

Os principais demonstrativos fiscais do Governo Central e dos Estados brasileiros: como entendê-los

Roberto Balau Calazans¹

Os indicadores fiscais do setor público medem o desempenho das contas públicas, geralmente, pela diferença entre receitas e despesas durante a execução do orçamento público, extraíndo-se daí as medidas de apuração dos resultados fiscais: primário, orçamentário, previdenciário e nominal. Essas medidas de fluxo são conhecidas como resultados “acima da linha” e possuem uma dimensão temporal, devendo ser expressas num intervalo de tempo definido.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) definiu os instrumentos de transparência como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o orçamento fiscal, bem como concebeu o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) em seus arts. 52, 53, 54 e 55. O Tesouro Nacional (TN) apura e consolida os resultados do Governo Central, bem como estabelece as normas gerais para a elaboração e a publicação dos relatórios para os entes subnacionais.

Como inovação, a LRF trouxe, como parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. No primeiro, são projetados as receitas, as despesas, os resultados primário e nominal, e o montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. No segundo, são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as finanças dos entes públicos, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4º da LRF).

Após a introdução dos demonstrativos da LRF, o resultado primário passou a ser considerado o principal indicador de efetividade da política fiscal. Tal indicador é motivo de críticas por, muitas vezes, estabelecer uma meta

¹ Mestre em Economia na UFRGS e Auditor Fiscal da Sefaz/RS, aposentado.

como um fim em si mesmo, sendo um incentivo à austeridade dos gastos públicos e à queda do investimento.

Os critérios (acima e abaixo da linha) de apuração do resultado primário são complementares, sendo que a ótica do financiamento é muito relevante ao mensurar as necessidades de financiamento do setor público e a carga de juros nominais que a sociedade assume para sustentar a elevação da sua dívida pública.

Outro aspecto importante a considerar é a abrangência dos dados contábeis consolidados dos entes públicos. Pela consolidação do Banco Central, o setor público brasileiro é formado pela Administração Direta, as autarquias e as fundações dos três níveis de governo, as empresas estatais não financeiras, o Banco Central e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O Governo Central consolida o Governo Federal e o Banco Central. O Governo Federal é representado pelo Tesouro Nacional e pelo INSS. Enquanto o Governo Geral compreende apenas os governos (federal, estadual e municipal). Por fim, as empresas estatais não financeiras incluem os três níveis de governo. Nessas estatais, estão incluídas as empresas dependentes e não dependentes (exclusive Petrobras e Eletrobras). Já pela LRF, somente as dependentes estão incluídas no balanço consolidado do ente público.

Em síntese, existe uma gama de demonstrativos disponíveis para a análise e sua leitura apressada pode conduzir a interpretações equivocadas sobre alguns montantes agregados de receita e despesa. As diferenças de critérios no tratamento analítico das informações contábeis da LRF, se não forem bem identificadas, podem levar a conclusões distorcidas.

Pretende-se aqui destacar as fontes de pesquisa, divulgadas pelo Tesouro Nacional, que apresentam o desempenho do Governo Central (Boletim do Resultado do Tesouro Nacional), bem como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que disponibiliza dados relativos aos governos regionais (estaduais e municipais).

Também são comentadas, com maior ênfase, as estruturas analíticas e as diferenças relevantes entre os critérios de agregação do RREO e do RGF, de modo a evitar algumas conclusões inusitadas, dentre as quais:

- Somar em duplicidade os gastos com pessoal em suas modalidades de aplicação direta e intraorçamentária;
- Não evidenciar a distinção entre a arrecadação de impostos brutos ou líquidos;
- Não identificar a diferença entre as despesas bruta e líquida de pessoal e encargos sociais.

1 Resultado do Tesouro Nacional e a execução orçamentária dos estados

O Resultado do Tesouro Nacional (RTN) apresenta os resultados (primário, previdenciário e nominal) do Governo Central, o investimento, as transferências e as despesas primárias apurados pelo critério do pagamento, a apuração das despesas sujeitas ao teto de gastos (EC 95/2016) e outras informações, tendo uma periodicidade mensal.

Tal demonstrativo permite uma visão analítica de receitas (conceito de caixa) e despesas primárias (valor efetivo), sendo que é possível identificar a evolução do resultado previdenciário, uma vez que as receitas e as despesas do INSS estão ali demonstradas. As despesas primárias observam o critério do pagamento efetivo, isto é, as feitas com saques de recursos na conta única do Tesouro Nacional.

Pela série histórica contida nesse Boletim, disponível na *web*², observa-se que o Governo Central passou a apresentar déficits primários a partir de 2014, assim como cresceram os resultados negativos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Conforme evidenciam as Tabelas 1 e 2, o déficit primário atingiu R\$ 743,2 bilhões (9,9% do PIB) em 2020 em virtude dos gastos decorrentes da pandemia da Covid-19.

