



TESOURO NACIONAL

Novembro
2023

Ano base 2022

Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais

Ministro da Fazenda

Fernando Haddad

Secretário Executivo

Dario Carnevalli Durigan

Secretário do Tesouro Nacional

Rogério Ceron de Oliveira

Secretária Adjunta do Tesouro Nacional

Viviane Aparecida da Silva Varga

Subsecretários

Adriano Pereira de Paula

David Rebelo Athayde

Heriberto Henrique Vilela do Nascimento

Marcelo Pereira de Amorim

Otavio Ladeira de Medeiros

Maria Betania Gonçalves Xavier

Subsecretária de Relações Financeiras

Intergovernamentais

Suzana Teixeira Braga

Informações

Telefone **(61) 3412-1843**

Correio eletrônico **ascom@tesouro.gov.br**

Disponível em: **<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>**

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Última alteração: 30/10/2023

Arte/Divulgação

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Projeto Gráfico – Viviane Barros

Diagramação – GESEM/COREM

COREM - Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios

Coordenador-Geral - Gabriela Leopoldina Abreu

Coordenador - Ana Luísa Marques Fernandes

Coordenador - Felipe Soares Ludovice

COAFI - Coordenação-Geral de Haveres Financeiros

Coordenador-Geral - Denis do Prado Netto

Coordenador - Rafael Souza Pena

Coordenador - Hilton Ferreira dos Santos

COPEM - Coordenação-Geral de Operações de Crédito dos Estados e Municípios

Coordenador-Geral - Renato da Motta Andrade Neto

Coordenador - Marcelo Callegari Hoertel

Coordenador - Carlos Renato do Amaral Portilho

COINT - Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras

Intergovernamentais

Coordenador-Geral - Ernesto Carneiro Preciado

Coordenadora - Mariana Marreco Cerqueira

Coordenador - João Guilherme de Mendonça Goulart

Equipe Técnica

Ágatha Lechner da Silva

Alexandre Ruggieri Kosbiau

Alvaro Dutra Henriques

Arlete do Couto

Augusto Cesar Araujo Maeda

Bibian Rosane Borges

Bruna Adair Miranda

Bruno de Sousa Simões

Carlos Reis

Claudio Segala Rodrigues Silva

Cristina Monteiro de Queiroz

Daniel Fiorott Oliveira

Daniel Pereira da Silva

Débora Christina Marques Araújo

Diego Antonio Link

Iara Faria Gohn

Inerves José dos Santos Filho

Ivana Albuquerque Rosa

João Henrique de Melo

João Mário Ribeiro Santos

José Lopes de Sousa

José Luís Serafini Boll

José Nilton Batista de Amorim

Kessary Iwanow de Barros

Kleber de Souza

Leandro Pereira Monteiro

Liane Ferreira Pinto

Lucas Corrêa Rodrigues

Luisa Helena Freitas de Sa Cavalcante

Luiz Gonzaga Madruga Coelho Filho

Maria Carolina Barbosa Sobral

Rafael Fiorott Oliveira

Rodney Stanev

Rodrigo Pereira Neves

Weidner da Costa Barbosa

Wellington Fernando Valsecchi Fávaro

William Louzada Macedo Neto

Sumário

Apresentação	4
---------------------------	----------

Panorama Fiscal..... 6

Resultado Orçamentário	7
Resultado Primário	9
Operações de Crédito.....	14
Receitas	16
Despesas.....	40
Despesa de Pessoal.....	44
Serviço da Dívida.....	55
Dívida Consolidada	56
Liquidez.....	58
Estatais.....	62

Panorama Fiscal - Municípios..... 65

Situação Fiscal – Municípios.....	66
Perfil do Endividamento – Municípios	67

Indicadores das Capitais Estaduais 68

Endividamento.....	69
Solvência Fiscal	70
Autonomia Financeira.....	72
Financiamento dos Investimentos.....	73
Rigidez das Despesas.....	74
Planejamento.....	75

CAPAG

Capacidade de Pagamento 78

CAPAG 2023 – Estados e Capitais	79
Evolução Capag – Estados.....	83
Evolução Capag – Municípios	84
CAPAG 2023 – Municípios.....	85

1

Apresentação



Apresentação

Desde 2016, o Tesouro Nacional publica anualmente o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais com o objetivo de aumentar a transparência e de fomentar discussões acerca das finanças dos Estados e Municípios. O Boletim apresenta dados fiscais de Entes subnacionais padronizados e apurados segundo os conceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) para o exercício de 2022 e exercícios anteriores.

Apesar de os Entes ainda estarem em uma boa situação fiscal ao se considerar a série histórica, verificou-se uma retomada no aumento de despesas, como de pessoal e outras despesas correntes, sem um aumento de receitas no mesmo ritmo. Com isso, no ano de 2022, observou-se um resultado primário acima da linha menor que 2021, mas ainda positivo, no valor de R\$ 42 bilhões. Como pontos positivos, o estoque de caixa e equivalentes desses entes aumentou em R\$ 63 bilhões em 2022 e houve um aumento relevante nos investimentos.

A diminuição do ritmo de crescimento das receitas, especialmente no setor de combustíveis e energia elétrica, está intimamente ligada à promulgação das Leis Complementares 192 e 194, ambas em 2022. Enquanto a primeira alterou o sistema de cobrança do imposto sobre combustíveis, a segunda limitou a alíquota de ICMS sobre os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica e os serviços de transporte coletivo à alíquota das operações em geral. Com isso, os Estados tiveram que adequar as alíquotas cobradas nesses produtos à alíquota modal gerando perda de arrecadação de ICMS.

A tendência de aumento na despesa com pessoal, que ocorreu mesmo

sendo possível conceder reajustes apenas no primeiro semestre por ser ano eleitoral, reforça a importância do contínuo monitoramento da situação fiscal dos Estados e DF.

Os Municípios apresentaram um desempenho similar aos Estados. Entretanto, sob a ótica da capacidade de pagamento (CAPAG), percebe-se uma ligeira piora fiscal. De uma amostra de 3.333 Municípios, 29,4% possuem CAPAG C ou D calculada a partir dos dados do exercício financeiro de 2022, ou seja, não são elegíveis a operações de crédito com garantia da União, frente a um percentual de 24,2% observado em 2021.

Este Boletim é composto pelo Panorama Fiscal, que contém informações fiscais dos Estados, Distrito Federal (capítulo 2) e Municípios (capítulo 3) de forma agregada. Posteriormente, são utilizados nove indicadores para analisar a situação fiscal das capitais estaduais em 2022 (capítulo 4). Além disso, o capítulo 5 traz os resultados simulados da análise de Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos Estados e Municípios.

As informações fiscais individuais para cada Estado e para o Distrito Federal foram publicadas em painel interativo na web, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/fichas-dos-estados-informacoes-fiscais>.

Todos os dados de gráficos e tabelas estão disponibilizados no Tesouro Transparente, em: www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais.

2

Panorama Fiscal

Resultado Orçamentário

Resultado Primário

Operações de Crédito

Receitas

Despesas

Despesas de Pessoal

Serviço da Dívida

Dívida Consolidada

Liquidez

Estatais

Sumário 

Resultado Orçamentário

DISCRIMINAÇÃO	2019	2020	2021	2022	Varição Nominal 2021-2022	Varição 2021-2022 (%)
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I)	865.758	924.772	1.102.470	1.231.910	129.441	11,74%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II)	832.127	871.439	1.027.007	1.198.472	171.465	16,70%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	33.631	53.333	75.463	33.438	-42.025	-55,69%
RECEITA FINANCEIRA (IV) = (V + VI + VII + VIII + IX)	21.887	16.205	25.521	57.769	32.248	126,36%
Aplicações financeiras (V)	10.308	5.684	10.908	38.388	27.479	251,91%
Outras Receitas Financeiras (VI)	365	270	298	476	178	59,75%
Amortização de Empréstimos (VII)	536	427	594	729	135	22,70%
Operações de Crédito (VIII)	10.080	8.856	10.670	15.572	4.902	45,94%
Alienação de Investimentos (IX)	597	969	3.050	2.604	-446	-14,63%
DESPESA FINANCEIRA (X) = (XI + XII + XIII + XIV + XV)	54.437	35.885	55.588	54.487	-1.101	-1,98%
Juros e Encargos da Dívida (XI)	29.953	17.343	27.570	24.895	-2.674	-9,70%
Amortização da Dívida (XII)	24.054	17.912	26.994	28.083	1.089	4,03%
Concessões de Empréstimos (XIII)	429	629	1.024	860	-164	-16,06%
Aquisição de Título de Capital já Integralizado (XIV)	0	0	0	650	650	-
Aquisição de Título de Crédito (XV)	0	0	0	0	0	-
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (XVI) = (III+IV-X)	1.082	33.653	45.396	36.720	-8.676	-19,11%

A dinâmica das contas estaduais pode ser compreendida pela análise do resultado orçamentário, diferença entre todas as receitas arrecadadas e todas as despesas empenhadas no exercício.

A Tabela 1, que apresenta a execução orçamentária dos Estados e do Distrito Federal¹, mostra que em 2022 o comprometimento com despesas foi menor do que o total das receitas arrecadadas em R\$ 36,7 bilhões. Esse resultado positivo funciona como

1 Explicação sobre mudanças na série histórica: foram reavaliados dados de receitas e despesas para o AC em 2021 e de despesas em 2020 para RO.

Tabela 1
Resultado orçamentário

Dados em: R\$ milhões

Elaboração própria

Despesa empenhada/Receitas Líquidas de contribuições ao Fundeb e de outras deduções

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

uma poupança e permite a redução dos restos a pagar acumulados dos exercícios anteriores ou pode ser mantido em caixa para aplicações futuras, o que é compatível com o aumento do caixa dos Estados verificado em 2022, conforme tratado com mais detalhes na seção “Liquidez” deste capítulo.

Ao separar os fluxos primários e financeiros, observa-se uma diminuição de R\$ 42,0 bilhões no resultado primário em relação ao exercício anterior, com um superávit de R\$ 33,4 bilhões em 2022. Esse resultado foi fruto de um aumento de 11,7% das receitas primárias frente ao aumento de 16,7% das despesas.

As despesas financeiras permaneceram praticamente estáveis em relação a 2021, totalizando R\$ 54,5 bilhões em 2022.

Apesar de os Estados e o DF ainda estarem em uma boa situação fiscal ao se considerar a série histórica, o desempenho observado não foi tão positivo como 2021. Para o ano de 2022 já se pode observar uma maior pressão relacionada às despesas com pessoal e com outras despesas correntes, conforme detalhado na seção “Despesas” deste capítulo. Sob a ótica da receita, em 2021 ocorreu aumento acentuado de preços em produtos importantes na base tributária dos Estados, como combustíveis

Resultado Orçamentário

e energia elétrica, mas essa arrecadação foi limitada em 2022 com as Leis Complementares nº 192 e 194, resultando em perda potencial de arrecadação de ICMS.

O Gráfico 1 mostra a evolução recente das necessidades de financiamento agregadas dos Estados e do DF. Para o ano de 2022, as receitas primárias de R\$ 1.231,9 bilhões foram insuficientes para cobrir as despesas totais de R\$ 1.253,0 bilhões. A diferença de R\$ 21,0 bilhões foi coberta por receitas financeiras no montante de R\$ 57,8 bilhões, o que resultou em um superávit orçamentário de R\$ 36,7 bilhões. Apesar de o resultado primário ter caído em 55,7% entre 2021 e 2022, o resultado orçamentário teve uma

redução menos expressiva (variação negativa de 19,1%). Isso pode ser explicado pelo aumento das receitas financeiras em R\$ 32,2 bilhões entre os dois anos (variação de 126,4%), ocasionado principalmente pelo aumento das aplicações financeiras em R\$ 27,5 bilhões (variação de 251,9%). Esse aumento no montante das aplicações financeiras pode ter ocorrido por uma combinação de alta disponibilidade de caixa nos anos de 2021 e 2022 com altas taxas de juros verificadas em 2022. Constatou-se também um aumento relevante nas receitas de operações de crédito em R\$ 4,9 bilhões de 2021 para 2022 (variação de 45,9%).

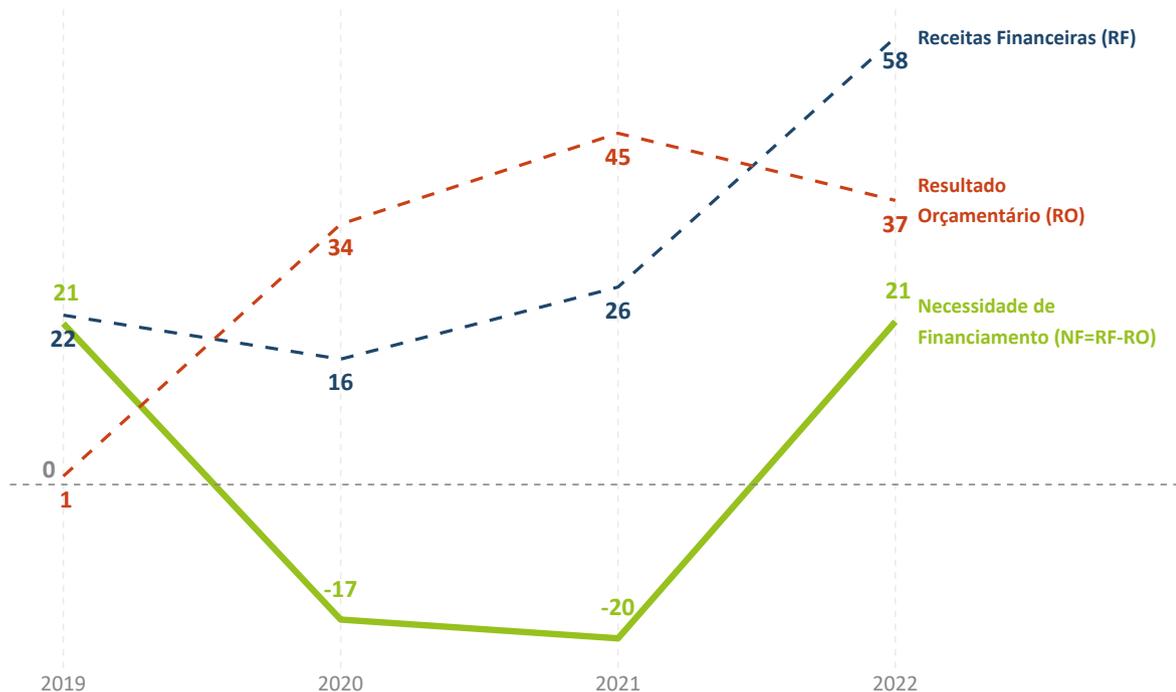


Gráfico 1

Total das necessidades de financiamento (receitas líquidas menos despesas totais)

Dados em: R\$ bilhões

Elaboração própria

Despesa empenhada

Receitas Líquidas de contribuições ao Fundeb e de outras deduções

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Resultado Primário

Discriminação	2019	2020	2021	2022	Variação Nominal 2021-2022	Variação 2021-2022 (%)
RECEITA CORRENTE (XVIII)	869.012	923.866	1.102.112	1.260.463	158.351	14,37%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	562.682	574.961	703.397	764.506	61.109	8,69%
Dos quais, ICMS	435.744	445.007	558.087	588.467	30.380	5,44%
Transferências Correntes	209.728	256.882	267.354	336.074	68.721	25,70%
Das quais, Cota Parte do FPE	78.105	74.572	100.625	125.598	24.974	24,82%
Demais Receitas Correntes	85.929	86.070	120.154	121.018	864	0,72%
Receitas Financeiras Correntes (XIX)	10.673	5.954	11.207	38.864	27.658	246,80%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XX) = (XVIII - XIX)	858.339	917.912	1.090.905	1.221.598	130.693	11,98%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	18.632	17.111	25.879	29.217	3.338	12,90%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	11.214	10.251	14.314	18.905	4.591	32,07%
Transferências de Capital	2.782	4.252	3.556	3.773	217	6,11%
Outras Receitas de Capital	4.637	2.608	8.009	6.539	-1.470	-18,35%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	7.419	6.860	11.564	10.312	-1.252	-10,83%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XX + XXIII)	865.758	924.772	1.102.470	1.231.910	129.441	11,74%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	821.851	842.257	960.345	1.099.008	138.663	14,44%
Pessoal e Encargos Sociais	443.400	458.254	479.070	551.930	72.860	15,21%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	29.953	17.343	27.570	24.895	-2.674	-9,70%
Outras Despesas Correntes	348.498	366.661	453.706	522.183	68.477	15,09%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	791.898	824.914	932.776	1.074.113	141.337	15,15%
DESPESA DE CAPITAL (XXVII)	64.712	65.066	122.249	153.951	31.702	25,93%
Investimentos	33.987	37.598	75.660	113.691	38.031	50,27%
Demais Inversões	6.242	8.926	18.571	10.669	-7.902	-42,55%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	24.483	18.542	28.018	29.592	1.574	5,62%
Das quais, Amortização da Dívida	24.054	17.912	26.994	28.083	1.089	4,03%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	40.229	46.524	94.231	124.359	30.128	31,97%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	832.127	871.439	1.027.007	1.198.472	171.465	16,70%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	33.631	53.333	75.463	33.438	-42.025	-55,69%

Tabela 2
Resultado primário - despesa empenhada

Dados em: R\$ milhões

Elaboração própria

Receitas Líquidas de contribuições ao Fundeb e outras deduções

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Ver Nota de Rodapé da página 7 para explicações sobre alterações na série histórica

Ainda sob a ótica de despesas empenhadas, a tabela 2 mostra a composição do resultado primário agregado dos Estados apresentado na Tabela 1.

O superávit primário observado em 2022 foi R\$ 42,0 bilhões menor que 2021, decorrente de um aumento das receitas primárias em R\$ 129,4 bilhões acompanhado de uma elevação das despesas primárias em R\$ 171,5 bilhões.

No âmbito das Receitas, destaca-se o aumento das Transferências Correntes em R\$ 68,7 bilhões (variação de 25,7%). Outro componente importante foram as Receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, que aumentaram no montante de R\$ 61,1 bilhões (variação de 8,7%), em que pesem os efeitos negativos das Leis Complementares nos. 192 e 194.

O gasto com pessoal aumentou 15,2% (R\$ 72,9 bilhões) entre 2021 e 2022, um aumento que compensou o congelamento experimentado nos dois anos anteriores. Os gastos com investimentos e inversões, em queda no período de 2016 a 2019, apresentaram forte alta em 2022, com um aumento de R\$ 30,1 bilhões em relação ao ano anterior. O aumento do investimento é potencializado pelo acúmulo de caixa observado entre os Estados e mantém tendência já verificada em 2021. Outras despesas correntes foi outro compo-

Resultado Primário

nente importante no aumento das despesas (variação de 15,1%), já que mostrou alta similar à despesa com pessoal.

Ao analisar as despesas na ótica de empenhada e paga, é possível avaliar a inscrição líquida de restos a pagar, que consiste na diferença entre os valores empenhados e os valores pagos, descontando ainda os pagamentos de restos a pagar realizados no período. Ou seja, representa quanto aumentou ou diminuiu o estoque de restos a pagar durante o exercício.

O Gráfico 2 apresenta a variação percentual da inscrição líquida de restos a pagar em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), entre os anos de 2021 e 2022. Nota-se que, na maioria dos Estados, a proporção de inscrição de restos a pagar diminuiu em relação a 2021 (bola amarela à esquerda da bola cinza).

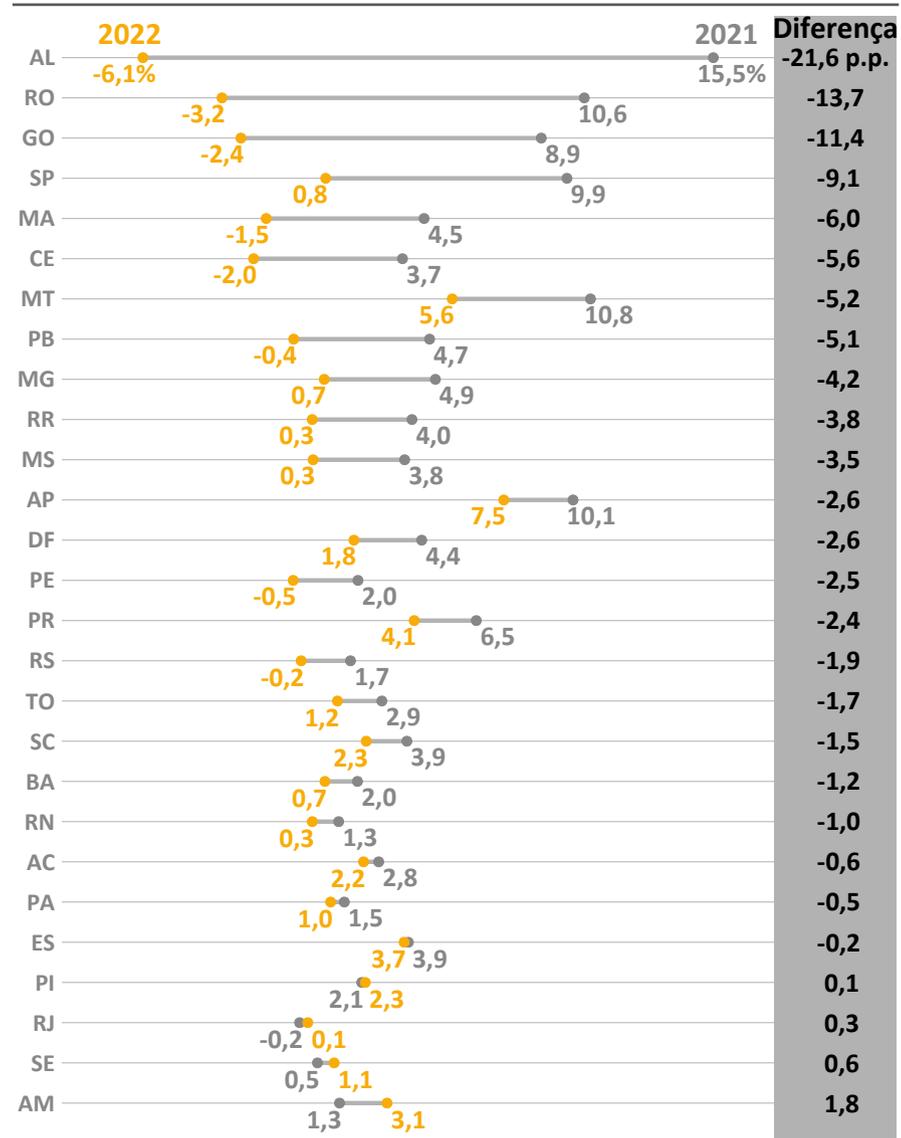
Cabe ressaltar, porém, que os dados apresentados no Gráfico 2 não captam eventuais despesas realizadas sem a devida cobertura orçamentária, reque-rendo, neste caso, uma análise mais aprofundada da dinâmica da variação de inscrição em restos a pagar.

Gráfico 2
Inscrição líquida de restos a pagar vs. RCL

Dados em: % da RCL
Elaboração própria

Despesa empenhada líquida de Despesa paga e de pagamentos de Restos a pagar
Ordenado em ordem crescente da diferença entre os anos

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional



Resultado Primário

Discriminação	2019	2020	2021	2022	Variação Nominal 2021-2022	Variação 2021-2022 (%)
RECEITA CORRENTE (XVIII)	869.012	923.866	1.102.112	1.260.463	158.351	14,37%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	562.682	574.961	703.397	764.506	61.109	8,69%
Dos quais, ICMS	435.744	445.007	558.087	588.467	30.380	5,44%
Transferências Correntes	209.728	256.882	267.354	336.074	68.721	25,70%
Das quais, Cota Parte do FPE	78.105	74.572	100.625	125.598	24.974	24,82%
Demais Receitas Correntes	85.929	86.070	120.154	121.018	864	0,72%
Receitas Financeiras Correntes (XIX)	10.673	5.954	11.207	38.864	27.658	246,80%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XX) = (XVIII - XIX)	858.339	917.912	1.090.905	1.221.598	130.693	11,98%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	18.632	17.111	25.879	29.217	3.338	12,90%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	11.214	10.251	14.314	18.905	4.591	32,07%
Transferências de Capital	2.782	4.252	3.556	3.773	217	6,11%
Outras Receitas de Capital	4.637	2.608	8.009	6.539	-1.470	-18,35%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	7.419	6.860	11.564	10.312	-1.252	-10,83%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XX + XXIII)	865.758	924.772	1.102.470	1.231.910	129.441	11,74%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	804.937	826.870	935.209	1.090.828	155.619	16,64%
Pessoal e Encargos Sociais	440.750	456.828	479.812	551.632	71.821	14,97%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	21.022	7.250	18.261	24.674	6.413	35,12%
Outras Despesas Correntes	343.165	362.792	437.136	514.521	77.385	17,70%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	783.914	819.620	916.948	1.066.153	149.205	16,27%
DESPESA DE CAPITAL (XXVII)	52.885	55.334	87.546	153.668	66.122	75,53%
Investimentos	28.857	34.676	51.244	112.694	61.450	119,92%
Demais Inversões	4.513	8.033	12.811	11.454	-1.356	-10,59%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	19.515	12.624	23.492	29.520	6.028	25,66%
Das quais, Amortização da Dívida	19.078	12.061	22.456	28.028	5.572	24,81%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	33.370	42.709	64.054	124.148	60.094	93,82%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	817.284	862.330	981.002	1.190.301	209.299	21,34%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	48.474	62.442	121.467	41.609	-79.858	-65,74%

Tabela 3

Resultado primário - despesa paga

Dados em: R\$ milhões

Elaboração própria

Receitas Líquidas de contribuições ao Fundeb e de outras deduções

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Ver Nota de Rodapé da página 7 para explicações sobre alterações na série histórica

Na análise sob a ótica do caixa (despesa paga), percebe-se uma perda de desempenho fiscal dos Estados e DF mais acentuada em 2022 do que o verificado para as despesas empenhadas. O superávit primário, ao se considerar as despesas pagas, reduziu R\$ 79,9 bilhões em comparação com o ano anterior (variação negativa de 65,7%).

O resultado primário apresentado na Tabela 3 (despesa paga), no valor positivo de R\$ 41,6 bilhões, diferencia-se ligeiramente do calculado pelo Banco Central do Brasil (BCB), que apresentou resultado superavitário de R\$ 40,5 bilhões para os Estados e suas empresas estatais. Desta forma, é importante destacar a diferença metodológica entre os dois cálculos.

Primeiramente, o BCB adota a metodologia de apuração “abaixo da linha”, sendo o resultado primário dado pela variação do montante das dívidas líquidas dos Entes, descontada da apropriação de juros nominais. Em segundo lugar, a metodologia do BCB não considera as dívidas fora do sistema financeiro, como precatórios e parcelamentos de débitos.

Além disso, há diferença na abrangência das fontes: o PAF segue os conceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), portanto, além da administração direta, inclui resultados apenas de estatais dependentes, enquanto o BCB considera toda a administração di-

Resultado Primário

reta, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e as não dependentes.

Por fim, a metodologia do PAF só captura as receitas e despesas que transitaram pela execução orçamentária do Estado, enquanto o BCB observa as variações de ativos e passivos dos Entes subnacionais junto ao sistema financeiro, ou seja, captura os efeitos das receitas e despesas extraordinárias.

O Gráfico 4 apresenta a evolução das receitas e das despesas primárias do Estados em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Nesses dados, verifica-se que o Resultado Primário representou cerca de 0,3% do PIB em 2022, frente a um Resultado Primário de aproximadamente 0,9% do PIB em 2021.

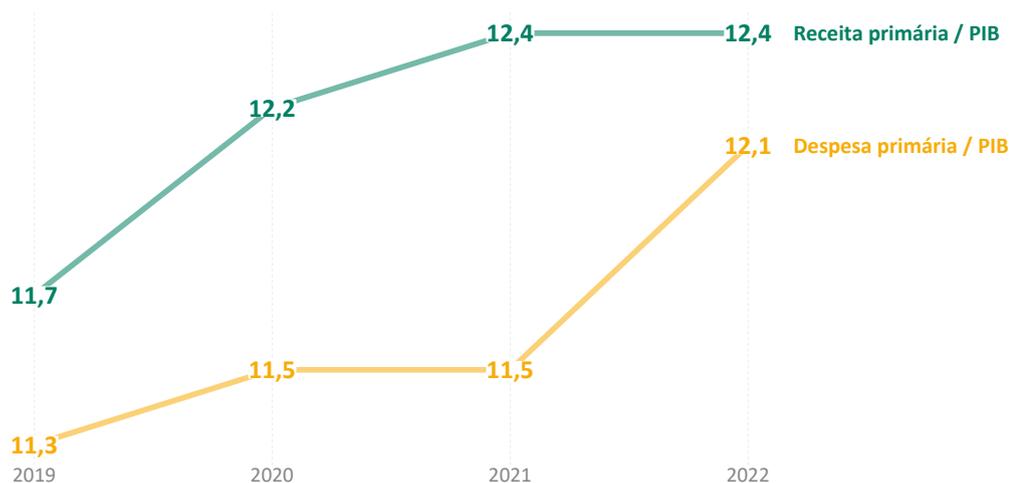


Gráfico 3 Resultado primário acima da linha e abaixo da linha

Dados em: R\$ bilhões

Elaboração própria

Resultado acima da Linha - Despesa paga

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional e BCB

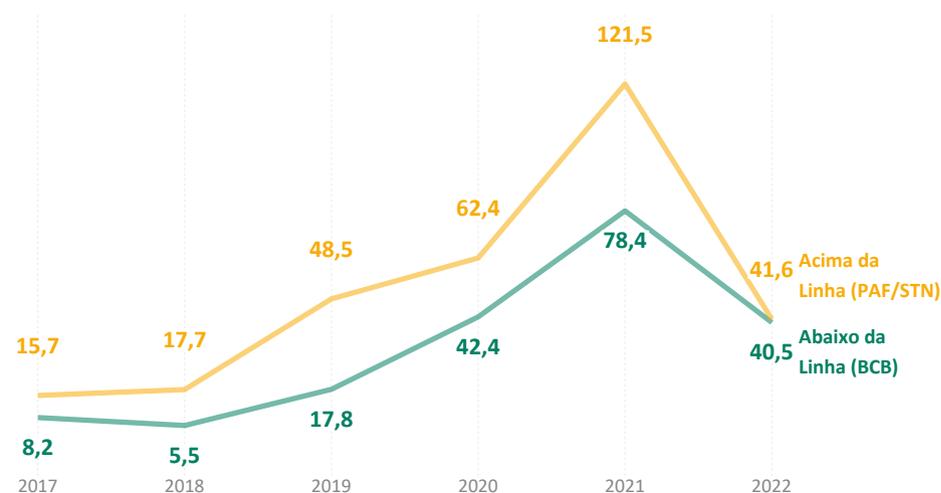


Gráfico 4 Receitas e despesas primárias em relação ao PIB nacional

Dados em: %

Despesa Empenhada

Elaboração Própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional/IBGE

Receitas Líquidas de Fundeb e outras deduções

Operações de Crédito

Espaço Fiscal do PAF

Dá-se o nome de Espaço Fiscal ao valor limite para contratação de operações de crédito por Estados e Municípios participantes do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) ou do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF Transparência), sendo seu cálculo e consumo regulamentados pela Portaria STN nº 10.464, de 07 de dezembro de 2022. O conceito passou por mudanças em 2022 com a edição da nova Portaria, porém a maior parte de suas características mantiveram-se inalteradas.

A vigência do Espaço Fiscal, por exemplo, permanece sendo de 1 ano e ocorre no ano subsequente ao de seu cálculo, que é apurado no momento da revisão dos Programas acima com base: i) na Capacidade de Pagamento (CAPAG) do Estado; ii) no seu nível de endividamento; e iii) na quantidade de metas alcançadas no âmbito dos Programas.

O valor do Espaço Fiscal continua sendo definido em termos de percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo composto por um componente fixo, calculado a partir da CAPAG e do nível de endividamento, e de um

bônus, em caso de CAPAG “A” ou “B”, de 1% ou 0,5% da RCL para cada meta alcançada no PAF Transparência ou PAF, respectivamente.

A Tabela 4 resume como se dá a apuração do Espaço Fiscal, ficando a diferença de cálculo entre os dois Programas restrita ao bônus. As mudanças nos percentuais a partir de 2023 foram implementadas para evitar o descolamento dos limites de contratação do PAF e os demais aos quais os governos regionais estão sujeitos como um todo.

Vale ressaltar que não consomem Espaço Fiscal as operações de crédito que não aumentem o saldo da Dívida Consolidada, assim como aquelas elegíveis para receberem garantia da União, mas dispensadas da realização de análise de CAPAG, como, por exemplo, as que se destinem a financiar projetos de melhoria da gestão fiscal aprovados pela União.

Os valores do espaço fiscal vigentes em 2023 podem ser acessados em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/espaco-fiscal>.

CAPAG	Exercício de Cálculo	Nível de Endividamento (%DC/RCL)			Bônus por Meta Alcançada
		≤ 60%	60% < X ≤ 100%	> 100%	
A	2022	12% da RCL	-	-	0,5% ou 1% da RCL
	2023 em diante	6% da RCL	-	-	
B	2022	8% da RCL	6% da RCL	4% da RCL	
	2023 em diante	4% da RCL	3% da RCL	2% da RCL	
C	2023 em diante	3% da RCL	2% da RCL	1% da RCL	-
D	2022 em diante	-	-	-	

Tabela 4
Apuração do Espaço Fiscal
Elaboração Própria

Operações de Crédito

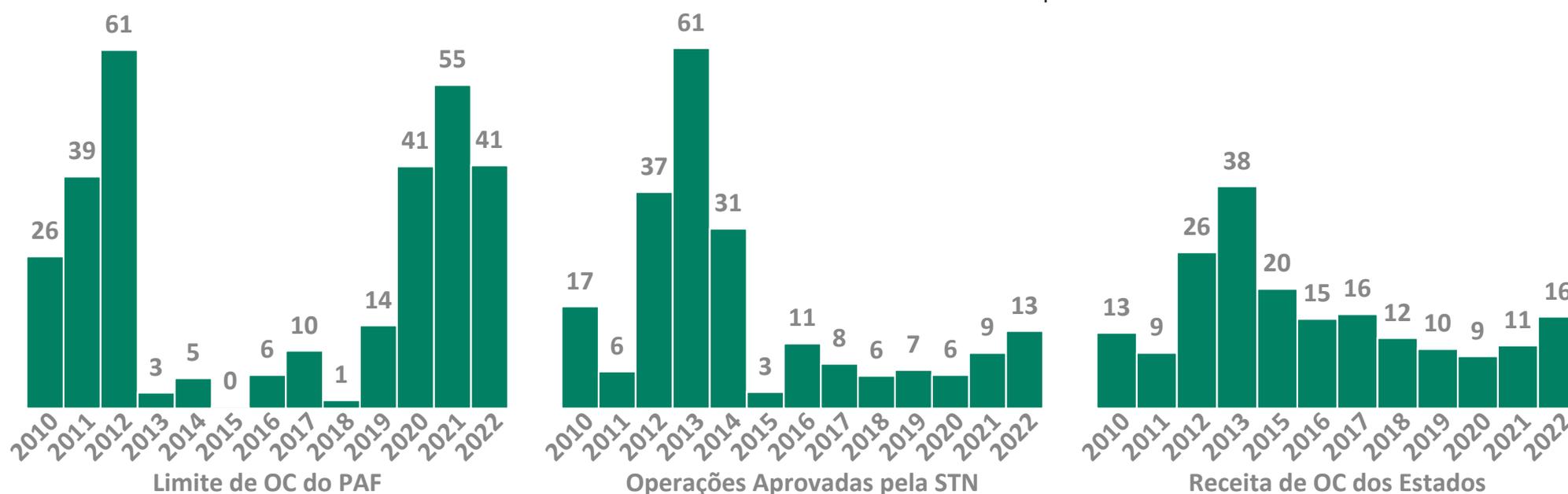
O Gráfico 5 apresenta em seu primeiro bloco de colunas o histórico de autorizações de limites de contratação de operações de crédito por Estados no âmbito do PAF. Percebe-se que houve uma política de incentivo ao endividamento até 2012. Isso é refletido, com algum atraso, nos montantes de operações de crédito aprovadas pelo Tesouro Nacional e, com mais algum atraso, no volume de receitas de operações de crédito efetivamente arrecadadas. A partir de 2013, o limite para contratação no PAF caiu substancialmente.

