

IPECE Informe

Nº 213 – Maio/2022

Situação Fiscal do Estado do Ceará no ano de 2021

iPECE INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Governador do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Ronaldo Lima Moreira Borges – Secretário

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

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes – Secretário Executivo de Gestão

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

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Luciana de Oliveira Rodrigues

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

IPECE Informe – Nº 213 – Maio/2022

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 2022

IPECE informe / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2022

ISSN: 2594-8717

1. Finanças Públicas. 2. Ceará 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 2021, 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. Espera-se, dessa forma, que estados com melhor saúde fiscal apresentem ou melhores indicadores sociais ou que eles estejam melhorando.

Considerando-se esse preâmbulo, pretende-se com esse Informe analisar as contas públicas do Estado do Ceará no ano de 2021, 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.

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.

2 Balancete Fiscal do Ceará

Na primeira seção desse Informe será analisado o balancete do Governo do Estado do Ceará para o ano de 2021, abordando-se sua evolução com relação ao ano de 2020. 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 94% das receitas totais do Estado, sendo a principal fonte de receitas estaduais os

¹ Esse documento pode ser acessado pelo seguinte link:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2021/114>

tributos e taxas arrecadados pela administração estadual. Essa fonte, em 2021, respondeu por 52,5% das receitas totais. Devendo-se ressaltar que o crescimento de 8,8%, entre os anos de 2021 e 2020, das receitas tributárias é o principal componente a explicar o desempenho das receitas correntes cearenses.

O principal imposto arrecadado pelo Estado do Ceará é o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços), respondendo por 42,4% das receitas estaduais e apresentou crescimento de 10,5%, entre os anos de 2020 e 2021. Esse desempenho pode ser atribuído pela adoção da política de isolamento social, com o objetivo de amenizar os efeitos negativos da crise sanitária ocasionada pelo Covid-19, no ano de 2020. Assim, a base de comparação estaria bastante deprimida.

É interessante observar que, entre os meses de março e maio de 2021, também foi adotado o isolamento social rígido, que, de forma semelhante ao ocorrido entre março e junho de 2020, estabeleceu limitações severas a atividades econômicas comerciais e industriais. Porém, o desempenho da arrecadação do ICMS sugere que os setores econômicos atingidos pelo isolamento social de 2021 estavam mais bem preparados para manter suas atividades de forma remota, dado efeitos de aprendizado ocorridos com o isolamento social rígido de um ano antes.

Quanto as transferências correntes observa-se que houve uma queda de 1,7%, entre 2020 e 2021, das receitas dessa rubrica, sendo o desempenho das demais transferências o principal fator explicativo desse comportamento. Isso deve-se ao fato de o Governo Federal ter transferido, a título de auxílio emergencial, para o Governo do Ceará, aproximadamente, R\$ 900 milhões, em 2020, o que não repetiu-se em 2021.

Já o crescimento de mais de 20%, entre 2020 e 2021, da cota parte do FPE deve-se a recuperação da atividade econômica brasileira, dado que os demais estados brasileiros também foram afetados pela crise sanitária do Covid-19, impactando negativamente as receitas do IR (Imposto de Renda) e do IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados) que compõem a base de cálculo do FPE.

Quanto as despesas, deve-se mencionar que as despesas correntes respondem por, aproximadamente, 84%, em 2021, do total gasto pelo governo cearense. É interessante observar que esse componente da despesa cresceu 2,6%, entre 2020 e 2021, ou seja, cresceu menos do que as receitas correntes no mesmo período. 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 um decréscimo de 5%, no período em análise, diminuindo sua participação na despesa total de 44,3%, em 2020, para 40%, em 2021. Considerando-se que a Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o auxílio emergencial para as unidades subnacionais, proibiu os estados e municípios de aumentarem os gastos nessa rubrica, compreende-se que esse comportamento foi consequência da imposição do Governo Federal.

Tabela 1: Balancete das Contas Públicas do Governo do Estado do Ceará (R\$1.000.000 de Dez/2021)

Conta	2020	%	2021	%	Variação (%)
Receita Total	31.286	100,0	32.479	100,0	3,81
Receitas Correntes	29.444	94,1	30.835	94,9	4,72
Tributária	15.665	50,1	17.048	52,5	8,83
ICMS	12.475	39,9	13.780	42,4	10,46
IPVA	1.070	3,4	1.061	3,3	-0,88
ITCD	63	0,2	78	0,2	24,48
Outros Impostos	2.057	6,6	2.129	6,6	3,52
Transferências Correntes	11.351	36,3	11.161	34,4	-1,67
Cota Parte FPE	5.955	19,0	7.163	22,1	20,28
FUNDEB	1.754	5,6	2.386	7,3	36,03
Demais Transferências	3.642	11,6	1.612	5,0	-55,73
Demais Rec. Correntes	2.429	7,8	2.626	8,1	8,11
Receitas de Capital	1.842	5,9	1.644	5,1	-10,73
Operações de Crédito	1.612	5,2	1.407	4,3	-12,73
Transferências de Capital	225	0,7	189	0,6	-15,99
Demais Rec. Capital	4	0,0	48	0,1	1.024,61
Despesa Total	29.622	100,0	31.165	100,0	5,21
Despesas Correntes	25.503	86,1	26.165	84,0	2,60
Pessoal e Encargos	13.115	44,3	12.459	40,0	-5,00
Juros e Encargos	478	1,6	516	1,7	7,97
Outras Despesas Correntes	11.910	40,2	13.190	42,3	10,75
Transferências Constitucionais	4.082	13,8	4.471	14,3	9,52
Demais Despesas Correntes	7.828	26,4	8.719	28,0	11,39
Despesas de Capital	4.119	13,9	5.000	16,0	21,39
Investimentos	2.733	9,2	3.478	11,2	27,25
Amortizações	1.140	3,8	1.210	3,9	6,16
Inversões Financeiras	246	0,8	313	1,0	26,88

Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Por outro lado, as demais despesas correntes, que abrange o gasto de custeio com serviços de diversas áreas, como saúde e educação por exemplo, apresentou crescimento 11,4%, entre 2020 e 2021. Dessa forma pode-se imaginar que a maior demanda por serviços de saúde e assistência social, pela população atingida pela crise sanitária, foi um elemento que contribuiu para o aviltamento dessas despesas.

Em relação as despesas de capital chama atenção o desempenho da conta de investimentos, que saltou 27,3% no período em tela. Considerando-se que as receitas com operações de crédito e transferências de capital foram reduzidas em idêntico período depreende-se, facilmente, que o Governo do Estado do Ceará está comprometendo maiores volumes de recursos próprios para financiar esta despesa, esse fato será analisado mais detalhadamente na próxima seção.

2.1 Ceará no Brasil em 2021

Anteriormente foi apresentado o balancete resumido das contas públicas do Estado do Ceará, porém resta saber se 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 11º maior arrecadação, entre os estados brasileiros, de ICMS e apresentou o 17º maior crescimento, com relação ao ano de 2020, desse tributo. É interessante observar que os estados do Nordeste brasileiro, como Paraíba, Alagoas, Sergipe e Pernambuco, apresentaram crescimento da arrecadação próximo ao do Ceará, sugerindo que algum fator regional contribuiu para esse desempenho.

