

IPECE Informe

Nº 228 – Maio/2023

Situação Fiscal do Estado do Ceará no ano de 2022

Governador do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Jade Afonso Romero

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Sandra Maria Olímpio Machado – Secretária

Auler Gomes de Sousa – Secretário Executivo de Gestão e Governo Digital

Naiana Corrêa Lima Peixoto - Secretária Executiva de Planejamento e Orçamento

Raimundo Avilton Meneses Júnior - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

Alfredo José Pessoa de Oliveira

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

José Meneleu Neto

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

José Fábio Bezerra Montenegro

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

IPECE Informe – Nº 228 – Maio/2023

DIRETORIA RESPONSÁVEL:

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Elaboração:

Paulo Araújo Pontes (Analista de Políticas Públicas)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo
Cambeba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
www.ipece.ce.gov.br

Sobre o IPECE Informe

A Série **IPECE Informe**, disponibilizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), visa divulgar análises técnicas sobre temas relevantes de forma objetiva. Com esse documento, o Instituto busca promover debates sobre assuntos de interesse da sociedade, de um modo geral, abrindo espaço para realização de futuros estudos.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE 2023

IPECE informe / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2023

ISSN: 2594-8717

1. Finanças Públicas. 2. Economia Cearense. 3. Indicadores Contábeis.

Nesta Edição

Na Constituição Federal de 1988 foi adotado o sistema federativo no Brasil, sendo atribuído aos entes subnacionais tanto as suas competências como suas fontes de receitas. Recaiu para os estados, de forma complementar aos municípios e a União, a responsabilidade de prover serviços, como educação, saúde e segurança, que impactam o nível de bem-estar da sociedade. Sendo atribuída a eles suas fontes de receitas para financiar esses serviços. Dessa forma, pretende-se, nesse Informe, analisar as contas públicas do Estado do Ceará, no ano de 2022, bem como a evolução de alguns indicadores derivados de seus demonstrativos contábeis.

1 Introdução

Na Constituição Federal de 1988 foi adotado o sistema federativo no Brasil, sendo atribuído aos entes subnacionais tanto as suas competências como suas fontes de receitas. Recaiu para os estados, de forma complementar aos municípios e a União, a responsabilidade de prover serviços, como educação, saúde e segurança, que impactam o nível de bem-estar da sociedade. Sendo atribuída a eles suas fontes de receitas para financiar esses serviços.

Complementarmente as normas da Constituição Federal, foram elaboradas legislações infraconstitucionais com o objetivo de regular as finanças públicas dos entes federativos, criando limites para endividamento dos entes subnacionais e limites para determinados tipos de gastos, como os de pessoal. A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal, é, provavelmente, a mais conhecida dessas normas.

A preocupação com a situação das contas públicas dos entes subnacionais, objeto dessas normas, é justificada pela necessidade de manutenção dos serviços públicos já mencionados, dado que espera-se que sua provisão, de forma contínua, garanta o bem-estar da população atendida. Acredita-se, dessa forma, que estados com melhor saúde fiscal possam promover melhorias para a sociedade local.

Considerando-se esse preâmbulo, pretende-se com esse Informe analisar as contas públicas do Estado do Ceará no ano de 2022, comparando seus resultados com os apresentados pelos demais estados brasileiros. Para essa tarefa optou-se pelo uso de indicadores contábeis, sendo adotados àqueles constantes no capítulo de Indicadores das Capitais Estaduais do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2019¹, que é divulgado pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional).

Para o cálculo dos indicadores e elaboração do balancete resumido das contas públicas estaduais optou-se por usar os relatórios contábeis disponibilizados pelo SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) mantido pela STN, garantindo assim que haja alguma uniformidade entre os dados apresentados pelos estados.

É importante ressaltar que os resultados apresentados nesse Informe não são comparáveis com àqueles do Informe 213, publicado em maio de 2022, dado que optou-se por usar os dados da Declaração das Contas Anuais (DCA) no presente, enquanto no anterior foi utilizado o Anexo 06 do RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária).

Esse Informe está organizado em quatro seções, sendo a primeira essa breve introdução. Na segunda seção é apresentado o balancete resumido do governo do Estado do Ceará e compara-se o desempenho de algumas contas de receitas e despesas do governo do Ceará com os demais estados brasileiros. Na terceira seção são apresentados os indicadores, bem como suas fórmulas de cálculo, dos estados brasileiros, destacando-se a situação do Ceará em cada um. Na quarta e última seção são tecidos alguns comentários conclusivos.

¹ Esse documento pode ser acessado pelo seguinte link:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2021/114>

2 Balancete Fiscal do Ceará

Na primeira seção desse Informe será analisado o balancete do Governo do Estado do Ceará para o ano de 2022, abordando-se sua evolução com relação ao ano de 2021. Assim, na Tabela 1, estão discriminados os principais componentes da receita e da despesa do poder público local.

Considerando-se as receitas constata-se, na Tabela 1, que as correntes respondem por aproximadamente 98% das receitas totais do Estado, sendo a principal fonte de receitas estaduais os tributos e taxas arrecadados pela administração estadual. Essa fonte, em 2022, respondeu por 50,8% das receitas totais. Devendo-se ressaltar que o crescimento de 3,74%, entre os anos de 2021 e 2022, das receitas tributárias foi inferior ao desempenho das receitas correntes cearenses, denotando uma perda de importância relativa dessa fonte de receita.

O principal imposto arrecadado pelo Estado do Ceará é o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços), respondendo por 40,0% das receitas estaduais apresentando um pequeno declínio de 0,15%, entre os anos de 2021 e 2022. Esse desempenho pode ser atribuído, entre outros fatores, a redução da alíquota máxima incidente sobre a comercialização de combustíveis, energia elétrica e comunicações promovida pelo Congresso Nacional no mês de julho de 2022. Para mensurar, de forma mais detalhada, os impactos dessa medida faz-se necessário um estudo específico.

O IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) apresentou comportamento, em 2022, oposto ao do ICMS, apresentando crescimento de 18,75%, porém, dado esse tributo representar apenas 3,5% das receitas do Estado, sua contribuição para o crescimento da arrecadação total é limitado.

O crescimento das transferências correntes foi de 19,87%, entre 2021 e 2022, das receitas dessa rubrica, sendo o desempenho da Cota Parte do FPE, que respondia por 25,3% das receitas estaduais e cresceu 14,53%, o principal fator explicativo desse comportamento. Dada a limitação dos dados constantes no Anexo I-D, do Balanço das contas dos Entes Subnacionais, não foi possível explicar o significativo desempenho, com crescimento de 66,57% das demais Receitas de Transferências.

Quanto as despesas, deve-se mencionar que as despesas correntes respondem por, aproximadamente, 84%, em 2022 e 2021, do total gasto pelo governo cearense. É interessante observar que esse componente da despesa decresceu 1,19%, entre 2021 e 2022. É interessante observar que essas despesas decresceram ao mesmo tempo em que as receitas correntes cresceram quase 12%, entre os dois anos em análise. Pode-se considerar que esse é um indicativo da sustentabilidade das contas públicas cearenses.

O principal componente das despesas correntes, o gasto com pessoal, apresentou crescimento de 15,35%, no período em análise, aumentando sua participação na despesa total de 44,2%, em 2021, para 48,9%, em 2022. Esse comportamento destoa do observado para as despesas correntes, indicando que, em 2022, houve uma redução na disponibilidade de recursos para o financiamento de políticas públicas e, de fato, observa-se a redução de 20,42%, no

período em análise das Outras Despesas Correntes. Destaque-se que essa última rubrica abrange o gasto de custeio com serviços de diversas áreas, como saúde e educação por exemplo.

Tabela 1: Balancete das Contas Públicas do Governo do Estado do Ceará (R\$1.000.000 de Dez/2022)

Conta	2021	%	2022	%	Variação (%)
Receita Total	39.370,25	100,0	42.897,64	100,0	8,96
Receitas Correntes	37.631,02	95,6	42.113,79	98,2	11,91
Tributária	21.010,01	53,4	21.795,49	50,8	3,74
ICMS	17.179,25	43,6	17.154,29	40,0	-0,15
IPVA	1.246,77	3,2	1.480,54	3,5	18,75
ITCD	101,41	0,3	143,91	0,3	41,91
Taxas	1.088,23	2,8	1.140,54	2,7	4,81
Outros Impostos	1.394,35	3,5	1.876,22	4,4	34,56
Transferências Correntes	13.724,70	34,9	16.451,82	38,4	19,87
Cota Parte FPE	9.471,54	24,1	10.848,20	25,3	14,53
FUNDEB	2.536,35	6,4	2.744,01	6,4	8,19
Demais Transferências	1.716,81	4,4	2.859,62	6,7	66,57
Demais Rec. Correntes	2.896,31	7,4	3.866,47	9,0	33,5
Receitas de Capital	1.739,22	4,4	783,85	1,8	-54,93
Operações de Crédito	1.488,31	3,8	593,50	1,4	-60,12
Transferências de Capital	200,28	0,5	183,71	0,4	-8,27
Demais Rec. Capital	50,64	0,1	6,63	0,0	-86,91
Despesa Total	34.794,43	100,0	34.591,95	100,0	-0,58
Despesas Correntes	29.482,00	84,7	29.131,51	84,2	-1,19
Pessoal e Encargos	14.674,76	42,2	16.927,04	48,9	15,35
Ativos	8.084,44	23,2	9.491,49	27,4	17,4
Inativos	4.021,24	11,6	4.467,88	12,9	11,11
Juros e Encargos	546,24	1,6	855,33	2,5	56,59
Outras Despesas Correntes	14.261,00	41,0	11.349,14	32,8	-20,42
Despesas de Capital	5.312,43	15,3	5.460,45	15,8	2,79
Investimentos	3.701,83	10,6	3.863,88	11,2	4,38
Amortizações	1.279,94	3,7	1.440,69	4,2	12,56
Inversões Financeiras	330,66	1,0	155,87	0,5	-52,86

Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria. Obs.: Atualizado pelo IPCA

Em relação às despesas de capital chama atenção o desempenho da conta de inversões financeiras, que caiu 52,86% no período em tela. Entretanto, deve-se notar que os investimentos cresceram 4,38%, entre os dois anos, que, aliado a uma queda nas receitas com operações de crédito, permitindo tecer a hipótese de que o Governo do Estado optou por usar recursos próprios para financiar os gastos com investimentos.

2.1 Ceará no Brasil em 2022

Anteriormente foi apresentado o balancete resumido das contas públicas do Estado do Ceará, porém, resta saber o desempenho das contas públicas cearenses frente aos demais estados brasileiros. Dessa forma, nas Figuras 1 e 2, são apresentadas as informações sobre a arrecadação dos principais impostos e as transferências do FPE, bem como as duas principais despesas dos estados brasileiros.