Atualmente, a Portaria STN nº 10.464, de 07 de dezembro de 2022, regulamenta esse limite, direcionando o aumento de crédito para Estados com menor nível de endividamento (Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida), com nota de capacidade de pagamento A ou B e que cumpram as metas do Programa. O volume de receitas de operações de crédito dos Estados voltou a aumentar em 2022, após uma sequência de anos em que se observou uma redução. O aumento foi propiciado pela melhora na situação fiscal dos Estados a partir de 2020.

Gráfico 5
Histórico de operações de crédito dos Estados - Limite do PAF, operações aprovadas e receita arrecadada

Dados em: R\$ bilhões / Elaboração própria

Fonte: Sadipem/Tesouro Nacional e Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional



Operações de Crédito

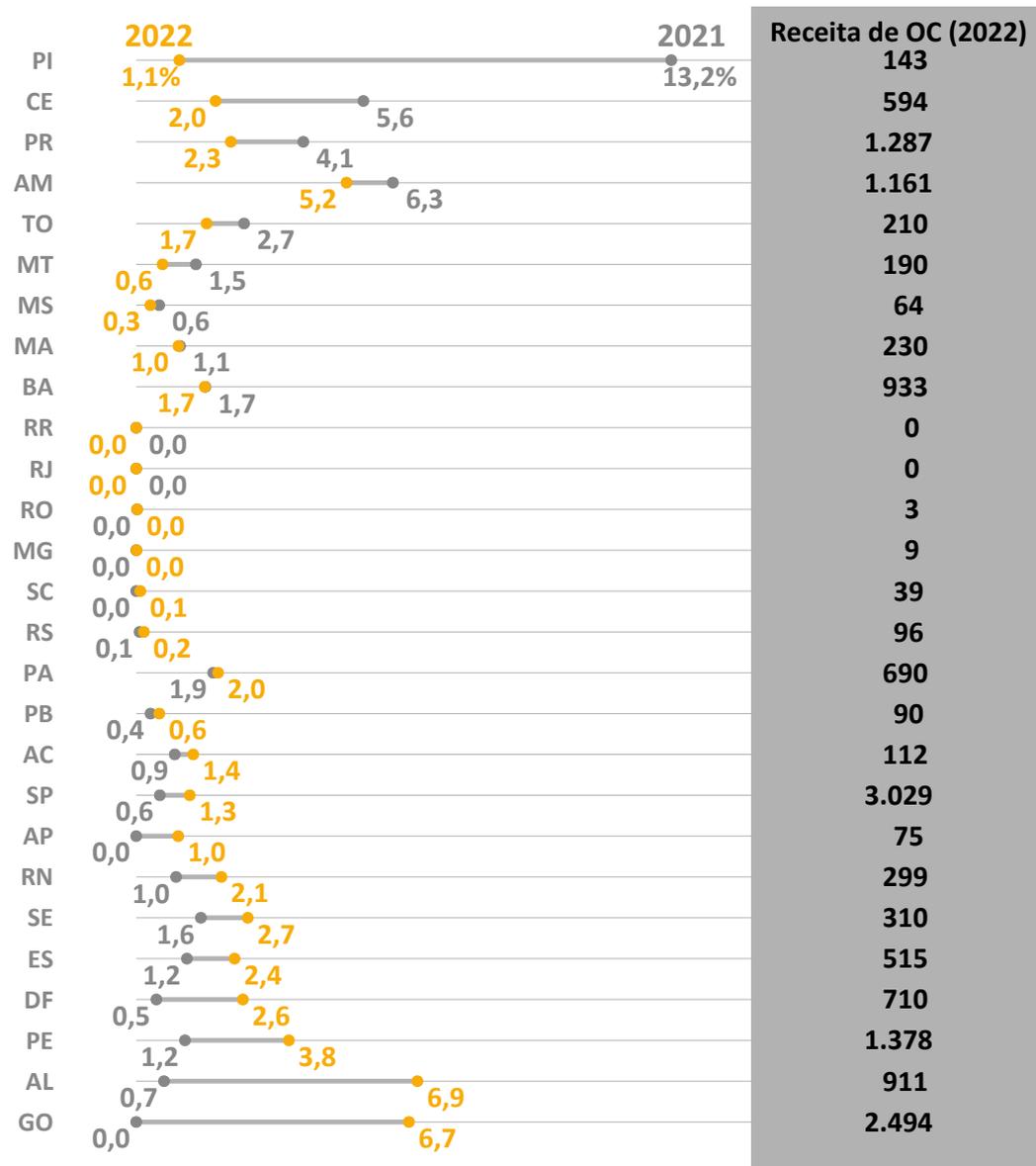


Gráfico 6

Relação entre as receitas com operações de crédito e receita corrente líquida por Estado

Dados em: % e R\$ milhões

Elaboração própria

Coluna em cinza mostra os valores da receita com operações de crédito em 2022

Gráfico ordenado pela ordem crescente da diferença entre os anos

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

O Gráfico 6 apresenta o percentual, em relação à RCL, da captação de receitas de operações de crédito nos exercícios de 2021 e 2022. Treze Estados e o DF apresentaram aumento nesse indicador, enquanto onze Estados mostraram redução. Dois Estados (RJ e RR) não auferiram receitas com operações de crédito nesses dois anos.

Receitas

O Gráfico 7 mostra a variação das receitas primárias dos Estados, evidenciando que ela foi positiva para a maioria deles, com exceção de cinco. Além disso, é apresentada a variação real das receitas de arrecadação própria (em amarelo) e das receitas de transferências (em verde).

As receitas de arrecadação própria mostraram variações bastante distintas, já que 12 Estados e o DF perderam arrecadação em termos reais, enquanto os demais auferiram ganhos.

Já a situação das receitas de transferências foi mais favorável, tendo sido verificado aumento para a maioria dos entes.

A participação das transferências no total de receitas primárias passou por aumento em 2022, conforme pode ser verificado no Gráfico 9. De acordo com esse gráfico, a mediana dessa participação ficou em 37%.

Gráfico 7
Variação real das receitas primárias entre 2021 e 2022

Dados em: %

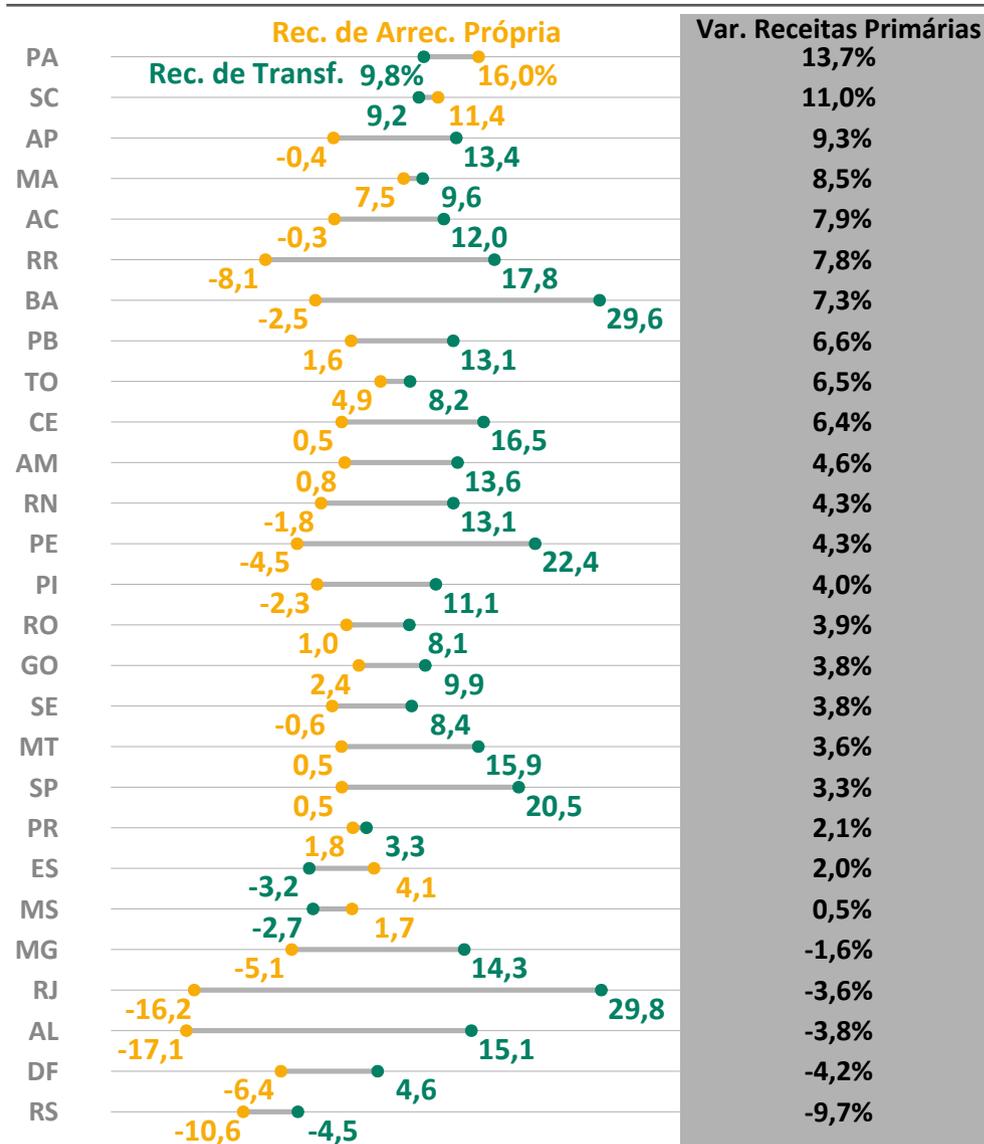
Elaboração própria

A Coluna em cinza representa a variação das receitas primárias entre 2021 e 2022

Ordenado pela ordem decrescente da variação das receitas primárias

Receitas Líquidas de contribuições ao Fundeb e de outras deduções

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional



Receitas

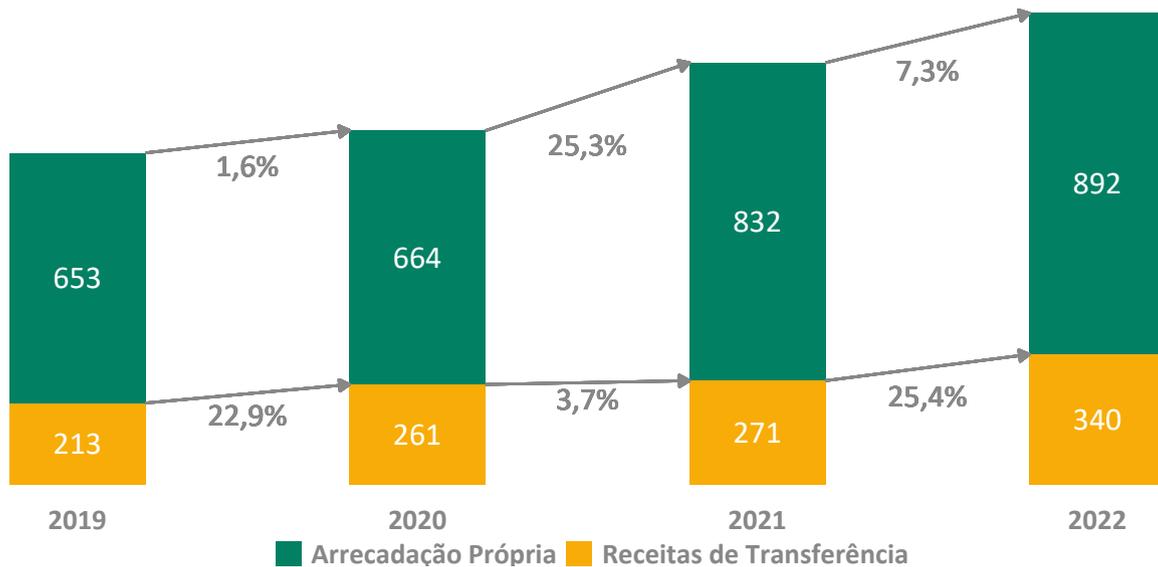


Gráfico 8
Composição das receitas primárias

Dados em: R\$ bilhões e percentual de crescimento nominal anual.
Elaboração própria
Receitas Líquidas de contribuições ao Fundeb e de outras deduções
Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

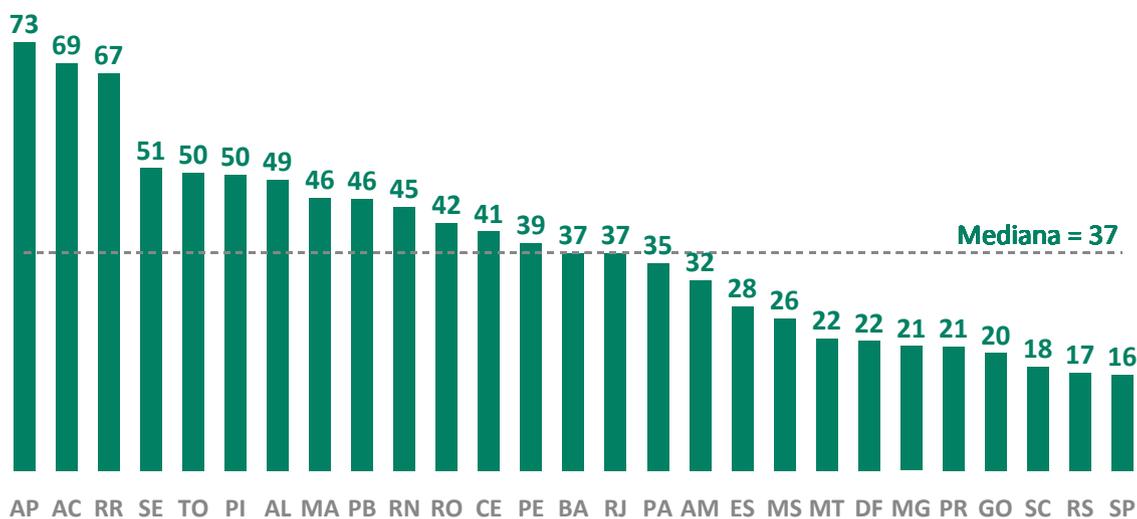


Gráfico 9
Participação das receitas de transferências no total de receitas primárias* – 2022

*Não deduzida parcela das receitas que são transferidas aos Municípios
Dados em: %
Elaboração própria
Receitas Líquidas de contribuições ao Fundeb e de outras deduções
Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Transferências

Em 2022, dando continuidade à recuperação do nível da atividade econômica que havia sido afetada pela pandemia em 2020, houve um aumento de 25% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, correspondendo a R\$ 25 bilhões, e de 26% para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, equivalente a R\$ 30 bilhões.

Outros números que merecem destaque são os repasses de royalties, que registraram um aumento de 46% para os Estados e o Distrito Federal, representando R\$ 13 bilhões. Da mesma forma, os municípios também experimentaram um aumento significativo, com um incremento de 31% em relação ao valor de 2021, o que representa R\$ 8 bilhões. Essa variação foi derivada principalmente da recuperação dos preços internacionais do petróleo.

Em maio de 2022, foi feita a distribuição dos recursos provenientes do Leilão dos Blocos de Atapu e Sépia, de acordo com a Lei nº 13.885, de 2019. A Segunda Rodada de Licitações dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa do pré-sal arrecadou R\$ 11,14 bilhões em bônus de assinatura, dos

quais R\$ 7,6 bilhões foram repassados para estados e municípios, sendo R\$ 5 bilhões para os estados e R\$ 2,6 bilhões para os municípios.

A título de Assistência Financeira, a União transferiu em março de 2022 um montante de R\$ 3,5 bilhões para os estados e o Distrito Federal, conforme estabelecido pela Lei 14.172, de 2020, datada de 10 de junho de 2021. Essa legislação tem como objetivo assegurar o acesso à internet, com finalidades educacionais, para alunos e professores da educação básica pública.

Além disso, no que se refere ao Auxílio Financeiro destinado aos estados e ao Distrito Federal, foi efetuado o repasse de R\$ 2,9 bilhões para os estados que concederam créditos tributários relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seus territórios, conforme previsto no inciso V do caput e no § 5º do artigo 5º da Emenda Constitucional nº 123, de 2022.

Receitas

Transferências da União para os Estados e Distrito Federal	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Varição Nominal 2021-2022	Varição 2021-2022 (%)
I. Transferências Obrigatórias	128.841	142.683	155.497	191.068	196.244	247.534	51.290	26%
I.1 - Transferências Obrigatórias Constitucionais	107.990	122.205	135.203	159.914	169.177	217.914	48.737	29%
I.1.1 FPE - Fundo de Participação dos Estados (líq. de Fundeb)	66.658	71.481	77.950	74.422	100.424	125.341	24.917	25%
I.1.2 IPI-Exportação - 75% (líq. de Fundeb)	2.836	3.340	3.211	3.283	4.273	3.677	-596	-14%
I.1.3 Lei Complementar nº 87/96 (líq. de Fundeb) / LC 176/2020 (ADO 25)	1.173	1.149	0	2.489	3.511	3.000	-511	-15%
I.1.4 CIDE-Combustíveis	1.280	1.022	619	520	334	520	186	56%
I.1.5 FUNDEB - Complementação da União	3.916	3.944	4.352	4.027	5.297	6.412	1.115	21%
I.1.6 FUNDEB - Distribuição das Retenções da União	14.501	15.201	16.063	14.951	20.609	25.419	4.810	23%
I.1.7 IOF - Ouro	5	5	8	19	23	22	-1	-4%
I.1.8 Royalties (ANP, PEA, FEP, CFEM, CFURH, ITA)	12.155	20.375	21.141	17.431	28.142	41.062	12.921	46%
I.1.9 Salário Educação	5.465	5.688	5.462	5.772	6.563	7.454	891	14%
I.1.10 Lei Complementar nº 173/2020 (PFEC)	0	0	0	37.000	0	0	0	
I.1.11 Cessão Onerosa			6.398			5.005	5.005	
I.2 - Transferências Obrigatórias Legais	20.851	20.479	20.294	31.154	27.067	29.620	2.553	9%
I.2.1 Saúde - Ações Elencadas no Anexo III da LDO	17.303	18.408	18.761	18.702	23.870	20.510	-3.360	-14%
I.2.2 Educação Básica - Ações Específicas	1.969	1.765	1.525	2.169	2.160	1.707	-453	-21%
I.2.3 Apoio Financeiro	0	226	0	8.859	0	6.396	6.396	
I.2.4 Concursos de Prognósticos	131	73	0	0	0	0	0	
I.2.5 FEX - Auxílio Financeiro de Fomento às Exportações	1.433	0	0	0	0	0	0	
I.2.6 Serviço de Apoio à Gestão Desc. do Programa Bolsa Família / Aux. Brasil	14	7	8	11	9	6	-2	-29%
I.2.7 Outras Transf. Obrigatórias Legais Decorrentes de Legislação Específica	0	0	0	1.413	1.028	1.002	-26	-3%
II. Transferências Discricionárias	7.954	5.830	6.228	14.720	6.548	5.988	-560	-9%
II.1 - Transf. Discricionárias Específicas	5.514	4.729	5.138	4.696	4.025	3.738	-287	-7%
II.1.1 Saúde - Demais Ações	585	479	947	270	23	23	0	0%
II.1.2 Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	87	46	49	10	25	0	-25	-100%
II.1.3 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	2.633	1.569	1.747	505	103	100	-3	-3%
II.1.4 Programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	180	81	42	88	109	8	-102	-93%
II.1.5 Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional - Projovem	0	0	0	0	0	0	0	
II.1.6 Plano de Ações Articuladas - PAR	1.120	957	645	114	194	284	90	46%
II.1.7 Programa Território da Cidadania - PTC	16	8	1	0	4	1	-4	-82%
II.1.8 Proteção a Pessoas Ameaçadas	0	0	0	0	0	0	0	
II.1.9 Emendas Parlamentares	893	1.588	1.706	3.710	3.566	3.323	-244	-7%
II.2 - Transf. Discricionárias Voluntárias	1.996	707	720	9.648	2.076	1.854	-221	-11%
II.3 - Transf. Discricionárias por Delegação	444	394	370	375	447	395	-52	-12%
III - Total das Transferências aos Estados	136.795	148.513	161.725	205.788	202.792	253.522	50.730	25%

Tabela 5
Transferências da União para os Estados e o Distrito Federal

Dados em: R\$ milhões

Elaboração própria

Fonte: Tesouro Nacional

Receitas

Tabela 6
Transferências da União para os Municípios

Dados em: R\$ milhões
Elaboração própria
Fonte: Tesouro Nacional

Transferências da União para os Municípios	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variação Nominal 2021-2022	Variação 2021-2022 (%)
I. Transferências Obrigatórias	177.507	197.837	214.799	242.349	274.446	330.345	55.899	20%
I.1 - Transferências Obrigatórias Constitucionais	127.267	141.559	159.024	173.530	205.028	265.356	60.328	29%
I.1.1 FPM - Fundo de Participação dos Municípios (líq. de Fundeb)	77.635	83.011	90.409	86.655	115.940	146.330	30.390	26%
I.1.2 IPI-Exportação - 25% (líq. de Fundeb)	945	1.113	1.070	1.094	1.424	1.226	-199	-14%
I.1.3 Lei Complementar nº 87/96 (líq. de Fundeb) / LC 176/2020 (ADO 25)	387	379	0	630	1.345	988	-357	-27%
I.1.4 CIDE-Combustíveis	419	334	202	170	110	170	61	56%
I.1.5 Fundeb - Complementação da União	9.155	9.871	11.251	10.977	16.736	26.469	9.733	58%
I.1.6 Fundeb - Distribuição das Retenções da União	21.184	23.137	25.171	24.534	32.582	40.414	7.832	24%
I.1.7 IOF-Ouro	12	11	18	43	54	52	-2	-4%
I.1.8 Imposto Territorial Rural - ITR (líq. de Fundeb)	984	1.086	1.127	1.259	1.547	1.919	371	24%
I.1.9 Royalties (ANP, PEA, FEP, CFEM, CFURH, ITA)	9.989	15.546	17.643	18.169	27.764	36.447	8.683	31%
I.1.10 Salário Educação	6.558	7.071	6.799	6.849	7.525	8.682	1.157	15%
I.1.11 Lei Complementar nº 173/2020 (PFEC)	0	0	0	23.149	0	0	0	-
I.1.12 Cessão Onerosa			5.332			2.659		-
I.2 - Transferências Obrigatórias Legais	50.240	56.278	55.775	68.819	69.418	64.989	-4.429	-6%
I.2.1 Saúde - Ações Elencadas no Anexo III da LDO	44.957	49.173	51.051	54.337	63.856	59.757	-4.098	-6%
I.2.2 Educação Básica - Ações Específicas	4.244	4.642	4.183	4.641	5.026	4.595	-431	-9%
I.2.3 Apoio Financeiro (inclusive MP 938 e LC 173)	0	2.000	0	9.238	0	0	0	-
I.2.4 FEX - Auxílio Financeiro de Fomento às Exportações	478	0	0	0	0	0	0	-
I.2.5 Serviço de Apoio à Gestão Desc. do Programa Bolsa Família / Aux. Brasil	561	464	541	547	493	524	32	6%
I.2.6 Outras Transf. Obrigatórias Legais Decorrentes de Legislação Específica	0	0	0	56	44	113	69	157%
II. Transferências Discricionárias	14.072	19.242	20.234	43.591	21.441	26.643	5.201	24%
II.1 - Transf. Discricionárias Específicas	12.709	17.795	18.353	14.518	17.422	20.335	2.913	17%
II.1.1 Saúde - Demais Ações	2.761	4.602	5.596	1.104	85	65	-20	-24%
II.1.2 Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	2.942	1.839	2.895	157	82	33	-49	-59%
II.1.3 Programa de Aceitação do Crescimento - PAC	2.876	2.584	2.311	1.315	343	184	-159	-46%
II.1.4 Programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	178	333	252	383	96	37	-60	-62%
II.1.5 Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional - Projovem	0	0	0	0	0	0	0	-
II.1.6 Plano de Ações Articuladas - PAR	539	1.048	431	513	318	142	-176	-55%
II.1.7 Programa Território da Cidadania - PTC	74	153	62	60	6	5	-2	-27%
II.1.8 Proteção a Pessoas Ameaçadas	0	0	0	0	0	0	0	-
II.1.9 Emendas Parlamentares	3.338	7.236	6.805	10.985	16.492	19.870	3.378	20%
II.2 - Transf. Discricionárias Voluntárias	1.292	1.380	1.782	28.919	3.919	6.230	2.311	59%
II.3 - Transf. Discricionárias por Delegação	72	67	98	153	100	77	-23	-23%
III - Total das Transferências aos Municípios	191.580	217.079	235.033	285.940	295.887	356.987	61.100	21%
IV - Total das Transferências aos Estados, DF e Municípios	328.375	365.592	396.758	491.728	498.679	610.509	111.831	22%
V - Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)	12.939	13.812	14.236	15.505	15.724	16.413	689	4%

Transferências Especiais

A Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019 (“EC 105/2019”), criou duas novas formas de transferência de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios: as transferências especiais e as transferências com finalidade definida. No caso das transferências especiais, que decorrem exclusivamente de recursos de emendas parlamentares individuais impositivas, os recursos são repassados diretamente ao ente beneficiado, independentemente da celebração de convênio ou de instrumento congênere, sem a necessidade de contrapartida. Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nesse contexto, promover a execução financeira dessas transferências.

O tema das emendas individuais passou por importantes modificações recentemente, com alterações no texto constitucional, promovidas pelas emendas 86/2015 e 100/2019. Nesse escopo de mudanças, como destacado, foram criadas, por meio da EC 105/2019, as transferências especiais, as quais encontram previsão no texto constitucional, in verbis:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida

Segundo a Constituição Federal, compete ao parlamentar destinar, pelo menos, 70% dos recursos alocados como transferência especial a investimentos e inversões financeiras. Os recursos das transferências especiais deverão ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado. Além disso, é vedada a sua utilização para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida.

Além das características já mencionadas, verifica-se que as transferências especiais não integrarão a receita do Estado, DF e Municípios, para fins de repartição, cálculo do limite de despesa com pessoal ativo e inativo bem como cálculo de endividamento do ente federativo.

Os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado e pertencerão ao respectivo ente no ato da efetiva transferência financeira. Além disso, não há necessidade de comprovação de adimplência pelo ente federado beneficiário para que receba recursos por meio das transferências especiais.

Fluxo das Transferências Especiais

As normas de execução orçamentária e financeira das transferências especiais a Estados, Distrito Federal e Municípios, foram estabelecidas na Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411, de 15 de junho de 2021.

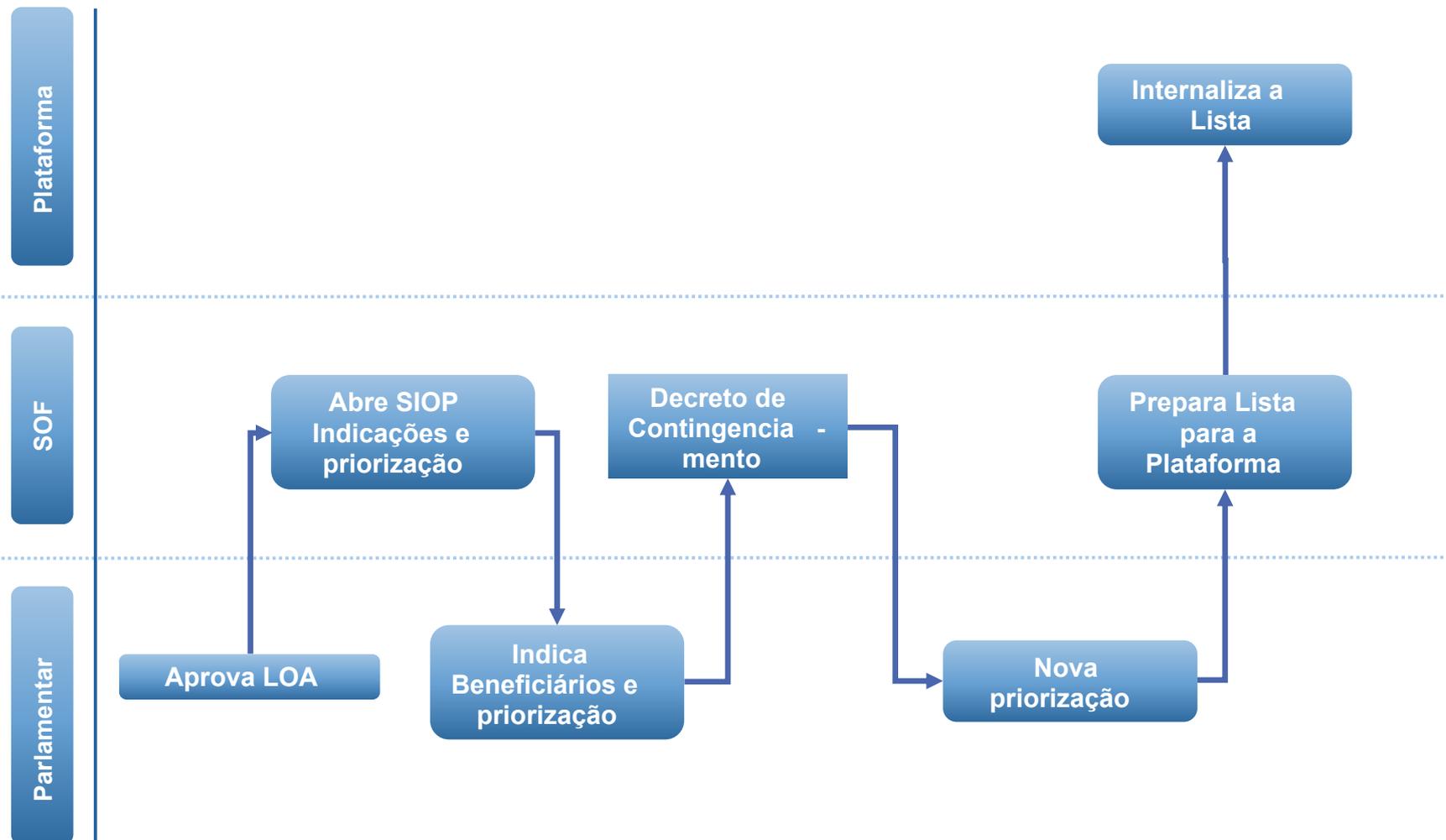
Além da STN, participam do processo de execução das transferências especiais, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF), a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (SEGES), a Secretaria de Orçamento e Administração da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SOA) e a Secretaria Especial de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI).

Receitas

Os gráficos abaixo demonstram o fluxo das transferências especiais:

Ilustração 1
Fluxo das Transferências Especiais

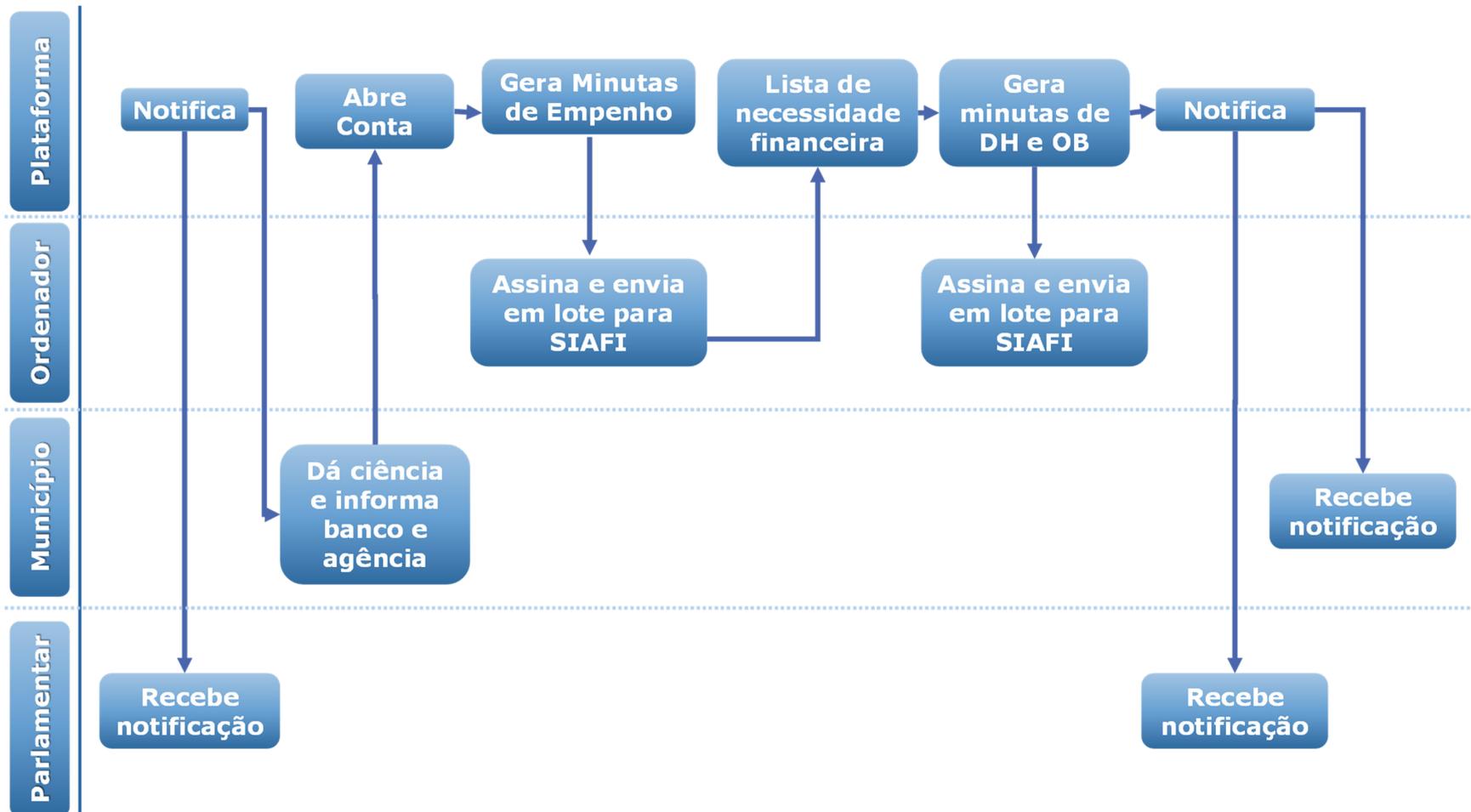
Elaboração própria



Receitas

Ilustração 2
Fluxo das Transferências Especiais

Elaboração própria



Dados das Transferências Especiais

No exercício de 2022, foram consignados créditos para emendas impositivas individuais na modalidade transferência especial no valor total de R\$ 3,31 bilhões (dotação atualizada).

Dentro do exercício de 2022, o montante total pago para as transferências previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA 2022) foi de R\$ 1,62 bilhão, sendo que 93% desse valor foram para Municípios. Considerando os pagamentos realizados, foram ao todo 656 emendas parlamentares, resultando em 3.874 transferências a 2.451 beneficiários, sendo 20 Estados, o DF e 2.430 municípios. Um mesmo beneficiário pode receber mais de uma transferência ao ser contemplado em emendas distintas; não há limite para o número de beneficiários de uma emenda.

O valor médio por transferência é de R\$ 418 mil, e o valor médio recebido por beneficiário é de R\$ 660 mil. Quando considerados governos estaduais e o DF, o número de transferências é de 91, com valor médio de R\$ 1,2 milhão; o valor médio por beneficiário, nesse caso, é de R\$ 5,2 milhões. Já entre municípios, o valor médio das 3.783 transferências é de R\$ 399 mil, e a média por beneficiário fica em R\$ 621 mil. Os maiores beneficiários foram o Estado da Bahia, com R\$ 25,8 milhões, e o Município de Carapicuíba/SP, que recebeu R\$ 20 milhões.

Com relação a Restos a Pagar, relativos ao exercício de 2021, o montante total pago para as transferências foi de R\$ 38,5 milhões, sendo que 85% desse valor foram para Municípios. Considerando os pagamentos realizados, foram ao todo 104 emendas parlamentares, resultando em 198 transferências a 165 beneficiários, sendo 9 Estados, o DF e 155 municípios.

