

Disponibilidade financeira *versus* espaço fiscal

José Roberto R. Afonso

Professor do IDP e ISCSP/Universidade de Lisboa e
consultor independente

Vilma da Conceição Pinto

Professora do IDP e
diretora da IFI do Senado Federal

A evolução nominal nos últimos anos e o volume atual do saldo do caixa do conjunto de estados e municípios foram citados por autoridades econômicas e por executivos do mercado financeiro como razão básica pela qual se poderia reduzir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (o ICMS) dos combustíveis.¹ A tese simplória é que como o caixa aumentou muito e se apresenta hoje volumoso, se poderia reduzir aquele imposto sem qualquer impacto fiscal ou cidadão.

Nem se vai aqui perder tempo em cobrar a mínima coerência intelectual em apresentar um gráfico² do desempenho em 2 décadas em valores históricos, em termos nominais – aliás, ignorando que a mesma variável já é publicada em pontos do PIB exatamente na mesma fonte primária (a dívida líquida do setor público, divulgada pelo Banco Central) em que se foram buscar tais dados (bastando apenas trocar uma por outra aba da mesma planilha).

O gráfico ao lado mostra essa evolução, mas olhando os dados em pontos do PIB e comparando União, estados

e municípios. Pelo gráfico é possível observar que os créditos da União são significativamente maiores que o observado nas esferas estaduais e municipais e, nem por isso, essa informação isoladamente nos permite inferir sobre as condições da situação fiscal da União.

Curioso também que não se pensou em apurar qual foi a mesma evolução e o mesmo saldo do caixa do Tesouro Nacional – talvez já consciente que o mesmo raciocínio simplista poderia concluir que não apenas os combustíveis, como também os alimentos, saúde e muitos outros itens que pressionam a inflação, poderiam ter impostos e contribuições da União reduzidos.

A manipulação estatística e a leviana leitura econômica abrem uma oportunidade interessante para se conhecer mais como se estruturam as disponibilidades financeiras, mesmo focando exclusivamente na de estados e municípios, uma vez que a federal é contaminada pela gestão de sua imensa dívida mobiliária.³

O saldo de caixa, por si só, quer dizer pouco ou nada da saúde fiscal

de um governo. O seu volume, visto isoladamente, pouco quer dizer, sem considerar quanto se arrecada, quanto se gasta, quanto se poupa, e, sobretudo, quanto se deve. O mesmo vale para o crescimento ainda constatado do saldo de caixa, que pode decorrer, por exemplo, da captação de empréstimos e do atraso de pagamentos de fornecedores, entre outros fatores. Isso sem falarmos das fontes de onde decorreram os recursos acumulados no caixa, que nem sempre são ordinários ou de livre uso, e, sobretudo no Brasil, tendem a ser majoritariamente formados por recursos vinculados – ou seja, só podem ser gastos com determinados objetivos e funções. Mas, ainda que este saldo tenha resultado de um processo de ajuste fiscal, de se controlar ou reduzir gasto abaixo da receita e de cortar dívida, se pode inferir que o prêmio para os austeros do passado será a perda de receita para o futuro?⁴

Neste quesito há um paradoxo ou poderia também dizer que há uma contradição, pois até antes da pande-

mia, exigiu-se dos estados reformas e ajustes em suas contas públicas e agora que se tem observado uma recuperação nas necessidades de financiamento – gráfico 2 –, os incentivos vão na direção contrária ao ajuste, trazendo uma sinalização ruim para futuros governos subnacionais.

Em que pesem essas questões, a análise das disponibilidades de caixa devem ser melhor contextualizadas. É preciso conhecer não só como evoluiu o caixa dos entes subnacionais no período recente, mas também compreender a composição desse caixa, tal como proposto pelo artigo nº 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵ e confrontá-las com as obrigações de despesas desses entes.

