

Proposições para o Aprimoramento do Ajuste Fiscal do Estado do Rio de Janeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE/RJ

Proposições para o aprimoramento do ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2006



Sumário

	Prefácio.....	7
	Proposições para o aprimoramento do ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro.....	9
1	Evolução do ajuste fiscal no Estado.....	9
1.1	Análise da trajetória	9
1.1.1	Origens do ajuste	10
1.1.2	Aspectos do ajuste.....	12
1.2	Situação atual	17
1.3	Pressupostos e simulações do ajuste imediato – cenário de referência	21
1.4	Considerações sobre as necessidades de financiamento a curto prazo	22
2	Experiências de reestruturação e ajuste fiscal	24
2.1	Bases institucionais.....	25
2.2	Impactos macroeconômicos.....	25
2.3	Casos de ajuste fiscal.....	26
2.3.1	Padrões de ajuste fiscal nos Países da União Européia nos anos 1990.....	26
2.3.2	O ajuste fiscal do Estado de São Paulo	30
2.3.2.1	Situação orçamentária	30
2.3.2.2	Despesas	33
2.3.2.3	Endividamento	34
3.	Análise da infra-estrutura de suporte à gestão fiscal	39
3.1	Arrecadação tributária e fiscalização	40
3.1.1.	Fragilidade e inadequação da estrutura organizacional.....	40
3.1.1.1	Recomendações	41
3.1.2	Instabilidade e vulnerabilidade política e institucional	42
3.1.2.1	Recomendações	42
3.1.3	Limitação e precariedade de meios e de pessoal	42
3.1.3.1	Recomendações	43
3.1.4	Falta de integração de processos e informações críticas	44
3.1.4.1	Recomendações	45
3.1.5	Baixo desempenho da cobrança administrativa de débitos tributários	45
3.1.5.1	Recomendação.....	46
3.1.6	Falta de alinhamento estratégico entre gestão fiscal e políticas de desenvolvimento.....	46



3.1.6.1	Recomendações	46
3.1.7	Utilização inadequada de anistia e remissão fiscal	47
3.1.7.1	Recomendações	47
3.1.8	Estagnação da arrecadação do ICMS	47
3.1.8.1	Recomendação	48
3.2	Dívida ativa	48
3.2.1	Necessidade de integração entre processos e informações e entre os órgãos de arrecadação e de execução da dívida ativa	48
3.2.1.1	Recomendações	49
3.2.2	Ineficiência e necessidade de profissionalização e controle gerencial sobre o processo de trabalho	50
3.2.2.1	Recomendações	51
3.2.3	Baixo desempenho da cobrança da dívida ativa	51
3.2.3.1	Recomendação	51
3.2.4	Limitações de pessoal	52
3.2.4.1	Recomendação	52
3.3	Execução orçamentária e financeira	52
3.3.1	Debilidade do planejamento e programação da ação de governo	52
3.3.1.1	Recomendação	53
3.3.2	Baixa qualidade do controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira	53
3.3.2.1	Recomendação	53
3.3.3	Precariedade técnica e operacional dos órgãos e unidades de planejamento	54
3.3.3.1	Recomendação	54
3.3.4	Utilização de práticas e arranjos precários na execução financeira do orçamento	54
3.3.4.1	Recomendações	55
3.4	Patrimônio	55
3.4.1	Inadequação do formato institucional	55
3.4.1.1	Recomendação	56
3.4.2	Baixo desempenho da arrecadação e da gestão patrimonial	56
3.4.2.1	Recomendações	56
3.4.3	Carência de pessoal e de renovação de quadros	57
3.4.3.1	Recomendação	57
3.4.4	Debilidade da supervisão, coordenação e controle sobre a administração indireta	57
3.4.4.1	Recomendação	57
3.5	Gestão de recursos humanos (pessoal)	57
3.5.1	Falta de pessoal para necessidades imediatas dos órgãos e entidades	57
3.5.1.1	Recomendação	58
3.5.2	Utilização de arranjos precários de contratação de pessoal por meio de terceirização	58
3.5.2.1	Recomendações	60



3.5.3	Fragmentação e heterogeneidade da estrutura de cargos e carreiras do Estado.....	60
3.5.3.1	Recomendação.....	61
3.6	Contratações e licitações.....	61
3.6.1	Disseminação de modalidades competitivas de licitação.....	61
3.6.1.1	Recomendação.....	61
3.6.2	Limitações de capacitação técnica e orientação normativa.....	62
3.6.2.1	Recomendações.....	62
3.6.3	Crescimento das despesas em itens de manutenção e consumo.....	62
3.6.3.1	Recomendações.....	62
3.7	Convênios.....	63
3.7.1	Precariedade técnica dos projetos básicos e da instrução dos processos e falta de controle sobre resultados.....	63
3.7.1.1	Recomendações.....	63
3.7.2	Utilização distorcida dos convênios para contratação de pessoal.....	63
3.7.2.1	Recomendações.....	63
3.7.3	Crescimento de transferências por meio de convênios.....	63
3.7.3.1	Recomendação.....	64
4	Estratégia para o aprimoramento do ajuste fiscal.....	64
4.1	Ajuste fiscal imediato.....	66
4.1.1	Aumentar a arrecadação de ICMS.....	67
4.1.2	Renovar a infra-estrutura física e de equipamentos das áreas de arrecadação e fiscalização.....	67
4.1.3	Suspender anistias e remissões fiscais estabelecendo política de valorização do contribuinte.....	67
4.1.4	Aumentar a arrecadação da dívida ativa.....	67
4.1.5	Diminuir o represamento de processos.....	68
4.1.6	Reduzir despesas correntes em itens selecionados.....	68
4.1.7	Gerar economias imediatas em insumos e serviços de consumo continuado.....	68
4.1.8	Renegociar contratos com revisão de especificações e de preços, conjugada com a garantia de pagamento.....	68
4.1.9	Realizar concursos públicos para provimento de pessoal em áreas críticas.....	68
4.1.10	Rever convênios para verificação de legalidade, desempenho e alinhamento com as prioridades de governo.....	69
4.1.11	Aumentar a arrecadação de receitas do patrimônio.....	69
4.2	Integração de estratégias e processos.....	69
4.2.1	Construir uma visão estratégica para o ciclo da receita.....	69
4.2.2	Coordenar as ações entre as áreas de arrecadação e dívida ativa.....	70
4.2.3	Redesenhar estruturas e processos com apoio em sistemas informatizados.....	70
4.2.4	Coordenar e planejar o desenvolvimento de sistemas informatizados integrados.....	70



4.2.5	Alinhar as áreas de gestão dos recursos públicos: receita, planejamento, orçamento, finanças e controle.....	71
4.2.6	Coordenar estrategicamente as políticas de incentivo fiscal e de arrecadação tributária.....	71
4.3	Construção institucional.....	71
4.3.1	Fortalecer institucionalmente os órgãos da área de gestão fiscal.....	71
4.3.2	Reestruturar a área de patrimônio.....	72
4.3.3	Reestruturar a fiscalização com apoio em sistemas informatizados.....	72
4.3.4	Controlar a geração de “restos a pagar”.....	72
4.3.5	Regularizar terceirizações para contratação de pessoal, com definição de arranjo de transição.....	72
4.3.6	Estabelecer política para a terceirização.....	73
4.3.7	Delinear política estratégica de recursos humanos para o Estado.....	73
4.3.8	Aprimorar a supervisão técnica e normativa das licitações e convênios.....	73
4.3.9	Profissionalizar o trabalho de procuradoria na cobrança da dívida ativa.....	73
	Referências.....	76

Anexo I – A informalidade e o ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro.....77

Anexo II – Pisos salariais estaduais, o caso do Estado do Rio de Janeiro..... 83

Anexo III – Proposições para o aprimoramento do ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro – resumo executivo 87

1	Introdução.....	87
2	Experiências de ajuste fiscal.....	87
	O caso do Estado de São Paulo.....	88
3	Trajatória do ajuste fiscal no Estado do Rio de Janeiro.....	90
4	Situação atual e necessidade de ajuste imediato.....	91
5	Pressupostos e simulações do ajuste imediato – cenário de referência.....	95
6	Infra-estrutura de suporte à gestão fiscal.....	97
6.1	Arrecadação tributária e fiscalização.....	97
6.2	Dívida ativa.....	99
6.3	Planejamento, orçamento e execução financeira.....	100
6.4	Patrimônio.....	101
6.5	Pessoal.....	101
6.6	Contratações e licitações.....	102
6.7	Convênios.....	103



Prefácio

Nos últimos anos, a sociedade brasileira tem passado por um grande processo de consolidação e institucionalização de sua democracia. Diversos são os argumentos adotados para explicar essa mudança. Para uns, é a cultura política que se modifica paulatinamente; para outros, é uma busca cada vez mais acentuada de abertura ao mundo exterior, ou ainda um desenvolvimento sem paralelos de ações oriundas da sociedade civil. Tais argumentos, em boa medida, são válidos e complementares. Um aspecto central, objeto de nossa atenção, é a construção de instituições. O espírito republicano depende de instituições, pois elas possibilitam a garantia do bem público e são indispensáveis para o bom governo.

Este novo cenário, por outro lado, aumenta consideravelmente as responsabilidades dos instrumentos de Estado, especialmente de um órgão de controle como o Tribunal de Contas. Isso porque, na sociedade democrática moderna, frente a inúmeras demandas e múltiplas necessidades, o clamor por maior eficácia nas ações públicas é crescente. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem encetado esforços substantivos para construir, por meio de uma Escola de Contas e Gestão, um novo paradigma de desenvolvimento institucional que visa a dar continuidade a uma tradição de preservação do interesse público, pela valorização do servidor e qualificação do conhecimento sobre o Estado.

Por essa razão, iniciamos ainda um projeto de parceria com a Fundação Getúlio Vargas, cuja finalidade é agregar valor estratégico ao cumprimento de nossa missão. Essa iniciativa, consubstanciada, entre outras ações, na produção de estudos avançados sobre a realidade de nosso Estado, nada mais é do que a resposta institucional ao espírito democrático crescente da sociedade brasileira e a exigência de integração das diversas iniciativas públicas para o desenvolvimento econômico e social.

Almejamos, assim, a partir desse primeiro caderno de Estudos focado na questão fiscal, construir um saber crítico e reflexivo sobre vetores estratégicos de nosso Estado. A esse caderno outros se seguirão, versando sobre variados temas de interesse público, e se somarão a iniciativas de maior capacitação do corpo de servidores públicos. Acreditamos que, no agregado, essas iniciativas terão um efeito de impulsionar o desenvolvimento institucional do aparato estatal e de qualificar crescentemente suas ações, auxiliando na indução do desenvolvimento fluminense. Tal certeza deriva do fato de que o Tribunal de Contas é uma instituição que busca zelar pelo espírito republicano em sua essência mais profunda, que é a preservação do bem público.

José Gomes Graciosa

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Proposições para o aprimoramento do ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro

1 Evolução do ajuste fiscal no Estado

O ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro, iniciado em 1999 quando da renegociação da dívida com a União, ainda requer fundamentos mais sólidos: cortes de despesas, como a experiência internacional recomenda.

Os cenários aqui expostos fornecem opções de ajuste fiscal que requerem esforços adicionais no resultado primário¹ em até R\$ 2,7 bilhões, em bases anuais. As estimativas se baseiam em informações referentes a 2005, por ser este o último balanço fechado. A esse respeito, uma análise pormenorizada de cenários é apresentada mais à frente.

O esforço adicional deve ser feito em dois estágios: um choque imediato de redução de despesas e, a médio prazo, a reorganização da infra-estrutura administrativa do Estado com vistas a aprimorar o ajuste e garantir sua manutenção em bases sustentáveis.

Este capítulo faz o diagnóstico da administração estadual e propõe mudanças para promover o movimento inicial de ajuste.

1.1 Análise da trajetória

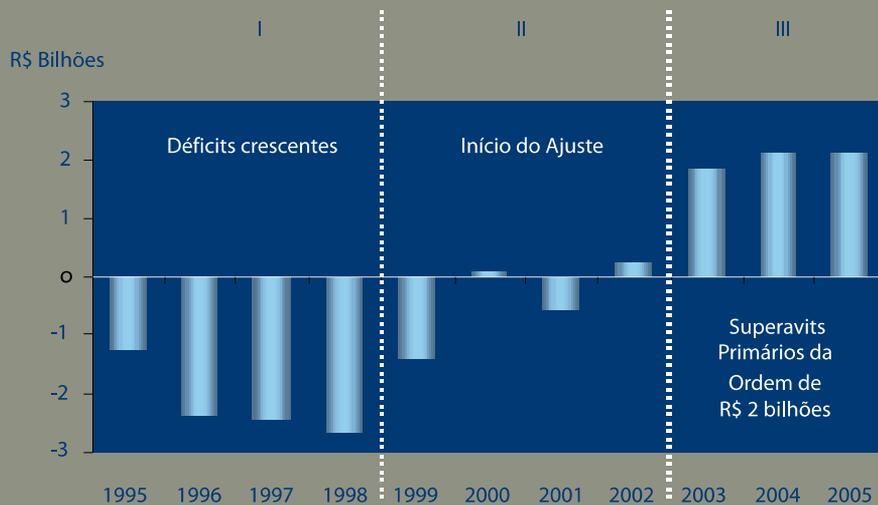
Depois do Plano Real, as finanças do Estado do Rio de Janeiro passaram por três períodos distintos (Gráfico 1). O primeiro, de 1995 a 1998, caracterizou-se por déficits primários crescentes, até atingir R\$ 2,7 bilhões, no último ano do período. O segundo, de 1999 a 2002, em que o sinal do resultado primário se inverte, indicando um esforço de ajuste iniciado após a renegociação da dívida com a União. Finalmente, de 2003 em diante, o estado tem conseguido realizar superávits da ordem de R\$ 2,0 bilhões anuais.

O ajuste fiscal do Rio de Janeiro não é um esforço isolado. Enquanto, em 1995, apenas cinco unidades da federação apresentavam saldo primário, em 2004 essa situação se universalizou, repetindo-se em 2005.

O resultado consolidado das unidades da federação evoluiu de um déficit de R\$ 4,4 bilhões, em 1995, para um superávit de R\$ 14,4 bilhões, em 2005. O esforço feito pelo Rio de Janeiro correspondeu a pouco mais de 20% do ajuste conjunto das unidades da federação. Essa percentagem, que excede a dimensão do estado na economia do país, se justifica pela profundidade do desajuste fiscal fluminense em meados da década passada. Em 1996, por exemplo, o déficit primário do Rio de Janeiro, de R\$ 2,4 bilhões, representou mais de 50% da cifra consolidada de todas as unidades da federação, de R\$ 4,7 bilhões. No período mais recente, o superávit do Rio de Janeiro tem representado em torno de 15% do resultado consolidado.

¹ Entende-se como Resultado Primário a diferença entre as Receitas Totais – excluídas as Receitas Financeiras, as Operações de Crédito e a Alienação de Bens – e as Despesas Totais, não computando nestas últimas os Juros e Amortizações.

Gráfico 1 – Resultado fiscal primário do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

1.1.1 Origens do ajuste

O resultado primário do Estado do Rio de Janeiro somente começa a se inverter rumo ao equilíbrio em 1999. Esse foi o ano em que a administração estadual finalmente assinou, com a União, o contrato de refinanciamento de sua dívida, nos termos da Lei 9.496/97, que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados. Esse programa é considerado a terceira rodada de refinanciamento de dívidas estaduais². Houve pelo menos outros dois, de grandes proporções, em 1989 e 1993. Essa recorrência demonstra a complexidade do problema fiscal e financeiro dos estados e a conseqüente demora até se alcançarem soluções satisfatórias.

Embora o programa tenha sido lançado no primeiro semestre de 1997, o Rio de Janeiro só aderiu a ele em 29/02/1999, sendo a última das 25 unidades da federação participantes a fazê-lo. O prazo para o refinanciamento da dívida fluminense foi de 30 anos, com encargos calculados pela variação do IGP-DI mais 6% ao ano e limite de comprometimento de 12% da receita líquida real até 2000 e de 13% nos anos seguintes.

A operação exigiu de cada estado um considerável esforço de ajuste fiscal e patrimonial com metas relativas a:

- ❖ dívida em relação à receita líquida real (RLR);
- ❖ resultado primário;
- ❖ despesas com funcionalismo público;
- ❖ arrecadação de receitas próprias;
- ❖ privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
- ❖ despesas de investimento em relação à RLR.

Como parte da negociação financeira, a União exigiu dos estados a quitação à vista de 20% do valor da dívida, para a composição da chamada Conta Gráfica. No período que an-

² Mônica Mora, "Federalismo e Dívida Estadual no Brasil". Texto para discussão n.º 866, IPEA, março 2002.

tecedeu o acordo, entre 1997 e 1998, o Governo do Estado do Rio de Janeiro não demonstrou interesse em vender a CEDAE, não dispondo, portanto, de ativos que lhe permitissem atender à exigência da União.

A alternativa que viabilizou o refinanciamento foi a antecipação de receitas futuras de *royalties* do petróleo. O pagamento da Conta Gráfica consumiu o equivalente a R\$ 2 bilhões, em valores de 1999. Foram ainda destinados R\$ 3,7 bilhões à capitalização do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, criado nessa ocasião com vistas a desonerar o Tesouro Estadual, responsável pelo financiamento das despesas com inativos e pensionistas.

Em paralelo, no âmbito da renegociação, foi assinado o Segundo Termo Aditivo ao contrato de abertura das contas A e B, firmado entre o Estado e a Caixa Econômica Federal (CEF). Essa operação transformou em títulos federais o saldo, à época avaliado em R\$ 3,6 bilhões, da linha de crédito aberta pelo Estado na CEF, com o objetivo de cobrir passivos previdenciários e trabalhistas oriundos do BANERJ.

O cálculo do valor dos *royalties* e participações especiais antecipados foi feito pela ANP. Segundo a agência, o Estado do Rio de Janeiro teria a receber entre o final de 1999 e princípio de 2021, mais precisamente por 21 anos e três meses, o equivalente a R\$ 10.835 milhões. Abatido o pagamento da Conta Gráfica, o valor remanescente foi transferido ao Estado, na forma de Certificados Financeiros do Tesouro (CFTs), com cronograma de vencimento até dezembro de 2014. A tabela 1 sintetiza a operação, apresentando os valores da dívida do Estado e dos *royalties* antecipados.

Tabela 1 – Dívida total e refinanciada do Estado do Rio de Janeiro

	R\$ Mil
Dívida Total(1)	25.078.614
Dívida Renegociada Nominal	18.536.808
Dívida Renegociada Ajustada(2)	15.246.423
Cessão de <i>Royalties</i>	10.834.607

Fonte: Murta, M.M. e Quintella, S.F. “Renegociação da Dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União”.

Notas:

⁽¹⁾ Dívida em 31/12/98 em valores de 31/12/99, segundo o IGP-DI. Inclui dívida externa e outras parcelas não passíveis de renegociação com a União.

⁽²⁾ Os valores incluídos no contrato de renegociação foram recalculados entre 1996 e 1999, nos termos da Lei 9.496/97.

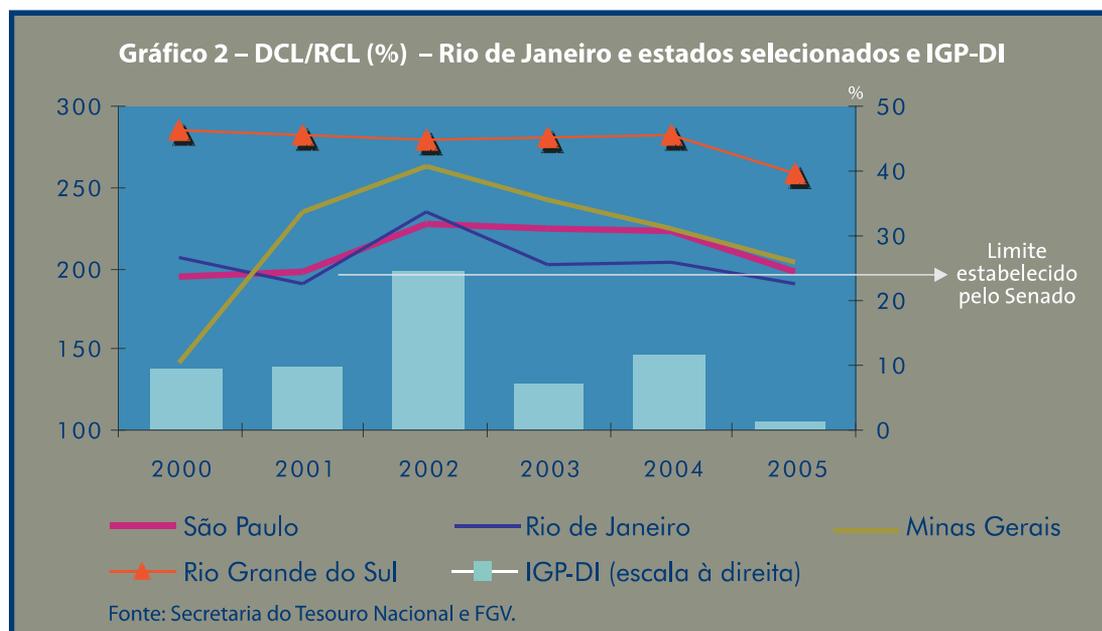
A renegociação trouxe vantagens imediatas e permanentes para o Estado, que passou a contar com encargos significativamente inferiores aos juros de mercado. Apenas em 2002, quando o IGP-DI assinalou elevação de 26,4%, influenciado pela forte desvalorização cambial, os encargos da dívida superaram a taxa SELIC.

O Rio de Janeiro já se encontrava em meio ao processo de ajuste quando foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000. Ao final do primeiro exercício sob a nova lei, a dívida consolidada líquida (DCL) totalizava R\$ 23.870.049 mil, correspondendo a 207,03% do valor da receita corrente líquida (RCL). O percentual superava por pequena diferença o limite de 200% definido pelo Senado Federal.

Em 2001, a DCL baixou para 189,88% da RCL, o melhor desempenho já obtido pelo Estado. Em 2002, com a escalada do IGP-DI, a razão elevou-se a 234,76%, reduzindo-se progressivamente nos anos subseqüentes, até alcançar 190,10%, em 31 de dezembro de 2005. Nessa data, em valores absolutos, a DLC correspondia a R\$ 43.901.530 mil. O Gráfico 2 compara a trajetória do endividamento do Estado do Rio de Janeiro com as de três grandes estados. Em quatro dos seis anos desde a entrada em vigor da LRF, o Rio de Janeiro apresentou o menor índice de endividamento.

Outro parâmetro enfatizado pela LRF é a despesa de pessoal. Já em 2000, a relação entre

essa despesa e a receita corrente líquida (RCL) no Rio de Janeiro situava-se em 39,90%, abaixo da média de todas as unidades da federação (UFs), de 47,85%. Em 2004, a proporção fluminense reduziu-se significativamente, alcançando 31,25%, a terceira mais baixa entre as 27 UFs. A distância em relação à média também se ampliou, uma vez que, para o conjunto, a proporção foi de 41,93%. O novo patamar de despesas repetiu-se em 2005, quando a proporção registrada para o Rio de Janeiro foi de 30,99%.



1.1.2 Aspectos do ajuste

Embora os números agregados transmitam a idéia de um ajuste fiscal eficaz, não só pelo resultado primário apresentado, mas também pelo controle do endividamento, o desempenho financeiro do Estado do Rio de Janeiro, quando examinado em detalhe, apresenta algumas características preocupantes (ver Tabela 2).

Entre 1995 e 2004, a receita total consolidada das unidades da federação cresceu 220,40%, enquanto a do Rio de Janeiro elevou-se 330,86%. Deflacionadas pelo IGP-DI, essas taxas correspondem a 2,1% e 5,5% ao ano. No período considerado, o crescimento da economia brasileira foi de 2,2% ao ano, e o da fluminense, 1,9%.

Tabela 2 – Evolução da receita fiscal total e do PIB

	Taxa de crescimento - 1995-2004 % A.A.	
	Rio de Janeiro	Total UFs
Receita total	5,5	2,1
PIB	1,9	2,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, FGV e IBGE.

Enquanto para o conjunto das unidades da federação o aumento da receita se aproxima do crescimento econômico, no Rio de Janeiro a arrecadação tem crescido a um ritmo três vezes maior.

Essa é uma indicação de que o aumento da receita fluminense na última década tem sido superior ao que se pode esperar a longo prazo, quando o ritmo de atividade econômica dita a expansão.

A curto prazo, porém, a receita pode ser incrementada por aumentos de alíquotas, criação de novos tributos ou fatos geradores de receita³, aprimoramento da gestão, transferências governamentais, etc. A contribuição de cada um desses fatores para o acréscimo de receita, por maior que seja no primeiro momento, não se repete ou se esgota com o passar do tempo.

Na trajetória para o ajuste, há vários exemplos de receitas cíclicas ou não repetitivas. A receita total do Estado do Rio de Janeiro passou por uma reconfiguração entre 1999 e 2000. Diminuíram de forma irreversível as receitas de capital, entre as quais se encontram as operações de crédito, e aumentaram, também de maneira permanente, as demais receitas correntes, rubrica em que se localizam receitas de contribuição, patrimoniais e de serviços. Enquanto as receitas de capital recuaram de R\$ 2,6 bilhões, em 1999, para R\$ 154 milhões, no ano seguinte, o segundo conjunto de contas registrou aumento de R\$ 1,4 bilhão para 5,4 bilhões. A reestruturação significou acréscimo líquido de receita da ordem de R\$ 1,6 bilhão.

Mais adiante, em 2004, as demais receitas correntes, que a essa altura já haviam alcançado a cifra de R\$ 8,3 bilhões, pela anexação de novas modalidades de obtenção de ingressos, sofreram retração de cerca de R\$ 2,8 bilhões, baixando para R\$ 5,5 bilhões. Essa diminuição se deve ao aparente esgotamento da capacidade geradora de receita da rubrica indenizações e restituições, que alcançou seu valor máximo de R\$ 2,95 bilhões, em 2003. Nos dois anos seguintes, a receita oriunda de indenizações e restituições reduziu-se a ínfimos R\$ 26 milhões e R\$ 35 milhões, respectivamente.

A perda foi plenamente compensada pelo acréscimo das transferências federais, especialmente as relacionadas aos *royalties* do petróleo. Entre 2003 e 2005, o valor consolidado das participações governamentais, segundo a ANP, cresceu de R\$ 2.869,2 milhões para R\$ 4.018,8 milhões. O acréscimo de recebimentos a essa conta, no período mencionado, foi de 40,07%.

No mesmo intervalo, o preço do barril de petróleo do tipo Brent avançou de US\$ 23,86 para US\$ 40,08, elevando-se 67,98%. O preço do barril do produto nacional, no entanto, ajustado pela diferença de qualidade e convertido para reais pela taxa de câmbio, que se valorizou no período, subiu bem menos, passando de R\$ 76,12 para R\$ 100,02. Mesmo assim, a alta foi de 31,39%.

A outra variável relevante para a determinação do valor das participações governamentais é a produção de petróleo. Entre 2003 e 2005, a extração no Estado do Rio de Janeiro evoluiu de 446,2 milhões de barris para 501,8 milhões, um acréscimo de 12,44%. Comparando-se preço e volume, conclui-se que a alta do petróleo nacional, referência para o pagamento das transferências, apesar de atenuada pela valorização do câmbio, foi quase três vezes maior que o acréscimo do volume extraído. Conclusões análogas podem ser obtidas para outros períodos cobertos pela Tabela 3.

Embora a produção de petróleo no Rio de Janeiro cresça a taxas elevadas, normalmente na faixa de dois dígitos se expressas em termos anuais, não há dúvida de que o preço é o grande impulsionador das receitas. Dada a natureza oscilante dessa variável, parte do ganho de receita obtido nos últimos anos pode se perder com a mesma rapidez com que se constituiu. Vale a pena neste ponto fazer-se menção ao caso do Chile, país cuja estatura econômica não difere muito da do Rio de Janeiro e que possui uma política específica para o setor extrativo.

O Chile é o maior exportador mundial de cobre, e a receita obtida com as vendas do minério e seus derivados ao exterior, feitas por uma corporação estatal, a CODELCO, embora seja receita fiscal, não se torna disponível para financiar despesas pelo valor de face. O governo chileno criou um fundo em que são depositados os recursos obtidos com a exportação, e o uso desses recursos é feito segundo uma projeção de longo prazo de preço do cobre. A vantagem desse sistema é dar maior estabilidade às receitas. No caso fluminense, a adoção de esquema semelhante forçaria a busca de um caminho mais sustentável para o ajuste.

³ Receitas de serviços, por exemplo.

Tabela 3 – Produção de petróleo no Rio de Janeiro, receitas de participações governamentais e preços do barril Brent e nacional

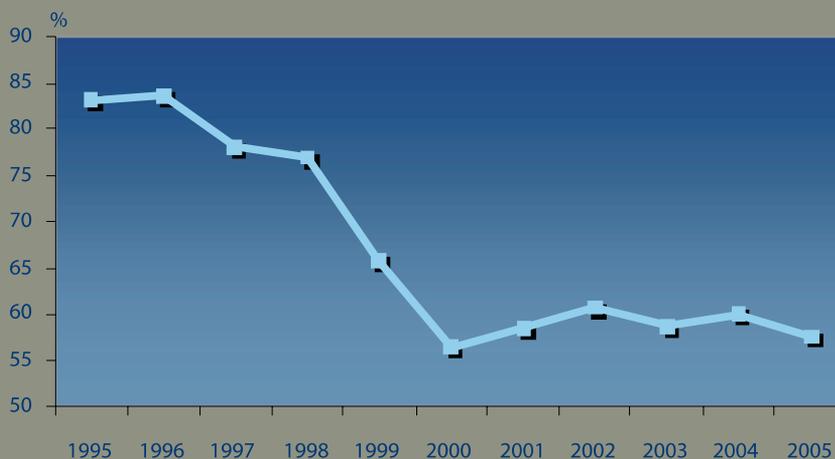
Período	Participações governamentais		Brent (US\$/bbl)	Nacional (R\$/BBL)
	Extração (bbl)	(R\$)		
2000	358.751.200	783.301.228	22,54	41,24
2001	380.466.315	1.144.403.848	19,03	44,55
2002	438.291.854	1.667.286.018	21,12	62,96
2003	446.237.952	2.869.186.631	23,86	76,12
2004	443.155.710	3.086.335.137	29,13	86,03
2005	501.771.603	4.018.838.455	40,08	100,02
2000-2005 (%)	39,87	413,06	77,82	142,52
2003-2005 (%)	12,44	40,07	67,98	31,39

Fonte: ANP
Nota: bbl= barril.

Até o momento, não se fez referência à contribuição da receita tributária ao ajuste fiscal fluminense. O Gráfico 3 mostra a perda de participação ao longo dos últimos dez anos da receita tributária em relação à receita corrente. De 1995 a 1998, época em que o desajuste fiscal do Rio de Janeiro era crescente, a receita tributária representava mais de 75% das receitas correntes.

A partir de 1999, quando tem início o ajuste como parte do processo de renegociação da dívida com a União, essa participação recuou ainda mais, chegando a 57,6%, em 2005. A perda de participação resulta da combinação de acréscimos em outras receitas, como a das transferências federais associadas ao petróleo, e do baixo crescimento do ICMS, principal tributo.

Gráfico 3 – Participação das receitas tributárias nas receitas totais – Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

De 1999 a 2005, a receita de ICMS reduziu-se à taxa de 1,6% ao ano, enquanto, para o conjunto das unidades da federação, verificou-se crescimento de 1,5%. Quando se inclui a receita adicional de ICMS, vinculada ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP), criado em 2003, a taxa de crescimento vai a 0,1%. Isso significa que o ICMS adicional substituiu a arrecadação ordinária.

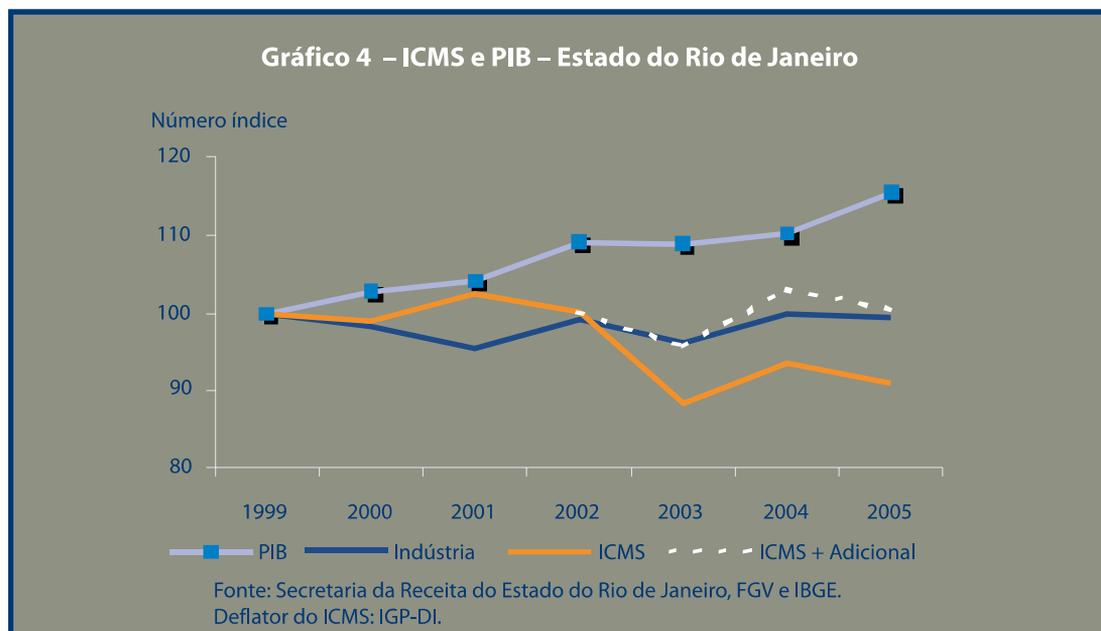
De fato, entre 2002 e 2005 (ver Tabela 4), a perda de arrecadação de ICMS, exceto o adicional, foi de R\$ 1.379.555 mil, a preços de 2005. Nesse mesmo período, o acréscimo da arrecadação adicional foi de R\$ 1.419.247 mil. Como os dois valores são muito próximos, mas de sinais opostos, ambos praticamente se cancelam, fazendo com que a arrecadação total tenha crescido apenas R\$ 39.693 mil. A consequência do fraco desempenho da arrecadação de ICMS, mesmo incluindo-se o adicional, foi a redução da participação do imposto na receita tributária estadual de 93,2%, em 1999, para 86,1%, em 2005.

Tabela 4 – Arrecadação de ICMS a preços de 2005

R\$ mil	Ordinário	Adicional	Total
2002	14.624.914	-	14.624.914
2005	13.245.360	1.419.247	14.664.607
Variação	-1.379.555	1.419.247	39.693

Fonte: Secretaria de Receita do Estado do Rio de Janeiro
Deflator: IGP-DI..

O desempenho da arrecadação, contudo, está longe de ser homogêneo. De um lado, a parcela oriunda dos serviços cresce 1,8% ao ano, entre 1999 e 2005, enquanto a gerada na indústria registra queda de 2,6% ao ano, no mesmo intervalo. No primeiro grupo, que representa em torno de 42% da arrecadação de ICMS no Rio de Janeiro, as atividades de geração e distribuição de energia elétrica, água e gás e os serviços de telecomunicações são responsáveis por aproximadamente 80% da receita. Nesses dois casos, as alíquotas estão entre as mais elevadas do país, e os preços nos últimos anos, corrigidos pelos IGPs, subiram mais do que a inflação medida pelo IPCA. Ao que parece, a arrecadação obtida desses segmentos dificilmente será aumentada.



Bem diverso é o caso das atividades ligadas à indústria de transformação. Nesse caso, a arrecadação sequer acompanha a trajetória do indicador de produção física, calculado pelo IBGE, que representa a base de tributação. De acordo com esse indicador, a indústria de trans-

formação fluminense tem registrado um recuo médio de 0,12% ao ano. A diferença entre esse percentual e a taxa de crescimento da arrecadação de ICMS na indústria do Rio de Janeiro, de -2,6% ao ano, sugere a existência de um considerável espaço para avanços de receita resultantes de aprimoramento da gestão fiscal (ver Gráfico 4).

O confronto do caso do Rio de Janeiro com o de Minas Gerais evidencia outro aspecto do ajuste fluminense: o crescimento das despesas. Partindo de situações semelhantes em 1995, com déficits primários de R\$ 1,27 bilhão (RJ) e R\$ 1,32 bilhão (MG), os dois apresentavam, em 2004, superávits de R\$ 2,11 bilhões e R\$ 1,60 bilhão, respectivamente.