O valor médio por transferência é de R\$ 195 mil, e o valor médio recebido por beneficiário é de R\$ 234 mil. Quando considerados governos estaduais e o DF, o número de transferências é de 21, com valor médio de R\$ 272 mil; o valor médio por beneficiário, nesse caso, é de R\$ 571 mil. Já entre municípios, o valor médio das 177 transferências é de R\$ 185 mil, e a média por beneficiário fica em R\$ 212 mil. Os maiores beneficiários foram o DF, com R\$ 1,1 milhão, e o Município de Alexânia/GO, que recebeu, R\$ 1,2 milhão.

Considerando o pagamento total do exercício, (LOA 2022 + Restos a Pagar do exercício de 2021), o montante total pago para as transferências foi de R\$ 1,66 bilhão, sendo que 93% desse valor foram para Municípios. Considerando os pagamentos realizados, foram ao todo 760 emendas parlamentares, resultando em 4.072 transferências a 2.504 beneficiários, sendo 20 Estados, o DF e 2.483 municípios. Um mesmo beneficiário pode receber mais de uma transferência ao ser contemplado em emendas distintas; não há limite para o número de beneficiários de uma emenda.

O valor médio por transferência é de R\$ 407 mil, e o valor médio recebido por beneficiário é de R\$ 662 mil. Quando considerados governos estaduais + o DF, o número de transferências é de 112, com valor médio de R\$ 1 milhão; o valor médio por beneficiário, nesse caso, é de R\$ 5,5 milhões. Já entre municípios, o valor médio das 3.960 transferências é de R\$ 389 mil, e a média por beneficiário fica em R\$ 621 mil. Os maiores beneficiários foram o Estado da Bahia, com R\$ 26,9 milhões, e o Município de Carapicuíba/SP, que recebeu R\$ 20 milhões.

Receitas

O Gráfico 10 apresenta os valores das transferências especiais pagas a Estados e ao DF, incluindo Restos a Pagar:

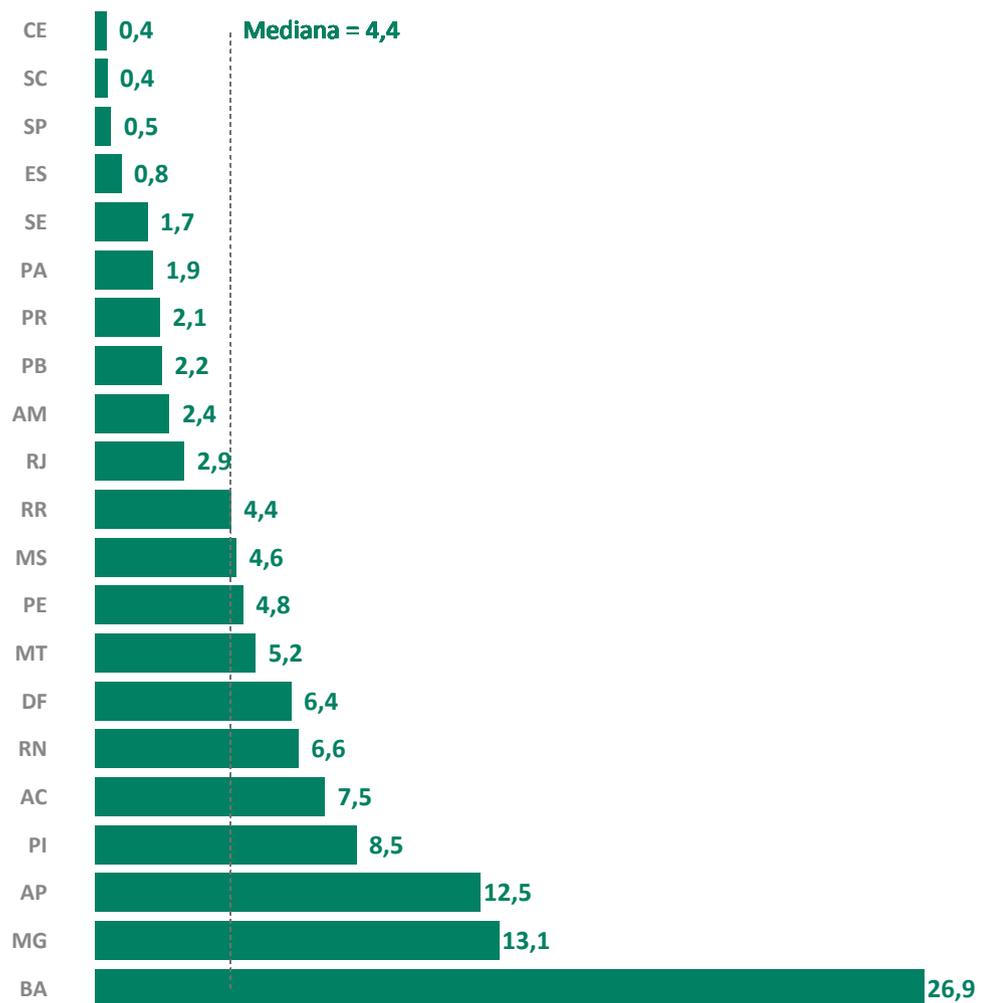


Gráfico 10
Transferências a Estados e DF

Dados em: R\$ Milhões

Elaboração própria

Fonte: Tesouro Nacional

Receitas

O Gráfico 11 apresenta os valores das transferências especiais pagos a Municípios, incluindo Restos a Pagar:

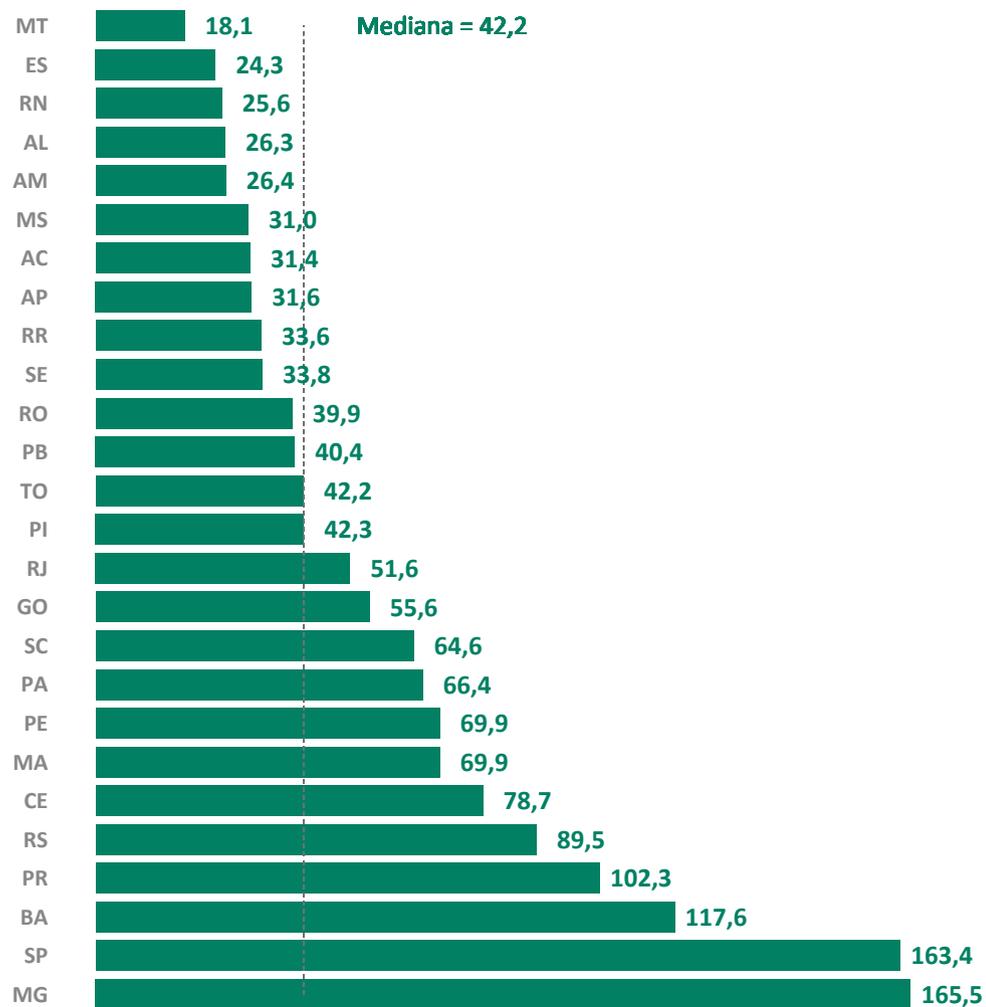


Gráfico 11
Transferências a Municípios

Dados em: R\$ Milhões

Elaboração própria

Fonte: Tesouro Nacional

Receitas

O Gráfico 12 apresenta os valores consolidados da execução orçamentária e financeira das transferências especiais, agrupados por exercício:

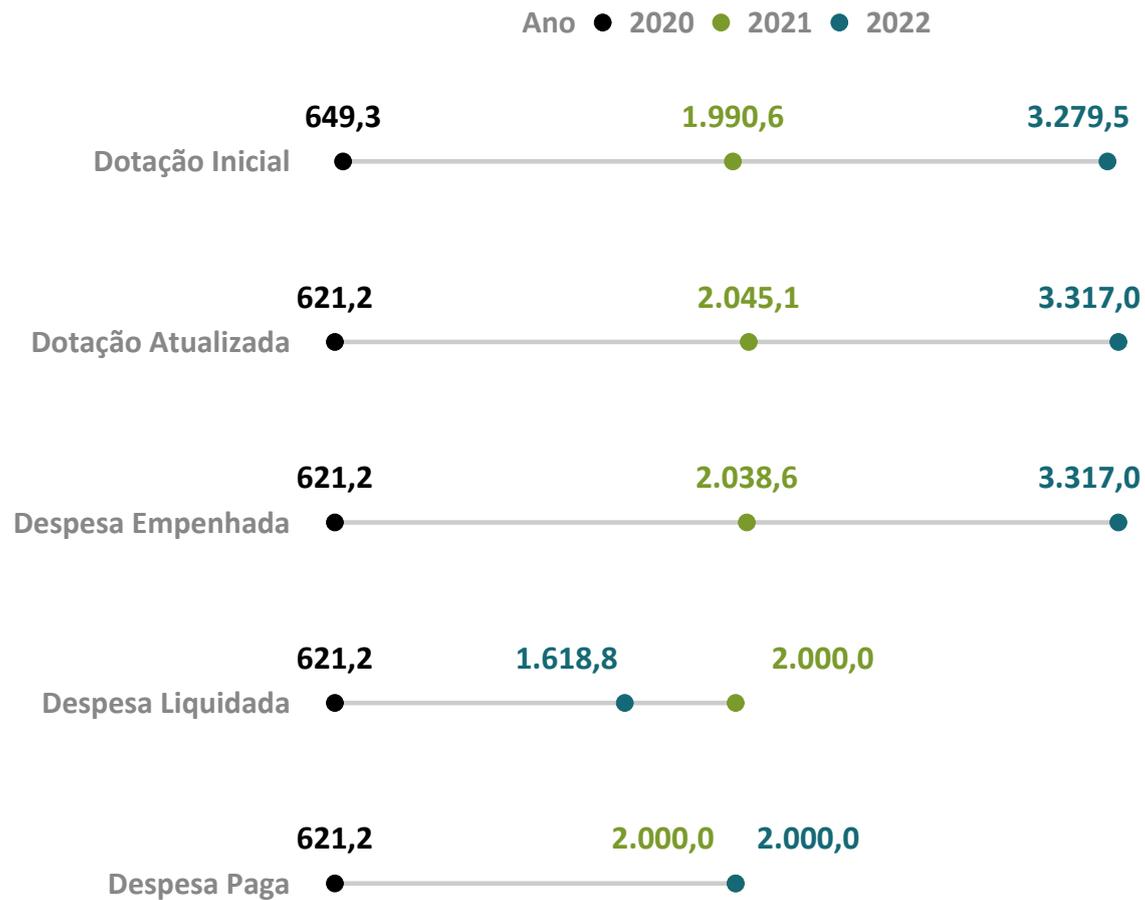


Gráfico 12

Execução orçamentária e financeira das transferências especiais

Dados em: R\$ Milhões. Em 2021 e 2022, os valores de despesa paga foram os mesmos.

Elaboração própria

Fonte: Tesouro Nacional

Análise da arrecadação do ICMS

De acordo com o Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais, publicado pelo CONFAZ¹, a arrecadação de ICMS em 2022 chegou a R\$ 690,8 bilhões, sendo, em termos absolutos, o maior tributo da federação. O ICMS permeia as atividades econômicas de cada ente, tanto por uma alíquota modal, ou geral, como por alíquotas específicas a determinados produtos, como cigarros e bebidas. Diante da relevância e abrangência desse tributo, será feita nessa seção a análise da arrecadação setorial do ICMS.

Os dados foram retirados da base do CONFAZ e referem-se à arrecadação bruta do ICMS, ou seja, antes das transferências constitucionais e legais aos municípios e a transferência para a formação do Fundeb; além disso, a arrecadação já é líquida de eventuais renúncias. Os valores não correspondem exatamente aos valores publicados na Declaração de Contas Anuais pelos entes. Porém, a diferença é pequena, quando tratada de maneira relativa, de forma que a análise descrita nessa seção não será prejudicada.

O Gráfico 13 detalha a composição da arrecadação total do ICMS, isto é, a soma das arrecadações das 27 unidades federativas. O setor terciário (comércio e serviços, inclusive transporte e comunicação) foi responsável por 39% da arrecadação de 2022. A elevada participação do setor reflete a composição do PIB nacional. O setor secundário respondeu por 28% da arrecadação, percentual semelhante à comercialização de combustíveis e energia elétrica, em 26%.

1 <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>

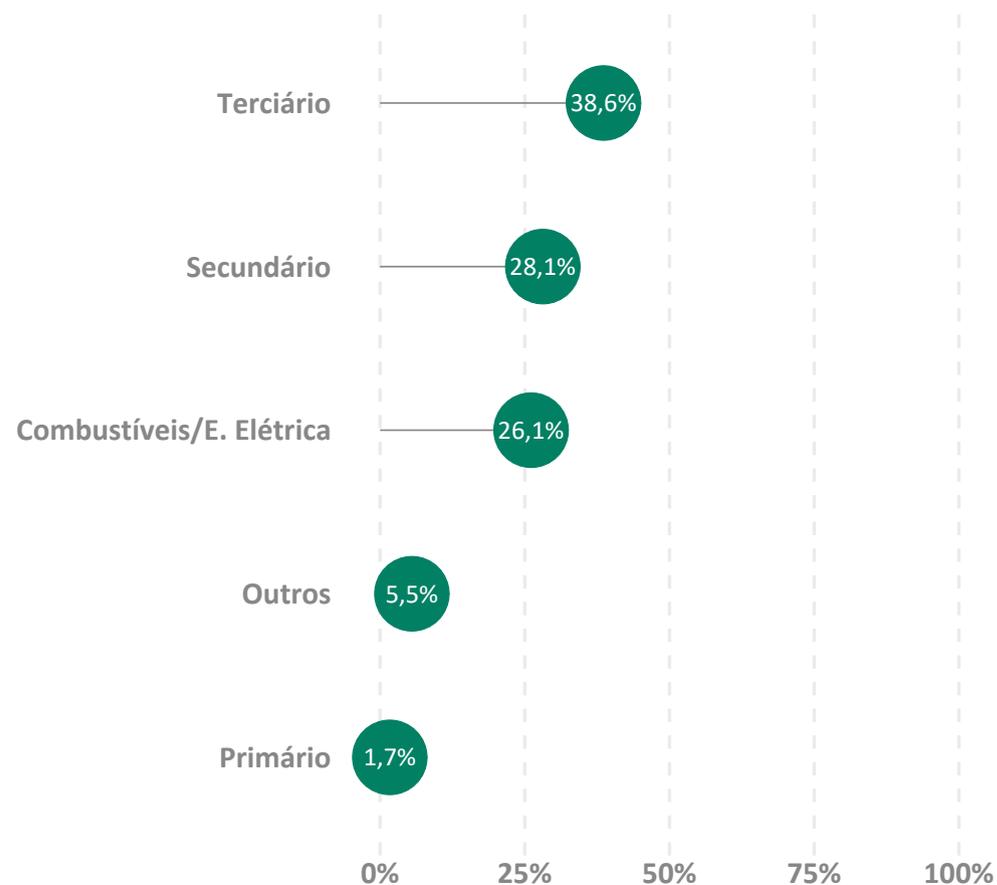


Gráfico 13
Arrecadação total por setor

Valores em %
Elaboração própria
Fonte: CONFAZ

Receitas

O Gráfico 14 mostra a composição da arrecadação setorial de ICMS por UF. Em consonância com a heterogeneidade da atividade econômica, a composição do ICMS entre os Estados brasileiros também varia de forma significativa. Por um lado, percebe-se maior participação do setor primário nos Estados do Mato Grosso do Sul, Piauí e Rio de Janeiro, enquanto o setor secundário é mais

representativo em São Paulo, Amazonas, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Espírito Santo. O setor de combustíveis e energia elétrica é significativo para todos os entes, representando em média 30,6% da arrecadação, com menor peso em Santa Catarina (19,1%) e o maior no Maranhão (42,2%).

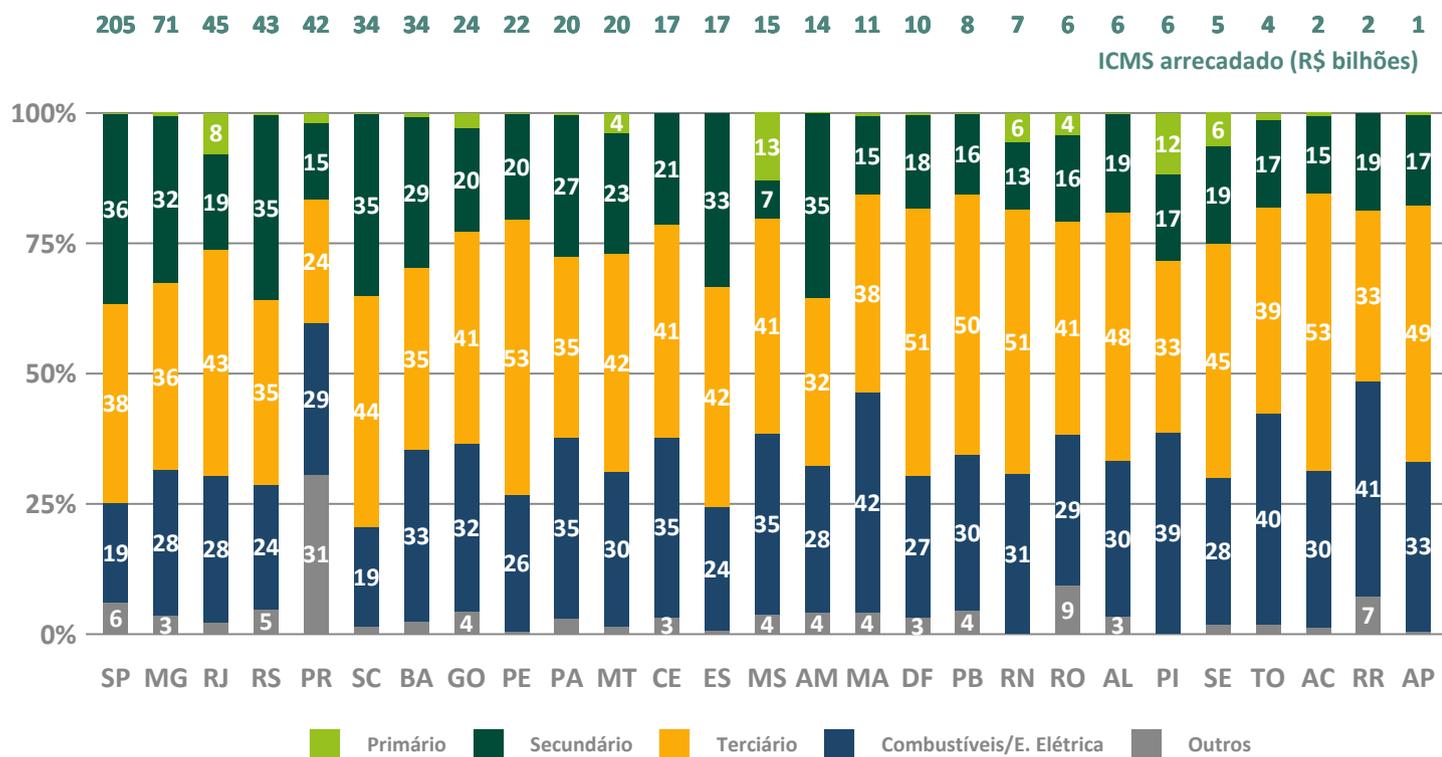


Gráfico 14
Composição do ICMS por UF

Valores em %
Elaboração própria
Ordenado pelo montante de ICMS arrecadado
Fonte: CONFAZ

Receitas

A abertura por região geográfica permite ver de forma mais concisa a diferença na estrutura produtiva brasileira. A indústria de transformação apresenta maior peso no eixo Sul-Sudeste, enquanto o setor primário é mais representativo para o Centro-Oeste. Em todas as regiões, comércio e serviços respondem pela maior parte da arrecadação.

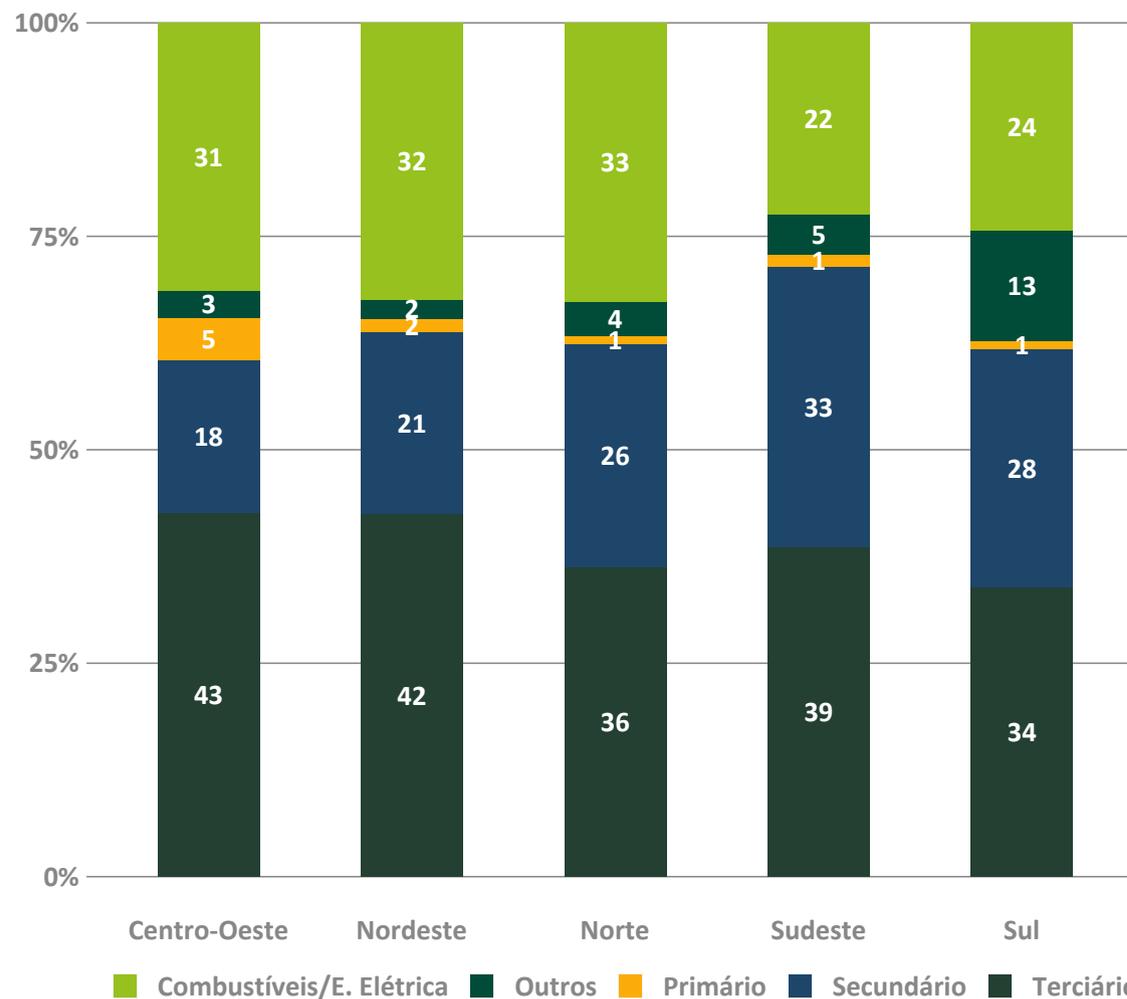


Gráfico 15
Composição do ICMS por Região

Valores em %
Elaboração própria
Fonte: CONFAZ

Abertura do Setor Terciário

A relevância do setor terciário enseja maior detalhamento da arrecadação. A base de dados do CONFAZ permite a abertura por comércio atacadista, comércio varejista, serviços de transporte e telecomunicação e outros. O Gráfico 16 mostra a composição da arrecadação total do setor terciário que, em 2022, somou R\$ 266,7 bilhões. As atividades de comércio atacadista e varejista são responsáveis por 78% da arrecadação do setor terciário e os serviços de transporte e comunicação por 15%.

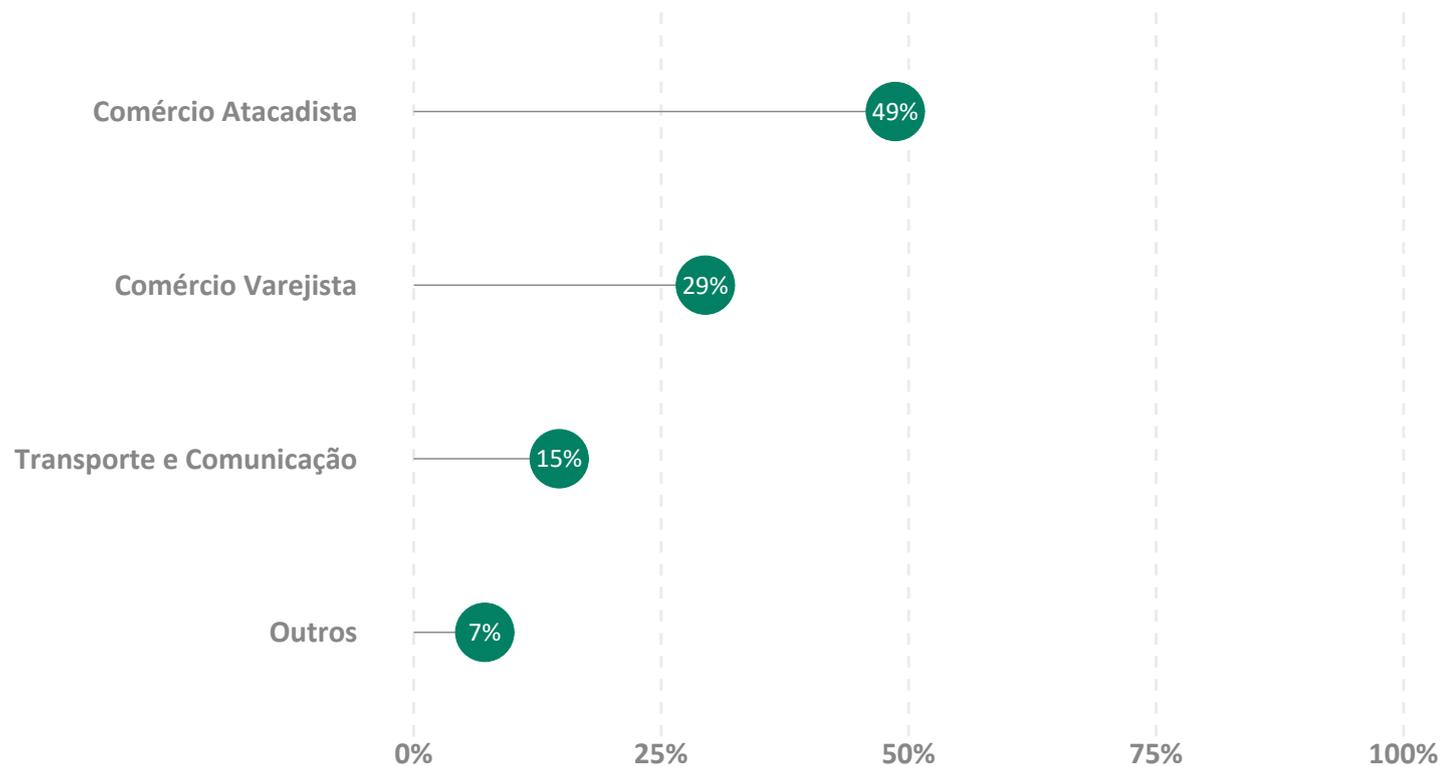


Gráfico 16
Composição da arrecadação do Setor Terciário

Valores em %
Elaboração própria
Fonte: CONFAZ

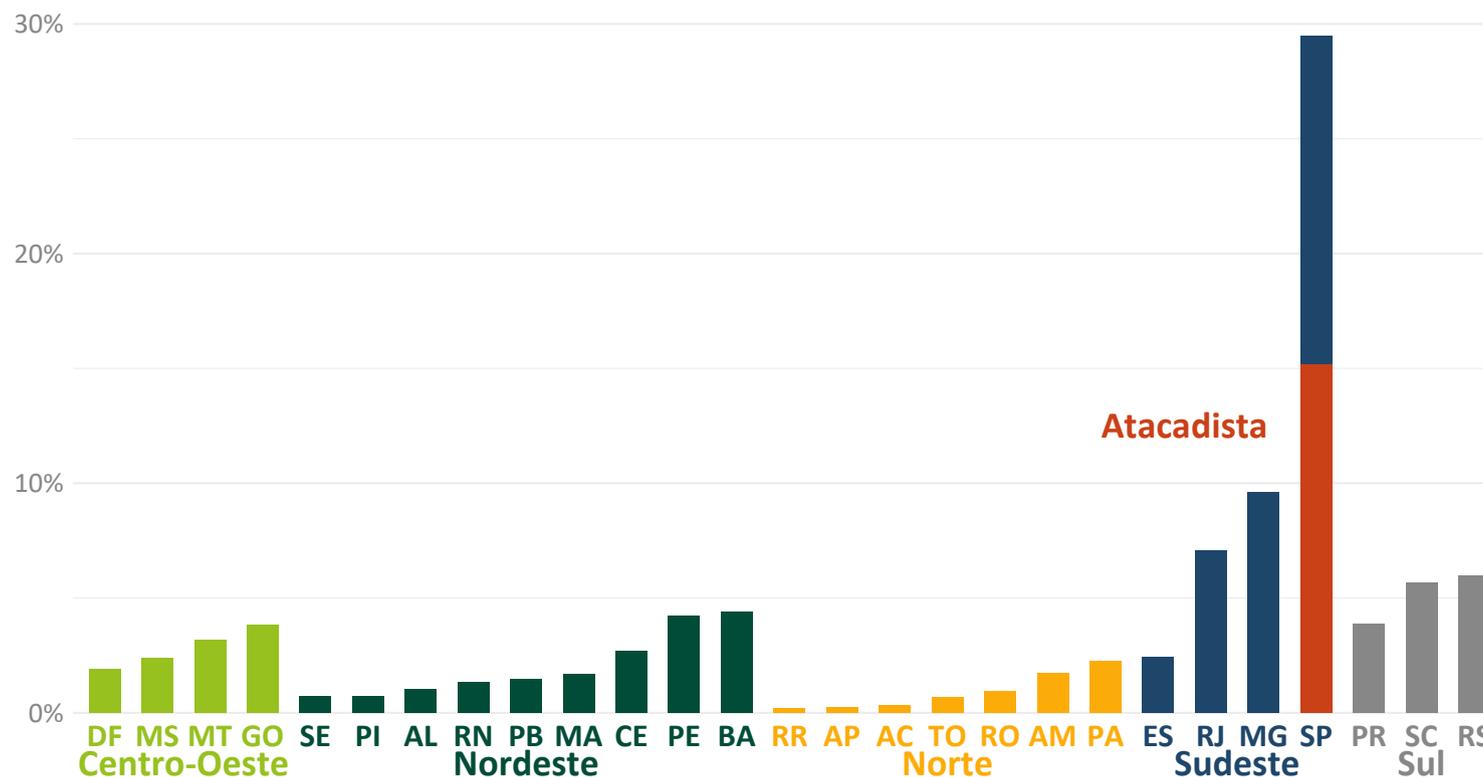
Receitas

O Gráfico 17 permite a análise mais detalhada da arrecadação do setor terciário. A região Sudeste representa quase a metade da arrecadação, com 48,7%, o que condiz com a participação da região no PIB nacional. A concentração no Estado de São Paulo também é notável, com 29,3%, sendo que apenas a arrecadação do comércio atacadista paulista é 87,1% da arrecadação total dos setores terciários das regiões Centro-Oeste e Norte.

Na região Nordeste, os Estados da Bahia e Pernambuco respondem por 47,8% da arrecadação do setor terciário. Na região Norte, Pará e Amazonas respondem por 64,3%. Por outro lado, nas regiões Sul e Centro-Oeste a distribuição da arrecadação é mais homogênea, com a maior participação do Rio Grande do Sul (37,8%) e de Goiás (33,3%) em suas respectivas regiões.

Gráfico 17
Arrecadação de ICMS no Setor Terciário
por Região e UF

Valores em %
Elaboração própria
Fonte: CONFAZ



Varição entre 2021 e 2022

A atividade econômica passou por uma expansão moderada no ano de 2022, observando uma variação de 2,9% no PIB nacional. Entretanto, o impacto sobre a arrecadação de ICMS entre os Estados e o Distrito Federal deu-se de maneira inversa. As seções anteriores mostraram que a arrecadação do ICMS, por conta das diferentes estruturas produtivas, é heterogênea entre os entes. A maioria dos entes apresentou variação real negativa da arrecadação do ICMS e a variação anual apresentou elevada dispersão. A exceção foram os Estados de Santa Catarina, Pará, Maranhão e Mato Grosso do Sul que apresentaram crescimento.

Agropecuária	-1,7%
Indústria	1,6%
Serviços	4,2%
PIB a preços de mercado	2,9%

Tabela 7
Varição do PIB em 2022 por Setor

Valores em %
Elaboração própria
Fonte: IBGE

A Tabela 8 reporta a variação entre 2021 e 2022 da arrecadação do ICMS agregado, ou seja, a soma da 27 UF's. Para evitar o efeito da inflação, todos os valores foram considerados a preços de dezembro de 2022, ajustados pelo IPCA. A arrecadação do setor primário observou maior aumento, enquanto o setor secundário obteve um crescimento moderado. Porém, os demais setores, terciário e de combustíveis e energia elétrica, passaram por elevada queda. Com isso, a arrecadação do ICMS total dos entes apresentou queda real de 3,3%.