Naquele ano, as fortes elevações do déficit primário acima da linha (R\$ 743,2 bilhões) e da dívida bruta — 88,8% do PIB — expuseram o enorme quadro de dificuldades fiscais enfrentadas pelo Governo Central no manejo da política macroeconômica do País. Este déficit, calculado pelo Tesouro

² Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2022/1?ano_selecionado=2022

Nacional, foi assim composto: R\$ -484,0 bilhões do Tesouro Nacional mais Banco Central, e R\$ -259,1 bilhões da Previdência Social. O gasto previdenciário cresceu 2,8% em termos reais, enquanto as despesas primárias tiveram uma expansão de 31,1%, ante uma queda da receita líquida de -13,5%.

Em 2021, motivada pela elevação da inflação e pelo controle da despesa primária, a receita líquida registrou um aumento real de 21,2% e as despesas primárias atingiram uma queda de -23,6%, destacando-se a queda real da despesa com pessoal (-5,4%) e outras despesas obrigatórias (-60,8%). Resultado disso, há uma vertiginosa queda do déficit primário vis-à-vis a 2020, atingindo o valor acumulado de R\$ -35,0 bilhões (queda real de 95,5%).

Tabela 1 – Resultados fiscais do Governo Central – 1997-2021 (Valores nominais)

ANOS	RECEITA LÍQUIDA	DESPESA PRIMÁRIA	BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	RESULTADO PRIMÁRIO	JUROS NOMINAIS	RESULTADO NOMINAL	RESULTADO RGPS
1997	134.769	132.968	47.050	1.801	-18.932	-21.307	-2.790
1998	156.360	148.783	53.376	7.577	-50.142	-45.100	-7.092
1999	178.844	158.680	58.540	20.164	-49.008	-26.336	-9.475
2000	198.354	177.372	65.787	20.982	-45.447	-25.016	-10.072
2001	227.380	205.643	75.328	21.737	-47.253	-25.273	-12.836
2002	268.038	236.461	88.027	31.577	-41.948	-10.029	-16.999
2003	299.202	260.122	107.135	39.080	-100.896	-62.153	-26.405
2004	354.952	305.611	125.751	49.341	-79.419	-27.033	-31.985
2005	407.599	354.925	146.010	52.673	-129.025	-73.284	-37.576
2006	452.487	403.738	165.585	48.748	-125.827	-74.475	-42.065
2007	516.435	458.785	185.293	57.650	-119.046	-59.607	-44.882
2008	588.257	516.818	199.562	71.438	-96.199	-24.891	-36.207
2009	618.446	579.009	224.876	39.436	-149.806	-107.363	-42.868
2010	785.161	707.270	254.859	77.891	-124.509	-45.785	-42.890
2011	825.234	733.343	281.438	91.891	-180.553	-87.518	-35.546
2012	900.895	815.907	316.590	84.988	-147.268	-61.182	-40.825
2013	997.088	924.929	357.003	72.159	-185.846	-110.555	-49.856
2014	1.023.013	1.046.495	394.201	-23.482	-251.070	-271.542	-56.698
2015	1.043.960	1.164.462	436.090	-120.502	-397.240	-513.896	-85.818
2016	1.088.118	1.249.393	507.871	-161.276	-318.362	-477.835	-149.734
2017	1.154.746	1.279.008	557.235	-124.261	-340.907	-459.349	-182.450
2018	1.231.535	1.351.757	586.379	-120.221	-310.307	-426.474	-195.197
2019	1.346.780	1.441.845	626.510	-95.065	-310.115	-399.014	-213.179
2020	1.203.961	1.947.216	663.904	-743.255	-266.657	-1.011.923	-259.132
2021	1.578.824	1.613.891	709.583	-35.068	-407.282	-443.154	-247.338

FONTE: Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional.

NOTA: Para a despesa primária considera-se o critério pagamento efetivo, isto é, a despesa registrada como saque na conta única do Tesouro Nacional.

Tabela 2 – Resultados fiscais do Governo Central – 1997-2021 (em % PIB)

