



Orçamento do Estado: diagnóstico e prioridades para o próximo governo

É função do Estado prover o bem-estar da população através da alocação eficiente dos recursos. São alguns dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal¹: acesso à educação, saúde, transporte, segurança e à previdência social, o que é replicado na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 39². Para obtenção de uma gestão pública eficiente, é necessário que o Estado tenha capacidade de garantir os direitos sociais e cumprir seus demais deveres, de forma transparente e planejada, obedecendo aos limites legais³.

A situação do estado do Rio de Janeiro é emblemática. Por alguns anos o Estado tem apresentado sérias dificuldades na gestão do orçamento: descumpriu o mínimo constitucional para saúde, ultrapassou os limites legais para endividamento e despesas com pessoal e, além disso, vem acumulando déficits orçamentários por seis anos seguidos. Com isso, o estado retrocedeu ao nível de 2011 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), apresentou aumento das taxas de mortalidade infantil e acumulou altos índices de violência. Toda essa situação encaminhou o estado à decretação de calamidade financeira e, posterior assinatura do Regime de Recuperação Fiscal, que completou um ano no dia 05 de setembro. Esses movimentos, somados aos oito meses de intervenção federal na área de Segurança, não foram suficientes para alteração do cenário, ainda preocupante, onde o orçamento segue deficitário e os serviços públicos ineficientes.

Além de promover maior eficiência dos gastos públicos, a gestão do orçamento deveria ser, sobretudo, uma escolha das prioridades do governo, no entanto, a população fluminense tem enfrentado a cada dia as consequências da dificuldade que o estado encontra para fazer uma alocação mais eficiente dos recursos. A análise da evolução da composição do orçamento entre 2014 e 2017, mostra como importantes programas do estado deixaram de existir ou não puderam ser expandidos, ao passo que maior parte dos recursos arrecadados foram destinados para cobrir a administração da máquina pública e o custeio da previdência social (62% do total das despesas) - Gráfico 1.

¹ “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Art 6º Constituição Federal.

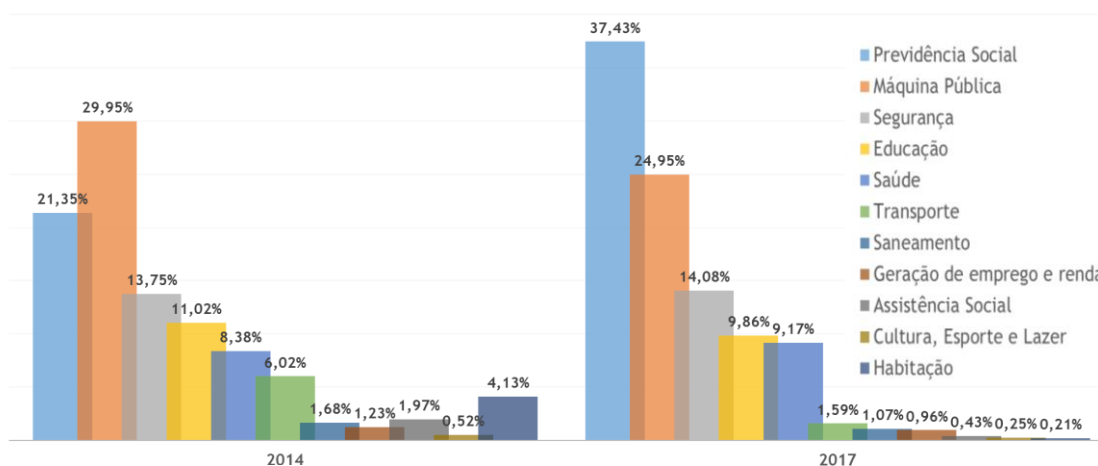
² “Art. 39 - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.”

³ “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, (...) mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições (...)” Art 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É natural que a estrutura administrativa consuma parte dos recursos estaduais, uma vez que os governos precisam planejar suas ações, administrar suas contas e seus recursos humanos. No mesmo sentido, a Previdência Social é um direito social constitucional, que garante não só aposentadoria, como benefícios em caso de invalidez e pensões por morte de segurados. Entretanto, no Rio de Janeiro cada uma dessas despesas ocupa um espaço no orçamento maior do que o destinado para áreas voltadas à prestação direta de serviços públicos à população, como Educação e Saúde: 24,9% e 37,4%, contra 9,9% e 9,2%, respectivamente. Neste cenário, cabe discutir se a população fluminense está disposta a abrir mão de outras necessidades em prol de manter essa estrutura. Impressiona o fato da maior despesa orçamentária, previdência social (37,4%) estar voltada para atender apenas 1,5% da população do Estado do Rio de Janeiro.