Setores	2021	2022	Varição %
Primário	10.890,48	11.788,11	8,2%
Secundário	194.910,65	197.063,79	1,1%
Terciário	276.781,86	270.612,46	-2,2%
Combustíveis/E. Elétrica	200.263,52	183.327,24	-8,5%
Outros	42.264,00	38.556,81	-8,8%
Total	725.110,52	701.348,40	-3,3%

Tabela 8
Varição (%) do ICMS por setor

Valores em R\$ milhões de dez/2022 (IPCA)
Elaboração própria
Fonte: CONFAZ

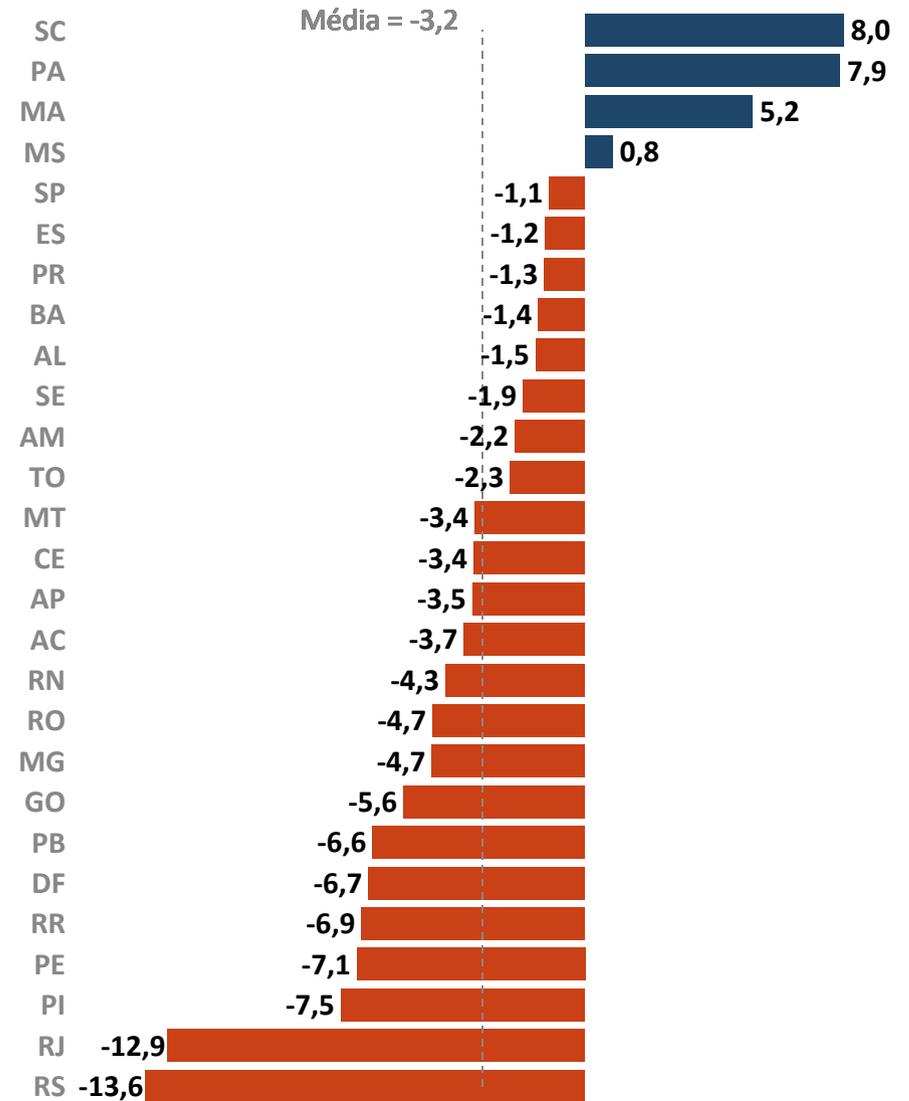
Receitas

A queda na arrecadação do ICMS em 2022, especialmente no setor de combustíveis e energia elétrica, está intimamente ligada à promulgação das Leis Complementares 192 e 194, ambas em 2022. Enquanto a primeira alterou o sistema de cobrança do imposto sobre combustíveis, a segunda limitou a alíquota de ICMS sobre os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica e os serviços de transporte coletivo à alíquota das operações em geral. Com isso, os Estados tiveram que adequar as alíquotas cobradas nesses produtos à alíquota modal gerando perda na arrecadação do imposto.

O Gráfico 18 mostra a variação do ICMS ajustado pelo IPCA entre os anos de 2021 e 2022 para todos os Estados e o Distrito Federal. Tomando a média simples das variações, percebemos que a arrecadação passou por uma queda de 3,2%. Porém, como notado, a amplitude é muito grande. O maior crescimento foi percebido no Estado de Santa Catarina, de 8,0%. Já a maior queda observada foi no Estado do Rio Grande do Sul, em 13,6%.

Gráfico 18
Variação real (IPCA) da arrecadação de ICMS por UF

Valores em %
Elaboração própria
Fonte: CONFAZ



Renúncia Fiscal

O objetivo desta seção é repassar de modo conciso as informações enviadas pelos Estados e pelo Distrito Federal no que diz respeito às renúncias de ICMS. A renúncia de receita consiste no montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar um tratamento diferenciado que se afasta do estabelecido como caráter geral na legislação tributária.

A renúncia deve ser levada em consideração no momento das previsões de receita ou devem ser indicadas medidas compensatórias, por meio do aumento de receitas, provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, conforme artigo 14, parágrafos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O artigo 14, § 1º, da LRF estabelece os limites e as classificações para a renúncia de receita, generalizando-a de modo a cobrir diversas possibilidades:

“Art. 14

(...)

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

A partir da LRF, qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensa-

ção cabíveis. São pressupostos para a renúncia de receitas:

- a. estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes;
- b. atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c. demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO; ou
- d. adoção de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Importante esclarecer que as medidas deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

Os dois primeiros itens são obrigatórios na gestão das renúncias, os dois últimos são alternativos, ou seja, basta o cumprimento de um ou de outro.

Além disso, é importante ressaltar que, no que diz respeito ao ICMS, os benefícios fiscais devem ser aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, em observância à Lei Complementar nº 160, de 2017. De acordo com o normativo, todos os benefícios anteriores concedidos de maneira irregular poderiam ser convalidados, desde que observadas algumas condicionantes, como a devida transparência à sua concessão. A Lei Complementar também autorizou a prorrogação de determinados benefícios por

Receitas

até 15 anos. É nesse contexto que são apresentados os dados de renúncia de ICMS informados pelos Estados e o Distrito Federal em 2022.

O Gráfico 19 reporta a porcentagem de renúncia fiscal de ICMS como uma razão entre a renúncia total e a receita bruta de ICMS apurada pela equipe do Tesouro Nacional por ocasião das análises fiscais somada à renúncia total². O total da renúncia informada pelos 26 Estados e pelo Distrito Federal atingiu o montante de R\$ 211,2 bilhões em 2022.

A taxa de renúncia média ficou em 21,6% em 2022, aumento de 3,1 p.p. em relação ao ano de 2021. Quando ponderada pela participação na arrecadação de ICMS, a taxa média aumenta para 22,4%. Novamente, o Estado do Amazonas apresentou a maior taxa de renúncia, em 52%, devido aos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus. Destaca-se também o aumento da taxa de renúncia observado no Estado de Tocantins, no Distrito Federal e no Estado de Santa Catarina: de 5,5%, 19,7% e 24,5% para 26,8%, 35,6% e 37,0%, respectivamente.

² Alguns Estados já informam em sua DCA a renúncia de ICMS dentro da receita bruta. São eles: Mato Grosso, Rondônia e Tocantins.

Gráfico 19
Percentual de Renúncia de ICMS em 2022

Dados em: %

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

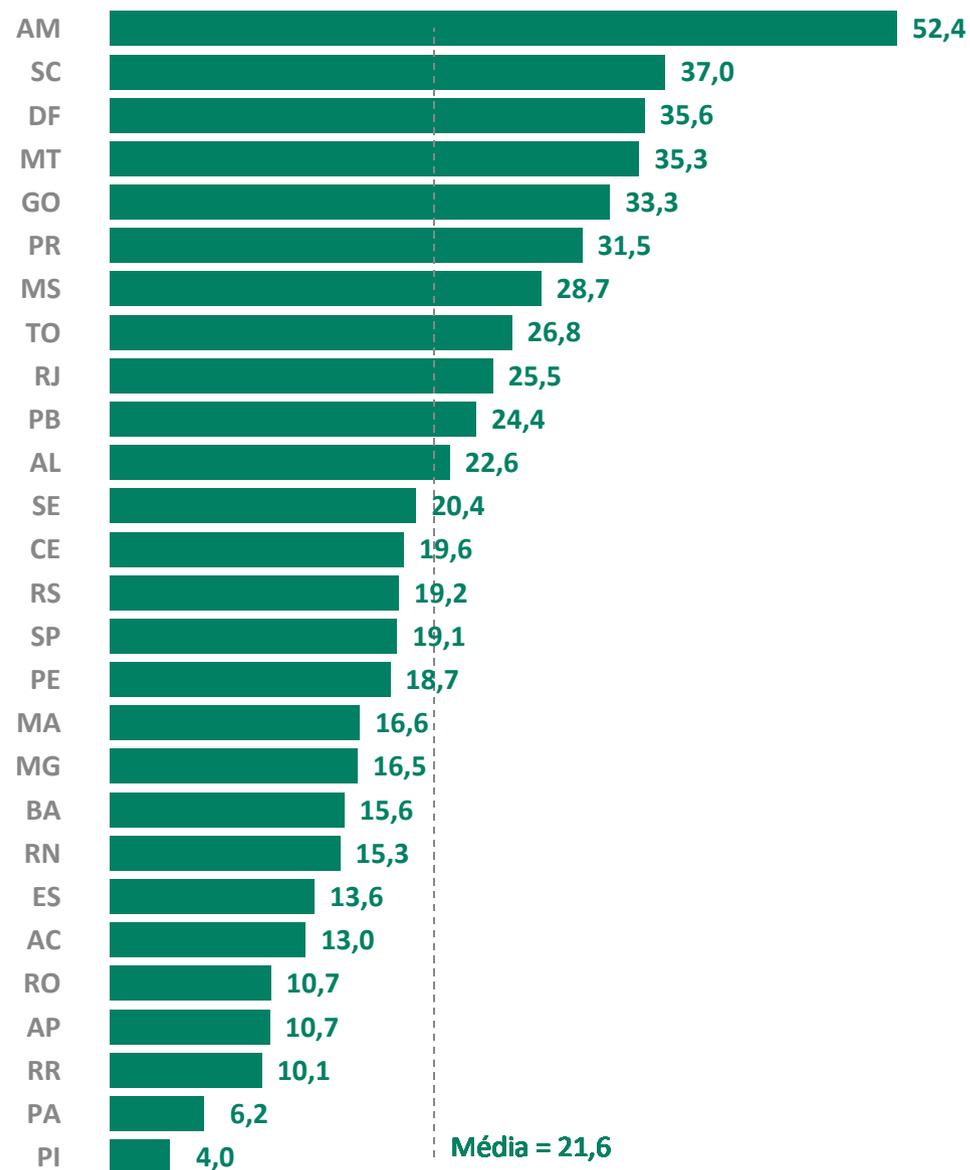


Gráfico 20
Renúncia total por temporalidade

Dados em: %
Elaboração própria
Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

Renúncia por Temporalidade, Modalidade e Setor Econômico

Além do cálculo da taxa de renúncia, é importante notar outras características dos benefícios fiscais concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal. Em relação à temporalidade, os benefícios podem ser separados entre aqueles com alguma previsão legal de término – tempo determinado – e aqueles em que o benefício é perene, em que sua duração não está limitada por algum dispositivo legal – tempo indeterminado.

O Gráfico 20 separa o montante relativo aos benefícios vigentes em 2022 por sua respectiva temporalidade. Foi observada uma redução em 7 p.p. da proporção de benefícios por tempo indeterminado em relação a 2021 (59%).

A temporalidade da renúncia segregada por região geográfica mostra grande discrepância entre as unidades federativas. A região Norte é a que possui maior proporção de benefícios por tempo indeterminado. Por outro lado, a menor proporção de benefícios com tempo indeterminado é a da região Sul, de 26,3% do total.

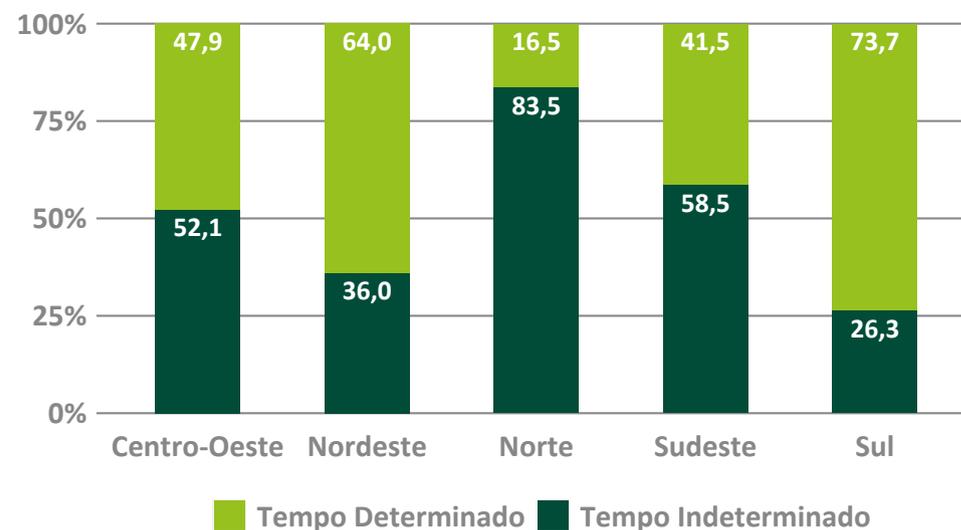
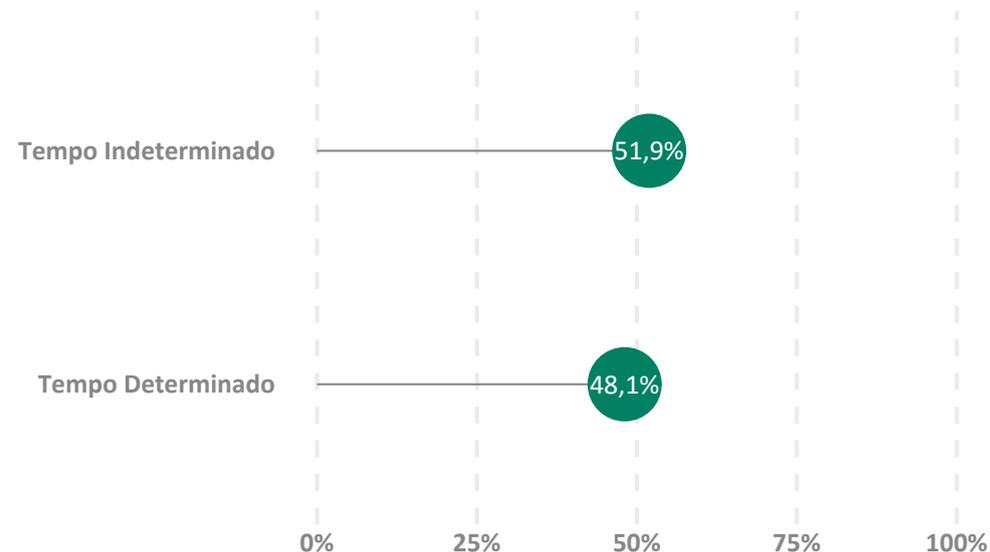


Gráfico 21
Temporalidade da renúncia por região

Dados em: %
Elaboração própria
Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

Receitas

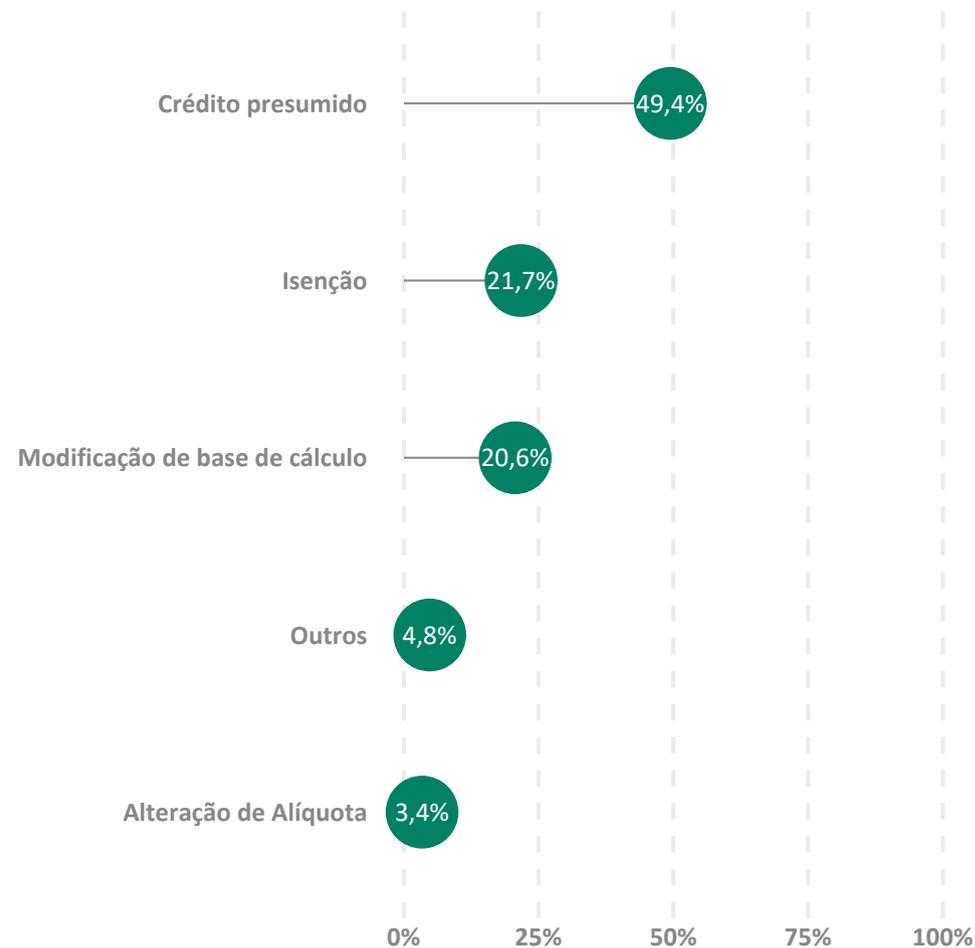
A abertura da renúncia por modalidade permite a análise do benefício tributário por seu tipo de concessão de acordo com o § 1º do Art. 14 da LRF, separando por anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção, concessão de caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo. A concessão de benefício tributário por meio de crédito presumido continua a ser o tipo predominante, com 49% do total.

Cabe notar que a opção pelo crédito presumido, ainda que com o intuito de promover a simplicidade do pagamento para o contribuinte, retira o caráter não-cumulativo do ICMS. Isso porque, em diversos casos, optar por este benefício tributário significa renunciar a quaisquer outros créditos que normalmente poderiam ser aproveitados. Dessa forma, cabe o questionamento do benefício sobre o impacto na alocação eficiente de recursos produtivos.

Gráfico 22
Renúncia Fiscal por Modalidade em 2022

Dados em: %
Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal



Receitas

Por fim, a abertura por setor permite observar o percentual do montante dos benefícios direcionados a cada atividade econômica, conforme o Gráfico 23. A indústria de transformação é o setor com a maior concentração de benefícios, seguido pelo comércio. A abertura por região geográfica, também, permite conhecer a heterogeneidade entre as atividades alvo dos incentivos fiscais. Enquanto a parcela voltada à indústria de transformação é maior no Norte e Nordeste, a agricultura apresenta parcela significativamente maior no Centro-Oeste.

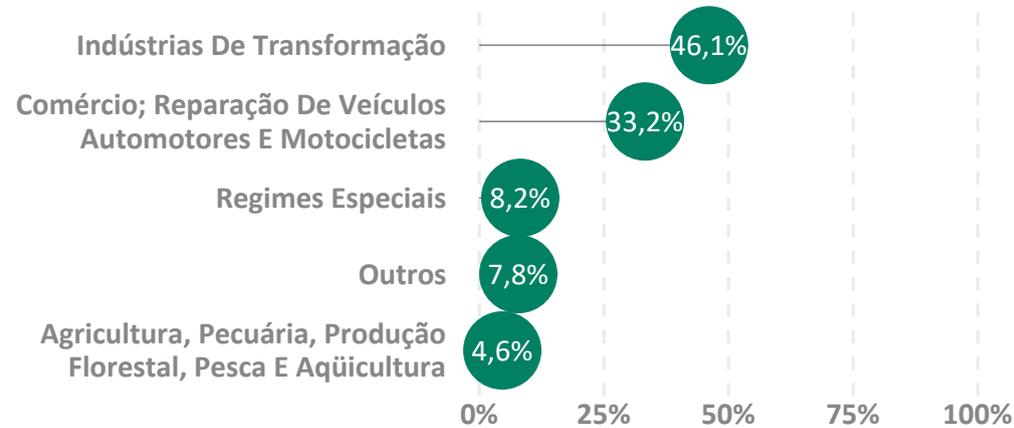


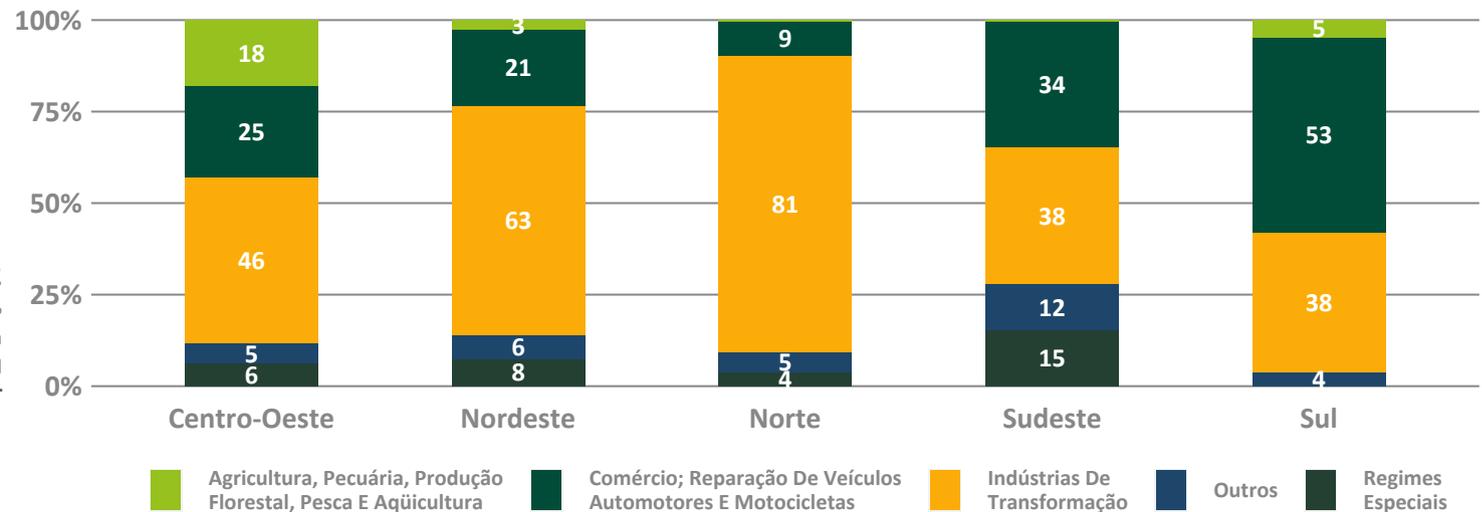
Gráfico 23
Renúncia fiscal por atividade econômica em 2022

Dados em: %
Elaboração própria
Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

Gráfico 24
Renúncia setorial por região em 2022

Dados em: %
Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal



Despesas

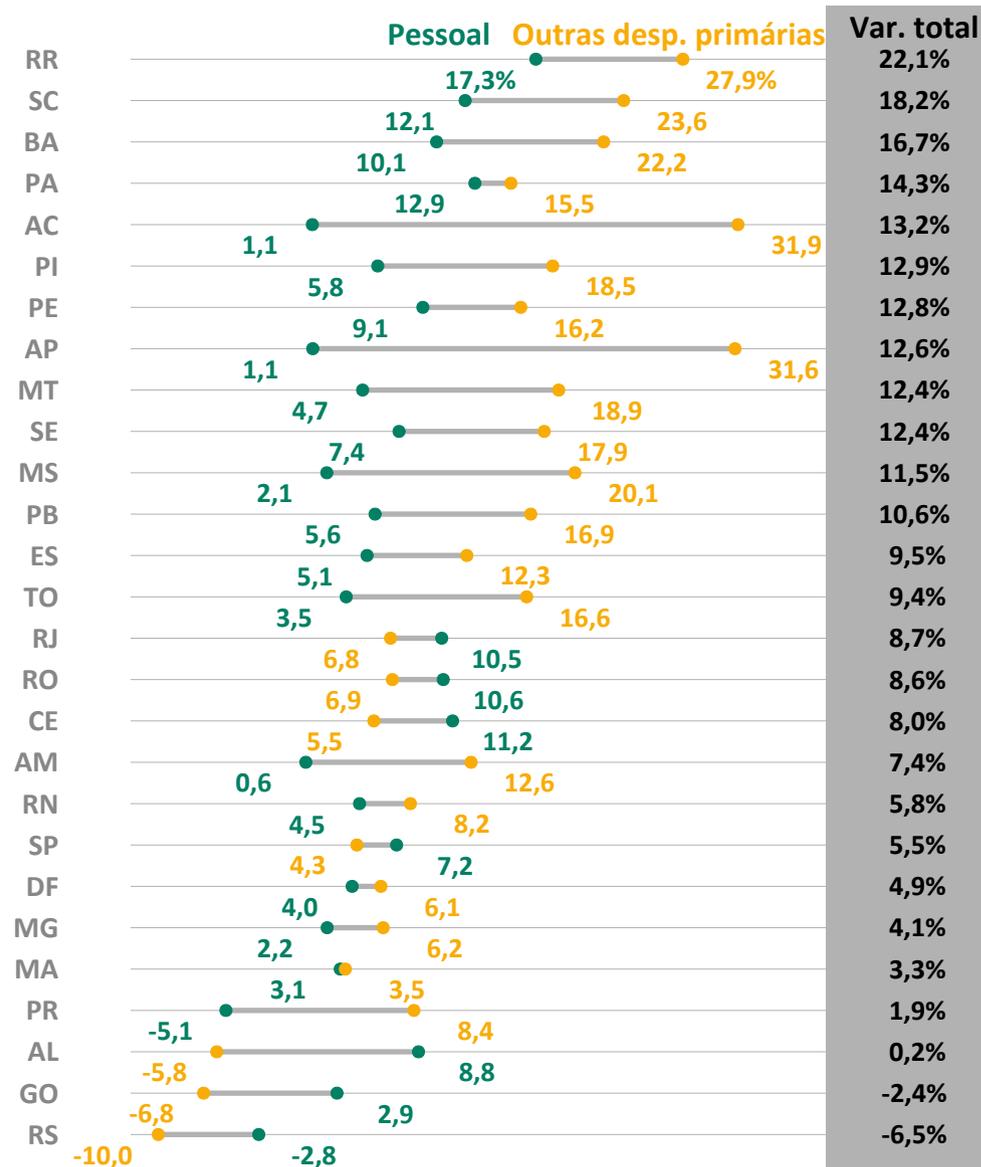
Como mostra o Gráfico 25, vinte e cinco entes apresentaram aumento real na despesa de pessoal em 2022. Já as demais despesas primárias (outras despesas correntes, investimentos e inversões) aumentaram para 24 entes. Destacam-se o Estado de Roraima, que apresentou o maior aumento real de despesa com pessoal, e o Estado do Acre, com a maior variação das demais despesas primárias.

No Gráfico 26 observa-se que o aumento da despesa com pessoal, de outras despesas correntes e dos investimentos no ano de 2022 foi superior à inflação verificada no referido ano (IPCA de 5,79%). Assim, o aumento real das despesas primárias ocorreu em decorrência de todos os seus componentes.

O Gráfico 27 mostra que, dos 27 Estados, 9 têm participação acima de 50% das despesas com pessoal no total das despesas primárias.

Gráfico 25
Variação real das despesas primárias entre 2021 e 2022

Dados em: %
Deflator: IPCA
Elaboração própria
Despesa empenhada
Ordenado de forma decrescente pela variação da despesa primária entre os anos
Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional



Despesas

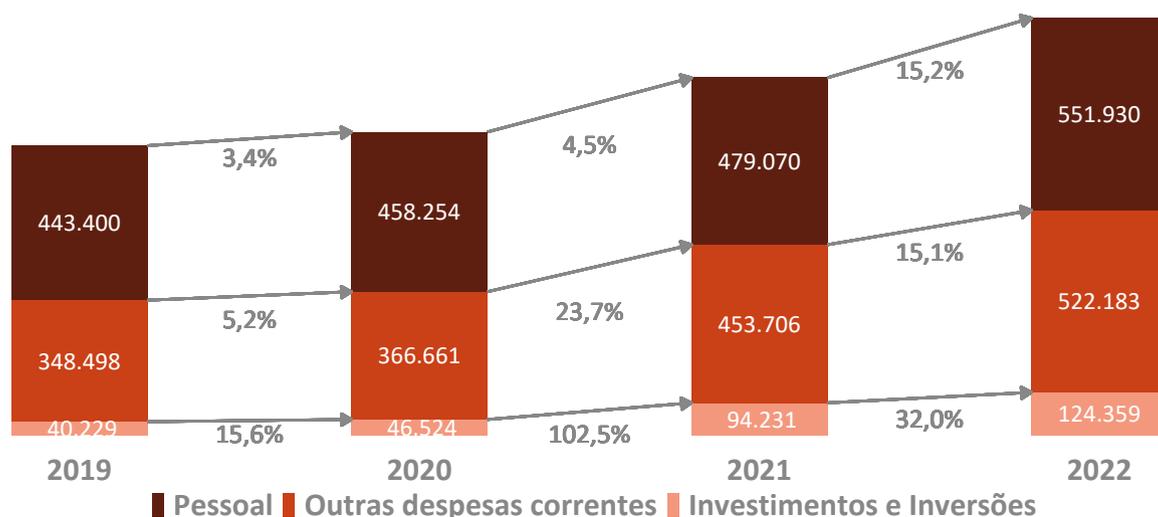


Gráfico 26
Composição das despesas primárias empenhadas

Dados em: R\$ milhões e percentual de crescimento anual
 Variação nominal
 Elaboração própria
 Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional
 Ver nota de rodapé da p. 7 para explicações sobre alterações na série histórica

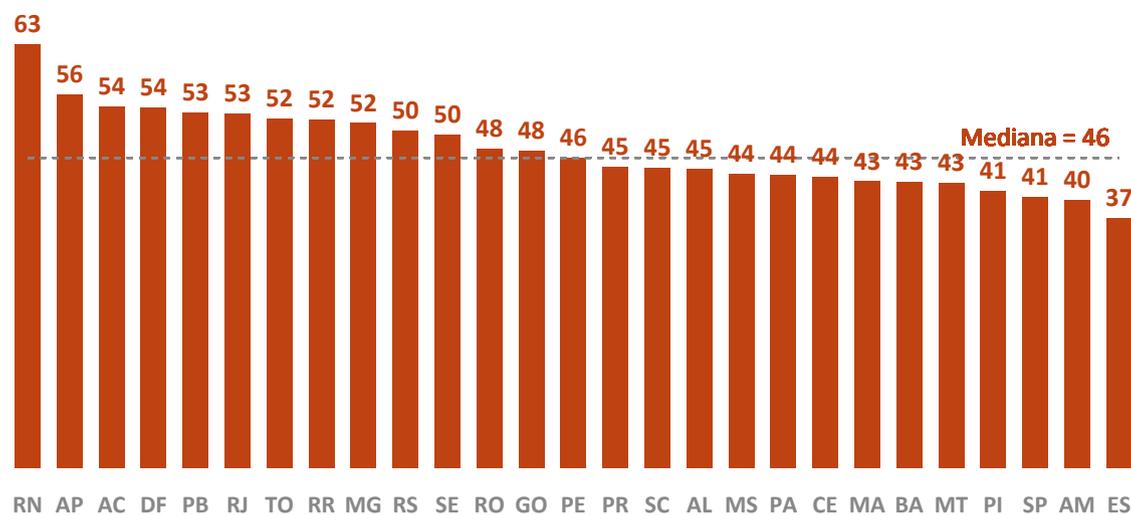


Gráfico 27
Participação das despesas com pessoal no total de despesas primárias — 2022

Dados em: %
 Elaboração própria
 Despesa empenhada
 Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Despesas

Investimentos

O Gráfico 28 mostra que a relação Investimento Total/Receita Corrente Líquida apresentou significativa alta de 30,8% entre 2021 e 2022. Além disso, conforme Gráfico 29, a relação Investimento Recurso Próprio/Investimento Total cresceu 2,2%. Isso sinaliza que, em termos agregados, os Estados e DF estão menos dependentes de transferências de capital e de operações de crédito para investir.

O investimento dos subnacionais é muito relevante no Setor Público¹, e o comportamento observado pode ser um indicativo de que a sequência de quedas na relação Investimento/RCL tenha sido revertida e poderá voltar a crescer no curto prazo.

1 Segundo as *Estatísticas Fiscais do Governo Geral*, em 2022, Estados e Municípios foram responsáveis por aproximadamente 88% da Formação Bruta de Capital Fixo do Governo Geral.

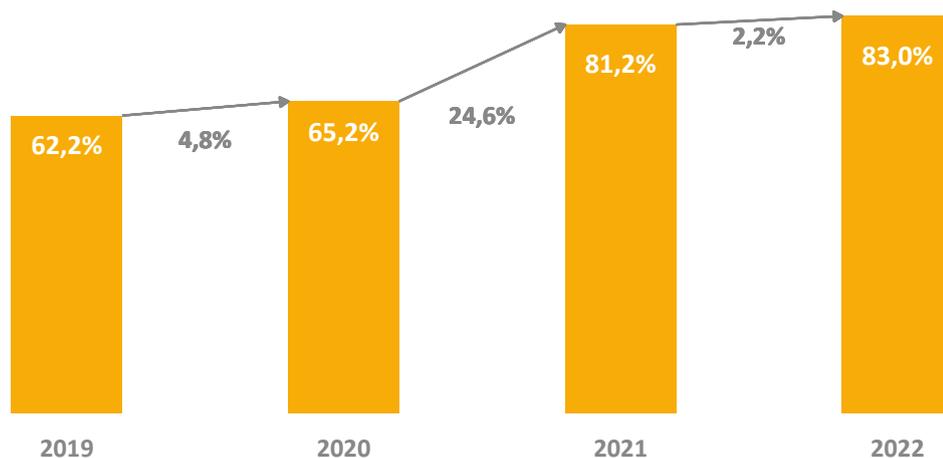


Gráfico 28

Investimento total/Receita Corrente Líquida

Dados em: %

Elaboração própria

Despesa empenhada

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

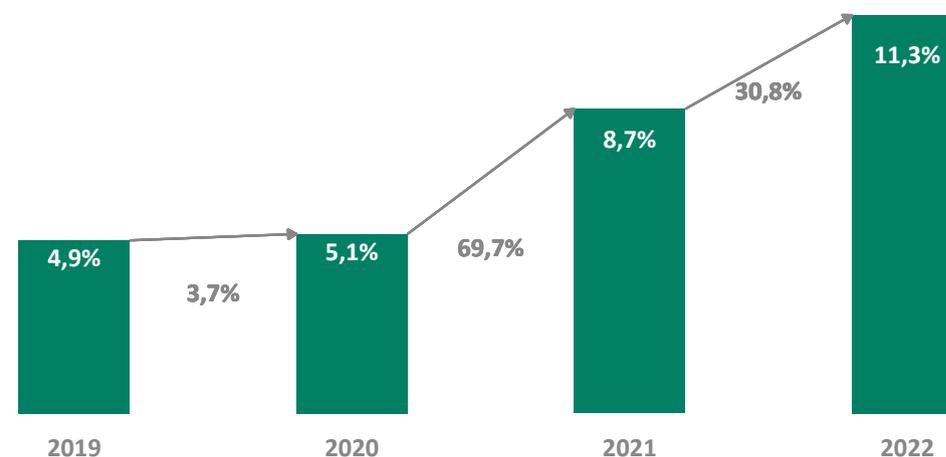


Gráfico 29

Investimento Recursos Próprios/Investimento total

Dados em: %

Elaboração própria

Nota: Investimento com recursos próprios: Investimento Total - Transferências de Capital - Op. de Crédito

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Teto de Gastos

A União vem estabelecendo, há vários anos, instrumentos fiscais que permitam aos entes subnacionais executarem suas políticas públicas com as finanças equilibradas e transparentes. Dentre estes instrumentos, podem ser citados o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, o teto de gastos da Lei Complementar nº 156, de 2016 (LC 156/2016), o Regime de Recuperação Fiscal, o Programa de Equilíbrio Fiscal, o ranking da qualidade da informação contábil, a Capacidade de Pagamento (CAPAG), entre outros.

Especificamente sobre o teto de gastos, a LC 156/2016, resultado do Acordo Federativo celebrado entre a União e os Estados em 20 de junho de 2016, estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Como contrapartida ao auxílio, deveria ser firmado aditivo contratual limitando à variação do IPCA o crescimento das despesas primárias correntes nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo.

Posteriormente, as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, possibilitaram àqueles Estados que haviam descumprido a limitação de despesas em 2018 e 2019 o prolongamento do teto por mais três anos, a conversão ou a substituição de penalidades.