Como pode ser observado na Figura 1 o Estado do Ceará possui a 12º maior arrecadação, entre os estados brasileiros, de ICMS e apresentou o 15º maior crescimento, com relação ao ano de 2021, desse tributo. É interessante observar que os estados brasileiros apresentaram comportamentos consideravelmente diferentes em relação a dinâmica da arrecadação desse tributo, sugerindo que eles foram afetados de forma desigual pela redução da alíquota de ICMS sobre os produtos mencionados anteriormente.

Quanto ao IPVA o Ceará apresentou-se com a 11º maior arrecadação e o 17º maior crescimento estadual. O ITCD, por sua vez, é o que o Ceará ocupa a 12º posição, quando se considera o valor arrecadado, e o 5º maior crescimento.

A Cota Parte do FPE (Fundo de Participação dos Estados) destinada ao Ceará é um destaque negativo, dado que, em 2022, apresentou o segundo menor crescimento entre os estados brasileiros. Tal desempenho deve-se, principalmente, a redução do percentual destinado ao Ceará, de 6,247% para 5,819%, de 2021 para 2022²

Em relação aos gastos com pessoal, ver Figura 2, constata-se que o Governo do Ceará ocupa a 11º posição entre os estados brasileiros, porém, considerando-se a taxa de crescimento entre os anos de 2021 e 2022, foi o estado com o 4º maior crescimento dessa conta.

Com relação aos investimentos o Ceará registrou o 4º pior crescimento entre os estados brasileiros, porém deve-se considerar que o substancial crescimento dessa despesa em diversos estados brasileiros (ela mais que dobrou em seis estados) pode estar relacionada ao ciclo político, dado que o ano de 2022 houve eleição para os governos estaduais.

Dado o exposto observa-se que o Ceará, em 2022, não destacou-se entre aqueles que apresentaram maior crescimento de sua arrecadação, quando se analisa o comportamento do ICMS, do IPVA e do FPE, porém o crescimento do gasto com pessoal se destaca entre os maiores do Brasil. Nesse sentido pode-se levantar a hipótese de que o crescimento do gasto com pessoal, observado no ano de 2022 e considerando-se o crescimento das principais fontes de receitas estaduais, é um fator de risco para a sustentabilidade das contas públicas estaduais.

Outro ponto a ser destacado é que, para o ano de 2023, espera-se que o desempenho da arrecadação de ICMS do Ceará, comparativamente a outros estados, não apresente-se como um destaque positivo, dada a majoração de sua alíquota, promovida no ano de 2023, de 18% para 20%³, só deverá surtir efeitos financeiros no ano de 2024, enquanto alguns estados, como por exemplo Bahia, Rio Grande do Norte e Maranhão, promulgaram leis majorando a alíquota de ICMS ainda no ano de 2022 e, portanto, com efeitos financeiros já em 2023.

² Ver as Decisões Normativas 184/2020 e 193/2021 do TCU (Tribunal de Contas da União).

³ Ver Lei nº 18.305 / 2023.

Figura 1: Principais Fontes de Recursos dos Estados Brasileiros e seu Crescimento entre 2022/2021

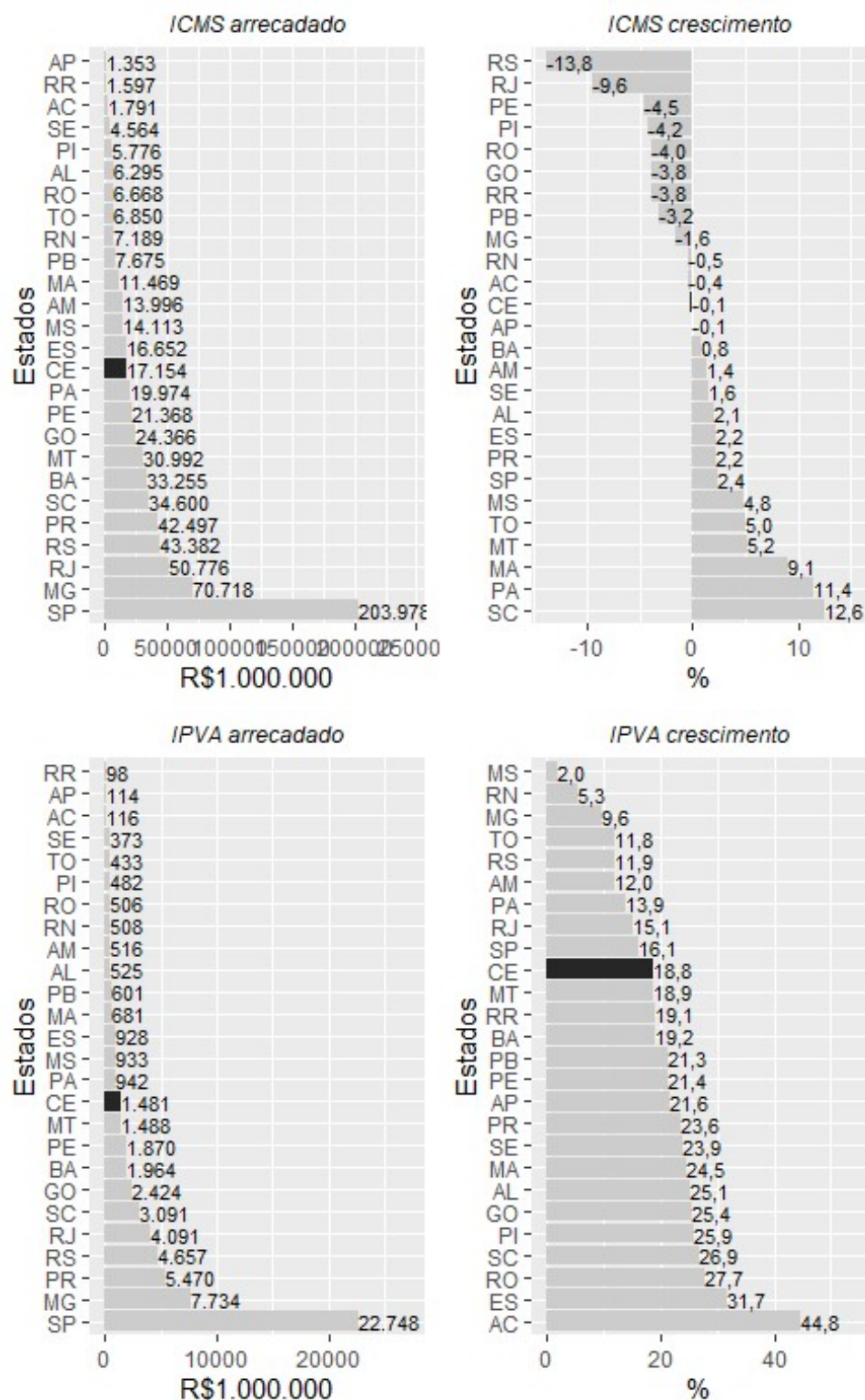
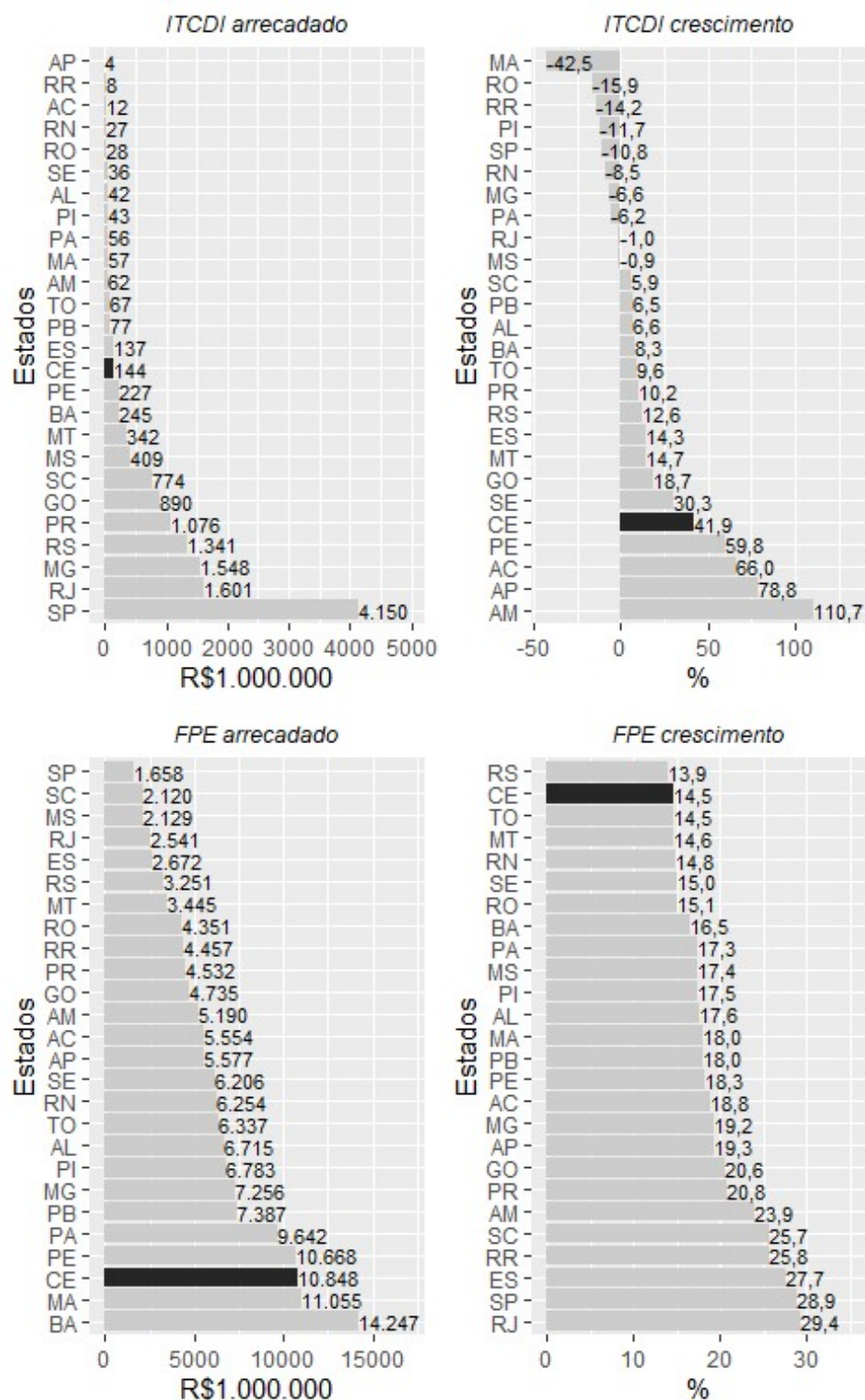


Figura 2: Principais Fontes de Recursos dos Estados Brasileiros e seu Crescimento entre 2022/2021 (Continuação)

