

Enfoque Econômico é uma publicação do IPECE que tem por objetivo fornecer informações de forma imediata sobre políticas econômicas, estudos e pesquisas de interesse da população cearense. Por esse instrumento informativo o IPECE espera contribuir para a disseminação, de forma objetiva, do conhecimento sobre temas relevantes para o desenvolvimento econômico do Estado do Ceará.

O financiamento de políticas sociais aos mais vulneráveis no Ceará e o contexto da aprovação da PLL 18/2022

A limitação da alíquota do ICMS impactará negativamente no financiamento de políticas públicas voltadas para os cearenses em situação de vulnerabilidade social.

1. Introdução

A preocupação com o combate à inflação brasileira tem motivado a discussão de medidas que contribuam para a sua redução, sendo a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP) 18/2022¹, no dia 13.06.2022, uma delas. Esse Projeto tem por objetivo reduzir o preço de alguns produtos, limitando a alíquota de ICMS em 17% ou 18%, como por exemplo combustíveis, energia elétrica, transportes e telecomunicações.

Entretanto é interessante observar que diversos estados brasileiros estabeleceram políticas de combate a pobreza, desde o ano de 2002, estabelecendo um incremento na alíquota de ICMS. É importante ressaltar que os estados brasileiros não possuem autonomia para estabelecerem impostos ou contribuições, dada as limitações impostas pela Constituição Federal, porém podem promover alterações nas alíquotas ou na forma de cálculo nos impostos que lhes foram atribuídos pela Carta Magna Brasileira.

Nesse sentido, o Governo do Estado do Ceará, em 2003, criou o Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECOP) criando um adicional a ser somado a alíquota de ICMS, com o objetivo de financiar políticas públicas que atendam famílias em situação de maior vulnerabilidade social.

Assim, tendo em vista a mobilização nacional para o estabelecimento de uma alíquota máxima para a cobrança de ICMS e fato de haver uma alíquota incremental, no Ceará, para o financiamento de políticas sociais tem-se por objetivo analisar, de forma resumida, como são usados os recursos provenientes do FECOP para financiar políticas que atendem a população em situação de vulnerabilidade que reside neste estado. Deve-se, de antemão, alertar que, em produtos como combustíveis e energia, a alíquota de ICMS do Ceará é de 25%, portanto as perdas de arrecadação do estado, caso seja aprovado a alíquota máxima como previsto no PLC 18/2022, não se restringirão aos recursos do FECOP. Além disso, deve-se mencionar que, segundo CEPAL²; FGV Social³; Unicef⁴, a pobreza e a extrema pobreza aumentaram com a pandemia.

Nesse contexto os resultados encontrados nesse enfoque permitem observar que, no Ceará, os recursos do FECOP são utilizados para financiar políticas nas áreas de educação, assistência social e saúde, entre outras áreas, de considerável impacto social, tornaram-se mais necessários no contexto da Pandemia iniciada em 2020 para a redução dos níveis de pobreza do Estado do Ceará no longo prazo.

¹ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=9165482>

² <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte>

³ <https://cps.fgv.br/videos/pesquisa-montanha-russa-da-pobreza-marcelo-neri-fgv-social>

⁴ <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-infantil-monetaria-no-brasil>

Esse Enfoque está organizado em quatro seções, sendo a primeira essa introdução. Na segunda seção é explicado, de forma breve, a organização e regulamentação do FECOP. Na terceira são apresentadas suas receitas e despesas por função. Na quarta e última seção são tecidos alguns comentários conclusivos.

2. FECOP

O FECOP do Ceará é regulamentado⁵ pela Lei Complementar nº 37/2003 e pelo Decreto nº 29.910/2009, tendo por objetivo a provisão de políticas públicas focadas na população pobre e extremamente pobre residente no estado. Seus recursos podem ser aplicados em ações em diversas áreas de atuação do setor público estadual, como por exemplo saúde, educação, saneamento básico e assistência social, para promover a qualidade de vida da população atendida.