As despesas totais em Minas Gerais cresceram 129,37%, e no Rio de Janeiro, 247,83%. Tamanho descompasso provocou forte assimetria entre as taxas de crescimento das receitas totais: 171,39%, em Minas, e 330,86%, no Rio. Em termos reais, a despesa em Minas Gerais reduziu-se à taxa de 1,6% ao ano, entre 1995 e 2004. No mesmo período, a despesa no Rio de Janeiro cresceu à taxa de 3,1% ao ano. Em relação à receita, as taxas de crescimento foram de 0,2% ao ano para Minas Gerais e 5,5% para o Rio de Janeiro (ver Tabela 5).

Tabela 5 – Evolução da despesa total – Rio de Janeiro e Minas Gerais

	Saldos primários (R\$ BI)		Taxas de crescimento 1995-2004 % a.a.	
	1995	2004	Despesa	Receita
Rio de Janeiro	-1,27	2,11	3,1	5,5
Minas Gerais	-1,32	1,60	-1,6	0,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional
Deflator: IGP-DI

Tabela 6 – Despesas correntes e outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (PJ)

	Outros serviços de terceiros - PJ	Despesas correntes	Despesas correntes menos outros serviços de terceiros-PJ
2001	1.901.003	15.643.892	13.742.889
2005	3.884.456	28.087.968	24.203.512
Varição real acumulada (%)	26,46	11,12	9,00
Varição real ao ano (%)	6,04	2,67	2,18

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional
Deflator: IGP-DI

Uma boa ilustração de crescimento de despesa no Rio de Janeiro é dada pela evolução da rubrica denominada outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (ver Tabela 6). Em 2001, o valor dessa despesa foi de R\$ 1.901.003 mil. Em 2005, a cifra havia saltado para R\$ 3.884.456 mil. Em quatro anos, a despesa cresceu 104,3%, em termos nominais. Deflacionando-se pelo IGP-DI, que nesse período acumulou elevação de 61,6%, o aumento dessa categoria de despesa foi de 26,5%, o equivalente a 6,0% ao ano. O conjunto das demais despesas correntes registrou crescimento de 2,2% ao ano.

Ressalte-se que não se trata de uma rubrica qualquer. Em 2005, essa classe de dispêndios representava 13,8% da despesa corrente. Correspondia também a 53,0% dos gastos com pessoal e encargos sociais, a maior categoria de despesa prevista no orçamento do Estado do Rio de Janeiro.

1.2 Situação atual

Comparando-se os resultados da execução dos orçamentos de 2003, 2004 e 2005, destacam-se os seguintes eventos:

- ❖ desempenho modesto da receita tributária, em especial do ICMS, observando-se inclusive queda real em 2005, ao contrário do que se verificou nas demais unidades da federação;
- ❖ bom desempenho das transferências associadas à exploração do petróleo, contabilizadas como outras receitas em 2003, passando a ser classificadas como transferências, de 2004 em diante. Em 2005, o crescimento foi de mais de 20% em termos reais;
- ❖ incorporação das receitas e despesas da CEDAE na conta única estadual, tendo sido possível neste relatório identificar as receitas, mas não as despesas. As receitas de serviços, boa parte delas provenientes da concessionária de água e esgotos, apresentam crescimento mais elevado que as demais despesas primárias, denotando redução de flexibilidade no financiamento do gasto estadual;
- ❖ o pagamento a inativos e pensionistas foi transferido para o fundo previdenciário patrocinado pelo Estado (RIOPREVIDÊNCIA) em 2005, sendo seu déficit coberto pelo Tesouro Estadual através de repasses classificados orçamentariamente em outras despesas primárias. Isto ocorre porque, a rigor, o RIOPREVIDÊNCIA não está capitalizado. Sem a capitalização, estes déficits tendem a crescer, pelo aumento do número de beneficiários;
- ❖ os investimentos apresentam não só montante significativo (média de R\$ 1,2 bilhão entre 2003 e 2005), mas também trajetória ascendente. Ao contrário do que se observa em vários outros estados, o esforço de ajuste fiscal promovido no âmbito do Programa de Refinanciamento de Dívidas com o Tesouro Nacional não parece ter afetado esse item de despesa;
- ❖ as outras despesas primárias também se apresentam com crescimento real. Seu valor é elevado particularmente em função dos gastos com serviços prestados por pessoas jurídicas;
- ❖ o Acordo de Cessão de Créditos (Antecipação de Royalties) entre o Estado do Rio de Janeiro e a União e seu aditivo, mesmo tendo proporcionado redução permanente no pagamento de juros sobre o endividamento estadual, vem representando um ônus crescente para o erário fluminense. Pelo lado da receita, o resgate dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFT's) apresentou tendência declinante, enquanto a despesa com pagamento à União seguiu trajetória ascendente no mesmo período;
- ❖ O resultado primário se mostrou claramente insuficiente para honrar o serviço da dívida em todo o período, sendo que esta insuficiência se agravou em 2005.

Tabela 7 – Resultado da Execução Orçamentária do Estado do Rio de Janeiro

RUBRICAS	MILHÕES DE R\$ DE JUN/06 (IGP-DI)		
	2003	2004	2005
RECEITA PRIMÁRIA	27.993	29.045	29.513
Receita Tributária	16.567	17.564	17.167
ICMS	12.971	13.808	13.341
Outras tributárias	3.596	3.756	3.826
Contribuições	474	966	869
Previdenciárias	431	930	707
Outras contribuições	43	36	162
Transferências	5.405	5.773	6.864
FPE	388	391	462
Royalties e Participações Especiais - Petróleo	3.378	3.309	4.054
Outras transferências	1.617	2.074	2.348
Cessão de créditos Royalties (Resgate de CFT's)	1.971	1.864	1.562
Receitas de outros ativos financeiros	366	206	177
Receita de Serviços	1.992	2.100	2.381
Outras Receitas Primárias	1.218	572	493
DESPESA PRIMÁRIA	25.817	26.689	27.719
Pessoal e encargos	12.878	12.059	7.391
Inativos e pensionistas (Rioprevidência) /a	-	-	5.119
Transferências	3.864	4.129	4.121
Cessão de créditos Royalties (pagamento à União)	1.500	1.812	1.982
Fundef e outras Transf. Multigovern. Nac.	1.572	1.671	1.655
Investimentos	899	1.286	1.391
Outras despesas primárias	5.104	5.732	6.060
RESULTADO PRIMÁRIO	2.176	2.355	1.794
Operações de crédito	221	279	283
Outras receitas abaixo da linha	7	10	358
Serviço da dívida	2.662	2.697	2.733
Outras despesas abaixo da linha	8	4	13
Restos a pagar	2.432	1.498	1.407
Dívida Consolidada	46.834	46.787	46.116
Juros da Dívida	2.109	1.789	2.015
Resultado Primário -Serviço da Dívida	-486	-342	-939

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Contas de Gestão, vários anos.

Elaboração: FGV

a/ A partir de 2005 o pagamento a inativos e pensionistas passou a ser feito pelo Rioprevidência.

Devido à sua importância na caracterização da situação fiscal atual, apresentamos na tabela a seguir o cronograma de resgate dos CFT's e de pagamentos à União decorrentes do Acordo de Cessão de Créditos entre a União e Estado do Rio de Janeiro, já ajustado para as alterações promovidas pelo aditivo ao mesmo, assinado em 2003.

Os CFT's são títulos federais emitidos e transferidos ao ERJ em contrapartida à cessão para a União de parte dos créditos do Estado relativos aos royalties e participações especiais provenientes da extração de petróleo até 2021. Os CFTs são corrigidos pelo IGP-DI mais juros de 6% ao ano e têm vencimento mensal distribuído ao longo dos próximos anos. Na medida em que os CFTs vão vencendo a cada mês, a totalidade da receita proveniente de seu resgate (principal, correção monetária e juros) é apropriada contabilmente naquele mês. Estes recursos são destinados ao RIOPREVIDÊNCIA para que o mesmo possa financiar parte dos seus compromissos junto aos seus participantes.

Tabela 8 – Fluxo Financeiro projetado da Cessão de Créditos (Antecipação de Royalties)

ANO	MILHÕES DE R\$ DE JUN/o6 (IGP-DI)		
	Resgate de CFT's /a	Pagamentos à União	Diferença /c
2.002	1.527	1.098	429
2.003	1.971	1.500	472
2.004	1.864	1.812	52
2.005	1.562	1.982	-420
2.006	1.264	1.843	-578
2007 /b	787	1.702	-914
2008 /b	749	1.518	-770
2009 /b	798	1.363	-565
2.010	1.137	1.197	-59
2.011	1.085	1.127	-42
2.012	1.032	997	35
2.013	980	859	121
2.014	928	755	172
2.015	0	608	-608
2.016	0	561	-561
2.017	0	518	-518
2.018	0	470	-470
2.019	0	331	-331
2.020	0	84	-84
2.021	0	4	-4

Fonte: Relatórios Resumidos da Subsecretaria Adjunta do Tesouro da Secretaria Estadual de Finanças do ERJ.

Elaboração: FGV

a/ Este fluxo já inclui o rendimento real de 6% ao ano.

b/ Os valores de resgate nos anos de 2007, 2008 e 2009 são significativamente inferiores aos de anos anteriores (aditivo Contrato Cessão de Créditos).

c/ A diferença entre o montante anual de Resgates de CFT's e os Pagamentos à União.

Em relação ao cronograma de resgate de CFT's, observa-se que no período 2007-2009 ocorre uma redução abrupta, que é decorrência direta do aditivo a este contrato, celebrado em 2003. Este aditivo antecipou, para o período 2003-2005, parte dos resgates originalmente previstos para o intervalo 2007-2009. Por sua vez, o cronograma de pagamentos à União é crescente até 2005, reduzindo-se paulatinamente até 2012, e de forma mais rápida posteriormente. O efeito combinado disto é que a diferença entre estas duas variáveis foi bastante positiva nos anos de 2002 e 2003, gerando nestes anos uma folga fiscal. Por outro lado, o pico negativo da diferença se dará em 2007, caracterizando este ano como o de maior esforço fiscal na operação de antecipação de *royalties*.

Uma vez que o mais recente resultado anual de execução orçamentária do ERJ é o de 2005, ele será a base para a construção das referências de montante de ajuste fiscal adicional, aqui entendido como o corte de despesas (pessoal, investimento, transferências voluntárias e outras despesas primárias) e de elevação de receita tributária, em relação ao executado em 2005, que levaria o Estado do Rio de Janeiro a uma posição fiscal mais equilibrada a longo prazo. Foram construídos três cenários para o ajuste fiscal adicional, a saber:

- ❖ **Ajuste Fiscal de Referência** – aqui o montante de ajuste fiscal adicional seria aquele que, desconsideradas as receitas de resgate de CFT's e outras de ativos financeiros, implicaria atingimento de superávit primário suficiente para honrar o serviço de dívida. Neste caso, o esforço adicional seria de R\$ 2.678 milhões. Trata-se de esforço intenso, mas que além de equilibrar a situação corrente, geraria uma folga financeira crescente de recursos próprios a partir de 2007 (equivalente à soma dos montantes de resgate de CFT's e diferença de montantes a pagar à União em relação ao pico de 2005). Esta folga acumularia no período 2007-2010 o montante de cerca de R\$ 5,6 bilhões (a preços de junho de 2006), volume significativo que além dos necessários investimentos na máquina fazendária, poderia financiar projetos de grande porte como a expansão do Metrô, ou outra prioridade do governo do Estado, ou até mesmo o aumento da efetiva capitalização do RIOPREVIDÊNCIA.
- ❖ **Ajuste Fiscal Médio** – agora o montante de ajuste fiscal adicional seria aquele, que desconsideradas as receitas de outros ativos financeiros e considerada como receita de resgate de CFT's a prevista para 2007 (R\$ 787 milhões), implicaria atingimento de superávit primário suficiente para honrar o serviço de dívida. Neste caso, o esforço adicional seria de R\$ 1.900 milhões. Haveria, em decorrência, uma disponibilidade mais restrita de recursos, que poderia financiar um número menor de projetos de envergadura.
- ❖ **Ajuste Fiscal Mínimo** – neste último caso, o montante de ajuste fiscal adicional seria aquele que, desconsideradas as receitas de outros ativos financeiros e considerada como receita de resgate de CFT's a prevista para 2007 (R\$ 787 milhões) e considerada como despesa de pagamento à União a prevista para 2007 (R\$ 1.702 milhões) e não a registrada em 2005, usada no cenário de Ajuste Fiscal de Referência (R\$ 1.982 milhões), implicaria atingimento de superávit primário suficiente para honrar o serviço de dívida. Aqui o esforço adicional seria de R\$ 1.619 milhões. Este cenário, ainda que deixasse o ERJ em situação fiscal mais confortável do que a atual, não geraria recursos próprios em escala suficiente para viabilizar investimentos de maior porte.

Em suma, os cenários aqui expostos fornecem opções de ajuste fiscal que requerem esforços adicionais no resultado primário em até R\$ 2,7 bilhões, em bases anuais. A data de implantação para os diferentes cenários de ajuste seria o início de 2007. Todos os casos envolveriam uma mesma e pequena elevação imediata de receita real. Eles se diferenciam na magnitude do

corte de despesas proposto, que seria máximo no caso do Ajuste Fiscal de Referência. Em contrapartida, neste cenário, haveria maior disponibilidade de recursos próprios, que poderiam ser canalizados para investimentos de porte. Por simplicidade, descreveremos a seguir apenas o cenário de Ajuste Fiscal de Referência.

1.3 Pressupostos e simulações do ajuste imediato – cenário de referência

- ❖ Do lado da receita, observa-se um crescimento de apenas 0,1% ao ano na arrecadação de ICMS, entre 1999 e 2005, mesmo incluindo-se a tributação adicional por conta do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP). Para o conjunto das unidades da federação, o crescimento da receita para o mesmo período é de 1,5%.
- ❖ Os setores dinâmicos na arrecadação de ICMS no Rio de Janeiro são os serviços industriais de utilidade pública (eletricidade, água e gás) e telecomunicações. A arrecadação do setor serviços, da qual os dois mencionados representam 80%, cresce 1,84% ao ano. Na indústria de transformação, a receita cai 2,65% ao ano, enquanto o produto industrial registra decréscimo de 0,12% ao ano
- ❖ Nos setores industriais e comerciais, a melhor estratégia é concentrar esforços na administração tributária. Há vários indícios de que o Estado do Rio de Janeiro se encontra bastante atrasado em relação a outros estados nesta área.
- ❖ Os ganhos de arrecadação decorrentes do aperfeiçoamento da administração tributária são de difícil mensuração. Para fins da simulação, admite-se um ganho permanente de 8% sobre a arrecadação de ICMS, exceto a dos setores de utilidade pública – o que implicaria uma elevação líquida (ou seja, deduzidas a cota-parte dos municípios) de receita de R\$ 517 milhões.
- ❖ Quanto à despesa, é elevado o grau de vinculações, o que reduz a margem de manobra para a seleção de itens a serem cortados. Uma inspeção na estrutura orçamentária mostra que a rubrica mais livre de vinculações é a de outras despesas correntes. Uma seleção criteriosa permite indicar alguns setores, especialmente nesta rubrica, em que seria possível efetuar cortes evitando prejuízos para a gestão dos serviços públicos essenciais.
- ❖ A tabela a seguir mostra os resultados de uma simulação realizada a partir de dois níveis de corte nos gastos - moderado (5%) e profundo (50%) - aplicados a dois grupos distintos de rubricas, que gerariam uma redução de despesa de R\$ 2.161 milhões, sendo R\$ 1.930 milhões relativos a despesas correntes e R\$ 232 milhões referentes a despesas de capital.

Em síntese, o cenário de referência de ajuste fiscal, que corresponde a um acréscimo de R\$ 2.678 milhões no resultado primário de 2005, é formado por uma elevação de receitas de R\$ 517 milhões e redução de despesas de R\$ 2.161 milhões. Valem aqui duas observações. Em primeiro lugar, os cortes de despesa respondem por 80,7% do esforço adicional. Em segundo, por força das vinculações, 95% da redução da despesa total provém de menos de 15% do orçamento, onde são aplicados cortes de 50%. A Tabela 10 agrupa as rubricas orçamentárias em faixas de percentual de corte.

Tabela 9 – Simulação de cortes de despesa orçamentária do Estado do Rio de Janeiro

	Valores em R\$ milhões correntes		
	Executado (2005)	% de corte	Ajustado
ITENS ESCOLHIDOS DA DESPESA CORRENTE	4.755	41%	2.825
Outros serv. Terceiros - Pessoas Jurídicas (<100 milhões)	1.138	50%	569
Outros serviços e encargos	966	50%	483
Acordos com entidades visando a prestação de serviços	660	50%	330
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	536	50%	268
Convênios	195	50%	98
Outros Serviços de Terceiros - Pessoas Físicas	157	50%	78
Outras Aplicações Diretas	109	50%	55
Iluminação, força motriz e gás	215	5%	205
Diárias, auxílio a estudantes e a pesquisadores	195	5%	185
Reparo, conservação e adaptação de bens imóveis	186	5%	177
Despesa com processamento de dados (ex. PRODERJ)	148	5%	141
Outros materiais de consumo (<50 milhões)	139	5%	132
Material para manutenção de bens imóveis	59	5%	56
Matérias primas (p/ gráfica, químicas, etc.)	53	5%	51
ITENS ESCOLHIDOS DA DESPESA DE CAPITAL	1.325	17%	1.094
Despesas relacionadas às atividades do servidor	190,1	50%	95,1
Outros Serviços de Terceiros - Pessoas Jurídicas	96,6	50%	48,3
Outras Aplicações Diretas (Investimento)	80,8	50%	40,4
Obras e Instalações	812,4	5%	771,8
Equipamentos e Material Permanente	145,1	5%	137,9
TOTAL	6.080,1	36%	3.919

Fonte: TCE-RJ

*Antes da inscrição em restos a pagar não processados.

Tabela 10 – Composição do ajuste segundo rubricas de despesa

Parcelas da despesa total (R\$ MILHÕES)	PARTICIPAÇÃO %	CORTE %	CONTRIBUIÇÃO %
23.948	79,3	0	0
1.953	6,5	5	4,4
4.284	14,2	50	95,6

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Contas de Gestão.
Elaboração: FGV

1.4 Considerações sobre as necessidades de financiamento a curto prazo

Além das necessidades de ajuste fiscal, apontadas na seção anterior, que se baseiam na execução orçamentária de 2005, há fatores adicionais que requerem atenção da administração pública fluminense. Um deles é a insuficiência de recursos financeiros. Conforme ressaltado na análise das Contas de Gestão de 2005, feita pelo TCE-RJ, o excesso de obrigações sobre as disponibilidades totalizava R\$ 1.020.932 mil, como se pode observar na tabela 11:

Tabela 11 – Disponibilidade financeira líquida do Estado do Rio de Janeiro

RUBRICAS	VALOR (R\$ MILHARES)
DISPONIBILIDADE FINANCEIRA	3.040.706
Caixa	284
Bancos	3.009.869
Conta Movimento	391.153
Contas Vinculadas	1.673.664
Aplicações Financeiras	945.052
Outras Disponibilidades Financeiras	30.553
Rede Arrecadadora	30.553
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	4.061.637
Depósitos	606.192
Restos a Pagar Processados	2.239.393
Do Exercício	1.514.182
De Exercícios Anteriores	725.211
Outras Obrigações Financeiras	1.216.052
Entidades e Agentes Credores	104.502
Serviço da Dívida a Pagar	1.384
Sentenças Judiciais	1.110.166
Insuficiência*	1.020.932

Fonte: TCE-RJ

*Antes da inscrição em restos a pagar não processados.

Duas outras considerações merecem destaque: uma possível prorrogação do FECP, previsto para terminar em 31 de dezembro de 2006, e a redistribuição dos vencimentos dos CFTs, objeto de descontinuidade em decorrência de antecipações das receitas de 2007 a 2009.

A introdução do FECP, em 2003, possibilitou acréscimo de arrecadação, que foi importante para contrabalançar perdas posteriores. Do ponto de vista da arrecadação, o possível término do FECP representará uma perda de receita anual avaliada em R\$ 1,5 bilhão. Sem a receita do fundo e com o fraco desempenho da arrecadação do ICMS original, notadamente nas atividades industriais, o esforço de ajustamento terá que ser ampliado.

Em 2007, o executivo federal deverá tentar mais uma renovação da chamada DRU (Desvinculação de Receitas da União). Abre-se com isto uma janela de oportunidade para os Estados postularem à obtenção de prerrogativa análoga, medida que poderá contribuir sobremaneira para uma alocação mais eficiente de despesas.

Outro ponto relevante para a gestão financeira do Estado é uma eventual reposição da parcela dos CFTs com vencimento entre 2007 e 2009, cujo resgate foi antecipado. Embora a recomendação central seja a preservação dos CFTs, que vêm sendo liquidados de forma acelerada, a redução na disponibilidade destes ativos, pelo período de quase três anos, pode criar constrangimentos adicionais de liquidez ao Estado.

Uma proposta que parece cabível é a redistribuição do fluxo de vencimentos entre os anos de 2007 e 2012, de modo a que o esforço financeiro líquido do Estado relativo à operação de antecipação de *royalties* fosse mais uniforme. Esta medida representaria uma solução mais adequada do que a simples antecipação de novos resgates, que cobriam as necessidades de recursos a curto prazo, provocando, no entanto, descontinuidades futuras.

2 Experiências de reestruturação e ajuste fiscal

Este capítulo menciona experiências de ajuste fiscal que possam orientar o avanço desse processo no Rio de Janeiro. Em seguida, com base no orçamento de 2005, demonstra-se como alcançar o resultado considerado necessário.

Desde o final dos anos de 1980, a busca do equilíbrio das finanças públicas tornou-se prioritária na agenda de reformas de um número crescente de países. A disciplina fiscal é condição necessária para a estabilidade macroeconômica e o controle da inflação. Passados mais de 25 anos das primeiras ações orientadas para o ajuste fiscal, pode-se dizer que o movimento é irreversível. Mesmo após alternâncias políticas, que refletem diferenças ideológicas, o processo não foi interrompido.

Dois parâmetros descrevem a variedade de caminhos para se obter o equilíbrio fiscal: a duração e a composição do processo de ajuste. Não há registro de episódio de ajuste fiscal concluído com rapidez. A duração mais usual compreende vários anos, podendo ultrapassar uma década. A gravidade da situação fiscal, o suporte político e as alternativas econômicas são alguns elementos definidores da extensão temporal do ajuste.

A composição se refere à combinação de medidas: corte de despesas e acréscimo de receitas. Muitos ajustes mudam de composição ao longo do tempo, e há fortes evidências de que, para serem duradouros e não provocarem efeitos distorcidos sobre o funcionamento da economia, a maior parte do esforço deve recair sobre cortes de despesas. Dentre estas, deveriam ser preservados os investimentos, embora estes sejam as vítimas mais freqüentes.

Apesar das especificidades de cada episódio, há similaridades que permitem o estabelecimento de padrões de ajuste fiscal. É comum que o processo se inicie em meio a uma crise. Nessas circunstâncias, as escolhas são limitadas pela urgência, e a saída costumeira é apelar-se para medidas emergenciais. Tributam-se as transações financeiras ou as exportações ao mesmo tempo em que se promovem cortes lineares nas despesas. São ações paliativas, cuja implementação compromete a eficiência econômica.

O importante é que os governos percebam a necessidade de evoluir qualitativamente, desenhando programas de ajuste eficientes e que, por isso, sejam interpretados como sustentáveis e duradouros. Superada a crise e iniciado um processo de consolidação fiscal, a experiência internacional permite a elaboração de recomendações de amplo alcance.

Em relação à receita, o melhor é expandir a base tributária. Medidas nessa linha viabilizam reduções de alíquotas. Devem também ser eliminados ou diminuídos possíveis vazamentos, na forma de isenções ou incentivos fiscais. Estes são corriqueiramente oferecidos como forma de atração de investimentos, o que muitas vezes apenas mascara ineficiências regulatórias ou infra-estrutura inadequada.

Simultaneamente, é preciso aprimorar de forma contínua a composição das despesas públicas. Mais do que o montante da despesa, a produtividade dos gastos contribui decisivamente para o crescimento da economia. O princípio básico de finanças públicas a ser seguido nessa matéria é orientar as despesas do governo para as aplicações que forneçam o máximo retorno social. Investimentos em capital físico e humano são candidatos cada vez mais fortes, desde que fundamentados em projetos bem elaborados. A priorização dessa categoria de despesa envolve diminuições em outras rubricas, como salários e pensões. Ajustes nessa área normalmente requerem reformas, nem sempre de fácil trânsito político.

Nas fases iniciais de um ajuste fiscal, em que é preciso aprofundar cortes de gastos, os estratos mais pobres da população tendem a sofrer impactos mais negativos. Uma alternativa para minorar tais custos é a implementação de programas sociais, de caráter compensatório. Para viabilizá-los, em meio a um ciclo de redução de gastos, o critério é a focalização, evitando desperdícios decorrentes do uso de recursos com clientelas menos necessitadas.

2.1 Bases institucionais

Uma dimensão do processo que não pode ser desconsiderada são as suas bases institucionais. Sistemas orçamentários bem articulados e transparentes, legislação que assegure responsabilidade fiscal e metas quantitativas referentes a saldos, primários ou nominais, e a endividamento são mecanismos de apoio ao ajuste.

O Tratado de Maastricht, de 1992, que estabeleceu condições para o ingresso de países na União Monetária Européia (MEU), determinou como limites as proporções de 3% do PIB para os déficits nominais e 60% para o endividamento bruto. Mais adiante, em 1997, de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, os países-membros deveriam buscar posições mais próximas do equilíbrio orçamentário para que, em fases recessivas, quando os déficits tendem a aumentar, o limite de 3% fosse respeitado.

A Inglaterra, que permaneceu fora da Zona do Euro, desenvolveu esquemas próprios de controle. Em 1997, foram introduzidas duas diretrizes aplicáveis à dinâmica das variáveis fiscais. A primeira, referida como regra de ouro (golden rule), restringe as operações de crédito do governo somente ao financiamento dos investimentos. A segunda determinação tem o objetivo de garantir estabilidade aos investimentos pela imposição de um limite para a dívida líquida do setor público de 40% do PIB.

Em 1998, foi aprovado o Código de Estabilidade Fiscal, uma legislação complementar, destinada a dar maior transparência à gestão orçamentária. Entre as disposições previstas, estão: especificação dos objetivos fiscais e das regras operacionais, divulgação de decisões que tenham impacto sobre o contexto macroeconômico, emprego de melhores práticas contábeis e publicação de relatórios e documentos de análise das finanças públicas.

A Nova Zelândia foi precursora na regulamentação da responsabilidade fiscal. A lei que rege a matéria, de 1994, determina que o governo seja claro em seus objetivos e nas conseqüências de suas políticas, tanto de curto quanto de longo prazo, descritos em relatórios. Embora não contenha parâmetros quantitativos, a lei preconiza e define como critério de avaliação dos gestores a redução da dívida por meio de superávits operacionais sucessivos, o equilíbrio ao longo do tempo das despesas e receitas operacionais, o correto balanço de riscos e a estabilidade das alíquotas tributárias.

O exemplo da Nova Zelândia foi seguido por pelo menos três países da América Latina: Argentina, Brasil e Peru. Nos três, a legislação foi aprovada entre 1999 e 2000. No caso argentino, a lei definiu tetos decrescentes para déficits, a serem seguidos também pelas províncias. Foi criado um fundo de estabilização fiscal, com recursos tributários, para compensar perdas de receita durante fases recessivas. Finalmente, foram banidos os gastos extra-orçamentários e definidas penalidades pelo não-cumprimento das regras. A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira prevê limites às despesas com pessoal e proíbe operações de financiamento entre esferas de governo. No Peru os déficits e o crescimento da despesa são sujeitos a tetos e há também, à semelhança da Argentina, um fundo de estabilização. Nos três países, a legislação assegura maior transparência.

2.2 Impactos macroeconômicos

É praticamente consensual a noção de que políticas fiscais responsáveis potencializam o crescimento econômico a longo prazo. A poupança do setor público e a redução permanente da taxa de juros real são fatores poderosos de aceleração da economia. Não se observa o mesmo grau de concordância em relação aos efeitos de curto prazo do ajuste fiscal. A análise mais convencional, que pode ser identificada com o pensamento keynesiano, prevê retração do produto e do emprego, uma vez que a contração fiscal funciona como redutor da demanda agregada. Sem demanda, a produção se retrai.

Estudos mais recentes, publicados a partir dos anos 1990, começaram a detectar efeitos expansivos do ajuste fiscal, mesmo a curto prazo. Essa nova literatura focaliza, em sua maioria, casos de países da Europa que, nas últimas duas a três décadas, lançaram-se em programas de equilíbrio das finanças públicas. As lições, no entanto, não valem somente para a região. Uma política fiscal contracionista pode repercutir favoravelmente sobre o nível de atividade pela redução do prêmio de risco embutido na taxa de juros. O efeito é crescente com o nível inicial de endividamento do setor público. Nessas circunstâncias, há ganhos imediatos de confiança na capacidade de o governo honrar seus compromissos.

A diminuição dos juros pela redução do prêmio de risco estimula o investimento privado. Esse é o canal preferencial de expansão não-keynesiana da economia, a curto prazo. O consumo também pode se beneficiar, de acordo com o mecanismo chamado de efeito riqueza. A ajuste fiscal sinalizaria a menor necessidade de tributação no futuro, elevando dessa maneira a renda permanente e a riqueza dos indivíduos, que assim se sentiriam mais encorajados a consumir. A composição do ajuste também é relevante. Cortes em despesas de consumo do governo são mais eficazes na estimulação do consumo privado do que reduções em outros componentes da despesa pública.

2.3 Casos de ajuste fiscal

Entre os muitos episódios de ajuste fiscal registrados desde o princípio dos anos de 1980, dois casos foram destacados por serem relevantes para referenciar o processo no Estado do Rio de Janeiro. O primeiro reúne as experiências dos principais países da União Européia que, por várias razões, inclusive a necessidade de adequação aos limites requeridos para o ingresso na união monetária, implementaram consideráveis alterações em seus orçamentos. A variedade de padrões de ajuste permite extrair recomendações valiosas para o caso do Rio de Janeiro.

Em seguida, é apresentada a experiência do Estado de São Paulo. A partir de 1995, a maior unidade da federação brasileira promoveu uma extensa remodelação em seus gastos e receitas, bem como uma igualmente ambiciosa reestruturação patrimonial. Esse episódio fornece lições complementares às do caso europeu, por se tratar de uma esfera subnacional sujeita ao mesmo contexto macroeconômico que o Rio de Janeiro.

2.3.1 Padrões de ajuste fiscal nos Países da União Européia nos anos 1990

Os principais países da União Européia, tomados em conjunto, apresentaram durante os anos 1990 resultados fiscais positivos sem precedentes na segunda metade do século XX. Nesse ciclo de ajustes, houve certa diversidade de estratégias, mas, de um modo geral, o esforço apoiou-se mais em ampliação de receitas do que em corte de despesas. Ao mesmo tempo em que as receitas aumentaram, a maioria dos países preocupou-se com reestruturações tributárias, nas quais os impostos indiretos ganharam espaço.

Os cortes de despesa concentraram-se em três categorias: salários, transferências e pagamentos de juros. Houve ainda contribuição marginal dos investimentos, parcialmente cortados, além dos efeitos das alterações no papel do estado, que se afastou de atividades em que atuava como empresário. Cabe também mencionar a introdução de mecanismos de controle de gastos, que incluem avaliação de desempenho de programas.

Outro ponto de destaque foi a institucionalização de regras voltadas à estabilização fiscal. Medidas como tetos para endividamento, metas de déficits e limites para gastos tornaram-se habituais.

A consolidação fiscal teve dois períodos distintos. O primeiro, até 1997, ano de implementação do terceiro estágio do processo de integração, e o segundo, de 1998 em diante. A análise aqui desenvolvida focaliza os dez anos entre 1992 e 2002.

Em sua primeira parte, o ajuste foi predominantemente conduzido por meio de aumentos

de receita tributária. Considerando-se apenas os países da Zona do Euro⁴, as despesas, como proporção do PIB, permaneceram constantes ao longo do período, registrando pequenas oscilações que terminaram por se compensar. Num conceito mais amplo, que engloba 15 países da União Européia (EU 15)⁵, houve pequena contribuição dos cortes de despesa promovidos pelos governos da Inglaterra e Suécia.

Nos anos seguintes, reformas tributárias em busca de maior eficiência econômica reduziram as receitas, sem que tenham sido feitos cortes suficientes de despesa. Com isso, nessa segunda fase de ajuste, o quadro fiscal se deteriorou, ainda que o resultado final de todo o período tenha sido positivo (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Ajuste fiscal na União Européia, variações em pontos percentuais do PIB

Período	Zona do euro			EU 15		
	Resultado Primário	Receita	Despesa	Resultado Primário	Receita	Despesa
1992-1995	1,3	2,1	0,8	0,4	1,3	0,8
1996-1997	2,1	1,2	-0,9	2,3	0,7	-1,5
1998-2002	-1,3	-1,6	-0,3	-1,1	-1,3	-0,3
1992-2002	2,1	1,7	-0,4	1,6	0,7	-1,0

Fonte: Briotti, M. G., “Fiscal Adjustment between 1991 and 2002: Stylized Facts and Policy Implications”, Occasional Paper Series nº 9/Fevereiro 2004 – Banco Central Europeu.

Na fase inicial do ajuste, dez dos quinze países considerados (EU 15) apresentaram acréscimos das receitas fiscais computadas como proporção do PIB. Desses, quatro experimentaram também aumentos de despesa, embora em menor escala: Alemanha, França, Grécia e Portugal. Outros quatro realizaram esforço fiscal maior ao reduzirem ou manterem constante o volume de despesas em relação ao PIB: Bélgica, Espanha, Itália e Áustria. A Dinamarca elevou receitas e despesas em igual magnitude enquanto cinco países cortaram nos dois lados do orçamento, quase sempre de forma equilibrada: Inglaterra, Suécia, Irlanda, Finlândia e Holanda.

Mesmo nessa primeira fase, o processo não foi uniforme. No período entre 1995 e 1996, o resultado primário, livre de influências causadas pelo ciclo econômico⁶, mostrou sensível progresso em comparação com os três anos anteriores. Nesses dois anos, as restrições em relação à despesa cresceram em importância enquanto os acréscimos de receita se desaceleraram.

Essa mudança na composição do ajuste foi, de certo modo, resultado de uma recomendação da Comissão Européia. Percebendo a necessidade de os países enquadrarem-se rapidamente nos critérios de Maastricht, a Comissão sugeriu que os cortes de despesa, mais difíceis de ser implementados que os aumentos de receita, fossem postos em prática de maneira gradativa. Daí a idéia do ajuste em dois estágios. Diversos incrementos de tributação registrados nos primeiros anos da década passada decorreram de impostos extraordinários, com duração limitada, ou de medidas aplicáveis apenas uma vez.

No período 1998–2002, sobretudo na segunda metade do quinquênio, o resultado primário deteriorou-se visivelmente para o conjunto de países. Medidas destinadas a reformar os sistemas tributários, voltadas à redução de alíquotas, foram mais agressivas que os cortes de despesa requeridos para evitar retrocessos no quadro fiscal. A qualidade do ajuste, entendida

⁴ Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal.

⁵ Além dos países da Zona do Euro, EU 15 inclui Inglaterra, Dinamarca e Suécia.

⁶ Em fases de recessão, a receita cai pela retração da atividade econômica, que constitui a base de arrecadação. As despesas permanecem constantes ou até aumentam, em presença de dispositivos compensatórios, como seguro desemprego. Observa-se então deterioração do resultado primário. Na fase expansiva do ciclo econômico se dá o oposto. A presente análise elimina os efeitos do ciclo econômico sobre o orçamento.

como a relação entre as contribuições de receitas e despesas para o resultado final, ganhou destaque na agenda econômica. Excessos tributários estariam inibindo o crescimento e o emprego.

Na primeira parte desse segundo período, a Europa vivia uma fase expansiva, e as reduções de alíquotas foram compensadas por aumento da base de arrecadação. O resultado corrigido, sem a influência dos ganhos temporários de receita por conta da expansão do nível de atividade, no entanto, já apontava para a deterioração. De 2000 em diante, com a retração econômica, o ritmo nos cortes de despesa diminuiu, e a piora da situação fiscal tornou-se inevitável.

Examinando o período de dez anos como um todo, os países da Zona do Euro realizaram um ajuste de maior alcance do que o obtido pelo conjunto mais amplo (EU 15). No primeiro caso, o resultado primário, como proporção do PIB, avançou 2,1 pontos percentuais. No segundo, o ganho foi de 1,6 ponto percentual.