ANOS	RECEITA TOTAL	RECEITA LÍQUIDA	DESPESA PRIMÁRIA	BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	RESULTADO PRIMÁRIO	JUROS NOMINAIS	RESULTADO NOMINAL
1997	16,70	14,16	13,97	4,94	0,19	-1,99	-2,24
1998	18,31	15,60	14,84	5,33	0,76	-5,00	-4,50
1999	19,25	16,44	14,59	5,38	1,85	-4,51	-2,42
2000	19,60	16,54	14,79	5,49	1,75	-3,79	-2,09
2001	20,55	17,28	15,63	5,73	1,65	-3,59	-1,92
2002	21,50	18,00	15,88	5,91	2,12	-2,82	-0,67
2003	20,73	17,42	15,14	6,24	2,27	-5,87	-3,62
2004	21,40	18,13	15,61	6,42	2,52	-4,06	-1,38
2005	22,47	18,78	16,35	6,73	2,43	-5,94	-3,38
2006	22,53	18,78	16,76	6,87	2,02	-5,22	-3,09
2007	22,73	18,98	16,87	6,81	2,12	-4,38	-2,19
2008	23,01	18,92	16,62	6,42	2,30	-3,09	-0,80
2009	22,15	18,56	17,37	6,75	1,18	-4,49	-3,22
2010	23,64	20,21	18,20	6,56	2,00	-3,20	-1,18
2011	22,58	18,86	16,76	6,43	2,10	-4,13	-2,00
2012	22,27	18,71	16,95	6,58	1,77	-3,06	-1,27
2013	22,11	18,70	17,35	6,70	1,35	-3,49	-2,07
2014	21,14	17,70	18,11	6,82	-0,41	-4,34	-4,70
2015	20,83	17,41	19,42	7,27	-2,01	-6,63	-8,57
2016	20,97	17,36	19,93	8,10	-2,57	-5,08	-7,62
2017	21,00	17,53	19,42	8,46	-1,89	-5,18	-6,98
2018	21,25	17,58	19,30	8,37	-1,72	-4,43	-6,09
2019	22,13	18,23	19,51	8,48	-1,29	-4,20	-5,40
2020	19,65	16,12	26,08	8,89	-9,95	-3,57	-13,55
2021	22,27	18,19	18,60	8,18	-0,40	-4,69	-5,11

FONTE: Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional.

NOTA: Para a despesa primária considera-se o critério pagamento efetivo, isto é, a despesa registrada como saque na conta única do Tesouro Nacional.

No que tange à execução orçamentária dos estados e municípios³, a partir de 2015, o Siconfi disponibiliza os respectivos demonstrativos fiscais do RREO e do RGF em ambiente *web*⁴. Desde 2016, o Tesouro Nacional publica, anualmente, o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais com dados a partir de 2015. No período de 1995-2013, a consolidação dos entes estaduais ficava a cargo do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), estando seus dados descontinuados e substituídos pelo Siconfi.

Utilizando-se as duas bases de dados disponíveis na *web* (SISTN e Siconfi), é possível verificar o comportamento da execução orçamentária dos estados durante um longo período de 2000-21⁵.

³ Os municípios não serão objeto de análise desse trabalho.

⁴ Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

⁵ Os trabalhos de Piancastelli e Boueri (2008), Santos (2010), Lopreato (2018) e Tinoco (2018) são referências acadêmicas para a análise do desempenho fiscal dos estados nos últimos 20 anos.

De forma similar ao Governo Central, conforme pode ser observado na Tabela 3, foi nítido o crescimento contínuo das despesas de pessoal e, em especial, a categoria de inativos e pensionistas⁶ nos governos estaduais até a implementação da Reforma Previdenciária de 2019. Os superávits primários cresceram de forma significativa até 2008, decaindo, gradualmente, até se tornarem negativos em 2014-17, e voltando a ficar positivos em 2018-21. Destaca-se o baixo desempenho da RCL após 2008 (média de 1,7%), comparativamente, ao crescimento das despesas com pessoal (3,5%) e inativos/pensionistas (5,6%). Também é possível identificar o crescimento das operações de crédito entre 2012-14, determinado pelo afrouxamento dos limites ao endividamento estadual.

A situação financeira dos governos subnacionais foi atenuada em 2020, pois, esses receberam R\$ 78,2 bilhões de apoio financeiro da União e tiveram garantias honradas em empréstimos contratados — R\$ 13,3 bilhões para os estados e R\$ 66,0 bilhões, os municípios —, sem contar as transferências adicionais realizadas ao Sistema de Saúde em virtude da pandemia e a suspensão do pagamento do serviço das dívidas refinanciadas com a União. Em 2021, os estados registraram resultados primários e orçamentários históricos, os maiores da série histórica em questão.

⁶ A Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/98, e a Lei n.º 9.717/98 trouxeram mudanças significativas nos sistemas de previdência dos servidores públicos da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios. A reforma previdenciária, em 1998, enfatizou o caráter contributivo do sistema previdenciário, com equilíbrio financeiro e atuarial. Por sua vez, a Lei n.º 9.717/98 estabeleceu as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios dos servidores de todas as esferas de governo. A instituição de contribuição previdenciária para governos subnacionais veio com advento da Emenda Constitucional n.º 41/2003, de 19/12/2003, que instituiu a alíquota mínima de 11% para os servidores. Frente ao continuado desequilíbrio previdenciário, diversos estados passaram a realizar a segregação de massas em seus regimes próprios, isto é, a contemplar dois regimes para os servidores públicos: (i) o regime de repartição simples, para os funcionários que ingressaram e permaneceram no serviço público até a data da promulgação da lei, que ficariam num regime financeiro (Regime Financeiro); e o (ii) regime de capitalização (coletiva), para os servidores que ingressaram a partir da entrada em vigor das referidas leis, ficando em regime de capitalização (Plano Previdenciário). Novas iniciativas dos entes subnacionais levaram à criação de regimes complementares.