O demonstrativo de disponibilidades de caixa e restos a pagar é divulgado anualmente como parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O principal objetivo desse demons-

Não apenas os combustíveis, como também os alimentos, saúde e outros itens que pressionam a inflação, poderiam ter impostos e contribuições reduzidos

trativo é o de ampliar a transparência referente ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesas e as disponibilidades de caixa de um determinado ente federado. Assim, a LRF prevê no artigo 42 que cada poder e órgão⁶ do respectivo ente da Federa-

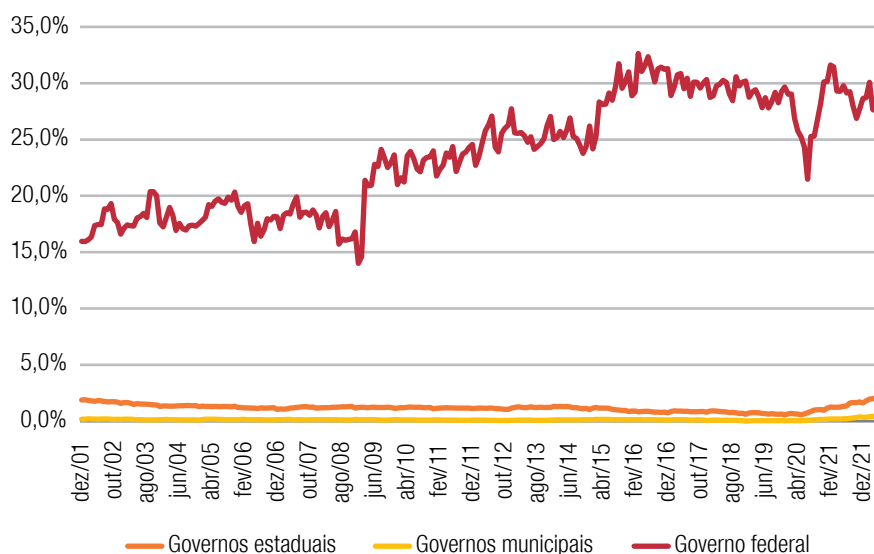
ção publique ao final de cada exercício financeiro um demonstrativo de disponibilidades de caixa e restos a pagar. Por meio desse demonstrativo também é possível ter um panorama do equilíbrio entre a inscrição de restos a pagar não processados⁷ e as disponibilidades de caixa.

Os valores são separados entre recursos vinculados e não vinculados. Essa segregação é extremamente importante, pois, por princípio, não é possível utilizar o caixa dos recursos vinculados com dotações de despesas diferentes daquelas aos quais elas foram destinadas.

Assim, caso haja acumulação de caixa em fontes de recursos vinculadas, será observado um efeito positivo sobre o resultado fiscal e sobre a dívida, no conceito líquido, sem que, necessariamente, implique aumento da liquidez (disponibilidade de recursos de livre aplicação).

Embora o demonstrativo de disponibilidade de caixa e restos a pagar seja divulgado apenas no último quadrimestre de cada exercício financeiro, é possível acompanhar o volume das disponibilidades de caixa dos entes por meio do demonstrativo de dívida consolidada. A grande vantagem é a possibilidade de obter informações em alta frequência (bimestral ou quadrimestral) sobre a situação de caixa dos estados, mas como desvantagem podemos pontuar que não é possível saber quanto deste caixa é vinculado e quanto é referente a recursos livres. Além disso, as duas fontes retratam informações diferentes, principalmente quando se observa as informações de disponibilidade de caixa líquida de