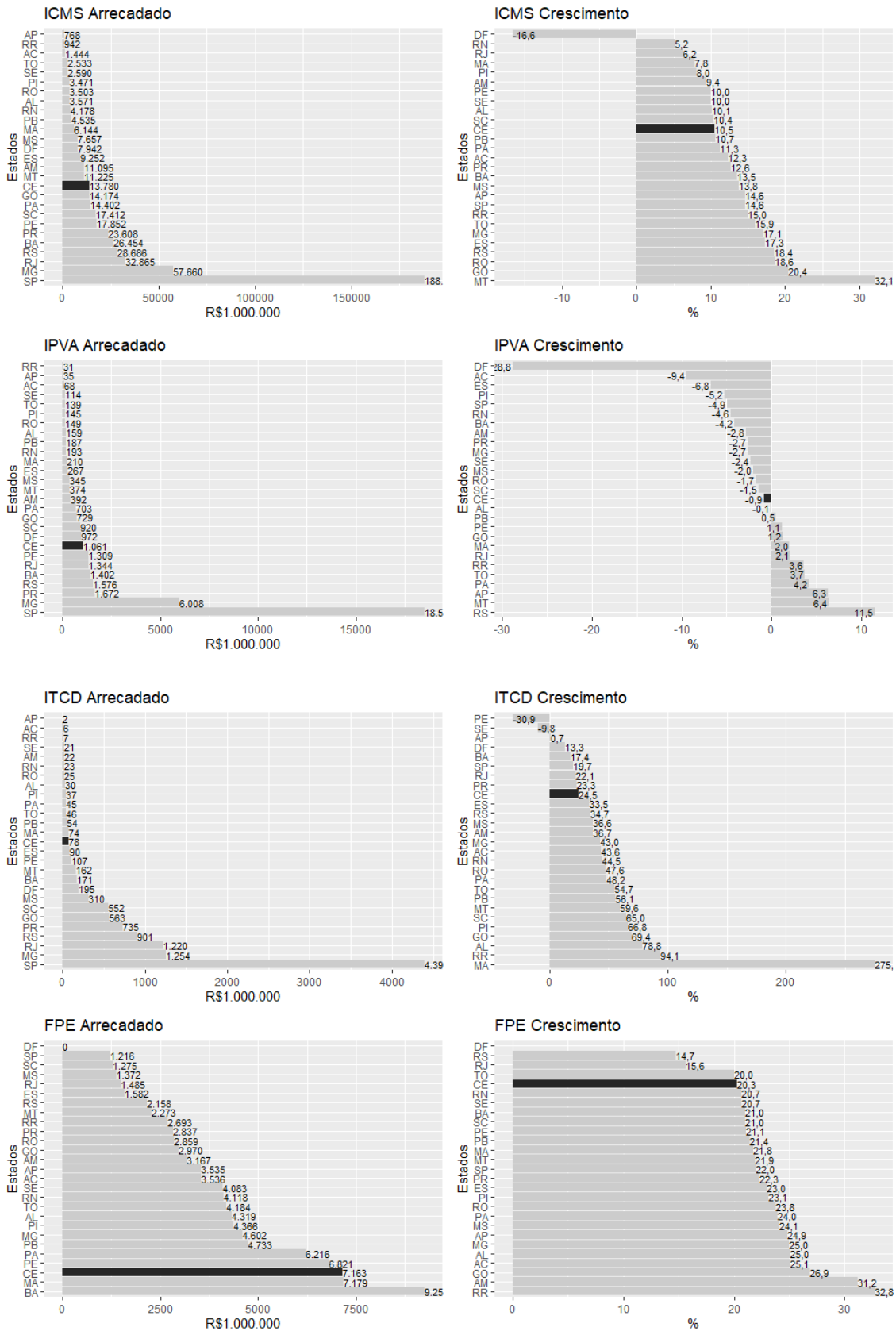
Quanto ao IPVA o Ceará apresentou-se com a oitava maior arrecadação e o 13º maior crescimento estadual. O ITCD, por sua vez, é o que o Ceará apresenta, entre as três receitas tributárias abordadas nesse tópico, o pior desempenho nacional, ocupando a 14º posição, quando se considera o valor arrecadado, e o 9º pior crescimento. Comparando-se o desempenho do ITCD com os verificados pelo IPVA e ICMS, tanto no que se refere a posição relativa da arrecadação como de seu crescimento, pode-se supor que há oportunidades para o aumento da arrecadação desse tributo no Ceará.

Em relação aos gastos com pessoal, ver Figura 2, constata-se que o Governo do Ceará ocupa a 13º posição entre os estados brasileiros, porém, considerando-se a taxa de crescimento entre ao anos de 2020 e 2021, está entre o 9 estados com menor crescimento dessa conta.

Os investimentos do governo cearense, por sua vez destacam-se no cenário nacional, dado que foi o estado com, em 2021, com o oitavo maior nível de investimento público promovido por governo local. Essa posição se destaca dado que, como abordado anteriormente, a arrecadação dos tributos elencados anteriormente não está entre as nove maiores do Brasil.

Dado o exposto depreende-se que, tanto em termos de arrecadação como com gasto de pessoal o Governo do Ceará ocupa posição intermediária entre os estados brasileiros, destacando-se, positivamente, no que se refere aos gastos com investimentos e, de forma negativa, na arrecadação do ITCD.

Figura 1: Principais Fontes de Recursos dos Estados Brasileiros e seu Crescimento entre 2021/2020

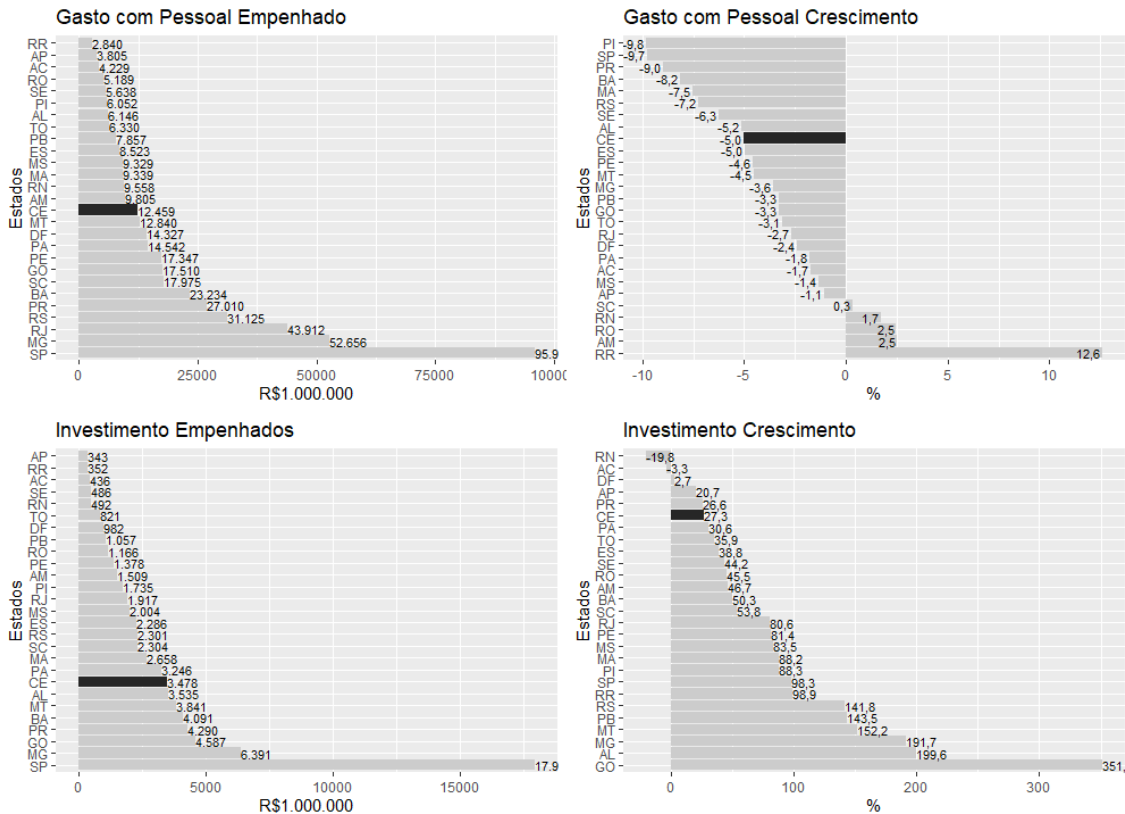


Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

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

Obs2: Crescimento entre os anos de 2020 e 2021

Figura 2:



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

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

Obs2: Crescimento entre os anos de 2020 e 2021

3 Análise de Indicadores Contábeis do Ceará

Na seção anterior foi apresentado um balancete simplificado das contas públicas do Estado do Ceará, 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 seja 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 7 anos, isto é, entre os anos de 2015 e 2021.

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

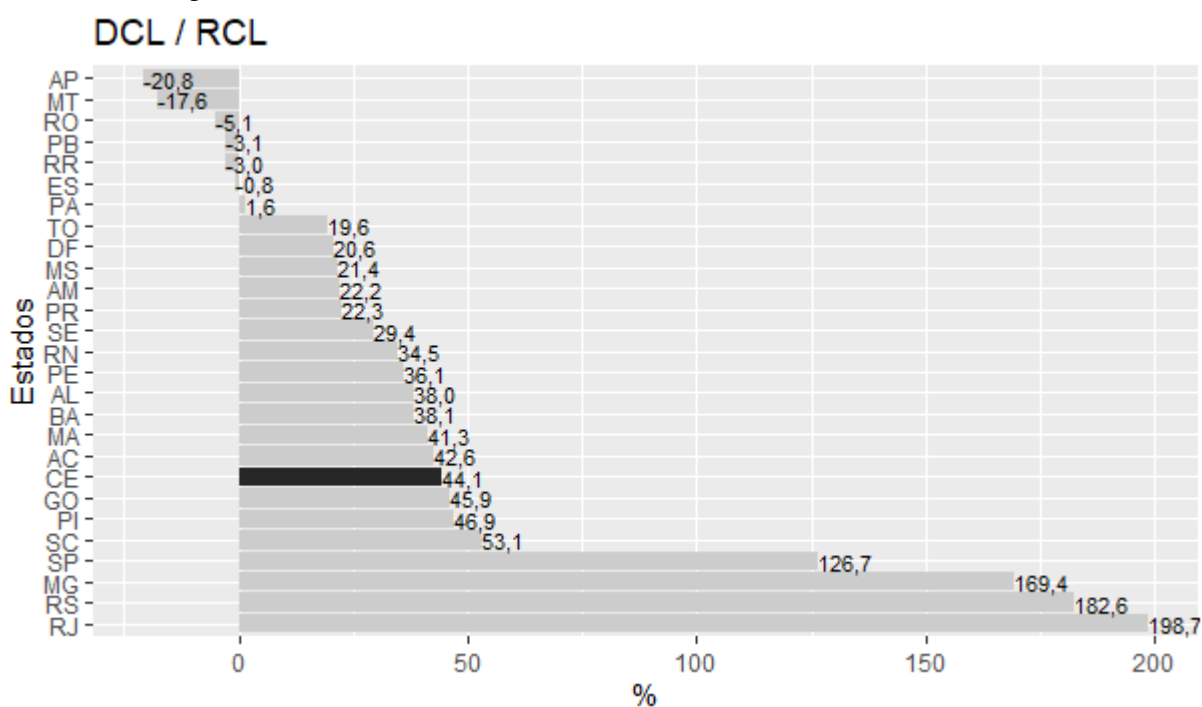
A primeira dimensão analisada é a do endividamento público, sendo usado um indicador, cuja fórmula é seguinte:

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

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 oitavo maior endividamento entre os estados brasileiros, em que a DCL representa, aproximadamente, 44% 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 Grande do Sul e Rio de Janeiro. Assim, considerando-se os demais estados brasileiros, pode-se afirmar que o Governo do Estado do Ceará apresentou um nível de endividamento, em 2021, que não compromete suas finanças públicas.

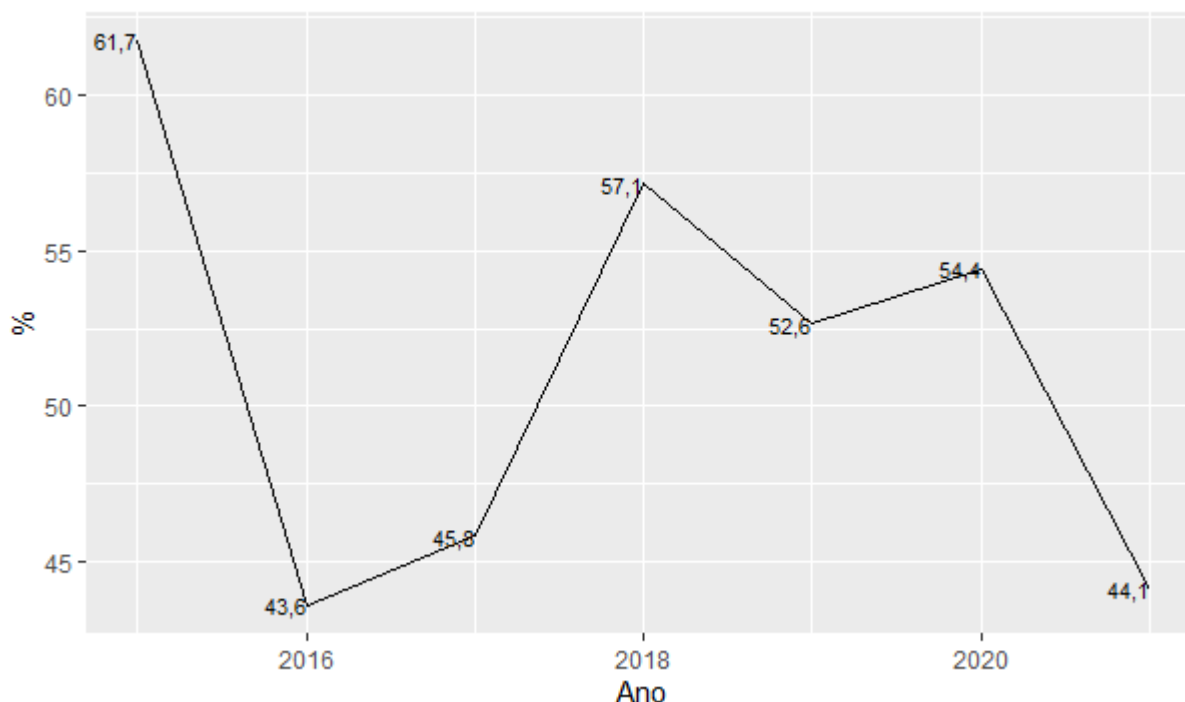
Figura 3: Endividamento dos Estados Brasileiros no ano de 2021 (%RCL)



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 2021, ver Figura 4, constata-se que ela oscilou entre 40% e 60% da RCL, apresentando uma tendência de queda nos últimos 4 anos. Reforçando a afirmação de que a dívida pública cearense não constitui óbice para sua saúde fiscal.

Figura 4: Evolução da Relação DCL/RCL do Governo do Estado do Ceará, no Período 2015-2021 (%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

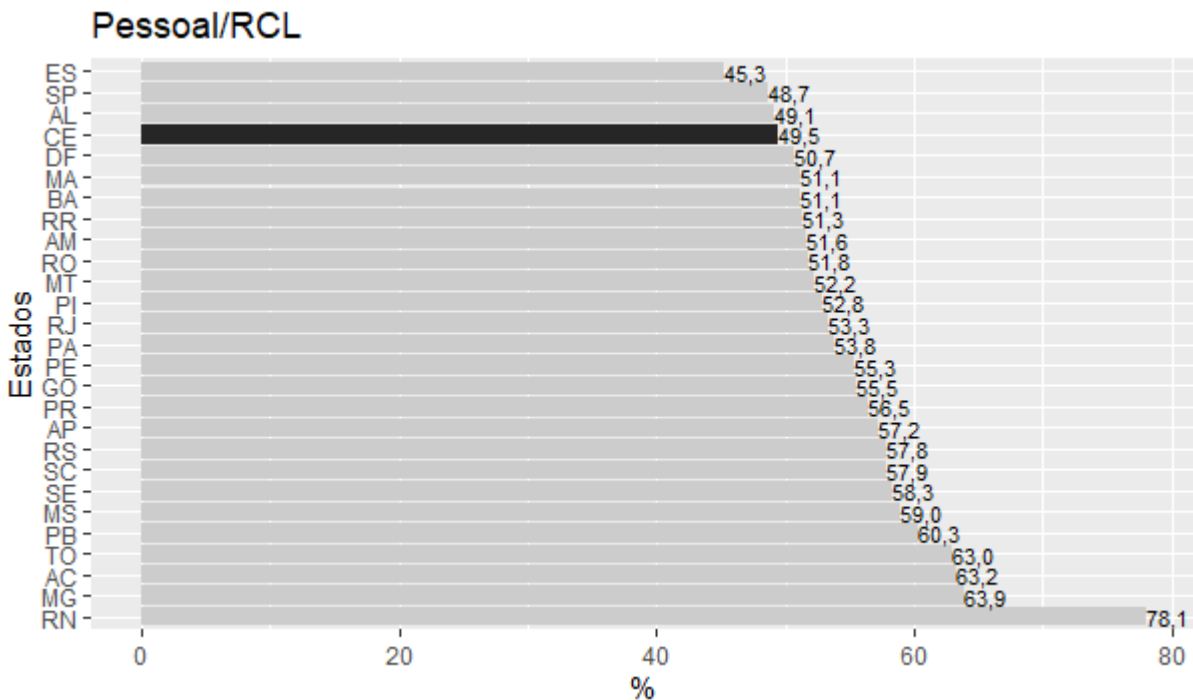
$$SFPessoal = 100 * \frac{Despesa\ Bruta\ com\ Pessoal}{RCL}$$

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

No primeiro deles (SFPessoal) considera 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 06 – Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal e do Anexo 03 – Demonstrativo de Receita Corrente Líquida.

Em relação ao primeiro indicador, a solvência fiscal com gastos de pessoal, cujos resultados, para 2021, são apresentados na Figura 5, observa-se que a despesa de pessoal do poder executivo do Estado do Ceará comprometeu, em 2021, menos de 50% da RCL estadual, sendo o quarto estado com menor nível de comprometimento nesse indicador.