Tanto o tamanho quanto a composição das medidas de ajuste foram decisivos para a eficácia do processo. As deteriorações mais pronunciadas ocorreram nos países de maior envigadura, como França, Itália e Alemanha. Nesses países, que na primeira fase promoveram acréscimos de receita em proporção do PIB de 3,6, 4,8 e 5,1 pontos percentuais, respectivamente, as reduções tributárias não encontraram a devida compensação em cortes de despesa. São, por isso, os casos mais proeminentes de fadiga fiscal nos anos finais do processo.

Em contraste, conseguiram avançar ou ao menos não retroceder no período 1998–2002 países como a Espanha, Inglaterra, Dinamarca, Bélgica, Áustria e, em especial, a Finlândia, que reduziu despesas na proporção de 5,4 pontos percentuais do PIB. Além dos fatores tamanho e composição, que explicam em boa parte os diferentes desfechos do processo, é necessário ter em mente que, enquanto as regras fiscais estabelecidas pela União Européia, de Maastricht ao terceiro estágio da integração, em 1997, eram requisitos para o ingresso na união monetária, seu efeito sobre os governos nacionais foi muito mais mobilizador do que na fase seguinte, quando já faziam parte do grupo.

A Tabela 2 apresenta a evolução do ajuste para 14 países em três etapas: 1992–1995, 1996–1997 e 1998–2002. Adicionalmente, os países estão agrupados segundo características de seus respectivos processos. No primeiro grupo, estão aqueles em que a tônica foi a redução de despesas. No segundo, o predomínio foi o crescimento das receitas, e, no terceiro, encontram-se os que seguiram estratégias mistas, em linha com a recomendação de se fazer o ajuste em dois estágios.

Tabela 2 – Ajustes fiscais em países europeus, variações em pontos percentuais do PIB

Ajustes baseados em cortes de despesas

Período	Resultado primário	Receita	Despesa
IRLANDA			
1992-1995	-0,7	-1,9	-1,3
1996-1997	0,9	-1,7	-2,6
1998-2002	-4,3	-5,0	-0,7
1992-2002	-4,1	-8,6	-4,6
HOLANDA			
1992-1995	0,1	-3,9	-3,9
1996-1997	1,6	-0,6	-2,2
1998-2002	-1,5	-0,8	0,7
1992-2002	0,2	-5,3	-5,4

Ajustes baseados em cortes de despesas

Período	Resultado primário	Receita	Despesa
FINLÂNDIA			
1992-1995	-0,7	-1,9	-1,2
1996-1997	-0,1	-2,6	-2,5
1998-2002	5,2	-0,2	-5,4
1992-2002	4,4	-4,7	-9,1
SUÉCIA			
1992-1995	-5,0	-4,5	0,4
1996-1997	5,8	1,5	-4,4
1998-2002	-1,5	-2,7	-1,3
1992-2002	-0,7	-5,7	-5,3
INGLATERRA			
1992-1995	-3,1	-2,8	0,3
1996-1997	3,2	-0,3	-3,5
1998-2002	0,0	1,2	1,2
1992-2002	0,1	-1,9	-2
BÉLGICA			
1992-1995	2,5	2,7	0,3
1996-1997	0,7	0,7	-0,1
1998-2002	0,1	0,6	0,6
1992-2002	3,3	4,0	0,8
ITÁLIA			
1992-1995	4,1	2,3	-1,8
1996-1997	2,7	2,5	-0,2
1998-2002	-2,9	-2,8	0,1
1992-2002	3,9	2,0	-1,9
PORTUGAL			
1992-1995	1,7	3,9	2,2
1996-1997	-0,8	1,1	1,8
1998-2002	-0,2	2,3	2,6
1992-2002	0,7	7,3	6,6

Estratégia em dois estágios

Período	Resultado primário	Receita	Despesa
DINAMARCA			
1992-1995	-1,8	1,8	3,7
1996-1997	1,6	0,1	-1,5
1998-2002	0,1	-0,7	-0,8

Período	Resultado primário	Receita	Despesa
1992-2002	-0,1	1,2	1,4
ALEMANHA			
1992-1995	2,0	3,5	1,5
1996-1997	1,3	1,1	-0,3
1998-2002	-1,4	-1,7	-0,3
1992-2002	1,9	2,9	0,9
GRÉCIA			
1992-1995	4,6	7,5	2,9
1996-1997	2,8	2,8	-0,1
1998-2002	-1,4	1,2	2,6
ESPANHA			
1992-1995	1,3	1,1	-0,1
1996-1997	2,5	-0,2	-2,7
1998-2002	0,5	0,3	-0,2
1992-2002	4,3	1,2	-3
FRANÇA			
1992-1995	-1,5	1,2	2,7
1996-1997	2,6	2,4	-0,2
1998-2002	-1,5	-1,7	-0,2
1992-2002	-0,4	1,9	2,3
ÁUSTRIA			
1992-1995	-1,2	1,7	2,9
1996-1997	3,1	0,3	-2,8
1998-2002	0,5	-1,1	-1,7
1992-2002	2,4	0,9	-1,6

Fonte: Briotti, M. G., "Fiscal Adjustment Between 1991 and 2002: Stylised Facts and Policy Implications", Occasional Paper Series nº 9/Fevereiro 2004 – Banco Central Europeu.

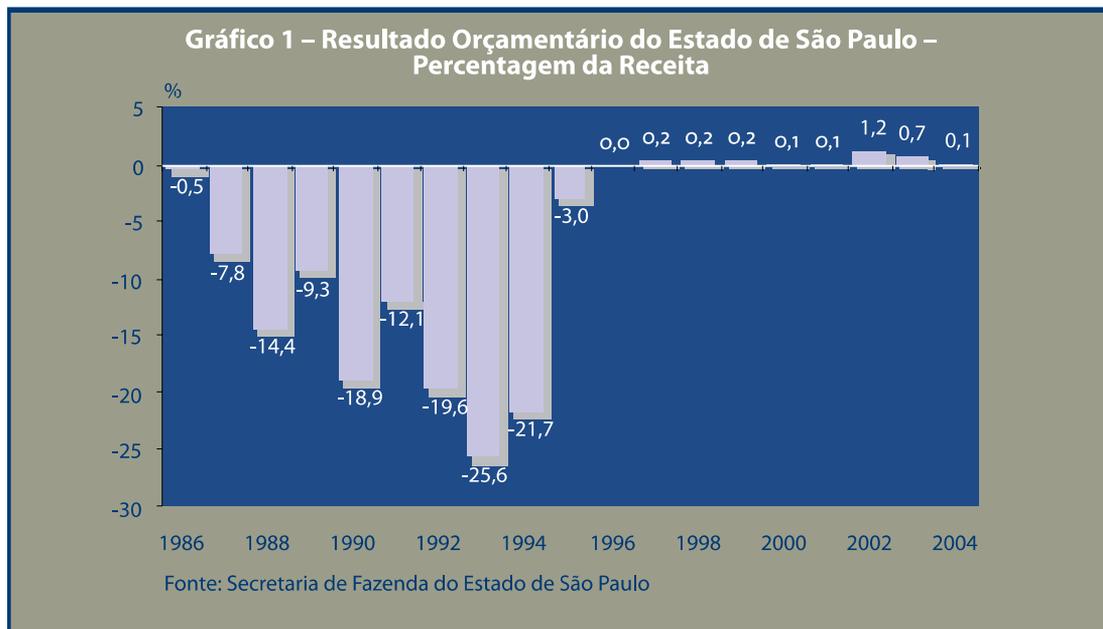
Embora o balanço geral do processo de ajuste dos países europeus seja positivo, já ficou demonstrado que períodos prolongados de retração econômica enfraquecem o esforço fiscal, com efeitos nocivos sobre a sua credibilidade. A longo prazo, o principal desafio dessas economias é o envelhecimento da população e o impacto sobre os sistemas previdenciários. Países como a Inglaterra realizaram reformas de razoável profundidade, deixando seus sistemas financeiramente viáveis. Em compensação, França e Alemanha ainda adiam os inevitáveis ajustes, necessários para enfrentar um futuro de maiores restrições.

2.3.2 O ajuste fiscal do Estado de São Paulo

2.3.2.1 Situação orçamentária

Déficits orçamentários médios de 20% da receita total, que ajudaram a construir, em 1994, um passivo superior a R\$ 60 bilhões, eram a prática das finanças públicas do Estado de São

Paulo, na primeira metade da década passada. Em 1995, primeiro ano da gestão Mario Covas, teve início um rigoroso programa de ajuste fiscal e reestruturação financeira, que atuava tanto nos resultados correntes como nos valores patrimoniais. O resultado orçamentário, ainda negativo, recuou para 3% da receita. No ano seguinte, o orçamento voltou a se equilibrar, o que não ocorria desde 1986, dando início a uma seqüência ininterrupta de resultados superavitários (ver Gráfico 1).



Desajustes fiscais crônicos, como o de São Paulo, num ambiente de inflação de quatro dígitos, criam mecanismos de reprodução. Um deles é a desordem contábil da execução orçamentária, que impede uma gestão minimamente criteriosa. O primeiro desafio do secretário de Fazenda, Yoshiaki Nakano, foi o de dar visibilidade e coerência à movimentação de receitas e despesas. A informatização foi essencial para a rapidez com que o estado reverteu a sua condição de deficitário contumaz. Entre os principais instrumentos de gestão implantados a partir de 1996 destacam-se o Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de São Paulo (SIAFEM-SP), o Sistema de Informações Gerenciais (SIGEO) e o Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras.

De posse desses instrumentos, o governo reduziu gastos, pagando a seus fornecedores preços mais competitivos, desmontando barreiras burocráticas que retardam e encarecem as compras de bens e serviços, defendendo-se melhor das engrenagens da corrupção. No primeiro momento, todos os valores contratados foram renegociados. Os gastos com contratos terceirizados, por exemplo, foram reduzidos em cerca de 40%, entre 1995 e 2000. A Bolsa Eletrônica de Compras, a partir de 2000, e o Pregão Presencial, de 2003 em diante, proporcionaram economia crescente, chegando a 2% da receita corrente líquida, em 2004. Nos leilões da Bolsa, a Secretaria de Fazenda estabelece um preço máximo, e os fornecedores competem oferecendo deságios. O risco de atraso no recebimento é desprezível, o que reduz os preços de oferta e atrai novos fornecedores.

A outra face da modernização administrativa implementada foi o aumento da eficiência da máquina arrecadadora ao mesmo tempo em que se bloqueavam as brechas da sonegação. Pelos cálculos do secretário de Fazenda, foi possível eliminar um vazamento da ordem de

um bilhão de dólares por ano na receita de ICMS por conta de liminares da justiça que autorizavam as distribuidoras a retirar combustível das refinarias sem pagar o tributo. Depois de muitos pleitos ao poder judiciário, a secretaria finalmente conseguiu deslocar a cobrança para a refinaria.

A receita real do ICMS, deflacionada pelo IGP-DI, atingiu um recorde histórico em 1996, fruto de aprimoramento administrativo, sem requerer elevação da carga tributária. Desde então, a arrecadação do principal tributo, responsável por quase 90% da receita estadual, tem sofrido oscilações em face dos choques representados pela crise da Rússia, em 1998, e pelo racionamento de energia, em 2001, bem como da política monetária restritiva implementada no primeiro ano do governo Lula. A capacidade de recuperação, no entanto, é rápida. Entre 2003 e 2005, a receita cresceu 9,2%, em termos reais. Outro resultado merecedor de destaque foi a multiplicação por três da receita real do IPVA, entre 1994 e 2002.

Tabela 3 – Arrecadação Tributária do Estado de São Paulo

Ano/mês	Receita tributária					Total
	ICMS	IPVA	AIR	ITCMD	Taxas	
1994	32.980,1	756,3	1,1	94,1	855,5	34.676,1
1995	38.624,9	1.810,0	0,5	151,2	1.385,0	41.971,6
1996	41.032,0	1.967,4	2,4	188,8	1.928,8	45.119,3
1997	40.416,0	2.322,9	0,8	243,3	2.063,4	45.046,5
1998	38.992,6	2.510,9	0,5	219,3	2.040,3	43.763,6
1999	38.057,1	2.262,0	0,4	230,6	1.885,3	42.435,4
2000	40.593,7	2.220,0	0,3	223,0	1.841,7	44.878,5
2001	40.700,7	2.418,8	0,1	169,9	1.715,6	45.005,2
2002	39.625,7	2.466,9	0,1	336,0	1.671,3	44.099,9
2003	34.829,9	2.056,1	0,0	621,1	1.595,8	39.103,0
2004	36.357,2	2.182,1	0,0	332,3	1.920,5	40.792,1
2005	38.003,2	2.354,3	0,0	327,1	2.081,5	42.766,1

Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo

Nota: Em milhões de reais de janeiro de 2006, deflacionados pelo IGP-DI.

O ajuste de São Paulo antecedeu e antecipou o ciclo de contenções fiscais nas outras unidades da federação, ocorridas ao final da década passada. Em 1996, quando o estado realizou seu primeiro superávit primário em dez anos, de R\$ 370 milhões, o conjunto das unidades da federação apresentava um déficit consolidado de R\$ 4,7 bilhões. Entre 1995 e 1996, não podendo mais contar com os artifícios que a alta inflação propiciava à gestão fiscal, como o atraso na liberação de recursos e o conseqüente achatamento do valor real dos dispêndios, estados como o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná mais do que dobraram seus déficits. Somente em 2000, com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o ajuste se generalizou entre os estados.

A LRF, com o objetivo de garantir equilíbrio fiscal permanente às três esferas de governo, estabeleceu uma série de regras aplicáveis aos fluxos de receitas e despesas bem como ao endividamento. Para as despesas com pessoal ativo nos estados, fixou-se o teto de 60% da receita corrente líquida (RCL), e de 12% para inativos. A renúncia fiscal ou a criação de uma nova despesa precisam ser acompanhadas de medidas compensatórias tais como a extensão da base de arrecadação ou o aumento das alíquotas tributárias. São vedadas as contratações de despesas que não possam ser quitadas no próprio mandato, a menos que se comprovem

disponibilidades de caixa para tanto. A lei também determina limites para as despesas com o serviço da dívida, em geral de 13% da RCL.

Quanto ao endividamento, considerado em termos líquidos⁷, não deveria superar o valor equivalente a duas vezes a RCL, embora esse requisito pudesse ser atendido em até 15 anos, desde que, a cada ano, 1/15 da proporção excedente fosse eliminada.

2.3.2.2 Despesas

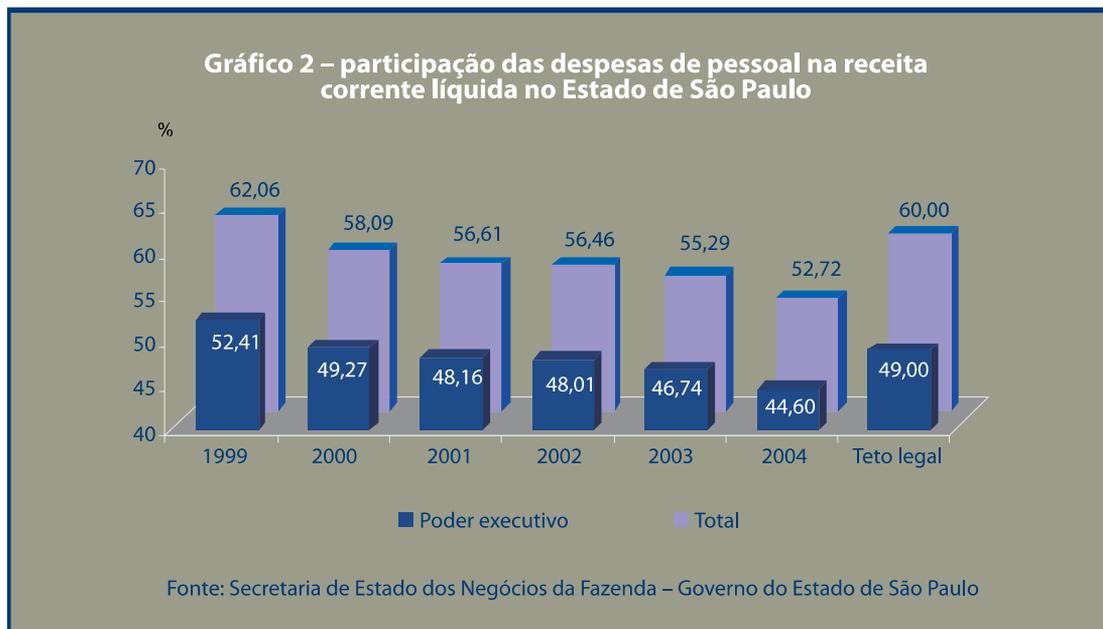
No caso de São Paulo, o enquadramento aos parâmetros legais relativos às despesas obviamente exigiu esforço fiscal adicional. O superávit primário de R\$ 577,5 milhões, em 1999, evoluiu para R\$ 1,7 bilhão, em 2000, e R\$ 2,9 bilhões, em 2001, crescendo mais lentamente desde então, numa evidência da sustentabilidade do ajuste. Nos dois primeiros anos de vigência da LRF, refletindo o fato de estar em um ponto relativamente mais adiantado da trajetória de ajuste que as demais unidades da federação, o Estado de São Paulo apresentou um superávit correspondente a 75% do saldo consolidado de todos os estados e mais o Distrito Federal.

Nos anos seguintes, à medida que os demais entes federados avançavam em seus respectivos processos de ajuste, a contribuição paulista declinava. Em 2004, quando pela primeira vez todas as unidades da federação assinalaram resultados positivos e o superávit consolidado totalizou R\$ 13,4 bilhões, a parcela do Estado de São Paulo havia se reduzido a 23% (ver Tabela 4).

Tabela 4 – Resultado fiscal primário (R\$ milhões)

	1996	2000	2004
São Paulo	370,0	1.707,5	3.129,6
Total das UFs	-4.743,9	2.260,3	13.341,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.



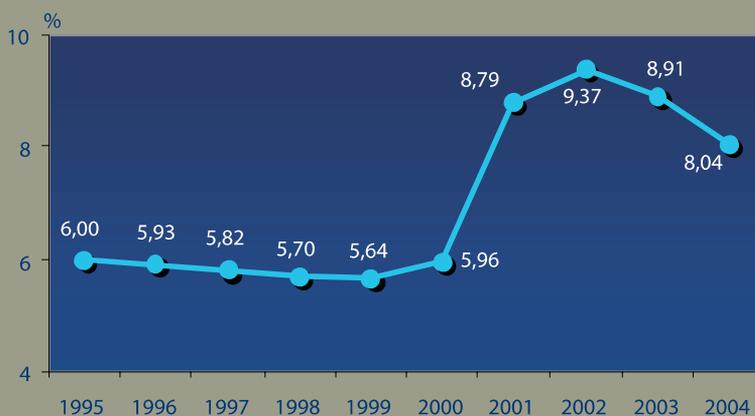
⁷ Deduzem-se as disponibilidades de caixa, aplicações e demais haveres financeiros.

Um dos elementos cruciais para o aumento do superávit primário em São Paulo foi o enquadramento da despesa com pessoal no limite de 60% estabelecido pela LRF. Em 1999, um ano antes da vigência da lei, a relação entre pessoal ativo e receita corrente líquida (RCL) era de 62,1%. Em 2004, esse coeficiente havia declinado para 52,72%. No mesmo período, a parcela das despesas de pessoal oriundas do poder executivo retrocedeu de 52,4% para 44,6% da RCL (ver Gráfico 2).

O ajuste dessas despesas, a rigor, vem se dando desde a metade da década passada, ainda que não de forma linear. Em dezembro de 1994, o setor público paulista contava com 1.298.891 funcionários, entre ativos e inativos. Seis anos depois, o número caiu para 1.166.996. Foram demitidas 192.198 pessoas, mas a redução líquida do quadro foi de 131.895, em razão do acréscimo de 60.303 no contingente de inativos.

Ainda no campo das despesas, por força de vinculações constitucionais, os gastos com educação e saúde, efetuados pelo governo paulista, passaram de 39,02% das receitas líquidas, em 2000, para 42,93%, em 2004. Neste último ano, o dispêndio conjunto nas duas rubricas foi de R\$ 17,1 bilhões. Outra mudança no perfil de gastos foi o aumento da participação das despesas com segurança pública. Nos anos 90, estas representavam cerca de 5% das despesas totais. De 2000 em diante, a proporção se elevou para a faixa situada entre 8% e 9% (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 – Despesas com segurança pública em proporção das despesas totais do Estado de São Paulo



Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo
Nota: o dado de 1997 foi ajustado pela exclusão de transferências extraordinárias.

2.3.2.3 Endividamento

O enquadramento rápido de São Paulo às exigências da LRF relativas ao endividamento também se explica por um trabalho anterior da Secretaria de Fazenda do Estado. Primeiramente, o ajuste das receitas e despesas, iniciado em 1995, conteve a marcha galopante do endividamento. Seria irrealista, contudo, imaginar que esse esforço, por si só, pudesse reduzir o passivo do estado e com isso suavizar o peso dos encargos. Para tanto, adicionalmente, o governo paulista pôs em prática um projeto de ajuste patrimonial, composto pelo Programa Estadual de Desestatização e pela renegociação, com a União, da dívida do estado que, em 1995, já superava os R\$ 60 bilhões.

Apesar do valor expressivo assumido pela dívida paulista, o que tornava ainda mais urgente a busca de uma solução, o quadro se reproduzia nos demais estados. Entre 1991 e 1996, a dívida consolidada dos governos estaduais e municipais cresceu 86%, em termos reais. Esse crescimento se deu a despeito de duas operações de refinanciamento patrocinadas pela União: a primeira em 1989 e a segunda em 1993. A parcela da dívida que mais cresceu foi a mobiliária, que triplicou, passando de um terço a quase 60% do total, em cinco anos. Esse crescimento se explica pela capitalização de juros ao principal, numa conjuntura de taxas reais da ordem de 30%, como em 1995.

São Paulo era responsável por 40% do endividamento dos estados, em 1996. A dívida paulista, além de ser a maior, tinha certas peculiaridades. Em primeiro lugar, a fração contratada ao Tesouro Nacional, de 14%, era a menor na comparação com as outras unidades da federação. A média dos estados era de 30%, superando 80% em alguns estados da região Nordeste. Em contrapartida, a dívida com órgãos ou instituições públicas não federais atingia em São Paulo a proporção de 44% do total, mais do dobro do que registravam o Distrito Federal e o Paraná, unidades da federação que fizeram uso dessa modalidade de financiamento (ver Tabela 5).

Tabela 5 – Estrutura do endividamento estadual - São Paulo e estados selecionados

UFs	Dívida fundada									
	Contratual							Total	Flutuante	Total
	Setor público					Outros Credores				
	Mobiliária	Externa	Tesouro	Outros Federais	Não Federais					
Total das UFs	32	8	30	3	21	0	55	6	100	
Nordeste	11	10	68	7	0	0	76	3	100	
Minas Gerais	64	6	17	1	6	0	24	5	100	
Rio de Janeiro	62	2	25	5	4	1	35	2	100	
São Paulo	31	6	14	0	44	0	58	4	100	
Paraná	10	21	39	7	18	0	63	6	100	
Rio Grande do Sul	61	5	30	0	0	0	30	4	100	
Distrito Federal	0	10	0	64	20	0	84	6	100	

Fonte: IPEA, com base em dados da STN.
 Nota: Posição em outubro de 1996.

Por trás da denominação genérica, a dívida com instituições públicas não federais significava o montante de financiamentos contraídos pelo Estado de São Paulo ao Banespa e à Nossa Caixa Nosso Banco. O papel desempenhado por essas instituições só foi possível por se tratar de agentes do governo paulista, o que lhes permitia captar recursos em volume inacessível a outros estados.

Nem por isso São Paulo ficou menos vulnerável às elevações da taxa de juros. Em fins de 1996, a dívida estadual correspondia a 2,63 vezes a receita corrente líquida, fator superado apenas pelos três estados da região Centro-Oeste e por Rondônia. Esses quatro estados reunidos representavam 10% da dívida consolidada de todas as unidades da federação.

É nesse contexto que começa a tomar forma uma nova operação de refinanciamento das dívidas estaduais pela União: o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, fundamentado na lei 9.496/97. A União impôs condições para a renegociação na forma de ajuste fiscal, privatização, reforma administrativa e parâmetros de endividamento. Mais uma vez São Paulo beneficiou-se por ter se lançado antes dos outros estados em um programa de reestruturação fiscal e pôde ser o primeiro a assinar um contrato de refinanciamento, em 22 de maio de 1997. Ou-

tros seis estados, principalmente do Nordeste, também concluíram seus acordos naquele ano. A grande maioria o fez em 1998, e o Rio de Janeiro e o Distrito Federal, em 1999.

Do total reescalonado⁸, São Paulo absorveu 53%. As condições obtidas pelo estado, todavia, foram semelhantes às acordadas com as demais unidades da federação: 30 anos de prazo, encargos de IGP-DI mais 6% ao ano e limite de comprometimento de 13% da receita corrente líquida. Ao fim dos 30 anos, na eventualidade de ainda haver algum débito remanescente, o pagamento seria prorrogado por até 120 meses. Além da receita tributária, as transferências constitucionais poderiam funcionar como garantia.

No bojo do refinanciamento das dívidas, foi lançado também o Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), denominada um tanto eufemística. A verdadeira intenção dos formuladores do programa era a supressão do canal de financiamento ao déficit dos estados representado pelos bancos estaduais, e o meio para isso era a privatização dessas instituições ou, em casos extremos, a liquidação.

A situação de São Paulo era novamente peculiar pela extensão de sua dívida com instituições financeiras estaduais. Sob a coordenação do Banco Central, teve lugar um processo de federalização do Banespa, à margem do PROES, cujos custos corresponderam a 65% de tudo o que a União despendeu com o propósito de reestruturar os bancos estaduais. Os principais elementos são enumerados a seguir, conforme descrição publicada no site do Banco Central:

- ❖ Em 27 de novembro de 1996, foi firmado “Protocolo de Acordo” entre a UNIÃO e o Estado de São Paulo objetivando a reestruturação do sistema financeiro do ESTADO, com base na Medida Provisória N° 1.514-3, ficando ajustado que o Governo Federal adquiriria a dívida do ESTADO e de entidades por ele controladas junto à Nossa Caixa e ao BANESPA existente em 31 de março de 1996, sendo que o ESTADO transferiria 51% das ações ordinárias do BANESPA à UNIÃO.
- ❖ Em 27 de dezembro de 1996, pela Lei Estadual n° 9.466, o ESTADO foi autorizado a transferir 51% das ações ordinárias do BANESPA para a UNIÃO.
- ❖ Depois de celebrado, em 22/05/97, o “Contrato de Assunção da Dívida Contratual do Estado de São Paulo”, amparado pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, foi também assinado o “Contrato de Confissão, Promessa e Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas” entre a UNIÃO e o ESTADO. Esse contrato define a transferência para a UNIÃO de 9.547.200.000 ações ordinárias nominativas do BANESPA, de propriedade do ESTADO, correspondendo a 51% do seu capital votante.
- ❖ A partir dessas negociações, o Conselho Monetário Nacional autorizou o Conselho Diretor do BANESPA a não inscrever, em Créditos de Liquidação Duvidosa, os valores relativos à Consolidação da Dívida do ESTADO e suas empresas, efetuada em 15/06/92, dispensando-o da constituição das respectivas provisões desde dezembro de 1994.
- ❖ Com a cessão dos créditos públicos ao Governo Federal, o BANESPA recebeu em troca títulos públicos federais (LFT-A e LFT-B), além de R\$ 2,9 bilhões em ativos securitizados relativos ao passivo previdenciário do banco que rendem IGP-DI mais 12% ao ano. O BANESPA também trocou em definitivo os títulos públicos estaduais no valor de R\$ 22,9 bilhões por títulos federais.

⁸ R\$ 132 bilhões, em valores de dezembro de 2000.

- ❖ No dia 29/12/97, o BACEN efetuou compra definitiva de R\$ 8 bilhões em LFT-A, dando início ao processo de resgate da liquidez do BANESPA.

Ao final do processo de federalização e posterior saneamento, o Banespa foi finalmente privatizado, sendo vendido ao Banco Santander, em 2000.

Embora constasse das contrapartidas exigidas pela União para refinar as dívidas dos estados, a privatização de empresas públicas já fazia parte do elenco de medidas saneadoras das finanças públicas paulistas, implantadas na gestão Covas. O Programa Estadual de Desestatização (PED), entre 1997 e 2004, arrecadou R\$ 24.984 milhões, incluídos os valores relativos às empresas transferidas ao Governo Federal no âmbito do Acordo da Dívida – Fepasa, Ceagesp, Cesp e Banespa –, às empresas privatizadas, à alienação de participações e às receitas de concessões. Considerando-se ainda a transferência do passivo financeiro existente nas estatais, o resultado global do PED passou a R\$ 34.554 milhões (ver Tabela 6).

Tabela 6 – Programa Estadual de Desestatização, São Paulo – em R\$ milhões

Setores	Moeda	Títulos CPA	Dívida transferida	Total geral	%
Energético	14.167	1.149	9.468	24.784	71,7
Transportes	5.318	5	102	5.426	15,7
Financeiro	2.448	....	....	2.448	7,1
Saneamento	1.619	....	....	1.619	4,7
Outros	277	....	....	277	0,8
Total	23.830	1.154	9.570	34.554	100
%	69,0	3,3	27,7	100	----

Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo

A renegociação da dívida, com a extensão dos prazos de vencimento, permitiu uma sensível redução nas despesas com amortizações. Em 1996, o estado desembolsou R\$ 3,1 bilhões por conta dessa rubrica. Em 2001, a despesa baixou para R\$ 890 milhões, crescendo progressivamente até alcançar R\$ 1,2 bilhão, em 2004. A despesa com juros, no entanto, não só continuou elevada, como cresceu ainda mais, passando de R\$ 2,3 bilhões, em 1999, para R\$ 3,8 em 2004.

De 2000 a 2005, após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a dívida consolidada do Estado de São Paulo ainda cresceu 83,0%, em termos nominais, ou 7,3%, descontada a alta do IGP-DI. A dívida líquida, isto é, a obtida após a exclusão do ativo financeiro, cresceu 79,1%, em termos nominais, e 5,0, em bases reais. Esse segundo conceito é o utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional para a avaliação do desempenho dos estados.

Em três dos seis anos de vigência da LRF, a dívida líquida do Estado de São Paulo permaneceu abaixo do limite de 200% da receita corrente líquida: 2000, 2001 e 2005. No primeiro ano de vigência da LRF, a proporção foi a mais baixa do período, 194,57%, mostrando, mais uma vez, que São Paulo já vinha se adequando à necessidade de ajuste fiscal, em âmbito macroeconômico (ver Tabela 7).

Nos anos centrais do período, de 2002 a 2004, a dívida líquida paulista cresceu 55%, em valores absolutos, saltando de 198,36%, em 2001, para 227,37%, em 2002, como proporção da RCL. Desajustes semelhantes se verificaram na maioria dos estados. A razão desse desacerto temporário foi a aceleração do IGP-DI, que em 2002 registrou elevação de 26,41%. Esse índice, usado para corrigir o saldo devedor, sofreu o impacto da forte desvalorização cambial, que fez a cotação da moeda americana avançar de cerca de R\$ 2,50, em abril, para R\$ 4,00, em ou-

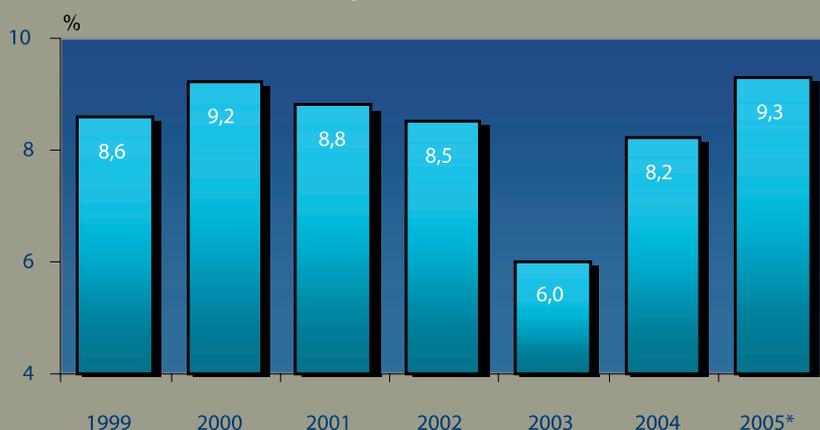
tubro. Em 2003 e 2004, o IGP-DI ainda permaneceu na faixa dos 10% de variação anual, o que retardou o reenquadramento. Foi somente em 2005, quando o IGP-DI registrou alta de 1,21%, que a dívida líquida voltou a ficar abaixo dos 200% da RCL.

Tabela 7 – Endividamento do Estado de São Paulo – Em R\$ mil

Especificação	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dívida Consolidada (DC)	68.862.447,00	77.841.720,00	97.157.151,61	106.832.576,00	121.407.857,00	126.001.390,19
Dívida Mobiliária	403.335,00	473.130,00	563.737,04	695.540,00	808.501,00	962.508,87
Outras Dívidas	68.459.112,00	77.368.590,00	96.593.414,57	106.137.036,00	120.599.356,00	125.038.881,32
Ativo Financeiro (AF)	6.018.635,00	7.059.683,00	6.947.106,46	8.955.712,00	11.371.698,00	13.463.496,82
Dívida Consolidada Líquida (DCL)=(DC-AF)	62.843.812,00	70.782.037,00	90.210.045,15	97.876.864,00	110.036.159,00	112.537.893,38
Receita Corrente Líquida - RCL	32.298.817,00	35.683.659,00	39.675.808,00	43.699.168,00	49.418.526,00	56.769.258,79
% da DC sobre a RCL	213,20	218,14	244,88	244,47	245,67	221,95
% da DCL sobre a RCL	194,57	198,36	227,37	223,98	222,66	198,24

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 4 – Investimento como proporção da receita corrente líquida – Estado de São Paulo



Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo

*Previsão Orçamentária

Com as contas em ordem, o estado tem investido acima de 8% da receita corrente líquida. Somente em 2003, ano de retração, em que a receita de ICMS caiu 5,9%, a taxa de investimento ficou aquém do padrão. Dos R\$ 4.054 milhões investidos em 2004, 45,8% destinaram-se às áreas sociais – habitação em primeiro lugar – e 45,4% a transportes, para a implantação, duplicação e recuperação de rodovias e ampliação das linhas de metrô e trens urbanos. Os investimentos orçados para 2005 representavam 9,3% da receita corrente líquida, proporção recorde (ver Gráfico 4).

Um indicador da magnitude do ajuste fiscal de São Paulo é a relação entre saldo de caixa e restos a pagar. Em 31 de dezembro de 1994, essa relação era de 0,13, o que equivale a dizer que o montante de compromissos financeiros era 7,7 vezes maior que o dinheiro em caixa do tesouro estadual. Dez anos depois, a relação havia subido para 1,64, mostrando que todas as despesas contratadas em 2004 mas não pagas durante o exercício dispunham de contrapartida financeira.

Uma visão alternativa do ajuste fiscal de São Paulo é dada pela comparação entre as despesas totais realizadas pelo estado e pelo conjunto das unidades da federação. Em 1995 e 1996, o gasto efetivado pelo Estado de São Paulo correspondia a 30,7% do gasto total feito pelos estados brasileiros. Entre 2002 e 2004, a proporção média baixou para 27,2%.

3. Análise da infra-estrutura de suporte à gestão fiscal

Os capítulos anteriores identificaram a necessidade de um ajuste fiscal emergencial apontando linhas de ação imediata cuja sustentação e aprofundamento dependem de um realinhamento estratégico da administração pública estadual. A análise da infra-estrutura da gestão fiscal complementa esse diagnóstico identificando um conjunto de problemas relacionados com a organização e a gestão do Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, considera-se que o aprimoramento do ajuste fiscal pressupõe uma etapa inicial de inflexão de trajetória à qual necessariamente se acopla um conjunto de medidas voltadas para o realinhamento estratégico e o fortalecimento técnico e organizacional dos componentes que constituem a infra-estrutura da gestão fiscal:

- ❖ Estrutura organizacional da área-função;
- ❖ Estratégia, planejamento e resultados;
- ❖ Processos de trabalho (em nível macro), sistemas de informação e ferramentas de apoio; e
- ❖ Recursos humanos: perfil, qualificação, adequação e incentivos.

Ditos componentes orientaram a análise e identificação de problemas organizacionais e de gestão nas áreas que são diretamente relevantes para o ajuste fiscal, quais sejam: arrecadação tributária e fiscalização; dívida ativa e planejamento, orçamento e execução financeira. Complementarmente, foram analisados também a área de gestão do patrimônio e os processos e atividades nas áreas de gestão de recursos humanos, contratações e licitações e convênios. Considera-se que essas áreas e processos acarretam também impacto relevante sobre a efetividade e sustentação do ajuste fiscal.

Foram objeto de coleta de informações e análise os órgãos e/ou atividades diretamente relacionados com a gestão fiscal e seus resultados. Delinearam-se como fontes relevantes de informações as unidades administrativas e respectivas equipes técnicas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ, conforme indicado no Quadro 1.