Nesse sentido, nove Estados assinaram seus termos aditivos optando por converter ou substituir as penalidades do descumprimento, com base nos incisos I ou II do art. 4º-A da LC 156/2016, tendo os encargos de inadimplência relativos aos valores não pagos à União imputados ao saldo devedor da dívida. O único Estado que assinou o Termo Aditivo com base no inciso III do art. 4º-A, postergando por mais três anos a limitação, foi Goiás. Um estado

(MT) optou por pagar a penalidade pelo descumprimento da obrigação, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 4º da LC 156/2016.

O Estado de Santa Catarina não assinou, até o momento, o aditivo contratual permitido com base no art. 4º-A da LC 156/2016, e possui uma ação em curso no Supremo Tribunal Federal, com vistas a suspender a aplicação de penalidade, pela União, bem como estabelecer metodologia de apuração do teto de gastos distinta da constante na LC 156/2016. Assim, há uma liminar vigente impedindo a União de aplicar as penalidades.

Há também uma ação do Estado de Goiás em curso no Supremo Tribunal Federal, neste mesmo sentido, solicitando, de forma antecipada, a suspensão da aplicação de penalidade, pela União, ao ente em questão, e buscando estabelecer metodologia de apuração do teto de gastos diferente da constante na LC 156/2016. Convém salientar que a nova limitação das despesas estabelecida pelo inciso III do art. 4º-A para o Estado de Goiás abrange os exercícios de 2021 a 2023, ou seja, ainda está vigente e a apuração do cumprimento (ou não) só será feita no exercício de 2024. O Estado, porém, antecipando-se ao resultado da referida apuração, solicita a suspensão da aplicação das penalidades por possível descumprimento.

Importante registrar ainda que sete Estados, entre os 18 signatários, fizeram esforço fiscal e conseguiram cumprir a limitação das despesas primárias correntes em 2018 e 2019, conforme estabelecido originalmente no art. 4º da LC 156/2016. Essa Lei Complementar estabeleceu, entre outras providências, o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e as medidas de estímulo e reequilíbrio fiscal das unidades federativas.

Despesa de Pessoal

Evolução da Despesa de Pessoal

O crescimento real da despesa com pessoal apresentado no Gráfico 30 demonstra que o quadro geral foi de aumento dos gastos, com mediana da elevação real de 6,4%. Rio Grande do Sul, Paraná e Amapá apresentaram redução da despesa de pessoal, enquanto os demais tiveram aumento. Do lado dos que expandiram os gastos com pessoal, Pernambuco e Espírito Santo apresentaram os maiores números, com crescimentos superiores a 20%.

Apesar da limitação estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal nos 180 dias anteriores ao final do mandato (segundo semestre de 2022), o aumento de gastos com pessoal ocorreu possivelmente como resultado da retomada na concessão de reajustes salariais para servidores dos governos estaduais em períodos anteriores

O monitoramento da evolução da despesa com pessoal é importante, tendo em vista que o caráter rígido dessa despesa, somado ao agravamento da situação previdenciária, dificulta a contenção das despesas para aqueles Estados que já destinam boa parte de sua arrecadação para o pagamento de salários ou aposentadorias.

O Gráfico 31 apresenta o gasto per capita de pessoal por Unidade da Federação. O Distrito Federal é o ente que mais gastou per capita em 2022, com um valor de aproximadamente R\$ 6.400, enquanto Maranhão foi o que menos gastou, com um montante por volta de R\$ 1.700.

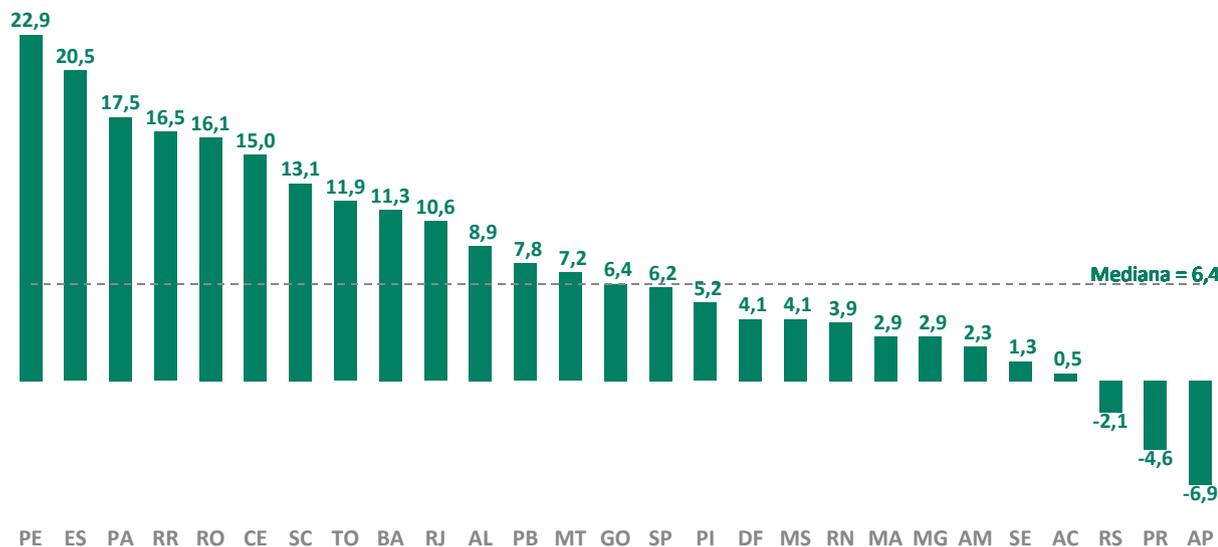


Gráfico 30
Variação real da despesa bruta com pessoal entre 2021 e 2022

Dados em: %

Despesa Bruta com Pessoal segundo critérios do RGF

Deflator: IPCA médio de 2022 / Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Observação: a despesa com pessoal deste gráfico inclui despesas intraorçamentárias, outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização e eventuais ajustes dessas rubricas. A despesa com pessoal do Gráfico 25 não inclui essas rubricas.

Despesa de Pessoal

Despesa de Pessoal per Capita

Gráfico 31

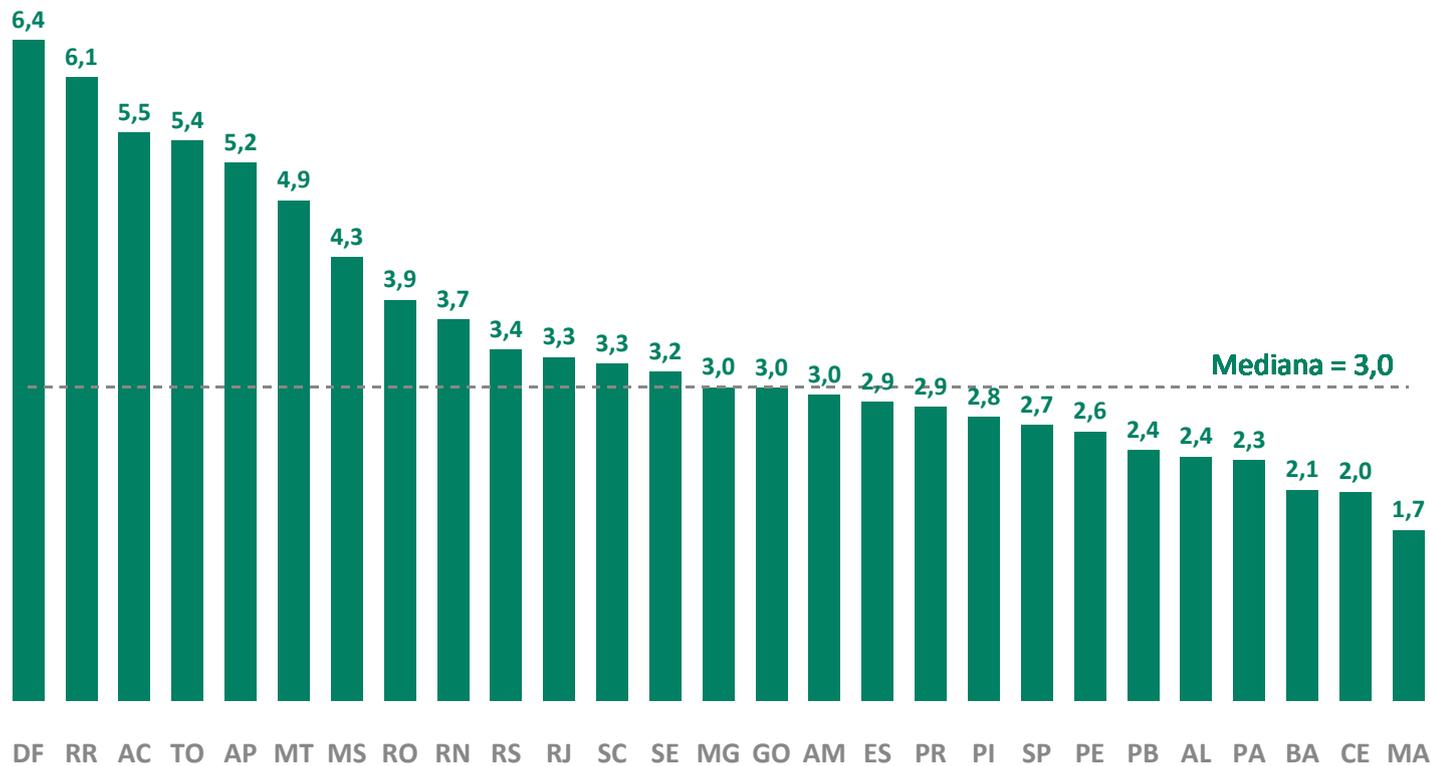
Total de Gastos per Capita com Pessoal do Exercício de 2022

Dados em: R\$ (milhares)

* Projeção de população do Brasil e Unidades Federadas (IBGE). Foi considerada a população de 2021, por ter sido a última projeção da série histórica do IBGE

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional e IBGE



Despesa de Pessoal

Previdência

O Gráfico 32 explicita a evolução do custo dos regimes de previdência estaduais. Entende-se como custo do regime o aporte realizado pelo Tesouro Estadual para cobrir o déficit previdenciário de todos os Poderes. Ou seja, o montante de recursos gastos pelos Tesouros ou Secretarias de Fazenda locais além dos já vinculados à Previdência. O monitoramento desse custo é importante, tendo em vista que são recursos que poderiam estar sendo direcionados para atender e ampliar os serviços básicos exigidos pela sociedade. Ao todo, 15 Estados apresentaram aumento desse custo em 2022.

Os aportes, em valores agregados, aumentaram em 18%. Além disso, verificou-se que o déficit da previdência voltou a aumentar em relação à RCL no ano de 2022, apesar de estar em valores mais baixos que outros anos da série histórica, conforme mostrado no Gráfico 33, o que pode ser creditado à incorporação nos Estados das mudanças promovidas na última reforma da previdência.

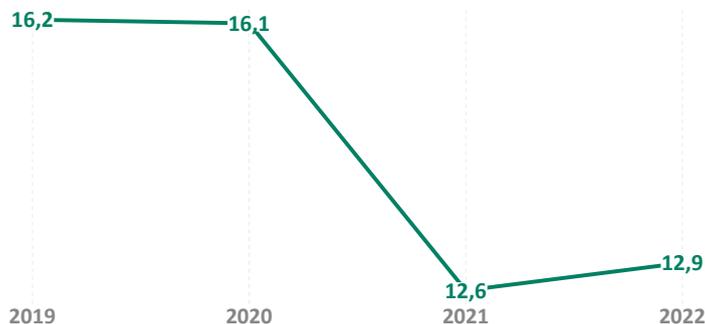


Gráfico 33
Custo Previdenciário/RCL

Dados em: %
Elaboração própria
Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

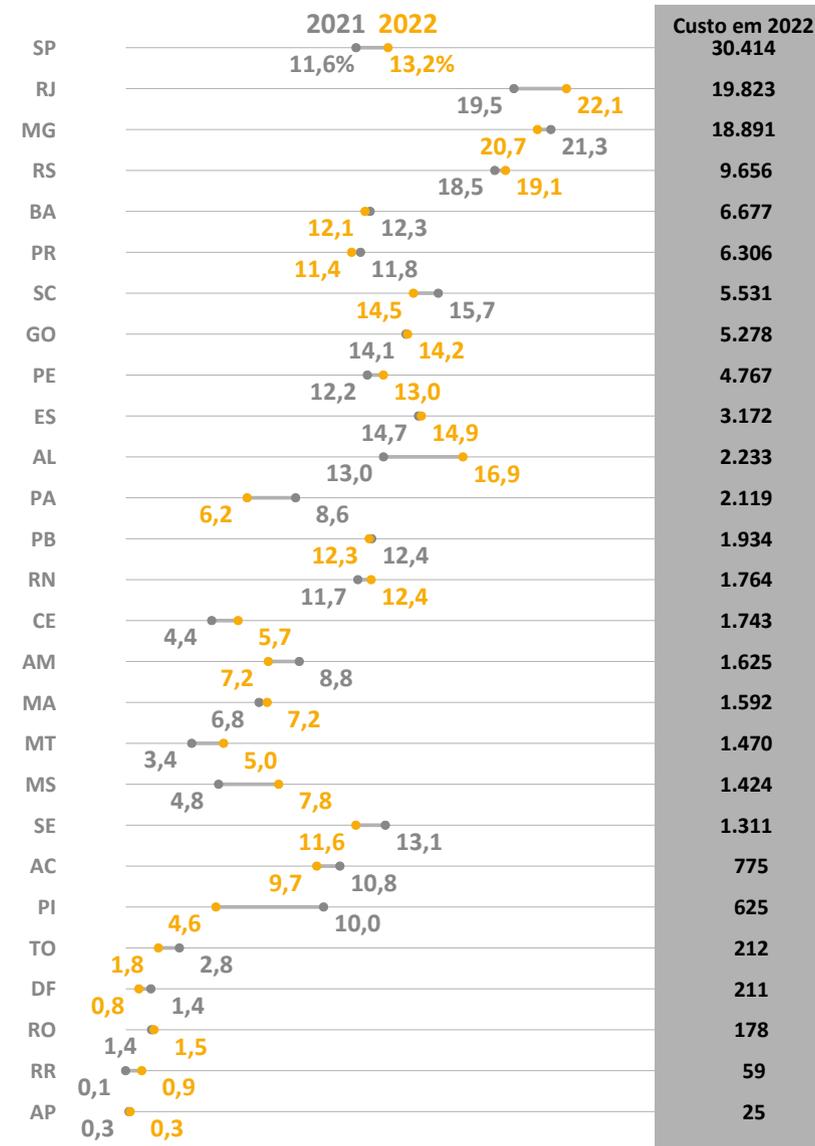
Gráfico 32
Custo previdenciário

Despesas não custeadas com recursos vinculados à Previdência

Dados em: % da RCL (gráfico) e R\$ milhões (custo - coluna em cinza)

Elaboração própria. Ordenado pela ordem decrescente do custo previdenciário

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional



Despesa de Pessoal

O Gráfico 34 mostra a evolução da média entre os Estados e DF das divergências entre os custos dos regimes de previdência estadual calculados utilizando duas fontes distintas de informação: o PAF, que utiliza dados da execução orçamentária dos Estados, com ajustes necessários para apurar o custo real dos inativos e pensionistas para o Tesouro do Estado; e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), com informações declaradas pelos próprios Entes. Obser-

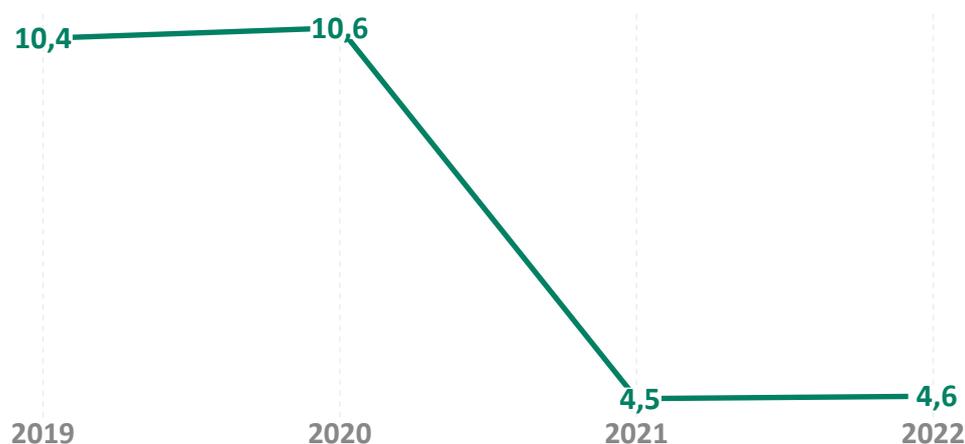


Gráfico 34

Evolução da média entre os Estados e DF da divergência entre o custo da previdência do PAF com o RREO

O cálculo do custo pelo PAF corresponde a Inativos Líquido de Inativos com Recursos Vinculados. O cálculo do custo pelo RREO é realizado pela soma dos déficits dos planos financeiro e previdenciário. Para esse gráfico, o valor do déficit de um plano com superávit é considerado zero.

Foi calculada para cada ano a média entre os Estados e o DF das divergências (em % RCL).

Houve uma alteração na série histórica por mudança da RCL utilizada. No boletim do ano passado, para cada Estado era considerada a RCL de 2021 como denominador para todos os anos. Neste ano, optou-se por utilizar a RCL de cada ano respectivo como denominador.

Elaboração própria

Fontes: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional (RCL e custo segundo PAF) e Siconfi/Tesouro Nacional (RREO)

va-se que essa divergência ficou estável em 2022 em relação ao ano anterior.

O Gráfico 35 compara a evolução recente com as projeções de déficit previdenciário (planos financeiro e previdenciário) publicados pelos Estados no RREO do 6º Bimestre de 2022.

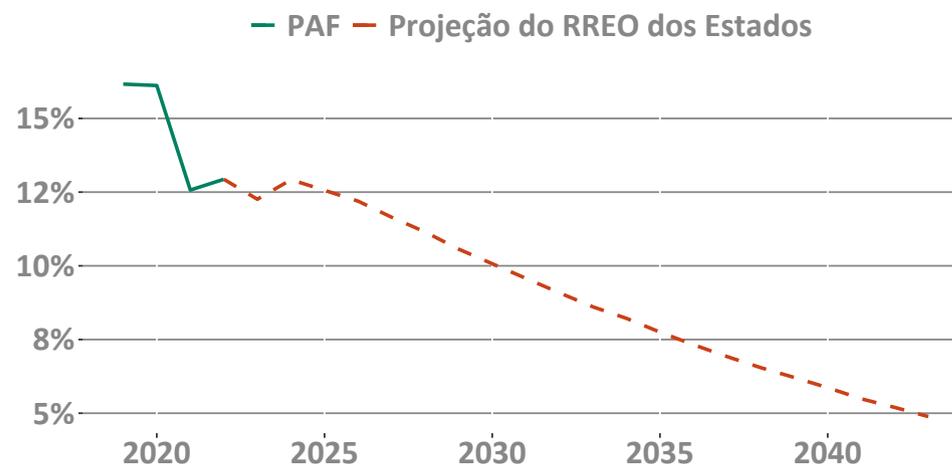


Gráfico 35

Déficit Previdenciário (Planos Financeiro e Previdenciário)/RCL

Dados em: %

Elaboração própria

O cálculo do déficit pelo RREO é realizado pela soma dos déficits dos planos financeiro e previdenciário do Anexo 10. Para esse gráfico, o valor do déficit de um plano com superávit é considerado zero.

Fonte: PAF/Tesouro Nacional (dados realizados e RCL) e RREO/Siconfi (dados projetados)

Despesa de Pessoal

Limite de Alerta

O artigo 169 da Constituição Federal (CF) estabelece que lei complementar disporá sobre limites para a despesa com pessoal da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. A lei que hoje cumpre esse dispositivo da Constituição é a Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com o artigo 19 da LRF, a despesa com pessoal dos Estados e do Distrito Federal não pode ultrapassar 60% da receita corrente líquida. Enquanto o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal utiliza esse limite como uma das metas do Programa, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal utiliza um limite para despesa com pessoal ainda mais restritivo, de 57%, correspondente ao limite prudencial enunciado no art. 22 da LRF, como uma das metas a serem adotadas pelos Estados signatários do Programa.

No entanto, apesar de a LRF definir um limite homogêneo para todos os Entes de cada esfera da Federação, no momento da sua publicação não havia um padrão único estabelecido para apuração desses limites. Sendo assim, como a competência legal para apuração das contas de um Estado ou Município é do Tribunal de Contas local, ocorrem diferenças metodológicas entre os Entes no cálculo da despesa de pessoal para efeitos de cumprimento dos limites.

No contexto do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (ambos denominados PAF), contudo, o Tesouro Nacional é o órgão responsável pela avaliação de cumprimento de metas de todos os Estados signatários e utiliza, exclusivamente no âmbito do referido Programa, uma metodologia única para todos, seguindo os padrões do MDF e do MCASP. As análises feitas

neste texto são baseadas nessa metodologia padronizada. Para efeitos de comparação, os dados dos Estados que não possuem PAF também foram ajustados de acordo com a metodologia.

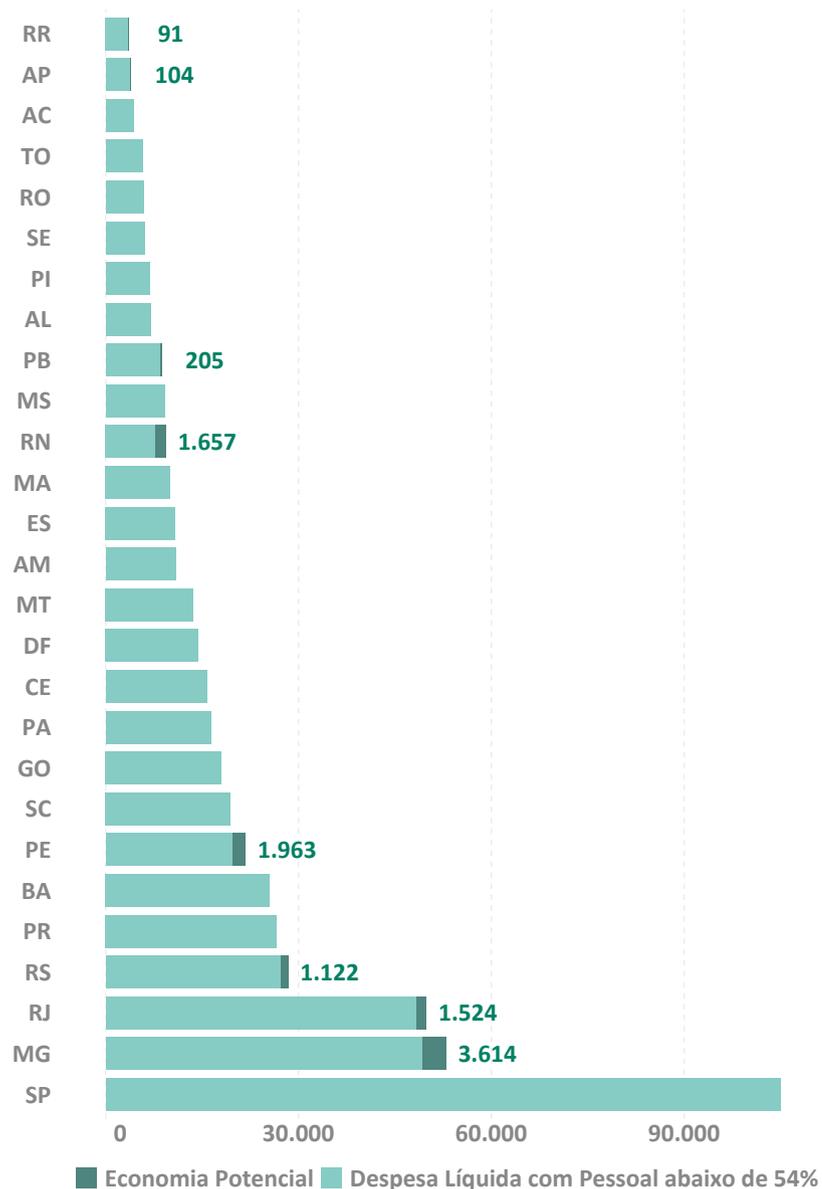
Como forma de evitar que os Estados ultrapassem os limites definidos na lei, a LRF estabelece um “limite de alerta”. Cabe aos Tribunais de Contas alertar os Poderes estaduais quando constatarem que o montante da despesa de pessoal ultrapassou 90% do limite definido na lei, ou seja, 54% da receita corrente líquida. Vale ressaltar que, para efeito de cumprimento da LRF, a metodologia de cálculo é aquela sancionada pelos respectivos Tribunais de Contas locais.

A apuração dos dados ajustados pelo Tesouro aponta os Estados que estariam descumprindo o limite de 57%, mesmo que os dados oficiais divulgados pelo Estado não indiquem o descumprimento. Além disso, é possível que esse excesso de gastos com pessoal não captado pelos demonstrativos oficiais estaduais seja parte relevante dos motivos da crise fiscal vivenciada por alguns Estados nos últimos anos.

O Gráfico 36 faz uma simulação da relação entre a despesa de pessoal e a receita corrente líquida, caso todos os Estados utilizassem a metodologia do Tesouro Nacional, para efeito de cumprimento do “limite de alerta”. De acordo com os dados, Amapá, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima não conseguiriam respeitar esse limite.

Além disso, o Gráfico 36 também demonstra a possível economia que teriam os Estados caso respeitassem o “limite de alerta” da LRF. A ideia é explicitar o total de recursos que poderiam ter sido utilizados em outras

Despesa de Pessoal



áreas (investimentos, por exemplo) caso os Estados respeitassem o limite de 54% para a relação Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida. Implicitamente, assume-se que as medidas previstas na legislação, que o ente deve adotar quando atinge o limite de alerta, seriam suficientes para que a despesa não superasse o limite no ano seguinte. Considerando somente o ano de 2022, a economia total seria de R\$ 10,3 bilhões.

Os casos mais significativos são do Rio Grande do Norte e Pernambuco, que possuem o maior valor da despesa com pessoal em percentual da receita corrente líquida. Em termos de valores absolutos, o Estado que apresenta a maior diferença é Minas Gerais, que poderia ter economizado cerca de R\$ 3,6 bilhões se tivesse adotado medidas para conter a elevação da despesa com pessoal quando a relação chegou a 54%.

Gráfico 36
Limite de alerta da despesa líquida com pessoal da LRF (54% da RCL) - Economia potencial de recursos em 2022

Dados em: R\$ milhões

Elaboração própria

RCL ajustada para fins de despesa de pessoal

Fontes: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional e Siconfi/Tesouro Nacional

Despesa de Pessoal

Limites de Despesa de Pessoal

Rio Grande do Norte, Pernambuco e Minas Gerais apresentam comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesas com pessoal superior ao limite de 57%, estando, portanto, acima do limite prudencial.

Destaca-se, ainda, a participação que as despesas com inativos de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul têm no conjunto das despesas com pessoal.

Verificou-se uma relevante melhora na situação dos entes em 2022, tendo em vista que em 2017, o pior ano da série história desde 2015, apenas o Distrito Federal e 6 Estados possuíam tal indicador abaixo do referencial de 57%.

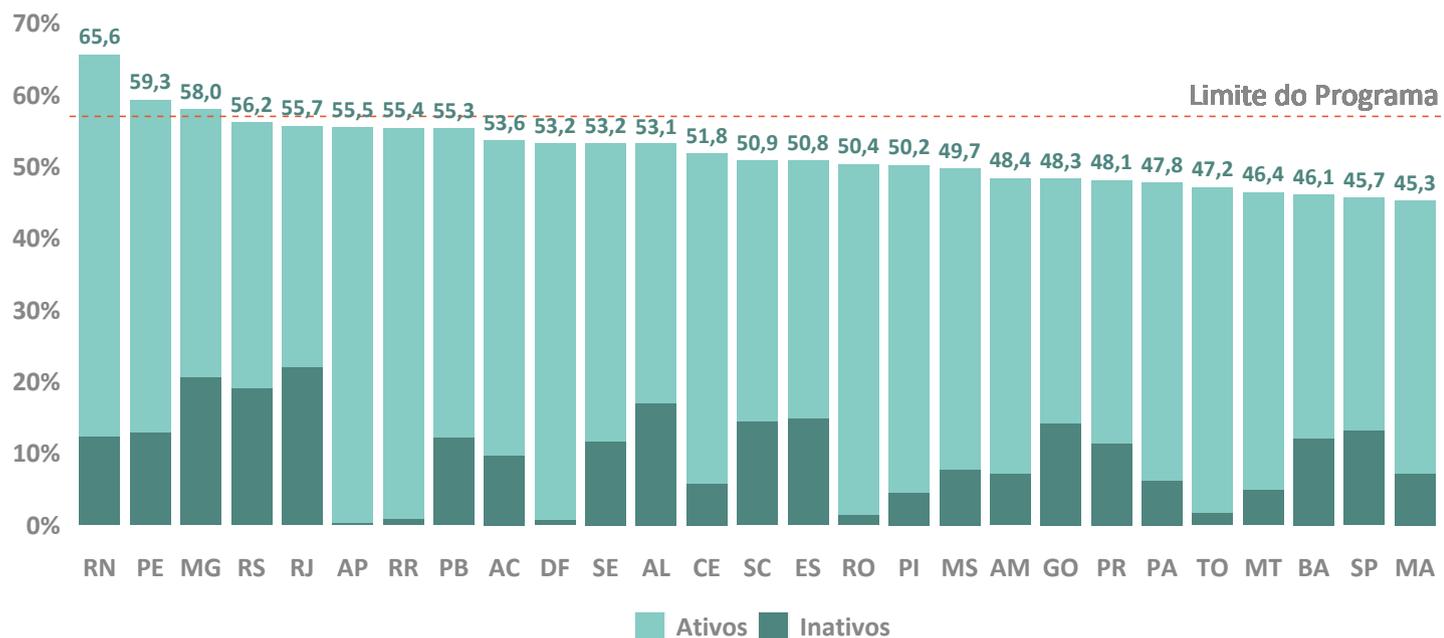


Gráfico 37
Relação entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida do exercício de 2022

Dados em: %
Elaboração própria
RCL ajustada para fins de despesa de pessoal
Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Despesa de Pessoal

A Tabela 9 apresenta a evolução da Despesa com Pessoal em proporção da Receita Corrente Líquida para todos os Estados e o Distrito Federal nos exercícios de 2016 a 2022.

Estado	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AC	57,4	63,5	65,9	64,2	63,0	60,0	53,6
AL	56,8	60,6	59,0	56,5	50,5	44,7	53,1
AM	52,7	55,6	54,4	56,9	54,0	52,6	48,4
AP	55,2	56,6	56,7	53,8	56,6	56,1	55,5
BA	58,3	61,0	59,5	58,4	54,0	45,6	46,1
CE	54,1	56,0	56,3	55,4	53,9	47,6	51,8
DF	58,9	55,0	50,3	52,8	51,3	48,0	53,2
ES	55,1	54,6	52,3	46,1	49,0	43,0	50,8
GO	57,0	58,4	65,5	58,4	54,2	46,5	48,3
MA	51,4	57,3	57,3	55,2	50,1	46,5	45,3
MG	75,6	79,3	78,2	69,5	64,1	57,2	58,0
MS	67,0	77,1	63,8	61,5	54,3	44,9	49,7
MT	61,9	64,9	69,3	62,6	52,7	44,5	46,4
PA	61,3	57,9	57,7	53,7	51,3	49,1	47,8
PB	62,6	63,2	62,8	61,0	62,9	57,3	55,3
PE	55,6	58,1	58,5	57,2	55,8	49,6	59,3
PI	59,6	60,5	65,3	57,9	47,8	56,8	50,2
PR	57,0	61,1	59,3	60,1	59,4	50,0	48,1
RJ	72,0	72,5	63,6	65,0	67,0	48,9	55,7
RN	69,6	72,1	75,0	72,9	68,7	65,7	65,6
RO	52,8	55,2	53,5	50,7	47,4	45,6	50,4
RR	52,7	62,1	58,1	55,8	56,3	49,5	55,4
RS	65,6	69,1	66,9	66,5	62,7	51,5	56,2
SC	57,7	60,6	59,3	56,4	54,9	51,8	50,9
SE	60,4	63,7	59,1	58,1	58,0	57,1	53,2
SP	56,4	53,6	54,2	52,9	53,9	45,4	45,7
TO	59,9	69,9	79,2	66,4	56,0	48,7	47,2

Tabela 9
Evolução da Despesa com Pessoal em proporção da RCL de 2016 a 2022

Valores em %

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Despesa de Pessoal

Podemos verificar no Gráfico 38 que, em comparação com 2021, um total de 12 Estados diminuíram o percentual da relação entre a Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida (arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000).

Verifica-se que, ao ordenar os Estados que mais conseguiram reduzir a relação DP/RCL de 2021 para 2022, destacam-se os Estados de Piauí e do Acre. Já os maiores aumentos ocorreram em Pernambuco e Alagoas.