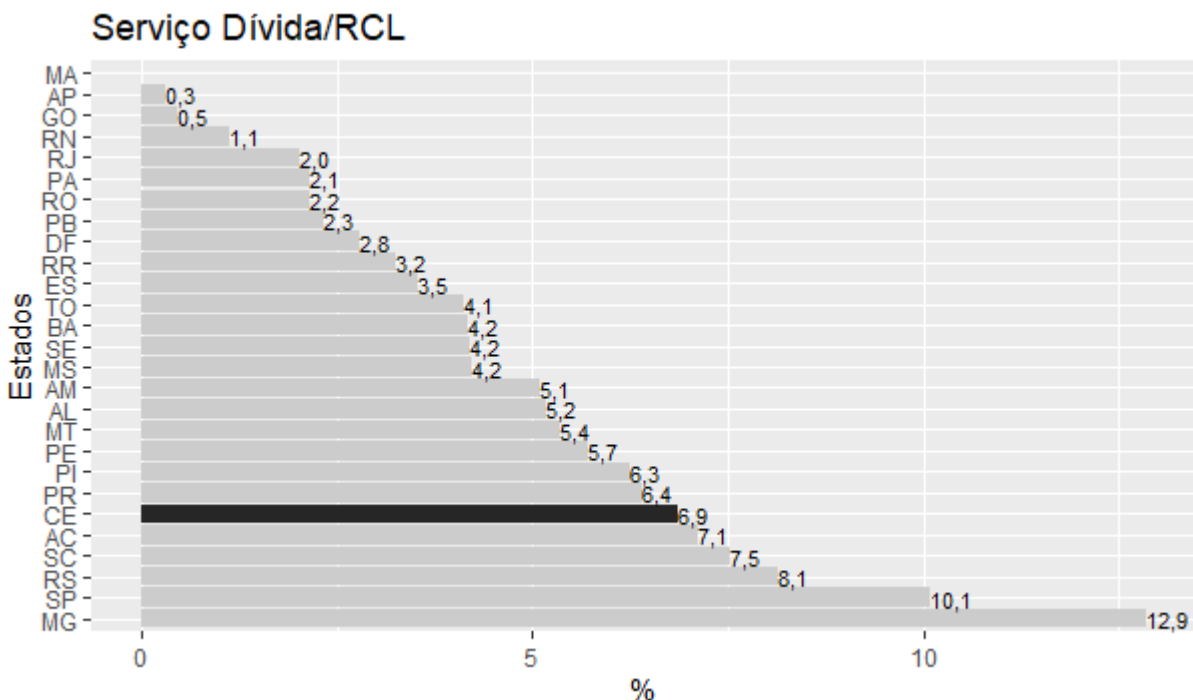
Figura 5: Comprometimento da RCL com pagamento de Despesas de Pessoal do Poder Executivo Estadual em 2021 (%RCL)



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 compromete 6,9% da RCL com pagamento de amortizações e juros da dívida, sendo o sexto maior comprometimento entre os estados brasileiros.

Figura 6: Indicador de Solvência Fiscal da Dívida dos Estados Brasileiros

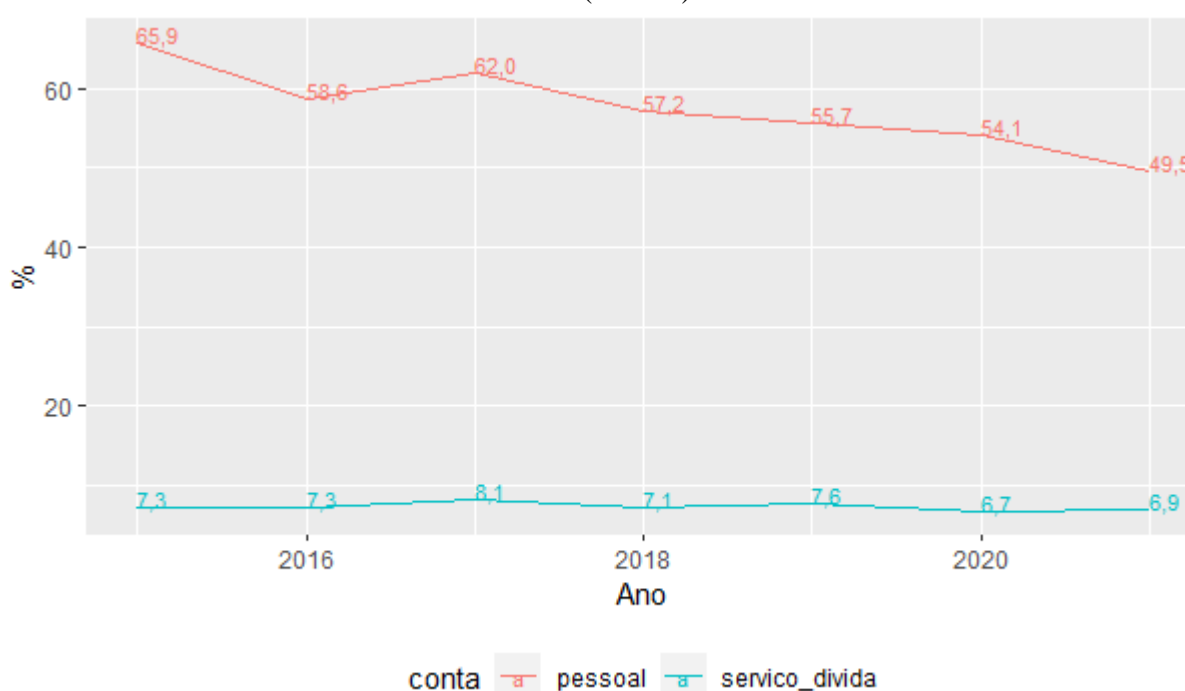


Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

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, ver Figura 7, apresenta tendência de queda, enquanto o pagamento de serviço da dívida tem oscilado entre 6,8% e 8,1% da RCL, sem adotar uma tendência bem definida. O comportamento do primeiro indicador sugere que o Governo do Estado do Ceará mantém uma política de remuneração de pessoal em linha com a responsabilidade fiscal.

Figura 7: Evolução dos Indicadores de Solvência Fiscal do Ceará no período de 2015 a 2021 (%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.

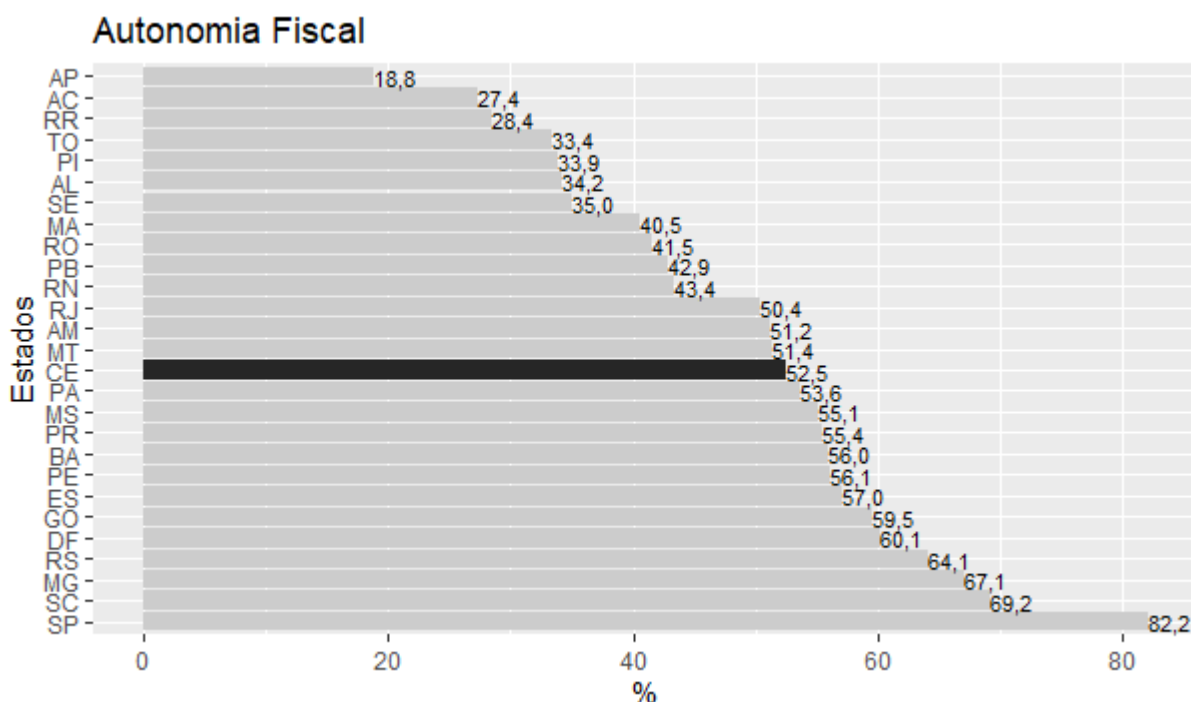
$$Autonomia = 100 * \frac{Receita Tributária}{Receita Corrente + Receita de Capital}$$

Dessa forma a autonomia fiscal é dada pela razão entre as receitas tributárias (como por exemplo o ICMS, IPVA, ITCDD, Taxas e Contribuições) pela receita total do ente público. Para o cálculo desse indicador foram usados os dados constantes no Anexo 06 – Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal.

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, porém apresenta-se autonomia fiscal bem maior que os demais estados de sua região.