As informações foram obtidas por meio de entrevistas e de exame de documentação indicada pelos técnicos do TCE-RJ, sobretudo relatórios de inspeção, os quais representam valioso repositório de diagnósticos e recomendações para o aprimoramento da administração pública estadual⁹.

A análise inclui a recomendação de ações destinadas ao aperfeiçoamento, ajustamento, remoção de obstáculos ou realinhamento desses processos ou projetos-chave.

Quadro 1: Fontes de informação/Macroestrutura formal:

Executivo e TCE-RJ		
Áreas-funções	Órgão responsável	Fonte no TCE
Arrecadação tributária e fiscalização	Secretaria de Estado da Receita (SER)	SSR/CCR
Dívida ativa	Procuradoria da Dívida Ativa (PDA)	SSR/CCR/CAD
Execução financeira e orçamento	Secretaria de Estado de Finanças (SEF) Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN)	3ª IGE / 4ª IGE/CAD
	Secretaria de Estado de Controle e Gestão – CONTROLE	
Gestão de recursos humanos	Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação (SARE)	2ª IGE / 7ª IGE
Contratos e licitações	Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação (SARE)	2ª IGE / 7ª IGE
Convênios	Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN)	3ª IGE / 6ª IGE
Patrimônio	Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação (SARE)	2ª IGE / 7ª IGE

3.1 Arrecadação tributária e fiscalização

Essa área compreende as atividades que compõem as etapas do processo de arrecadação – cadastro, arrecadação, cobrança, fiscalização e contencioso – realizadas no âmbito da Secretaria de Estado da Receita (SER). Os problemas relativos a essa área são apresentados nos itens que se seguem.

3.1.1. Fragilidade e inadequação da estrutura organizacional

Criada em 2003 pela partição da antiga Secretaria de Estado da Fazenda, a estrutura da SER¹⁰ não reflete o aproveitamento dos potenciais de mudança e inovação para a racionalização e redesenho de processos, em especial os viabilizados pela tecnologia da informação.

As atividades de arrecadação estão organizadas em formato que segmenta as rotinas de declaração do contribuinte que geram o crédito tributário de ICMS do controle e acompanhamento do seu efetivo pagamento. A implantação recente de sistema informatizado para a automação dessas rotinas não foi acompanhada da integração organizacional entre as etapas de declaração, arrecadação, fiscalização e cobrança (item 3.4).

⁹ As entrevistas e a documentação examinada estão indicados nas referências ao final deste capítulo.

¹⁰ Decreto nº 32.661 de 20 de janeiro de 2003.

A nova estrutura implantada fortaleceu o planejamento da ação fiscal, com a criação do Departamento de Planejamento Fiscal (DPF), mas permanece pendente de solução a fragilidade dessa unidade devido à carência de quadros (item 3.3) e à inadequação e baixa integração dos sistemas de informação a que se fez referência. As atividades de fiscalização no âmbito da SER estão organizadas em formato que combina a especialização por setores da atividade econômica com a organização geográfica em delegacias regionais de fiscalização.

A estrutura descentralizada das delegacias de fiscalização na sua conformação atual não é adequada ao aproveitamento das potencialidades de integração das suas rotinas com a informatização de processos e bancos de dados: a atuação descentralizada das delegacias na iniciativa de ação fiscal se afigura obsoleta diante da possibilidade da fiscalização orientada por sistemas de informação. A situação atual registra avanços na utilização de sistema de informação em apoio ao trabalho dos fiscais sob supervisão do DPF, mas não removeu as circunstâncias geradoras de pressão política sobre as posições hierárquicas de delegado.

Mantém-se a atuação insulada dessas unidades sob bases territoriais locais quando é possível a fiscalização integrada baseada nas informações de cadastro, declaração e arrecadação. Nesse sentido, seria necessário um esforço de constituição de bases de dados dos contribuintes com a concomitante interligação de informações e processos. Adicionalmente, há evidências de extrema limitação de meios e precariedade da infra-estrutura física das delegacias, conforme apurado em inspeção do TCE-RJ (2004b).

As áreas de apoio da SER estão organizadas em formato tradicional que adota soluções ultrapassadas de verticalização dessas atividades¹¹ deixando de aproveitar possibilidades de aplicação da tecnologia da informação, de terceirização de atividades e de implementação de formatos organizacionais que permitam maior proximidade com as áreas-fim. A introdução de aperfeiçoamentos nessas áreas, entretanto, deve ser coordenada para incluir a administração pública estadual no seu conjunto, em se tratando de atividades que são comuns a todos os órgãos e entidades.

3.1.1.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Redesenho da estrutura organizacional e dos processos de arrecadação, fiscalização e controle, integrando por meios de sistemas informatizados as etapas da gestão fiscal. As ações com esse propósito deverão abranger também a área da dívida ativa (item 3.3).
- ❖ Reestruturação das delegacias voltada para a prestação de serviços ao contribuinte com qualidade de atendimento e infra-estrutura adequada.
- ❖ Revisão de competências e atividades para suprimir a iniciativa local de ação fiscal em conexão com o aprimoramento do planejamento e controle da fiscalização para incorporar as potencialidades da informatização.
- ❖ Acompanhamento contínuo da adimplência do contribuinte baseado em sistema de informações integrado (item 3.4).

¹¹ É o caso da criação de unidade administrativa para prestação de serviços de transporte, no âmbito do Departamento Geral de Administração e Finanças. Atividades dessa natureza poderiam ser providas por meio de terceirização, com ganhos em qualidade de gestão e economicidade, desde que adequadamente contratadas.

3.1.2 Instabilidade e vulnerabilidade política e institucional

A volatilidade de estruturas, rotatividade de titulares e posições de alta hierarquia e de assessoramento afeta de forma adversa a construção e a manutenção de uma visão estratégica, a continuidade das políticas e o insulamento contra pressões políticas indevidas.

De uma forma geral, a área de arrecadação e fiscalização é prejudicada pela falta de visão estratégica e de planejamento voltado para o longo prazo, o que afeta particularmente a viabilização e sustentação de projetos inovadores e a integração entre atividades e processos. Evidência dessa situação é a falta de integração entre os sistemas de informação, muitos dos quais recentemente contratados sem a prévia coordenação de iniciativas entre unidades administrativas e entre órgãos, quando seria tecnicamente possível a implantação de um sistema integrado de gestão fiscal com ganhos evidentes de escala e resultados consideravelmente melhores sobre o desempenho da área (item 3.4).

A rotatividade de secretários na SER indica a vulnerabilidade institucional da área, afetando a continuidade dos projetos: nos últimos anos foram titulares do órgão seis secretários com permanência média dificilmente ultrapassando um ano.¹² A curta permanência acarretou mudança nas posições de alta hierarquia e de assessoramento técnico. Ressalte-se que as gerências intermediárias e as posições diretamente relacionadas com a operacionalização da arrecadação e fiscalização são profissionalizadas por força da legislação,¹³ embora não isentas de interferências políticas no seu provimento, como é o caso das posições hierárquicas das Delegacias da Fazenda no interior do Estado. Ademais, a volatilidade tem sido característica da macroestrutura da administração pública estadual, com sucessivos desmembramentos de secretarias desde 2003.

3.1.2.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Fortalecimento institucional dos órgãos da área de gestão fiscal, com redução da rotatividade de dirigentes e estruturação de áreas de assessoria e de acompanhamento técnico profissionalizadas.
- ❖ Construção de uma visão estratégica para orientar as soluções em organização, desenho de processos e tecnologia abrangendo todo o ciclo da receita, incluindo a área da dívida ativa, no âmbito da Procuradoria da Dívida Ativa (PDA).
- ❖ Com escopo mais amplo, alinhamento entre estratégias das áreas da receita, planejamento, orçamento, finanças e controle e concomitante interligação entre sistemas e bancos de dados para a geração e compartilhamento de informações gerenciais.
- ❖ Elaboração de plano diretor para tecnologia da informação na área da receita em alinhamento com a visão estratégica e a inserção da área no ciclo da gestão fiscal.

3.1.3 Limitação e precariedade de meios e de pessoal

A falta de renovação de pessoal por meio de concurso público e a utilização disseminada da contratação de servidores por terceirização geram insegurança, vulnerabilidade e

¹² Informação obtida pela CCR/TCE-RJ.

¹³ Lei Complementar nº 69/90.

inviabilizam em longo prazo a construção de equipes, a assimilação de conhecimento e a institucionalização da área. A infra-estrutura física e de equipamentos se caracteriza por crônica precariedade prejudicando o ambiente de trabalho e a qualidade dos serviços prestados.

Como problema destacado pelo TCE-RJ, há generalizada carência de pessoal: dispondo de 1.600 vagas na Carreira Fazendária, somente 592 estão ocupadas. Desde 2003, não é realizado concurso de recrutamento, o que impede a renovação de quadros com presumível repercussão sobre a capacidade de assimilação de inovações e sobre o desempenho da área.¹⁴

A situação de carência foi agravada pela instalação recente da estrutura da SER: a partição da antiga Secretaria da Fazenda aumentou a demanda por quadros da carreira em função da necessidade de duplicação de estruturas nas áreas meio. Situações de grave insuficiência de quadros afetando diretamente o desempenho da arrecadação e a qualidade da prestação de serviços ao contribuinte foram também constatadas nas inspeções do TCE-RJ realizadas em Delegacias da Receita¹⁵ e no órgão de julgamento do contencioso administrativo¹⁶.

A situação de carência de pessoal se combina com a utilização de arranjos precários de contratação por meio da terceirização de pessoal intermediada por entidades da administração estadual. Há disseminada utilização inapropriada de quadros terceirizados evidenciada em inspeções do TCE-RJ (itens 3.5 e 3.6).

Na área de arrecadação e fiscalização, esse arranjo é utilizado nas atividades de gestão de bancos de dados e sistemas da área com informação sigilosa, no acompanhamento técnico da arrecadação e no controle e verificação de informações de arrecadação fornecidas pelo sistema bancário, dentre outras.¹⁷ Embora em muitas dessas situações o contratado seja servidor público aposentado com conhecimento técnico e experiência, há evidente risco de perda de memória devido à não-renovação de pessoal e também à inexistência de manualização de processos e tarefas críticos.

De uma forma geral, a limitação de meios é característica da área, mais acentuada nas unidades administrativas de linha – delegacias e inspetorias – responsáveis pelo atendimento ao público. Embora sem um levantamento sistemático, há evidências colhidas em inspeções do Tribunal de Contas, realizadas em Delegacias na cidade do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2004b) nas quais foram constatadas deficiências primárias de recursos para o trabalho cotidiano: infra-estrutura física com instalações precárias e falta de recursos para manutenção e fornecimento de insumos básicos. Esse cenário indica problemas de gestão das áreas-meio da administração estadual, com presumível impacto sistêmico em todos os órgãos.

3.1.3.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Realização imediata de concursos públicos para provimento de pessoal na área, em conexão com as iniciativas de reestruturação e redesenho de processos.
- ❖ Renovação de espaço físico e equipamentos em conexão com a reestruturação das áreas-meio para racionalização e informatização de processos, com redução de custos e maior eficiência de processos.

¹⁴ Informações obtidas pela equipe técnica da CCR/TCE-RJ.

¹⁵ A inspeção teve por objeto duas Delegacias Regionais de Fiscalização na cidade do Rio de Janeiro, respectivamente Sul e Penha (TCE-RJ, 2004b).

¹⁶ Em 2005, nas Juntas de Revisão Fiscal (JRF), o quantitativo de pessoal requerido era de 60 Auditores Tributários quando havia somente 41. Em consequência, encontravam-se instaladas 11 Turmas de Julgamento quando a legislação previa 20 Turmas (TCE-RJ, 2005: 19; 23).

¹⁷ Informação prestada pela equipe técnica da SSR/TCE-RJ.

3.1.4 Falta de integração de processos e informações críticas

A fragmentação entre processos e a inexistência de sistemas de informação integrados prejudica o planejamento e o controle da arrecadação e da ação fiscal. A fragmentação entre processos e informações acarreta também a precariedade de controles sobre a arrecadação, em especial o recolhimento de tributos pela rede bancária.

As rotinas de recebimento, processamento e controle das declarações dos contribuintes que geram créditos de ICMS foram automatizadas com a implantação do Sistema de Declarações Econômico-Fiscais (DEF), desde 2000. Apesar do avanço obtido na agilização de procedimentos para o contribuinte e no controle sobre os valores de créditos tributários gerados, há potencial ainda não aproveitado de integração entre as etapas do processo da arrecadação potencializada pelo sistema informatizado.

O lançamento de valores de ICMS que é realizado diretamente pelo próprio contribuinte por ocasião da emissão da nota fiscal, não gera informação para acompanhamento e controle pela SEF, que verifica o recolhimento do tributo mediante informação prestada pelo agente arrecadador: o sistema bancário. Dessa forma, o lançamento do tributo não é confrontado com os dados de recolhimento. A conciliação entre valores arrecadados pelos bancos e documentação é realizada manualmente, por funcionário terceirizado, configurando vulnerabilidade em tarefa crítica¹⁸.

Inspecção recentemente realizada pelo TCE-RJ (2005b) identifica diversas oportunidades nesse sentido, ainda não equacionadas. A informação de declaração do contribuinte não é confrontada com os valores efetivamente arrecadados na rede bancária. Não aciona automaticamente controles e indicações de ação fiscal a partir das informações cadastrais do contribuinte e da constatação da inadimplência.

Projeto crítico para a área é a implantação no Sistema DEF do módulo integrador das informações sobre lançamento de valores de recolhimento de ICMS com a arrecadação bancária, denominado Sistema de Geração de Crédito Tributário. Essa ferramenta possibilitaria identificar casos de sonegação, quando houver omissão do contribuinte em recolher o valor lançado. A implementação desse projeto tem sido afetada pela descontinuidade político-institucional na Secretaria e parece depender de ação empreendedora dos dirigentes, na falta de um planejamento abrangente para a função informática¹⁹.

Por outro lado, é ainda necessário introduzir ferramentas no sistema para a identificação dos casos de omissão do contribuinte na entrega da declaração. Além disso, as rotinas de declaração do contribuinte deveriam incorporar avanços tecnológicos que assegurassem a confiabilidade das informações prestadas por meio da informatização do instrumento de registro e apuração do ICMS (Livro Fiscal Registro de apuração do ICMS).

A arrecadação do IPVA é afetada por problema análogo envolvendo a integração entre os sistemas da SER e da autarquia responsável pela arrecadação desse tributo. O sistema de cadastro do DETRAN não está interligado ao sistema de emissão dos boletos de cobrança desse tributo, o que impossibilita o seu controle e gerenciamento. Essa desconexão dificulta a cobrança administrativa desse tributo, situação de resto já apontada em inspeção do TCE-RJ (2005b: 42-43).

Com relação à fiscalização do ICMS, a criação do DPAF e a regulamentação que prevê a sua atuação na supervisão dos fiscais representam avanços importantes, mas ainda parciais: não há sistema integrado de informações para subsidiar a emissão dos Relatórios de Ação Fiscal – RAF.

¹⁸ Informação prestada pela equipe técnica da SSR/TCE-RJ.

¹⁹ O sistema implementado para o regime de pequena empresa (equivalente estadual do "SIMPLES") realiza automaticamente a identificação e emissão de carta de cobrança. É apontado pela equipe técnica da CCR/TCE-RJ como referência para o desenvolvimento de novos sistemas na área da receita.

3.1.4.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Integração apoiada em sistemas informatizados, das etapas da gestão fiscal: cadastro, declaração, arrecadação, fiscalização, contencioso e dívida ativa.
- ❖ Em conexão com a recomendação anterior, integração entre estratégias de atuação, planejamento, metas, processos e sistemas informatizados envolvendo os órgãos e entidades da área de arrecadação e fiscalização, notadamente a SER e o DETRAN.
- ❖ Desenvolvimento de sistemas e de mecanismos de controle automatizados para fortalecimento da gestão fiscal integrada.
- ❖ Atualização tecnológica e integração entre os sistemas da área de gestão fiscal.
- ❖ Implantação imediata do Sistema de Geração de Crédito Tributário.

3.1.5 Baixo desempenho da cobrança administrativa de débitos tributários

A organização e os processos de cobrança e do contencioso administrativo não asseguraram o controle e a gestão dos débitos tributários e acarretam morosidade, ineficiência e baixo desempenho de arrecadação. Ao mesmo tempo, constituem importante incentivo à inadimplência e a comportamentos oportunistas que tiram proveito da “indústria de recursos”.

Estimativas obtidas pelo TCE-RJ dão conta da existência, em 2005, de um acervo de cerca de R\$ 12 bilhões em créditos decorrentes da emissão de Autos de Infração – AIC, dos quais R\$ 8 bilhões sob contestação, gerando extraordinária sobrecarga sobre os órgãos do contencioso (TCE-RJ, 2005a: 36).

Os dados de efetividade do contencioso mostram baixíssima recuperação de créditos e presumível instrumentalização das instâncias recursais por contribuintes que ingressam com recurso na expectativa de prolongada tramitação. Levantamento realizado em outubro de 2005 (TCE-RJ, 2005b) revelava que somente 1,78% dos autos de infração cadastrados no Sistema AIC tinha sido liquidado e que 62,02% se encontravam em fase de impugnação ou recurso. Os autos sob contestação eram os de maior valor médio, contrapostos aos liquidados, em sua maioria de pequeno valor.

Nas Juntas de Revisão Fiscal – JRF, havia um represamento estimado em cerca de 15 mil processos, muitos sob risco de prescrição (TCE-RJ, 2005a: 30). Como não estavam sequer cadastrados no sistema informatizado, configurava-se uma situação de ausência de controles. A produtividade das JRF registrada em 2004 foi de 2.006 processos, contra um estoque de 17.743 processos aguardando julgamento (Op. cit.:34).

No Conselho de Contribuintes (CC), o represamento era de 3.524 processos aguardando parecer da Representação da Fazenda, contraposto a um total de 4.267 processos, em setembro de 2005 (Op. cit.:50). Essas evidências indicam uma situação de estrangulamento do fluxo de processos.

Avanços recentes na implantação de sistemas informatizados para o contencioso administrativo dos débitos tributários foram insuficientes e deixaram de aproveitar oportunidades de integração entre os processos das JRF e do CC e de incorporação de todo o ciclo dos processos de cobrança. Como consequência, há considerável dificuldade para a obtenção de dados gerenciais cruciais para a gestão do contencioso tributário.

O Sistema AIC foi aperfeiçoado para controlar o julgamento dos recursos na JRF, mas não abrange o CC, segunda instância do contencioso. Além disso, o sistema não controla a

prescrição de prazos dos processos e não há procedimentos que tornem obrigatório o registro tempestivo dos Autos de Infração. O seu desenvolvimento estava incompleto por ocasião da inspeção do TCE-RJ (2005a), restando por implantar os módulos referentes ao parcelamento de débitos, lançamento de ICMS e os relativos ao ITD.

Por sua vez, o CC dispõe de um sistema simplificado – Sistema SAP – que se limita ao cadastramento e controle de entrada e saída processos. Não há controle informatizado da tramitação dos processos, sendo a sua distribuição realizada manualmente. Ainda como medidas necessárias para a melhora dos sistemas informatizados do contencioso estão a automatização da recuperação de pareceres emitidos pelas JRF e a divulgação da tramitação dos processos administrativos tributários na Internet.

A implantação de controles gerenciais de distribuição da carga de trabalho entre as Juntas e a sua publicação na Internet das estatísticas de trabalhos da Junta já foram objeto de determinação pelo TCE-RJ (Op. cit.: 28). Não obstante, avanços já ocorreram com a divulgação pela Internet das informações sobre as sessões e acórdãos emitidos.

A desburocratização de procedimentos do contencioso foi objeto de propostas de simplificação e delegação do trâmite dos autos de infração de pequeno valor para as delegacias e departamentos da SEF, o retorno aos julgamentos individuais com a extinção das câmaras, a constituição de julgamentos-padrão e a instalação de serviço de perícias próprio nas Juntas (Op. cit.: 40). A simplificação de procedimentos poderia ocorrer também por meio do agrupamento de processos por similaridade dos recursos a serem examinados. Outra medida de simplificação com vantagem sobre a maior garantia de impessoalidade é a automatização do sorteio para a distribuição dos processos nas Juntas, também em estudos (Op. cit.: 25).

3.1.5.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Redesenho de processos, simplificação de procedimentos, introdução de controles gerenciais e integração entre Delegacias, Juntas de Recursos Fiscais e Conselho de Contribuintes e entre os órgãos do contencioso administrativo e da dívida ativa (Procuradoria da Dívida Ativa).

3.1.6 Falta de alinhamento estratégico entre gestão fiscal e políticas de desenvolvimento

A concessão de incentivos fiscais tem sido administrada de forma fragmentada, sem planejamento e controle sobre seus impactos na arrecadação e relações custo–benefício, além de afetar o comportamento das receitas de ICMS. Esses incentivos são concedidos sob diferentes modalidades envolvendo diversos órgãos e entidades, o que impõe a necessidade de um sistema de informações que consolide os dados e possibilite ao Estado conhecer o impacto dessas concessões na arrecadação.

3.1.6.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Criação de instância de coordenação estratégica entre a área de política de desenvolvimento e fomento e a área de gestão fiscal para a implantação de mecanismos de informação para o acompanhamento de impactos da concessão de isenções tributárias.
- ❖ Implantação de sistema de informação coordenado pela SEF interligando os órgãos e entidades com competências para a concessão de benefícios e incentivos fiscais.

3.1.7 Utilização inadequada de anistia e remissão fiscal

A utilização exacerbada e sem prévia avaliação de impactos desses mecanismos acarreta desgaste da atuação do estado na arrecadação e fiscalização, com conseqüências em longo prazo na deterioração de credibilidade da área.

A concessão de anistia ou remissão fiscal é outro fator crítico com possível impacto em longo prazo, sobretudo na proliferação da cultura de sonegação: foram concedidas anistias e remissões fiscais sucessivamente a cada exercício, desde 2003 (Leis 4.246/03, 4.383/04 e 4.633/05) gerando desigualdade de tratamento do contribuinte em situação regular. Essas medidas têm sido acolhidas com facilidade pelo Legislativo, embora a iniciativa de lei seja do Executivo.

Há evidências que indicam sua baixa efetividade: inspeções realizadas pelo TCE-RJ nos programas de anistia e remissão de tributos em 2004 e 2005 constataram elevada inadimplência nos parcelamentos de débitos, com reduzida geração de receitas (TCE-RJ, 2005b: 38-44)²⁰. O Tribunal tem salientado o descumprimento da legislação devido à ausência de estimativa prévia sobre a eventual renúncia de receita e de medidas para sua compensação²¹.

3.1.7.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Suspensão de anistias e remissões fiscais por meio de lei proposta pelo Executivo e da elaboração e ampla divulgação de política e diretrizes da política fiscal do estado, oferecendo para a sociedade sinalização de credibilidade da gestão fiscal.
- ❖ Desenvolvimento de sistemas e de mecanismos de controle automatizados para fortalecimento da gestão fiscal integrada.
- ❖ Definição de política e de incentivos para a valorização da regularidade fiscal do contribuinte.

3.1.8 Estagnação da arrecadação do ICMS

A estagnação na arrecadação de ICMS, principal fonte de recursos do Executivo responsável por 43,6% das receitas totais, apresenta trajetória contrastante com o observado nos demais estados da região Sudeste e no país: em 2005 constata-se a manutenção da arrecadação desse tributo no mesmo patamar a despeito do crescimento econômico no período²². Não obstante, a trajetória do Estado tem sido de crescimento das receitas e manutenção de superávit primário, cumprindo os limites constitucionais e legais.

A concessão de benefícios e incentivos fiscais como atividade continuada inserida na política de desenvolvimento do Estado é de particular relevância em vista dos seus possíveis impactos em longo prazo. Como evidência da sua disseminação, em 2005 cerca de 70% das

²⁰ Foram analisados o Programa de Reestruturação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (REFERJ) implementado no exercício de 2005 para o pagamento de débitos de ICM e ICMS (Lei 4.246/03, alterada pela Lei 4.276/04) e a anistia de créditos tributários (ICM, ICMS, ITBI, ITD e IPVA) e remissão de IPVA (Lei 4.383/04, alterada pela Lei 4.443/04). No caso da remissão de IPVA, a renúncia de receita foi da ordem de 12% da receita arrecadada desse tributo em 2004, mas a recuperação de créditos foi de apenas 5% do montante em cobrança. A anistia de créditos tributários, por sua vez, gerou renúncia de receitas de 12,51% e arrecadação efetiva de 0,93% dos tributos sob cobrança. Não foram obtidas informações sobre os impactos do REFERJ.

²¹ Lei Complementar 101/2000, art. 14 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

²² Os dados de arrecadação de ICMS apresentaram queda real de 2,97% em relação ao ano anterior, mas é necessário descontar a antecipação de receitas de *royalties* realizada em 2004.

Leis (112 em 167) e um terço dos Decretos (8 em 24) publicados pelo Executivo trataram de benefícios tributários, principalmente de enquadramento de empresas em programas de fomento e atração de investimentos (TCE-RJ, 2006: 1047).

A ausência de um controle estadual centralizado e efetivo e a não contabilização dos benefícios concedidos, de natureza tributária, creditícia e financeira dificultam o acompanhamento e avaliação de impactos (CAD/SSR, 2006)²³.

3.1.8.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Fixação de meta-desafio com planejamento e ação integrada entre unidades administrativas da SEF e da PDA (item 3.3).

3.2 Dívida ativa

A Procuradoria Geral do Estado (PGE) é o órgão responsável pela cobrança e execução judicial dos créditos tributários e não-tributários (multas, taxas, etc.) após sua inscrição na dívida ativa. Anteriormente a essas etapas, há a cobrança administrativa realizada pela SER. A estrutura da PGE conta com uma unidade encarregada da dívida ativa, a Procuradoria da Dívida Ativa – PDA (PG-5) e uma responsável pelas unidades regionais do órgão – as Procuradorias Regionais – com atuação geograficamente distribuída pelo interior (PG-11). Essas unidades também atuam na cobrança e no atendimento ao contribuinte em débito. Além da PGE, o Cartório da Dívida Ativa (11ª Vara Pública) junto ao Tribunal de Justiça é responsável pelas execuções fiscais após ingresso da ação na Justiça. Os problemas relativos a essa área são apresentados nos itens que se seguem.

3.2.1 Necessidade de integração entre processos e informações e entre os órgãos de arrecadação e de execução da dívida ativa

A desconexão entre as etapas do processo de cobrança e, de forma particular, entre os órgãos responsáveis respectivamente pela cobrança administrativa (SER) e pela inscrição na dívida ativa (PDA-PGE) gera conflitos, duplicação de trabalho, perda de prazos e baixo desempenho da arrecadação. O sistema informatizado utilizado pela PDA não controla o trâmite interno dos processos e não está acessível às Procuradorias Regionais, gerando fragmentação interna do trabalho de cobrança. Além disso, não está interligado com os sistemas da SER, a despeito da continuidade e interdependência entre as etapas de arrecadação, contencioso e dívida ativa.

A PDA não gerencia seu fluxo de processos, o qual, sendo bastante complexo, exige coordenação e capacidade de identificação de gargalos entre etapas, setores e órgãos no trâmite dos processos.²⁴ Os problemas de coordenação e de encadeamento no fluxo dos processos são fatores com presumível impacto no desempenho da arrecadação da dívida ativa, conforme diagnóstico realizado pelo TCE-RJ (2004).

Os sistemas que apóiam as atividades de cobrança foram desenvolvidos e operam setorialmente, conforme apurado em inspeção do TCE-RJ. A necessidade de medidas imediatas para a integração de processos e informações foi apontada em inspeção empreendida pelo Tribunal (TCE-RJ, 2004): há inúmeras oportunidades nesse sentido a serem aproveitadas.

²³ Outros fatores relevantes para explicar esse comportamento são mudanças operacionais, institucionais e alterações na legislação tributária (CAD/SSR, 2006; TCE-RJ, 2006).

²⁴ A elaboração de um fluxograma de processo foi solicitada pelo TCE-RJ para abrir a “caixa-preta” dos procedimentos e possibilitar a compatibilização entre os registros contábil e operacional (TCE-RJ, 2004).

O cadastro é mantido pela Empresa de Processamento de Dados do Rio de Janeiro – Proderj como sistema de registro unificado dos contribuintes de ICMS em débito. Esse sistema, embora operado pela SER e pela PDA, se ressentia de características tecnológicas e de operação obsoletas. Sistemas locais foram desenvolvidos recentemente para atender a necessidades específicas dos órgãos sem uma visão integrada do processo de cobrança, conforme exposto adiante. Constata-se a necessidade de atualização tecnológica e de desenvolvimento do sistema do Proderj ou de desenho de um sistema integrador das diversas fases da cobrança que seja capaz de ultrapassar as fronteiras formais dos órgãos.

Os processos de trabalho da dívida ativa não estão integrados com os de cobrança administrativa e de contencioso executados no âmbito da SER. A PDA não tem acesso ao sistema da SER (Sistema de Auto de Infração), por onde transitam os processos gerados por autuações que eventualmente serão inscritos na dívida ativa. Os processos ingressam na PDA por meio do sistema de protocolo do Estado (denominado Sistema UPO), mas o cômputo dos valores de débito é realizado por meio de um sistema local da PDA, o Sistema de Dívida Ativa. A desconexão entre o trâmite do processo e as rotinas de cálculo e operacionalização da cobrança dificulta a geração de informações gerenciais.

O sistema de informações não controla os prazos decadenciais dos processos, dificultando o controle da sua prescrição e gerando acúmulo de processos com tramitação próxima dos prazos fatais. Não há controle sobre a permanência dos processos na SER, o que resulta em sua retenção na etapa de cobrança administrativa, prejudicando o trabalho da PDA nas etapas subsequentes. Essas evidências denotam a falta de confiança mútua e possível conflito entre jurisdições e culturas organizacionais dos dois órgãos.

Limitação adicional do Sistema de Dívida Ativa é não possibilitar o acesso on-line pelas Procuradorias Regionais, o que obriga ao trâmite manual de arquivos para atualizar a informação entre a PDA e essas unidades locais, o qual é realizado por meio de disquetes de computador. Não há acompanhamento da tramitação dos processos no Judiciário, a qual deveria ser componente do sistema informatizado. O Sistema também não oferece consulta externa em plataforma web para acompanhamento do andamento dos processos pelos interessados.

Como reação ao grande número de processos com falhas de instrução, documentação e erros de cálculo que acarretavam a sua devolução pelo Judiciário, a PDA passou a rever e retornar à SER esses processos²⁵.

Em suma, constata-se a falta de alinhamento entre o trabalho de cobrança administrativa e a etapa subsequente da dívida ativa, realizado sob responsabilidade de órgãos diferentes. Dito alinhamento poderia conduzir à definição de diretrizes comuns e ao compartilhamento dos resultados do trabalho compartilhado. Referida situação gera necessidade freqüente de retrabalho.

3.2.1.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Redesenho de estrutura organizacional e de processos de trabalho, abrangendo as etapas sob responsabilidade da PGE e as demais exercidas pela SER, apoiado em sistemas informatizados.
- ❖ Desenvolvimento, atualização tecnológica, melhora da segurança e interligação entre o sistema informatizado da PDA e os sistemas da SER, para possibilitar o fluxo

²⁵ Informação prestada pela equipe técnica da CCR/TCE-RJ.

contínuo do processo de arrecadação e o trabalho compartilhado entre as equipes dos dois órgãos²⁶.

- ❖ Criação de instância de coordenação entre as unidades responsáveis pela execução da dívida no âmbito da PGE e as áreas de cobrança administrativa da SER, para definição conjunta de estratégias, solução de disputas e pendências e estabelecimento de plano de melhora conjunta do desempenho da arrecadação.

3.2.2 Ineficiência e necessidade de profissionalização e controle gerencial sobre o processo de trabalho

O trabalho disperso e individualizado entre os procuradores e a inexistência de incentivos, padrões, prazos e mecanismos de aferição de resultados leva à baixa eficiência. A acumulação de ocupações privadas pelos procuradores enfraquece a profissionalização da atividade e o fortalecimento institucional do órgão, além de expor o Estado ao risco de conflitos de interesse.

Apesar de avanços recentes, a organização da PDA privilegia o trabalho individualizado e a autonomia do procurador na execução das suas tarefas. O órgão não tem planejamento sistemático das suas atividades e se defronta com uma rotina de trabalho asfixiante, executada com dificuldade e baixo desempenho.

Evidências obtidas em inspeção indicam a existência de processos com prolongada retenção sem que controles gerenciais indiquem causas ou fatores para a permanência com procuradores por períodos superiores a 9 meses (TCE-RJ, 2004: 72-77). Essa evidência é apenas indicativa da existência de problemas de morosidade na tramitação dos processos da dívida ativa.

A distribuição de carga de trabalho entre os procuradores não é utilizada como instrumento gerencial: os processos são distribuídos internamente com base na experiência e conhecimento dos procuradores, mas não há regras de aferição dessa carga²⁷. Não há mecanismos de incentivo e especialmente, de avaliação de desempenho dos procuradores e do seu trabalho.

Problema particularmente relevante na estruturação da área refere-se à não-exigência de dedicação integral dos procuradores, constatado freqüentemente o duplo trabalho no órgão público e na advocacia privada, com divisão da jornada e das tarefas entre a rotina de servidor público e a de profissional liberal²⁸. Essa situação acarreta a fragilização da verificação de cumprimento de horário prejudicando a profissionalização e gerando dificuldade de controle sobre as equipes.

²⁶ Como medidas específicas de implementação imediata, o TCE-RJ (2004: 98-108) indicou o seguinte:

- ❖ iniciar estudos visando ao desenvolvimento de um novo Sistema de Dívida Ativa, baseado em banco de dados relacional e linguagem de desenvolvimento de última geração;
- ❖ implementação de controles lógicos adicionais no Sistema de Dívida Ativa que possibilitem o completo registro das operações realizadas, incluindo informações relativas ao seu autor, inclusive em operações realizadas em *batch*;
- ❖ disponibilizar acesso *on-line* ao Sistema de Dívida Ativa às Procuradorias Regionais, de forma a permitir o efetivo controle dos processos em andamento; e
- ❖ disponibilizar acesso para fins de consulta ao Sistema Auto de Infração da SER aos servidores da PDA, possibilitando dirimir dúvidas quanto à situação de autos de infração que originaram certidões de dívida ativa.

²⁷ Informações prestadas pela PDA ao TCE-RJ (2004: 72) mostraram a inexistência de critérios para a distribuição da carga de trabalho entre os procuradores, embora indicasse a realização de estudos para a introdução da especialização por assunto visando à melhora da produtividade.

²⁸ Inspeções do TCE-RJ relatam situação cotidiana de ausência dos procuradores no seu local de trabalho: "Faz-se mister ressaltar que a exemplo do apontado no relatório anterior, que provocou a realização desta inspeção, em nenhum dia de nossa visita encontramos todos os Procuradores na PDA" (2004: 72).

3.2.2.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Fortalecimento da profissionalização da PGE por meio da exigência de dedicação exclusiva e da valorização do cargo, em conexão com a renovação dos seus quadros.
- ❖ Implantação de mecanismos e métricas de aferição e controle gerencial do trabalho de procuradoria, fixando prazos, tramitação padronizada das ações de ocorrência mais frequente e avaliação prévia de custo-benefício.²⁹

3.2.3 Baixo desempenho da cobrança da dívida ativa

O cadastro e o levantamento da dívida ativa padecem de inconsistência e desatualização, resultando em valores de dívida largamente superestimados. A execução da dívida ativa apresenta sofrível eficiência com a recuperação de proporção irrisória dos débitos. A arrecadação em 2005 foi de R\$ 89,93 milhões representando proporção irrisória da Dívida Ativa de R\$ 17,6 bilhões. O valor considerado passível de recuperação pela PDA é muito inferior, da ordem de R\$ 3,6 bilhões, sendo que já foi provisionada como perda a parcela restante dessa dívida no balanço contábil do Estado (CAD/SSR, 2006).

O grande volume de ações em curso – cerca de 3 mil ajuizadas – resulta em fracos resultados de execução e se caracteriza pelo reduzido valor médio. Não há priorização para a execução nem avaliação prévia de complexidade e risco, ou análise de custo-benefício: os processos tramitam sequencialmente. No seu conjunto, as ações tributárias representam de longe a maior carga de trabalho da PGE, com cerca de 93% do volume total. Isso indica forte concentração dessa demanda sobre o órgão, embora sua organização não reflita esse perfil de atuação.

3.2.3.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Fixação de meta-desafio com planejamento e ação integrada entre unidades administrativas da SEF e da PDA (item 1).