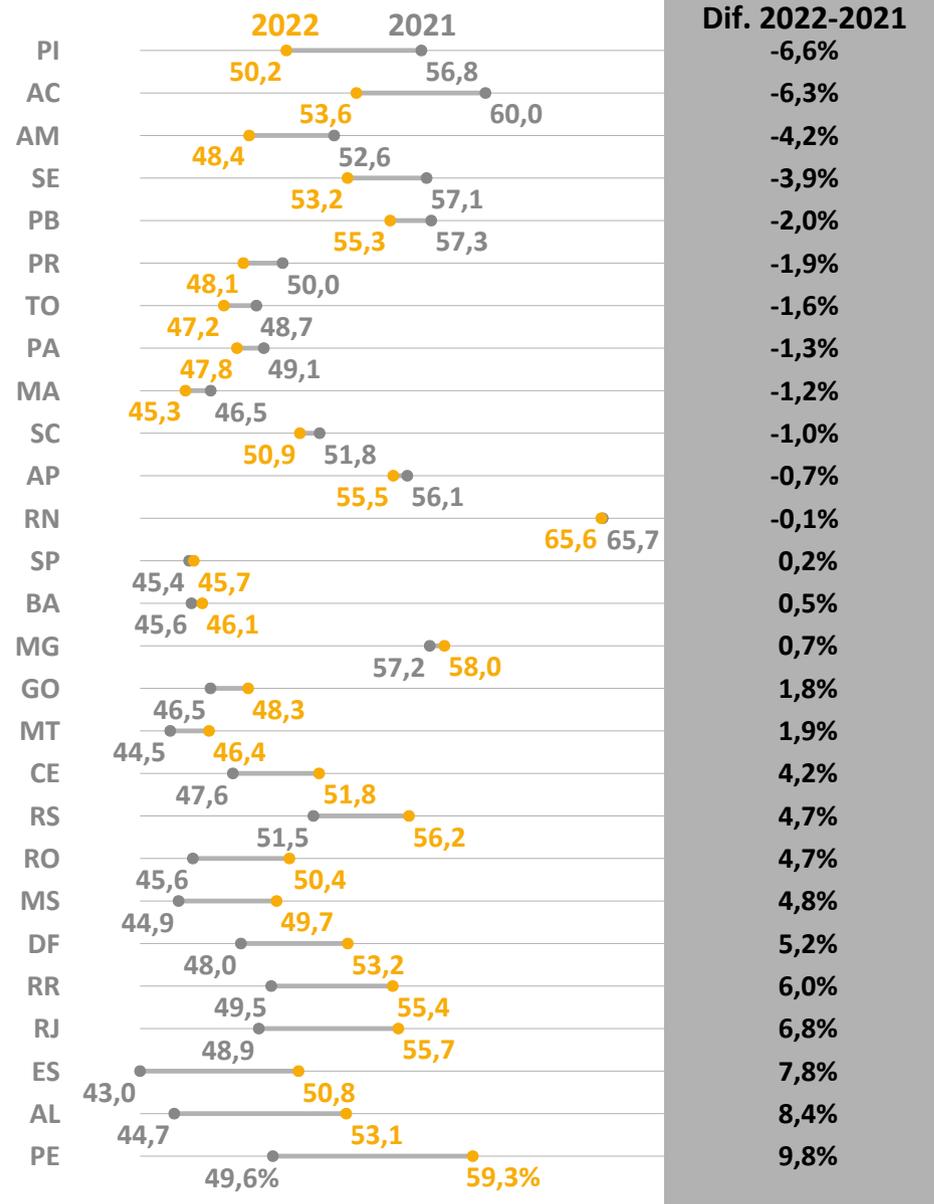
Gráfico 38

Relação entre a Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida Ajustada

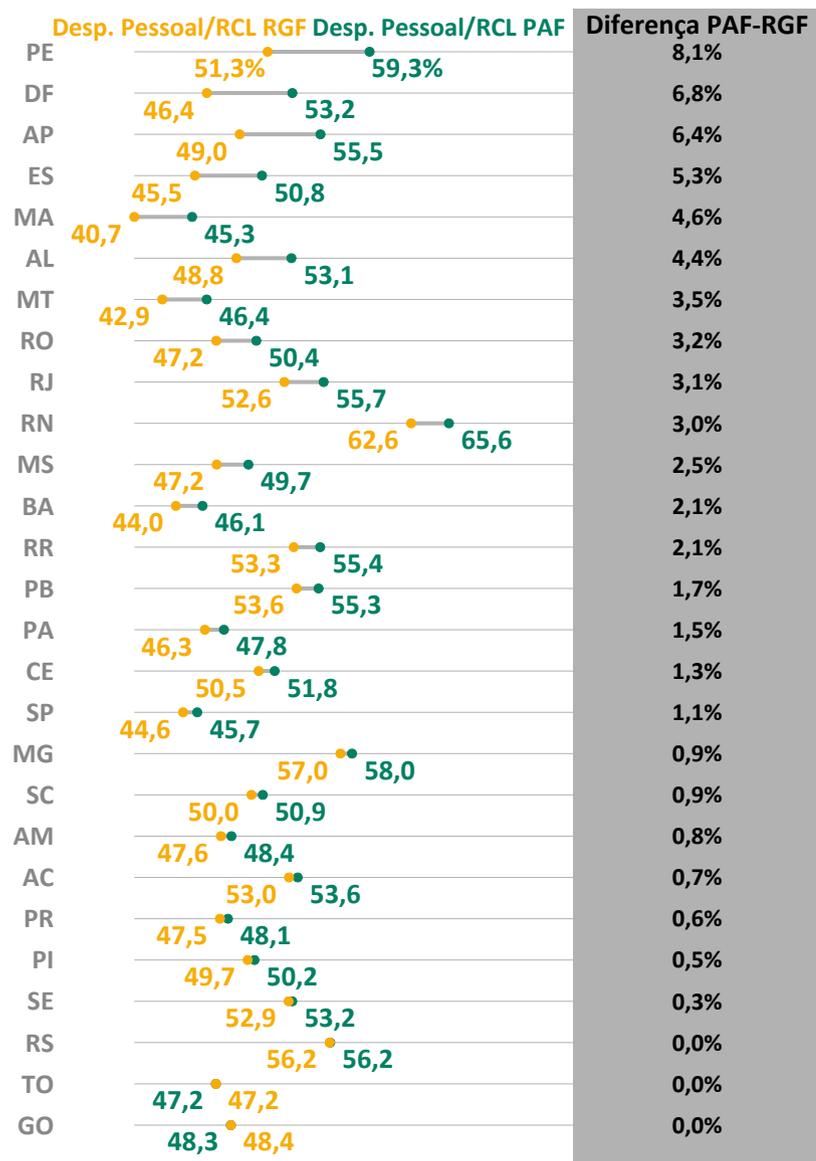
Dados em: % da RCL
Elaboração própria

Ordenado pela diferença entre os anos

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional



Despesa de Pessoal



De acordo com a LRF, os Estados não devem exceder o limite de 60% da relação Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida. No entanto, em alguns casos, há diferença nas metodologias aplicadas pelos respectivos Tribunais de Contas para os cálculos da despesa com pessoal em relação àquela aplicada no PAF, como pode ser observado no Gráfico 39. Alguns Estados, por exemplo, não consideram em suas despesas com pessoal algumas rubricas de despesas importantes, como as despesas com pensionistas, imposto de renda retido na fonte e as despesas com obrigações patronais.

A STN tem trabalhado para que essas divergências sejam reduzidas. Nesse sentido, cabe destacar as alterações feitas pela Lei Complementar nº 178, de 2021, e pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

Segundo os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelos Estados, apenas o Rio Grande do Norte ultrapassou o limite de comprometimento de 60% da RCL com despesas com pessoal.

Gráfico 39
Comparativo despesa com pessoal 2022 — todos os poderes — RGF X PAF

Dados em: % da RCL
Elaboração própria
Despesa por competência
RCL ajustada para fins de despesa de pessoal
A coluna em cinza, utilizada para ordenação dos dados, representa a diferença entre os valores do RGF e do PAF

Despesa de Pessoal

Despesas com pessoal das organizações sociais

Desde a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (válido para o exercício de 2018), foi incluída a orientação de que despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta devem integrar o cálculo da despesa líquida com pessoal dos entes. O texto do manual deixa claro que não depende da forma de contratação:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas. (MDF 12ª Edição, p. 498)

No entanto, devido às Portarias da STN nº 233/2019 e 377/2020, os valores não foram considerados no cômputo da despesa total com pessoal até o exercício de 2021, para que os entes pudessem adequar suas rotinas contábeis à regra do MDF.

Nesse ínterim, a STN publicou a Nota Técnica Sei nº 45799/2020/ME com as informações para esse tipo de registro.

Na análise fiscal do exercício de 2022, primeiro ano de cômputo dessas despesas, verificamos que:

- Nove estados não executam esse tipo de despesa (ou a análise fiscal não foi capaz de identificá-la);

- Cinco estados fizeram o registro de acordo com a natureza de despesa e/ou conta de controle indicada pela STN;

- Sete estados, apesar de não registrarem conforme a orientação, forneceram informações para o cômputo desse valor;

- Seis estados não seguem a orientação nem forneceram o dado necessário sob as alegações de que a forma de contratação utilizada não está elencada no MDF; de que os contratos são pactuados de forma diferente (por meta de volume de atendimento); de que o Decreto Legislativo nº 79/2022 sustou a Portaria que tratava da entrada em vigor da regra; e até mesmo de que não fora possível levantar essa informação.

De forma a padronizar a análise, aos seis estados que não disponibilizaram a informação, foi feita uma análise dos elementos de despesa afins dentro do grupo 3 “Outras Despesas Correntes” e foram imputados valores a esse título, conforme a seguinte orientação do MDF 12ª edição, p. 500:

Na ausência de registro dos valores referentes à despesa com pessoal decorrentes da prestação de contas das organizações com contrato de gestão, poderá ser considerado, para fins de apuração do limite estabelecido pelo art. 19 da LRF, o total dos recursos transferidos nesta modalidade de contratação.

Serviço da Dívida

O Gráfico 40 mostra a razão entre o serviço da dívida (juros, encargos e amortização) pago e a receita corrente líquida (RCL), se considerados todos os Estados. Os dados até 2022 correspondem ao realizado, conforme apurado no PAF. Os dados de 2023 em diante retratam as projeções realizadas pelo Tesouro Nacional considerando apenas o estoque de operações de crédito já contratadas.

A queda ocorrida após 2015 é explicada pelos efeitos das Leis Complementares nos. 148, de 2014, que alterou os encargos, e 156, de 2016, que

alongou o prazo das principais dívidas dos Estados com a União e também suspendeu temporariamente os pagamentos.

Em 2020 nota-se uma queda acentuada devido ao alívio no serviço da dívida promovido pela Lei Complementar nº 173, de 2020, no âmbito do pacote de auxílio ao combate à pandemia. Os efeitos dessa Lei sobre o serviço da dívida, no entanto, ficaram restritos ao ano de 2020.

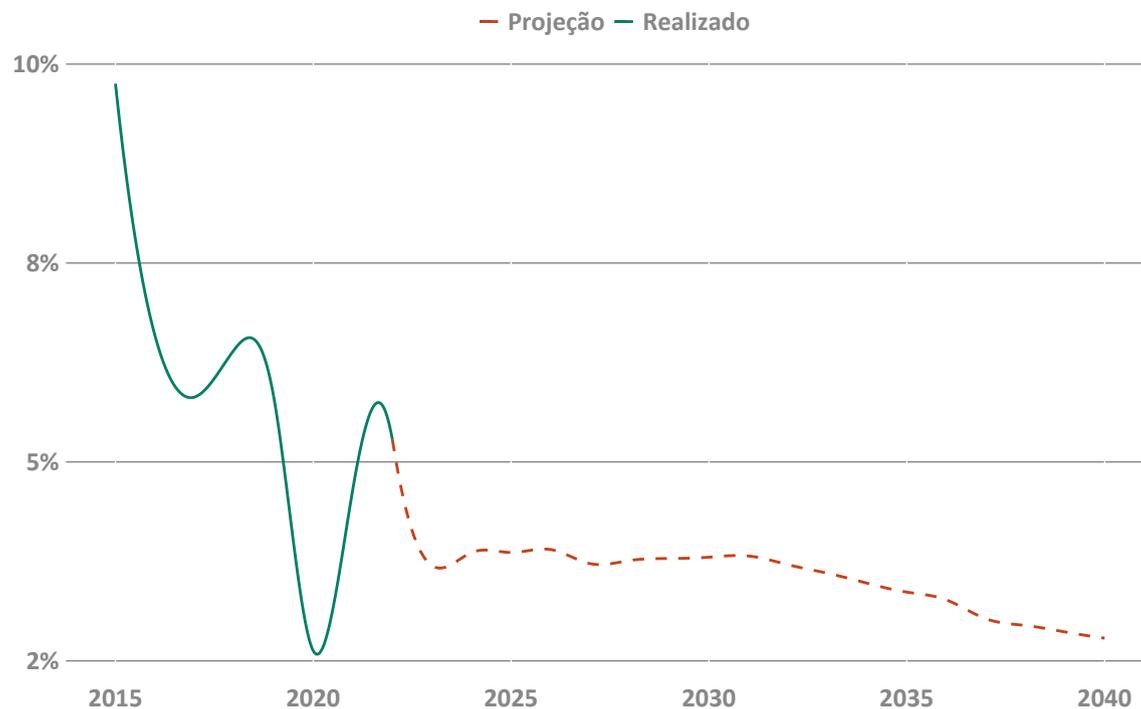


Gráfico 40
Evolução do Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida

Dados em: % da RCL

Elaboração própria

Serviço da dívida pago

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Dívida Consolidada

Quanto ao estoque da dívida, a maior parte da dívida dos Estados é contratual, fruto de reestruturação com a União (65,4% do total), conforme Tabela 10. Os empréstimos e financiamentos junto a instituições financeiras internas e externas, por sua vez, representaram 23,7% do endividamento estadual total.

Tabela 10
Estoque da Dívida

Dados em R\$ milhões

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Discriminação	Valor	% da DC
Dívida Consolidada (DC)	1.036.083,7	100,0
Dívida Contratual	935.632,2	90,3
Empréstimos e Financiamentos	245.055,9	23,7
Internos	117.544,3	11,3
Bancos federais com garantia da União	88.969,3	8,6
Bancos federais sem garantia da União	24.840,4	2,4
Outras Dívidas contratuais	3.734,6	0,4
Externos	127.511,6	12,3
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios com a União	677.691,9	65,4
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	11.945,7	1,2
Demais Dívidas Contratuais	938,6	0,1
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) Vencidos e Não Pagos	89.229,6	8,6
Outras Dívidas	11.222,0	1,1

Dívida Consolidada

O Gráfico 41 apresenta a relação Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida, que indica o grau de endividamento do Ente. Essa relação diminuiu para a maioria dos Estados entre 2021 e 2022.

As maiores altas foram verificadas para o Rio Grande do Sul e para Alagoas, de 18,1 e 7,4 pontos percentuais de suas respectivas relações entre Dívida Consolidada e Receita Corrente Líquida.

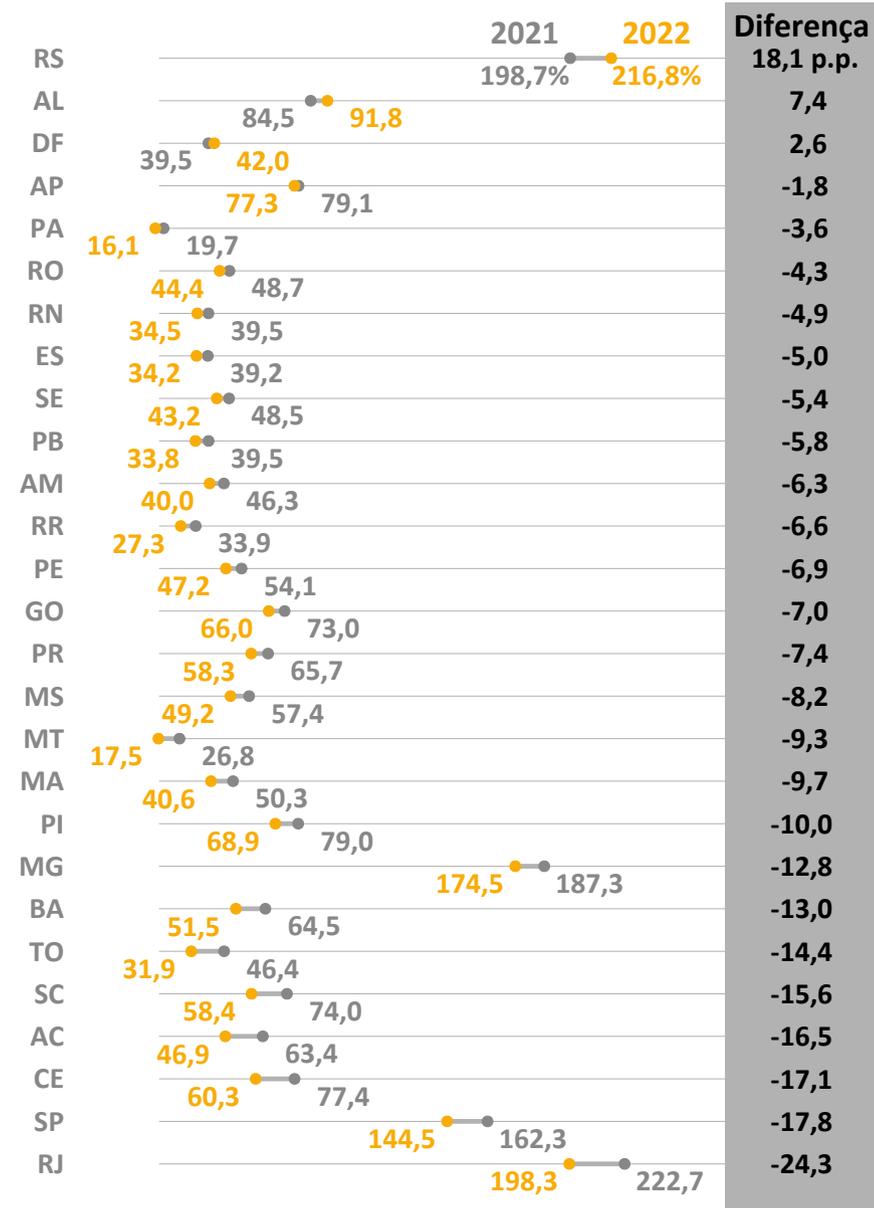
Entre os Estados, os que apresentaram a maior redução entre 2021 e 2022 na relação Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida foram o Rio de Janeiro e São Paulo, de -24,3 p.p e -17,8 p.p., respectivamente.

Gráfico 41
Relação entre a Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida

Dados em: % da RCL
Elaboração própria

Dados ordenados pela coluna em cinza, que mostra a diferença entre os anos

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional



Panorama dos resultados consolidados de todos os Estados e Distrito Federal

A LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, por meio do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), as unidades da federação divulgam suas posições para Disponibilidade de Caixa Bruta e Obrigações Financeiras, visando a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

Esse Anexo 5 apresenta informações de forma segregada por Recursos Vinculados (RV) e Não Vinculados (RNV). Um recurso possui vinculação quando tem sua aplicação destinada ao atendimento de finalidades específicas estabelecidas em norma. Desta forma, é possível verificar se houve equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa ao final do período analisado.

A Tabela 11 apresenta os resultados consolidados para o Poder Executivo de todos os Estados e Distrito Federal ao final dos exercícios de 2021 e 2022 – já incluídos os ajustes decorrentes da análise fiscal de 2022, realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que são abordados no Gráfico 42.

Verifica-se, a partir dos dados da Tabela 11, que a Disponibilidade de Caixa Bruta teve redução da ordem de 16,4% para recursos não vinculados e ampliação de 50,4% para recursos vinculados, ao passo que as obrigações financeiras encerraram o exercício de 2022 com variação de -64,2% para recursos não vinculados e aumento de 88,8% para recursos vinculados, quando comparadas com a posição do final de 2021. Como resultado, os Estados da federação encerraram o exercício de 2022 em condições de liquidez mais favoráveis do que aquelas observadas no exercício de 2021 (205,7% maior em recursos não vinculados e 29,2% maior em recursos vinculados).

Disponibilidade de Caixa e Obrigações Financeiras dos Estados e DF	2021	2022	Variação %
Recursos não vinculados			
Disponibilidade de Caixa Bruta	119.854,29	100.239,57	-16,37%
Obrigações Financeiras	98.604,04	35.273,54	-64,23%
Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício)	21.250,25	64.966,03	205,72%
Recursos vinculados			
Disponibilidade de Caixa Bruta	105.508,30	158.726,30	50,44%
Obrigações Financeiras	37.598,97	70.993,47	88,82%
Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício)	67.909,33	87.732,84	29,19%
Total			
Disponibilidade de Caixa Bruta	225.362,60	258.965,87	14,91%
Obrigações Financeiras	136.203,01	106.267,00	-21,98%
Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício)	89.159,58	152.698,87	71,26%

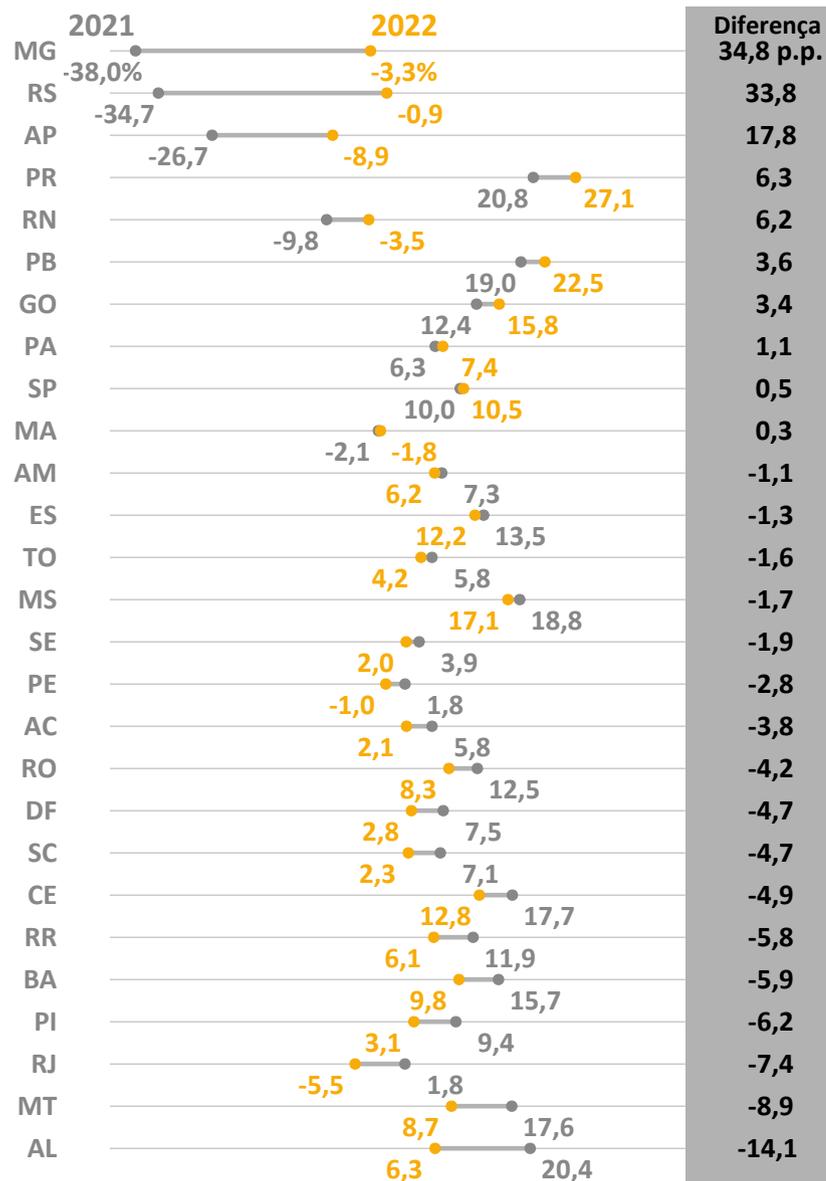
Tabela 11
Disponibilidade de caixa e obrigações financeiras

Valores em R\$ milhões

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Liquidez



Situação da liquidez: maiores e menores

Conforme pode ser observado do Gráfico 42, entre os Estados que apresentaram maiores variações positivas da disponibilidade de caixa líquida de recursos não vinculados, em percentual da Receita Corrente Líquida, estão Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Amapá. No entanto, todos esses Estados continuam a ter disponibilidade de caixa líquida negativa.

Já entre os Estados que mostraram uma piora nesse indicador, cabe mencionar os Estados de Pernambuco e do Rio de Janeiro, que apresentavam disponibilidade de caixa bruta de recursos não vinculados suficiente para cobrir suas obrigações financeiras em 2021, mas passaram a apresentar disponibilidade de caixa líquida negativa em 2022.



Entenda mais

Disponibilidade de caixa líquida pode ser negativa?

Sim, isso indica que as obrigações financeiras são maiores que a disponibilidade de caixa **bruta**. A disponibilidade de caixa líquida é o resultado da disponibilidade de caixa **bruta** menos as obrigações financeiras

Gráfico 42
Disponibilidade de Caixa Líquida – Recursos não Vinculados (RNV)

Dados em: % da RCL

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

O PAF e a análise financeira do Tesouro Nacional acerca da liquidez

Ressalta-se que a melhora na situação de liquidez dos Estados é percebida por meio da quantidade de entes que passaram a ter disponibilidade de caixa líquida de recursos não vinculados positiva no exercício de 2022, que correspondem aos classificados como “A” no índice de liquidez segundo a metodologia da capacidade de pagamento (CAPAG). As mudanças entre os anos podem ser verificadas na Tabela 12. Em 2021, vinte e um Estados e o DF possuíam disponibilidade de caixa líquida positiva, ao passo que, em 2022, dezenove Estados e o Distrito Federal encerraram o exercício com esse indicador positivo.

Cabe mencionar, ainda, que os resultados apresentados na Tabela 11 e na Tabela 12 foram padronizados e apurados segundo os conceitos do MDF e MCASP, o que ensejou a realização de ajustes por parte da Secretaria do Tesouro Nacional nos demonstrativos apresentados para a maioria dos Estados.

Tabela 12
Disponibilidade de caixa líquida dos recursos não vinculados positiva (classificação “A” do índice de liquidez da CAPAG)

Valores em R\$ milhões

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

UF	Disponibilidade Líquida dos RNV 2021		Disponibilidade Líquida dos RNV 2022	
AC	388,29	☺	164,72	☺
AL	2.549,97	☺	828,22	☺
AM	1.381,93	☺	1.397,13	☺
AP	-1.767,47	☹	-642,80	☹
BA	7.119,67	☺	5.432,20	☺
CE	4.463,39	☺	3.904,70	☺
DF	1.951,48	☺	752,65	☺
ES	2.541,34	☺	2.597,56	☺
GO	3.916,38	☺	5.870,42	☺
MA	-398,74	☹	-395,25	☹
MG	-31.359,38	☹	-2.982,11	☹
MS	2.974,65	☺	3.133,34	☺
MT	4.337,57	☺	2.558,58	☺
PA	1.696,53	☺	2.547,73	☺
PB	2.474,40	☺	3.550,63	☺
PE	576,41	☺	-370,68	☹
PI	1.071,79	☺	425,66	☺
PR	9.880,46	☺	14.978,17	☺
RJ	1.506,97	☺	-4.972,96	☹
RN	-1.196,10	☹	-502,83	☹
RO	1.256,11	☺	966,82	☺
RR	639,57	☺	388,66	☺
RS	-17.707,66	☹	-435,71	☹
SC	2.190,84	☺	889,21	☺
SE	379,68	☺	226,27	☺
SP	19.790,90	☺	24.146,82	☺
TO	591,27	☺	508,88	☺

☺ Positiva

☹ Negativa

Liquidez

Conforme previsto no Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios, no exercício de 2022, as análises fiscais passaram a considerar que entes com insuficiências na disponibilidade de caixa líquida de fontes de recursos vinculadas, antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício, deverão possuir disponibilidade de caixa de recursos não vinculados suficiente para compensar as eventuais insuficiências identificadas. Assim, apenas a parte remanescente da disponibilidade de caixa bruta, após tais compensações, foi utilizada para o cálculo do indicador de liquidez. Esse ajuste nos cálculos permite maior transparência quanto à real situação de liquidez do ente.

A cobertura dessas insuficiências é realizada até o limite da disponibilidade de caixa bruta não vinculada do ente, ou seja, no limite, o ente obterá disponibilidade de caixa bruta zerada após tais compensações, mostrando não possuir liquidez. No entanto, apesar de apontar para a falta de liquidez, o valor zerado não apresenta o montante da insuficiência, que será apresentado nesta seção.

Na Tabela 13 encontram-se listados os estados que apresentaram insuficiência na disponibilidade de caixa líquida de recursos não vinculados antes da

inscrição em restos a pagar não processados do exercício. No caso dos estados do Amapá e Pernambuco, apesar das insuficiências na disponibilidade de caixa líquida de recursos não vinculados, os entes apresentaram disponibilidade de caixa bruta suficiente para compensar todas as insuficiências de fontes vinculadas. Já para os demais estados, não foi possível cobrir todas as insuficiências vinculadas com disponibilidades não vinculadas. Ressalta-se que os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul fazem parte do Regime de Recuperação Fiscal.

Menciona-se adicionalmente que durante a análise fiscal dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, Tocantins e do Distrito Federal também foram realizados ajustes para cobrir a insuficiência na disponibilidade de caixa líquida, de fontes de recursos vinculadas, antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício. No entanto, esses ajustes não comprometeram as respectivas disponibilidades de caixa líquida de fontes de recursos não vinculadas.

Ente	Insuficiências		
	Recursos Não Vinculados	Recursos Vinculados	Total
AP	-642.799.877,96		-642.799.877,96
MA	-395.252.650,27	-654.297.162,75	-1.049.549.813,02
MG	-2.982.114.899,92	-3.085.043.497,81	-6.067.158.397,73
PE	-370.680.297,30		-370.680.297,30
RJ	-4.972.963.893,01	-616.849.183,25	-5.589.813.076,26
RN	-502.829.605,32	-1.858.583.319,12	-2.361.412.924,44
RS	-435.708.593,55	-1.280.539.310,29	-1.716.247.903,84

Tabela 13
Insuficiência na disponibilidade de caixa líquida de recursos não vinculados

Valores em R\$

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Estatais

O Gráfico 43 mostra a quantidade de estatais por Estado, separadas entre dependentes e não dependentes. Em termos relativos, **42% das empresas declaradas pelos Estados são dependentes**, ou seja, 124 empresas do total de 292 declaradas. O número de estatais por Estado varia de 2 a 24, sendo que o Acre possui apenas empresas dependentes. Já Rio Grande do Sul, Rondônia e Tocantins possuem somente empresas não dependentes.

Segundo a Resolução nº 43, de 2021, do Senado Federal, uma empresa dependente é aquela que tenha recebido, no exercício anterior, recursos do seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

Em termos de quantidade, o Distrito Federal lidera o ranking com um total de 24 empresas, seguido por Rio de Janeiro com 22. Entre os Estados com a menor quantidade de empresas estatais, tem-se Amapá e Tocantins com, respectivamente, 3 e 2 empresas. Rio de Janeiro apresenta o maior número de empresas dependentes (15), seguido por Acre (12) e pela Paraíba (11). Ao considerar apenas as empresas não dependentes, Distrito Federal lidera com um conjunto de 17 empresas, seguido por Minas Gerais (14) e Santa Catarina (13).

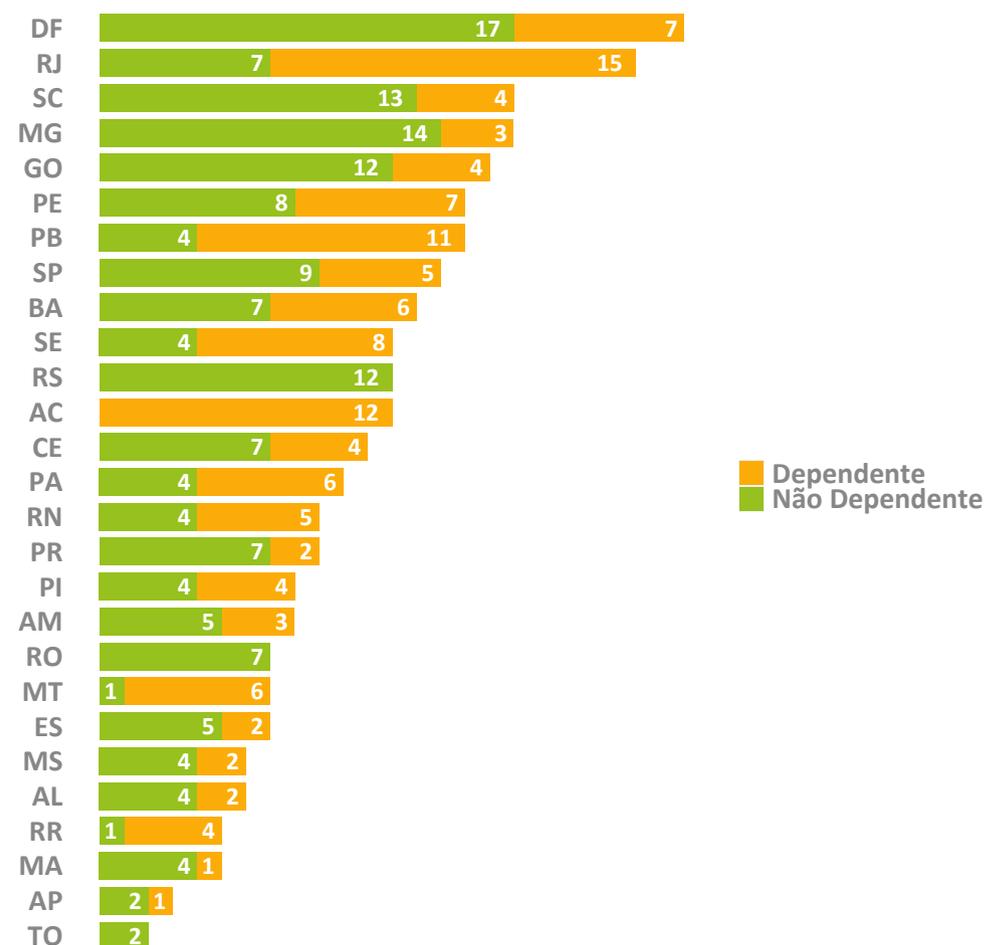
A atuação do Estado por meio de empresas estatais tem previsão no artigo 173 da Constituição de 1988:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Gráfico 43
Empresas Estatais por Estado

Elaboração própria

Fonte: Informado pelos Estados

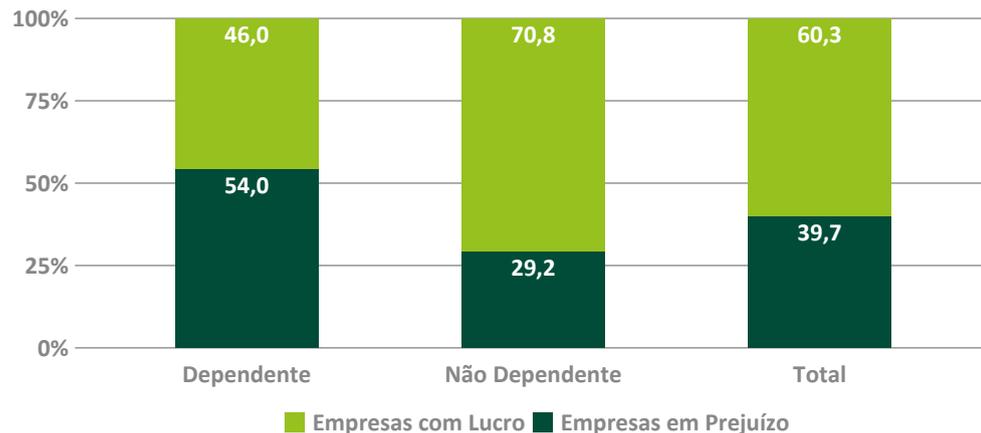


Portanto, a atuação do Poder Público na atividade econômica, por meio de suas empresas, apresenta-se como uma exceção. Além disso, a fim de garantir o alcance do “relevante interesse coletivo”, a eficiência, a eficácia e a efetividade devem estar presentes na atuação das estatais.

Nesse sentido, é importante quantificar os lucros / prejuízos das empresas controladas pelos Estados, além de avaliar o patamar de rentabilidade delas. O Gráfico 44 demonstra a distribuição dos lucros ou prejuízos, categorizado por dependentes e não dependentes. Ao longo de 2022, os números revelam que 39,7% das estatais apuraram prejuízo. Ao se analisar especificamente as empresas não dependentes, tem-se que 29,2% delas tiveram perdas financeiras. Esse percentual passa para 54,0% quando se leva em consideração

Gráfico 44
Distribuição das Estatais Estaduais em relação ao Lucro/Prejuízo

Elaboração própria
Fonte: Informado pelos Estados



apenas as estatais dependentes.

Resultados das Empresas para o Estado Acionista

Há uma relação financeira entre os Estados e suas estatais que se dá, sobretudo, por meio de:

- Dividendos — recursos, decorrentes de uma parte do lucro apurado, que as estatais transferem para o Estado.
- Subvenções e Aumento de Capital — recursos que os Estados transferem para as empresas.

Quando os Estados recebem mais recursos por meio de dividendos do que transferem por meio de subvenções ou aumento de capital, pode-se dizer que as estatais contribuem para o resultado fiscal do Estado. No entanto, quando as saídas de recursos dos Estados são maiores que as entradas, pode-se dizer que tais empresas oneram o resultado fiscal do Estado.

De forma geral, ao longo de 2022, os Estados transferiram R\$ 9,9 bilhões como reforço de capital, R\$ 12,0 bilhões como subvenções e receberam R\$ 6,6 bilhões de dividendos das empresas, ou seja, houve repasses líquidos para as estatais da ordem de R\$ 15,3 bilhões.

Estatais

O Gráfico 45 mostra, em termos agregados, o resultado líquido (entradas menos saídas) dos Estados nas suas relações com as estatais estaduais. Em 2022, apenas cinco Estados receberam mais recursos das estatais do que transferiram (Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul).