Também chama atenção a redução da participação das funções administrativas no total de gastos nos últimos quatro anos: as despesas com a máquina pública, que representam a área Administrativa, o Legislativo e o Judiciário do estado, perderam espaço no orçamento, a participação no total das despesas reduziu em 5 p.p. Porém, este esforço foi mais do que compensado pelo avanço das despesas Previdenciárias, que aumentaram sua participação: em 2014 respondiam por 21% das despesas do governo e em 2017, 37%. Esse movimento é explicado pela combinação do aumento de pedidos de aposentadoria, devido à crise econômica, e o impacto dos reajustes salariais dos ativos sobre a folha dos inativos⁴. No período, a Educação perdeu espaço dentro do orçamento (11,0% em 2014 e 9,9% em 2017). O Estado aumentou de forma tímida a participação de Segurança e Saúde na despesa total, valor inferior a 1p.p. O que tem resultado na deterioração de funções que são fundamentais para a sociedade.

Gráfico 1 - Composição por Função Despesa total



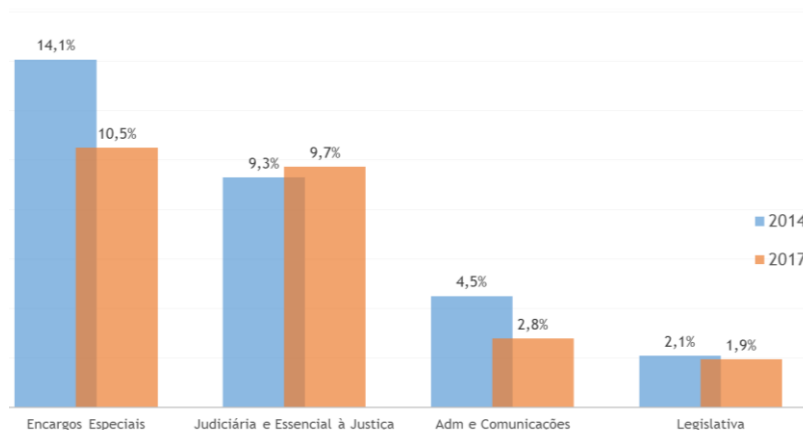
Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro

No que tange a máquina pública, o ajuste claramente resultou do refinanciamento da dívida interna e da redução de precatórios. O gráfico 2 apresenta apenas as funções que compõem o grupo Máquina Pública, que estão representadas em percentual da despesa total. Boa parte da redução dos custos da máquina pública (5.p.p) é explicada pelo corte de Encargos Especiais (dívidas, ressarcimentos, indenizações e

⁴ Entre 2013 e 2016, ocorreram reajustes salariais para as categorias de segurança, saúde e educação.

outras afins). Entre 2014 e 2017, os Encargos Especiais perderam espaço no orçamento (3,6 p.p), devido sobretudo ao refinanciamento da dívida do estado. De fato, também houve um ajuste das despesas com Administração e Comunicações, explicado pela redução das despesas com precatórios.

Gráfico 2 - Composição Máquina Pública - % Total



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro

Entre as despesas previdenciárias, o principal problema está na velocidade da evolução, o que tem contribuído consideravelmente para o crescimento das despesas de pessoal e o aumento da rigidez orçamentária. Entre 2014 e 2017, enquanto houve redução real de 4% nas despesas com ativos, entre os inativos e pensionistas houve aumento de 13%. As despesas previdenciárias totalizavam R\$16 bilhões, e em três anos alcançaram R\$18 bi. Em alguns órgãos os gastos com inativos são superiores a folha de salários dos ativos, é o caso das Secretarias de Fazenda e Planejamento e de Educação. Os relatórios oficiais indicam que o Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro ultrapassou em 2016 o limite legal para gasto com pessoal, 49% da Receita Corrente Líquida. A despesa de pessoal é resultado da soma dos gastos com ativos, inativos e pensionistas⁵.