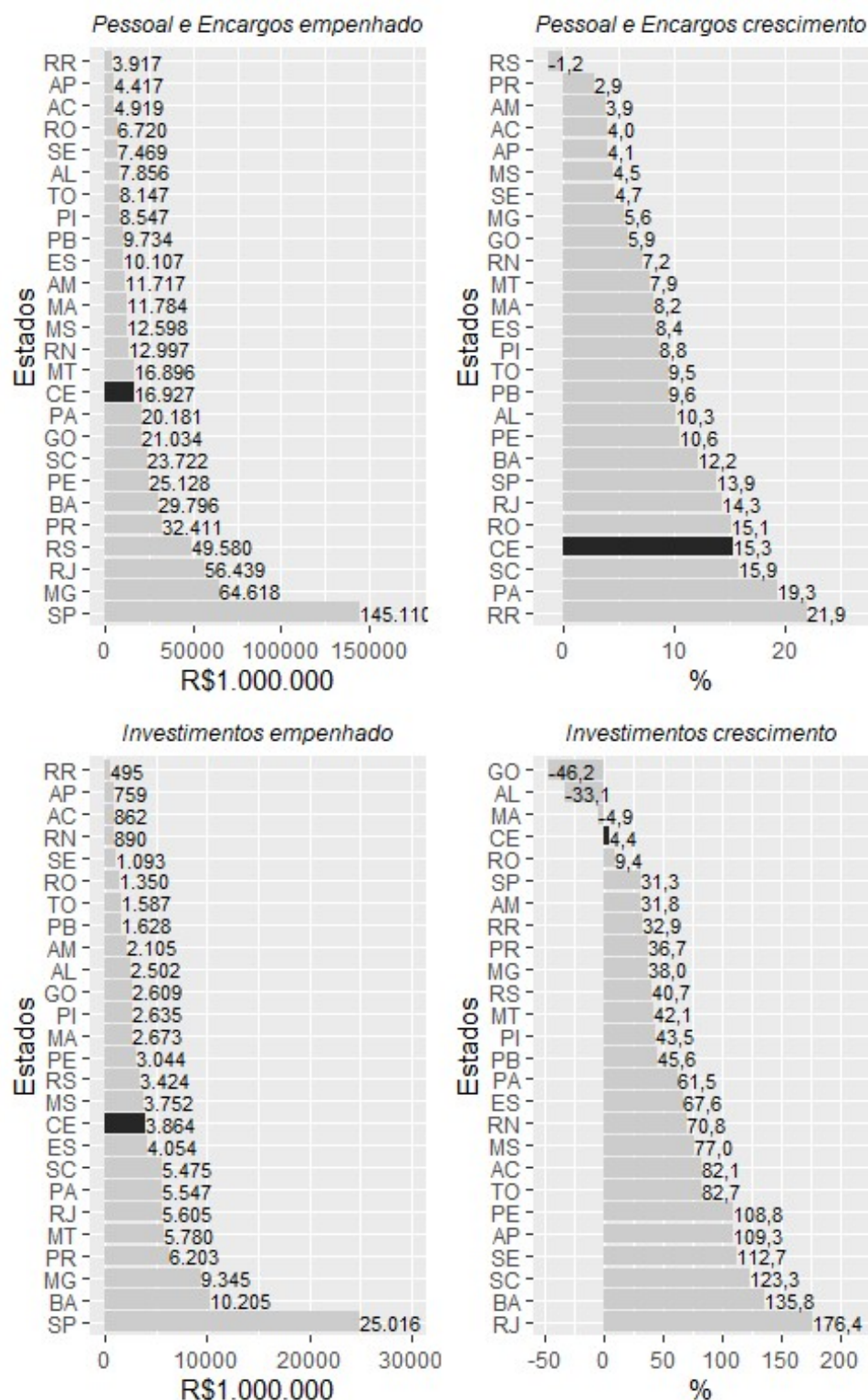


Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Obs1: valores atualizados pelo IPCA a valores de 12/2021

Obs2: Crescimento entre os anos de 2021 e 2022

Figura 3: Principais Despesas dos Estados Brasileiros e seu Crescimento entre 2022/2021



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Obs1: valores atualizados pelo IPCA a valores de 12/2021

Obs2: Crescimento entre os anos de 2021 e 2022

3 Análise de Indicadores Contábeis do Ceará

Na seção anterior foi apresentado um balancete simplificado das contas públicas do Estado e a situação de algumas das contas do Ceará, comparando-se o seu desempenho relativamente aos demais estados brasileiros. Porém, para uma análise mais criteriosa, é indicado que sejam usados indicadores derivados das demonstrações contábeis, sendo essa análise realizada a seguir.

Nesse sentido, e para permitir comparações com outros estados brasileiros, optou-se pelo uso das informações contábeis constantes no sistema SICONFI, dado que as unidades subnacionais brasileiras enviam para a STN, de forma periódica, suas informações contábeis.

Além disso, optou-se para cada indicador contábil apresentar tanto a situação do Ceará, vis-à-vis os demais estados, e o comportamento dos seus indicadores dos últimos 8 anos, isto é, entre os anos de 2015 e 2022.

Quanto aos indicadores optou-se pelos que são usados no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019, publicado pelo STN, para analisar as contas pública das capitais estaduais. Ao total são analisados nove indicadores divididos em sete dimensões (Endividamento, Solvência Fiscal, Autonomia Financeira, Financiamento dos Investimentos, Rigidez das Despesas, Planejamento e Disponibilidade de Caixa). A fórmula de cálculo de cada um deles e seus resultados são apresentados nos parágrafos seguintes.

3.1 Endividamento

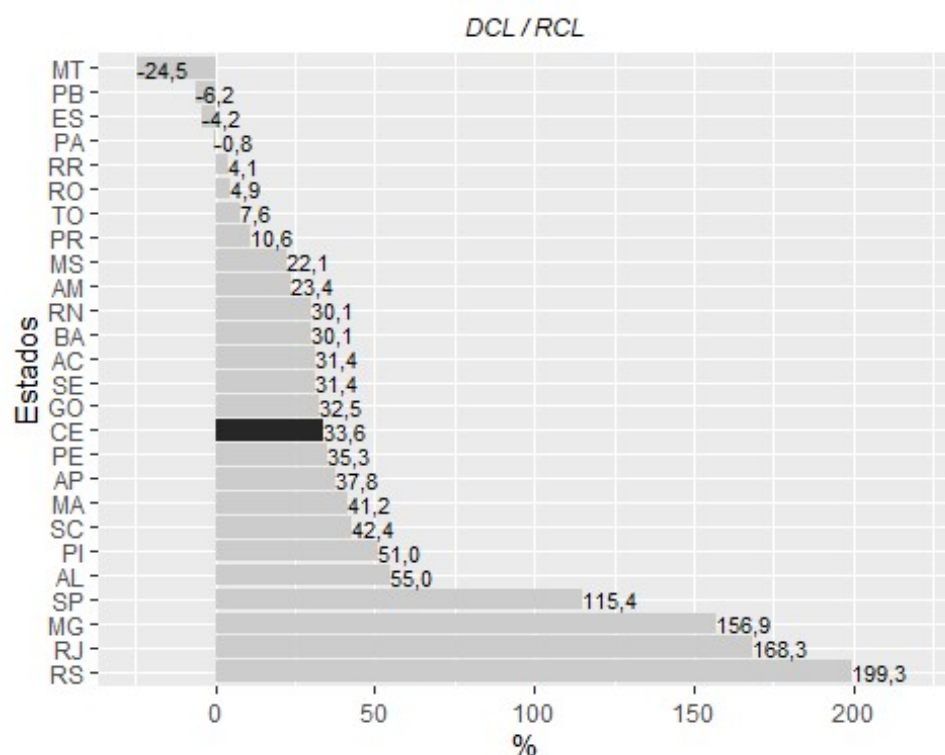
A primeira dimensão analisada é a do endividamento público, sendo usado um indicador, cuja fórmula é seguinte:

$$\text{Endividamento} = 100 * \frac{DCL}{RCL}.$$

Ou seja, é a relação entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL), que constam Anexo 02 – Dívida Consolidada Líquida do Siconfi. Deve-se observar que o Senado Federal estabeleceu, pela Resolução 40/2001, que os estados brasileiros devem apresentar uma relação menor que 200% nesse indicador. Caso infrinja esse limite o ente deve apresentar um plano para se readequar aos limites legais.

Como pode ser observado na Figura 3 o Ceará apresenta o décimo primeiro maior endividamento entre os estados brasileiros, em que a DCL representa, aproximadamente, 33,6% da RCL. Constata-se, ainda na referida Figura que a relação do Ceará é substancialmente inferior àquela observada nos estados mais endividados, ou seja, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Assim, considerando-se os demais estados brasileiros, pode-se afirmar que o Governo do Estado do Ceará apresentou um nível de endividamento, em 2022, que não compromete suas finanças públicas.

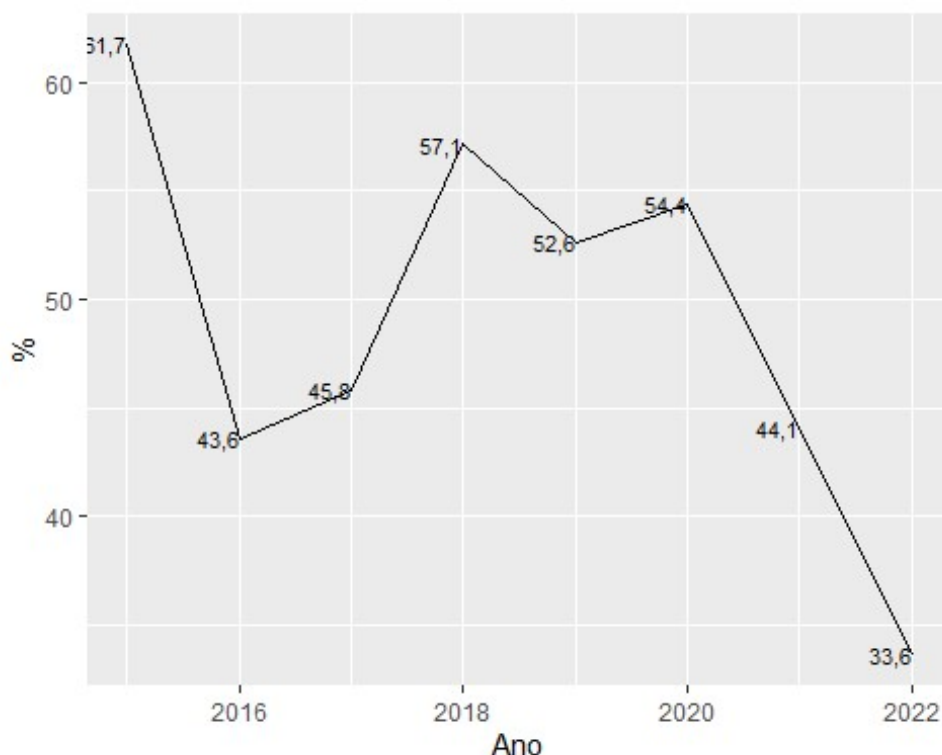
Figura 4: Endividamento dos Estados Brasileiros no ano de 2022 (%RCL)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Se for considerado o comportamento da relação entre a DCL e a RCL do Ceará, no período de 2015 a 2022, ver Figura 4, constata-se que ela reduziu-se de forma significativa entre os anos de 2020 e 2022, caindo de 54,4% da RCL para 33,6%, entre esses dois anos. Esse comportamento reforça a afirmação de que a dívida pública cearense não constitui óbice para sua saúde fiscal.