²⁹ Dentre as medidas de controle gerencial indicadas pelo TCE-RJ (2004: 101-104) para implementação imediata, destacam-se:

- ❖ implementar sistema de controles estatísticos de todos os setores da PDA, estabelecendo indicadores de desempenho de forma a possibilitar uma análise completa e precisa da estrutura de pessoal, material e informática;
- ❖ processar mensalmente os relatórios de movimentação da Dívida Ativa;
- ❖ adotar controle mais rígido sobre a prescrição, apontando um setor específico e designando responsáveis para a prática de tal atividade, bem como criar rotinas de checagem periódica do sistema que acusem os casos que estão na condição de “Prescrição”;
- ❖ estabelecer metas por Procuradoria Regional e criar critérios de seleção dos créditos e penhoras, a fim de se atingir o máximo de efetividade na recuperação de créditos, bem como implantar controles estatísticos sobre as Procuradorias Regionais por meio de indicadores de desempenho;
- ❖ implantar controle mais rígido sobre as Procuradorias Regionais por meio de relatórios, rotinas e expedientes controlados pela PG-11 para possibilitar o registro dos dados acerca das fases processuais no sistema do Proderj;
- ❖ reavaliar e implementar melhorias no relatório de produtividade dos Procuradores, estabelecendo indicadores de desempenho, levando em consideração as questões quantitativas e qualitativas dos processos, atribuindo-lhes pontuação, bem como determinando metas;
- ❖ reavaliar e proceder a adaptações no Relatório de acervo de processos dos Procuradores, fazendo com que seja estabelecido de forma clara o tempo em que os autos permaneceram com cada Procurador, bem como o motivo; e
- ❖ proceder à gerência de dados dos processos em trâmite no Judiciário, bem como adotar uma atitude mais proativa na condução das ações, fazendo com que haja a cobrança judicial efetiva dos créditos, bem como relatório das ações e rotinas de acompanhamento.

3.2.4 Limitações de pessoal

Da mesma forma que nas outras áreas, há carência de pessoal na gestão da dívida ativa: na PDA (PG-5) há 55 servidores, dos quais 14 são procuradores de carreira. Entretanto, a realização de concursos de recrutamento de procuradores tem ocorrido nos últimos anos, sem o preenchimento de todas as vagas oferecidas.

O trabalho dos procuradores é apoiado por estagiários. Funcionários administrativos sem formação especializada representam o maior contingente, mas são responsáveis por rotinas indispensáveis aos trâmites processuais. Esses funcionários ocupam cargos administrativos comuns às demais secretarias.

Além disso, é constatada a falta de treinamento na área. A carência de pessoal é ainda mais acentuada nas Procuradorias Regionais e leva freqüentemente à necessidade de atuação do órgão central em substituição aos regionais, conforme constatado em inspeção do TCE-RJ (2004: 64-65). A terceirização de pessoal para atuação em tarefas críticas é praticada devido à ausência de mecanismos para provisão de pessoal³⁰.

3.2.4.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Realização imediata de concurso público para provimento de cargos na área, de forma compatível com os limites de despesas estabelecidos na legislação.

3.3 Execução orçamentária e financeira

A Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) elabora o planejamento plurianual e o orçamento. A Secretaria de Estado de Controle e Gestão – CONTROLE atua na elaboração das diretrizes para o orçamento (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e no controle da execução orçamentária por meio do contingenciamento de empenhos. A Secretaria de Estado das Finanças – SEF é responsável pela execução financeira do orçamento.

3.3.1 Debilidade do planejamento e programação da ação de governo

A elaboração do orçamento e a execução financeira não são apoiadas pela definição tecnicamente consistente e politicamente sustentada de prioridades, metas e indicadores de resultados esperados, dificultando a avaliação do governo e sua accountability perante a sociedade. De uma forma geral, a elaboração do planejamento e a programação orçamentária ainda não adotam avanços já assimilados na União, especialmente a construção de indicadores e a sua estruturação por programas vinculados a resultados.

A execução orçamentária e financeira padece de distorções que têm sido apontadas pelo TCE-RJ (2006): proporção elevada da execução realizada na forma de suplementações ao orçamento, contingenciamento de recursos na execução orçamentária com geração de valores significativos de “restos a pagar” legados ao exercício seguinte, freqüente remanejamento de dotações e, particularmente, o cancelamento de empenhos para o pa-

³⁰ Conforme informações prestadas pela equipe técnica da CCR/TCE-RJ, funções críticas como a análise inicial dos processos para sua distribuição internamente tem sido realizada por procurador aposentado contratado por meio do mecanismo da terceirização. Essa situação acarreta o risco de perda de memória, devido à falta de uma sistemática de treinamento e de divisão interna de trabalho. Outro exemplo nesse sentido refere-se à interrupção do funcionamento do sistema informatizado da dívida ativa em virtude da saída de funcionário terceirizado responsável pela sua programação e ajustamento. O sistema não dispõe de documentação, o que tornava quase impossível a sua gestão profissionalizada.

gamento de fornecedores sem a correspondente revisão dos contratos e da prestação do serviço (item 3.4.4).

A geração sucessiva de restos a pagar com repercussão no aumento do endividamento ao final do exercício evidencia problemas de planejamento, controle e gestão da execução financeira. Entre 2004 e 2005, esse item de despesa acarretou aumento de R\$ 252,76 milhões no endividamento do Estado, considerando os pagamentos de valores do exercício anterior, o que indica trajetória de agravamento do problema. O valor de restos a pagar foi de R\$ 1,59 bilhão em 2005.

Os remanejamentos são realizados por meio das suplementações ao orçamento aprovado, praticadas para atender a necessidades emergentes. O contingenciamento de despesas, por sua vez, ocorre em função de erros de previsão ou mudanças conjunturais que afetam o comportamento da receita, ao longo do exercício. Ponto relevante, o contingenciamento se insere nas relações com o Legislativo, porque facilita a acomodação de demandas por meio de emendas dos parlamentares.

3.3.1.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Fortalecimento institucional da área de planejamento e da sua articulação com o orçamento e a execução orçamentária e financeira.

3.3.2 Baixa qualidade do controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira

A debilidade do processo de planejamento conjugada a uma insuficiente consolidação do arcabouço legal e normativo dificultam o controle e o cumprimento das prescrições dos fundos e vinculações do orçamento. Há deficiências e mesmo controvérsia legal e normativa sobre o cumprimento das vinculações orçamentárias e limites, inclusive em relação aos fundos constitucionais.

O TCE-RJ acompanha o cumprimento, mas está freqüentemente às voltas com dificuldades de interpretação da lei, em muitos casos decorrente de omissão na regulamentação: exemplo nesse sentido é a vinculação constitucional de recursos para saúde, ainda não regulamentada pelo Congresso. As lacunas e controvérsias interpretativas em relação à legislação e normas representam fator que dificulta a avaliação do cumprimento pelo Estado das vinculações e dos fundos constitucionais.

Faltam informações básicas e indicadores que possibilitem o acompanhamento e a avaliação de resultados da aplicação dos recursos vinculados e do desempenho dos fundos constitucionais. Esses institutos têm sido geridos com vistas ao simples cumprimento formal da lei, sendo desconhecido o seu impacto e a aferição dos resultados obtidos. O desvirtuamento da aplicação de recursos dos fundos tem sido objeto de preocupação contínua do TCE-RJ, inclusive por força de denúncias. Em suma, são institutos que têm se prestado muito mais ao equilíbrio fiscal que às suas finalidades de criação.

3.3.2.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Fortalecimento da SEF no estabelecimento de normas e controles sobre a execução financeira destinados a assegurar sua transparência e conformidade com a legislação.

3.3.3 Precariedade técnica e operacional dos órgãos e unidades de planejamento

O acompanhamento dos indicadores da economia, do orçamento e da ação governamental é prejudicado pela inexistência de informações estatísticas fidedignas, necessárias à programação e ao controle. Além disso, verifica-se que as previsões de receita realizadas pela SEC nem sempre são confiáveis, acarretando problemas no controle e avaliação da execução orçamentária e financeira³¹.

3.3.3.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Introdução de inovações conceituais e metodológicas, em especial a construção de métricas e indicadores de resultados para dar consistência ao processo de planejamento e ao orçamento.

3.3.4 Utilização de práticas e arranjos precários na execução financeira do orçamento

O recurso freqüente e disseminado a mecanismos como o “reconhecimento de dívida” configura risco jurídico e manipulação discricionária dos recursos públicos, afetando a credibilidade do Estado e, de forma particular, o mercado de fornecedores públicos.

A liberação de cotas para empenho é atribuição da secretaria responsável pelas funções de controle (CONTROLE), enquanto a SEF operacionaliza os pagamentos (execução financeira). O contingenciamento de empenhos acarreta muitas vezes a paralisação do pagamento por serviços de caráter essencial, que continuam, entretanto, a ser prestados, resultando em acúmulo de compromissos que serão posteriormente reintroduzidos no Orçamento do exercício subsequente para serem então acatados pelo Estado, por meio do instituto conhecido como “reconhecimento de débito”.

As práticas controversas de cancelamento de empenhos não liquidados foram estimadas em R\$ 972 mil em 2005 e têm sido reiteradamente objeto de atenção pelo TCE-RJ (2006: 1096-1103). A transição para o exercício de 2006 no qual se inicia novo governo imporá restrições à assunção de obrigações sem disponibilidade de caixa, em vista das disposições da LRF. Entre 2004 e 2006, foram identificados 751 processos de reconhecimento de débitos e cerca de 1.200 “ajustes” em empenhos transferidos de um exercício para outro³².

Essa prática representa distorção com o propósito de burlar a legislação de responsabilidade fiscal (LRF): consiste no cancelamento de empenhos liquidados que serão posteriormente objeto do citado reconhecimento de dívida. Por meio de tal burla, é possível desviar recursos dos fundos constitucionais e legais para programas que sejam politicamente prioritários³³. Esse mecanismo permite ainda a quebra da cronologia nas autorizações para pagamentos de empenhos liquidados a fornecedores do Estado³⁴.

³¹ Informação prestada pela equipe técnica da CCR/TCE-RJ.

³² Informação obtida pela equipe técnica da 3ª IGE-TCE/RJ.

³³ A burla refere-se especificamente ao cumprimento do art. 42 da LRF. Anteriormente a essa lei, a conta de Restos a Pagar indicava de forma explícita a ocorrência de problemas de gestão financeira durante o exercício vencido. A sistemática estabelecida pela LRF instaura um “vazio contábil” porque, após o cancelamento, esses valores deixam de ser registrados, o que subestima artificialmente as despesas e obrigações. Trata-se, portanto, de artifício para a realização de gastos com imposição de ônus ao exercício subsequente. Problema decorrente é quando referida transferência impuser ônus ao governo subsequente, situação que a equipe técnica do TCE considera provável na transição para o exercício de 2007.

³⁴ Uma possível solução seria a proibição do cancelamento de empenhos liquidados e a imposição de sanções, mas há considerável dificuldade política, porque o ato que gera a situação distorcida é decreto do governador do estado. A equipe técnica do TCE-RJ sugere a modificação da Lei 4.320/64 com seu ajuste ao teor da LRF.

3.3.4.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Coibição da utilização de arranjos de manipulação da execução orçamentária e financeira, particularmente o reconhecimento de dívidas de empenhos cancelados ou não emitidos no exercício anterior, por meio de normas de disciplina financeira a serem amplamente divulgadas perante a sociedade e fornecedores.
- ❖ Regularização da geração de “restos a pagar” por meio do controle sobre a execução financeira em conexão com a revisão de contratos e convênios.

3.4 Patrimônio

O órgão responsável pela gestão do patrimônio é a Superintendência de Patrimônio Imobiliário (SUPATI), criada por transformação do Departamento do Patrimônio imobiliário (DPI), unidade administrativa da Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação (SARE). O patrimônio engloba os imóveis em uso pela administração pública (denominado “uso especial”), os cedidos mediante contrapartidas de interesse da sociedade e os utilizado para geração de receitas.

3.4.1 Inadequação do formato institucional

A organização da gestão do patrimônio como unidade administrativa de secretaria não é adequada a atividades de arrecadação, fiscalização, manutenção e contencioso, que poderiam ser mais bem desempenhadas por entidade dotada de personificação jurídica própria e concomitante autonomia administrativa.

A área de patrimônio carrega a herança das circunstâncias históricas do Rio como capital e posteriormente Estado da Guanabara: há numerosas “zonas cinzentas” em relação à jurisdição, titularidade da propriedade e responsabilidade pela manutenção do acervo de imóveis.

De uma forma geral, a área tem sido relegada à falta de prestígio, organizada como unidade administrativa de secretaria. A SUPATI não dispõe de um espaço de atuação compatível com as necessidades de modernização da área e de realização do seu potencial de arrecadação e de geração de benefícios sociais e à administração pública. A função patrimônio padece de escassez de recursos orçamentários, o que afeta iniciativas de atualização e modernização do cadastro, de fiscalização em áreas que exigem deslocamento físico do agente público e de contratação de sistemas informatizados.

A autonomia financeira e administrativa seria requisito desejável para o satisfatório exercício das suas atribuições da SUPATI. De forma particular, poderia ser considerada a personificação jurídica própria como autarquia (agência) para permitir a organização e gestão de serviços de arrecadação, de fiscalização, de contencioso judicial e de manutenção desse patrimônio. A adoção de modelos de terceirização da gestão do patrimônio foi objeto de estudos recentes no âmbito do Executivo que não avançaram³⁵. Parte dos problemas de gestão foi equacionada com a transferência de patrimônio para compor o fundo de previdência dos servidores públicos estaduais, administrado pela Rioprev³⁶.

A fiscalização padece das limitações de meios do órgão, particularmente para deslocamento de seus fiscais. A SUPATI não dispõe de autonomia financeira e sofre contingenciamento de recursos ordinários para viagens e diárias.

³⁵ Informação prestada pela equipe técnica da CCR/TCE-RJ.

³⁶ Essa transferência envolveu a parcela de maior valor e potencial de rentabilidade desse patrimônio, mas restringiu-se aos imóveis localizados na cidade do Rio de Janeiro.

3.4.1.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Reestruturação da área de patrimônio sob formato institucional que assegure autonomia de gestão e controle por resultados.³⁷

3.4.2 Baixo desempenho da arrecadação e da gestão patrimonial

Os problemas de defasagem do valor do patrimônio estadual, baixa rentabilidade, falta de controle e desvirtuamento da sua utilização afetam o desempenho fiscal e deixam de atender às finalidades públicas desse patrimônio.

O controle sobre imóveis apresenta deficiências apontadas em relatórios do TCE-RJ. O cadastro registra um total de 7.004 imóveis, dos quais 6.893, representando 98,4% desse total, estão sem avaliação de seu valor (CAD/SSR, 2006). Essa situação indica acentuada subavaliação desse patrimônio, com repercussão sobre o balanço contábil do Estado. Recomendações do TCE/RJ pedem a atualização desses valores, que melhoraria os indicadores de contas públicas e de solvência do estado (TCE-RJ, 1999).

O valor e a participação das receitas geradas pelo patrimônio administrado pela SUPATI eram pouco expressivos: segundo levantamento solicitado pelo Tribunal (TCE-RJ, 2005c: 54), o valor até outubro de 2005 era da ordem de R\$ 676,4 mil, representando tão somente 3.83% das receitas imobiliárias do Estado no período.

Receitas de magnitude substancialmente maior são provenientes do patrimônio imobiliário de outras entidades que não têm sido efetivamente supervisionadas pelo órgão central, a exemplo da CASERJ, CEASA, SUDERJ, CODIN e UERJ. Conseqüentemente, configura-se uma situação de considerável dificuldade em dimensionar esse patrimônio e a receita por ele gerada.

A baixa rentabilidade se explica não somente pelo baixo valor de avaliação como também por má gestão: grande parte dos imóveis destinados à geração de receita estão vinculados a contratos antigos sem atualização de cláusulas e valores. Registre-se ainda que os melhores imóveis foram transferidos para compor o patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA.

Por outro lado, há utilização indiscriminada de permissões de uso de imóveis sem a exigência de efetiva contrapartida. Essas situações se verificam em numerosos casos de cessão de patrimônio valioso, seja pela localização, importância histórica ou valor turístico, sem o devido controle que assegure contrapartidas efetivas. Muitos desses casos decorrem de decisões discricionárias para atender a conveniências políticas. Além disso, problemas de desgaste, dilapidação e depredação de imóveis devido à precária gestão de contratos afetam a integridade desse patrimônio.

3.4.2.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Desenvolvimento e implantação de sistema informatizado de cadastro e gestão do patrimônio, interligados aos demais sistemas de gestão fiscal.
- ❖ Recadastramento e atualização de valor do patrimônio estadual, concomitante à revisão geral de contratos e cessões baseado em critérios de interesse público e de atendimento a necessidades da sociedade.

³⁷ Poderia ser considerada a criação de agência, sob forma jurídica de autarquia, dotada de mecanismos próprios de arrecadação, cobrança, contencioso e fiscalização.

3.4.3 Carência de pessoal e de renovação de quadros

A falta de quadros e carreiras com perfil e qualificação adequados debilita a área e inviabiliza iniciativas sustentáveis para o seu fortalecimento institucional. O quadro de pessoal é constituído em sua maioria por servidores requisitados de empresas privatizadas ou liquidadas. Há necessidade de advogados para atuação especializada na área: a unidade utiliza os serviços da procuradoria da SARE, o que não assegura efetiva priorização das suas necessidades.

A SUPATI ainda utiliza arquivos manuais. Grande parte da documentação foi destruída por incêndios no passado. O cenário é de precariedade de meios com impacto sobre o exercício das suas competências.

3.4.3.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Recrutamento de servidores efetivos e criação de incentivos ao pessoal em atuação na área, de forma compatível com a estrutura de cargos e carreiras da administração pública, dotando a área de equipes permanentes, qualificadas e motivadas.

3.4.4 Debilidade da supervisão, coordenação e controle sobre a administração indireta

A debilidade do arcabouço legal e normativo e do prestígio e inserção do órgão responsável não asseguram a efetividade da função gestão do patrimônio sobre o conjunto da administração estadual.

A falta de poder político e institucional afeta a solução de pendências de importância estratégica para a área: a regularização do patrimônio de heranças recebido pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, que não tem sido registrado na SUPATI e, conseqüentemente, permanece à revelia do controle pelo órgão regimentalmente responsável, é relevante evidência nesse sentido. Essa parte do patrimônio tem sido gerida pela universidade sem que seu valor seja computado no patrimônio do estado.

A limitação de jurisdição da SUPATI se estende à supervisão e coordenação sobre as entidades da administração indireta, que também não informam nem registram seus dados de patrimônio.

3.4.4.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Fortalecimento institucional e revisão de legislação e normas para a criação de instâncias e mecanismos de gestão coordenada do patrimônio estadual, abrangendo a administração pública direta, autárquica e fundacional, além das empresas estatais que recebam recursos do tesouro.

3.5 Gestão de recursos humanos (pessoal)

O órgão central responsável pela política e normatização da área de recursos humanos é a SARE. Os problemas identificados nessa área são os seguintes:

3.5.1 Falta de pessoal para necessidades imediatas dos órgãos e entidades

Há evidências de carência generalizada de quadros, especificamente constatada em inspeções do TCE-RJ. Nas áreas relacionadas com a gestão fiscal, essas inspeções apontaram a falta de quadros necessários para a efetiva instalação da SER (item 3.1.3) e para as atividades do contencioso administrativo de débitos tributários (item 3.1.5), da cobrança da dívida ativa (item 3.2.4) e de ges-

tão do patrimônio (item 3.4.3). Inspeção realizada na SEDE também constatou carência de pessoal e distorções nos arranjos adotados para a constituição das equipes daquele órgão (item 3.5.2)³⁸.

3.5.1.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Realização imediata de concurso público para atividades e carreiras de importância estratégica.

3.5.2 Utilização de arranjos precários de contratação de pessoal por meio de terceirização

A disseminação desses arranjos acarreta insegurança jurídica e é inadequada para o exercício de atividades e tarefas específicas do setor público, além de inviabilizar a construção de equipes e a acumulação de conhecimento nas organizações.

As carências de pessoal a que se fez referência no item 3.5.1 conformam um padrão que se repete nos órgãos e entidades, indicando a existência de um quadro generalizado que acarreta conseqüências negativas para a consolidação da administração pública. A utilização da terceirização de mão-de-obra tem sido um arranjo precário para contornar a falta de pessoal e a inadequação da estrutura de cargos e carreiras em vigor.

O caso do Programa Rio Simples, de características inovadoras por oferecer atendimento integrado na prestação de serviços ao cidadão por meio da unificação do balcão, ilustra a premência de equacionar o atendimento dessas necessidades. Esse programa tem sido sucessivamente provido em suas necessidades de pessoal por meio da terceirização, porque não faz uso de servidores efetivos dos respectivos órgãos e entidades responsáveis pela prestação do serviço (TCE-RJ, 2005d: 20-22).

A inspeção realizada na SEDE (TCE-RJ, 2005d) oferece uma exemplificação desse padrão, caracterizado pela disseminação de arranjos precários para o equacionamento de necessidades imediatas de força de trabalho:

- ❖ a utilização de servidores ocupantes de cargos comissionados para o exercício de atividades rotinizadas ou que não envolvam a gerência ou assessoramento técnico como é inerente a esses cargos;
- ❖ a composição de equipes por meio da terceirização de mão-de-obra para o exercício de atividades-fim dos órgãos ou entidades em desvirtuamento da finalidade desse instituto; e
- ❖ a utilização de estagiários para suprir carências de pessoal em detrimento do objetivo de proporcionar formação profissional.

A terceirização é objeto de legislação estadual que delimita a sua aplicação às atividades que sejam acessórias, instrumentais ou complementares às competências legais do órgão ou entidade e, ao mesmo tempo, não estejam previstas nos planos de cargos do quadro de pessoal do referido órgão ou entidades (Lei 4.378/04)³⁹.

Há entendimento jurídico firmado em relação à exigência de que a prestação do serviço seja regida por contrato entre prestador e contratante: dessa forma, é expressamente vedada a subordinação direta do empregado terceirizado ao contratante⁴⁰. O empregado terceirizado

³⁸ A inspeção verificou que o quadro de pessoal da SEDE contava em 2005 com 83 servidores efetivos, 143 ocupantes de cargos comissionados, 60 cedidos de outros órgãos ou entidades e 18 estagiários (TCE-RJ, 2005d: 5-6).

³⁹ A posição expressa em documentos do TCE-RJ é um pouco mais restritiva ao considerar que há determinadas atividades-fim que possam ser intimamente relacionadas à atividade-fim (TCE-RJ, 2006b: 10). Dessa forma, dever-se-iam excetar da terceirização atividades de apoio que tenham importância estratégica para o órgão ou entidade.

⁴⁰ O Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho e a Instrução Normativa nº 3, do Ministério do Trabalho (DOU, 1º de setembro de 1997) são as referências normativas que têm sido reiteradamente invocadas contra a disseminação irregular da terceirização na administração pública.

não pode suprir carências de força de trabalho da administração pública ou constituir equipes permanentes dos seus órgãos e entidades. Destina-se à prestação de serviços previamente especificados que sejam complementares às atividades essenciais do órgão ou entidade⁴¹.

A terceirização de mão-de-obra para a substituição de servidores e empregados públicos foi objeto de inspeções que examinaram os principais contratos dessa natureza nos órgãos estaduais (TCE-RJ, 2006b). A prática é disseminada conforme evidenciado pelo Tribunal: tomando como referência os empenhos em valores superiores a R\$ 50 mil, foi constatada a existência desse tipo de terceirização em 33 órgãos e entidades da administração estadual, dos quais 20 com irregularidades⁴².

A terceirização assume múltiplos formatos, seja de contratação, convênio, termo de coo-

⁴¹ Os requisitos e características que delimitam a utilização da terceirização compatível com o arcabouço jurídico-legal vigente estão apropriadamente sistematizados em documento do TCE-RJ (2006: 15), que poderia servir de referência para o equacionamento das irregularidades na disseminação desse instrumento no âmbito do Executivo no Rio de Janeiro:

- ❖ execução de serviço específico, delimitado e predeterminado;
- ❖ natureza eventual do serviço prestado pelo contratado;
- ❖ prazo determinado para execução do serviço (tarefa);
- ❖ inexistência de hierarquia entre o contratante e o contratado (autonomia do contratado);
- ❖ desempenho exclusivo de atividade-meio;
- ❖ mão-de-obra operacional especializada.
- ❖ não-transferência de poderes e competências públicas, sendo o executor simples gestor material da atividade;
- ❖ subordinação à Lei 8666/93; e
- ❖ execução de serviços que não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade contratante.

⁴² Conforme o levantamento do TCE-RJ (2006b: 7-8), verifica-se que a terceirização de mão-de-obra é adotada nos seguintes órgãos e entidades:

- ❖ Centro de Processamento de Dados do Estado do Rio de Janeiro;
- ❖ Companhia de Transportes sobre Trilhos do Rio de Janeiro;
- ❖ Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE;
- ❖ Companhia Estadual de Engenharia, Transportes e Logística – CENTRAL;
- ❖ Companhia Estadual de Habitação – CEHAB;
- ❖ Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN;
- ❖ Departamento de Transportes – DETRO;
- ❖ Fundação Escola de Serviço Público – FESP;
- ❖ Fundação Leão XIII;
- ❖ Fundação para a Infância e Adolescência – FIA;
- ❖ Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro;
- ❖ Fundação Estadual da Assistência Social;
- ❖ Fundo Estadual de Saúde;
- ❖ Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA;
- ❖ Instituto Assistencial para Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ;
- ❖ Instituto de Pesos e Medidas – IPEM;
- ❖ Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro – IPERJ;
- ❖ Instituto de Segurança Pública – RIO SEGURANÇA;
- ❖ Instituto Vital Brazil;
- ❖ Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro;
- ❖ Secretaria Estadual de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento Interior;
- ❖ Secretaria Estadual de Administração Penitenciária;
- ❖ Secretaria Estadual de Defesa do Consumidor;
- ❖ Secretaria Estadual Desenvolvimento Econômico e Turismo;
- ❖ Secretaria Estadual de Educação;
- ❖ Secretaria Estadual de Finanças;
- ❖ Secretaria Estadual da Infância e Juventude;
- ❖ Secretaria Estadual de Integração Governamental;
- ❖ Secretaria Estadual de Justiça e Direitos do Cidadão;
- ❖ Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano;
- ❖ Secretaria Estadual da Receita;
- ❖ Secretaria Estadual da Saúde; e
- ❖ Secretaria Estadual de Segurança Pública.

peração, consórcio etc., o que é também evidência de inadequação dos instrumentos e mecanismos para atender a essas necessidades.

Provoca problemas de controle e controvérsia quanto ao cumprimento da legislação, em especial da LRF. Conforme verificação do TCE-RJ, no Estado do Rio de Janeiro as despesas incorridas não têm os respectivos valores dos contratos registrados como despesas com pessoal, o que estaria em desacordo com a legislação (Lei Complementar 101/00 – LRF, art. 18). Os valores estimados pelo Tribunal em levantamento que empreendeu sobre a prática da terceirização nos órgãos e entidades são da ordem de R\$ 461,74 milhões/ano relativos a despesas com pessoal indevidamente realizada na forma de terceirização⁴³. Ou seja, esse valor indica o custo das terceirizações como substituição irregular de pessoal.

Como principais tipos de irregularidades constatadas nas terceirizações de mão-de-obra em inspeções do TCE-RJ, vale destacar as seguintes:

- ❖ interferência direta do contratante na gestão do pessoal terceirizado, inclusive com a configuração de relações de subordinação direta, a exemplo da seleção de pessoal, controle de frequência, supervisão de atividades, etc.;
- ❖ exercício de funções de gerenciamento por empregados terceirizados;
- ❖ contratação de terceirizado para atividades previstas nos planos de cargos do contratante; e
- ❖ constituição de equipes integradas por servidores públicos e terceirizados no exercício das mesmas tarefas.

3.5.2.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações são as seguintes:

- ❖ Regularização jurídica das terceirizações indevidas, com definição de arranjo de transição.
- ❖ Delineamento de política estratégica de recursos humanos definindo perfis e mecanismos de provimento de pessoal.
- ❖ Definição de política para a terceirização de atividades complementares ou de apoio.

3.5.3 Fragmentação e heterogeneidade da estrutura de cargos e carreiras do Estado

A carência de quadros se conjuga com a obsolescência e inadequação da estrutura de cargos e carreiras, além da falta de incentivos e de mecanismos adequados de gestão de pessoal. Iniciativas na área têm sido adotadas de forma isolada, sem uma visão estratégica e uma política de recursos humanos.

A carência de pessoal é acompanhada da defasagem quando não da obsolescência das estruturas de cargos dos órgãos e entidades, evidenciando a fragilidade da constituição das estruturas básicas de pessoal e de organização da administração pública. Acresce a esse quadro a inexistência de plano de carreira e de uma estrutura e política de cargos e de recursos humanos para o estado.

A inspeção realizada na SEDE (TCE-RJ, 2005d) oferece evidências representativas dessa situação: constatou-se que a estrutura de cargos desse órgão é de 1989, anterior às alterações na macroestrutura de órgãos da administração estadual que originaram essa secretaria.

⁴³ A estimativa é referente a 2005, não incluídas as despesas relativas ao mês de dezembro (TCE-RJ, 2006b: 131).

As sucessivas transformações promovidas na macroestrutura das secretarias têm ocorrido sem o concomitante ajustamento de estruturas, processos e cargos: trata-se de evidência preocupante de que tais mudanças possam estar sendo realizadas de forma imediatista, sem o adequado planejamento e circunscritas à alteração das posições de hierarquia mais elevada e politicamente mais atraentes⁴⁴.

3.5.3.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Reestruturação e atualização de cargos e carreiras.

3.6 Contratações e licitações

O órgão central responsável pela política e normatização dessa área é a SARE. O processo de contratação é descentralizado, realizado no âmbito de cada órgão ou entidade. Os problemas identificados são apresentados nos itens que se seguem.

3.6.1 Disseminação de modalidades competitivas de licitação

O pregão – modalidade que simplifica procedimentos e favorece a redução de preços das propostas – está em processo de disseminação no âmbito da administração estadual. O pregão eletrônico foi também introduzido recentemente, por meio de convênio para utilização do portal de compras do Banco do Brasil.

Inovações como a contratação por registro de preços ainda são pouco utilizadas. O recurso à dispensa e inexigibilidade em função de deficiências de planejamento e dificuldades com os procedimentos técnicos e normativos é freqüentemente identificado nas atividades de controle ex ante, exercidas pelo TCE-RJ.

Embora sem dispor de informações estatísticas sobre a utilização das diversas modalidades de licitação, a percepção é de que há potencial para a ampliação das modalidades competitivas e para uma menor utilização da dispensa e da inexigibilidade.

3.6.1.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Disseminação de modalidades competitivas de licitação, em especial do pregão e sua versão eletrônica e de mecanismos de concentração e ganho de escala como o registro de preços.

⁴⁴ O caso da SEDE é ilustrativo da volatilidade de estruturas a que já se fez referência no item 3.1.1, com relação à área de gestão fiscal. A SEDE se originou de desmembramento da extinta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEDET (Decreto 34.694 de 30 de dezembro de 2003), a qual foi criada a partir da divisão da Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Turismo – SEPDET (Decreto 32.621, de 1º de janeiro de 2003), ocorrendo essas sucessivas transformações no período de menos de um ano. A SEPDET, por sua vez, era resultado da incorporação da antiga Secretaria de Planejamento pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo (Decreto 26.172, de 13 de abril de 2000). A estrutura de cargos dessa secretaria, entretanto, é ainda a estabelecida em legislação de 1989, na qual foram especificadas atividades e não cargos. Esse exemplo é ilustrativo de prática disseminada na administração estadual (TCE-RJ, 2005d: 9-11).

3.6.2 Limitações de capacitação técnica e orientação normativa

Apesar de avanços recentes, persistem problemas disseminados de deficiência técnica para a estimação de preços das licitações, especificação técnica de bens e serviços de maior complexidade e gestão dos contratos e em especial da sua renovação.

A análise prévia dos editais de concorrências realizada continuamente pelo TCE/RJ registra como principais problemas a estimação de valores dos contratos em licitação e a qualidade das especificações técnicas dos editais, sobretudo em áreas como informática que requerem maior capacidade técnica e conhecimento do mercado.⁴⁵

De uma forma geral, a melhora da qualificação técnica das áreas e respectivas equipes responsáveis pelas licitações é considerada necessária. A atuação do Tribunal tem concorrido para que referida melhora esteja já em curso, por força do trabalho de controle ex ante e orientação técnica e normativa.

Problemas com o reajuste de valores por ocasião da renovação de contratos são também apontados como importante aspecto passível de melhoras por meio da maior qualificação técnica das equipes e da revisão de práticas e procedimentos de contratação.⁴⁶

Avanço digno de menção é a disseminação de minutas-padrão de contratos, elaboradas pela PGE e disponíveis na Internet. Outro avanço é a descentralização de créditos de orçamento, utilizada para a concentração de compras.

3.6.2.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Fortalecimento do órgão central na supervisão técnica e normativa e na coordenação de metas de melhoria do desempenho nas contratações de governo.
- ❖ Formação de equipes especializadas nos mercados fornecedores.
- ❖ Oferta de treinamento, orientação e incentivos ao pessoal na área de compras.

3.6.3 Crescimento das despesas em itens de manutenção e consumo

O crescimento desses itens de despesa (ver Capítulo 1) indica a necessidade de melhorar o processo de contratação e ao mesmo tempo introduzir controles sobre o consumo de bens e serviços.

3.6.3.1 Recomendações

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Fixação de metas-desafio de economia na utilização de serviços de utilização coletiva (eletricidade, água, luz, telefone, etc.) e de material de consumo.
- ❖ Renegociação de contratos com revisão de especificações e de preços, conjugada com a garantia de pagamento.

⁴⁵ Informações prestadas pela equipe técnica da SUE-TCE-RJ.

⁴⁶ A utilização de metodologia de "preço unitário" tem sido recomendada pela equipe técnica do TCE-RJ para o aprimoramento da estrutura de precificação dos editais de licitação, evitando a manipulação da estrutura de custos do contrato pelo fornecedor por ocasião da sua renovação e assegurando efetiva competição entre as propostas durante o processo licitatório.

- ❖ Introdução de controles gerenciais por órgão e entidade.

3.7 Convênios

O órgão central responsável pela normatização dos convênios é a Secretaria de Estado de Finanças – SEF. Os problemas identificados são apresentados nos itens a seguir:

3.7.1 Precariedade técnica dos projetos básicos e da instrução dos processos e falta de controle sobre resultados

As deficiências de capacitação e de conhecimento da norma prejudicam a qualidade técnica dos instrumentos de convênio. Sua celebração e execução têm sido precariamente avaliadas, acarretando baixa confiabilidade e controle sobre resultados alcançados.

3.7.1.1 Recomendações

As recomendações de ação são as seguintes:

- ❖ Fortalecimento da atuação da PGE no controle da legalidade e da SEF na orientação técnica e normativa.
- ❖ Implantação de métricas de desempenho e de avaliação de resultados.

3.7.2 Utilização distorcida dos convênios para contratação de pessoal

A utilização desse instrumento para a contratação de pessoal tem sido constatada como prática disseminada em inspeções do TCE-RJ. A contratação de pessoal por terceira parte na forma de “quarterização” por meio de associações civis ou fundações de direito privado que celebram convênios com órgão ou entidades da administração estadual.⁴⁷ Há inúmeras situações desse tipo objeto de inspeção do Tribunal (TCE-RJ, 2006b).

Essa prática é também disseminada valendo-se de entidades da administração pública que se tornaram provedoras de pessoal para os demais órgãos e entidades, a exemplo da Fundação Escola de Serviço Público – FESP⁴⁸ e da Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio de uma unidade administrativa, o NUSEG. Nesses casos, trata-se de contratos vinculados a convênios e acordos de cooperação técnica.

3.7.2.1 Recomendações

As recomendações de ação são as mesmas aplicáveis ao item 3.5.2.

3.7.3. Crescimento de transferências por meio de convênios

O impacto e trajetória de crescimento das despesas com transferências realizadas por meio de convênios (ver capítulo 1) tornam necessária a adoção de controles e contingenciamento em curto prazo, em vista do quadro geral das contas públicas do Estado.

⁴⁷ A “quarterização de serviços públicos”, assim qualificada pelo TCE-RJ (2006: 55-66), é reputada como prática sem “qualquer alicerce no ordenamento jurídico em vigor”.

⁴⁸ O caso da FESP (TCE-RJ, 2005e) foi objeto de amplo relatório de inspeção que analisa os processos de contratação para atender a 8 órgãos e entidades da administração estadual, além das próprias atividades dessa Fundação. A prática foi considerada como desvirtuamento da missão dessa entidade.

3.7.3.1 Recomendação

A recomendação de ação é a seguinte:

- ❖ Revisão dos convênios para verificação de legalidade, desempenho e alinhamento com as prioridades de governo.