Por muitos anos o avanço das despesas previdenciárias foi financiado por receitas extraordinárias, a destacar as de royalties⁶, que mantiveram um aparente equilíbrio financeiro do fundo da previdência. Para se ter uma ideia, antes da queda do preço do barril de petróleo - que em 2016 atingiu o menor valor em 12 anos - os royalties representavam em média 40% do total da receita previdenciária. No entanto, a crise do setor tornou claro o problema da previdência do estado. Importante destacar que, apesar de ser uma prática permitida por lei, as receitas provenientes da exploração de petróleo resultam de um recurso finito e de alta volatilidade, desta forma, seu uso para cobrir despesas obrigatórias torna o equilíbrio orçamentário extremamente vulnerável.⁷

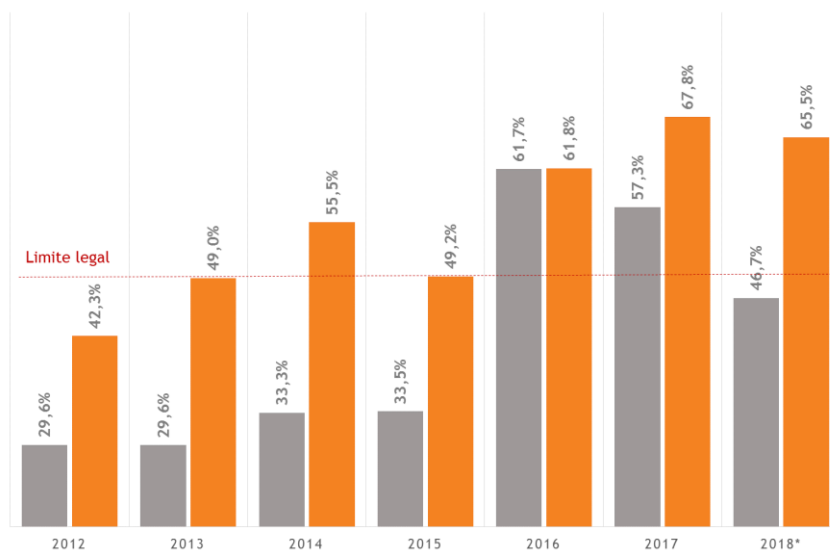
⁵ Outras despesas de terceirização também fazem parte da conta, contudo representam uma contribuição muito baixa no total.

⁶ Além dos royalties o estado contou com outras receitas extraordinárias, como R\$4,3bi e R\$5,4bi em alienação de bens em 2013 e 2014, respectivamente, e R\$6,6bi em depósitos judiciais em 2015.

⁷ Além de descontar as receitas de royalties da despesa de pessoal, essas receitas continuam sendo consideradas no total da receita corrente líquida, ou seja, é contabilizada duas vezes para reduzir o indicador de Despesa de Pessoal % RCL.

Sem considerar essas receitas no financiamento de inativos e pensionistas do estado, o limite legal de 49% da RCL para gasto com pessoal teria sido ultrapassado dois anos antes - como mostra o gráfico 3, que compara o indicador de despesa de pessoal divulgado no relatório oficial do estado⁸ e o indicador que exclui o uso das receitas extraordinárias para cobrir os gastos previdenciários. Em 2016, quando as receitas extraordinárias se esgotaram, os dois indicadores se aproximam, contudo, no ano seguinte com a retomada de crescimento do preço de petróleo, o estado volta a financiar seu fundo com os royalties, o que esconde a real rigidez do orçamento do estado, que já se aproximou de 70% da RCL em agosto de 2018.

Gráfico 3 - Despesa de Pessoal Poder Executivo % Receita Corrente



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro. Elaboração Firjan. *Acumulado em 12 meses até agosto

Se faz urgente a discussão sobre a alocação eficiente dos recursos no Estado. Mais do que cobrar o cumprimento de seus deveres, é preciso discutir quais são as prioridades e necessidades da população fluminense. E este deve ser um comprometimento de todos os poderes. Sem discutir as prioridades da população na alocação do orçamento, não será possível retomar o equilíbrio fiscal e o crescimento sustentável do Estado do Rio de Janeiro

EXPEDIENTE: Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan) - Av. Graça Aranha, 01 - CEP: 20030-002 - Rio de Janeiro. Presidente: Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira; Vice-Presidente Executivo: Ricardo Maia; Coordenador da Divisão de Estudos Econômicos do Rio de Janeiro: Jonathas Goulart. Equipe Técnica: Nayara Freire e Glenda Lino.
Informações: economia@firjan.com.br

⁸ Relatório de Gestão Fiscal, que divulga o percentual da despesa de pessoal em relação a receita corrente líquida de acordo com a metodologia definida na Lei de responsabilidade Fiscal.