Figura 5: Evolução da Relação DCL/RCL do Governo do Estado do Ceará, no Período 2015-2022 (%RCL)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

3.2 Solvência Fiscal

A segunda dimensão analisada, a Solvência Fiscal, permite identificar o comprometimento da Receita Corrente Líquida com o pagamento de despesas rígidas, isto é, que não podem ser reduzidas com facilidade, sendo utilizado dois indicadores nessa dimensão

$$SFPessoal = 100 * \frac{Despesa\ Bruta\ com\ Pessoal}{RCL}$$

$$SFDívida = 100 * \frac{Amortização + Juros}{RCL}$$

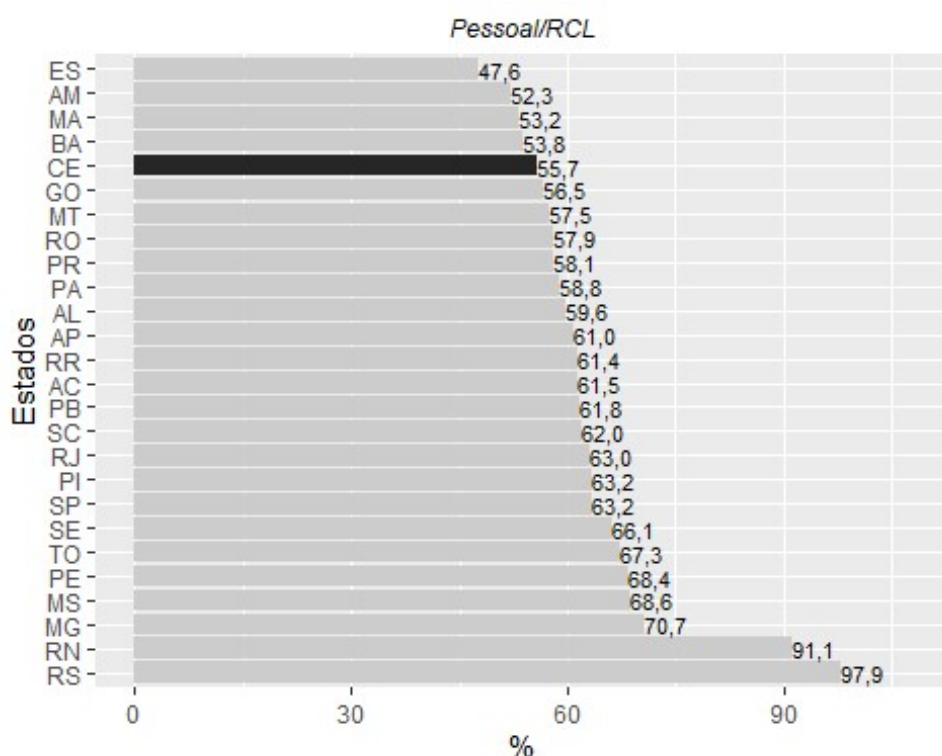
No primeiro deles (SFPessoal) considera-se quanto da RCL está sendo utilizada para o pagamento de pessoal. É importante ressaltar que esse indicador não é o preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que considera algumas deduções para o cálculo da Despesa Total com Pessoal. O segundo indicador (SFDívida) refere-se ao comprometimento da RCL com despesas contratadas por operações de crédito, que são os pagamentos de juros e amortização dos empréstimos. Para o cálculo desses indicadores foram usadas as informações do Anexo I – D da DCA (Declaração de Contas Anuais) e do Anexo 03 – Demonstrativo de Receita Corrente Líquida.

Em relação ao primeiro indicador, a solvência fiscal com gastos de pessoal, cujos resultados, para 2022, são apresentados na Figura 5, observa-se que a despesa de pessoal do poder executivo do Estado do Ceará comprometeu 55,7% da RCL estadual, sendo o quarto estado com menor nível de comprometimento nesse indicador. Podendo-se considerar essa

situação significativamente melhor do que a verificada em estados como o Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte.

A situação cearense quanto aos gastos com pessoal, evidenciada pela análise desse indicador, permite contextualizar melhor a situação de solvência das contas públicas estaduais melhor do que a simples consideração do crescimento desse tipo de gasto, como realizado em seção anterior. Assim, apesar do significativo crescimento constatado entre os anos de 2021 e 2022, com gastos com pessoal, é possível afirmar que o Ceará ainda presencia uma situação tranquila para a gestão de pessoal, porém deve-se reforçar o alerta de que sucessivos aumentos do gasto com pessoal podem revelar-se como não sustentáveis a médio ou longo prazo.

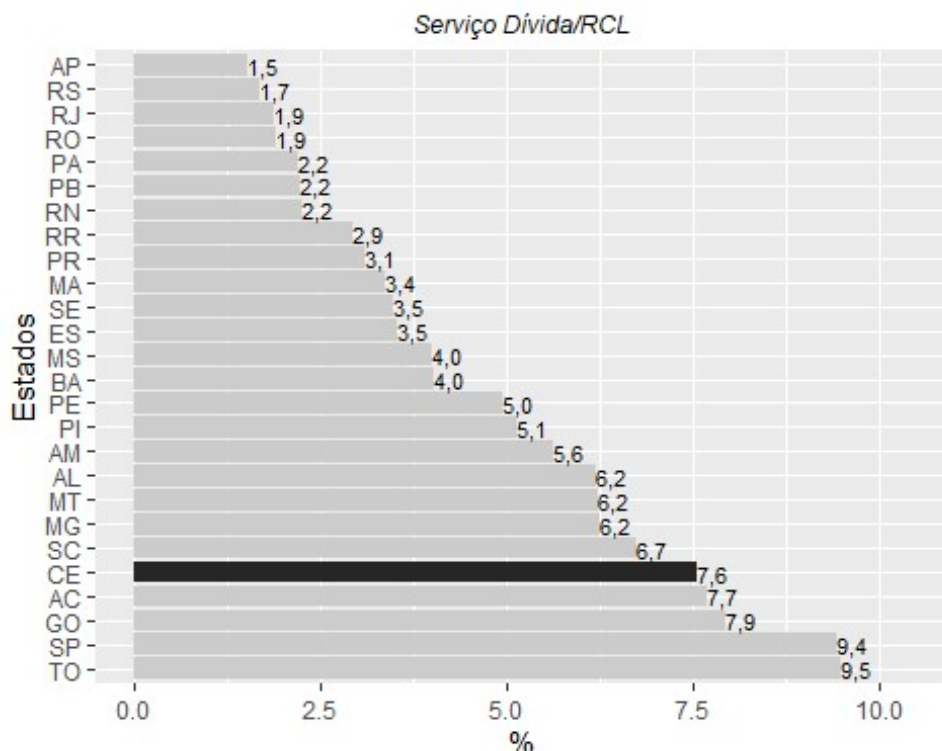
Figura 6: Comprometimento da RCL com pagamento de Despesas de Pessoal do Poder Executivo Estadual em 2022 (%RCL)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

O segundo indicador dessa dimensão, o serviço da dívida, considera o comprometimento da RCL para o pagamento das despesas de juros e amortizações, que são despesas previstas quando o Estado contrata operações de crédito. Os resultados dos estados brasileiros são apresentados na Figura 6, sendo possível constatar que o Ceará comprometeu 7,6% da RCL com pagamento de amortizações e juros da dívida, sendo o quinto maior comprometimento entre os estados brasileiros.

Figura 7: Indicador de Solvência Fiscal da Dívida dos Estados Brasileiros em 2022 (%RCL)

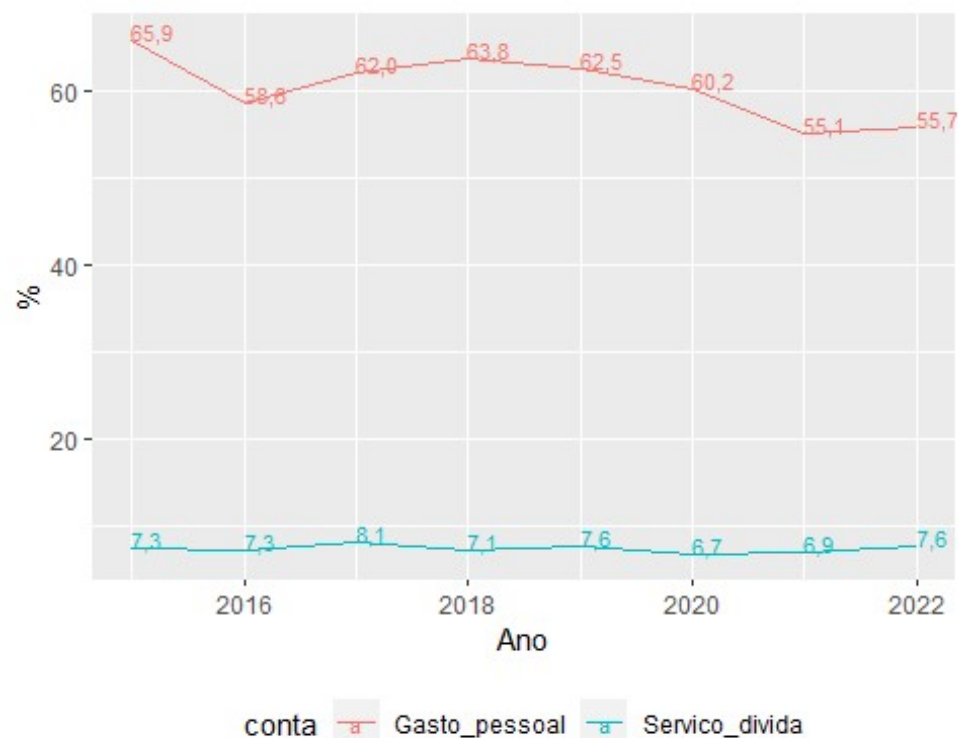


Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

É interessante observar que o comprometimento de recursos com pagamentos de amortizações e juros da dívida do Estado do Ceará é maior que o de estados que possuem nível de endividamento, em relação a RCL, similares ao seu, como Bahia e Goiás. Provavelmente esse fato seja uma decorrência da Lei Complementar 148/2014 que beneficiou estados que possuíam maiores dívidas com a União.

É interessante observar que o comprometimento da RCL para pagamento de despesas com pessoal do Ceará, ver Figura 7, apresenta tendência de queda, enquanto o pagamento de serviço da dívida tem oscilado entre 6,7% e 8,1% da RCL, sem adotar uma tendência bem definida. O comportamento do primeiro indicador sugere que o Governo do cearense pratica uma política de remuneração de pessoal em linha com a responsabilidade fiscal, mesmo quando se considera o crescimento das despesas dessa rubrica no ano de 2022.

