



Nota Técnica 001/2024 – Avaliação Situação Fiscal dos Estados 2020/2023 e perspectivas para 2024

GT Sustentabilidade Fiscal

1. Introdução

A presente Nota Técnica tem o objetivo de esclarecer alguns pontos trazidos pelo estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), especificamente em relação à previsão dos resultados orçamentários dos estados brasileiros para o exercício de 2024.

O estudo teve ampla divulgação nos meios de comunicação, apresentando, de forma ampla e acertada, considerações sobre o contexto geral da situação fiscal dos Estados, além de mostrar os principais fatores que contribuíram para o cenário vigente e propor encaminhamentos para a solução dos problemas. Entretanto, apesar da qualidade do estudo, indicaremos alguns conceitos orçamentários envolvidos na análise, relevantes para que se possa chegar a conclusões factíveis.

Para alcançar o objetivo proposto, apresentaremos uma breve contextualização da situação fiscal dos estados brasileiros nos últimos quatro anos, apontaremos os indicadores orçamentários mais adequados para os fins aos quais o estudo se propõe e, por fim, uma avaliação dos resultados apresentados pela FIRJAN.

2. Contextualização

A seguir, uma breve contextualização dos principais fatores que contribuíram para o desenho da situação atual dos estados brasileiros.

a. Gastos correntes "congelados" e geração de caixa nos anos 2020/2021

Apesar dos desafios impostos pela pandemia, o biênio 2020-2021 se destacou por um desempenho financeiro positivo nas esferas estaduais, impulsionado por uma série de fatores. O aumento das



transferências federais visando a mitigar os efeitos adversos da crise sanitária, em conjunto com políticas de auxílio direcionadas à população, fomentaram uma recuperação econômica em 2021. Adicionalmente, o período experimentou uma pressão inflacionária significativa, com aumentos notáveis nos preços de energia, combustíveis, alimentos e transportes, o que, paradoxalmente, beneficiou a arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pelos estados.

A contenção de despesas também desempenhou um papel crucial, especialmente em relação aos gastos com pessoal. Isso foi uma consequência direta das restrições impostas pela Lei Complementar nº 173/2020 (LC 173/20), que vedou ajustes salariais gerais até o final de 2021 e permitiu o adiamento dos pagamentos das dívidas estaduais com a União, diminuindo, assim, as despesas com esse compromisso no período considerado, já que apenas as dívidas com outros credores precisavam ser pagas. Essa combinação de fatores conjunturais contribuiu para uma melhoria notável nas condições fiscais dos governos estaduais e municipais, culminando na geração de superávits primários, geração de caixa e redução da dívida consolidada líquida.

b. Pressões por gastos 2022/2023 e queda de arrecadação dos estados

Apesar dos dados positivos no biênio anterior, um contexto adverso para as finanças dos estados se desenhou em 2022 e 2023, guiado por diversos elementos alheios ao seu controle, que impuseram redução de receitas e/ou aumentos de despesas, como o impacto da Lei Complementar nº 194/22 (LC 194/22), a redução das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE), os custos de manutenção das estruturas de saúde criadas na pandemia, o aumento da taxa básica de juros e consequentemente do serviço da dívida, o estabelecimento de pisos nacionais em algumas carreiras e a pressão do aumento de despesas reprimidas no biênio anterior, sobretudo com pessoal, bem como pressões de gastos decorrentes do período eleitoral.

Tratando dos fatores que reduziram as receitas, a LC 194/22 implicou a redução da arrecadação do ICMS de estados e DF, vez que determinou que, para fins de incidência do ICMS, combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo passaram a ser considerados bens e serviços essenciais e indispensáveis, que não poderiam ser tratados como supérfluos, o que teve por consequência a aplicação da alíquota geral, em regra, inferior à praticada pelos entes.

As transferências do FPE também diminuíram em 2023 em função da redução na arrecadação dos tributos que formam sua base de cálculo. O Fundo é composto por 21,5% do Imposto sobre a Renda



e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) distribuído aos entes na proporção direta da sua população e inversa da renda domiciliar *per capita*.

Houve queda real nos repasses do FPE durante o exercício de 2023, notadamente devido ao pico de arrecadação atípica em 2022, a redução dos preços e de alíquotas por meio de mecanismos legais a exemplo dos Decretos nº. 11.158 e 11.182, ambos de 2022, que diminuíram a receita do IPI e as mudanças normativas que possibilitaram a retenção do Imposto sobre a Renda retido na fonte (IRRF) nos estados, reduzindo, assim, o bolo a ser compartilhado.