Em relação as políticas elegíveis para receberem recursos do FECOP, deve-se mencionar que, em primeiro lugar, as Secretarias devem apresentar um projeto, alinhado com os objetivos do Fundo, que só será executado se for aprovado pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS). Além disso, a gestão pública estadual deve prestar contas dos recursos empregados e dos resultados alcançados pelos projetos tanto para a sociedade como para os órgãos de controle. Ou seja, há uma constante preocupação com o monitoramento e avaliação das políticas financiadas com seus recursos

Entre as fontes de receitas estabelecidas para a manutenção do FECOP há o adicional de 2 pontos percentuais nas alíquotas de ICMS incidentes na comercialização de produtos e serviços, como os de energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação, bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumos e derivados etc. Além do adicional do ICMS podem compor o Fundo dotações orçamentárias, doações e receitas de aplicações com seus recursos.

Nota-se, portanto, que os recursos do FECOP dependem da atividade econômica do estado, ou seja, quando há crescimento econômico espera-se o incremento dos recursos disponíveis para financiar as políticas focadas na população, porém em períodos de recessão uma redução no volume de recursos disponíveis é esperada. Considerando-se que, em períodos de maior restrição econômica, é esperado que maiores parcelas da população sejam expostas a situação de pobreza contata-se, facilmente, que o caráter cíclico de suas receitas é um ponto de vulnerabilidade para a provisão de políticas mantidas pelo FECOP.

Outro ponto a ser considerado, que pode resultar em vulnerabilidade para a manutenção do Fundo de Combate a Pobreza, é que mudanças na legislação do ICMS, como as mencionadas anteriormente, podem resultar em menos recursos disponíveis para o atendimento da população em maior vulnerabilidade econômica. Torna-se necessário, assim, que seja feita uma breve análise do comportamento das receitas e despesas do FECOP, sendo esse o objetivo da próxima seção.

3. Receitas e Despesas do FECOP

As receitas e despesas do FECOP, para o período de 2015 a 2021, são apresentadas, de forma resumida, na Tabela 1 e na Figura 1, sendo possível constatar que mais de 95% de seus recursos são provenientes do adicional de ICMS mencionado anteriormente. Observa-se, ainda, que houve redução de suas receitas entre os anos de 2016 e 2018 e nos anos posteriores a 2019. Esse desempenho reforça a hipótese de que os recursos do

⁵ <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/institucional/legislacao/>

FECOP são pró-cíclicos, ou seja, movem-se no mesmo sentido dos ciclos econômicos, dada a coincidência com as crises econômicas ocorridas em períodos semelhantes.

As despesas do FECOP, por sua vez, apresentam comportamento similar aos da receita, isto é, caem entre 2016 e 2018, recuperando-se em 2019 e voltando a cair no ano de 2020. Considerando-se o período de 2015 a 2021 contata-se que as despesas do FECOP foram inferiores as receitas em, aproximadamente, R\$ 100 milhões, o que representa 2,2% das receitas do período. Esses fatos denotam tanto a preocupação com a sustentabilidade financeira das políticas mantidas pelo FECOP como a sua vulnerabilidade na ocorrência de períodos de maior vulnerabilidade econômica.

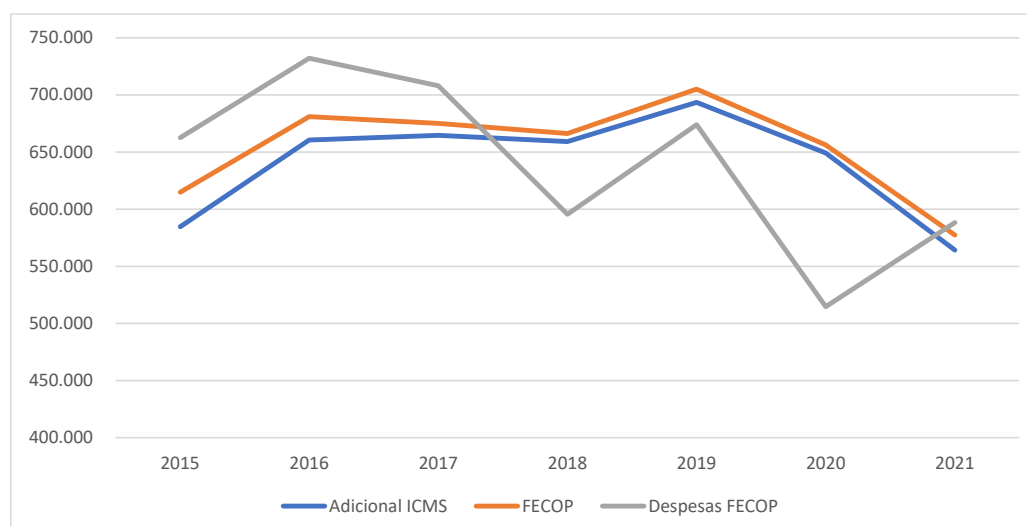
Tabela 1: Receitas e Despesas do FECOP no Período de 2015 a 2021 (R\$ 1.000 de 12/2021)