Figura 8: Evolução dos Indicadores de Solvência Fiscal do Ceará no período de 2015 a 2022 (%RCL)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

3.3 Autonomia Fiscal

Na terceira dimensão analisada, a autonomia fiscal, busca-se entender o quanto das receitas públicas cearenses são devidas ao seu esforço arrecadatório, isto é, as receitas estaduais que dependem de sua política e do empenho de sua administração tributária. A fórmula de cálculo desse indicador é a seguinte.

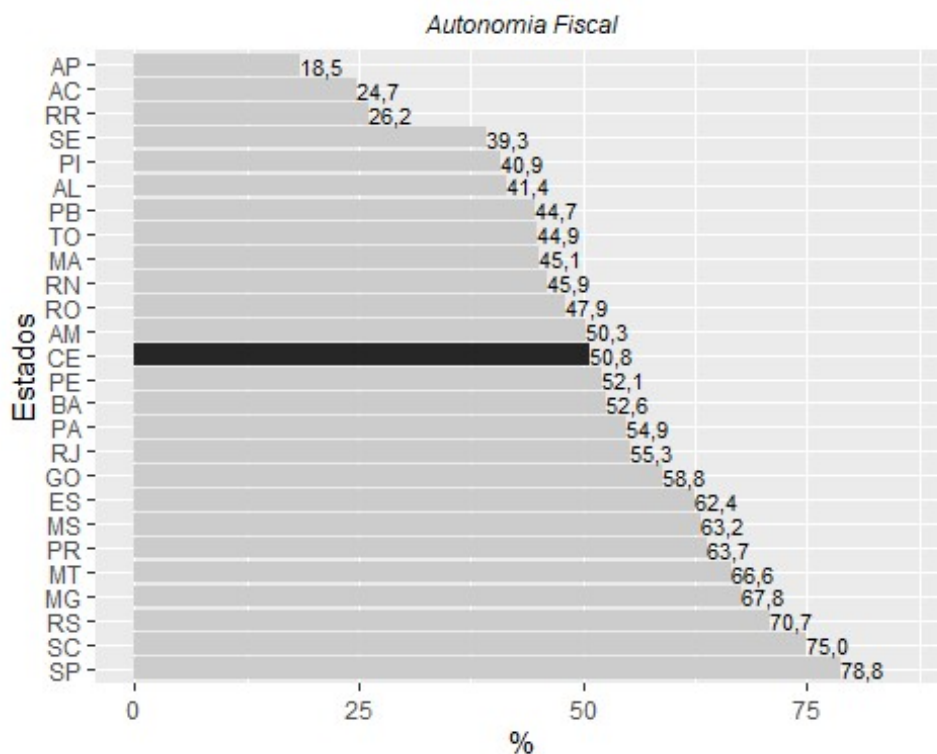
$$Autonomia = 100 * \frac{Receita Tributária}{Receita Corrente + Receita de Capital}$$

Dessa forma a autonomia fiscal é dada pela razão entre as receitas tributárias (como por exemplo o ICMS, IPVA, ITCD, Taxas e Contribuições) pela receita total do ente público. Para o cálculo desse indicador foram usados os dados constantes no Anexo I – C da DCA.

Os resultados obtidos pela aplicação da fórmula da autonomia fiscal são apresentados na Figura 8, sendo possível constatar que os estados da Região Sul e Sudeste, especialmente São Paulo, apresentam maior grau de autonomia fiscal. Deve-se observar esse fenômeno pode ser explicado pelo fato do ICMS, que é o principal imposto recolhido pelos estados, ser dividido entre os estados em que ocorreu a produção e o que se efetivou o consumo.

O Ceará, por sua vez, possui mais de 50% de suas receitas oriundas de seu esforço tributário. Comparativamente com os estados do Nordeste o Ceará apresenta resultado abaixo dos estados da Bahia e Pernambuco e maior autonomia fiscal que os demais estados de sua região.

Figura 9: Autonomia Fiscal dos Estados Brasileiros em 2022 (%)

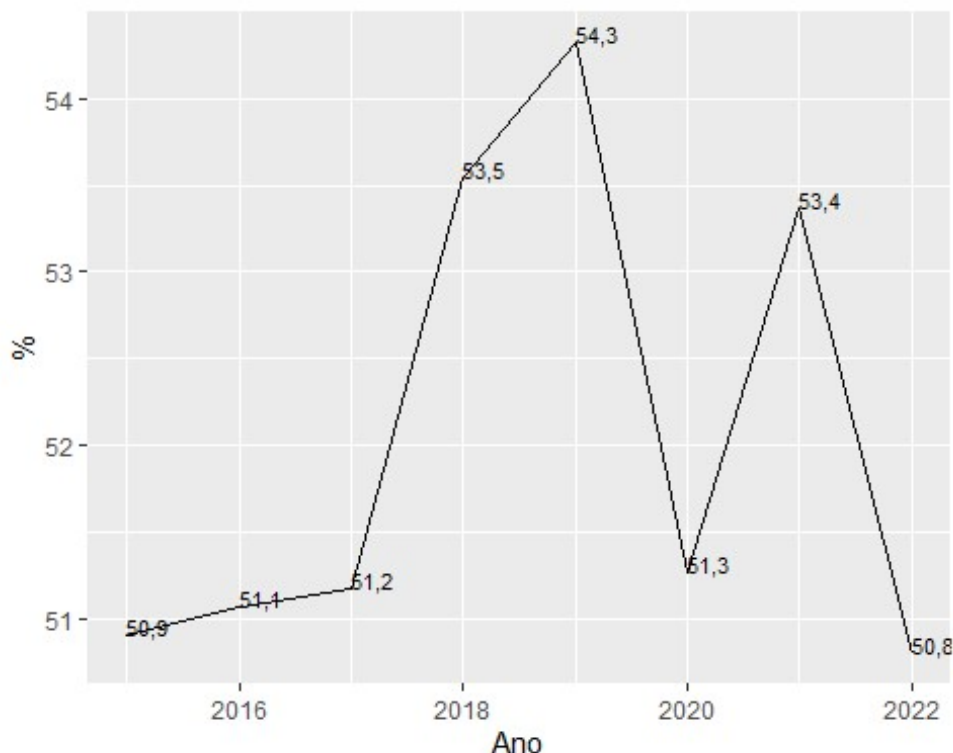


Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Relativamente ao comportamento desse indicador, no período de 2015 a 2022, deve-se, em primeiro lugar, alertar que houve uma mudança de definição contábil entre os anos de 2017 e 2018, não permitindo que os resultados anteriores a 2018 sejam diretamente comparáveis com os dos anos mais recentes. Dado esse alerta, a evolução histórica do Ceará é apresentada na Figura 9.

Como pode ser observado na Figura 9 a autonomia fiscal cearense, desde 2018, está oscilando entre 51% e 54%, sendo possível atribuir o resultado negativo de 2020, quando atingiu o valor de 51,3, a distribuição do auxílio financeiro, estabelecido pela Lei Complementar 173/2020, para os estados brasileiros em decorrência da crise sanitária da Covid 19, recuperando-se no ano de 2021. Porém, dada a ligeira queda da arrecadação de ICMS e o crescimento das transferências correntes, em 2022, resultaram na queda desse indicador para o menor valor observado na série iniciada em 2015.

Figura 10: Evolução do Indicador da Autonomia Fiscal Cearense no Período de 2015 a 2022 (%)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

3.4 Financiamento do Investimentos

Para analisar a quarta dimensão, o financiamento do investimento, optou-se pelo uso de um indicador, cuja fórmula é apresentada abaixo.

$$\text{Financiamento} = 100 * \frac{\text{Investimento} - \text{Op. de Crédito} - \text{Transferências de Capital}}{\text{Investimento}}$$

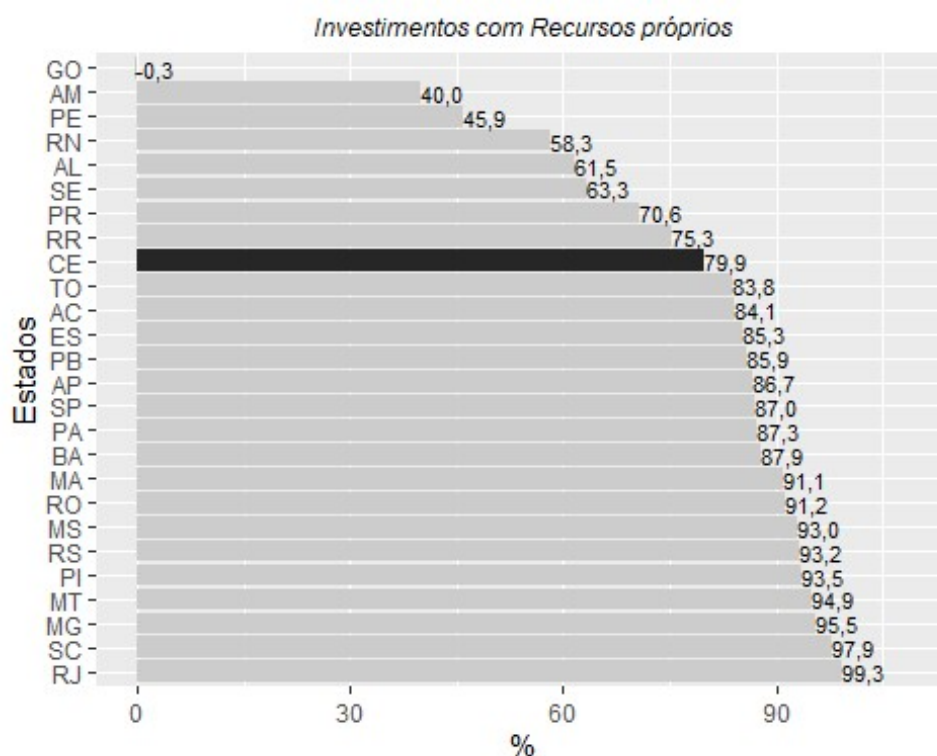
Como pode-se observar na fórmula acima deduz-se dos valores dos investimentos as receitas oriundas de operações de crédito e das transferências de capital, ou seja, os recursos de terceiros que constam no orçamento dos estados brasileiros. As informações contábeis utilizadas para o cálculo foram obtidas nos relatórios dos Anexos I – C e I – D da DCA.

O indicador do financiamento do investimento poderá apresentar valores negativos ou positivos, o que ocorrerá quando a soma das operações de crédito e as transferências de capital superarem os gastos com investimentos. Assim, por exemplo, se o poder público local reestruturar sua dívida pública, em um determinado ano, pagando empréstimos antigos com recursos oriundos de operações de crédito mais vantajosas, esse indicador poderá assumir valores negativos.