4 Estratégia para o aprimoramento do ajuste fiscal

A análise de trajetória e resultados do ajuste fiscal apresentada no Capítulo 1 fundamentou a necessidade de um ajuste imediato face à tendência de progressiva deterioração dos resultados financeiros do Estado no período recente. Como indicação nesse sentido, destaca-se:

- ❖ o crescimento modesto da receita tributária, em especial do ICMS, quando comparado com as demais unidades da federação;
- ❖ a substancial dependência do desempenho das transferências associadas à exploração do petróleo para a sustentação dos resultados fiscais;
- ❖ a necessidade de contínua cobertura do déficit da conta de inativos e pensionistas; e
- ❖ o crescimento em despesas com serviços prestados por pessoas jurídicas na forma de contratos de terceirização.

Nesse contexto, o Estado depende de receitas de aplicações financeiras para honrar seus compromissos, as quais vêm declinando nos últimos anos. Para assegurar a estabilidade e sustentação em longo prazo de uma trajetória de solvência fiscal que reverta a atual tendência ao crescimento da dívida pública, faz-se necessário um esforço de ampliação do saldo primário. A consecução desse ajuste e sua sustentação ao longo do tempo possibilitariam a redução progressiva do passivo financeiro do Estado e a ampliação do espaço de liberdade do Executivo para ampliar investimentos e programas de interesse do governo.

Desdobramentos futuros do aprimoramento do ajuste fiscal poderão contemplar a viabilização da redução da tributação indireta, em particular das alíquotas do ICMS e a adoção de políticas de incentivo à formalização da atividade econômica, inclusive por meio da criação de subsídios específicos (Anexo A).

As experiências de ajuste fiscal objeto de análise no capítulo 2 oferecem relevantes diretrizes para a consolidação de resultados baseadas em referências nacionais e internacionais. São lições dessas experiências de interesse no delineamento de uma estratégia para o Rio de Janeiro:

- ❖ a concentração de esforços sobre o corte de despesas;
- ❖ a expansão da base tributária para viabilizar a redução de alíquotas de tributação;
- ❖ a redução de isenções fiscais;
- ❖ a reorientação de despesas priorizando investimentos e a obtenção de retorno social;
- ❖ a melhora dos processos de planejamento e orçamento; e

- ❖ o controle sobre o endividamento público.

De particular importância na experiência do Estado de São Paulo é o esforço de redução de despesas com contratos de terceirização e com pessoal e a implantação de ferramentas gerenciais informatizadas.

O Capítulo 3, por sua vez, apresenta o diagnóstico da infra-estrutura de suporte à gestão fiscal, com base na premissa de que sejam necessárias medidas de planejamento, organização e gestão com vistas ao aprofundamento e sustentação em longo prazo do ajuste imediato. O aprimoramento do ajuste fiscal pressupõe uma etapa inicial de inflexão de trajetória à qual se acoplam as medidas voltadas para o alinhamento estratégico e o fortalecimento técnico e organizacional dos componentes que constituem a infra-estrutura estratégica da gestão fiscal. Esses componentes representam dimensões que são direta e indiretamente relacionadas com a gestão fiscal:

- ❖ estrutura organizacional;
- ❖ estratégia, planejamento e projeção de resultados;
- ❖ processos de trabalho, sistemas de informação e ferramentas de apoio; e
- ❖ recursos humanos: perfil, qualificação e adequação de incentivos.

O diagnóstico identificou problemas administrativos e organizacionais, focalizando um conjunto de áreas e/ou processos críticos para o desempenho da gestão fiscal:

- ❖ arrecadação tributária e fiscalização;
- ❖ Dívida ativa;
- ❖ execução orçamentária e financeira;
- ❖ patrimônio;
- ❖ gestão de recursos humanos;
- ❖ contratações e licitações; e
- ❖ convênios.

Os problemas identificados compõem um conjunto em que ganha relevo a necessidade de reverter a fragmentação e insulamento da ação governamental e de fortalecer e readequar estruturas organizacionais, normas, processos e mecanismos de coordenação e integração da administração pública. A essas circunstâncias se acrescenta a necessidade premente de equacionar a trajetória desfavorável constatada na arrecadação do ICMS e os inúmeros problemas imediatos de carência de meios e em especial de recursos humanos, que têm sido contornados por arranjos precários.

Assim, a estratégia de aprimoramento do ajuste fiscal delineada nesse capítulo elege como focos prioritários de ação:

- ❖ o ajuste fiscal imediato, voltado para reverter a trajetória de endividamento do Estado viabilizando a subsequente ampliação dos graus de liberdade do Executivo para a implementação do seu programa de governo;

- ❖ a integração de estratégias e processos na área de gestão fiscal para melhorar o desempenho da arrecadação com a geração de recursos adicionais sob bases sustentáveis em longo prazo; e
- ❖ a construção institucional, para fortalecer os órgãos da área fiscal, regularizar procedimentos e avançar na construção de uma burocracia profissionalizada com vistas a consolidar os avanços obtidos nos demais focos de ação.

Os elementos da estratégia delineada contemplam a infra-estrutura de sustentação a que se fez referência e as áreas e/ou processos críticos que afetam o ajuste fiscal. As recomendações que decorreram da análise da trajetória do Estado do Rio de Janeiro (Capítulo 1), dos benchmarks de referência no tema (Capítulo 2) e do diagnóstico da infra-estrutura (Capítulo 3) são neste capítulo incorporados aos três focos de ação. O ajuste imediato é propugnado como um conjunto de medidas para implementação em curto prazo, no primeiro ano do governo que se iniciará em 2007. Ao mesmo tempo, essa linha de ação deverá ser acompanhada pelos projetos voltados para o alinhamento estratégico e integração de processos e para o fortalecimento institucional e reorganização administrativa do Executivo Estadual, agrupados respectivamente no segundo e terceiro focos de ação. A sistematização desses elementos é apresentada no mapa estratégico do Diagrama 1.



Nos itens que se seguem os focos prioritários de ação são desdobrados em um conjunto de recomendações de ação. Os nexos entre as ações e os problemas diagnosticados nos capítulos precedentes, assim como sua relação com as áreas/processos críticos e com os componentes da infra-estrutura estratégica estão indicados no Quadro 2 (Anexo, ao final deste capítulo).

4.1 Ajuste fiscal imediato

O esforço de ajuste fiscal imediato está dimensionado em cerca de R\$ 2,7 bilhões a partir de um superávit de R\$ 55 milhões registrado em 2005 (capítulo 1). O ajuste imediato propug-

nado compreende em primeiro lugar a melhora da arrecadação a ser obtida pelo equacionamento de problemas e obstáculos por meio do aprimoramento da gestão nessa área. Essa melhora é sintetizada na meta proposta: o incremento da arrecadação do ICMS focalizada nos setores com indicadores de maior potencial para o aumento da efetividade do esforço tributário.

Em segundo lugar, a redução de despesas correntes a ser direcionada para as contratações de serviços de terceiros, convênios e acordos que afetam as transferências de recursos, além das despesas com insumos e serviços continuados a exemplo de material de consumo, manutenção, processamento de dados etc.

O ajuste imediato não é um fim em si mesmo, mas momento inicial que se desdobra num conjunto mais amplo de medidas voltadas para o aperfeiçoamento da gestão de forma a possibilitar a redução permanente de despesas correntes, concomitantemente à manutenção quando não ampliação dos serviços, transferências e investimentos de forma sustentável em trajetória virtuosa a ser empreendida em longo prazo.

As ações recomendadas no âmbito desse primeiro foco de ação são as seguintes:

4.1.1 Aumentar a arrecadação de ICMS

A reversão da trajetória de baixo desempenho da arrecadação desse tributo depende de melhorias simultâneas e coordenadas em todas as componentes da infra-estrutura fiscal. A simulação do ajuste imediato (Capítulo 1) considera como meta factível a obtenção de ganhos permanentes da ordem de 5% na arrecadação. Essa ação poderá assumir a forma de metas-desafios que sejam mobilizadoras dos órgãos e respectivas equipes, combinando-se com as demais ações propostas neste item.

4.1.2 Renovar a infra-estrutura física e de equipamentos das áreas de arrecadação e fiscalização

A melhora de infra-estrutura física e em especial o equacionamento das necessidades de equipamentos e de sistemas de informática na área de arrecadação e fiscalização é medida emergencial com potencial de geração de impactos imediatos. Deve ser implementada em conexão com a reestruturação das área-meio para racionalização e informatização de processos, com redução de custos e maior eficiência de processos.

4.1.3 Suspender anistias e remissões fiscais estabelecendo política de valorização do contribuinte

A interrupção das sucessivas experiências frustradas de concessão de anistias e remissões fiscais poderá ser sinalizada à sociedade por meio da explicitação de diretrizes de política tributária baseadas na valorização do contribuinte, na transparência e na credibilidade da administração pública.

4.1.4 Aumentar a arrecadação da dívida ativa

O baixo desempenho da arrecadação da dívida ativa depende também de melhorias simultâneas na área de procuradoria, as quais podem ser desencadeadas pela fixação de metas cuja consecução impulse o planejamento e a ação integrada entre unidades administrativas da SEF e da PDA (item 4.2.2).

4.1.5 Diminuir o represamento de processos

Da mesma forma que no item 4.1.4, trata-se de atacar decididamente problemas emblemáticos que evidenciam a precariedade de meios e deficiências de organização e gestão na cobrança da dívida (item 3.2.3).

4.1.6 Reduzir despesas correntes em itens selecionados

A redução de despesas correntes será a medida de maior impacto a ser empreendida para o ajuste fiscal imediato, com vistas à correção da trajetória de endividamento do Estado. A simulação do ajuste proposto (item 1.3) é baseada numa seleção preliminar de itens de despesa compressíveis. Os itens selecionados para redução em profundidade compreendem fundamentalmente as transferências e contratações na forma de terceirização. Além disso, seriam submetidos a corte incremental os itens de despesa com insumos e serviços continuados, a exemplo de material de consumo, iluminação, limpeza e conservação de imóveis.

Conforme evidenciado no diagnóstico da infra-estrutura fiscal, as terceirizações representam despesas com trajetória de crescimento no período recente que são precariamente controladas e avaliadas. Em elevada proporção, são terceirizações de mão-de-obra juridicamente contestáveis e sem consistente fundamentação técnica. Não obstante, o corte em profundidade representará como que um “freio de arrumação” a ser aplicado no primeiro ano para subsequente reavaliação a partir dos avanços obtidos na melhora de processos e no fortalecimento técnico e institucional das áreas de gestão do Executivo.

4.1.7 Gerar economias imediatas em insumos e serviços de consumo continuado

A geração de economias imediatas por meio de medidas de racionalização, melhora da eficiência e controle sobre o consumo poderia se aplicada aos mesmos itens submetidos aos cortes de despesas correntes (item 4.1.6). Medidas dessa ordem possibilitam a incorporação em caráter permanente das reduções de despesa, sem prejuízo do desempenho e resultados das áreas afetadas. Sua implementação deve estar associada com o fortalecimento institucional do órgão de supervisão técnica e normativa das contratações e licitações de bens e serviços, em especial da gestão dos contratos (itens 4.1.8 e 4.3.8).

4.1.8 Renegociar contratos com revisão de especificações e de preços, conjugada com a garantia de pagamento

A renegociação e revisão de especificações dos contratos pode gerar economias imediatas aliviando o impacto negativo da redução de despesas sobre o desempenho da administração pública. Para sua consecução, é necessário o concomitante fortalecimento da capacidade técnica e do arcabouço normativo de supervisão das contratações e licitações (item 4.3.8).

4.1.9 Realizar concursos públicos para provimento de pessoal em áreas críticas

A realização imediata de concursos públicos é medida indispensável para o ajuste fiscal sustentável, em vista de inúmeras evidências da carência de pessoal em áreas críticas para o desempenho da arrecadação e fiscalização (itens 3.1.3; 3.2.4; 3.5.1 e 3.7.2). Entretanto, iniciativas isoladas devem ser evitadas: o recrutamento de pessoal para cargos efetivos pressupõe visão estratégica e planejamento do perfil e da alocação desses quadros, por meio de arranjos e instrumentos juridicamente seguros, conforme propugnado nos itens 4.3.6 e 4.3.7. De particular importância será conjugar o ingresso de quadros qualificados com a

implementação das ações de redesenho de processos, integração entre órgãos e áreas e desenvolvimento de sistemas de informação.

4.1.10 Rever convênios para verificação de legalidade, desempenho e alinhamento com as prioridades de governo

A revisão dos instrumentos de transferência de recursos (convênios, acordos, parcerias e outros) deverá ser empreendida num primeiro momento com vistas à regularização de situações de ilegalidade e ao ajustamento de despesas. A reavaliação do seu alinhamento com as prioridades estratégicas de governo e concomitante implementação de critérios e indicadores de desempenho são requisitos para a gestão sustentável dos programas e das despesas com transferências. As ações no foco construção institucional serão decisivas para a obtenção de resultados permanentes de melhora de desempenho.

4.1.11 Aumentar a arrecadação de receitas do patrimônio

A área de patrimônio apresenta potencial para a geração de resultados imediatos na arrecadação de receitas. Embora partindo de patamar ainda pouco expressivo em valores absolutos (item 3.4.2), essa área poderá progressivamente se estruturar como relevante fonte de recursos adicionais historicamente subdimensionada devido aos problemas de inadequação do seu formato institucional (item 4.3.2).

4.2 Integração de estratégias e processos

A integração de estratégias e processos é foco prioritário de ação voltado para reverter a fragmentação, o insulamento e a debilidade de mecanismos de coordenação que emergiu como preocupante característica da gestão na administração pública estadual. A integração pressupõe a construção de uma visão estratégica abrangendo o conjunto dos processos e atividades da receita que oriente a ação coordenada entre órgãos e equipes. A melhora do desempenho da gestão fiscal depende de forma crucial do redesenho de processos e da estrutura organizacional orientado para o aproveitamento dos potenciais integradores da tecnologia da informação.

Os itens que se seguem apresentam as recomendações de ações:

4.2.1 Construir uma visão estratégica para o ciclo da receita

Trata-se de superar a atuação fragmentada por área e/ou órgão para focalizar a atividade da receita como um processo contínuo, abrangendo as etapas de cadastro, arrecadação, cobrança, fiscalização, contencioso e dívida ativa. Essas etapas que compõem o ciclo da receita perpassam diversos órgãos e unidades administrativas e exigem o equacionamento de problemas e desafios que se relacionam com os diversos componentes da infra-estrutura da gestão fiscal.

Preliminarmente, considera-se que, em vista do diagnóstico empreendido (capítulos 1 e 3), a visão estratégica do ciclo da receita poderia contemplar, de forma particular, as seguintes diretrizes:

- ❖ simplificação legal, normativa e de procedimentos;
- ❖ valorização do contribuinte regular;
- ❖ ampliação da base de arrecadação impulsionada pela efetividade da fiscalização e por bons serviços;

- ❖ informatização de processos induzindo a transformação das estruturas organizacionais;
- ❖ equacionamento dos problemas de recursos humanos e de infra-estrutura física e material; e
- ❖ reestruturação organizacional e fortalecimento institucional da área.

4.2.2 Coordenar as ações entre as áreas de arrecadação e dívida ativa

A coordenação de ações entre os órgãos responsáveis pelas etapas do ciclo da receita é requisito para o planejamento voltado para a melhora conjunta de desempenho, sobretudo o crescimento da geração de receitas, o aumento da efetividade da dívida ativa e do contencioso e, por consequência, a expansão da arrecadação como um todo.

A ação coordenada requer que sejam ultrapassadas fronteiras formais e eventuais resistências advindas de culturas e trajetórias institucionais nas áreas de receita (SER) e de procuradoria (PDA).

4.2.3 Redesenhar estruturas e processos com apoio em sistemas informatizados

O redesenho de estruturas e processos deveria integrar as etapas de arrecadação, contencioso, fiscalização e dívida ativa, resgatando o fluxo contínuo dos processos desde a declaração até a execução da dívida tributária.

Conforme apurado pelos diagnósticos, a situação atual é de fragmentação e impossibilidade de efetivo controle gerencial, agravada pelo desenvolvimento de sistemas setorizados e por tensões e dificuldades de coordenação entre as áreas de receita e de procuradoria (item 3.2.1). O sucesso da integração de processos e sistemas informatizados poderia impulsionar uma futura reestruturação organizacional em moldes mais avançados.

4.2.4 Coordenar e planejar o desenvolvimento de sistemas informatizados integrados

A falta de uma perspectiva estratégica na contratação de sistemas informatizados foi constatada no diagnóstico da infra-estrutura e está demonstrada em farta coleta de evidências realizada durante inspeções do TCE-RJ (item 3.1.4).⁴⁹ elaboração de um planejamento específico para as necessidades de tecnologia da informação deveria ser prioritariamente empreendida, na forma de um plano diretor alinhado com a visão estratégica do ciclo da receita.

A implementação dessa ação envolve questões de relacionamento institucional com a área de tecnologia da informação do Estado, o que remete para a necessidade de medidas de escopo mais amplo, voltadas para a elaboração estratégica e o planejamento que incorpore visão avançada do desenvolvimento de uma infra-estrutura de governo eletrônico no Rio de Janeiro.

⁴⁹ Como prioridades de desenvolvimento e integração de sistemas informatizados, destaca-se o seguinte, conforme exposto no diagnóstico da infra-estrutura da gestão fiscal:

- ❖ interligação entre o sistema de declaração de ICMS informatizada (Sistema de Declarações Econômico-Fiscais – DEF) e o recolhimento bancário;
- ❖ implantação de mecanismo identificador do contribuinte omissis na entrega da declaração de ICMS;
- ❖ implantação de mecanismo de verificação contínua da confiabilidade das declarações prestadas, por meio da disseminação do registro informatizado de apuração do ICMS;
- ❖ interligação entre o cadastro do DETRAN e os sistemas de arrecadação da SER; e
- ❖ interligação entre o sistema de arrecadação (Sistema DEF), o recolhimento bancário e o cadastro de empresas.

4.2.5 Alinhar as áreas de gestão dos recursos públicos: receita, planejamento, orçamento, finanças e controle

As áreas que compõem a gestão dos recursos públicos devem buscar o alinhamento estratégico de modo a evitar conflitos, explorar oportunidades de colaboração e, sobretudo, gerar continuamente informações gerenciais de forma compartilhada. A interligação entre sistemas e formatos da informação representaria importante impulso nesse sentido atendendo em especial à necessidade de acompanhar a execução orçamentária, melhorando a qualidade do processo e das estatísticas.

Possíveis pontos de alinhamento a serem explorados seriam:

- ❖ a geração de informações gerenciais;
- ❖ o acompanhamento da receita e despesa;
- ❖ a melhora da qualidade das estatísticas e estimações; e
- ❖ a fixação de objetivos e metas comuns.

4.2.6 Coordenar estrategicamente as políticas de incentivo fiscal e de arrecadação tributária

Trata-se de criar instâncias e mecanismos para o acompanhamento da concessão de incentivos fiscais, eventualmente, reavaliando sua efetividade. Conforme indicado no diagnóstico (item 3.1.6), a concessão de incentivos é relevante mecanismo da política de desenvolvimento, mas tem sido implementada de forma setORIZADA, o que dificulta o acompanhamento e avaliação de seus impactos, particularmente na arrecadação fiscal.

4.3 Construção institucional

A construção institucional é o terceiro foco prioritário de ação, que considera a necessidade de fortalecer o aparelho do Estado no Rio de Janeiro, particularmente por meio do avanço na constituição de uma burocracia tecnicamente qualificada, da reestruturação organizacional e de processos sob bases estáveis e da regularização de arranjos e situações anômalas de provimento de pessoal que enfraquecem e tornam vulnerável a administração pública.

Os itens que se seguem apresentam as recomendações de ações:

4.3.1 Fortalecer institucionalmente os órgãos da área de gestão fiscal

A volatilidade de estruturas e dirigentes e a debilidade dos mecanismos de coordenação intraburocráticas foram problemas apontados no diagnóstico da infra-estrutura da gestão fiscal, os quais, entretanto, permeiam a administração estadual de uma forma geral (item 3.1.2).

Nessas circunstâncias, recomenda-se o fortalecimento institucional dos órgãos da área de gestão fiscal, a qual envolve múltiplos aspectos e dimensões, mas, sobretudo, a redução da rotatividade de dirigentes nas posições de alta hierarquia, a consolidação de uma macroestrutura organizacional estável e a disseminação do planejamento estratégico entre os órgãos e entidades, coordenado desde o gabinete do governador e inserido no processo de gestão.

4.3.2 Reestruturar a área de patrimônio

Conforme evidenciado no diagnóstico (item 3.4), trata-se de área cronicamente enfraquecida e ineficiente. É necessário dotar a área de patrimônio de um órgão central com efetividade em sua jurisdição e capacidade de ação com eficiência e sensibilidade social, histórica e cultural. A avaliação em torno do formato institucional a ser adotado – eventualmente a descentralização na forma de agência – é questão a ser considerada. As evidências dão conta da existência de elevado potencial de geração de receitas a ser explorado, além da perspectiva de integração com outras políticas para o uso do patrimônio.

4.3.3 Reestruturar a fiscalização com apoio em sistemas informatizados

A renovação da área de fiscalização tributária poderia avançar no aproveitamento de oportunidades para um redesenho mais ousado, que deveria contemplar:

- ❖ a informatização total do processo de arrecadação do ICMS junto aos contribuintes de maior peso;
- ❖ o planejamento da ação fiscal apoiado em sistema informatizado, com supressão da iniciativa local de ação;
- ❖ a reestruturação das delegacias sob novo formato voltado para o atendimento ao contribuinte; e
- ❖ a criação de mecanismos de acompanhamento estatístico em colaboração com o TCE-RJ e outras instâncias de controle, incluída a divulgação pela Internet.

4.3.4 Controlar a geração de “restos a pagar”

Trata-se aqui de sério problema com injunções políticas que indica fragilidade do processo orçamentário e financeiro do Estado e sua vulnerabilidade política, a despeito dos avanços introduzidos pela LRF e do fortalecimento dos mecanismos e instâncias de controle, inclusive do próprio TCE-RJ.

Práticas atualmente disseminadas no âmbito do Executivo Estadual, como o “reconhecimento de dívidas”, desmoralizam a gestão fiscal e contaminam negativamente o relacionamento do Estado com seus fornecedores (item 3.3.4). Tais práticas acarretam ônus na forma de custos de transação incorporados à precificação dos fornecedores encarecendo os contratos da administração pública. A sua coibição seria importante avanço institucional com reflexo sobre a credibilidade do governo.

O fortalecimento técnico e normativo do órgão de gestão financeira (SEF) deveria ser componente do equacionamento desse problema: normas internas mais rígidas poderiam impedir tais práticas, e não há por que não adotar compromisso político nesse sentido.

4.3.5 Regularizar terceirizações para contratação de pessoal, com definição de arranjo de transição

A disseminação da terceirização para provimento de pessoal nos órgãos e entidades da administração pública estadual representa grave evidência de fragilidade da máquina estatal em suas capacidades básicas, particularmente a estruturação de seus quadros de pessoal. A terceirização para a substituição de pessoal é arranjo precário, juridicamente controverso, que

expõe o Executivo Estadual a insegurança perante os órgãos de controle e o Judiciário, além de acarretar a precarização das relações funcionais com seus servidores e a perda da continuidade institucional, da memória técnica e da construção de culturas organizacionais sólidas, em áreas estratégicas do Estado.

O problema se conjuga com outras práticas também condenáveis, como a constituição de equipes por meio de cargos comissionados para compor os quadros da administração pública. A regularização deve considerar a necessidade de uma transição, durante a qual seria implementada a reestruturação e atualização de cargos e carreiras, concursos públicos e progressiva substituição de pessoal.

4.3.6 Estabelecer política para a terceirização

A terceirização é em princípio desejável para atividades que sejam complementares em relação à missão e/ou tarefas intrinsecamente associadas com as competências de cada órgão ou entidade. A premissa é que tais atividades possam ser providas com maior qualidade e eficiência por prestadores especializados. É importante frisar que a terceirização não exime o Estado do domínio de competências específicas na contratação e controle desses serviços.

A fixação de uma política de terceirização seria importante medida que respaldaria a legislação em vigor (Lei Estadual 4.378/04) e explicitaria a determinação no sentido de adotar soluções para as necessidades de recrutamento de pessoal que sejam compatíveis com a legalidade e com uma visão estratégica de construção institucional do Estado.

4.3.7 Delinear política estratégica de recursos humanos para o Estado

Em conexão com as recomendações 4.3.5 e 4.3.6, é indispensável a definição de uma política que equacione soluções administrativamente modernas e juridicamente sustentáveis para as necessidades de pessoal. Como temas atualmente carentes de diretrizes e planejamento estratégico, destaca-se a definição de diretrizes e normas sobre a aplicação dos regimes jurídicos de admissão do servidor público e formas indiretas de execução de atividades (terceirização e delegação, etc.) e sobre a estrutura de cargos, carreiras, funções de confiança e cargos em comissão. Definições dessa ordem deveriam integrar uma política abrangente de recursos humanos.

4.3.8 Aprimorar a supervisão técnica e normativa das licitações e convênios

Considera-se factível a obtenção de economias expressivas em licitações e convênios, mediante fortalecimento da supervisão técnica e normativa e aplicação intensiva de sistemas informatizados de apoio. Trata-se de viabilizar o efetivo exercício dessa supervisão pelo órgão central (SARE), com vistas à melhora de padrões técnicos e à disseminação das práticas inovadoras na área de compras como o pregão, a divulgação de licitações pela Internet, o cadastro unificado eletrônico de fornecedores, dentre outras. Esse esforço inclui a formação de pessoal qualificado e especializado e o investimento no desenvolvimento e integração de sistemas informatizados de apoio aos processos de licitação e gestão de contratos.

4.3.9 Profissionalizar o trabalho de procuradoria na cobrança da dívida ativa

Trata-se de promover a introdução de práticas gerenciais no trabalho de procuradoria, impulsionando a mudança cultural positiva orientada para a adoção de formas de trabalho cooperativo e de controles gerenciais.

ANEXO

Quadro 2 – Vinculações entre focos prioritários e ações recomendadas, componentes da infra-estrutura e problemas diagnosticados

Foco prioritário de ação /Área ou Processo crítico	Problema	Componente da Infra-estrutura Estratégica	Ação Recomendada
Ajuste fiscal imediato			
	Estagnação da arrecadação do ICMS	Todos	Aumentar a arrecadação de ICMS
Arrecadação tributária e fiscalização	Limitação e precariedade de meios	Sistemas de informação Ferramentas de apoio	Renovar a infra-estrutura física e de equipamentos das áreas de arrecadação e fiscalização
	Utilização inadequada de anistia e remissão fiscal	Estratégia	Suspender anistias e remissões fiscais estabelecendo política de valorização do contribuinte
Arrecadação tributária e fiscalização	Baixo desempenho da cobrança administrativa	Todos	Aumentar a arrecadação da dívida ativa. Diminuir represamento de processos
Dívida ativa			Reduzir despesas correntes em itens selecionados
Execução orçamentária e financeira	Debilidade do planejamento e programação	Todos	Gerar economias imediatas em insumos (material de consumo) e serviços de consumo continuado (eletricidade, água, luz, telefone, etc.)
	Baixa qualidade da execução orçamentária e financeira		Renegociar contratos com revisão especificações e de preços, conjugada com a garantia de pagamento
Contratos e licitações	Crescimento das despesas em itens de manutenção e consumo	Processos de trabalho Sistemas de informação	Realizar concursos públicos para provimento de pessoal na área.
Gestão de recursos humanos	Falta de pessoal para necessidades imediatas	Estratégia Planejamento	Rever convênios para verificação de legalidade, desempenho e alinhamento com as prioridades de governo.
Convênios	Crescimento das transferências por meio de convênios	Processos de trabalho Sistemas de informação	Aumentar a arrecadação de receitas do patrimônio
Patrimônio	Baixo desempenho da arrecadação	Todos	
Integração de estratégias e processos			
	Falta de integração de processos e informações críticos	Estratégia	Construir uma visão estratégica para o ciclo da receita
		Estratégia	Coordenar as ações entre as áreas de arrecadação e dívida ativa

Foco prioritário de ação /Área ou Processo crítico	Problema	Componente da Infra-estrutura Estratégica	Ação Recomendada
Arrecadação tributária e fiscalização	Fragilidade e inadequação da estrutura organizacional	Estrutura organizacional	Redesenhar estruturas e processos com apoio em sistemas informatizados
Dívida ativa	Falta de integração de processos e informações críticos	Sistemas de informação	Coordenar e planejar o desenvolvimento de sistemas informatizados integrados
Arrecadação tributária e fiscalização	Falta de integração de processos e informações	Estratégia	Alinhar as áreas de gestão dos recursos públicos: receita, planejamento, orçamento, finanças e controle
Execução orçamentária e financeira	Falta de alinhamento estratégico entre gestão fiscal e políticas de desenvolvimento	Sistemas de informação	Coordenar estrategicamente as políticas de incentivo fiscal e de arrecadação tributária
Construção institucional			
Arrecadação tributária e fiscalização	Vulnerabilidade política e institucional	Estratégia	Fortalecer institucionalmente os órgãos da área de gestão fiscal
Patrimônio	Inadequação do formato institucional	Estratégia	Reestruturar a área de patrimônio
Arrecadação tributária e fiscalização	Fragilidade e inadequação da estrutura organizacional	Estrutura organizacional	Reestruturar a fiscalização com apoio em sistemas informatizados
	Debilidade do planejamento e programação da ação de governo	Todos	Controlar a geração de “restos a pagar”
Gestão de recursos humanos	Utilização de arranjos precários de contratação de pessoal por meio de terceirização	Recursos humanos	Regularizar terceirizações para contratação de pessoal, com definição de arranjo de transição. Estabelecer política para a terceirização
	Fragmentação e heterogeneidade da estrutura de cargos e carreiras do Estado	Recursos humanos	Delinear política estratégica de recursos humanos para o Estado
Convênios	Precariedade técnica dos convênios	Estrutura organizacional	Aprimorar a supervisão técnica e normativa das licitações e convênios
Contratações e licitações	Limitações de capacitação técnica e orientação normativa	Processos de trabalho	
Dívida ativa	Ineficiência e necessidade de profissionalização	Planejamento	Profissionalizar o trabalho de procuradoria na cobrança da dívida ativa
		Processos de trabalho	

Referências

CAD/SSR, Relatório do Corpo Instrutivo – Contas de Gestão – 2005, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2006.

Decreto 32.661 de 20 de janeiro de 2003. Cria, sem aumento de despesa, mediante transformação, a Secretaria de Estado da Receita e a Secretaria de Estado de Finanças e dá outras providências.

TCE-RJ, Inspeção Extraordinária – Procuradoria da Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro, Processo 108.843-7/04, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2004a.

_____ Inspeção Especial – Delegacia Regional de Fiscalização Capital 64.12 – Sul e 64.08 – Penha, Estado do Rio de Janeiro, Processo 111.050-5/04, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2004b.

_____ Auditoria da Receita – Inspeção Especial: Secretaria de Estado da Receita, Processo 114.543-5/05, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2005a.

_____ Inspeção Extraordinária – Secretaria de Estado da Receita, Processo 115.990-9/05, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2005b.

_____ Inspeção Especial – Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação – SUPATI, Processo 115.611-5/05, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2005c.

_____ Relatório de Inspeção Ordinária realizada na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE, no período de 25 de abril a 6 de maio de 2005, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2005d.

_____ Relatório de Inspeção Ordinária realizada no âmbito da Fundação Escola de Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro – FESP, no período de 15/06/05 a 08/07/2005, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2005e.

_____ Contas de Gestão – Estado do Rio de Janeiro: Exercício 2005, volume 1, Processo 102.996-2/06, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2006a.

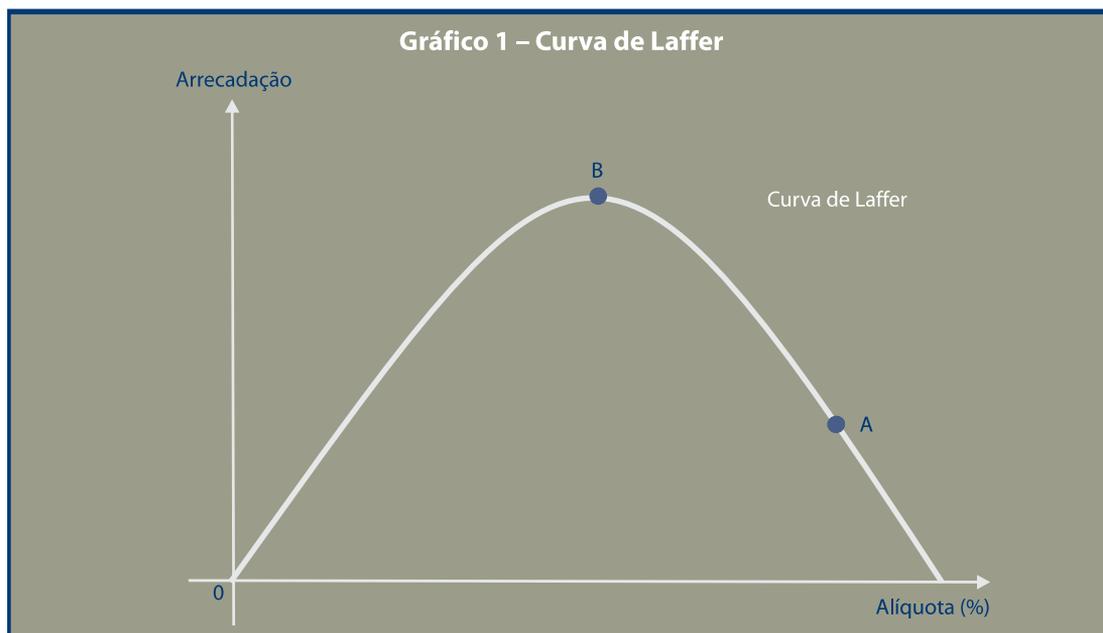
_____ Relatório de Inspeção Extraordinária realizada em vários órgãos estaduais, no período de 24/10 a 09/12, em cumprimento à determinação nº 36, nos termos do voto proferido Proc. TCE 103.291-5/05, em sessão de 19/05/05, Processo 101.319-1/2006, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2006b.

_____ Relatório de Inspeção Extraordinária realizada no Departamento do Patrimônio Imobiliário do Estado – DPI, em cumprimento ao decidido por esta Corte, em Sessão de 28/04/98, conforme Processo TCE 102.894-7/97, Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

ANEXO I

A informalidade e o ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro

A informalidade está associada a encargos fiscais crescentes impostos pelos vários níveis de governo, sem que benefícios sociais correspondentes sejam percebidos, coletiva ou individualmente. É freqüente os livros de finanças públicas apresentarem a relação entre níveis de alíquotas sobre arrecadação tributária por meio de uma Curva de Laffer em forma de sino, ou parábola.

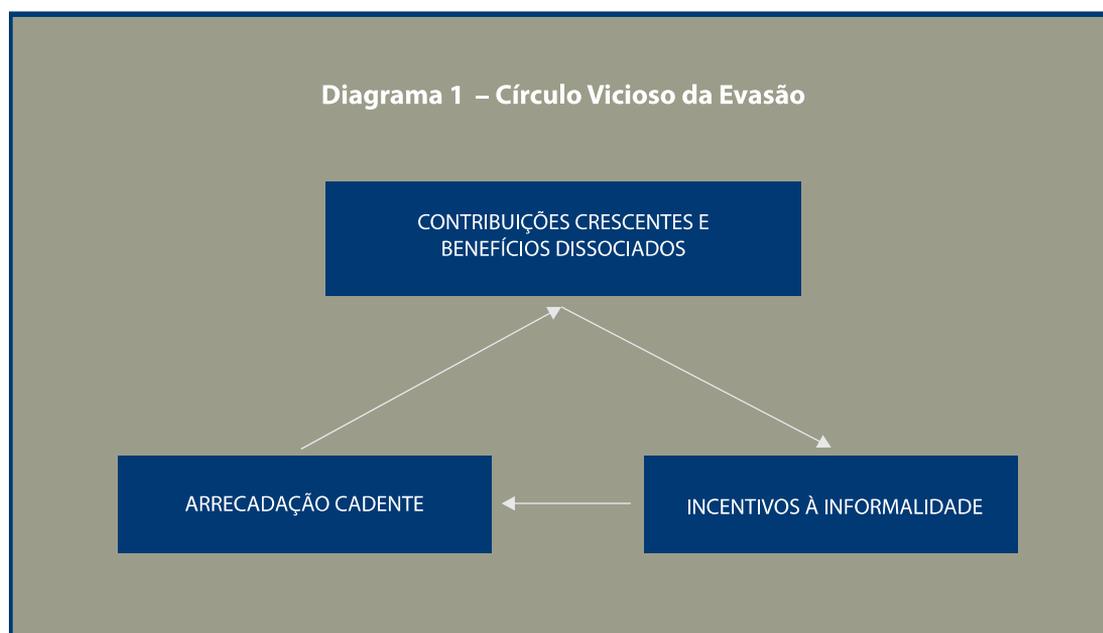


A idéia é que, quanto maior a alíquota, menor será a base de arrecadação. Isto é, o aumento de alíquotas leva a uma crescente informalização das relações das empresas e indivíduos com o Estado. A hipótese subjacente é que o módulo da elasticidade da arrecadação em relação às alíquotas subiria com elas. No momento em que a elasticidade é unitária, temos o ponto máximo da arrecadação observada (B). Esse seria o teto almejado por um monopolista cujo objetivo fosse a maximização de receitas tributárias. Na verdade, as causas por trás do problema da evasão fiscal são de ordem mais complexa do que altas alíquotas, envolvendo uma série de outros fatores, como a estrutura de incentivos fornecida pelo sistema tributá-

rio. Agora se pode argumentar que esses outros elementos estão embutidos no formato e na posição da Curva de Laffer.