Descrição	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Acumulado
Receitas FECOP	614.840	680.972	675.008	666.123	705.019	656.301	577.328	4.575.591
Adicional de ICMS	584.572	660.442	664.571	659.089	693.418	649.079	564.161	4.475.331
Despesas Correntes	488.835	505.312	513.271	521.986	519.076	435.115	481.005	3.464.600
Educação	158.982	197.837	212.648	207.116	179.085	160.964	77.468	1.194.101
Saúde	66.741	109.748	99.554	117.466	111.582	105.987	95.639	706.717
Assistência Social	69.200	47.253	45.157	48.271	97.349	85.980	211.172	604.382
Agricultura	119.390	87.905	96.697	90.341	73.452	63.357	51.388	582.529
Outras Funções	74.522	62.569	59.215	58.792	57.608	18.827	45.338	376.872
Despesas de Capital	173.791	226.721	194.655	73.487	154.844	79.525	107.239	1.010.261
Agricultura	27.418	11.004	12.109	46.334	88.317	50.559	10.199	245.939
Educação	25.726	45.645	65.012	2.083	1.311	-	-	139.778
Gestão Ambiental	40.650	60.086	28.912	6.217	-	504	2.043	138.412
Saneamento	11.409	28.223	3.535	556	44.862	7.142	1.498	97.226
Urbanismo	14.514	31.981	18.477	-	16.599	17.263	36.548	135.382
Outras Funções	54.075	49.780	66.610	18.297	3.754	4.057	56.951	253.523
Despesas FECOP	662.626	732.033	707.926	595.473	673.920	514.639	588.244	4.474.862

Fonte: S2GPR. Elaboração: IPECE.

Obs.: Atualizado pelo IPCA

Figura 1: Receitas e Despesas do FECOP no Período de 2015 a 2021 (R\$ 1.000 de 12/2021)

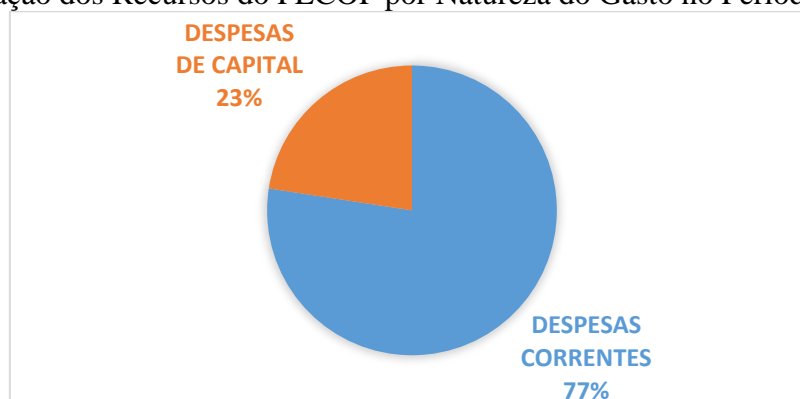


Fonte: S2GPR. Elaboração: IPECE.