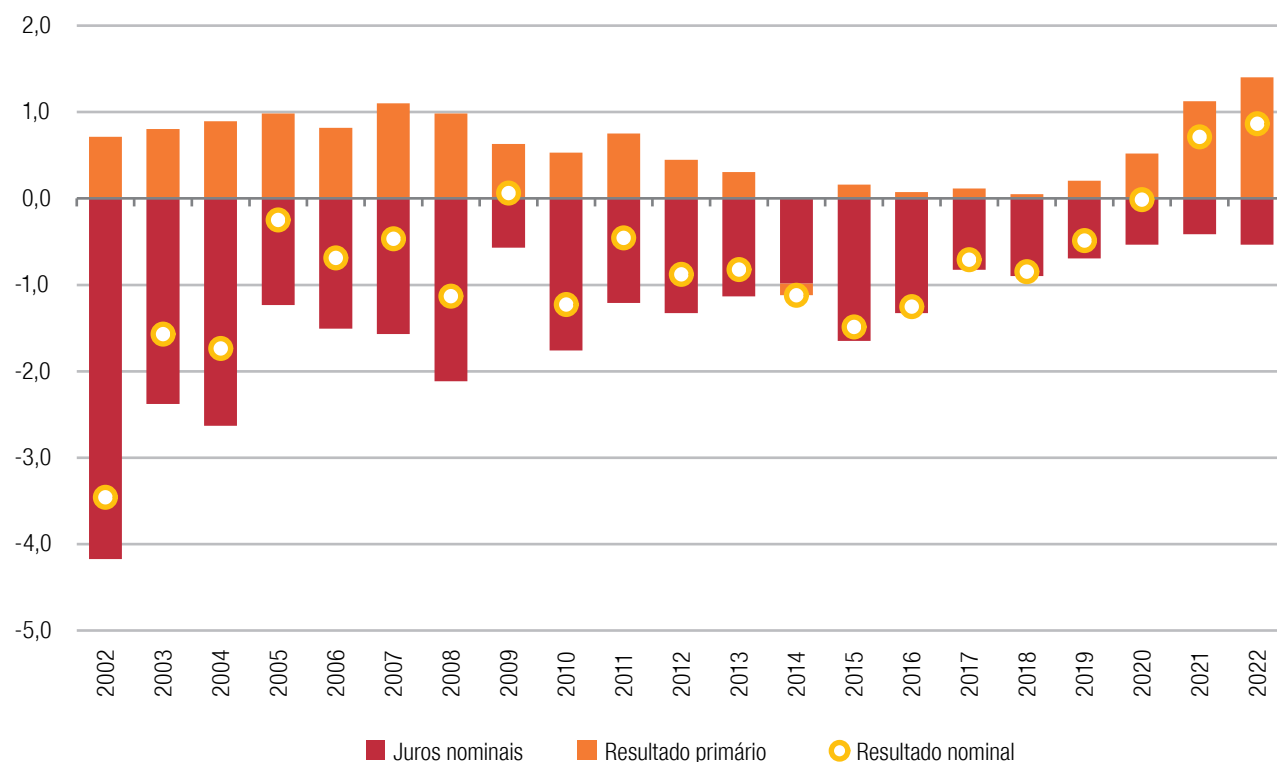
Gráfico 1 Créditos do governo geral em % do PIB



Fonte: Banco Central. Elaboração dos autores.

Gráfico 2 Necessidades de financiamento dos entes subnacionais**

Em % do PIB (2002-2022*)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores. * 2022 acumulado em 12 meses até abril. ** (-) indica déficit.

restos a pagar processados.⁸ A tabela 1 mostra o caixa dos estados para o ano de 2021, considerando a informação do demonstrativo de dívida consolidada líquida e o obtido no relatório anual de disponibilidades de caixa e restos a pagar.

A tabela 1 nos mostra que um primeiro ponto a levar em consideração quando se analisa a situação de caixa dos estados pela ótica dos demonstrativos de endividamento diz respeito à metodologia empregada em cada um dos relatórios. Enquanto o relatório de disponibilidades de caixa e restos a pagar apresenta uma visão mais geral do caixa, das obrigações e dos restos a pagar não processados, o demonstrativo de dívida retrata apenas a par-

cela do caixa que é classificada como dívida consolidada. O descompasso maior está na conta de obrigações, visto que a diferença entre o caixa líquido dos dois demonstrativos chegou a R\$ 86,9 bilhões.

O segundo ponto é que o demonstrativo anual permite uma visão ampliada das disponibilidades de caixa, obrigações financeiras e restos a pagar não processados, desagregados entre a parcela vinculada e a de livre utilização, além de discriminá-las por poder e órgãos autônomos. Essa perspectiva permite traçar um melhor diagnóstico da situação de liquidez dos entes estaduais.⁹

Focando no caixa do Poder Executivo estadual,¹⁰ observa-se que o

crescimento em pontos percentuais do PIB do caixa bruto entre o período pré-pandemia (2019) e o atual (2021) foi da ordem de 1,3 p.p. Porém, as obrigações financeiras reduziram-se em -0,2 p.p. nesse período, fazendo com que o caixa líquido apresentasse expansão de 1,5 p.p. do PIB – tabela 2.