Dada essas ressalvas, os resultados dos estados brasileiros, para o ano de 2022, são apresentados na Figura 10, sendo possível constatar que, de uma forma geral, os entes estaduais usaram, predominantemente, recursos próprios para financiar seus investimentos. O Rio de Janeiro, por exemplo, para cada R\$1 investido usou R\$ 0,007 de recursos de terceiros. Apenas 3

estados (Goiás, Amazonas e Pernambuco) apresentaram maior uso de recursos de terceiros, em comparação com recursos próprios, para financiar seus investimentos.

Figura 11: Investimento com Recursos Próprios dos Estados Brasileiros no Ano de 2022 (%)



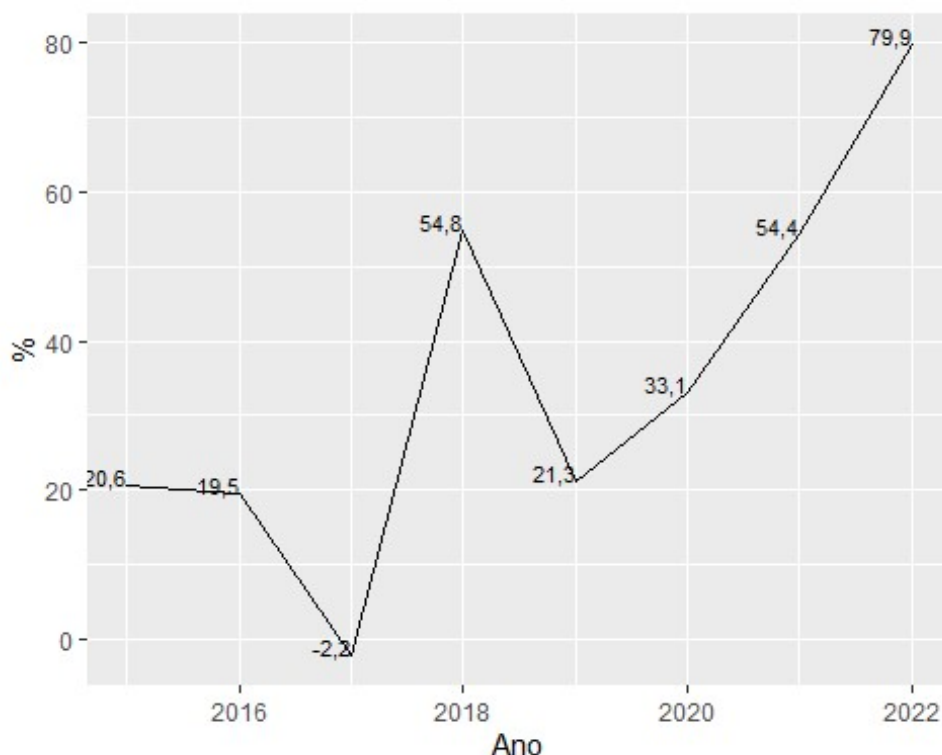
Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

O uso de capitais de terceiros, como forma de financiar os investimentos, pode ser um importante instrumento para alavancar esse tipo de gasto, permitindo que sejam executados projetos de infraestrutura de maneira mais célere, melhorando o bem-estar da população ou permitindo melhores condições para o crescimento econômico. Ou seja, essa estratégia pode resultar em significativos ganhos econômicos e sociais.

Além disso, deve-se considerar que a contratação de operações de crédito e a execução de convênios, que resultem em transferências de capital, exigem um aparato burocrático qualificado, sendo um indicador de que a administração pública que adota a estratégia de buscar capitais de terceiro possui qualificação técnica necessária para lançar-se nesses empreendimentos.

Considerando-se o histórico da administração pública cearense, ver a Figura 11, constata-se que o governo cearense usou, de forma sistemática, recursos de terceiros para financiar seus investimentos, pois, até o ano de 2021, financiava, ao menos, 45% de seus investimentos com recursos de terceiros. Dessa forma, o ano de 2022, marca uma reversão do comportamento histórico do Governo cearense, dado que o investimento foi financiado predominantemente com recursos próprios, ou seja, para cada R\$ 1,00 investido usou-se, aproximadamente, R\$ 0,80 de recursos próprios.

Figura 12: Evolução do Uso de Recursos de Próprios no Financiamento de Investimentos pelo Governo do Estado do Ceará, no Período 2015 - 2022 (%)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

3.5 Rigidez Fiscal

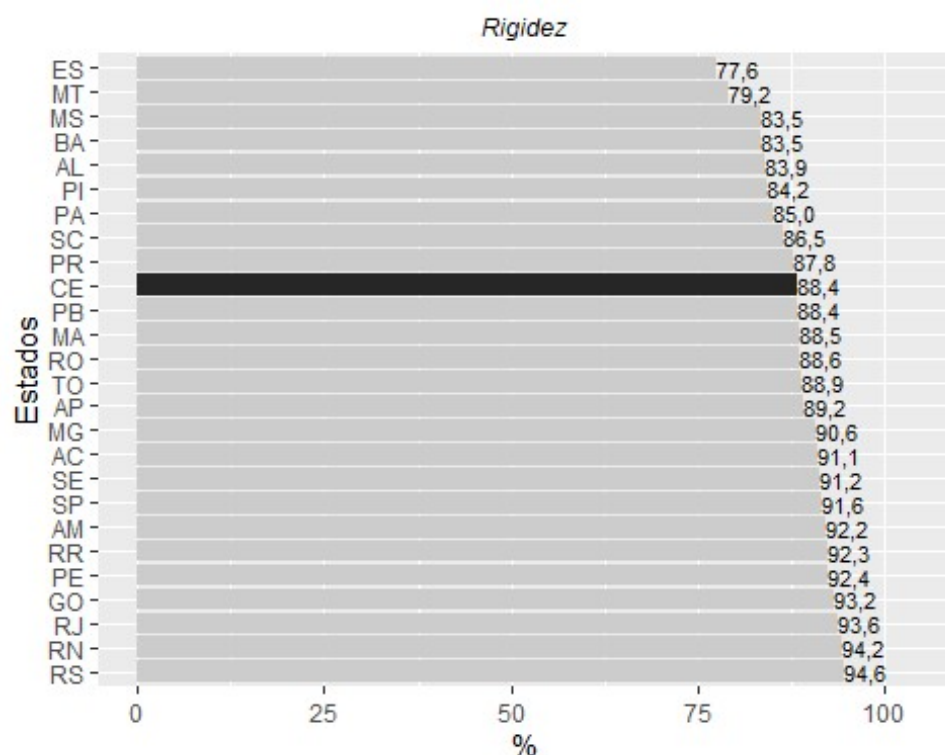
A quinta dimensão analisada nesse Informe, a rigidez fiscal, busca mensurar o quanto do gasto público dos governos estaduais é comprometido por despesas que não podem ser reduzidas facilmente. É interessante observar que se esse tipo de gasto for elevado e houver uma queda de arrecadação a administração pública terá uma menor margem para realizar ajustes, sendo obrigada a cortar gastos discricionários, como os de investimentos. Esse indicador é calculado da seguinte maneira:

$$Rigidez = 100 * \frac{Desp. Pessoal + Juros + Amortização + Demais Desp. Corrente}{Despesa Corrente + Despesa de Capital}$$

Assim a rigidez fiscal é dada pela razão entre despesas de custeio e o serviço da dívida pública e a despesa total. Os dados para o cálculo desse indicador foram obtidos no Anexo I – D da DCA.

Os resultados do indicador de rigidez fiscal dos estados brasileiros são apresentados na Figura 12, sendo possível observar que 11 estados apresentavam mais de 90% das despesas concentradas em gastos com maior nível de rigidez. Outros nove estados, entre eles o Ceará, os gastos com maior rigidez representavam mais de 85% dos gastos totais. Complementarmente, verifica-se que o Ceará estava, em 2022, entre os 10 estados com menor rigidez em seus gastos.

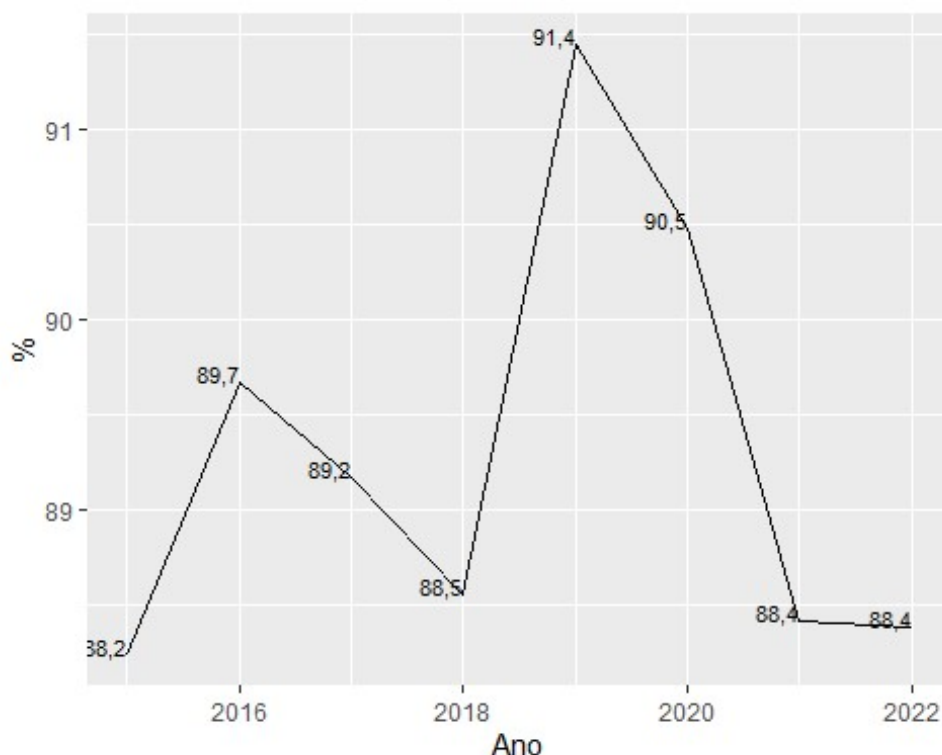
Figura 13: Rigidez Fiscal dos Estados Brasileiros em 2022 (%)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Quanto a evolução desse indicador no Estado do Ceará, ver Figura 13, constata-se que o pior resultado desse indicador, para o Ceará, ocorreu no ano de 2019 e, desde então, ele declinou até o ano de 2021, mantendo-se estável no ano 2022. Essa evolução recente, apesar do elevado nível de rigidez ainda verificado, constitui uma sinalização positiva das contas públicas cearenses.