Figura 8: Autonomia Fiscal dos Estados Brasileiros em 2021 (%)

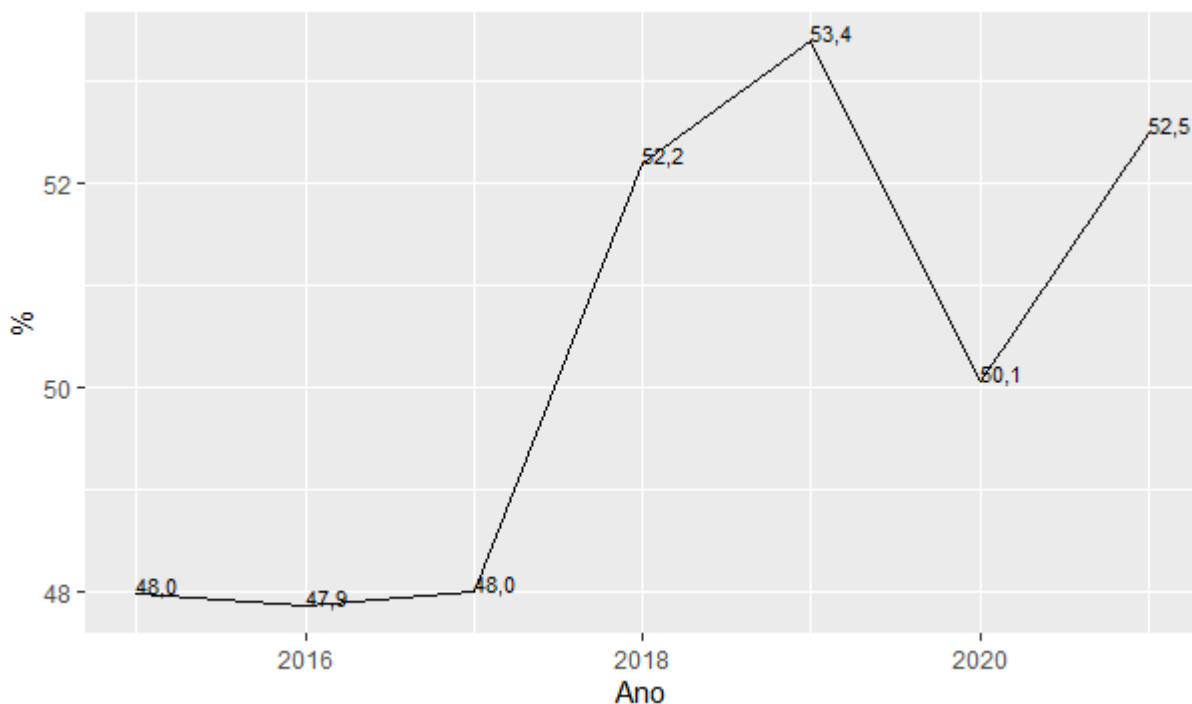


Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Relativamente ao comportamento desse indicador, no período de 2015 a 2021, 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 referida Figura a autonomia fiscal cearense, desde 2018, está oscilando entre 50% e 53%, sendo possível atribuir o resultado negativo de 2020, quando atingiu o valor mínimo, a distribuição do auxílio financeiro, estabelecido pela Lei Complementar 173/2020, para os estados brasileiros em decorrência da crise sanitária da Covid 19.

Figura 9: Evolução do Indicador da Autonomia Fiscal Cearense no Período de 2015 a2021 (%)



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.

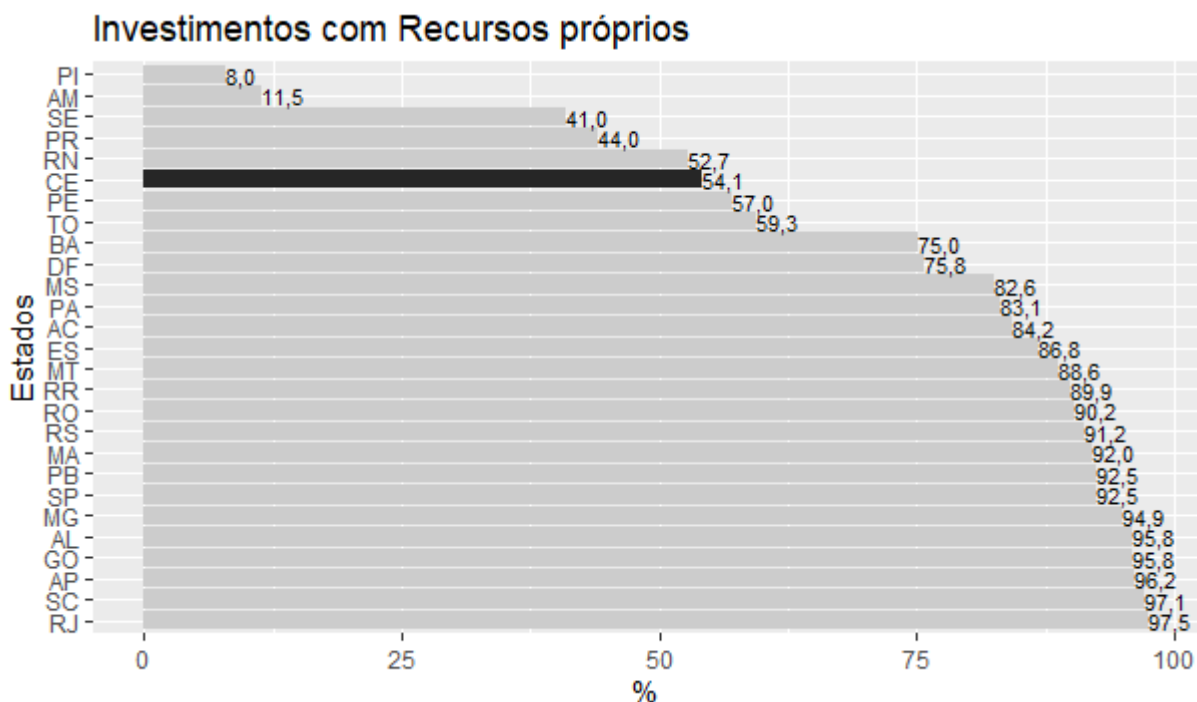
$$Financiamento = 100 * \frac{Investimento - Op. de Crédito - Transferências de Capital}{Investimento}$$

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 do Anexo 06 – Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal.

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 2021, são apresentados na Figura 10, sendo possível constatar que, de uma forma geral, os entes estaduais usam recursos próprios para financiar seus investimentos. O Rio de Janeiro, por exemplo, para cada R\$1 investido usou, apenas, R\$ 0,0025 de recursos de terceiros. Apenas 8 estados, entre eles o Ceará, apresentaram maior uso de recursos de terceiros para financiar seus investimentos.

Figura 10: Investimento com Recursos Próprios dos Estados Brasileiros no Ano de 2021 (%)



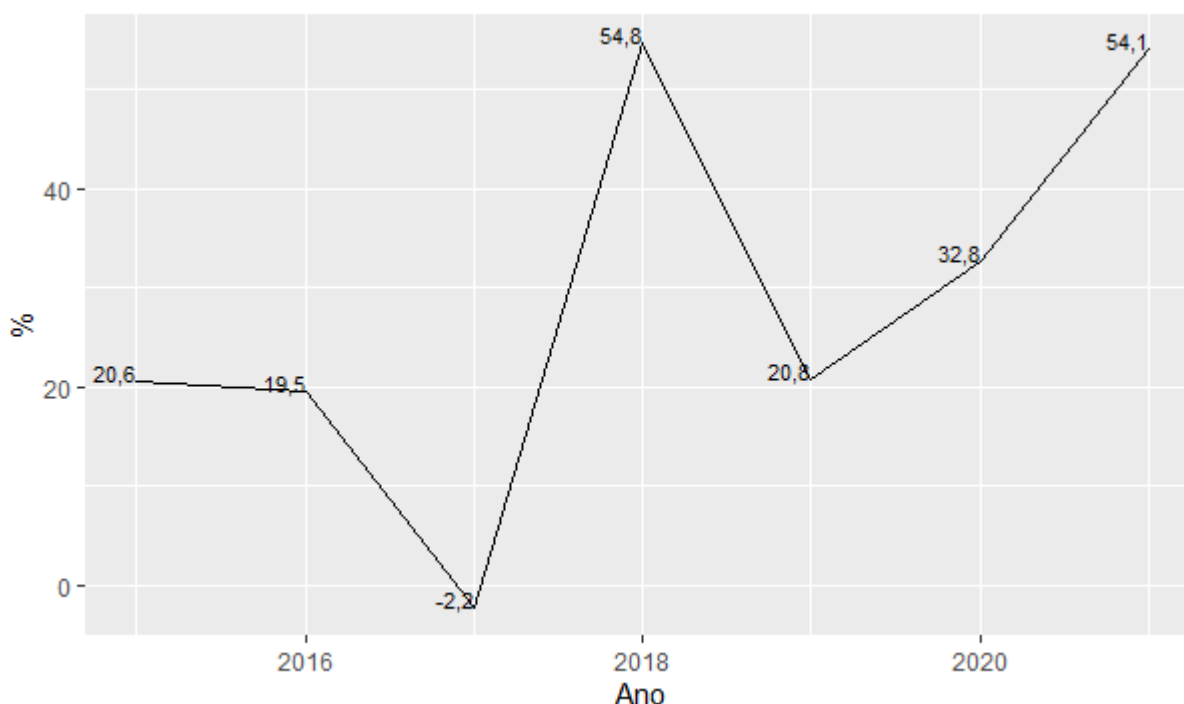
Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

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 tem buscado, de forma sistemática, recursos de terceiros para financiar seus investimentos, sendo essa uma das possíveis causas para o Ceará, conforme mencionado anteriormente, destacar-se entre os estados que mais investem no Brasil. O desempenho desse indicador, em 2017, foi negativo, sugerindo que nesse ano houve ou um maior volume de transferências de capital ou de operações de crédito ou uma redução dos valores investidos.