Um primeiro ponto se refere à existência de alíquotas excessivas no sentido de o Estado estar no trecho descendente da Curva de Laffer (A), onde se poderia pensar em baixar as alíquotas e aumentar simultaneamente a arrecadação tributária. Mesmo aqueles que acreditam que o estado ótimo é o estado máximo concordariam na moderação das alíquotas, pois nesse caso taxar menos significa arrecadar mais. O consenso entre Estado e contribuintes por menores impostos seria automático, o que não aparece ainda no caso brasileiro, mesmo porque, apesar da crescente informalidade, a carga tributária efetivamente arrecadada tem subido nos últimos anos.

Isso não significa que a informalidade não esteja aumentando. Ao mesmo tempo em que grupos de indivíduos e empresas deixam de pagar impostos e contribuições previdenciárias, outros são sobretaxados de forma a compensar a perda de arrecadação gerada pelos primeiros. A elevação das alíquotas põe em movimento um círculo vicioso de aumento de evasão e crescimento da informalidade, reproduzido nos Diagramas 1 e 2⁵⁰.



Esse processo auto-alimentado possui conseqüências indesejáveis. No plano macroeconômico, a informalidade implica redução de receita tributária que, se não for compensada, gera desequilíbrios fiscais. No âmbito do bem-estar social, desorienta a concepção e a execução de políticas públicas, afastando-as do foco e retirando-lhes eficiência.

- ❖ A chamada economia subterrânea apresenta, por definição, uma série de dificuldades de mensuração. Hoje, a pesquisa sobre Economia Informal do IBGE, apesar de datar de outubro de 1997, constitui a melhor base de microdados disponível do lado empresarial da economia subterrânea na totalidade do território urbano nacional. O levantamento começa nos domicílios, e por meio deles investiga as características de funcionamento das unidades produtivas de trabalhadores autônomos e empregadores com até cinco

⁵⁰ Os diagramas 1 e 2 foram extraídos do estudo “Informalidade e desempenho dos negócios nãnicos”, realizado por Marcelo Néri.

funcionários. A vantagem é captar aquelas atividades excluídas, ou que são apenas parcialmente captadas, por pesquisas de estabelecimentos formais e pela rede de arrecadação tributária oficial, permitindo mensurar o grau de informalidade em relação a vários tipos de tributos.



Investigando-se indicadores alternativos de taxas de formalização segundo os diversos quesitos, tais como posse de registro no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC), 12,3%; posse de registro de microempresa, 9,6%; preenchimento de declaração de Imposto de Renda, 9,7%, dos quais 60% se declararam isentos; e posse de licença municipal ou estadual, 22,7%, observa-se uma base maior de abrangência da formalidade nos níveis municipal ou estadual de governo, o que reflete elevada proximidade dessas instâncias com a potencial empresa contribuinte. Uma dificuldade da reforma tributária é que ela não se refere ao problema de um planejador central, mas de vários agentes públicos que competem pela fatia a ser taxada. Em outras palavras, não estamos no caso de um monopólio que visa a maximizar sua receita, mas de um oligopólio em que problemas de coordenação podem levar a situações de irracionalidade coletiva, tal como no clássico problema do dilema de prisioneiros. Não se fala aqui da guerra fiscal entre vários estados e sim daquela entre vários níveis de governo em cada estado.

Sintetizando as cifras em termos monetários: cerca de 85% dos empresários “nânicos” não pagam nenhum tipo de imposto direto. Na minoria que paga, o total de impostos e tributos em relação à sua respectiva receita é de 6,29%, na média, e 3,13%, na mediana. A distância entre as duas constitui uma medida de desigualdade no tratamento tributário efetivo. Se a expansão da base tributária efetiva se desse por intermédio dos valores da mediana, a alíquota de arrecadação tributária nesse segmento cresceria 1.170%. Esse percentual deve ser visto como um limite superior, até porque o sistema tributário deve ser progressivo.

No Estado do Rio de Janeiro, a informalidade vem sendo reforçada pela incapacidade que o mercado de trabalho demonstra em relação à expansão de vagas com vínculo empregatício. Em 1995, o Estado era responsável por 11,3% do total de empregos formais

no país. Em 2003, a participação havia caído para 10,0%. Essa perda de participação é decorrente de um baixo ritmo de abertura de vagas formais. Enquanto no país a taxa de crescimento do emprego formal foi de 24,4%, entre 1995 e 2003, no Rio de Janeiro, o acréscimo foi de 9,6%, a menor entre todos os estados. Em São Paulo, a taxa foi de 13,5%, em Minas Gerais, de 28,8%, e na Região Nordeste, de 32,2%, como se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – Taxa de crescimento do emprego formal –1995–2003 (%)

BRASIL	24,4
Regiões Metropolitanas	11,6
Demais regiões (não metropolitanas)	37,4
Estado do Rio de Janeiro	9,6
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	2,5
Demais regiões (não metropolitanas)	44,4
Estado de São Paulo	13,5
Região Metropolitana de São Paulo	8,2
Minas Gerais	28,8
Rio Grande do Sul	20,3
Paraná	28,8
Região Nordeste	32,2
Bahia	45,0

Fonte: Ramos, L. e Ferreira, V. – “Padrão espacial de evolução do emprego formal. 1995 – 2003”, IPEA, texto para discussão no 1102 (2005).

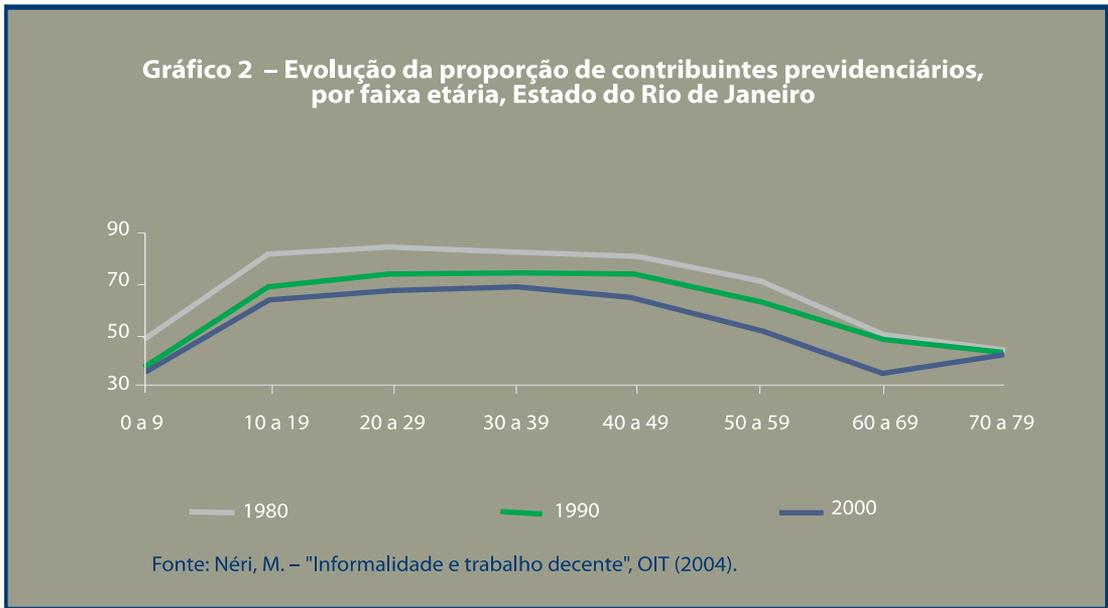
A dicotomia entre a região metropolitana e as áreas não-metropolitanas, flagrante no país como um todo, é ainda mais acentuada no Rio de Janeiro. Na Região Metropolitana, a taxa de crescimento do emprego formal foi de apenas 2,5%, no período considerado. Ao mesmo tempo, nas demais regiões do estado, a expansão do emprego formal foi de 44,4%. Apesar de a taxa ser expressiva, ela corresponde a somente pouco mais de 20% do mercado de trabalho formal fluminense. Parte do baixo desempenho do estado se explica pela redução de postos na indústria, de 20,4% no período, enquanto no plano nacional verificou-se expansão de 9,4% nesse setor.

O corolário da informalidade é a redução da proporção da força de trabalho que contribui para institutos de previdência. Em 20 anos, essa fração sofreu recuos de 15 a 20 pontos percentuais em todas as faixas etárias, exceto na que inclui as pessoas de 70 anos ou mais de idade. O decaimento se deu em duas fases. De 1980 a 1990, o crescimento da evasão foi maior por parte dos mais jovens, intensificando-se, nos dez anos seguintes, entre os indivíduos com 50 anos ou mais. O Gráfico 2 apresenta a proporção de contribuintes previdenciários no Estado do Rio de Janeiro, por faixa de idade, em 1980, 1990 e 2000.

O aumento do emprego formal é negativamente correlacionado ao grau de escolaridade. Para o país como um todo, a parcela da força de trabalho com apenas a quarta série completa experimentou redução de 27,3% no total de ocupações com vínculo. Acima desse nível até a oitava série incompleta, a redução foi de 4,62%. Para os que possuíam o segundo grau, o crescimento foi de 99,9%, e, para os que concluíram o curso superior, 64,6%. Esses números ilustram de forma inequívoca a efetividade da educação como instrumento de ampliação do grau de formalidade do emprego. Nesse ponto, é necessário outra vez ressaltar o papel do ajuste fiscal, que permitirá ao estado escolher melhor seus investimentos, entre os quais, pelo retorno que oferece, deve estar a educação.

Duas reformas são essenciais à reversão da dinâmica da informalidade: tributária e tra-

balhista. Ambas se fundamentam em reduções de alíquotas e flexibilização de regulamentações que desestimulem a formalidade.



O ajuste fiscal proposto para o Rio de Janeiro, por se basear em redução de gastos, favorece as duas reformas. No caso da tributação, menores gastos abrem espaço para a desoneração das incidências estaduais, notadamente o ICMS. A reforma trabalhista, por sua vez, deve se desenrolar em âmbito federal, mas uma eventual folga orçamentária na esfera estadual permite que se cogite de incentivos à formalização por meio inclusive de subsídios.

Além da política educacional e das reformas mencionadas, os incentivos à formalidade envolvem, como complemento, a ênfase na fiscalização, seja das relações trabalhistas, seja das obrigações tributárias, corretamente desenhadas e adequadamente dimensionadas.

Um tema relacionado à informalidade que divide opiniões é a política de salário mínimo. Com o reajuste desse referencial para remunerações, muitos trabalhadores perdem o emprego ou caem na informalidade. Desde 1995, o salário mínimo foi objeto de robustas elevações, mais do que dobrando em termos reais. Seu efeito sobre a redução da pobreza foi especialmente poderoso no caso dos trabalhadores informais, em que sempre foi alta a percentagem daqueles cuja remuneração coincide exatamente com o salário mínimo. Se de um lado a política de reajustes do salário mínimo inevitavelmente amplia a informalidade, de outro não se pode negar que, em boa parte dos últimos dez anos, tenha contribuído para aliviar os níveis de pobreza no país.

A Tabela 2 compara a proporção de trabalhadores recebendo o salário mínimo nos segmentos formal e informal do setor privado e no setor público, em setembro de 1996. Como na época era quase duas vezes maior essa proporção no setor informal do que no formal, o impacto do reajuste do mínimo foi correspondentemente mais elevado no primeiro segmento.

Evidências recentes, no entanto, demonstram que o efeito do aumento real do salário mínimo na redução da pobreza, por meio do mercado de trabalho, está praticamente esgotado. Segundo estudo da FGV⁵¹, os possíveis efeitos positivos do mínimo sobre o salário de

⁵¹ Néri, Marcelo – "Crescimento pró-pobre: o paradoxo brasileiro", Centro de Políticas Sociais, IBRE/FGV.

quem está empregado parecem ter sido cancelados pelos efeitos negativos sobre desemprego e informalidade.

Boa parte da melhora em 2004 veio por meio de ganhos obtidos diretamente no mercado de trabalho. A renda dos estratos inferiores cresceu cerca de 14% em termos reais, depois de mais de cinco anos consecutivos de queda. O desempenho da economia naquele ano favoreceu especialmente os mais pobres: aumentaram os salários, a jornada de trabalho e o nível de ocupação, com a criação de 2,7 milhões de postos, sendo 1,6 milhão formais.

Tabela 2 – Proporção de Salários Idênticos ao Mínimo ou Múltiplos Inteiros do Mínimo – Setembro de 1996

Múltiplos	Todos os indivíduos	Setor Público	Com Carteira	Sem Carteira
1	9	8	8	15
2	2	1	3	2
3	0	1	1	1
Abaixo (*)	15	8	2	30
0,5 ou 1,5(*)	1	0	2	2

(*) do mínimo (R\$ 112,00)

Fonte: Néri, M., Gonzaga, G. e Camargo, J.M. – “Efeitos informais do salário mínimo e pobreza”, (1999) com base na PNAD 1996 (IBGE).

Para se ter uma idéia de como o efeito do salário-mínimo já não impacta tanto na redução da desigualdade, o índice de Gini caiu 0,19 em 2003 e 0,14 em 2004. Em 2005, a desigualdade caiu apenas 0,07, a despeito de novas elevações do mínimo.

Essa reavaliação do papel do mínimo é essencial no caso do Rio de Janeiro, que, juntamente com o Rio Grande do Sul, estabeleceu legislação sobre pisos salariais estaduais. Numa fase de ajuste fiscal, em que o mercado de trabalho poderá se ressentir da redução de gastos do governo estadual, é natural pensar-se em alguma forma de ação compensatória. Diversas modalidades de política social podem cumprir esse papel, com diferentes graus de eficiência bem como de efeitos colaterais.

O que se pode afirmar acerca da política de reajuste do piso salarial estadual em tal contexto? Estudo da FGV⁵² sobre pisos salariais estaduais, parcialmente reproduzido em anexo, conclui que a medida é pouco eficaz em relação ao seu objetivo central, de modificar a distribuição de salários. Adicionalmente, produz impactos adversos para as finanças estaduais, pelo aumento de despesas correntes, além de contribuir para ampliar a informalidade, o que se deseja evitar.

⁵² Néri, Marcelo – “Pisos salariais estaduais: o experimento fluminense”, Revista Conjuntura Econômica, maio de 2006.

ANEXO II

Pisos salariais estaduais, o caso do Estado do Rio de Janeiro

Em 14 de julho de 2000 foi implantada no Brasil a Lei Complementar 103, que permite aos estados fixarem pisos salariais acima do salário mínimo, conferindo graus de liberdade adicionais às unidades da federação em relação às suas finanças públicas. Apenas dois estados optaram por estabelecer pisos salariais privados superiores ao mínimo: Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Em 31 de dezembro de 2000, enquanto o salário mínimo federal era de R\$ 151, o governo do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu pisos salariais para três categorias de profissões que variavam de R\$ 220 até R\$ 226.

O salário mínimo exerce uma miríade de papéis na economia brasileira. Um mesmo valor baliza, simultaneamente, ativos e inativos dos setores público e privado num país heterogêneo como o Brasil. As limitações da antiga institucionalidade do salário mínimo se encaixam no clássico problema levantado por Haavelmo, de escassez de instrumentos em relação ao número de objetivos independentes de política econômica. Na verdade, a admissão do piso salarial representa uma oportunidade privilegiada de avaliação dos impactos do salário mínimo. Primeiro, por isolar os efeitos do salário mínimo que atuam pelas vias do mercado de trabalho daquele operante pelas vias fiscais. Na verdade, um princípio fundamental da nova institucionalidade do salário mínimo é permitir que o salário mínimo do mercado de trabalho privado, regulado pela CLT, seja fixado em níveis superiores aos pisos das transferências do setor público a título de benefícios sociais, previdenciários e salário dos servidores municipais⁵³.

Os efeitos do salário mínimo operantes pela via fiscal são menos controversos teoricamente do que os atuantes pela via do mercado de trabalho. O canal de atuação do salário mínimo por meio dos benefícios da previdência social, programas sociais (benefício de prestação continuada e seguro-desemprego, entre outros) ou do salário do funcionalismo, em particular o municipal, podem ser avaliados diretamente. Como a magnitude do efeito pela via do setor público é muito superior ao do mercado de trabalho privado, a estimativa deste último efeito fica obscurecida por efeitos de injeção de demanda, associado a mudanças dos gastos públicos ligados ao salário mínimo.

Num segundo ponto observa-se que, quando o salário mínimo é reajustado de maneira diferenciada entre estados, como permite a lei, obtemos condições superiores para testar seus efeitos. Além dos grupos afetados pelo reajuste, teremos um grupo de controle (outras categorias profissionais no mesmo Estado ou a mesma categoria profissional em outros Estados) para isolar os efeitos do salário mínimo. A alta heterogeneidade espacial da efetividade do

⁵³ Proposta de regionalização apresentada em Néri, M., "Salário Mínimo: o reajuste de 1999, a desvinculação e a regionalização".

salário mínimo observada sugeria impactos de grupos afetados em situações bastante diferenciadas. Para se ter uma idéia, no Noroeste Fluminense, a proporção de trabalhadores com renda atrelada ao piso é três vezes maior que na Região Metropolitana. Enquanto lá 38% dos empregados remunerados ganham o salário mínimo ou seus múltiplos, no Grande Rio a mesma parcela não passa dos 12%.

Finalmente, a alta magnitude do reajuste nominal concedido ao piso frente ao salário mínimo, 46% nesse caso, oferece variabilidade para estimação dos efeitos obtidos no mercado de trabalho. Diversos estudos, como o de David Card e Alan Krueger⁵⁴, analisam os impactos dos pisos estaduais de salário em diversos estados norte-americanos, tratando a intervenção como exógena.

A Tabela 1 resume os valores dos salários mínimos federais (SM) e dos pisos estaduais do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, medidos em reais correntes. As datas com o mês e ano abreviadas apresentadas referem-se aos períodos nos quais entraram em vigor as leis do salário mínimo e dos pisos.

Tabela 1 – Valores de salário mínimo federal e pisos salariais estaduais (em R\$)

	Abr. 00	Abr. 01	Abr. 02.	Abr. 03
SM Federal	151	180	200	240
		Jan. 01	Jan. 02	Mai 03
Rio de Janeiro	I	220	240	265
	II	223	250	276
	III	226	260	286
	IV		270	296
	V		280	306
	VI			316
		Jul. 01	Mai 01	Mai 02
Rio Grande do Sul	I	230	260	312
	II	235	235	319.2
	III	240	240	326.4
	IV	250	250	339.6

Fonte: Néri, M – “Pisos Salariais Estaduais: o experimento fluminense”.

Uma primeira estratégia de identificação da efetividade da lei consiste em checar se no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul houve um aumento da probabilidade de concentração de massa nos pisos estaduais maior nessas unidades da federação em relação a outros estados. Foram incluídos estados que tiveram distribuições salariais semelhantes antes de a lei ser implementada, em 1999, como São Paulo, Santa Catarina e Paraná, e também nos anos seguintes nos quais os estados atualizaram os valores dos pisos.

Se a lei fosse efetiva, esperar-se-ia a criação de novos pontos de pressão nos pisos recém-definidos. A idéia é que a distribuição sendo contínua, cada ponto de seu domínio tem

⁵⁴ Card, D., Krueger A., “Myth and measurement: The Economics of the Minimum Wage”, Princeton University Press, 1995.

uma probabilidade nula de ser observado, e, havendo concentração de massa nos novos valores legais, seria sinal de que a lei estaria deslocando os valores assumidos em relação ao cenário contrafactual de ausência dessa regulação. De fato, quando consideramos a categoria 1 das ocupações da lei do Rio de Janeiro (p1rj), composta de empregados domésticos, de limpeza, ligados ao turismo, comerciários entre outros, que era a mais numerosa entre as categorias sujeitas à nova lei, a concentração de massa salarial, em 1999, no nível do piso era de 1,54%, passando a 5,69%, em 2001, logo após a promulgação da lei no Estado, e 7,46%, em 2002.

A distribuição dos rendimentos da Categoria I da Lei Fluminense revela um aumento dos pontos de pressão nos pisos salariais definidos na lei. Mas deve-se notar que existe uma grande concentração de massa salarial no salário mínimo federal mesmo depois da lei.

A Tabela 2, que resume esses dados em faixas de valores, permite notar um percentual grande dos rendimentos (w) dos indivíduos iguais ao salário mínimo (sm), que passa de 14,84%, em 1999, para 13,81%, dois anos depois. Ainda em 2001, temos outros 11,09% abaixo do salário mínimo e 7,41% entre o salário mínimo e o piso que também caracterizariam descumprimento da lei de pisos. Essa última faixa aponta queda, pois totalizava 23,51%, em 1999, antes da promulgação dos pisos. Entretanto, era de se esperar que a efetividade do salário mínimo fosse maior que para as ocupações reguladas pela lei, mas as evidências inicialmente apontam também para um nível grande de descumprimento.

Tabela 2 – Freqüência dos rendimentos com pontos críticos no salário mínimo e nos pisos (em %) e valor dos pisos estaduais de cada categoria

RJ	1999	2001	2002	RS	1999	2001	2002
p1rj	220*	220	240	p1rs	230*	230	260
w<sm	8,04	11,09	13,75	w<sm	17,1	24,17	21,54
w=sm	1474	13,81	18,97	w=sm	16,34	15,08	16,38
sm<w<piso	23,51	7,41	7,24	sm<w<piso	25,84	8,99	10,58
w=piso	1,54	5,69	7,46	w=piso	0,76	3,67	3,05
w>piso	52,07	62	52,58	w>piso	39,96	48,09	48,45

Fonte: Néri, M – “Pisos Salariais Estaduais: o experimento fluminense” a partir de Microdados da PNAD/IBGE .

Os resultados indicam que, no grupo de tratamento de 1999 para 2001, houve uma redução da probabilidade de o rendimento estar abaixo do piso em relação à probabilidade de o rendimento estar acima do piso, em relação ao controle. Isso significa que existe um alto nível de descumprimento no grupo de tratamento. Quando se compara o grupo igual ao piso com o grupo base, observa-se que a variável tratamento tende a ser positiva ou não significativa para Rio Grande do Sul em todos anos, e para o Rio de Janeiro quando se compara 1999 a 2001. Ou seja, há uma probabilidade de concentração de massa maior de valor igual ao piso do que a acima dele no Rio Grande do Sul do que nos grupos de controle. No Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, de 1999 para 2001, houve um aumento na probabilidade relativa de o rendimento ser igual ao piso em relação à probabilidade de o rendimento estar acima do piso. De maneira geral, observamos um descumprimento da lei e alguma efetividade dela principalmente na comparação entre os estados que adotaram a nova lei de pisos e os estados de controle; entretanto, a magnitude dos coeficientes é relativamente pequena.

A fim de evitar tecnicidades em excesso, listam-se a seguir as principais evidências empíricas encontradas acerca dos impactos da nova lei sobre o mercado de trabalho:

- ❖ Existe uma probabilidade maior de concentração de rendimentos nos pisos no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, frente aos controles.
- ❖ Analisando os resultados das regressões sobre o diferencial salarial, corroboramos a suspeita anterior de que a lei exerce impactos sobre os grupos afetados, mas ainda existe um alto grau de descumprimento, visto que Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul apresentam um diferencial salarial abaixo do de São Paulo, apesar de terem aumentado o diferencial salarial na análise dinâmica.
- ❖ A lei dos pisos regionais gerou impactos no emprego que são nulos, o que pode ser visto como uma evidência adicional da sua baixa efetividade. Assim, pode-se interpretar que a lei não é efetiva, no sentido de não impor custos às firmas que a descumprem por falta de fiscalização ou de conhecimento de firmas e trabalhadores.
- ❖ Foi evidenciado algum impacto na faixa de valores situados entre o salário mínimo nacional e os pisos regionais, e em alguns casos um impacto nos quantis mais elevados da distribuição da renda, ou seja, evidência do chamado “efeito-onda” mencionado por Card e Krueger (1995).

A lei de pisos salariais regionais, que poderia proporcionar um ganho, tanto em termos de graus de liberdade das finanças públicas como em termos de uma política salarial mais efetiva voltada para os trabalhadores da ativa, apresenta um alto grau de descumprimento e é relativamente pouco eficaz em transformar a distribuição de salários nas categorias a que se dirige.

Anexo III

Proposições para o aprimoramento do ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro – resumo executivo⁵⁵

1 Introdução

O ajuste fiscal do Estado do Rio de Janeiro, iniciado em 1999 quando da renegociação da dívida com a União, ainda requer fundamentos mais sólidos: cortes de despesas, como a experiência internacional recomenda.

Os cenários aqui expostos fornecem opções de ajuste fiscal que requerem esforços adicionais no resultado primário em até R\$ 2,7 bilhões, em bases anuais.

O esforço adicional deve ser feito em dois estágios: um choque imediato de redução de despesas e, a médio prazo, o fortalecimento da infra-estrutura de suporte à gestão fiscal do Estado, com vistas a garantir a manutenção do ajuste em bases sustentáveis.

O item 2 analisa experiências de ajuste fiscal que possam orientar o avanço desse processo no Rio de Janeiro. A trajetória recente do Estado é descrita no item 3 e, em seguida (item 4), com base no orçamento de 2005, apresenta-se o diagnóstico da situação atual e a demonstração de como alcançar o resultado considerado necessário (item 5).

A análise da infra-estrutura da gestão fiscal complementa a proposta de ajuste imediato (item 6), acompanhada de um conjunto de recomendações por áreas de impacto estratégico para o aprimoramento e sustentação em longo prazo do movimento inicial de ajuste.

2 Experiências de ajuste fiscal

Passados mais de 25 anos das primeiras ações orientadas para a busca do equilíbrio fiscal, o movimento se disseminou, sedimentando-se como prioridade na agenda macroeconômica de um número crescente de países. Mesmo após alternâncias políticas, que refletem diferenças ideológicas, o processo não foi interrompido.

Não há registro de episódio de ajuste fiscal concluído com rapidez. A duração mais usual compreende vários anos, podendo ultrapassar uma década. A gravidade da situação inicial,

⁵⁵ Material da Reunião para Apresentação do Projeto em 14 de setembro de 2006

o suporte político e as alternativas econômicas são alguns elementos definidores da duração do processo.

Muitos ajustes mudam de composição ao longo do tempo, e há fortes evidências de que, para serem duradouros e não distorcerem o funcionamento da economia, a maior parte do esforço deve recair sobre cortes de despesas.

Em relação à receita, a recomendação é expandir a base tributária, o que viabiliza reduções de alíquotas. Devem também ser eliminados ou diminuídos possíveis vazamentos, na forma de isenções ou incentivos fiscais. Estes são oferecidos como estímulo à atração de investimentos, o que muitas vezes apenas mascara ineficiências regulatórias ou infra-estrutura inadequada.

Simultaneamente, é preciso aprimorar a composição das despesas públicas. O princípio básico a ser seguido é orientar as despesas do governo para as aplicações que forneçam o máximo retorno social, como investimentos em capital físico e humano.

A priorização dessa categoria de despesa envolve diminuições em outras rubricas, como salários e pensões. Ajustes nessas duas áreas normalmente requerem reformas, nem sempre de fácil trânsito político.

Outra dimensão do processo são suas bases institucionais. Sistemas orçamentários bem articulados e transparentes, legislação que assegure responsabilidade fiscal e metas quantitativas referentes a saldos, primários ou nominais, e a endividamento são mecanismos de apoio ao ajuste.

Estudos publicados a partir de meados dos anos 90 detectaram efeitos expansivos, a curto prazo, de ajustes fiscais. Ao contrário do pensamento keynesiano convencional, essa nova literatura demonstra que a política fiscal contracionista pode repercutir favoravelmente sobre o nível de atividade pela redução do prêmio de risco embutido na taxa de juros. O efeito é crescente com o nível de endividamento inicial do setor público.

A descentralização fiscal, ampliada em vários países nos últimos anos, embora promova eficiência, requer o controle estrito do endividamento das esferas subnacionais, em face de freqüentes falhas de mercado.

O caso do Estado de São Paulo

Em 1993, o déficit orçamentário do Estado de São Paulo alcançou 25,6% da receita total. O funcionalismo recebia de forma parcelada, o pagamento a fornecedores era feito com meio ano de atraso, e a dívida mobiliária entrou em moratória.

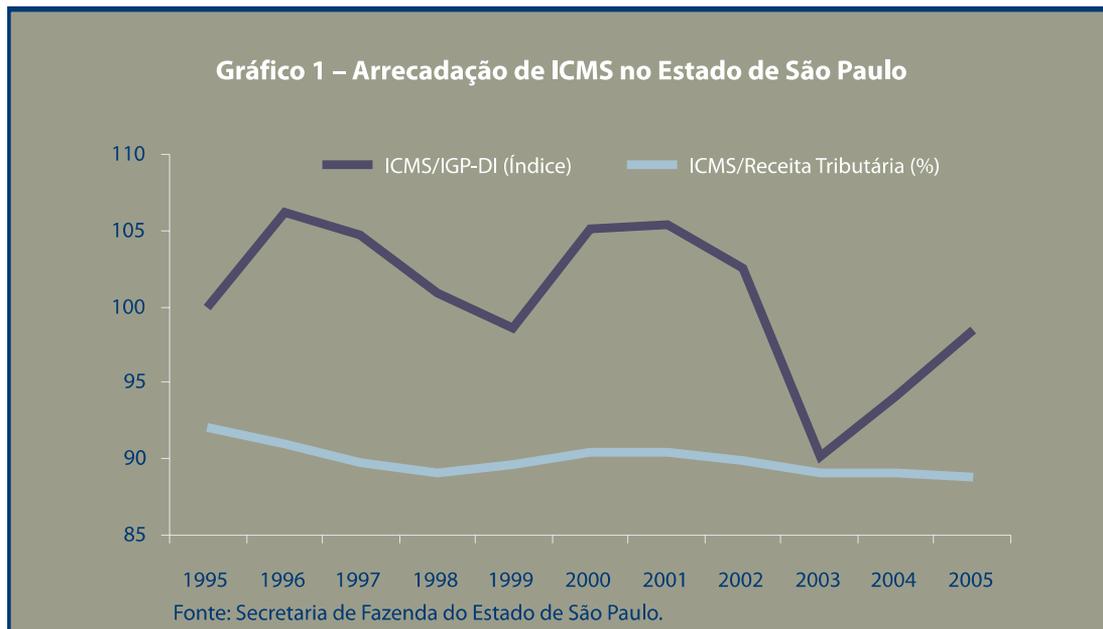
A partir de 1995, com a posse do Governador Mario Covas, teve início um rigoroso programa de ajuste fiscal e reestruturação financeira (ver Gráfico 1). Em 1996, o orçamento voltou a se equilibrar, o que não ocorria desde 1986, dando início a uma seqüência ininterrupta de resultados superavitários.

O programa atuava tanto sobre os resultados correntes como sobre os valores patrimoniais.

Em relação aos resultados correntes, implantou-se um ambicioso programa de revitalização da máquina arrecadadora. Foi possível, por exemplo, eliminar um vazamento da ordem de um bilhão de dólares por ano na receita de ICMS por conta de liminares da justiça que autorizavam as distribuidoras a retirar combustível das refinarias sem pagar o tributo.

A receita real do ICMS, deflacionada pelo IGP-DI, cresceu 6,3% em 1996, atingindo um recorde histórico, fruto de aprimoramento administrativo, sem requerer elevação da carga tributária. O PIB paulista naquele ano cresceu 2,7%.

Desde então, a arrecadação do principal tributo, responsável por quase 90% da receita do Estado de São Paulo, tem sofrido oscilações em face dos choques representados pela crise da Rússia, em 1998, bem como da política monetária restritiva implementada no primeiro ano do governo Lula.



No que diz respeito à despesa, valores contratados foram renegociados. Os gastos com contratos terceirizados, por exemplo, foram reduzidos em cerca de 40%, entre 1995 e 2000. Novas práticas de compras e pagamentos foram introduzidos, como a Bolsa Eletrônica (BEC).

Entre 1995 e 2000, a redução líquida de pessoal do estado foi de cerca de 130 mil pessoas, de um valor inicial de aproximadamente 1,3 milhão.

Obteve-se maior eficiência no controle de gastos pela utilização de ferramentas gerenciais informatizadas. Entre os principais instrumentos de gestão implantados a partir de 1996, destacam-se:

- ❖ Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de São Paulo (SIAFEM-SP);
- ❖ Sistema de Informações Gerenciais (SIGEO); e
- ❖ Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras.

Paralelamente à correção dos fluxos de receitas e despesas, promoveu-se uma reestruturação patrimonial significativa, por meio das seguintes ações:

- ❖ Programa Estadual de Desestatização (PED), que rendeu aproximadamente R\$ 35 bilhões.
- ❖ Renegociação, com a União, em 1997, da dívida estadual, que havia superado a marca de R\$ 60 bilhões, algo próximo a 20% do PIB de São Paulo. No bojo desta renegociação, o BANESPA foi federalizado.

O ajuste das finanças públicas do Estado de São Paulo começou cinco anos antes da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000. Isso favoreceu o enquadramento às exigências da lei.

Desde 2000, o superávit primário tem sido crescente. Em 2004, a receita primária totalizou R\$ 63.933 milhões, superando a despesa primária em R\$ 3.704 milhões, o equivalente a 7,5% da receita corrente líquida.

A dívida consolidada líquida como proporção da receita corrente líquida alcançou, em 31 de dezembro de 2005, o fator 1,98, abaixo do valor 2, requerido pela LRF.

De 2002, quando o IGP-DI, usado para a atualização do saldo devedor, registrou variação de 26,4%, até 2004, esse limite havia sido ultrapassado.

Um indicador da magnitude do ajuste fiscal de São Paulo é a relação entre saldo de caixa e restos a pagar. Em 31 de dezembro de 1994, essa relação era de 0,13, o que equivale a dizer que o montante de compromissos financeiros era 7,7 vezes maior que o dinheiro em caixa do tesouro estadual.

Dez anos depois, a relação havia subido para 1,64, mostrando que todas as despesas contratadas em 2004 mas não pagas durante o exercício dispunham de contrapartida financeira.

Uma visão alternativa do ajuste fiscal de São Paulo é dada pela comparação entre as despesas totais realizadas pelo estado e pelo conjunto das unidades da federação. Em 1995 e 1996, o gasto efetivado pelo Estado de São Paulo correspondia a 30,7% do gasto total feito pelos estados brasileiros. Entre 2002 e 2004, a proporção baixou em média para 27,2%.

3 Trajetória do ajuste fiscal no Estado do Rio de Janeiro

Depois do Plano Real, as finanças do Estado do Rio de Janeiro passaram por três períodos distintos.

O primeiro, de 1995 a 1998, caracterizou-se por déficits primários crescentes, até atingir R\$ 2,7 bilhões, no último ano do período.

O segundo, de 1999 a 2002, em que o sinal do resultado primário se inverte, indicando um esforço de ajuste iniciado após a renegociação da dívida com a União.

Finalmente, de 2003 em diante, o estado tem conseguido realizar superávits da ordem de R\$ 2 bilhões anuais.

Entre 1995 e 2004, a receita total consolidada das unidades da federação cresceu 220,40%, enquanto a do Rio de Janeiro elevou-se 330,86%. Deflacionadas pelo IGP-DI, essas taxas correspondem a 2,1% e 5,5% ao ano.

No período considerado, o crescimento da economia brasileira foi de 2,2% ao ano, e o da fluminense, 1,9%.

Enquanto para o conjunto das unidades da federação o aumento da receita se aproxima do crescimento econômico, no Rio de Janeiro a arrecadação tem crescido a um ritmo três vezes maior.

Esse é um primeiro sinal de que o acréscimo de receita no Rio de Janeiro tem se valido de uma sucessão de fatores que não se repetem ou se esgotam com o passar do tempo.

Um exemplo é a trajetória da rubrica indenizações e restituições, cuja receita passou de R\$ 1,99 bi, em 2002, para R\$ 2,95 bi, em 2003, e recuou para menos de R\$ 30 milhões, a partir de 2004.