Tabela 3 – Resultados fiscais, RCL e agregados de despesas globais dos governos estaduais no Brasil – 2000-21

ANOS	R\$ bilhões							RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RESULTADO PRIMÁRIO
	RCL	SERVICO DA DÍVIDA	PESSOAL	INATIVOS E PENSIONISTAS	INVESTIMENTO	OPERACOES DE CRÉDITO			
2000	386,2	51,7	241,7	79,3	36,7	11,1	3,3	8,1	
2001	410,6	47,8	251,4	79,7	42,1	6,1	-11,0	13,8	
2002	427,5	51,6	278,5	94,6	43,2	11,9	-13,3	14,0	
2003	425,2	51,6	264,4	89,8	31,1	7,0	-5,8	27,3	
2004	455,8	50,8	273,2	90,7	35,2	6,3	-0,9	33,5	
2005	494,4	52,8	285,1	93,7	43,1	5,1	5,2	33,9	
2006	526,5	57,1	308,0	102,0	49,7	6,9	-5,0	26,0	
2007	563,1	56,9	321,3	105,6	40,5	3,9	15,0	53,1	
2008	633,1	62,1	343,8	111,0	60,4	9,3	20,5	56,2	
2009	616,5	60,4	355,6	115,2	74,6	22,0	-3,8	13,3	
2010	674,6	60,6	383,4	122,4	92,2	23,8	3,4	28,3	
2011	710,3	67,0	402,0	129,9	68,2	16,6	8,5	48,3	
2012	731,8	70,2	431,0	142,7	74,6	44,1	9,9	27,6	
2013	757,5	79,2	423,7	150,7	89,6	59,0	-1,0	1,2	
2014	766,8	70,1	449,5	160,1	90,4	50,8	-5,5	-10,8	
2015	745,0	73,4	472,3	172,9	54,0	27,4	-28,8	-4,7	
2016	718,4	45,5	458,8	175,2	45,4	18,9	-11,6	-4,0	
2017	727,1	44,2	483,2	187,9	50,0	20,0	-26,3	-18,0	
2018	747,3	55,7	485,6	191,5	48,2	13,9	-17,1	24,9	
2019	769,6	63,0	495,0	200,7	38,0	11,4	-0,2	56,8	
2020	798,1	40,0	493,8	207,2	40,7	9,4	38,4	70,3	
2021	877,7	56,8	475,6	152,3	75,9	9,2	46,1	124,2	
Taxas médias de crescimento real									
2001-08	6,4%	2,3%	4,5%	4,3%	6,4%	-2,1%			
2009-18	1,7%	-1,1%	3,5%	5,6%	-2,2%	4,1%			
2019-21	5,5%	0,7%	-0,7%	-7,3%	16,3%	-13,0%			

FONTE: Tesouro Nacional. SISTN (2000-13) e Siconfi (2015-19). Santos (2010) para o ano 2014.

NOTA: 1. Deflator: IPCA-IBGE. Os valores foram inflacionados a preços médios de 2021.

2. Em 2018, eleva-se o pagamento do serviço da dívida, pois os estados passaram a pagar integralmente parcela da dívida renegociadas pela LC n.º 156/2016.

3. A partir de 2015, a despesa previdenciária, segundo o Siconfi, é considerada na coluna inativos e pensionistas.

2 Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal: RREO e RGF

Os principais relatórios com as informações sobre o desempenho da gestão fiscal dos Governos Federal e regionais podem ser extraídos pelo Siconfi a partir de 2015. O RREO é publicado pelo Poder Executivo com abrangência para todos os Poderes e o Ministério Público, **com periodicidade bimestral**, sendo composto por demonstrativos relacionados ao balanço orçamentário, à execução das despesas por função/subfunção, à Receita Corrente Líquida (RCL), às receitas e despesas previdenciárias do

regime próprio, aos resultados nominal e primário, aos restos a pagar por Poder e órgão, às receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e às despesas próprias com Saúde.

De outra parte, o RGF é publicado pelos titulares de Poderes e órgãos, **com periodicidade quadrimestral**, dando transparência ao cumprimento de limites estabelecidos pela LRF às despesas com pessoal, à dívida consolidada líquida, à concessão de garantias e à contratação de operações de crédito.

a) Balanço Orçamentário, Demonstrativos da Receita Corrente Líquida e do Resultado Primário e Nominal

O Balanço Orçamentário especifica as receitas e as despesas por categorias econômicas, sendo as receitas por fonte e as despesas por grupo de natureza de despesa. Confronta-se a receita prevista com a realizada em cada bimestre, e as despesas, na sua dotação inicial e atualizada, com a despesa empenhada, liquidada e paga, bem como a inscrição em restos a pagar. É um documento muito útil para análise de dados, já que é encerrado no último dia do mês seguinte ao bimestre de sua competência, permitindo que, no final de janeiro de cada ano, seja possível analisar o desempenho do exercício anterior.