Na composição do caixa líquido, contudo, observa-se que apenas 31% são referentes aos recursos não vinculados. Ou seja, na gestão do caixa dos estados, esse recurso serve para cobrir despesas que, apesar de terem vinculação, possuem insuficiência de caixa ou para cobrir o que não tem vinculação (como salários, fornecedores, penitenciárias

Tabela 1 Comparativo entre disponibilidade de caixa de alta frequência (DCL) e demonstrativo anual

2021 em R\$ milhões correntes

UF	Caixa bruto			Caixa líquido		
	Disp. de caixa (I)	DCL (II)	(II) - (I)	Disp. de caixa (I)	DCL (II)	(II) - (I)
AC	1.347	1.360	12	999	1.316	318
AL	4.990	4.166	-823	4.150	4.133	-17
AM	4.811	4.636	-175	4.411	4.468	57
AP	7.650	8.495	845	5.124	6.451	1.327
BA	11.135	11.135	0	10.121	10.706	585
CE	10.378	7.821	-2.557	8.428	7.601	-827
DF	5.286	5.316	31	3.706	3.966	260
ES	7.909	7.874	-35	7.101	7.380	280
GO	9.255	9.252	-3	8.110	8.562	451
MA	1.799	1.701	-98	239	795	556
MG	24.443	22.687	-1.756	-31.678	10.275	41.953
MS	5.459	5.460	1	4.783	5.332	548
MT	11.169	11.034	-135	10.181	10.702	521
PA	6.090	5.511	-579	4.998	4.910	-89
PB	5.469	5.113	-356	4.940	5.001	61
PE	6.308	6.287	-21	4.090	5.275	1.186
PI	4.465	4.396	-70	3.429	3.674	245
PR	20.212	20.147	-65	18.460	19.865	1.406
RJ	26.393	22.710	-3.683	12.197	12.514	317
RN	1.576	1.478	-98	-1.459	607	2.066
RO	5.973	5.530	-443	5.176	5.375	200
RR	2.304	2.339	35	1.420	1.900	480
RS	10.473	10.196	-277	-21.199	0	21.199
SC	13.364	6.629	-6.735	5.958	6.241	284
SE	1.412	1.466	54	761	1.459	698
SP	64.659	69.679	5.020	34.522	46.569	12.047
TO	3.142	2.996	-146	1.862	2.684	822
Total	277.471	265.414	-12.057	110.828	197.761	86.934

Fonte: Siconfi. Elaboração dos autores. * Os dados de disponibilidade de caixa foram obtidos somando as informações dos órgãos e poderes que divulgaram o relatório no Siconfi até a data de elaboração deste artigo. ** No demonstrativo DCL, quando os restos a pagar processados superam o valor do caixa bruto, o valor do caixa líquido fica em R\$ 0,0.

etc.). Ou seja, caso haja uma redução muito expressiva do caixa mais adiante, alguns serviços essenciais podem ser interrompidos.

Em conclusão, muitos governadores e prefeitos sempre reclamaram da falta de incentivo e reconhecimento pelo esforço fiscal que realizaram, porém, agora se passará para uma fase inimaginável: punir a responsabilidade fiscal. Como o caixa é igual para todos, neste caso os governos não são diferentes de empresas, bancos ou famílias, onde ninguém responsável conclui que pode baixar sua receita apenas olhando o volume de recursos acumulados no caixa num dado momento do tempo. 

¹As Leis Complementares nº 192 e nº 194, ambas de 2022, alteraram a estrutura de arrecadação do ICMS, implicando redução da alíquota incidente sobre combustíveis, telecomunicações, energia elétrica e transporte coletivo de passageiros. No caso específico dos combustíveis, a LC 192 transformou a alíquota do ICMS sobre o diesel em um valor fixo por litro (*ad rem*) e único para todo o território nacional. Já a LC 194, ao considerar bens e serviços relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo como essenciais, fez com que os estados tivessem que reduzir as alíquotas tributárias referentes a esses itens.