Sob a ótica da despesa, houve pressão por gastos para o funcionalismo devido à ausência de recomposição salarial frente à alta inflacionária, novas contratações e demais aumentos conforme determinações da LC 173/20. O que se observa é que o crescimento da despesa com pessoal superou o aumento da receita corrente líquida, sinalizando risco significativo – já materializado – de absorção do espaço fiscal, que não é estrutural, em função do aumento de gastos obrigatórios de caráter continuado.

Desse modo, as finanças públicas estaduais viveram uma grande bonança no período de 2020 a 2021 devido a fatores conjunturais, que afetaram tanto as receitas quanto as despesas. Contudo, a mudança na trajetória dos resultados fiscais, evidente no período recente entre 2022 e 2023, denota que a tendência observada no biênio 2020-2021 foi atípica e não sustentável.

c. Reversão do cenário fiscal e consumo de caixa acumulado

Nesse cenário de geração de espaço fiscal decorrente de aumentos extraordinários de receita e contenção de despesas, seria necessário evitar elevação correspondente de despesas permanentes, visando manter a trajetória fiscal sustentável. Contudo, as pressões da LC 173/20 e a inflação forçaram reajustes nas despesas, fator que somado à queda de receita de ICMS provocada pela LC 194/22 e à estabilização dos preços criaram um cenário desafiador para a sustentabilidade fiscal dos entes estaduais. Assim, o caixa gerado pelos Estados, especialmente no biênio 2020-2021, começa a ser consumido nos anos 2022 e seguintes.

A título de exemplo, de acordo com os dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) referente ao 6º bimestre de cada ano, o resultado orçamentário dos estados no biênio 2020-2021 foi de R\$ 82,04 bilhões, sendo de R\$ 54,11 bilhões em 2022-2023, uma queda de 34% no período. Essa expressiva redução do resultado orçamentário agregado das unidades da federação corrobora o cenário apresentado, de mudança da situação fiscal em relação aos anos de 2020 e 2021.



3. Revisão dos indicadores orçamentários relevantes e avaliação dos resultados da FIRJAN

a. Os superávits financeiros

Pelas regras orçamentárias vigentes, a utilização de receitas arrecadadas em exercícios passados para financiar despesas de exercícios presentes gera desequilíbrios orçamentários, visto que, conforme determinação da Lei Federal nº 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Portanto, as receitas que contribuíram para o aumento dos saldos das disponibilidades de caixa no biênio 2020-2021 e que se converteram em superávits financeiros, não são listadas no Balanço Orçamentário dos exercícios de 2022 e 2023, mas as despesas sim, o que pode explicar resultados orçamentários deficitários em diversas UFs.

Para que os recursos de receitas arrecadadas em um exercício passado sejam utilizados, deve-se alterar o orçamento por meio de crédito adicional e indicar como fonte de recursos o superávit financeiro¹ registrado nos exercícios anteriores. Esse mecanismo provoca no orçamento vigente um desequilíbrio entre receitas e despesas, pois a despesa autorizada fica maior do que a receita realizada no exercício, visto que as receitas já foram reconhecidas no passado e o registro no orçamento presente causaria sua duplicidade. Tal fenômeno é extremamente comum e faz parte do dia a dia da gestão orçamentária e financeira de qualquer município, estado ou da União.

Esse desequilíbrio matemático no balanço orçamentário não representa, necessariamente, um desajuste fiscal. O Manual de Demonstrativos Fiscais (STN, 2023, pág. 54) é claro a respeito do tema:

Como as despesas autorizadas podem utilizar como fonte de recurso o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, é razoável que o eventual confronto entre a previsão de receitas e as despesas autorizadas evidencie desequilíbrio no balanço orçamentário. A constatação de tal fato, isoladamente, não representa indício de má gestão.