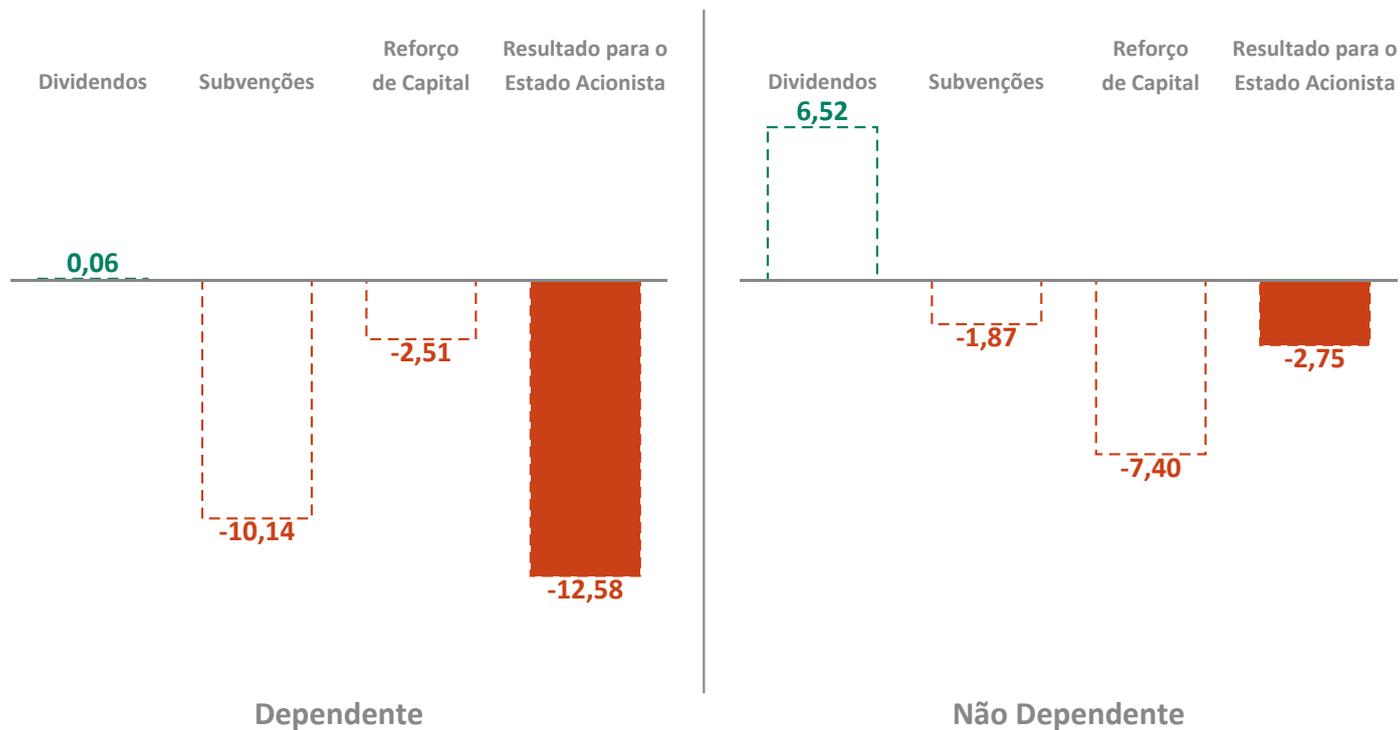


Gráfico 45
Resultado Líquido dos Estados nas Suas Relações com as Estatais Estaduais

Valores em bilhões de R\$

Elaboração própria

Fonte: Informado pelos Estados

3

Panorama Fiscal - Municípios

Situação Fiscal – Municípios

Perfil do Endividamento – Municípios

Situação Fiscal – Municípios

A Tabela 14 apresenta dados agregados dos Municípios com informações disponíveis de 2021 e 2022¹. O resultado orçamentário foi superavitário em R\$ 53,0 bilhões, porém, com decréscimo de R\$ 39,6 bilhões em relação a 2021. Dessa forma, assim como os Estados, os Municípios apresentaram boa situação fiscal em 2022, mas não tão favorável como 2021.

A Receita Corrente municipal aumentou em R\$ 171,4 bilhões, ou 19,6%, resultando em um crescimento real de 13,8% em 2022. A arrecadação própria cresceu 25,0%. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) teve aumento nominal de R\$ 16,5 bilhões, enquanto o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) aumentou em R\$ 6,7 bilhões. A elevação da arrecadação própria deve-se tanto ao desempenho dos impostos municipais, quanto à categoria “Outras”, composta pelas Outras Receitas Correntes, Receita Patrimonial e Receitas de Contribuições, cujo crescimento ficou em R\$ 74,5 bilhões.

Já as receitas de transferências representaram mais de R\$ 100,7 dos R\$ 171,4 bilhões do aumento das receitas correntes. A receita de transferência do ICMS cresceu R\$ 10,8 bilhões em termos nominais (7,0% em termos relativos), acompanhando o aumento observado na arrecadação dos Estados. Já a categoria “Outras”, a qual concentra as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), além das transferências de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e da cessão onerosa dos campos de petróleo, aumentou R\$ 48,7 bilhões. Nota-se um forte aumento nas transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 25,4%, ou R\$ 34,7 bilhões².

As Receitas de Capital cresceram em R\$ 13,0 bilhões, influenciadas, principalmente, pelo aumento de R\$ 11,2 bilhões em outras receitas de capital.

Os Municípios apresentaram crescimento de R\$ 179,0 bilhões das Despesas Correntes (24,4% ante 19,6% para as Receitas Correntes), tendo as Outras Despesas Correntes pa-

1 Extraídos do Siconfi, referente a Municípios que enviaram demonstrativos para os dois anos.

2 Nesta seção, os dados foram informados pelos próprios entes, além de não estão líquidos de Fundeb, o que explica a divergência com os dados da Tabela 6.

Tabela 14
Situação Fiscal dos Municípios

Dados em: R\$ Milhões

Receitas Brutas

Despesa Empenhada

Elaboração própria

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional

Discriminação	2021	2022	Varição Nominal 2021-2022	Varição 2021 - 2022 (%)
Receita Corrente	874.428	1.045.825	171.397	19,60%
Receitas de Arrecadação Própria	283.104	353.764	70.659	24,96%
ISS	87.165	103.640	16.475	18,90%
IPTU	57.985	64.668	6.682	11,52%
Outras	137.954	185.456	74.502	34,43%
Receitas de Transferências	591.324	692.061	100.737	17,04%
FPM	136.337	171.008	34.671	25,43%
Participação no ICMS	154.903	165.731	10.828	6,99%
Participação no IPVA	25.483	32.076	6.593	25,87%
Outras	274.602	323.246	48.644	17,71%
Receita de Capital	27.064	40.108	13.044	48,20%
Operações de Crédito	9.596	11.468	1.872	19,51%
Outras	17.468	28.640	11.172	63,96%
Despesa Corrente	731.770	910.724	178.955	24,46%
Pessoal	394.193	468.942	74.749	18,96%
Ativo	234.842	275.160	40.318	17,17%
Inativos	52.904	60.861	7.956	15,04%
Pensionistas	7.773	8.754	981	12,62%
Outras	98.673	124.167	25.494	25,84%
Juros e Encargos da Dívida	5.706	6.981	1.275	22,34%
Outras Despesas Correntes	331.871	434.802	102.930	31,02%
Despesa de Capital	77.084	122.164	45.080	58,48%
Investimentos	56.638	100.052	43.414	76,65%
Inversões	1.822	2.308	486	26,71%
Amortização da Dívida	18.625	19.805	1.179	6,33%
Resultado Orçamentário	92.638	53.044	-39.594	-42,74%

Perfil do Endividamento – Municípios

pel significativo nessa trajetória, com aumento de R\$ 103,0 bilhões. Importante componente das despesas municipais, respondendo por mais de 50% do total das Despesas Correntes, a despesa com pessoal mostrou elevação tanto no componente relacionado a ativos (elevou-se em 17,2%), quanto nas despesas com inativos (aumento de 15,0%). Ambos os valores aumentaram mais que o IPCA, que aumentou em 5,8% em 2022.

Já as despesas com juros e encargos da dívida aumentaram R\$ 1,2 bilhão (22,3%). Tendência similar pôde ser observada para a amortização da dívida, que cresceu R\$ 1,2 bilhão (6,3%).

Por fim, sob o efeito do aumento de 76,7% dos Investimentos, as Despesas de Capital subiram R\$ 45,1 bilhões. No agregado, o resultado orçamentário fechou o ano de 2022 superavitário.

A Tabela 15 apresenta o perfil das dívidas municipais. A dívida refinanciada junto à União corresponde a 28,2% do total da Dívida Consolidada. O segundo maior credor é a Caixa Econômica Federal (CEF), com 18,3% do total. A Dívida Contratual Externa corresponde a 10,9% do total, tendo o Banco Mundial como principal credor. Já a dívida com Precatórios equivale a 20,6% da Dívida Consolidada. Na divisão entre dívida garantida e não garantida pela União, tem-se que R\$ 38,4 bilhões do estoque representam dívidas que possuem garantia da União, enquanto R\$ 42,9 bilhões não gozam da garantia. Por último, não foi informado se houve ou não garantia da União para um conjunto de operações que somam aproximadamente R\$ 123,5 bilhões de saldo devedor. Essas operações foram classificadas na tabela como “Não se Aplica Garantia”, sendo 82% delas referentes a Outras Dívidas (não contratuais), Precatórios ou Dívidas com a União.

No apurado deste exercício (2022) verificou-se que a dívida com a União teve uma baixa próxima de R\$ 20 bilhões em comparação com o exercício anterior (2021) (R\$ 76.222 bi em 2021 e R\$ 57.646 em 2022). Tal decréscimo deve ser creditado majoritariamente à quitação da dívida da Cidade de São Paulo para com a União, por meio de compensação de créditos relativos a acordo sobre a

propriedade do aeroporto Campo de Marte. Deve-se mencionar também o fato de que depósitos judiciais não foram considerados no cômputo da dívida consolidada em 2022, os quais perfazem um montante de mais de R\$ 1,2 bilhão.

Tabela 15
Perfil do endividamento

Dados em: R\$ Milhões
Elaboração própria

Fonte: Cadastro da Dívida Pública/Tesouro Nacional

Perfil do endividamento	Valor	% da DC
Dívida Consolidada (DC)	204.696	100,0%
Dívida Contratual Interna	136.182	66,5%
BB	6.286	3,1%
BNDES	4.307	2,1%
CEF	37.517	18,3%
União	57.646	28,2%
Outros Credores	30.426	14,9%
Dívida Contratual Externa	22.342	10,9%
Banco Mundial	7.812	3,8%
Banco Interamericano de Desenvolvimento	7.523	3,7%
Corporação Andina de Fomento	5.696	2,8%
Outros Credores	1.311	0,6%
Outras Dívidas	4.096	2,0%
Precatórios	42.076	20,6%
Dívida Consolidada (DC)	204.696	100,0%
Com Garantia da União	38.371	18,7%
Sem Garantia da União	42.868	20,9%
Não se Aplica Garantia	123.457	60,3%

4

Indicadores das Capitais Estaduais

Endividamento

Solvência Fiscal

Autonomia Financeira

Financiamento dos Investimentos

Rigidez das Despesas

Planejamento

Endividamento

Indicador 1 Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida

A relação entre a Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida avalia o nível de endividamento do Município. Este indicador mostra qual o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) de um exercício que seria consumido caso toda a Dívida Consolidada fosse paga.

Florianópolis aparece em primeiro lugar como a capital mais endividada, apresentando um índice de 66,6% (Gráfico 46). Em segundo lugar, encontra-se Rio de Janeiro, com 53,3%. Na outra ponta, situa-se Boa Vista, com um índice de 10,6%. A mediana deste indicador ficou em 24,7%.

Numa visão agregada do indicador, no período de 2016 a 2022 a relação Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida caiu de 60,8% para 30,70%.

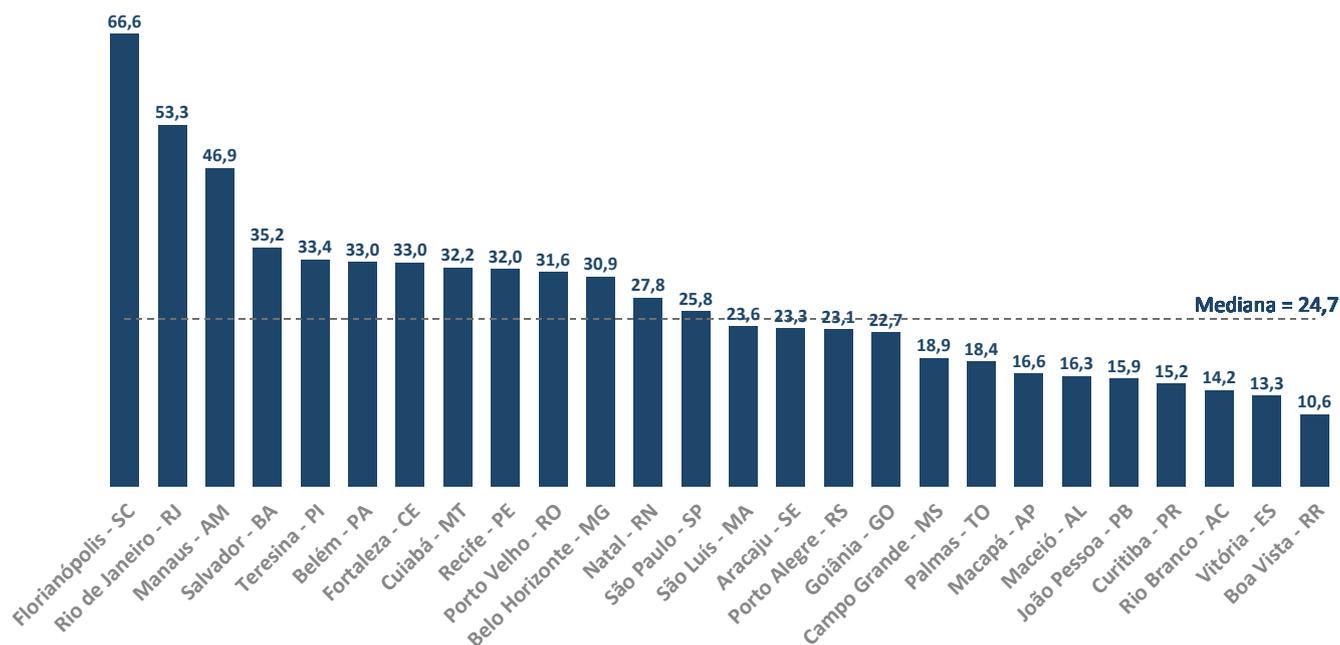


Gráfico 46
Dívida Consolidada/
Receita Corrente Líquida

Dados em: %

Ano: 2022

Elaboração própria

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional

Solvência Fiscal

O comprometimento da Receita Corrente Líquida com gasto com pessoal e com serviço da dívida avalia a solvência fiscal do Ente. Como estas despesas apresentam elevada rigidez, Municípios que usam um percentual muito alto da sua RCL para pagá-las apresentam pouca margem de manobra para lidar com cenários em que ocorre redução da arrecadação. Desta forma, estes Entes podem apresentar situação fiscal mais vulnerável e maior risco de insolvência.

Indicador 2

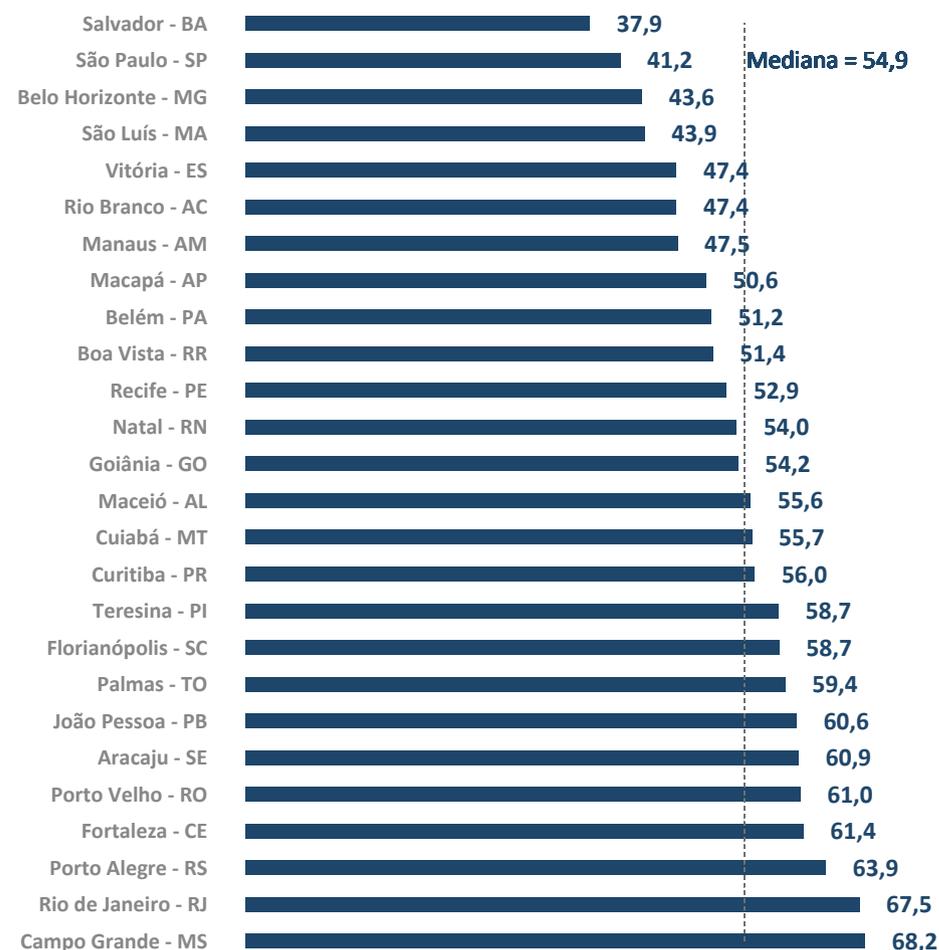
Despesa Bruta com Pessoal/Receita Corrente Líquida

Entre os Municípios analisados, Campo Grande apresenta o maior comprometimento da sua Receita Corrente Líquida com despesa bruta de pessoal, 68,2% (Gráfico 47). Salvador destaca-se positivamente por possuir o menor comprometimento, correspondendo a 37,9% de sua RCL.

A mediana do indicador foi de 54,9%. Vale destacar que esse indicador não considera as deduções de despesa com pessoal previstas no § 1º do art. 19 da LRF, sendo, portanto, diferente do indicador que serve como referência ao limite estabelecido nessa Lei Complementar.

Gráfico 47
Despesa Bruta com Pessoal/Receita Corrente Líquida

Dados em: %
Despesa Empenhada - 2022
Elaboração própria
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional



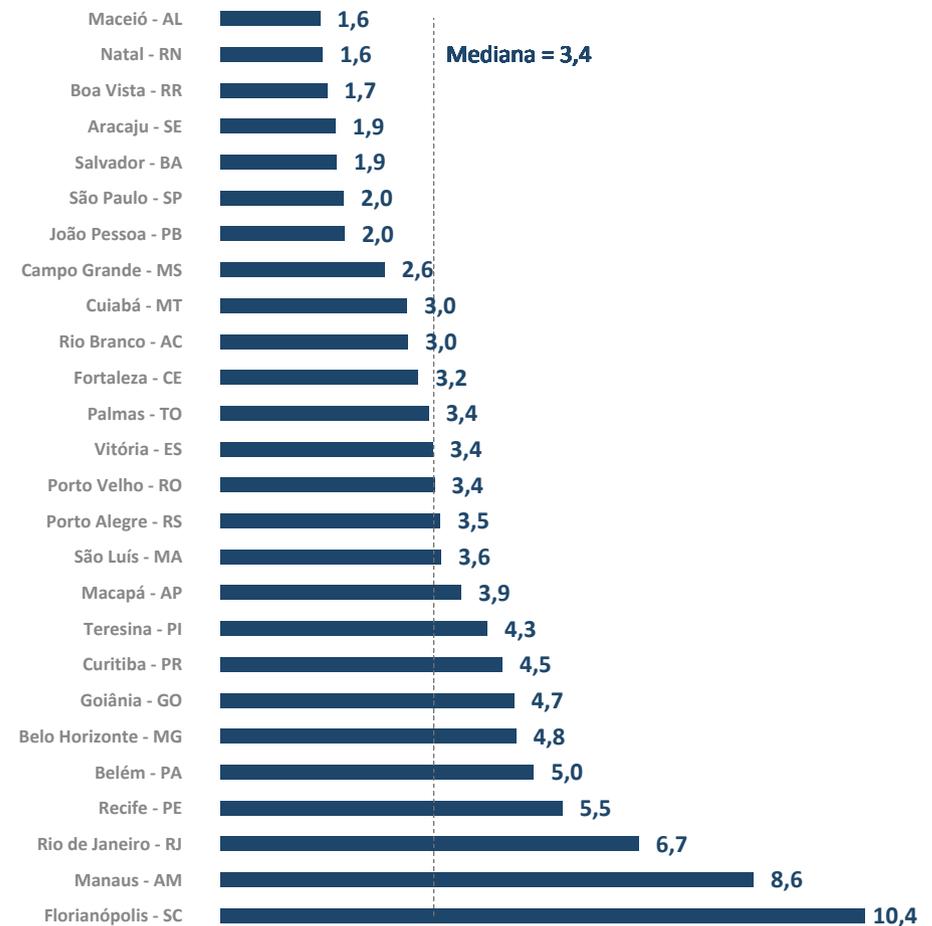
Solvência Fiscal

Indicador 3 Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida

Outro indicador que avalia a solvência fiscal do Município é o comprometimento da RCL para pagamento de juros e amortizações das dívidas municipais. Florianópolis é a capital estadual com maior relação Serviço da Dívida/RCL, de 10,4% (Gráfico 48). Por outro lado, Maceió destaca-se como o Município com o menor valor desse indicador, de 1,6%.

Gráfico 48 Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida

Dados em: %
Despesa Empenhada - 2022
Elaboração própria
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional



Autonomia Financeira

Indicador 4 Arrecadação Própria/Receita Total

A arrecadação própria em relação à receita total (corrente mais capital) demonstra a autonomia fiscal do Município. A análise do Gráfico 49 revela que todas as capitais dos Estados do Sul e Sudeste possuem o índice de arrecadação própria acima de 40%. Essa distribuição geográfica revela que, especialmente nos Estados com economias menores, a existência de um setor de serviços e de um mercado imobiliário relativamente menos desenvolvidos torna mais difícil que os Municípios se tornem mais independentes de transferências provenientes de Estados e União. Outro fator que deve ser considerado é o esforço de explorar a base tributária própria. Na liderança nacional, encontra-se o Município de São Paulo, com 73,2% de arrecadação própria, enquanto Macapá, na outra ponta, arrecada apenas 26,6% de sua receita total.

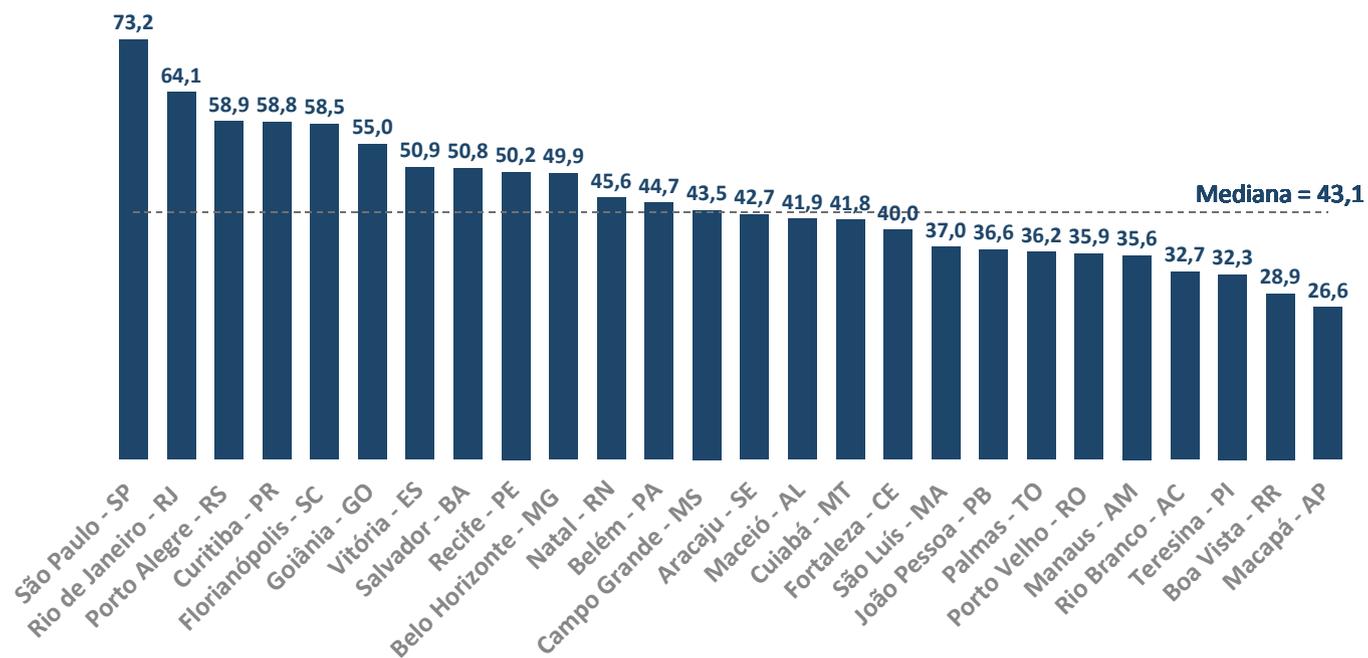


Gráfico 49
Arrecadação Própria / Receita Total

Dados em: %
Ano: 2022
Elaboração própria
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional

Financiamento dos Investimentos

Indicador 5 Investimento com Recursos Próprios

Entende-se como investimentos com recursos próprios a diferença entre o total gasto pelo Município com investimentos e as receitas de transferências de capital e de operações de crédito. É importante ressaltar que não é uma apuração de fontes de recurso, mas apenas uma estimativa com dados agregados.

Elevados percentuais de investimentos realizados com recursos próprios representam baixa dependência de fontes de financiamento provenientes de terceiros. Conseqüentemente, Municípios que apresentam alto índice de investimento com fontes próprias financiam seus investimentos com menor impacto fiscal futuro, visto que recorrem a operações de crédito de modo mais sustentável.

Entre as capitais, Macapá aparece com o maior percentual de investimento com recursos próprios: 97,4% (Gráfico 50). Florianópolis e Porto Velho, por sua vez, apresentam volumes de investimentos menores do que o total de receitas de operações de crédito e transferências de capital. A mediana do indicador ficou em 69,2%.

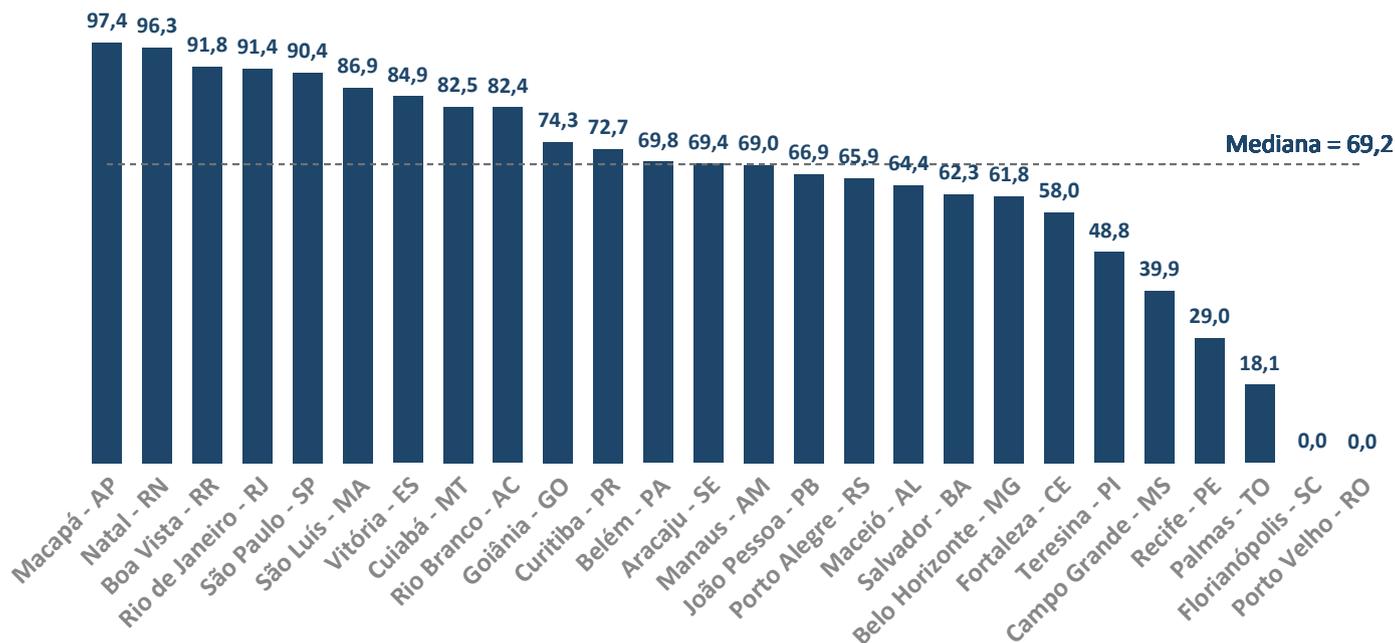


Gráfico 50
Investimento com Recursos Próprios

Dados em: %
Despesa Empenhada - 2022
Elaboração própria
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional

Rigidez das Despesas

Indicador 6 Despesa de Custeio/Despesa Total

Consideram-se como despesas de custeio os gastos com pessoal, o serviço da dívida (encargos financeiros e amortizações da dívida) e outras despesas correntes. O objetivo deste indicador é identificar o percentual da despesa que apresenta alto nível de rigidez em relação às despesas totais (corrente e capital). Procura-se avaliar a flexibilidade fiscal, aspecto necessário para lidar com situações de contração fiscal. Rio de Janeiro é o Município analisado que apresenta o maior percentual de despesa rígida, situando-se em 58,1% (Gráfico 51). Por outro lado, Salvador destaca-se como o Município com o menor índice de rigidez, de 37,3%.

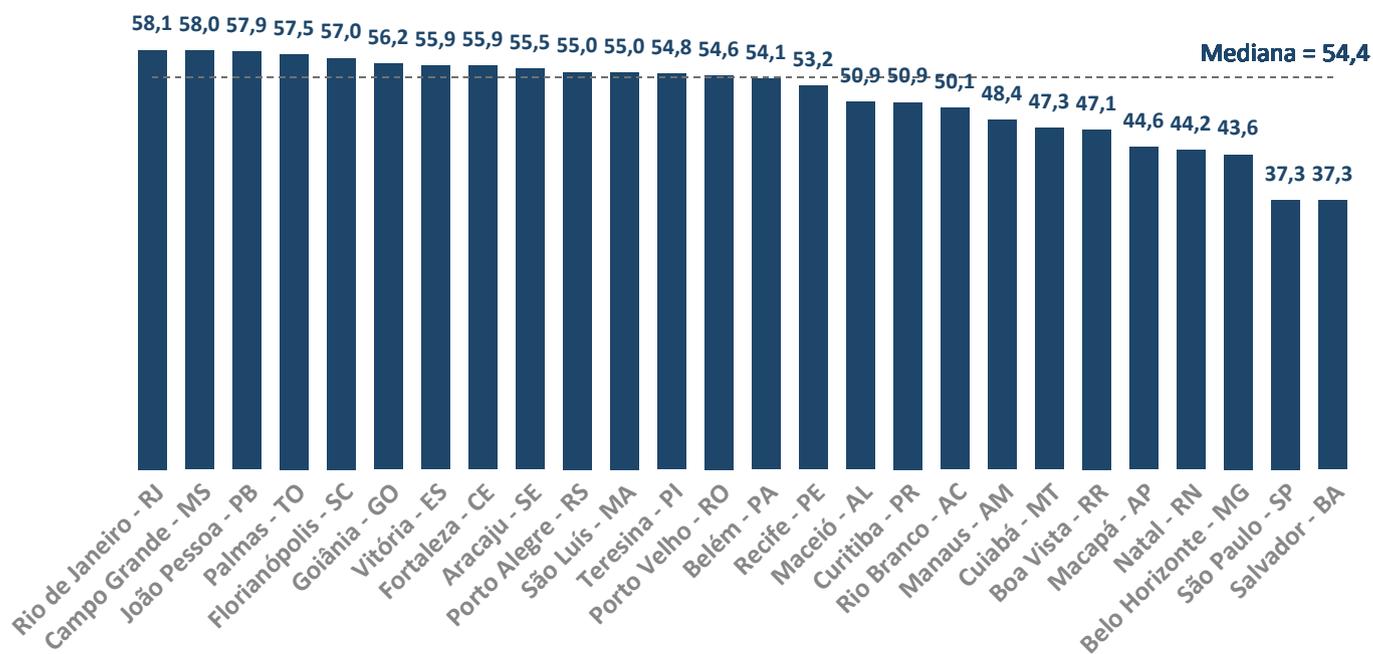


Gráfico 51
Despesa de Custeio/Despesa Total

Dados em: %
Despesa Empenhada - 2022
Elaboração própria
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional

Planejamento

Para esta classe de indicadores são analisadas as despesas de exercícios anteriores em relação à despesa total, inscrições de restos a pagar processados como porcentagem da despesa líquida e disponibilidade líquida de caixa sobre a despesa liquidada média. Entende-se que os três indicadores estão associados à qualidade do planejamento do gestor.

Indicador 7 Despesa de Exercícios Anteriores/Despesa Total

As despesas de exercícios anteriores (DEA) são aquelas que ocorreram efetivamente, mas não houve registro nem foi utilizado o orçamento à época. Altos valores deste indicador demonstram fragilidade no controle das despesas orçamentárias, visto que houve necessidade de pagar despesas que não foram previamente inscritas no orçamento.

No que diz respeito ao indicador, Goiânia apresentou 6,0% de sua despesa total em DEA (Gráfico 52), sendo o Município com a maior relação. A mediana ficou em 2,0%.

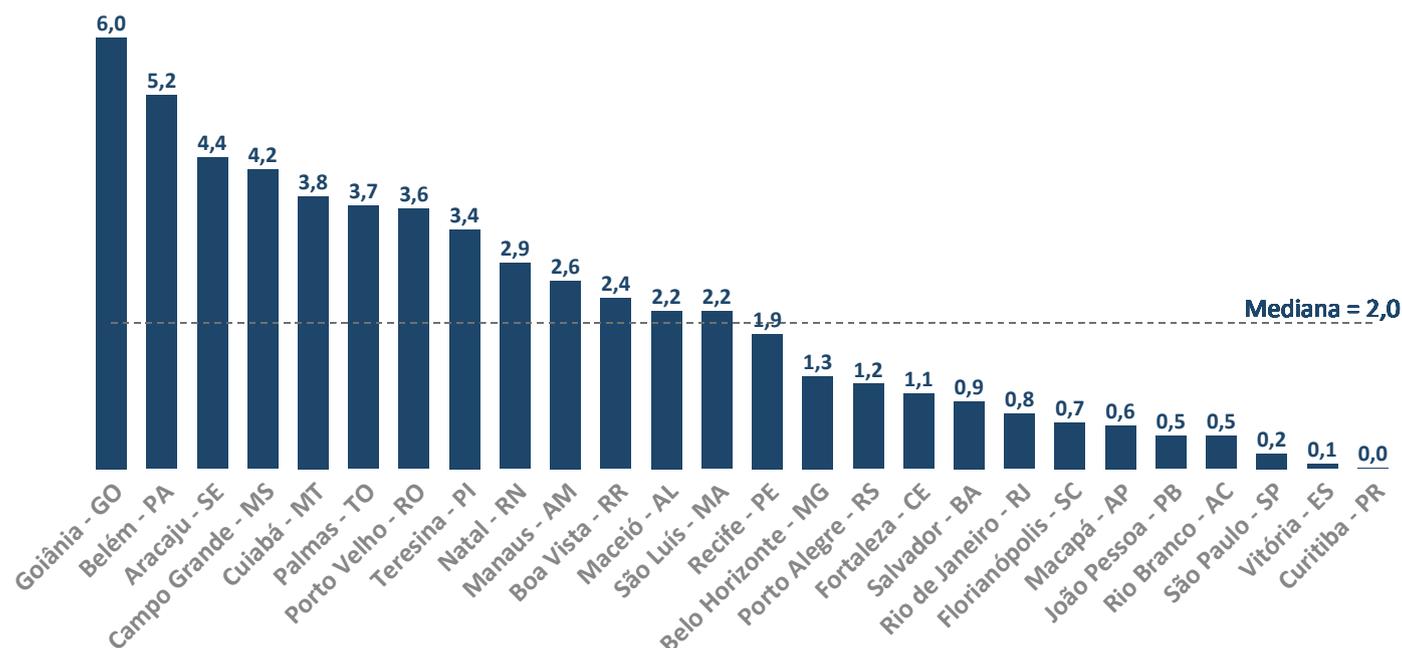


Gráfico 52
Despesa de Exercícios Anteriores/
Despesa Total

Dados em: %
Despesa Liquidada - 2022
Elaboração própria
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional

Indicador 8

Restos a Pagar Processados/Despesa Liquidada

Por definição, restos a pagar são despesas devidas e não pagas, as quais constam no orçamento do Ente federativo. Quanto maior o valor deste indicador, maior será a transferência de despesas do exercício que se encerra para o seguinte.