Obs.: Atualizado pelo IPCA

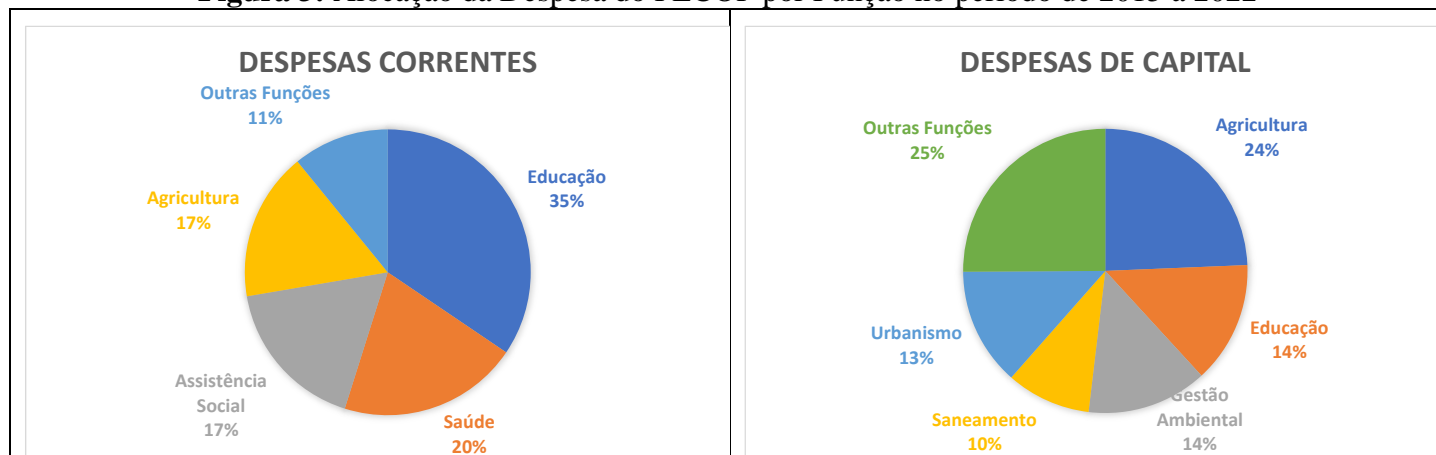
Quanto a composição das despesas do FECOP, ver Figura 2 e 3, constata-se que as despesas correntes respondiam por, aproximadamente, 77% das despesas totais e, entre elas, destacam-se, por ordem de importância, as despesas nas funções de Educação, Saúde, Assistência Social e Agricultura. Deve-se destacar que na função de Agricultura o Governo do Estado compromete significativos recursos em políticas de apoio a pequenos agricultores. Já nas despesas de capital destacam-se as funções de Agricultura, Educação, Gestão Ambiental, Saneamento e Urbanismo.

Figura 2: Alocação dos Recursos do FECOP por Natureza do Gasto no Período de 2015 a 2022



Fonte: S2GPR. Elaboração: IPECE.

Figura 3: Alocação da Despesa do FECOP por Função no período de 2015 a 2022



Fonte: S2GPR. Elaboração: IPECE.

Complementarmente, ao analisar a Tabela 1, é possível contatar como foi alterada a composição das despesas do FECOP ao longo do período de 2015 a 2021, sendo possível observar que, entre as despesas correntes, o gasto com educação era o mais relevante entre os anos de 2015 a 2020, porém, em 2021, o maior volume de despesa corrente se deu na área de assistência social.

É interessante observar que o incremento do gasto, financiados pelos recursos do FECOP, na área social, em 2021, ano em que todos foram fortemente atingidos pelos impactos da pandemia de covid-19, os recursos do fundo tiveram ainda mais relevância para que o Estado realizasse ações de combate à pobreza e minimizasse os efeitos negativos da crise sanitária que a população cearense vem passando.

Segundo a UNICEF, 2022⁶ a pandemia trouxe impactos mais profundos na vida de crianças e adolescentes, em especial aqueles vivendo em situações mais vulneráveis. O órgão recomendou ao Brasil que investisse em políticas de proteção social perenes e de longo prazo para efetivamente reduzir, de maneira sustentável, a pobreza infantil. Nesse sentido, o Ceará que já vinha fazendo um programa para o desenvolvimento infantil financiado com recursos do FECOP, com os impactos da pandemia ampliou o Cartão Mais Infância com recursos do Fundo.