Também consta nesse demonstrativo o registro das receitas e as despesas intraorçamentárias, as quais se constituem em transferências entre órgãos, que se anulam reciprocamente na consolidação do orçamento do ente público. No caso de pessoal e encargos sociais, são basicamente as receitas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que o órgão previdenciário recebe, bem como as despesas repassadas do Tesouro Estadual para pagamentos de inativos e pensionistas. Em tese, os montantes de receitas e despesas intraorçamentárias apresentam discrepâncias no orçamento público que, a rigor, não deveriam existir. Existem, ainda, lançamentos para os demais grupos de despesas.

Exemplificando, ao se analisar as despesas com pessoal, no caso do Rio Grande do Sul em 2021, foram empenhadas despesas no valor de R\$ 47.436,9 milhões, onde R\$ 16.311,9 milhões correspondem às transferências

internas relativas às contribuições patronais e à cobertura dos déficits previdenciários do RPPS. Por isso, ao se observar o valor constante desse demonstrativo, deve-se considerar o montante de R\$ 31.125,0 milhões, com a retirada das transferências internas entre os órgãos da administração pública (Tabela 4).

Tabela 4 – Despesas com pessoal e encargos sociais dos Governos Estaduais – 2021

UF	Despesas Intraorçamentárias	Despesas Orçamentárias
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
AC	241.031.026,53	4.228.616.355,63
AL	586.470.279,44	6.146.258.706,47
AM	854.317.940,84	9.804.590.057,46
AP	227.349.228,59	3.981.361.825,23
BA	1.865.199.654,26	23.233.615.507,01
CE	1.413.323.847,18	12.458.913.531,40
DF	2.307.121.583,33	14.326.781.930,29
ES	289.052.847,12	8.523.206.746,82
GO	1.261.218.190,07	17.509.814.077,60
MA	953.412.477,92	9.338.990.388,64
MG	5.172.929.841,38	52.655.578.944,04
MS	2.066.746.968,65	9.329.010.350,17
MT	1.967.919.387,33	12.795.981.024,74
PA	1.450.525.496,65	14.541.647.251,30
PB	540.248.677,05	7.856.585.882,25
PE	4.126.457.899,24	17.347.058.085,16
PI	1.373.996.990,17	6.052.131.763,41
PR	2.752.574.089,23	27.009.909.013,42
RJ	2.750.902.350,41	43.912.323.598,21
RN	1.899.359.778,14	9.558.418.108,62
RO	328.838.176,66	5.189.018.335,36
RR	197.050.320,48	2.839.842.466,54
RS	16.311.959.669,29	31.124.952.487,13
SC	1.366.035.175,20	17.975.451.951,95
SE	1.108.489.295,75	5.637.910.573,07
SP	24.570.498.200,24	95.903.183.073,47
TO	702.997.743,60	6.329.547.611,39

FONTE: Tesouro Nacional. RREO em Foco, 6º bimestre de 2021.

Outro fato que merece destaque é a análise das agregações de receita, pois se verificam diferenças relativas aos mesmos dados divulgados nos Demonstrativos do Resultado Primário e Nominal e da Receita Corrente Líquida. Além disso, outros instrumentos de transparência fiscal, como o Balanço Geral do Estado, revelam números diferentes. Este último, é um instrumento de Prestação de Contas Anual, composto por diversos demonstrativos contábeis e informações sobre o contexto administrativo, social e econômico da unidade federativa, com periodicidade anual.

No **Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal**, diversos itens das **receitas primárias** estão deduzidos dos valores relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), estando, dessa maneira, pelo **seu valor líquido**.

A partir de 2018, o ICMS e outros impostos passaram a ser agrupados em “Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria”, o que antes era denominado Receitas Tributárias. Em 2020, decaem significativamente os valores de alguns impostos e transferências (ICMS e IPVA, por exemplo), pois a maioria dos estados⁷ passaram a deduzir as transferências constitucionais aos municípios diretamente nos impostos, não explicitando mais o registro respectivo dessa rubrica de despesa.

Observe-se, por exemplo, o caso gaúcho na Tabela 5, em que os valores dos impostos estaduais sofrem uma queda muito significativa em 2020 e 2021, comparativamente aos respectivos montantes de 2018 e 2019.