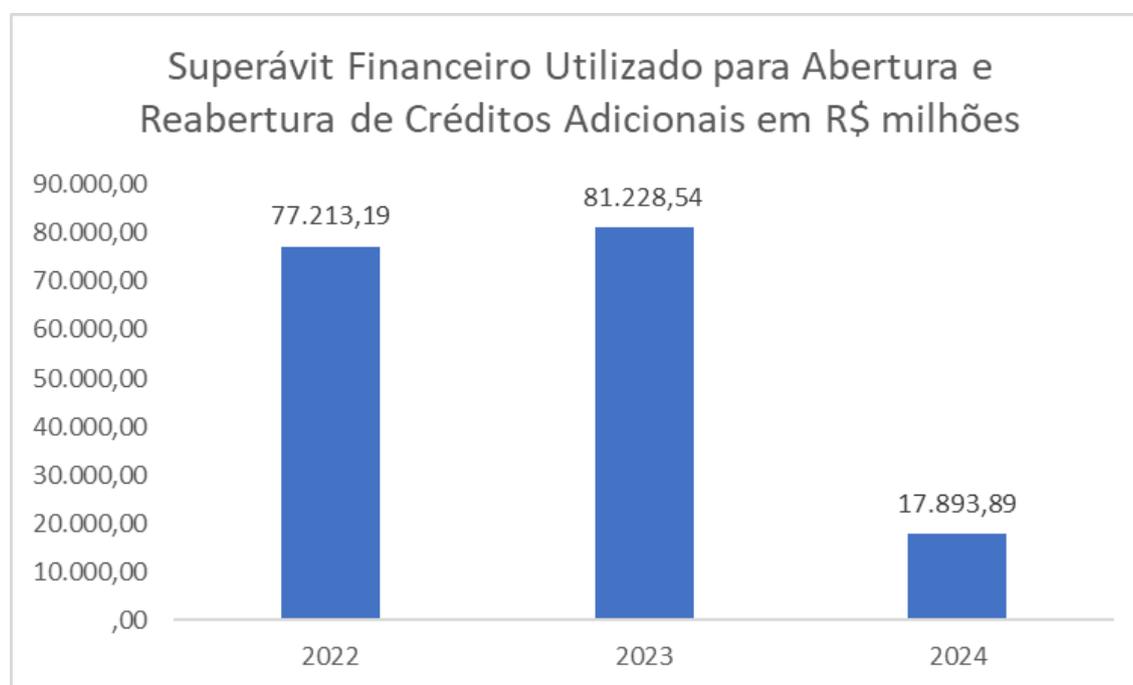
¹ Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o valor dos recursos provenientes de superávit financeiro de exercícios anteriores, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, que está sendo utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos orçamentários (iniciais ou adicionais) deve ser apresentado em campo específico do Balanço Orçamentário - Anexo I do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).



Portanto, nota-se que o desequilíbrio orçamentário, sobretudo no RREO do primeiro bimestre, pode ocorrer dentro de um espectro de normalidade.

Utilizando, novamente, dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), calculamos o superávit financeiro utilizado para abertura de créditos adicionais nos últimos anos. Foram R\$ 77,21 bilhões em 2022, R\$ 81,23 bilhões em 2023 e R\$ 17,89 bilhões em 2024. Esses valores representam os recursos arrecadados em exercícios anteriores, que não são registrados como receita no balanço orçamentário vigente, mas financiam as despesas desse mesmo exercício.

Gráfico 1: Superávit Financeiro e Créditos Adicionais (2022-2024)



Fonte: SICONFI (STN) Anexo VI RREO 6º Bimestre 2022 e 2023, 1º Bimestre 2024

b. Diferenças entre Despesa Realizada e Dotação Atualizada

O estudo elaborado pela FIRJAN, que alerta sobre uma estimativa de déficit nas contas dos Estados para 2024 leva em consideração a diferença entre a previsão atualizada da receita² e a dotação atualizada da despesa, com base nos dados extraídos do Anexo I do RREO do 1º bimestre publicado pelos Estados.

² Previsão atualizada da receita: apresenta os valores atualizados da previsão das receitas aprovada na Lei Orçamentária Anual, considerando também a reestimativa da receita ao longo do exercício.