Figura 14: Evolução do Indicador de Rigidez Fiscal do Estado do Ceará no Período 2015-2022 (%)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

3.6 Planejamento

Na dimensão de planejamento são usados dois indicadores que, espera-se, medem a capacidade do governo de executar seu planejamento dentro do exercício em que foi planejado. O primeiro indicador considera o volume de Despesas de Exercício Anterior (DEA) pagas no exercício atual. As DEA são despesas ocorridas em exercícios para as quais havia crédito para pagá-las, porém, por alguma inconsistência, tiveram seu empenho anulado. O primeiro indicador é calculado pela seguinte fórmula:

$$PlanDEA = 100 * \frac{DEA}{Despesa Corrente + Despesa de Capital}$$

Os dados utilizados para o cálculo desse indicador proveem do Relatório de Despesas Orçamentárias (Anexo I-D da DCA). No segundo indicador é considerado o volume de restos a pagar pagos sobre a despesa liquidada. Deve-se considerar que são classificadas como restos a pagar as despesas de exercícios anteriores que foram empenhadas, porém não foram pagas até o dia 31 de dezembro. Sua fórmula de cálculo é a seguinte:

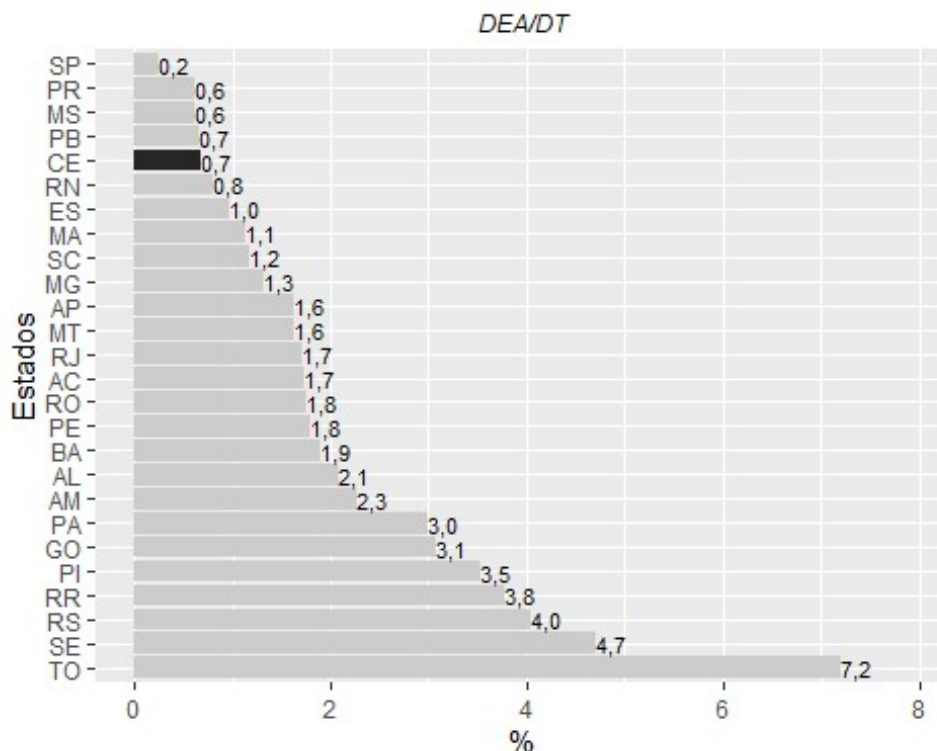
$$PlanRP = 100 * \frac{Restos a Pagar Pagos}{Despesa Liquidada}$$

Os dados para o cálculo desse indicador proveem do Relatório de Restos a Pagar (Anexo I-F) e do Relatório de Despesas Orçamentárias (Anexo I-D da DCA). Pontue-se que valores maiores desses dois indicadores refletem uma situação em que despesas de exercícios pretéritos estão

ocupando espaço do orçamento presente, ou seja, o ente público está se financiando via atraso de pagamentos a seus fornecedores.

Na Figura 14 são apresentados os resultados do indicador PlanDEA dos estados brasileiros no ano de 2022, verificando-se que em Tocantins mais de 7% das despesas totais referiram-se ao pagamento de DEA, denotando que esses estados necessitam melhorar seus controles orçamentários. Já o Estado de São Paulo apresentou o menor comprometimento, entre os estados brasileiros, com o pagamento de DEA.

Figura 15: DEA dos Estados Brasileiros em 2022 (%)



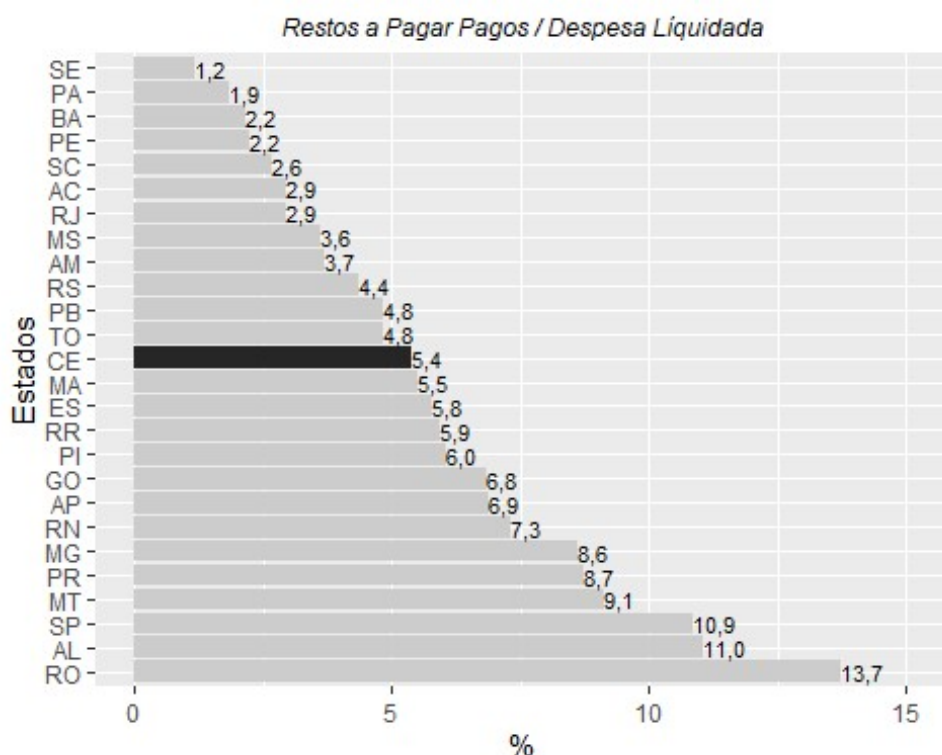
Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

O Ceará, por sua vez, apresentou o quinto menor valor, entre os governos estaduais, nesse indicador, ou seja, o pagamento de DEA aparenta ser um valor residual dentro do orçamento público. Nesse sentido, deve-se mencionar que questões administrativas podem resultar na impossibilidade de pagar alguma despesa empenhada dentro do próprio exercício, passando o pagamento para o seguinte.

Assim, cotejando o resultado de São Paulo com o do Ceará, apesar da boa situação do Estado Alencarino, é possível sugerir que uma revisão em processos administrativos resulte em menores comprometimentos com o pagamento de DEA.

Quanto ao segundo indicador dessa dimensão, cujos resultados dos estados brasileiros são apresentados na Figura 15, constata-se que em dez estados os restos a pagar correspondiam a, pelo menos, 6% das despesas liquidadas. Chama atenção a situação de Roraima, que apresentou valores mais elevados no indicador de Restos a Pagar. Já São Paulo, que se destacou positivamente no indicador de DEA, está com o terceiro pior desempenho nesse indicador.

Figura 16: Restos a Pagar dos Estados Brasileiros em 2022 (%)

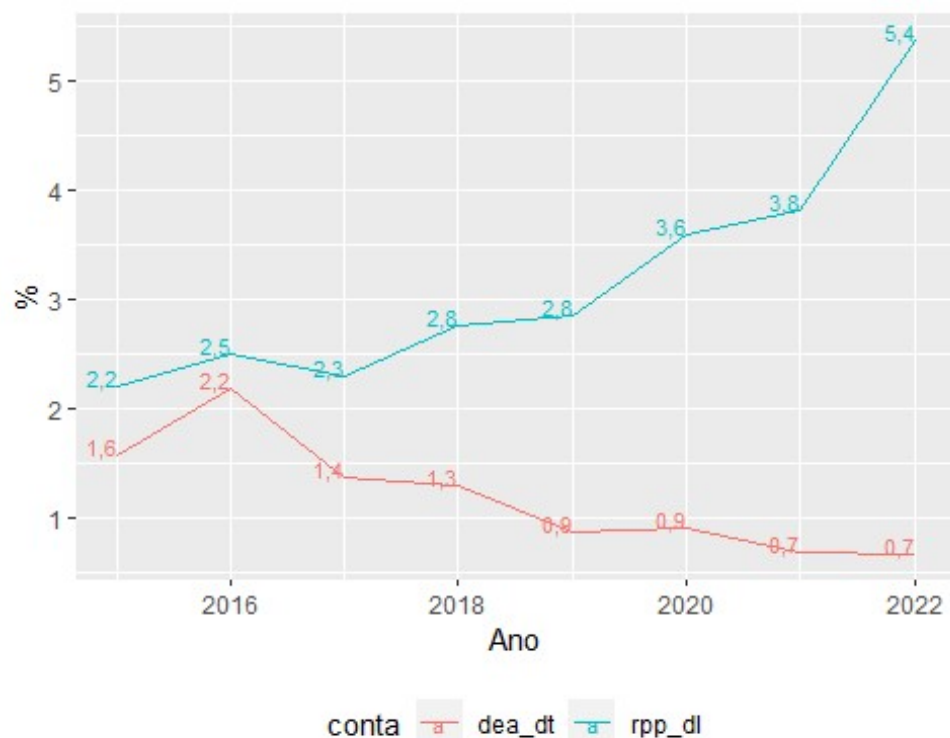


Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

O Ceará possui um desempenho intermediário nesse indicador, em que os restos a pagar representam 5,4% das despesas liquidadas, ocupando uma posição, relativamente aos demais estados brasileiros, intermediária.

Já a evolução dos indicadores que consideram as DEA e os Restos a pagar do Ceará, apresentadas na Figura 16, apresentam comportamentos distintos, em que o primeiro indicador apresenta tendência decrescente e o segundo apresenta tendência de crescimento. Uma análise mais aprofundada seria necessária para identificar se os dois fenômenos estão relacionados ou não.