Tabela 5 – Demonstrativo das receitas primárias do RS – 2018-21 (valores nominais)

ITENS	2018	2019	2020	2021
RECEITAS CORRENTES (I)	51.878.374.773	53.870.407.684	46.025.517.435	53.915.064.960
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	37.593.109.948	39.673.218.809	28.989.865.654	36.462.331.420
ICMS	29.664.521.763	31.215.023.187	22.006.896.820	28.685.775.015
IPVA	2.835.714.127	2.766.609.494	1.284.454.059	1.576.313.504
IRRF	2.742.688.456	3.227.974.916	3.282.019.626	3.248.300.655
ITCD	467.303.114	539.409.965	607.844.618	901.358.174
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1.882.882.488	1.924.201.247	1.808.650.532	2.050.584.072
Contribuições	3.598.137.770	3.709.273.060	4.394.796.293	4.588.361.673
Receita Patrimonial	790.985.180	924.964.509	497.730.431	915.606.284
Aplicações Financeiras (II)	223.735.932	449.541.963	241.285.177	127.595.840
Outras Receitas Financeiras (III)	2.109.554	-	-	-
Outras Receitas Patrimoniais	567.249.248	475.422.545	256.445.254	788.010.444
Transferências Correntes	8.128.220.070	8.348.480.373	11.169.989.874	10.348.575.789
Cota-Parte do FPE	1.630.616.641	1.746.311.164	1.709.200.723	2.158.388.950
Cota-Parte do FPM	-	-	-	-
Cota-Parte do ITR	-	-	-	-
Outras Transferências Correntes	1.466.519.136	1.737.316.686	4.802.717.471	2.311.438.561
Transferências da LC 87/1996	115.109.512	-	-	-
Transferências da LC nº 61/1989	432.946.907	453.728.709	308.325.072	308.609.936
Transferências do FUNDEB	4.483.027.874	4.411.123.815	4.349.746.609	5.570.138.341
Demais Receitas Correntes	1.767.921.805	1.214.470.933	973.135.183	1.600.189.794
Outras Receitas Financeiras (III)	2.109.554	-	-	-
Receitas Correntes Restantes	1.765.812.251	1.214.470.933	973.135.183	1.600.189.794
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (IV) = (I - II - III)	51.652.529.287	53.420.865.720	45.784.232.258	53.787.469.120
RECEITAS DE CAPITAL (V)	1.353.890.055	839.694.662	1.055.249.855	2.958.163.362
Operações de Crédito (VI)	270.199.089	191.868.025	24.870.038	41.848.000
Amortização de Empréstimos (VII)	25.069.452	27.465.240	24.626.613	7.416.884
Alienação de Bens	851.974.510	570.050.041	808.194.688	2.747.948.670
Receitas de Alienação de Investimentos	-	4.624.489	-	-
Temporários (VIII)	-	-	-	-
Receitas de Alienação de Investimentos	704.713.321	49.259.692	6.836	2.670.000.000
Permanentes (IX)	-	-	-	-
Outras Alienações de Bens	147.261.189	516.165.859	808.187.853	77.948.670
Transferências de Capital	206.647.004	43.033.387	197.505.582	160.759.824
Convênios	190.446.740	36.901.349	100.219.160	137.094.682
Outras Transferências de Capital	16.200.263	6.132.038	97.286.422	23.665.142
Outras Receitas de Capital	-	7.277.969	52.934	189.985
Outras Receitas de Capital Não Primárias (X)	-	-	-	-
Outras Receitas de Capital Primárias	-	7.277.969	52.934	189.985
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XI) = (V - VI - VII - VIII - IX - X)	353.908.193	566.477.215	1.005.746.368	238.898.479
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XII) = (IV + XI)	52.006.437.480	53.987.342.935	46.789.978.626	54.026.367.599

FONTE: Tesouro Nacional, Siconfi.

NOTA: Em 2020 e 2021, as transferências constitucionais aos municípios passam a ser deduzidos nos impostos.

⁷ Em 2021, apenas 9 estados continuavam a registrar as transferências constitucionais aos municípios (AC, AM, BA, CE, MG, MS, PA, PE e SP)

O Fundeb, que veio em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foi instituído pela Emenda Complementar n.º 53/2006 e pela Lei n.º 11.494/2007, com vigência por 14 anos, entre 2007 e 2020. Ele foi implantado, de forma gradativa entre os anos de 2007 e 2009, alcançando sua plena vigência a partir de 2010. Os dois fundos eram formados com recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a complementação da União para aqueles estados que não atingem o valor mínimo por aluno.

O Fundeb consiste em um fundo de natureza contábil no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, em um total de 27 fundos estaduais. Em relação ao fundo anterior, este redistribuiu uma parcela maior de recursos vinculados à educação e contempla todas as etapas e modalidades da educação básica, da infantil e do ensino médio. Ele é formado por 20% dos seguintes impostos e transferências federais:

No âmbito estadual, são os seguintes impostos:

- a)** Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- b)** Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- c)** Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp.);
- d)** Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- e)** Transferências da Lei Kandir (LC n.º 87/1996);
- f)** Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

No âmbito municipal:

- a)** Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- b)** Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- c)** Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp.);
- d)** Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- e)** Transferências da Lei Kandir (LC n.º 87/1996);
- f)** Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

De forma esquemática, os percentuais de dedução do Fundeb estão descritos na Tabela 6:

Tabela 6 – Percentuais de deduções de receitas para o Fundeb

IMPOSTOS	PARTILHA	PARTICIPAÇÃO DO ESTADO	PARTICIPAÇÃO MUNICÍPIOS
ICMS	75%/25%	20% x 75%	20% x 25%
IPVA	50%/50%	20% x 50%	20% x 50%
ITCD	100%	20% x 100%	-
FPE	100%	20% x 100%	-
IPI Exportação	75%/25%	20% x 75%	20% x 25%
LC 87/96	100%	20% x 75%	20% x 25%
FPM	100%		20% x 100%
50% do ITR - Municípios	100%		20% x 100%

FONTE: Elaboração do autor.