²Um dos gráficos observado em apresentações de mercado corresponde à evolução dos créditos dos governos estaduais e municipais em valores nominais ao longo do tempo. O gráfico em questão é apresentado neste artigo, porém em pontos do PIB, separando estados e municípios e incluindo o caixa da União.

³Em 2014, escrevemos o *Texto de Discussão* nº 39, tratando tecnicamente sobre esse assunto. Para mais detalhes, ver: AFONSO, J. R.; PINTO, V. C. Disponibilidade e desvinculação financeira. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE). *Texto de Discussão* nº 39. Junho de 2014. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/disponibilidade-x-desvinculacao.pdf>.

⁴Ver: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-29/fernanda-pacobahyba-maior-golpe->

Tabela 2 Disponibilidade de caixa dos estados (Poder Executivo)

R\$ bilhões e % do PIB

	R\$ bilhões correntes			% do PIB		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Disponibilidade de caixa bruta	104,5	149,7	237,3	1,4	2,0	2,7
Recursos não vinculados	37,0	70,7	135,2	0,5	0,9	1,6
Recursos vinculados	67,4	79,0	102,1	0,9	1,1	1,2
Recursos de operação de crédito (exceto Saúde e Educação)	8,7	8,0	9,1	0,1	0,1	0,1
Recursos vinculados ao RPPS	7,2	12,3	10,2	0,1	0,2	0,1
Educação	13,0	15,2	25,9	0,2	0,2	0,3
Saúde	9,2	14,8	17,2	0,1	0,2	0,2
Demais recursos vinculados	29,4	28,8	39,7	0,4	0,4	0,5
Obrigações financeiras	140,7	140,3	151,9	1,9	1,9	1,7
Recursos não vinculados	85,2	91,1	108,9	1,2	1,2	1,3
Recursos vinculados	55,4	49,2	43,0	0,8	0,7	0,5
Recursos de operação de crédito (exceto Saúde e Educação)	0,7	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0
Recursos vinculados ao RPPS	11,3	11,9	3,6	0,2	0,2	0,0
Educação	13,4	10,2	13,3	0,2	0,1	0,2
Saúde	20,1	19,1	17,1	0,3	0,3	0,2
Demais recursos vinculados	10,0	7,6	8,6	0,1	0,1	0,1
Disponibilidade de caixa líquida	-36,2	9,4	85,5	-0,5	0,1	1,0
Recursos não vinculados	-48,2	-20,4	26,3	-0,7	-0,3	0,3
Recursos vinculados	12,0	29,8	59,2	0,2	0,4	0,7
Recursos de operação de crédito (exceto Saúde e Educação)	8,1	7,5	8,7	0,1	0,1	0,1
Recursos vinculados ao RPPS	-4,1	0,4	6,6	-0,1	0,0	0,1
Educação	-0,4	4,9	12,6	0,0	0,1	0,1
Saúde	-11,0	-4,3	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Demais recursos vinculados	19,4	21,2	31,1	0,3	0,3	0,4

Fonte: Siconfi. Elaboração dos autores.

federacao-brasileira e <https://braziljournal.com/opinio-a-cruzada-anti-federalista/>.

⁵De acordo com o inciso I do artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), "a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada".

⁶Apenas poderes e órgãos com poder de autogoverno, tais como o Poder Executivo, os órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, o

Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

⁷Restos a pagar não processados correspondem à situação em que o governo cria uma obrigação de despesa, mas não executa no mesmo exercício financeiro (mesmo ano), deixando-a para liquidação e pagamento em exercícios seguintes.

⁸Os restos a pagar processados correspondem às despesas que foram empenhadas e liquidadas, mas que não foram pagas dentro do exercício financeiro em questão.

⁹Uma das métricas utilizadas para compor a Capag (capacidade de pagamento) corresponde ao indicador de liquidez. Esse indicador corresponde à razão entre as obrigações financeiras e as disponibilidades de caixa.

¹⁰Aqui a análise está concentrada apenas na caixa do Poder Executivo, devido à ausência de demonstrativo para todos os anos e para todos os poderes. Para fins de comparação interanual, é necessário que, para um mesmo estado, haja informação do mesmo número de poderes para todos os anos analisados.