O confronto do caso do Rio de Janeiro com o de Minas Gerais evidencia outro aspecto do ajuste fluminense: o crescimento das despesas.

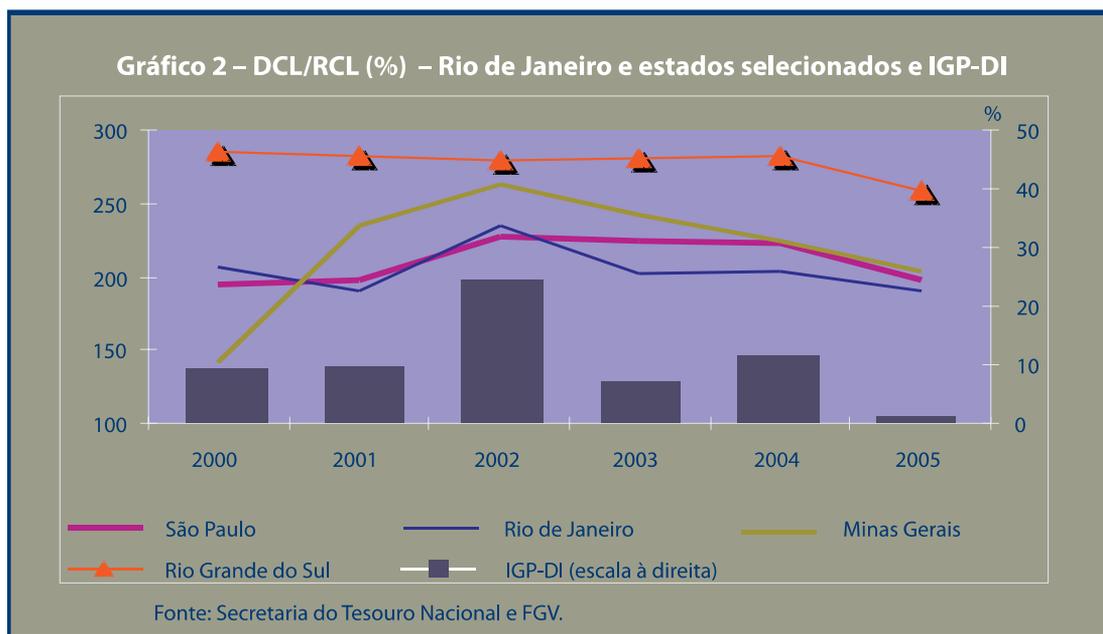
Partindo de situações semelhantes em 1995, com déficits primários de R\$ 1,27 (RJ) e R\$ 1,32 bilhões (MG), os dois apresentavam, em 2004, superávits de R\$ 2,11 e R\$ 1,60 bilhões, respectivamente.

As despesas totais em Minas Gerais cresceram 129,37% e no Rio de Janeiro, 247,83%.

Tamanho descompasso provocou forte assimetria entre as taxas de crescimento das receitas totais: 171,39%, em Minas, e 330,86%, no Rio.

Em relação aos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Rio de Janeiro tem a segunda mais baixa despesa líquida de pessoal (DLP) como proporção da receita corrente líquida (RCL). Em 2004, a proporção valia 31,25%, enquanto a média de todas as UFs situava-se em 41,93%.

Em 2005, a relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a receita corrente líquida (RCL) do Estado do Rio de Janeiro atingiu 190,1%, abaixo do limite estabelecido pelo Senado, de 200% (ver Gráfico 2).



4 Situação atual e necessidade de ajuste imediato

Comparando-se os resultados da execução dos orçamentos de 2003, 2004 e 2005, destacam-se os seguintes eventos:

- ❖ desempenho modesto da receita tributária, em especial do ICMS, observando-se inclusive queda real em 2005, ao contrário do que se verificou nas demais unidades da federação;
- ❖ bom desempenho das transferências associadas à exploração do petróleo, contabilizadas como outras receitas em 2003, passando a ser classificadas como transferências, de 2004 em diante. Em 2005, o crescimento foi de mais de 20% em termos reais;
- ❖ incorporação das receitas e despesas da CEDAE na conta única estadual, tendo sido possível neste relatório identificar as receitas, mas não as despesas. As receitas de serviços, boa parte delas provenientes da concessionária de água e esgotos, apresentam cresci-

mento mais elevado que as demais despesas primárias, denotando redução de flexibilidade no financiamento do gasto estadual;

- ❖ o pagamento a inativos e pensionistas foi transferido para o fundo previdenciário patrocinado pelo Estado (RIOPREVIDÊNCIA) em 2005, sendo seu déficit coberto pelo Tesouro Estadual através de repasses classificados orçamentariamente em outras despesas primárias. Isto ocorre porque, a rigor, o RIOPREVIDÊNCIA não está capitalizado. Sem a capitalização, estes déficits tendem a crescer, pelo aumento do número de beneficiários;
- ❖ os investimentos apresentam não só montante significativo (média de R\$ 1,2 bilhão entre 2003 e 2005), mas também trajetória ascendente. Ao contrário do que se observa em vários outros estados, o esforço de ajuste fiscal promovido no âmbito do Programa de Refinanciamento de Dívidas com o Tesouro Nacional não parece ter afetado esse item de despesa;
- ❖ as outras despesas primárias também se apresentam com crescimento real. Seu valor é elevado particularmente em função dos gastos com serviços prestados por pessoas jurídicas;
- ❖ o Acordo de Cessão de Créditos (Antecipação de Royalties) entre o Estado do Rio de Janeiro e a União e seu aditivo, mesmo tendo proporcionado redução permanente no pagamento de juros sobre o endividamento estadual, vem representando um ônus crescente para o erário fluminense. Pelo lado da receita, o resgate dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFT's) apresentou tendência declinante, enquanto a despesa com pagamento à União seguiu trajetória ascendente no mesmo período;
- ❖ O resultado primário se mostrou claramente insuficiente para honrar o serviço da dívida em todo o período, sendo que esta insuficiência se agravou em 2005.

Devido à sua importância na caracterização da situação fiscal atual, apresentamos na tabela a seguir o cronograma de resgate dos CFT's e de pagamentos à União decorrentes do Acordo de Cessão de Créditos entre a União e Estado do Rio de Janeiro, já ajustado para as alterações promovidas pelo aditivo ao mesmo, assinado em 2003.

Os CFT's são títulos federais emitidos e transferidos ao ERJ em contrapartida à cessão para a União de parte dos créditos do Estado relativos aos royalties e participações especiais provenientes da extração de petróleo até 2021. Os CFTs são corrigidos pelo IGP-DI mais juros de 6% ao ano e têm vencimento mensal distribuído ao longo dos próximos anos. Na medida em que os CFTs vão vencendo a cada mês, a totalidade da receita proveniente de seu resgate (principal, correção monetária e juros) é apropriada contabilmente naquele mês. Estes recursos são destinados ao RIOPREVIDÊNCIA para que o mesmo possa financiar parte dos seus compromissos junto aos seus participantes.

Em relação ao cronograma de resgate de CFT's, observa-se que no período 2007-2009 ocorre uma redução abrupta, que é decorrência direta do aditivo a este contrato, celebrado em 2003. Este aditivo antecipou, para o período 2003-2005, parte dos resgates originalmente previstos para o intervalo 2007-2009. Por sua vez, o cronograma de pagamentos à União é crescente até 2005, reduzindo-se paulatinamente até 2012, e de forma mais rápida posteriormente. O efeito combinado disto é que a diferença entre estas duas variáveis foi bastante positiva nos anos de 2002 e 2003, gerando nestes anos uma folga fiscal. Por outro lado, o pico negativo da diferença se dará em 2007, caracterizando este ano como o de maior esforço fiscal na operação de antecipação de *royalties*.

Tabela 1 – Resultado da Execução Orçamentária do Estado do Rio de Janeiro

RUBRICAS	MILHÕES DE R\$ DE JUN/06 (IGP-DI)		
	2003	2004	2005
RECEITA PRIMÁRIA	27.993	29.045	29.513
Receita Tributária	16.567	17.564	17.167
ICMS	12.971	13.808	13.341
Outras tributárias	3.596	3.756	3.826
Contribuições	474	966	869
Previdenciárias	431	930	707
Outras contribuições	43	36	162
Transferências	5.405	5.773	6.864
FPE	388	391	462
Royalties e Participações Especiais - Petróleo	3.378	3.309	4.054
Outras transferências	1.617	2.074	2.348
Cessão de créditos Royalties (Resgate de CFT's)	1.971	1.864	1.562
Receitas de outros ativos financeiros	366	206	177
Receita de Serviços	1.992	2.100	2.381
Outras Receitas Primárias	1.218	572	493
DESPESA PRIMÁRIA	25.817	26.689	27.719
Pessoal e encargos	12.878	12.059	7.391
Inativos e pensionistas (Rioprevidência) /a	-	-	5.119
Transferências	3.864	4.129	4.121
Cessão de créditos Royalties (pagamento à União)	1.500	1.812	1.982
Fundef e outras Transf. Multigovern. Nac.	1.572	1.671	1.655
Investimentos	899	1.286	1.391
Outras despesas primárias	5.104	5.732	6.060
RESULTADO PRIMÁRIO	2.176	2.355	1.794
Operações de crédito	221	279	283
Outras receitas abaixo da linha	7	10	358
Serviço da dívida	2.662	2.697	2.733
Outras despesas abaixo da linha	8	4	13
Restos a pagar	2.432	1.498	1.407
Dívida Consolidada	46.834	46.787	46.116
Juros da Dívida	2.109	1.789	2.015
Resultado Primário -Serviço da Dívida	-486	-342	-939

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Contas de Gestão, vários anos.

Elaboração: FGV

a/ A partir de 2005 o pagamento a inativos e pensionistas passou a ser feito pelo Rioprevidência.

**Tabela 2 – Fluxo Financeiro projetado da Cessão de Créditos
(Antecipação de *Royalties*)**

ANO	MILHÕES DE R\$ DE JUN/06 (IGP-DI)		
	Resgate de CFT's /a	Pagamentos à União	Diferença /c
2.002	1.527	1.098	429
2.003	1.971	1.500	472
2.004	1.864	1.812	52
2.005	1.562	1.982	-420
2.006	1.264	1.843	-578
2007 /b	787	1.702	-914
2008 /b	749	1.518	-770
2009 /b	798	1.363	-565
2.010	1.137	1.197	-59
2.011	1.085	1.127	-42
2.012	1.032	997	35
2.013	980	859	121
2.014	928	755	172
2.015	0	608	-608
2.016	0	561	-561
2.017	0	518	-518
2.018	0	470	-470
2.019	0	331	-331
2.020	0	84	-84
2.021	0	4	-4

Fonte: Relatórios Resumidos da Subsecretaria Adjunta do Tesouro da Secretaria Estadual de Finanças do ERJ.

Elaboração: FGV

a/ Este fluxo já inclui o rendimento real de 6% ao ano.

b/ Os valores de resgate nos anos de 2007, 2008 e 2009 são significativamente inferiores aos de anos anteriores (aditivo Contrato Cessão de Créditos).

c/ A diferença entre o montante anual de Resgates de CFT's e os Pagamentos à União.

Uma vez que o mais recente resultado anual de execução orçamentária do ERJ é o de 2005, ele será a base para a construção das referências de montante de ajuste fiscal adicional, aqui entendido como o corte de despesas (pessoal, investimento, transferências voluntárias e outras despesas primárias) e de elevação de receita tributária, em relação ao executado em 2005, que levaria o Estado do Rio de Janeiro a uma posição fiscal mais equilibrada a longo prazo. Foram construídos três cenários para o ajuste fiscal adicional, a saber:

- ❖ **Ajuste Fiscal de Referência** – aqui o montante de ajuste fiscal adicional seria aquele que, desconsideradas as receitas de resgate de CFT's e outras de ativos financeiros, implicaria atingimento de superávit primário suficiente para honrar o serviço de dívida. Neste caso, o esforço adicional seria de R\$ 2.678 milhões. Trata-se de esforço intenso, mas que, além de equilibrar a situação corrente, geraria uma folga financeira crescente de recursos próprios a partir de 2007 (equivalente à soma dos montantes de resgate de CFT's e diferença de montantes a pagar à União em relação ao pico de 2005). Esta folga acumularia no período

2007-2010 o montante de cerca de R\$ 5,6 bilhões (a preços de junho de 2006), volume significativo que, além dos necessários investimentos na máquina fazendária, poderia financiar projetos de grande porte como a expansão do Metrô, ou outra prioridade do governo do Estado, ou até mesmo o aumento da efetiva capitalização do RIOPREVIDÊNCIA.

- ❖ **Ajuste Fiscal Médio** – agora o montante de ajuste fiscal adicional seria aquele, que desconsideradas as receitas de outros ativos financeiros e considerada como receita de resgate de CFT's a prevista para 2007 (R\$ 787 milhões), implicaria atingimento de superávit primário suficiente para honrar o serviço de dívida. Neste caso, o esforço adicional seria de R\$ 1.900 milhões. Haveria, em decorrência, uma disponibilidade mais restrita de recursos, que poderia financiar um número menor de projetos de envergadura.
- ❖ **Ajuste Fiscal Mínimo** – neste último caso, o montante de ajuste fiscal adicional seria aquele que, desconsideradas as receitas de outros ativos financeiros e considerada como receita de resgate de CFT's a prevista para 2007 (R\$ 787 milhões) e considerada como despesa de pagamento à União a prevista para 2007 (R\$ 1.702 milhões) e não a registrada em 2005, usada no cenário de Ajuste Fiscal de Referência (R\$ 1.982 milhões), implicaria atingimento de superávit primário suficiente para honrar o serviço de dívida. Aqui o esforço adicional seria de R\$ 1.619 milhões. Este cenário, ainda que deixasse o ERJ em situação fiscal mais confortável do que a atual, não geraria recursos próprios em escala suficiente para viabilizar investimentos de maior porte.

Os cenários aqui expostos fornecem opções de ajuste fiscal que requerem esforços adicionais entre, aproximadamente, R\$ 1,6 bilhão e R\$ 2,7 bilhões, em bases anuais. A data de implantação para os diferentes cenários de ajuste seria o início de 2007. Todos os casos envolveriam uma mesma e pequena elevação imediata de receita real. Eles se diferenciam na magnitude do corte de despesas proposto, que seria máximo no caso do Ajuste Fiscal de Referência. Em contrapartida, neste cenário, haveria maior disponibilidade de recursos próprios, que poderiam ser canalizados para investimentos de porte. Por simplicidade, descreveremos a seguir apenas o cenário de Ajuste Fiscal de Referência.

5 Pressupostos e simulações do ajuste imediato – cenário de referência

- ❖ Do lado da receita, observa-se um crescimento de apenas 0,1% ao ano na arrecadação de ICMS, entre 1999 e 2005, mesmo incluindo-se a tributação adicional por conta do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP). Para o conjunto das unidades da federação, o crescimento da receita para o mesmo período é de 1,5%.
- ❖ Os setores dinâmicos na arrecadação de ICMS no Rio de Janeiro são os serviços industriais de utilidade pública (eletricidade, água e gás) e telecomunicações. A arrecadação do setor serviços, da qual os dois mencionados representam 80%, cresce 1,84% ao ano. Na indústria de transformação, a receita cai 2,65% ao ano, enquanto o produto industrial registra decréscimo de 0,12% ao ano.
- ❖ Nos setores industriais e comerciais, a melhor estratégia é concentrar esforços na administração tributária. Há vários indícios de que o Estado do Rio de Janeiro se encontra bastante atrasado em relação a outros estados nesta área.
- ❖ Os ganhos de arrecadação decorrentes do aperfeiçoamento da administração tributária são de difícil mensuração. Para fins da simulação, admite-se um ganho permanente de

8% sobre a arrecadação de ICMS, exceto a dos setores de utilidade pública – o que implicaria uma elevação líquida (ou seja, deduzidas a cota-parte dos municípios) de receita de R\$ 517 milhões.

- ❖ Quanto à despesa, é elevado o grau de vinculações, o que reduz a margem de manobra para a seleção de itens a serem cortados. Uma inspeção na estrutura orçamentária mostra que a rubrica mais livre de vinculações é a de outras despesas correntes. Uma seleção criteriosa permite indicar alguns setores, especialmente nesta rubrica, em que seria possível efetuar cortes evitando prejuízos para a gestão dos serviços públicos essenciais.
- ❖ A Tabela 3 mostra os resultados de uma simulação realizada a partir de dois níveis de corte nos gastos - moderado (5%) e profundo (50%) - aplicados a dois grupos distintos de rubricas, que gerariam uma redução de despesa de R\$ 2.161 milhões, sendo R\$ 1.930 milhões relativos a despesas correntes e R\$ 232 milhões referentes a despesas de capital.

Tabela 3 – Simulação de cortes de despesa orçamentária do Estado do Rio de Janeiro

	Valores em R\$ milhões correntes		
	Executado (2005)	% de corte	Ajustado
ITENS ESCOLHIDOS DA DESPESA CORRENTE	4.755	41%	2.825
Outros serv. Terceiros - Pessoas Jurídicas (<100 milhões)	1.138	50%	569
Outros serviços e encargos	966	50%	483
Acordos com entidades visando a prestação de serviços	660	50%	330
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	536	50%	268
Convênios	195	50%	98
Outros Serviços de Terceiros - Pessoas Físicas	157	50%	78
Outras Aplicações Diretas	109	50%	55
Iluminação, força-motriz e gás	215	5%	205
Diárias, auxílio a estudantes e a pesquisadores	195	5%	185
Reparo, conservação e adaptação de bens imóveis	186	5%	177
Despesa com processamento de dados (ex. PRODERJ)	148	5%	141
Outros materiais de consumo (<50 milhões)	139	5%	132
Material para manutenção de bens imóveis	59	5%	56
Matérias-primas (p/ gráfica, químicas, etc.)	53	5%	51
ITENS ESCOLHIDOS DA DESPESA DE CAPITAL	1.325	17%	1.094
Despesas relacionadas às atividades do servidor	190,1	50%	95,1
Outros Serviços de Terceiros - Pessoas Jurídicas	96,6	50%	48,3
Outras Aplicações Diretas (Investimento)	80,8	50%	40,4
Obras e Instalações	812,4	5%	771,8
Equipamentos e Material Permanente	145,1	5%	137,9
TOTAL	6.080,1	36%	3.919

Em síntese, o cenário de referência de ajuste fiscal, que corresponde a um acréscimo de R\$ 2.678 milhões no resultado primário de 2005, é formado por uma elevação de receitas de

R\$ 517 milhões e redução de despesas de R\$ 2.161 milhões. Valem aqui duas observações. Em primeiro lugar, os cortes de despesa respondem por 80,7% do esforço adicional. Em segundo, por força das vinculações, 95% da redução da despesa total provém de menos de 15% do orçamento, onde são aplicados cortes de 50%. A Tabela 4 agrupa as rubricas orçamentárias em faixas de percentual de corte.

Tabela 4 – Composição do ajuste segundo rubricas de despesa

Parcelas da despesa total (R\$ MILHÕES)	PARTICIPAÇÃO %	CORTE %	CONTRIBUIÇÃO %
23.948	79,3	0	0
1.953	6,5	5	4,4
4.284	14,2	50	95,6

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Contas de Gestão.
Elaboração: FGV

6 Infra-estrutura de suporte à gestão fiscal

A análise da infra-estrutura da gestão fiscal complementa a análise de trajetória do ajuste fiscal identificando um conjunto de problemas relacionados com a organização e a gestão do Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Esses problemas afetam direta e indiretamente o ajuste fiscal e sua sustentação em longo prazo.

Considera-se que o aprimoramento do ajuste fiscal pressupõe uma etapa inicial de inflexão de trajetória conforme delineada no item 5 à qual se integra um conjunto de medidas voltadas para o alinhamento estratégico e o fortalecimento técnico e organizacional da infra-estrutura da gestão fiscal contemplando aspectos de estrutura organizacional, estratégia e planejamento, processos de trabalho, sistemas de informação e recursos humanos.

Os problemas identificados emergiram da análise de um conjunto de áreas ou atividades cujo desempenho é diretamente relacionado com o ciclo da gestão fiscal, quais sejam: arrecadação tributária e fiscalização; dívida ativa e planejamento, orçamento e execução financeira. Complementarmente, foram analisados também a área de gestão do patrimônio e os processos e atividades nas áreas de pessoal, contratações e licitações e convênios considerando a existência de impactos diretos e indiretos das suas atividades sobre a efetividade e sustentação do ajuste fiscal.

Os itens que se seguem apresentam a análise sumária dos problemas identificados em cada área, acompanhada da recomendação de ações para o fortalecimento da infra-estrutura de suporte ao ajuste fiscal.

6.1 Arrecadação tributária e fiscalização

Essa área compreende as atividades que compõem as etapas do processo de arrecadação – cadastro, arrecadação, cobrança, fiscalização e contencioso – realizadas no âmbito da Secretaria de Estado da Receita – SER. Os problemas relativos a essa área são apresentados a seguir:

Fragilidade e inadequação da estrutura organizacional: criada em 2003 pela partição da antiga Secretaria de Estado da Fazenda, a estrutura da SER não reflete o aproveitamento dos potenciais de mudança e inovação para a racionalização e redesenho de processos, em especial os viabilizados pela tecnologia da informação.

Instabilidade e vulnerabilidade política e institucional: a inadequação das estruturas, rotatividade de titulares e posições de alta hierarquia e de assessoramento afeta de forma adversa a construção de uma visão estratégica, a continuidade das políticas e o insulamento contra pressões políticas indevidas.

Limitação e precariedade de meios e de pessoal: a falta de renovação de pessoal por meio de concurso público e a contratação de servidores por terceirização em atividades de importância estratégica (arrecadação e gestão de bancos de dados e sistemas) geram insegurança, vulnerabilidade e inviabilizam a constituição de equipes, a assimilação de conhecimento e a institucionalização da área. A infra-estrutura física e de equipamentos se caracteriza por crônica precariedade prejudicando o ambiente de trabalho e a qualidade dos serviços prestados.

Falta de integração de processos e informações críticos: a fragmentação entre processos e a inexistência de sistemas de informação integrados prejudicam o planejamento e o controle da arrecadação e da ação fiscal. A desconexão entre processos e informações acarreta também a precariedade de controles sobre a arrecadação, em especial o recolhimento de tributos pela rede bancária.

Baixo desempenho da cobrança administrativa de créditos tributários: a organização e os processos de cobrança e do contencioso administrativo não asseguram o controle e a gestão dos débitos tributários e acarretam morosidade, ineficiência e baixo desempenho de arrecadação. Ao mesmo tempo, constituem importante incentivo à inadimplência e a comportamentos oportunistas que tiram proveito da “indústria de recursos”.

Falta de alinhamento estratégico entre gestão fiscal e políticas de desenvolvimento: a concessão de incentivos fiscais para o fomento a investimentos no estado tem sido administrada sem o planejamento e controle sobre seus impactos na arrecadação e relações custo-benefício, afetando o comportamento das receitas de ICMS. Esses incentivos são concedidos sob diferentes formas envolvendo diversos órgãos e entidades, o que impõe a necessidade de um sistema de informações que consolide os dados e possibilite ao estado conhecer o impacto dessas concessões na arrecadação.

Utilização inadequada de anistia e remissão fiscal: a utilização exacerbada e sem prévia avaliação de impactos desses mecanismos acarreta desgaste da atuação do estado na arrecadação e fiscalização, com conseqüências em longo prazo na deterioração de credibilidade da área.

Estagnação da arrecadação do ICMS: a estagnação na arrecadação de ICMS, principal fonte de recursos do Executivo, é comportamento contrastante com o observado nos demais estados da região Sudeste e no país, com impacto direto sobre o resultado das contas do Estado.

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Fortalecimento institucional dos órgãos da área de gestão fiscal, com redução da rotatividade de dirigentes e estruturação de áreas de assessoria e de acompanhamento técnico profissionalizadas.
- ❖ Redesenho de estrutura organizacional e processos de arrecadação, fiscalização e controle, integrando por meios de sistemas informatizados as etapas da gestão fiscal. As ações com esse propósito deverão abranger também a área da dívida ativa (item 6.2).
- ❖ Redesenho de processos, simplificação de procedimentos, introdução de controles gerenciais e integração entre Delegacias, Juntas de Recursos Fiscais e Conselho de Contribuintes e entre os órgãos do contencioso administrativo e da dívida ativa (Procuradoria da Dívida Ativa – PDA).
- ❖ Realização imediata de concursos públicos para provimento de pessoal na área, em conexão com as iniciativas de reestruturação e redesenho de processos, observados os limites legais de despesas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- ❖ Elaboração de plano diretor de tecnologia da informação e implementação do desenvolvimento, atualização tecnológica e integração entre os sistemas da área de gestão fiscal.
- ❖ Criação de instância de coordenação estratégica entre a área de política de desenvolvimento e fomento e a área de gestão fiscal para a implantação de mecanismos de informação para o acompanhamento de impactos da concessão de benefícios fiscais.
- ❖ Suspensão de anistias e remissões fiscais com elaboração e ampla divulgação de política e diretrizes da política fiscal do Estado, oferecendo para a sociedade sinalização de credibilidade da gestão fiscal.
- ❖ Desenvolvimento de sistemas e de mecanismos de controle automatizados para fortalecimento da gestão fiscal integrada. Essas ações devem abranger também a área da dívida ativa (item 6.2).
- ❖ Fixação de meta-desafio para a elevação imediata da arrecadação, com planejamento e ação integrada entre unidades administrativas da SER e da PDA.

6.2 Dívida ativa

A Procuradoria da Dívida Ativa – PDA é a unidade administrativa especializada da Procuradoria Geral do Estado – PGE responsável pela cobrança e execução judicial dos créditos tributários e não-tributários (multas, taxas, etc.) após sua inscrição na dívida ativa. O Cartório da Dívida Ativa junto ao Tribunal de Justiça conduz as execuções fiscais depois de seu ingresso na Justiça. Os problemas relativos a essa área são apresentados a seguir:

Necessidade de integração entre processos e informações e entre os órgãos de arrecadação e de execução da dívida ativa: a desconexão entre as etapas da cobrança e, particularmente, entre os órgãos responsáveis respectivamente pela cobrança administrativa (SER) e pela inscrição na dívida ativa (PDA-PGE) gera conflitos, duplicação de trabalho, perda de prazos e baixo desempenho da arrecadação. O sistema informatizado utilizado pela PDA não controla o trâmite interno dos processos e não está acessível às Procuradorias Regionais, gerando fragmentação interna do trabalho de cobrança. Além disso, não está interligado com os sistemas da SER, a despeito da continuidade e interdependência entre as etapas de arrecadação, contencioso e dívida ativa.

Ineficiência e necessidade de profissionalização e controle gerencial sobre o processo de trabalho: o trabalho disperso e individualizado entre os procuradores e a inexistência de incentivos, padrões, prazos e mecanismos de aferição de resultados leva à baixa eficiência. A acumulação de ocupações privadas pelos procuradores enfraquece a profissionalização da atividade e o fortalecimento institucional do órgão, além de expor o Estado ao risco de conflitos de interesse.

Baixa qualidade do cadastro de devedores: o cadastro e o levantamento da dívida ativa padecem de inconsistência e desatualização, resultando em valores de dívida superestimados.

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Redesenho de estrutura organizacional e de processos de trabalho, integrando as etapas sob responsabilidade da PGE com as demais exercidas pela SER, apoiada em sistemas informatizados.
- ❖ Desenvolvimento, atualização tecnológica e interligação entre o sistema informatizado da PDA e os sistemas da SER, para possibilitar o fluxo contínuo do processo de arrecadação e o trabalho compartilhado entre as equipes dos dois órgãos.

- ❖ Fortalecimento da profissionalização da PGE por meio da exigência de dedicação exclusiva e da valorização do cargo, em conexão com a renovação dos seus quadros.
- ❖ Implantação de mecanismos e métricas de aferição e controle gerencial do trabalho de procuradoria, fixando prazos, tramitação padronizada das ações de ocorrência mais frequente e avaliação prévia de custo-benefício.
- ❖ Criação de instância de coordenação entre as unidades responsáveis pela execução da dívida no âmbito da PGE e as áreas de cobrança administrativa da SER, para definição conjunta de estratégias, solução de disputas e pendências e estabelecimento de plano de melhoria conjunta do desempenho da arrecadação.

6.3 Planejamento, orçamento e execução financeira

A Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN elabora o planejamento plurianual e o orçamento. A Secretaria de Estado de Controle e Gestão – SECONTROL atua na elaboração das diretrizes para o orçamento (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e no controle da execução orçamentária por meio do contingenciamento de empenhos. A Secretaria de Estado de Finanças – SEF é responsável pela execução financeira do orçamento. Os problemas identificados nessa área são apresentados a seguir:

Debilidade do planejamento e programação da ação de governo: a elaboração do orçamento e a execução financeira não são apoiadas na definição tecnicamente consistente e politicamente sustentada de prioridades, metas e indicadores de resultados esperados, dificultando a avaliação do governo e o controle pela sociedade.

Baixa qualidade do processo de execução orçamentária e financeira: a debilidade do processo de planejamento conjugada a uma insuficiente consolidação do arcabouço legal e normativo dificultam o controle e o cumprimento das prescrições dos fundos e vinculações do orçamento.

Precariedade técnica e operacional dos órgãos e unidades de planejamento: o acompanhamento dos indicadores da economia, do orçamento e da ação governamental é prejudicado pela inexistência de informações estatísticas fidedignas, necessárias à programação e ao controle.

Utilização de práticas e arranjos precários na execução financeira do Orçamento: o recurso frequente e disseminado a mecanismos como o “reconhecimento de dívida” configura risco jurídico e manipulação discricionária dos recursos públicos, afetando a credibilidade do Estado e, de forma particular, o mercado de fornecedores públicos.

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Fortalecimento institucional da área de planejamento e da sua articulação com o orçamento e a execução orçamentária e financeira.
- ❖ Fortalecimento da SEF no estabelecimento de normas e controles sobre a execução financeira destinados a assegurar sua transparência e conformidade com a legislação.
- ❖ Introdução de inovações conceituais e metodológicas, em especial a construção de métricas e indicadores de resultados para dar consistência ao processo de planejamento e ao orçamento.
- ❖ Coibição da utilização de arranjos de manipulação da execução orçamentária e financeira, particularmente o reconhecimento de dívidas de empenhos cancelados ou não emitidos no exercício anterior, por meio de normas de disciplina financeira a serem amplamente divulgadas perante a sociedade e fornecedores.

- ❖ Regularização da geração de “restos a pagar” por meio do controle sobre a execução financeira em conexão com a revisão de contratos e convênios (itens 6.6 e 6.7).

6.4 Patrimônio

O órgão responsável pela gestão do patrimônio é a Superintendência de Patrimônio Imobiliário – SUPATI, unidade administrativa da Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação – SARE. Os problemas identificados na análise dessa área são os seguintes:

Inadequação do formato institucional: a organização da gestão do patrimônio como unidade administrativa de secretaria não é adequada a atividades de arrecadação, fiscalização, manutenção e contencioso, que poderiam ser mais bem desempenhadas por entidade dotada de personificação jurídica própria e concomitante autonomia administrativa.

Baixo desempenho da arrecadação e da gestão patrimonial: os problemas de defasagem do valor do patrimônio estadual, baixa rentabilidade, falta de controle e desvirtuamento da sua utilização afetam o desempenho fiscal e deixam de atender às finalidades públicas desse patrimônio.

Carência de pessoal e de renovação de quadros: a falta de quadros e carreiras com perfil e qualificação adequados debilita a área e inviabiliza iniciativas sustentáveis para o seu fortalecimento institucional.

Debilidade da supervisão, coordenação e controle sobre a administração indireta: a debilidade do arcabouço legal e normativo e do prestígio e inserção do órgão responsável não asseguram a efetividade da função gestão do patrimônio sobre o conjunto da administração estadual.

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Reestruturação da área de patrimônio sob formato institucional que assegure autonomia de gestão e controle por resultados.
- ❖ Recrutamento de servidores efetivos e criação de incentivos ao pessoal em atuação na área, de forma compatível com a estrutura de cargos e carreiras da administração pública, dotando a área de equipes permanentes, qualificadas e motivadas.
- ❖ Fortalecimento institucional e revisão de legislação e normas para a criação de instâncias e mecanismos de gestão coordenada do patrimônio estadual, abrangendo a administração pública direta, autárquica e fundacional, além das empresas estatais que recebam recursos do tesouro.
- ❖ Desenvolvimento e implantação de sistema informatizado de cadastro e gestão do patrimônio, interligados aos demais sistemas de gestão fiscal.
- ❖ Recadastramento e atualização de valor do patrimônio estadual, concomitante à revisão geral de contratos e cessões baseado em critérios de interesse público e de atendimento a necessidades da sociedade.

6.5 Pessoal

O órgão central responsável pela política e normatização da área de recursos humanos é a SARE. Os problemas identificados nessa área são os seguintes:

Falta de pessoal para necessidades imediatas dos órgãos e entidades: há evidências de carência generalizada de quadros, especificamente constatada nas atividades relacionadas com a gestão fiscal.

Utilização de arranjos precários de contratação de pessoal por meio de terceirização: a disseminação desses arranjos acarreta insegurança jurídica e é inadequada para o exercício de atividades

e tarefas específicas do setor público, além de inviabilizar a construção de equipes e a acumulação de conhecimento nas organizações.

Fragmentação e heterogeneidade da estrutura de cargos e carreiras do Estado: a carência de quadros se conjuga com a obsolescência e inadequação da estrutura de cargos e carreiras, além da falta de incentivos e de mecanismos adequados de gestão de pessoal. Iniciativas na área têm sido adotadas de forma isolada, sem uma visão estratégica e uma política de recursos humanos.

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Realização imediata de concurso público para atividades e carreiras de importância estratégica (item 6.1)
- ❖ Reestruturação e atualização de cargos e carreiras.
- ❖ Delineamento de política estratégica de recursos humanos definindo perfis e mecanismos de provimento de pessoal.
- ❖ Regularização jurídica das terceirizações indevidas, com definição de arranjo de transição.
- ❖ Definição de política para a terceirização de atividades complementares ou de apoio.

6.6 Contratações e licitações

O órgão central responsável pela política e normatização dessa área é a SARE. Os problemas identificados são os seguintes:

Baixa disseminação de modalidades competitivas de licitação: verifica-se a elevada incidência de dispensa e inexigibilidade e ainda baixa disseminação das modalidades mais competitivas de licitação.

Limitações de capacitação técnica e orientação normativa: apesar de avanços recentes, persistem problemas disseminados de deficiência técnica para a estimação de preços das licitações, especificação técnica de bens e serviços de maior complexidade e gestão dos contratos e em especial da sua renovação.

Crescimento das despesas em itens de manutenção e consumo: o crescimento desses itens de despesa indica a necessidade de melhorar o processo de contratação e ao mesmo tempo introduzir controles sobre o consumo de bens e serviços.

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Disseminação de modalidades competitivas de licitação, em especial do pregão e sua versão eletrônica e de mecanismos de concentração e ganho de escala como o registro de preços.
- ❖ Fortalecimento do órgão central na supervisão técnica e normativa e na coordenação de metas de melhoria do desempenho nas contratações de governo.
- ❖ Oferta de treinamento, orientação e incentivos ao pessoal na área de compras.
- ❖ Formação de equipes especializadas nos mercados fornecedores.
- ❖ Fixação de metas-desafio de economia na utilização de serviços de utilização coletiva (eletricidade, água, luz, telefone, etc.) e de material de consumo.

- ❖ Renegociação de contratos com revisão de especificações e de preços, conjugada com a garantia de pagamento (item 6.3).
- ❖ Introdução de controles gerenciais por órgão e entidade.

6.7 Convênios

O órgão central responsável pela normatização dos convênios é a Secretaria de Estado de Finanças – SEF. Os problemas identificados são os seguintes:

Precariedade técnica dos projetos básicos e da instrução dos processos e falta de controle sobre resultados: deficiências de capacitação e de conhecimento da norma prejudicam a qualidade técnica dos instrumentos de convênio. Sua celebração e execução têm sido precariamente avaliadas, acarretando baixa confiabilidade e controle sobre resultados alcançados.

Utilização distorcida dos convênios para contratação de pessoal: a utilização desse instrumento para a contratação de pessoal tem sido constatada como prática disseminada em inspeções do TCE-RJ.

Crescimento de transferências por meio de convênios: o impacto e trajetória de crescimento das despesas com transferências realizadas por meio de convênios impõem a necessidade de adoção de controles e contingenciamento em curto prazo, em vista do quadro geral das contas públicas do Estado.

As recomendações de prioridades e ações para essa área são as seguintes:

- ❖ Revisão dos convênios para verificação de legalidade, desempenho e alinhamento com as prioridades de governo.
- ❖ Implantação de métricas de desempenho e de avaliação de resultados.
- ❖ Fortalecimento da atuação da PGE no controle da legalidade e da SEF na orientação técnica e normativa.

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2006