Cabe observar que os recursos federais também compõem o Fundeb, tendo a finalidade de assegurar um valor mínimo nacional anual por aluno aos estados e municípios naquelas unidades federativas onde esse valor não for alcançado com os recursos próprios do fundo estadual. A partir de 2010, a complementação da União ao Fundeb passou a ser equivalente a 10% do total do aporte de recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ao fundo.

Em cada estado, os recursos do Fundeb são distribuídos entre o governo estadual e seus municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica presencial, conforme a atuação prioritária dos entes federados, fixada no art. 211 da Constituição Federal. A matrícula na educação infantil não é considerada para distribuição dos recursos aos estados, assim como não se leva em conta a matrícula no ensino médio para a distribuição dos recursos do Fundeb aos municípios.

Essa distribuição obedece também às ponderações, como modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, níveis de ensino, tempo parcial e tempo integral. Essas ponderações são fixadas, anualmente, pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. No caso gaúcho, o Tesouro Estadual vem perdendo sistematicamente recursos do Fundeb para seus municípios, o que, aliás, ocorre na maioria dos demais estados devido ao peso do ICMS.

A Emenda Constitucional n.º 108, de 26/08/2020, torna o Fundeb definitivo, transferindo sua disciplina para o corpo permanente da Constituição Federal mediante o art. 212-A. O aporte para a complementação da União passará para 23%, de forma gradativa, mas 20,5% continuam vinculados ao

limite do valor mínimo por aluno e apenas 2,5% a critérios de qualidade do ensino.

Houve a introdução do § 7º, no art. 212, da Constituição Federal, para vedar a inclusão da despesa com aposentadoria e pensões no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), obrigando os entes federados a despender muito mais recurso nessa finalidade, sem estabelecer um prazo de transição.

De forma distinta, no **Demonstrativo da Receita Corrente Líquida**, assim como no Balanço Geral do Estado, algumas receitas (ICMS, IPVA, ITCD, Cota-parte FPE, Cota-parte IPI e LC n.º 87/96) **estão computadas pelo seu montante bruto**. São destacados, à parte, o montante de dedução do Fundeb e o que dele retorna, cuja diferença é conhecida por “Perdas/Ganhos do Fundeb”.

No Balanço Geral do Estado, pode ser encontrado o valor arrecadado como tributo, assim como suas demais aberturas para juros, multas e receitas de dívida ativa. Igualmente, **nos Demonstrativos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Serviços de Saúde Pública**, as receitas de impostos incluem os arrecadados como dívida ativa, juros e multas, que se agregam ao montante do tributo. Os valores servem também de base para o cálculo da participação dos municípios. O mesmo tratamento é dado a todos os tributos que são compartilhados com os municípios.

Novamente, recorre-se ao Estado do Rio Grande do Sul para evidenciar os montantes diferenciados de alguns impostos estaduais e federais, quando são confrontados com os mesmos itens de receitas primárias contidos no Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal. Por isso, é necessário muito cuidado com a interpretação desses dados nos respectivos demonstrativos. Compare os montantes de ICMS e IPVA nas Tabelas 5 e 7.

Tabela 7 – RREO: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RS – 2018-21