Macapá apresenta a maior relação: 24,6% da despesa total (Gráfico 53). Rio Branco foi o Município que apresentou menor valor para esse indicador, de 0,0%.

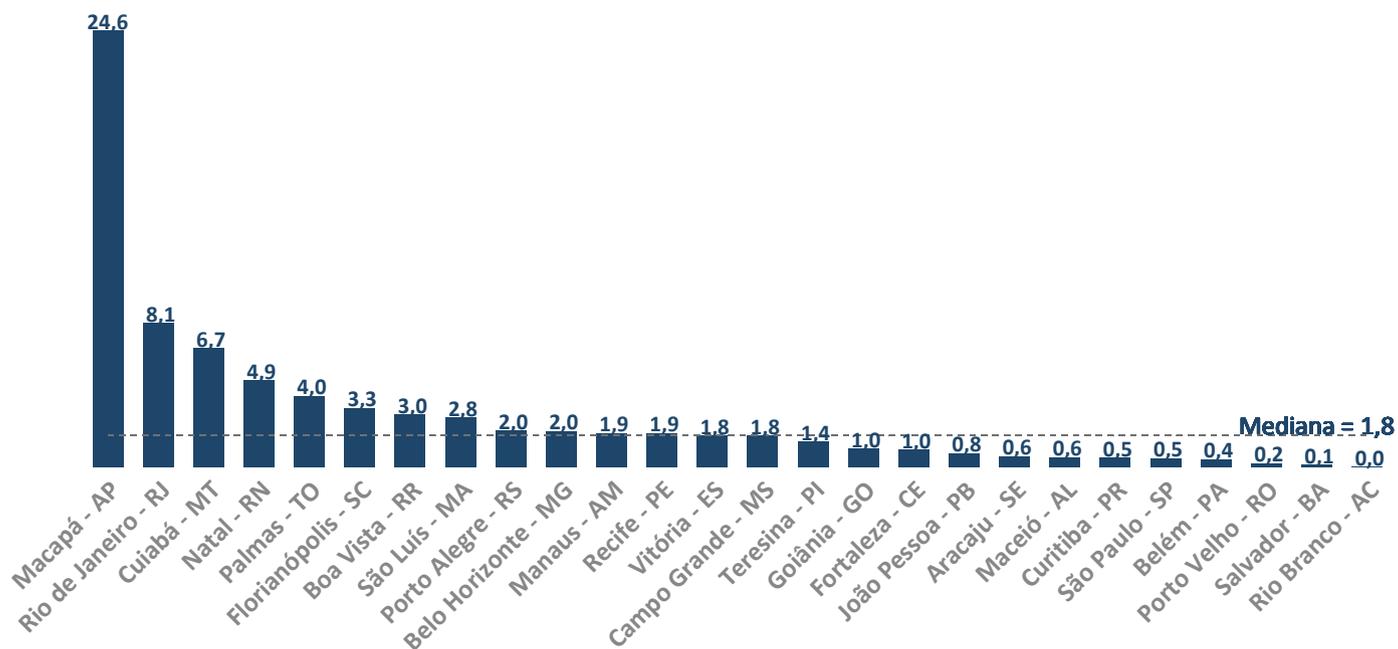


Gráfico 53

Restos a Pagar Processados / Despesa Liquidada

Dados em: %

Ano: 2022

Elaboração própria

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional

Indicador 9 Disponibilidade de Caixa Líquida/Despesa Mensal Liquidada Média

O indicador de disponibilidade de caixa em relação à despesa liquidada média mensura o quanto de caixa o Município tem para fazer frente à despesa liquidada de um mês, despesa essa calculada como a média dos 12 meses de despesa liquidada. Nesse indicador é considerada a disponibilidade total dos recursos, vinculados e não vinculados.

Rio Branco apresentou o melhor número. Nesse caso, o Ente tem disponibilidade de caixa líquida, no final de 2022, para arcar com uma despesa média de 12,4 meses. Já Cuiabá, Natal e Campo Grande apresentaram disponibilidade negativa de caixa, sendo, portanto, incapazes de arcar com despesas caso não obtenham novas receitas. A mediana do indicador é de 2,0 meses.

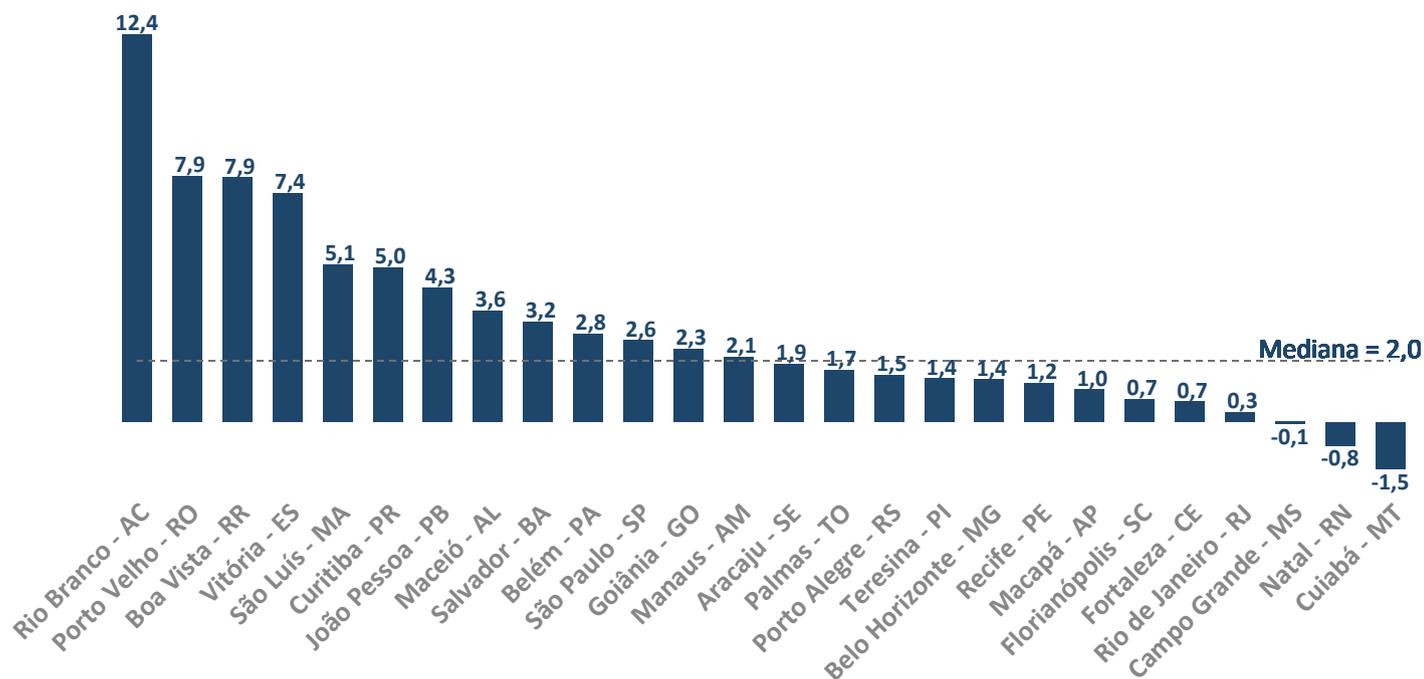


Gráfico 54
Disponibilidade de Caixa Líquida /
Despesa Mensal Liquidada Média

Dados em: meses
Despesa Liquidada - 2022
Elaboração própria
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional

5

CAPAG

Capacidade de Pagamento

CAPAG 2023 – Estados e Capitais

Evolução CAPAG – Estados

Evolução CAPAG – Municípios

Sumário 

CAPAG 2023 – Estados e Capitais

De acordo com a análise da capacidade de pagamento (CAPAG) realizada em 2023, 19 Estados possuem nota de capacidade de pagamento A ou B, a qual permite que o Ente receba garantia da União para novos empréstimos. O número de Estados elegíveis, portanto, diminuiu em relação a 2022.

UF	CAPAG 2021	CAPAG 2022	CAPAG 2023	
AC	B	B	B	
AL	B	B	B	
AM	B	B	B	
AP	C	C	C	
BA	B	B	A	↑
CE	B	B	B	
DF	B	B	B	
ES	A	A	A	
GO	C	B	C	↓
MA	B	C	C	
MG	D	D	D	
MS	B	A	B	↓
MT	A	A	A	
PA	B	A	B	↓
PB	A	A	A	
PE	B	B	C	↓
PI	B	B	B	
PR	B	B	B	
RJ	D	C	D	↓
RN	C	C	C	
RO	A	A	A	
RR	A	A	B	↓
RS	D	D	D	
SC	B	B	B	
SE	B	B	B	
SP	B	B	B	
TO	C	B	B	

Pernambuco, Goiás e Rio de Janeiro passaram das notas B, B e C para as respectivas notas C, C e D. No caso dos dois últimos, suas notas foram revistas para baixo em virtude dos efeitos distorcivos sobre a CAPAG que resultam da suspensão de dívidas do Regime de Recuperação Fiscal. Já a Bahia melhorou sua capacidade de pagamento, que mudou de B para A. Por outro lado, Mato Grosso do Sul, Pará e Roraima diminuíram suas notas de A para B.

Tabela 16
Nota dos Indicadores da CAPAG atual — Estados

↑ Melhoraram a nota final em relação ao ano anterior

↓ Pioraram a nota final em relação ao ano anterior

Elaboração própria

CAPAG 2023 – Estados e Capitais

Em 2022 verificou-se o rebaixamento de várias capitais da classificação A para B. Na maioria dos casos, isso ocorreu por uma mudança na metodologia da CAPAG, que passou a considerar a Nota do Indicador de Poupança Corrente como A apenas quando o valor desse indicador for menor que 85%.

Município	CAPAG 2021	CAPAG 2022	CAPAG 2023	
Aracaju - SE	A	A	B	↓
Belém - PA	A	A	B	↓
Belo Horizonte - MG	B	B	B	
Boa Vista - RR	A	A	C	↓
Campo Grande - MS	C	C	C	
Cuiabá - MT	Suspensa ¹	Suspensa ¹	Suspensa ¹	
Curitiba - PR	B	B	B	
Florianópolis - SC	A	A	B	↓
Fortaleza - CE	C	C	B	↑
Goiânia - GO	A	B	B	
João Pessoa - PB	A	A	B	↓
Macapá - AP	B	A	A	
Maceió - AL	B	A	B	↓
Manaus - AM	B	A	B	↓
Natal - RN	C	C	C	
Palmas - TO	A	A	B	↓
Porto Alegre - RS	A	A	B	↓
Porto Velho - RO	A	A	B	↓
Recife - PE	C	B	B	
Rio Branco - AC	A	A	A	
Rio de Janeiro - RJ	C	B	B	
Salvador - BA	B	B	B	
São Luís - MA	C	A	A	
São Paulo - SP	B	B	B	
Teresina - PI	C	B	B	
Vitória - ES	A	A	A	

Apesar disso, o número de entes com rating A ou B, necessário para receber garantia da União em Operações de Crédito, permaneceu estável (22 Capitais). A Nota de Boa Vista caiu de A para C em 2023. Já a classificação de Fortaleza subiu de C para B.

É importante destacar que as informações apuradas se tratam, na verdade, de uma prévia calculada com base em valores declarados pelos municípios e que, em caso de pedido de garantia, haverá análise mais detalhada por parte da STN, o que pode alterar o resultado.

Tabela 17
Nota dos Indicadores da CAPAG atual — Capitais

↑ Melhoraram a nota final em relação ao ano anterior

↓ Pioraram a nota final em relação ao ano anterior

Elaboração própria

Fonte: Tesouro Nacional

¹ Cuiabá-MT apresenta Capag suspensa pela falta de esclarecimento acerca de distorções nos seus demonstrativos contábeis e fiscais.

CAPAG 2023 – Estados e Capitais

Tendo em vista que o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) é destinado a Estados que se encontrem em situação de grave desequilíbrio fiscal, a adesão a esse Regime é entendida como reconhecimento oficial de que o ente passa por dificuldades financeiras. Assim, todos os Estados que aderiram ao RRF tiveram sua CAPAG revisada para baixo.

Todos os demais Estados sem boa classificação de capacidade de pagamento (A ou B) possuem Índice de Liquidez (IL) maior ou igual a 100%. Para esses Estados, o volume de obrigações de curto prazo das fontes de recursos não vinculadas é superior aos recursos em caixa, o que resultou na perda da boa classificação de capacidade de pagamento.

UF	Nota Final da CAPAG	Endividamento (DC) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida Indicador	Poupança Corrente (PC) Média Ponderada da Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada Indicador	Índice de Liquidez (IL) Obrigações Financeiras/Disponibilidade de Caixa Indicador			
AC	B	46,9	A	90,5	B	70,1	A
AL	B	91,8	B	86,3	B	46,6	A
AM	B	40,0	A	92,2	B	9,2	A
AP	C	77,3	B	76,2	A	134,6	C
BA	A	51,5	A	84,8	A	4,5	A
CE	B	60,3	B	87,1	B	8,5	A
DF	B	42,0	A	94,3	B	59,4	A
ES	A	34,2	A	80,6	A	7,0	A
GO*	C	-	-	-	-	-	-
MA	C	40,6	A	89,1	B	**	C
MG*	D	-	-	-	-	-	-
MS	B	49,2	A	85,8	B	12,0	A
MT	A	17,5	A	78,8	A	7,1	A
PA	B	16,1	A	87,9	B	20,7	A
PB	A	33,8	A	84,5	A	2,8	A
PE	C	47,2	A	92,4	B	146,5	C
PI	B	68,9	B	89,9	B	55,8	A
PR	B	58,3	A	87,1	B	7,2	A
RJ*	D	-	-	-	-	-	-
RN	C	34,5	A	95,5	C	**	C
RO	A	44,4	A	83,7	A	3,5	A
RR	B	27,3	A	88,1	B	22,6	A
RS*	D	-	-	-	-	-	-
SC	B	58,4	A	89,0	B	10,3	A
SE	B	43,2	A	92,4	B	23,1	A
SP	B	144,5	C	87,7	B	37,8	A
TO	B	31,9	A	88,9	B	36,8	A

Gráfico 55

Nota dos Indicadores da CAPAG atual — Estados

Elaboração própria

Fonte: Tesouro Nacional

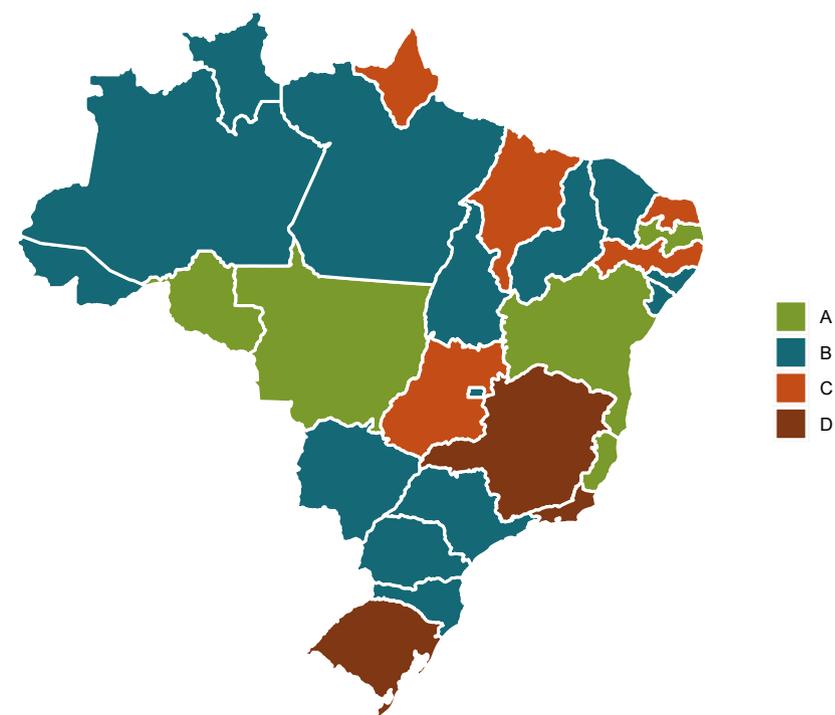


Tabela 18

Nota dos Indicadores da CAPAG atual — Estados

Elaboração própria

Valores em: %

Fonte: Tesouro Nacional

* GO, MG, RJ e RS tiveram suas CAPAGs revisadas para baixo por estarem no Regime de Recuperação Fiscal e não possuem indicadores individuais calculados

** Não há liquidez calculada para os Estados do MA e do RN porque o denominador desse indicador (disponibilidade de caixa bruta de recursos não vinculados) foi igual a zero

CAPAG 2023 – Estados e Capitais

Das capitais que apresentaram nota C na CAPAG, Boa Vista e Natal possuem obrigações financeiras superiores às suas disponibilidades de caixa bruta, o que resulta em um índice de Liquidez superior a 100%. Campo Grande e Natal apresentaram poupança corrente superior a 95%, indicativo de um comprometimento elevado de suas receitas correntes com despesas correntes.

Município	Nota Final da CAPAG	Endividamento (DC) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida Indicador	Poupança Corrente (PC) Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada Indicador	Índice de Liquidez (IL) Obrigações Financeiras/ Disponibilidade de Caixa Indicador
Aracaju - SE	B	23,3%	A	86,9%
Belém - PA	B	33,0%	A	90,4%
Belo Horizonte - MG	B	30,9%	A	89,7%
Boa Vista - RR	C	10,6%	A	84,2%
Campo Grande - MS	C	18,9%	A	98,6%
Cuiabá - MT ¹	Suspensa ¹	-	-	-
Curitiba - PR	B	15,2%	A	90,6%
Florianópolis - SC	B	66,6%	B	90,0%
Fortaleza - CE	B	33,0%	A	95,0%
Goiânia - GO	B	22,7%	A	90,5%
João Pessoa - PB	B	15,9%	A	88,8%
Macapá - AP	A	16,6%	A	81,7%
Maceió - AL	B	16,3%	A	89,2%
Manaus - AM	B	46,9%	A	89,1%
Natal - RN	C	27,8%	A	100,5%
Palmas - TO	B	18,4%	A	89,3%
Porto Alegre - RS	B	23,1%	A	88,5%
Porto Velho - RO	B	31,6%	A	89,0%
Recife - PE	B	32,0%	A	90,2%
Rio Branco - AC	A	14,2%	A	78,1%
Rio de Janeiro - RJ	B	53,3%	A	90,5%
Salvador - BA	B	35,2%	A	89,4%
São Luís - MA	A	23,6%	A	80,5%
São Paulo - SP	B	25,8%	A	91,2%
Teresina - PI	B	33,4%	A	94,3%
Vitória - ES	A	13,3%	A	76,5%

Tabela 19
Nota dos Indicadores da CAPAG atual — Capitais

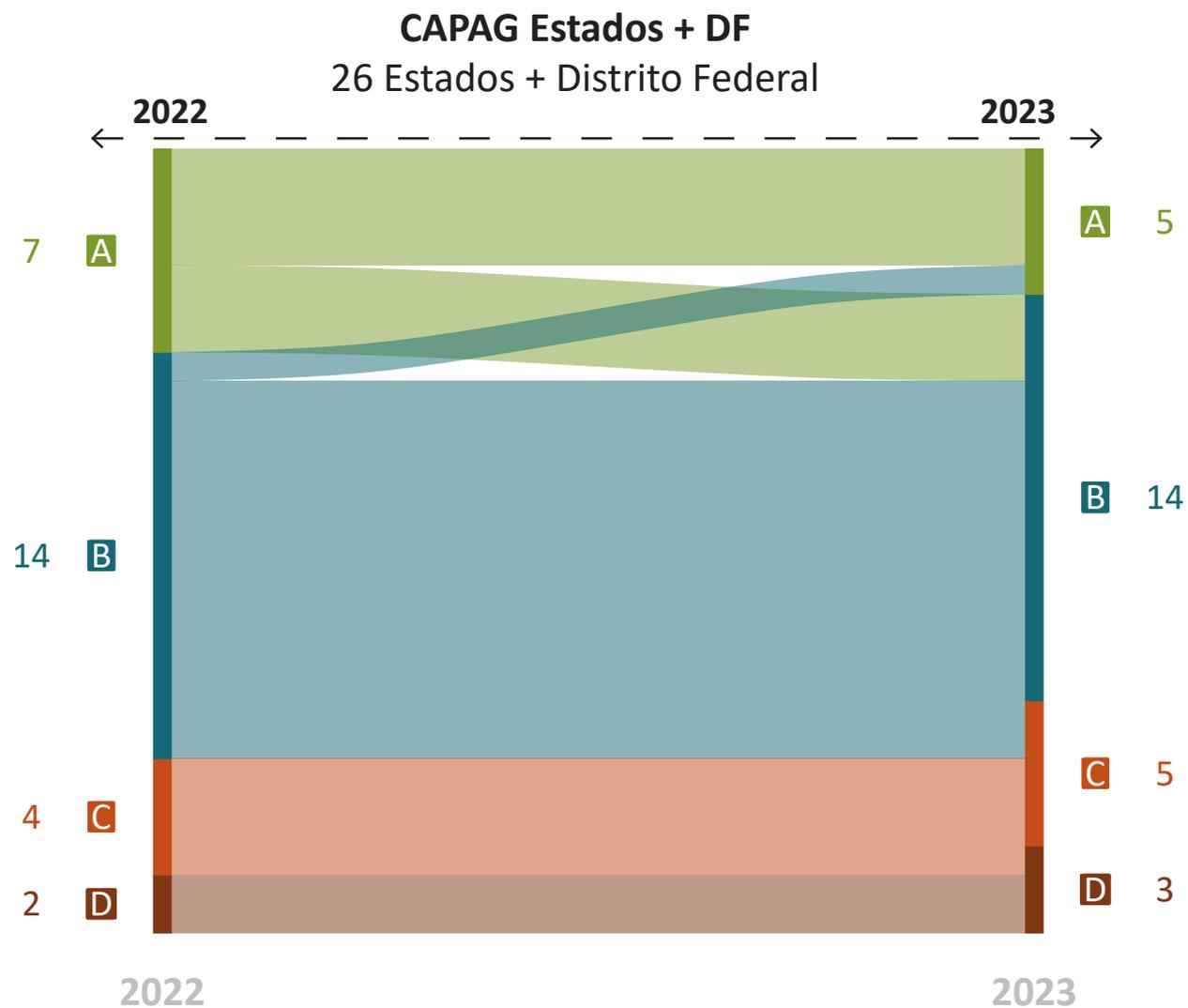
Elaboração própria

Fonte: Tesouro Nacional

¹ Cuiabá-MT apresenta

Capag suspensa pela falta de esclarecimento acerca de distorções nos seus demonstrativos contábeis e fiscais.

Evolução Capag – Estados



Entenda a Informação

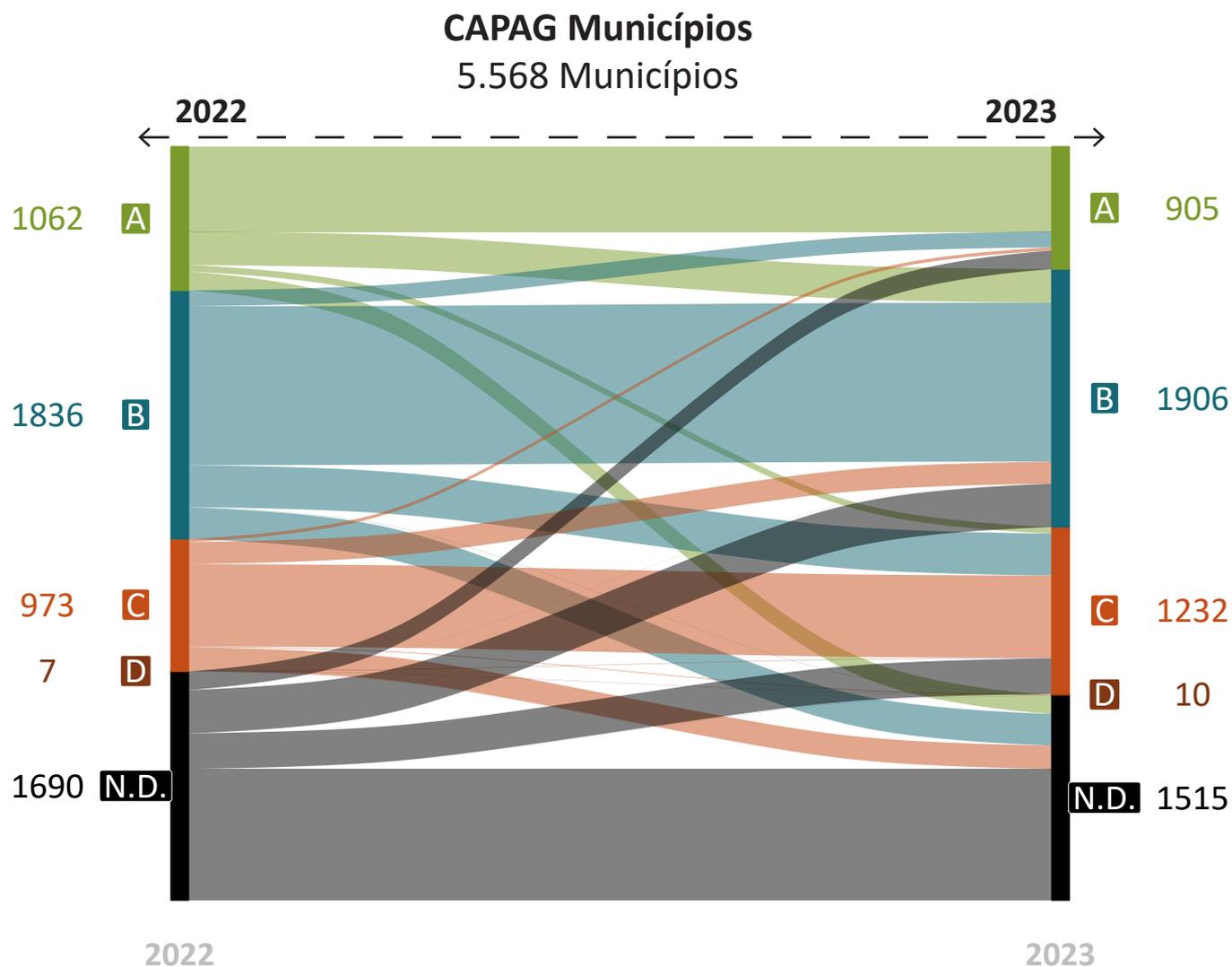
O gráfico apresenta a evolução das notas finais para a CAPAG dos Estados de 2022 para 2023.

Gráfico 56
Variação da nota de capacidade de pagamento dos Estados entre 2022 e 2023

Elaboração própria

Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional

Evolução Capag – Municípios



Entenda a Informação

O gráfico apresenta a evolução das notas finais para a CAPAG de todos os Municípios de 2022 para 2023.

A partir de 2023, não serão mais calculadas as CAPAGs de entes que informarem deduções de receitas, disponibilidade de caixa bruta ou obrigações financeiras negativas. .



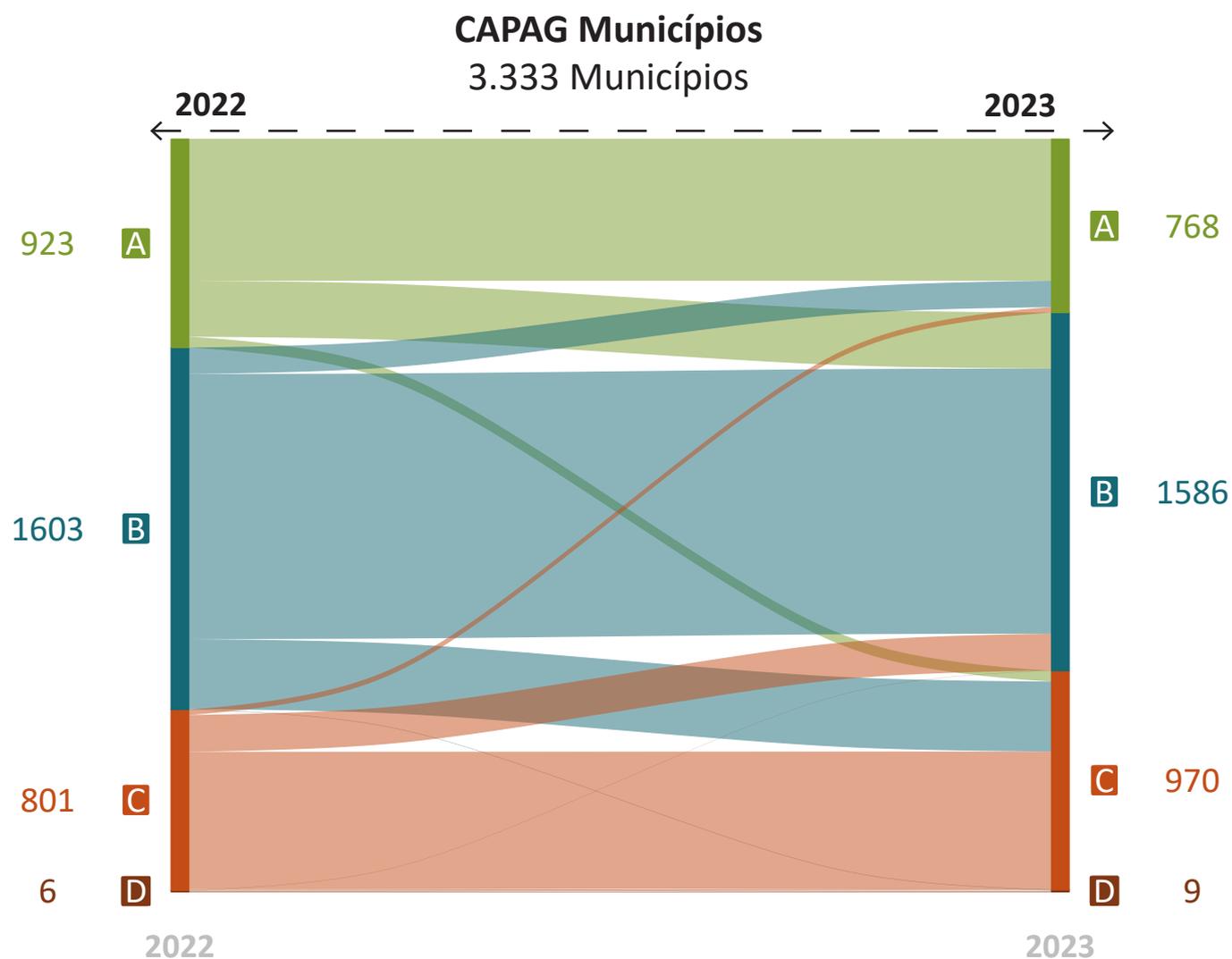
Análise da Informação

A quantidade de Municípios com dados disponíveis para o cálculo da Capag aumentou entre os dois anos. Boa parte desses entes foram classificados com *rating* B e C.

Gráfico 57
Variação da nota de capacidade de pagamento dos Municípios entre 2022 e 2023 - Nova metodologia

Elaboração própria
Fonte: Siconfi

CAPAG 2023 – Municípios



Entenda a Informação

O gráfico apresenta a evolução das notas finais para a CAPAG dos Municípios, de 2022 para 2023, **que tenham informações em ambos os anos.**

A partir de 2023, não serão mais calculadas as CAPAGs de entes que informam deduções de receitas, disponibilidade de caixa bruta ou obrigações financeiras negativas.



Análise da Informação

Analisando os entes com dados disponíveis em 2022 e 2023, houve redução do número de Municípios elegíveis a receber empréstimos com garantia da União.

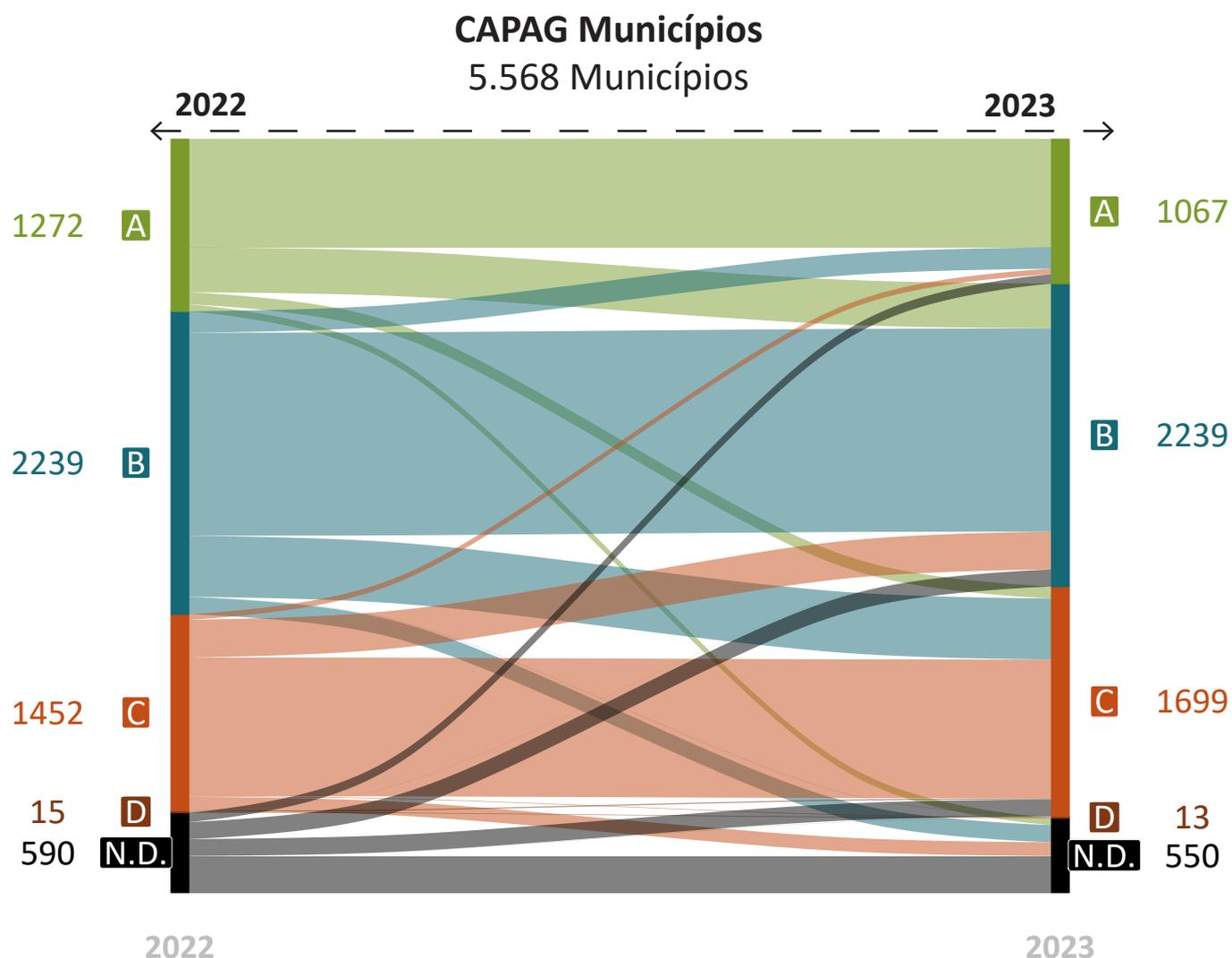
Gráfico 58

Varição da nota de capacidade de pagamento dos Municípios com dados disponíveis entre 2022 e 2023 - Nova Metodologia

Elaboração própria

Fonte: Siconfi

CAPAG 2023 – Municípios



Entenda a Informação

O gráfico apresenta a evolução das notas finais para a CAPAG dos Municípios, de 2022 para 2023, **que tenham informações em ambos os anos.**

Neste gráfico, são considerados os entes que informam deduções de receita, disponibilidade de caixa bruta ou obrigações financeiras negativas, para fins de comparabilidade com o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2022.



Análise da Informação

Analisando os entes com dados disponíveis em 2022 e 2023, houve redução do número de Municípios elegíveis a receber empréstimos com garantia da União.

Gráfico 59
Variação da nota de capacidade de pagamento dos Municípios com dados disponíveis entre 2022 e 2023 - Metodologia Antiga

Elaboração própria.

Obs.: neste gráfico considera-se como Poupança Corrente "A" apenas quando esse indicador for menor que 0,85.

Fonte: Siconfi