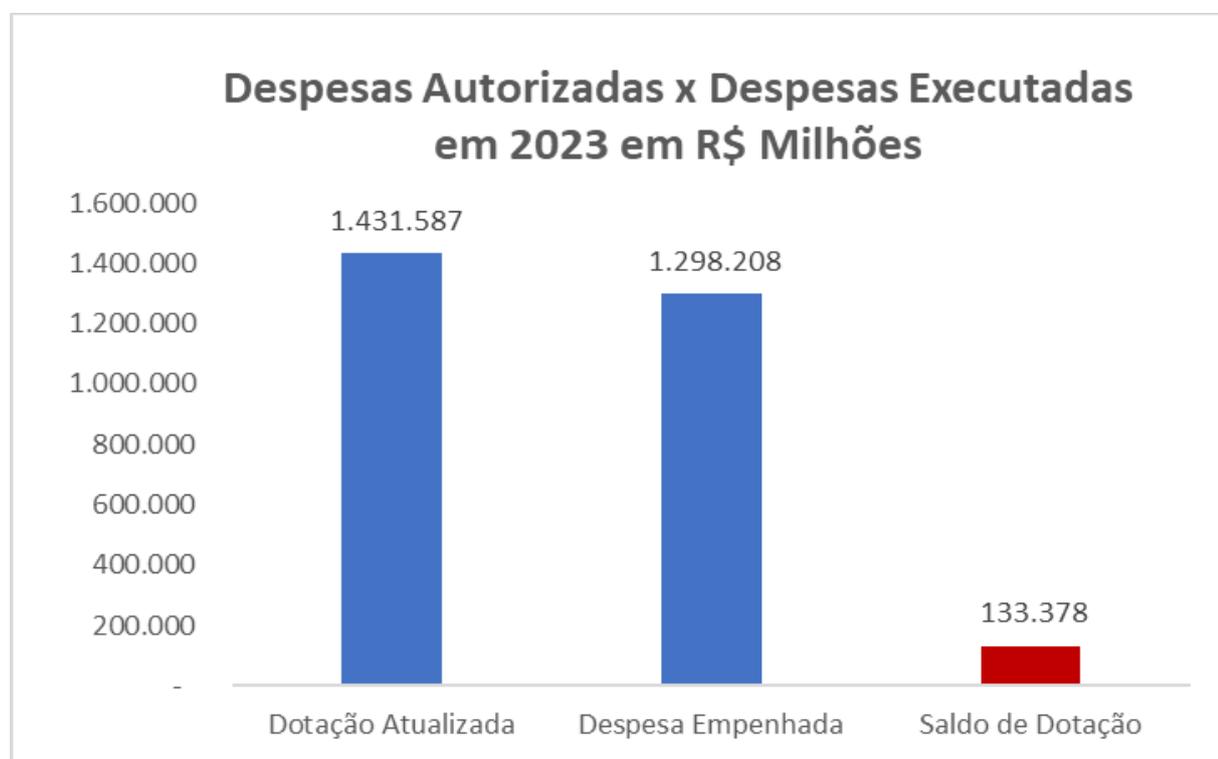
Receitas realizadas: consideram-se realizadas as receitas arrecadadas no período.



Em relação à utilização dessa metodologia é necessário esclarecer que o resultado orçamentário efetivo é apurado pela diferença entre a receita realizada e a despesa realizada (ou executada), não sendo indicada a utilização da despesa autorizada, como propõe a FIRJAN, vez que, conforme a própria instituição informa, a despesa autorizada é apenas uma previsão.

A observação é importante tendo em vista que nem todas as despesas autorizadas no orçamento serão executadas no exercício, conforme se verifica no Gráfico 2, a seguir, que contempla os dados das despesas dos Estados em 2023:

Gráfico 2: Despesas Autorizadas x Executadas (2023)