Figura 11: Evolução do Uso de Recursos de Terceiros pelo Governo do Estado do Ceará, no Período 2015 - 2021 (%)



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:

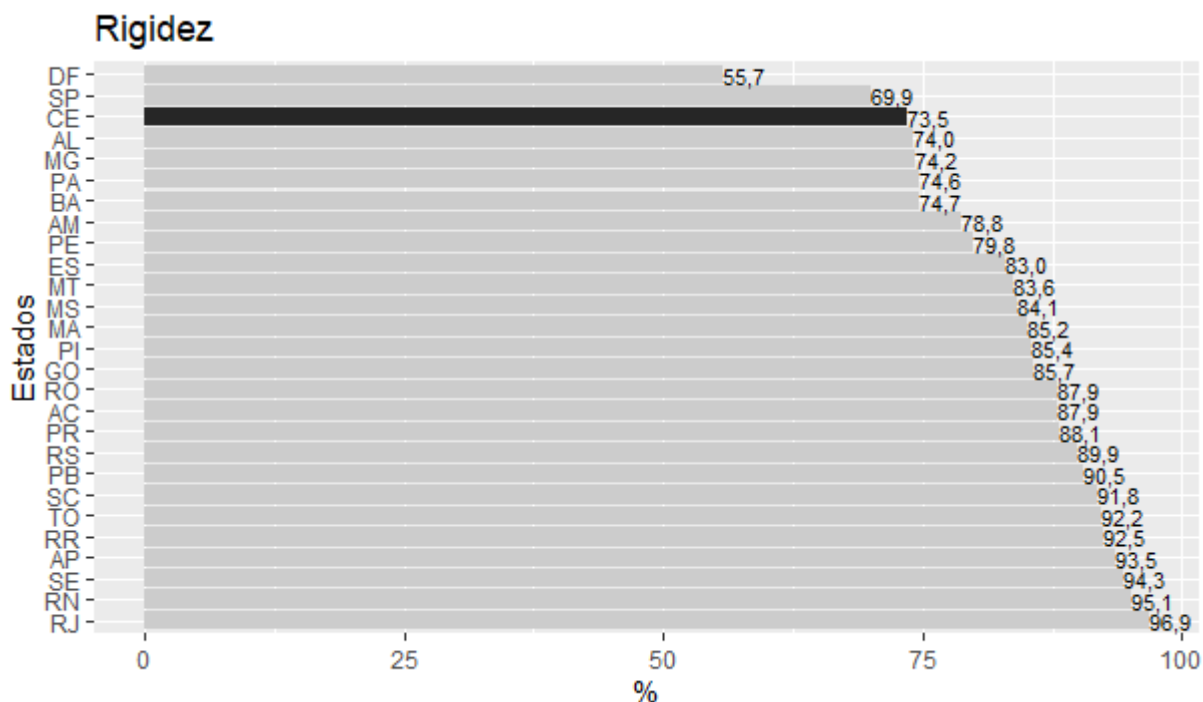
$$Rigidez = 100 * \frac{Desp. Pessoal + Juros + Amortização + Demais Desp. Corrente}{Despesa Corrente + Despesa de Capital}$$

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 06 – Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal.

Os resultados do indicador de rigidez fiscal dos estados brasileiros são apresentados na Figura 12, sendo possível observar que 8 estados apresentavam mais de 90% das despesas concentradas em gastos com maior nível de rigidez. Por sua vez o Ceará foi o terceiro estado brasileiro com menor índice de rigidez fiscal, em 2021.

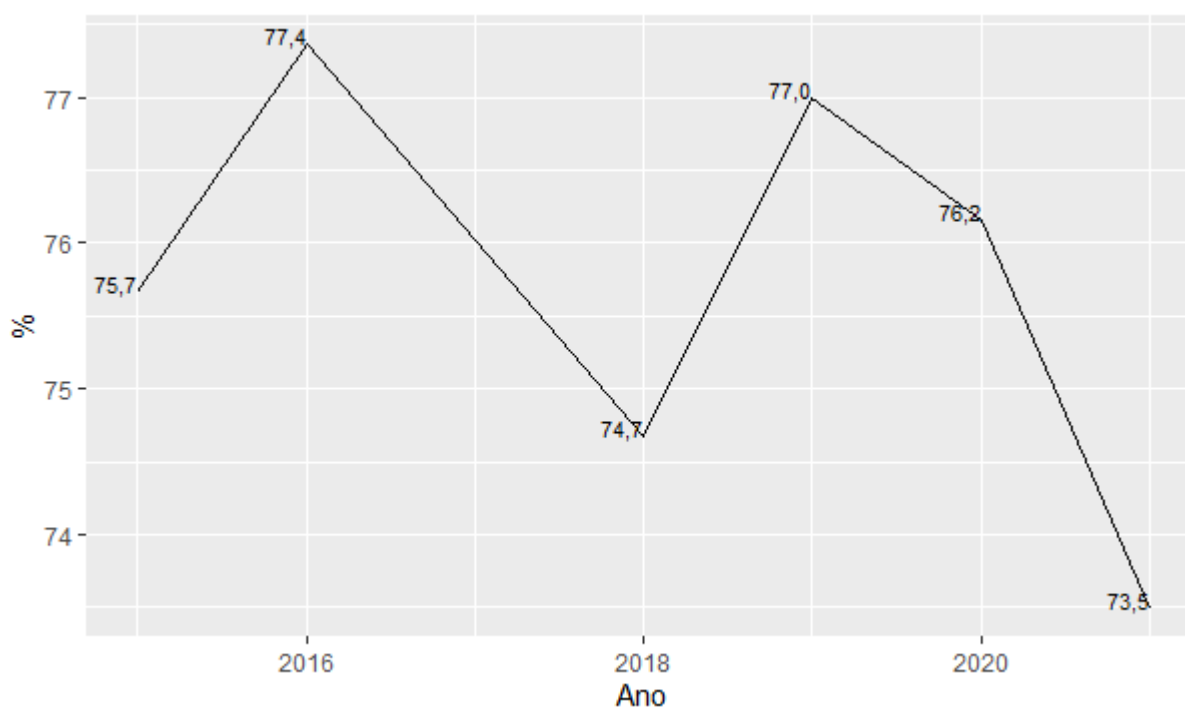
Quanto a evolução desse indicador no Estado do Ceará, ver Figura 13, contata-se que em nenhum momento ele ultrapassa a marca de 80%, ou seja, o Governo cearense compromete, de forma sistemática, menos de 80% de suas despesas com dispêndios com menor flexibilidade para ajustes. Ressalte-se, mais uma vez, que esse baixo comprometimento permite que o governo local se ajuste mais facilmente a períodos de maior restrição orçamentária.