Cita-se também outros projetos⁷ que receberam investimento como o vale gás social (SPS); o Hora de Plantar, da (DAS); Ceará Credi (Sedet); Fabricando Oportunidades, da Secretaria da Administração Penitenciária (SAP); Bolsa de Estudos e Permanência Universitária, da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (Secitece); Agentes da Leitura, da Secretaria da Cultura (Secult); Bolsa Catador, da Secretaria do Meio Ambiente (Sema) e Ceará Atleta, da Secretaria do Esporte e Juventude (Sejuv) entre outras.

4. Notas Conclusivas

O controle da inflação é um importante objetivo da política econômica de um país, dado que a estabilidade de preços contribui para o bem estar de sua população. É possível encontrar na literatura econômica diversos instrumentos de política econômica que já foram usados como instrumentos de controle inflacionário, sendo que alguns foram eficientes e outros não.

⁶ <https://www.unicef.org/brazil/media/17881/file/pobreza-infantil-monetaria-no-brasil.pdf>

⁷ <https://www.ceara.gov.br/2022/02/10/investimentos-do-fecop-saltam-356-em-2021/>

Nesse sentido, dada os índices inflacionários no ano de 2022, especialmente no que se refere a elevação de preços dos combustíveis, deu-se início a movimentos no Congresso Nacional com o objetivo de promover a redução do preço de bens considerados essenciais, como os combustíveis, energia e comunicações, pela redução da carga tributária desses produtos.

Porém, deve-se pontuar que diversos estados brasileiros, entre eles o Ceará, adotaram políticas de combate a pobreza criando alíquotas adicionais, em determinados produtos, para financiá-las. Entre os produtos escolhidos para incidência dessas alíquotas estão àqueles considerados essenciais pelas iniciativas do Congresso Nacional. Especificamente no caso do Ceará, foi constatado que as receitas oriundas desse adicional financiam políticas públicas que possuem considerável impacto social, notadamente na população que está em maior situação de vulnerabilidade social. Como exemplo pode-se citar o incremento do gasto, financiados pelos recursos do FECOP, com assistência social, no ano de 2021, resultante da ampliação de programas de transferência de renda, como o Cartão Mais Infância e o Vale Gás, que objetivavam mitigar os efeitos adversos da pandemia de Covid-19 entre as pessoas em situação de maior vulnerabilidade social no Ceará.

Não obstante a importância do debate sobre a redução da carga tributária brasileira, e da necessidade de se promover a estabilidade de preços, deve-se considerar que mudanças na legislação dos tributos arrecadados pelos estados pode resultar em desequilíbrios orçamentários que, muito provavelmente, levarão a descontinuidade, ou a redução de sua abrangência, de políticas públicas implementadas pelos entes subnacionais. Esse fato evidencia, caso seja adotado o limite máximo para as alíquotas de ICMS, a necessidade de adoção de medidas complementares que minimizem as perdas de arrecadação dos estados brasileiros, dado o papel deles na promoção do bem estar social das populações mais vulneráveis.

Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Ronaldo Lima Moreira Borges – Secretário

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto – Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes – Secretário Executivo de Gestão

Sandra Gomes de Matos Azevedo – Secretária Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Luciana de Oliveira Rodrigues

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

ENFOQUE ECONÔMICO – Nº 236 – Junho/2022

DIRETORIA RESPONSÁVEL:

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Título: Como são Financiadas as Políticas Sociais do Ceará, uma Breve Discussão sobre o FECOP

O Estado do Ceará estabeleceu, em 2003, um Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECOP) utilizando recursos arrecadados por uma alíquota adicional do ICMS em alguns produtos. Desde então, políticas sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social, entre outras, são financiadas por eles. Entretanto, com a aprovação do PLL 18/2022 não será mais possível estabelecer alíquotas adicionais em produtos como combustíveis e energia elétrica limitando o financiamento das políticas sociais do Ceará.

Elaboração:

Paulo Araújo Pontes (Analista de Políticas Públicas)

Raquel da Silva Sales (Assessora Técnica)