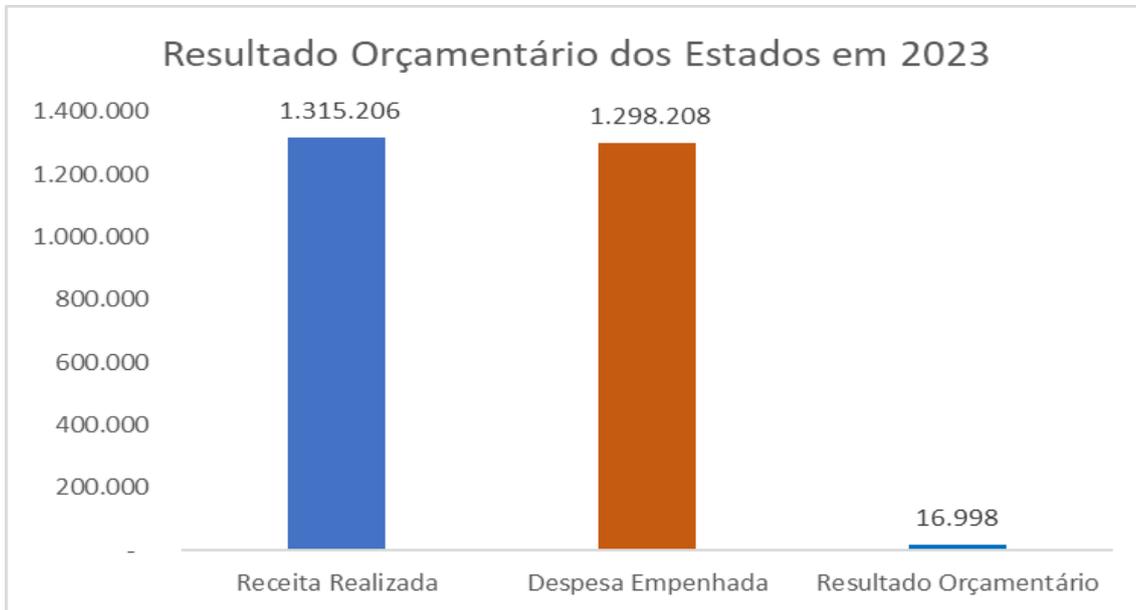


Fonte: SICONFI (STN) Anexo I RREO 6º Bimestre 2023

De outro modo, e tecnicamente mais correto, ao se comparar a despesa efetivamente executada em 2023 (despesas empenhadas no exercício) frente às receitas efetivamente realizadas (receitas arrecadadas no exercício), o resultado orçamentário agregado dos entes estaduais foi de aproximadamente R\$17 bilhões de superávit orçamentário.



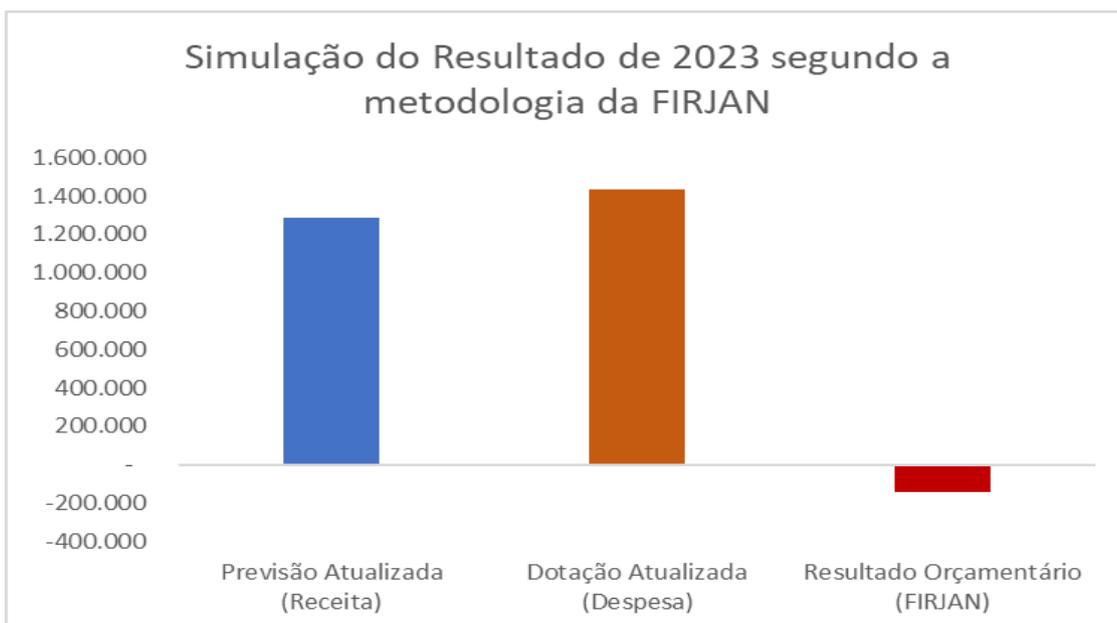
Gráfico 3: Resultado Orçamentário dos Estados (2023)



Fonte: SICONFI (STN) Anexo I RREO 6º Bimestre 2023

Apenas para ilustrar, considerando a metodologia utilizada pela FIRJAN, que confronta a previsão atualizada da receita e a dotação atualizada da despesa, o resultado orçamentário agregado dos Estados de 2023 seria déficit de R\$ 145 bilhões, ao passo que o resultado orçamentário efetivo foi superávit de R\$ 17 bilhões. O Gráfico 4, a seguir, demonstra essa simulação:

Gráfico 4: Simulação do Resultado 2023 (Metodologia FIRJAN)



Fonte: SICONFI (STN) Anexo I RREO 6º Bimestre 2023



O que é importante demonstrar aqui é que, ao considerar o total das despesas autorizadas no orçamento, ainda que para fins de projeção de resultados do exercício, desconsiderou-se algo importante: a dotação atualizada da despesa apresenta os valores fixados inicialmente na LOA somados às alterações orçamentárias promovidas.

Sabe-se que a despesa autorizada ou dotação atualizada se refere ao total autorizado no orçamento para a realização de despesas, que contempla tanto o valor da dotação inicial aprovada na Lei Orçamentária Anual quanto os acréscimos dos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício. Esses créditos adicionais abertos podem ser custeados, como exemplificado, por superávits financeiros de exercícios anteriores e por excesso de arrecadação, os quais não estão contemplados na previsão da receita. Por isso, a utilização do indicador “dotação atualizada”, sem considerar os recursos de superávits de exercícios anteriores, pode levar a conclusões equivocadas a respeito do resultado orçamentário.

c. Planejamento e Execução Orçamentária

Outro ponto que merece destaque está relacionado às concepções das etapas de planejamento e de execução orçamentária e financeira. A primeira se dá antes do início do exercício com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. A segunda etapa ocorre durante o curso do exercício. A questão reside no fato de que as receitas e despesas planejadas no orçamento não necessariamente serão realizadas estritamente como inicialmente planejadas. Tal flexibilidade, mais do que necessária, decorre de mandamento legal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina o constante acompanhamento do desempenho da receita para garantir o cumprimento das metas fiscais por meio da limitação de empenho e movimentação financeira, o que faz com que a dotação autorizada não corresponda à despesa efetivamente realizada. Assim, da forma como o orçamento público brasileiro é estruturado, não há como realizar uma previsão de resultado orçamentário realista sem considerar essas questões.

Vejamos a redação do dispositivo da LRF a respeito:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de



empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

Assim, verifica-se que a execução orçamentária não é estática, sendo reavaliada constantemente para que se garanta o equilíbrio fiscal. Análises que pretendem mostrar a real situação dos entes devem levar em consideração esse dinamismo, para não correrem o risco de mostrar resultados que não correspondem aos fatos.

4. Conclusão

De fato, os recentes eventos com impacto na economia mundial, quais sejam, a pandemia da COVID-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia, além de eventos internos, tais quais a LC 194/22 e a queda nos repasses do FPE têm gerado um cenário desafiador para as finanças dos estados brasileiros.

O período de ilusório crescimento do espaço fiscal, ocasionado pela entrada de receitas extraordinárias e pela redução artificial de despesas gerou um equilíbrio não sustentável das finanças. O novo patamar das receitas sem as compensações feitas pela União e o bônus inflacionário somado ao crescimento das despesas, o retorno ao pagamento do serviço da dívida e os reajustes de salários do funcionalismo inverteram o quadro financeiro e colocaram em xeque a sustentabilidade fiscal das unidades da Federação.

Diante desse quadro, o estudo apresentado pela FIRJAN apresenta de forma ampla e acertada considerações a respeito do contexto geral da situação fiscal dos Estados, mostrando os principais fatores que contribuíram para o cenário vigente, além de propor encaminhamentos para a solução dos problemas identificados.

Entretanto, é importante observar as questões indicadas nessa NT vez que, conforme demonstramos, os indicadores escolhidos no estudo tendem a não retratar a realidade da situação



fiscal em relação à previsão de resultado orçamentário para o exercício de 2024, especialmente quando analisado de forma individualizada por unidade da federação.

Por fim, esperamos com esta Nota Técnica, contribuir com a percepção mais acertada das questões complexas que envolvem as finanças públicas dos Estados da Federação.

GT Sustentabilidade Fiscal

Marcos Vinícius Fernandes de Freitas - Coordenador

Simone Mello de Paula – Coordenadora Adjunta

De acordo,

Elói Astir Stertz

Presidente GEFIN

Célia Maria Silva Carvalho

Vice-presidente GEFIN