Figura 12: Rigidez Fiscal dos Estados Brasileiros em 2021 (%)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Figura 13: Evolução do Indicador de Rigidez Fiscal do Estado do Ceará no Período 2015-2021 (%)



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:

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

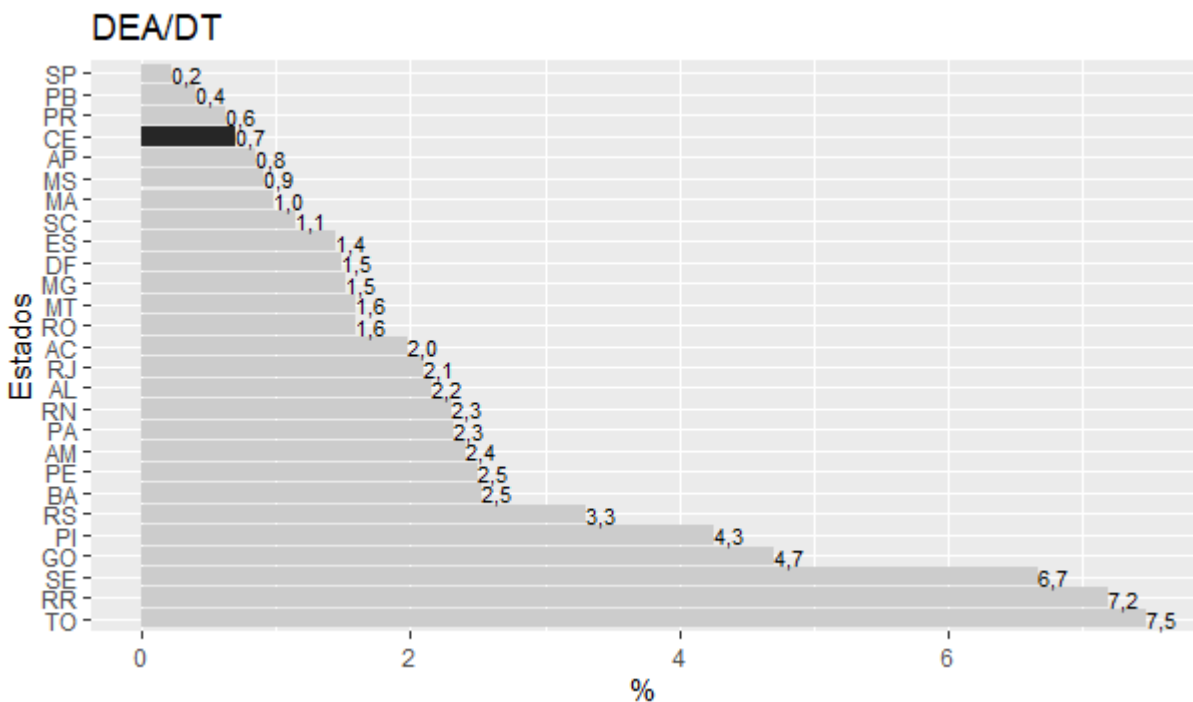
Os dados utilizados para o cálculo desse indicador provêm do Relatório de Despesas Orçamentárias (Anexo I-D). No segundo indicador é considerado o volume de restos a pagar pagos sobre a despesa liquidada. Deve-se considerar que são classificadas como restos a pagar as despesas de exercícios anteriores 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 provêm do Relatório de Restos a Pagar (Anexo I-F) e do Relatório de Despesas Orçamentárias (Anexo I-D). 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 2021, verificando-se que em três estados, no ano de 2021, mais de 6% 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 14: DEA dos Estados Brasileiros em 2021 (%)



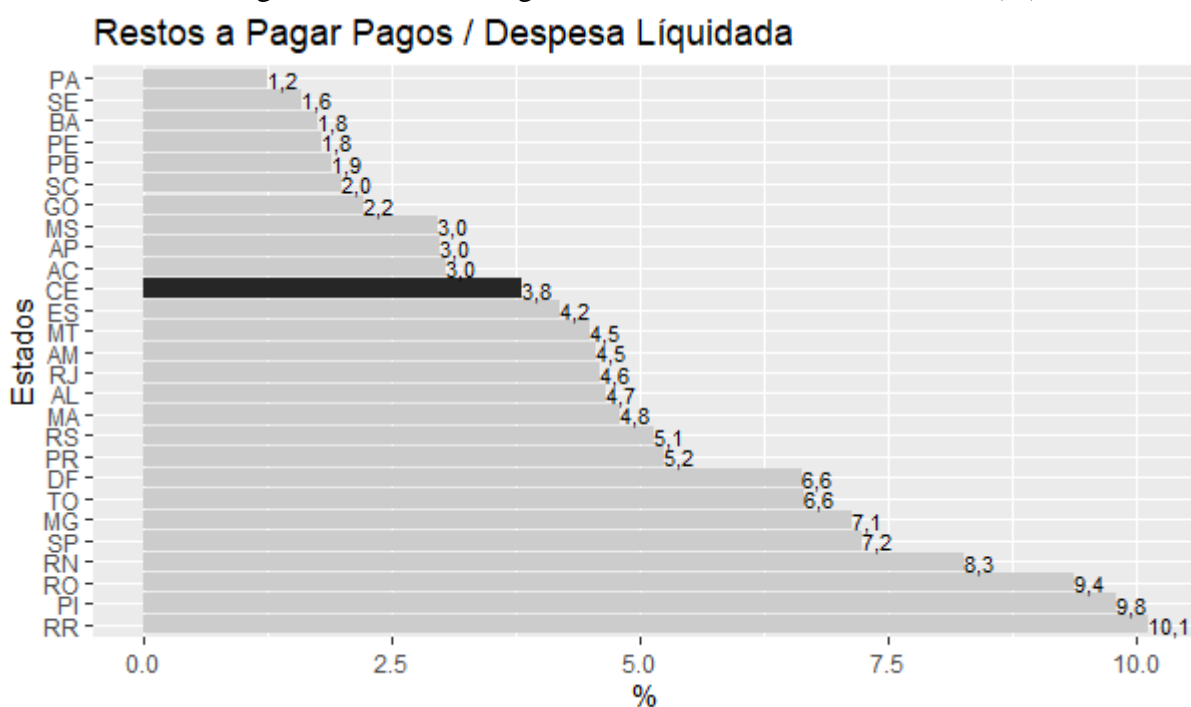
Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

O Ceará, por sua vez, apresentou o quarto 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 oito estados os restos a pagar comprometiam mais de 6% das despesas liquidadas. Chama atenção a situação de Roraima, que apresentou valores mais elevados no indicador de DEA e no de Restos a Pagar. Já São Paulo, que se destacou positivamente no indicador de DEA, está com o quinto pior desempenho nesse indicador.

Figura 15: Restos a Pagar dos Estados Brasileiros em 2021 (%)

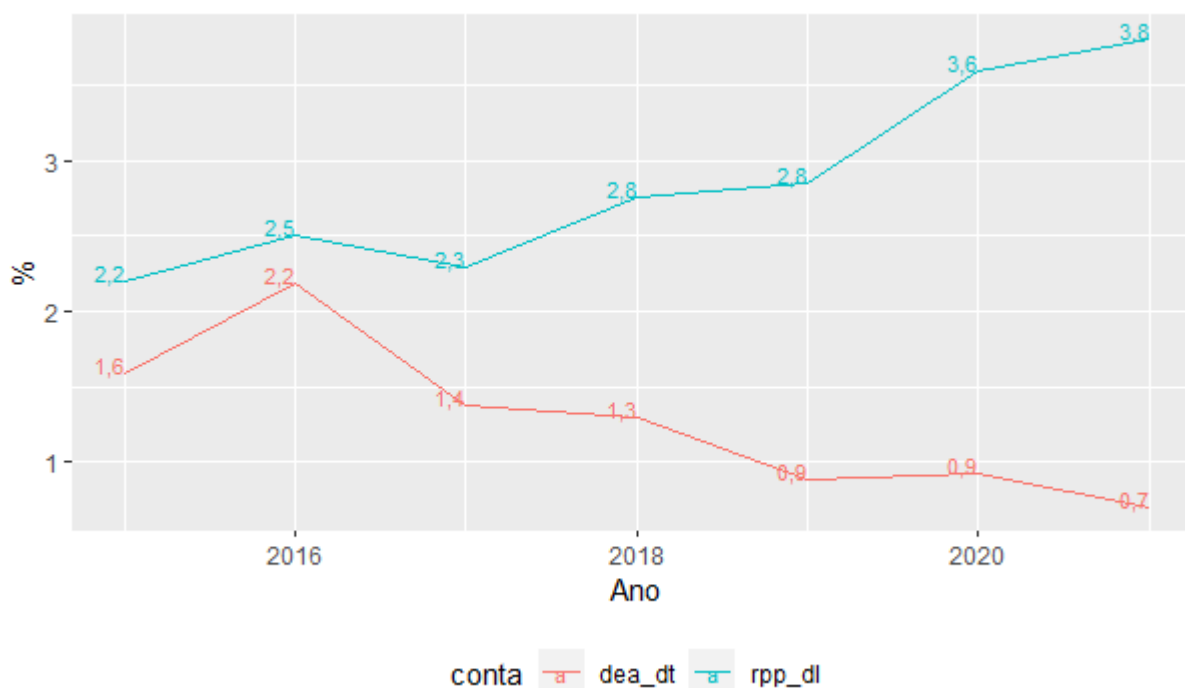


Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

O Ceará possui um desempenho intermediário nesse indicador, em que os restos a pagar representam 3,8% 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 16: Evolução da DEA e Restos a Pagar do Estado do Ceará no Período 2015 -2021 (%)



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

3.7 Disponibilidade de Caixa

Na sétima e última dimensão analisada nesse Informa, 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:

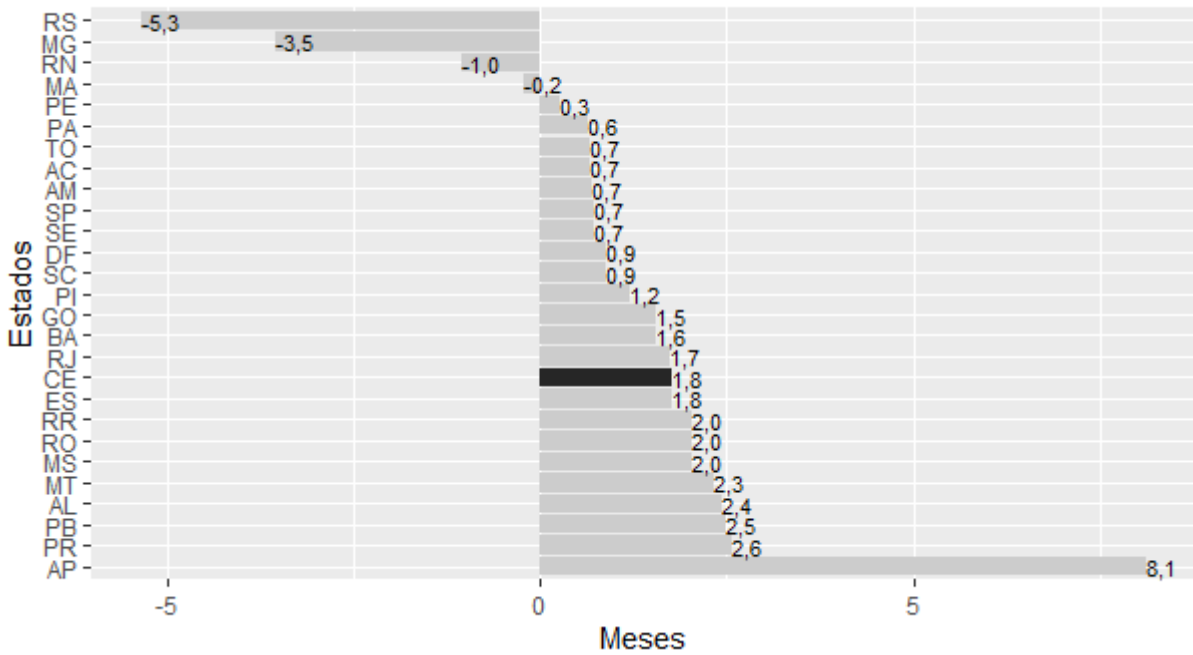
$$\text{Disponibilidade} = \frac{\text{Disponibilidade Caixa}}{\text{Média das Despesas Pagas dos Últimos 12 meses}}$$

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 três meses a sua despesa média mensal. Destacam-se, negativamente, alguns dos estados mais ricos da federação brasileira, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com disponibilidade negativa.

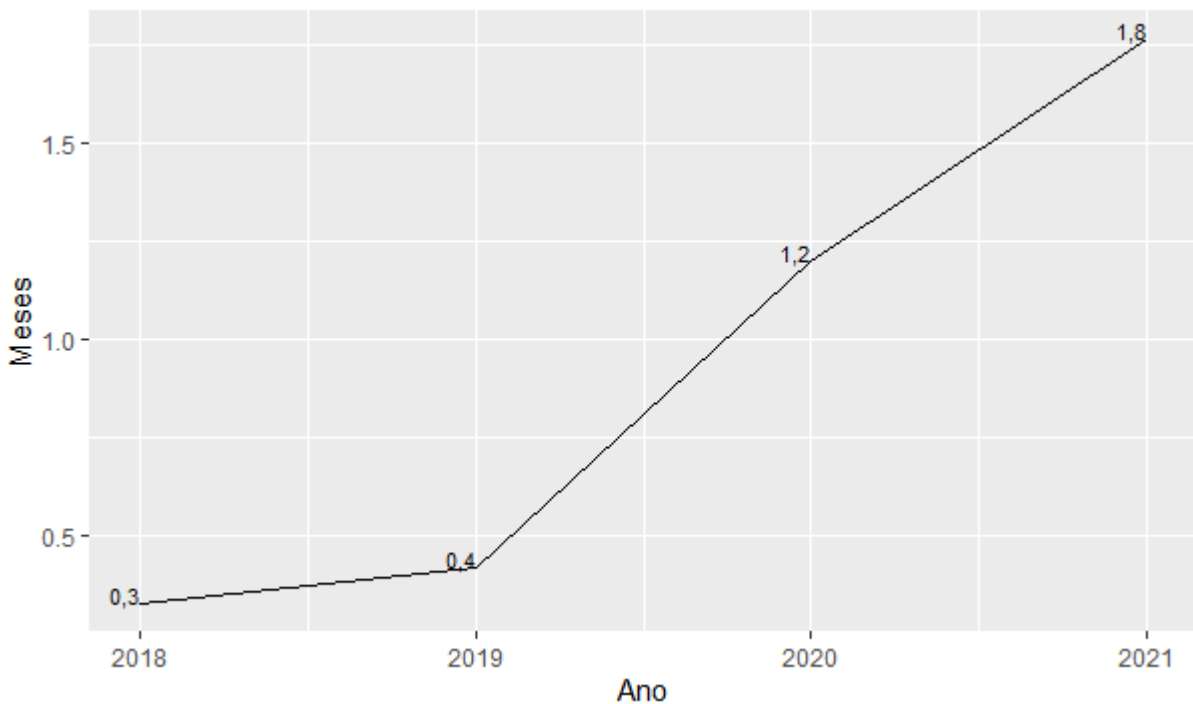
O Ceará apresenta, em 2021, um desempenho intermediário, entre os estados brasileiros, ocupando a 10ª posição e tendo recursos disponíveis para financiar sua despesa média mensal por durante 1,8 mês. É interessante observar, consultar a Figura 18, que esse indicador das finanças públicas do Ceará apresenta significativa melhoria desde o ano de 2018.

Figura 17: Disponibilidade de Caixa dos Estados Brasileiros em 2021 (meses)
Caixa Recursos Não Vinculados / Despesa Paga Média Mensal



Fonte: SICONFI / STN; Elaboração própria.

Figura 18: 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 tributárias cearenses apresentaram crescimento menor do que o observado nos demais estados. Devendo-se destacar o fraco desempenho, tanto em termos de arrecadação como de crescimento do ITCD, o que sugere que há um maior potencial de expansão da arrecadação desse tributo cearense. Pelo lado das despesas o Ceará destaca-se positivamente tanto pelo nível como pelo crescimento dos gastos com pessoal e pelo nível das despesas com investimentos. O fato das despesas com pessoal do Ceará terem decrescido, entre os anos de 2020 e 2021, contribuiu para que o Ceará apresentasse melhores desempenhos nos indicadores que consideram os gastos com pessoal.

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 quatro delas, que são o endividamento, o financiamento dos investimentos, a rigidez fiscal e a disponibilidade de caixa. 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 permite afirmar que o poder público alencarino está em melhores condições de absorver choques adversos em suas receitas do que a maioria dos estados brasileiros. E por fim, a disponibilidade de caixa do governo cearense merece destaque pelo fato de estar com nítida tendência de crescimento nos últimos anos.

Já as dimensões de solvência fiscal e planejamento apresentaram indicadores com resultados contraditórios. No primeiro indicador dessa dimensão, o que se refere ao gasto com pessoal, observou-se que no Ceará esse indicador tanto está entre os que menos comprometem receitas para seu pagamento como está em trajetória declinante, 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 é o segundo da dimensão de 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. Essa consideração ganha mais força quando se observa o histórico desde o ano de 2015.

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. Tornando necessária uma análise mais acurada para determinar a causa do crescimento da representatividade dos restos a pagar na despesa liquidada.

Por fim, considerando-se a dimensão da autonomia fiscal, constatou-se que o Ceará ocupa uma posição intermediária, entre os estados brasileiros, porém é possível supor que o governo estadual poderia promover algumas melhorias nesse indicador, dado que estados do Nordeste, como Pernambuco e Bahia, que em tese possuam economias assemelhadas a do Ceará, apresentam valores ligeiramente superiores. O fato das receitas tributárias cearenses, entre 2021 e 2020, como identificado na segunda seção, ter crescido menos que a de vários estados reforça essa hipótese.

Assim, diante da análise dos indicadores e do balancete do Estado do Ceará, é possível afirmar que as contas públicas cearenses destacam-se de forma positiva, quando se julgam todos os estados brasileiros, havendo indícios suficientes para supor que elas mantiveram-se sustentáveis no período de 2015 a 2021. Não obstante essa conclusão deve-se ressaltar, mais uma vez, que os indicadores relacionados ao planejamento fiscal devem inspirar alguma preocupação aos gestores cearenses.