Figura 17: Evolução da DEA e Restos a Pagar do Estado do Ceará no Período 2015 -2022 (%)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

3.7 Disponibilidade de Caixa

Na sétima e última dimensão analisada, nesse Informe, a disponibilidade de caixa, busca-se identificar por quanto tempo os recursos disponíveis no caixa dos estados poderiam ser usados para o pagamento de suas despesas, sendo esse indicador calculado pela seguinte fórmula:

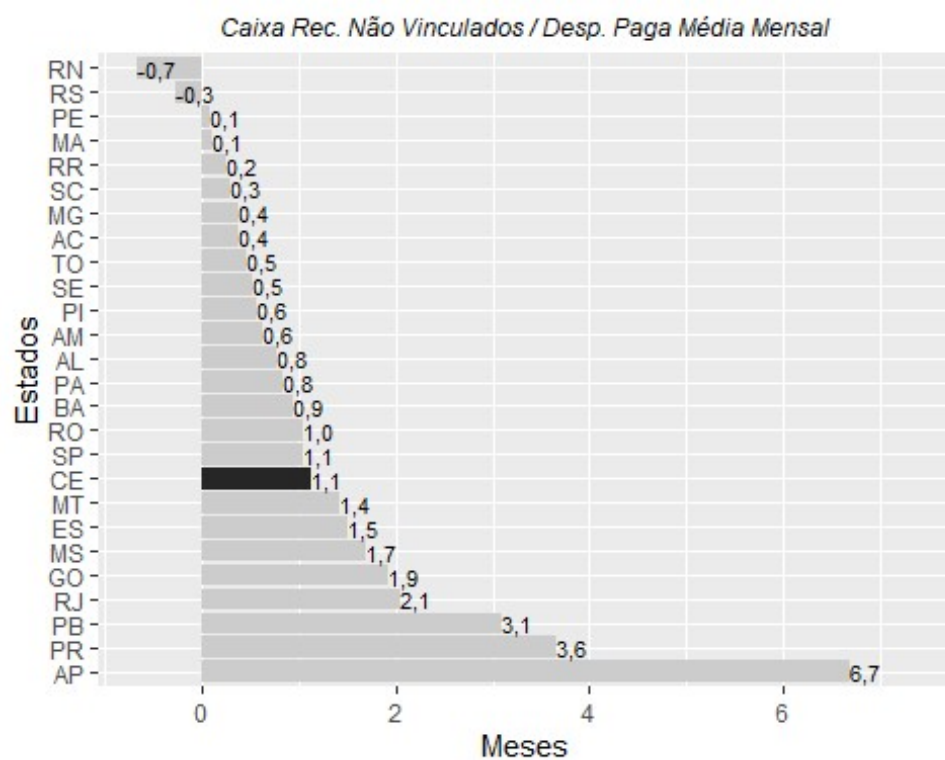
$$Disponibilidade = \frac{Disponibilidade\ Caixa}{Média\ das\ Despesas\ Pagas\ dos\ Últimos\ 12\ meses}$$

Os dados para o seu cálculo são provenientes dos Anexo 05 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e do relatório de Despesas Orçamentárias (Anexo I-D).

Os resultados, para os estados brasileiros, desse indicador são apresentados na Figura 17, sendo possível constatar que, de uma forma geral, eles possuem recursos para financiar menos de sete meses a sua despesa média mensal. Destacam-se, negativamente, alguns dos estados mais ricos da federação brasileira, como o Rio Grande do Sul, com disponibilidade negativa.

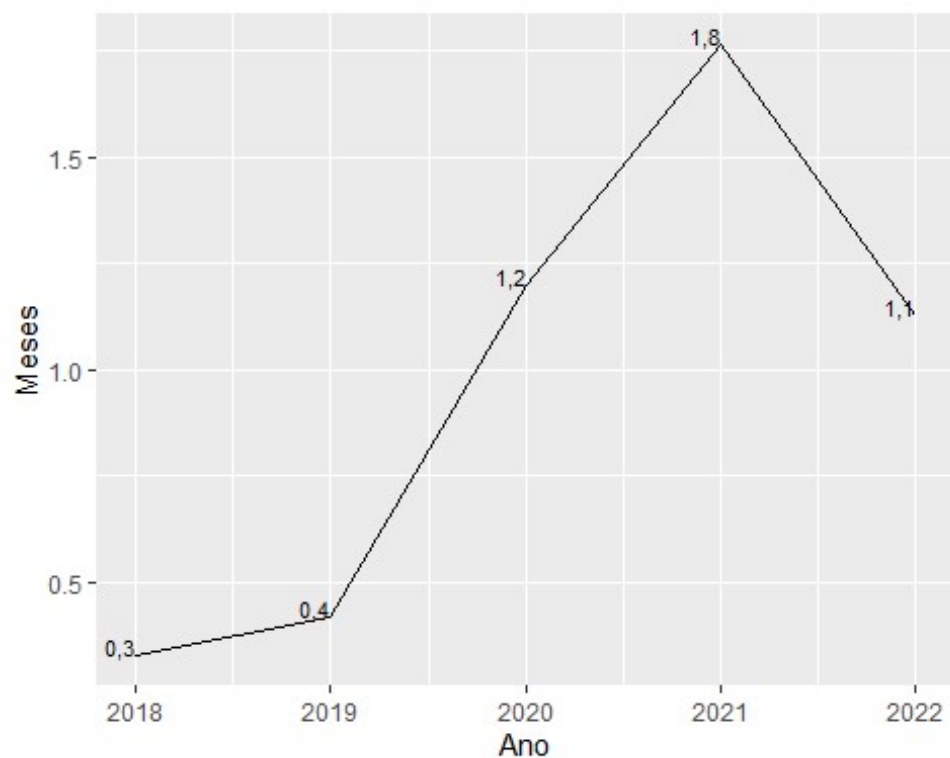
O Ceará apresentou, em 2022, um desempenho intermediário, entre os estados brasileiros, ocupando a 9ª posição e tendo recursos disponíveis para financiar sua despesa média mensal por durante 1,1 mês. É interessante observar, consultar a Figura 18, que esse indicador das finanças públicas do Ceará apresenta significativa melhoria entre os anos de 2018 e 2021, decaindo no ano de 2022.

Figura 18: Disponibilidade de Caixa dos Estados Brasileiros em 2022 (meses)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Figura 19: Evolução da Disponibilidade de Caixa do Estado do Ceará no Período de 2018 a 2021 (meses)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

4 Notas Conclusivas

Nesse Informe buscou-se analisar a situação fiscal do Ceará, vis-à-vis os demais estados brasileiros. Foi observado, inicialmente, que as despesas correntes cearenses têm crescido em ritmo menor do que o verificado das receitas correntes, sendo esse um indício da sustentabilidade de suas contas públicas.

Comparativamente aos demais estados foi constatado que as três principais fontes de receitas cearenses (ICMS, IPVA e Cota Parte do FPE) apresentaram crescimento menor do que o observado nos demais estados. Devendo-se destacar o fraco desempenho do ICMS, que apresentou ligeira redução de sua arrecadação enquanto outros estados lograram desempenho superior ao do Ceará. Pelo lado das despesas o Ceará destaca-se positivamente quando se considera o comportamento das despesas correntes, que decaíram, porém o fato do Ceará ter sido um dos estados com maior crescimento da despesa com pessoal, em 2022, pode ser considerado um sinal de alerta para a sustentabilidade das contas públicas estaduais.

Tendo em vista os indicadores das sete dimensões, que foram abordadas anteriormente, pode-se afirmar que o Governo do Estado do Ceará apresenta um bom desempenho em duas delas, que são o endividamento e a rigidez fiscal. Destaque-se que o baixo nível de endividamento estadual é um dos fatores que permitem o uso de capital de terceiros para o financiamento dos investimentos cearenses.

Já o menor grau de rigidez fiscal do Ceará, quando comparado aos demais estados brasileiros, permite afirmar que o poder público alencarino está em melhores condições de absorver choques adversos em suas receitas do que muitos estados brasileiros. Além da melhor posição relativa deve-se destacar que a rigidez fiscal do Ceará tem se reduzido desde o ano de 2020.

Já as dimensões de solvência fiscal, financiamento do investimento, planejamento e disponibilidade de caixa a interpretação dos resultados apresentados sugerem uma maior cautela quanto as finanças públicas do Estado do Ceará. Na dimensão da solvência fiscal observou-se que, relativamente ao indicador do gasto com pessoal, o Ceará está entre os que menos comprometem receitas para seu pagamento como apresenta tendência declinante no período 2015 a 2022, ou seja, esse é um indício de que esse tipo de gasto está sobre controle.

Porém, ao observar-se o indicador de serviço da dívida, que também compõem a dimensão da solvência fiscal, contata-se que o Ceará compromete valor significativo de suas receitas, apesar de apresentar um baixo nível de endividamento. Esse indicador oscila em torno de uma média, sem assumir uma tendência, sendo esse um indício de que há um controle efetivo para essa despesa. Além disso, deve-se mencionar que os benefícios previstos na Lei Complementar 148/2014, que permitiam a redução de pagamentos de serviços da dívida pública estadual com a União, beneficiaram, principalmente, os estados que possuíam maiores dívidas com a União em 2014, o que não era o caso do Ceará.

Dessa forma pode-se dizer que, ao se considerar os dois indicadores da dimensão da solvência fiscal, as contas públicas cearenses aparentam estar solventes, ou seja, com risco mínimo do Estado não poder cumprir com suas obrigações.

Em relação ao financiamento do investimento constatou-se que o Ceará está entre os que menos usam recursos próprios no pagamento desse tipo de gasto, entretanto, comparativamente aos anos anteriores, houve um nítido aumento do uso de recursos próprios no ano de 2022. Considerando-se que o uso de recursos de terceiros é uma forma de alavancagem dos investimentos públicos locais, potencializando resultados econômicos subsequentes, depreende-se que, a predominância de recursos próprios nos gastos com investimentos, pode limitar o alcance de seus resultados. O acompanhamento do comportamento desse indicador, em anos vindouros, sinalizará se o maior uso de recursos próprios foi um fato conjuntural, no ano de 2022, ou se foi uma mudança de orientação política mais duradoura.

Na dimensão do planejamento, em que foram considerados dois indicadores, observou-se, assim como na dimensão da solvência, comportamento contraditório entre eles, dado que no indicador referente a DEA há uma nítida tendência de queda, enquanto no que considera os restos a pagar ele está crescendo desde 2015. À primeira vista aparenta estar havendo um efeito de substituição entre a DEA e os Restos a pagar, porém é necessária uma análise mais acurada para determinar a causa do crescimento da representatividade dos restos a pagar na despesa liquidada.

Na dimensão da disponibilidade de caixa o principal destaque fica por conta da queda, do valor observado desse indicado, no ano de 2022, interrompendo uma tendência de alta verificada até 2021. Porém, comparativamente aos demais estados brasileiros, o Ceará ocupava, em 2022, uma posição intermediária, apresentando situação melhor que as do Rio Grande do Sul e Minas Gerais que possuem economias maiores que a do Ceará.

Por fim, a dimensão da autonomia fiscal é um destaque negativo para o Governo do Estado do Ceará, dado a queda, entre os anos de 2021 e 2022, de 2,4 pontos percentuais do indicador relacionado por conta do crescimento das receitas de transferências e da ligeira redução da arrecadação de ICMS. É interessante observar que as medidas tomadas em 2023, de aumento da alíquota de ICMS, só deverão apresentar efeitos, que serão captados por esse indicador, no ano de 2024.

Assim, diante da análise dos indicadores e do balancete do Estado do Ceará, é possível afirmar que as contas públicas cearenses apresentam-se em situação positiva, embora a interpretação de alguns indicadores sejam um unducativo da necessidade de maior cautela em algumas dimensões consideradas anteriormente.