ITENS	2018	2019	2020	2021
RECEITAS CORRENTES (I)	54.627.139.340	56.812.289.621	59.749.492.476	76.116.117.262
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	38.981.297.907	42.444.332.620	42.252.357.460	57.919.172.696
ICMS	33.553.454.931	36.528.755.011	36.370.809.093	47.560.078.646
IPVA	2.879.176.652	3.072.366.583	3.218.274.776	3.932.598.591
ITCD	567.017.310	671.866.862	756.770.470	1.125.688.153
IRRF	103.427.647	247.344.715	96.708.459	3.248.300.655
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1.878.221.367	1.923.999.448	1.809.794.661	2.052.506.651
Contribuições	3.597.790.380	3.709.273.060	4.394.796.293	4.588.361.673
Receita Patrimonial	663.246.997	579.085.073	316.746.076	908.284.783
Receita Agropecuária	1.621.071	1.148.615	1.057.264	1.784.767
Receita Industrial	5.801	2.104	2.110	407
Receita de Serviços	344.933.695	513.043.993	400.557.790	524.681.841
Transferências Correntes	8.641.054.002	8.865.127.936	11.812.457.465	11.100.108.316
Cota-Parte do FPE	2.038.270.801	2.182.888.955	2.136.500.904	2.697.986.187
Cota-Parte do FPM				
Cota-Parte do ITR				
Transferências da LC nº 87/1996	143.886.890	-	-	-
Transferências da LC nº 61/1989	509.349.302	533.798.480	513.875.120	514.350.310
Transferências do FUNDEB	4.483.027.874	4.411.123.815	4.349.746.609	5.570.138.341
Outras Transferências Correntes	1.466.519.136	1.737.316.686	4.812.334.833	2.317.633.477
Outras Receitas Correntes	2.397.189.488	700.276.221	571.518.019	1.073.722.780
DEDUÇÕES (II)	16.853.851.147	17.032.853.844	17.675.974.867	22.238.007.305
Transferências Constitucionais e Legais	10.344.506.911	10.543.109.260	10.740.298.245	13.851.506.964
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	1.946.767.579	2.002.423.472	2.520.939.016	2.750.027.167
Contrib. dos Militares para o Custeio das Pensões				
Compensações Financ. entre Regimes Previdência	79.548.782	76.197.297	64.990.998	66.334.834
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	4.483.027.874	4.411.123.815	4.349.746.609	5.570.138.341
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	37.773.288.193	39.779.435.776	42.073.517.609	53.878.109.956

FONTE: Tesouro Nacional, Siconfi.

A Tabela 8 traça o comparativo entre as principais receitas informadas nos Demonstrativos da RCL e do Resultado Primário e Nominal em 2018. Pela sua leitura, observam-se as deduções incidentes sobre cada item de receita (terceira coluna), cujo total perfaz a agregação “Deduções de Receita Corrente”.

Tabela 8 – Comparação entre os demonstrativos de receitas no RREO do RS – 2018

ITENS DE RECEITA	DEMONSTRATIVO DA RCL (A)	DEMONSTRATIVO DO RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL (B)	(A-B)
1. RECEITA TRIBUTÁRIA	43.179.085.815,93	37.588.448.827,03	5.590.636.988,90
ICMS TOTAL	34.838.645.811,34	29.664.521.763,22	5.174.124.048,12
IPVA TOTAL	3.135.195.163,87	2.835.714.126,69	299.481.037,18
I R FONTE TOTAL	2.742.688.456,16	2.742.688.456,16	-
ITCD TOTAL	584.335.017,35	467.303.113,75	117.031.903,60
ITBI +TAXAS	1.878.221.367,21	1.878.221.367,21	-
2.Cota-parte do FPE	2.038.270.800,73	1.630.616.640,88	407.654.159,85
3.Cota-parte IPI-Estados Exportadores	509.349.302,40	432.946.907,21	76.402.395,19
4.LC 87/96	143.886.889,56	115.109.511,72	28.777.377,84
5.Aplicações Financeiras	223.735.931,79	223.735.931,79	-
6.Outras receitas patrimoniais	648.094.290,28	567.245.548,79	80.848.741,49
DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE			6.184.319.663,27

FONTE: Secretaria da Fazenda - RS. RREO, 6º bimestre 2018.

b) Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL) é o principal parâmetro da receita pública, sendo utilizado como indicador de referência para os demonstrativos fiscais que o correlacionam com a despesa de pessoal, ou a dívida consolidada líquida, por exemplo.

A LRF a define nas alíneas a, b e c do Inciso IV, do art. 2º, da seguinte maneira:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades”.

Para o conjunto dos estados brasileiros, a demonstração da RCL apresenta a seguinte configuração atualizada (Tabela 9), sendo deduzida das receitas correntes o que segue: transferências constitucionais e legais, contribuição do servidor para o plano de previdência, compensações financeiras entre regimes de previdência e a dedução de receita para a formação do Fundeb.

Tabela 9 – RREO: Receita Corrente Líquida dos Estados – 2021-21

	R\$ milhões	
ITENS	2020	2021
RECEITAS CORRENTES (I)	1.009.391	1.225.259
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	656.662	811.355
ICMS	518.116	651.899
IPVA	49.394	53.402
ITCD	8.943	12.812
IRRF	45.935	51.041
IPTU	1.149	1.266
ISS	1.915	2.220
ITBI	529	648
Outros Impostos, Taxas e Contr. de Melhoria	30.683	38.066
Contribuições	43.617	51.342
Receita Patrimonial	24.032	67.012
Receita Agropecuária	44	79
Receita Industrial	945	722
Receita de Serviços	14.578	17.334
Transferências Correntes	250.377	256.419
Cota-Parte do FPE	93.027	125.410
Cota-Parte do FPM	185	245
Cota-Parte do ITR	1	1
Transferências da LC nº 87/1996	16	1
Transferências da LC nº 61/1989	5.444	7.119
Transferências do FUNDEB	51.385	67.195
Outras Transferências Correntes	100.319	56.448
Outras Receitas Correntes	19.135	20.995
DEDUÇÕES (II)	272.830	347.514
Transferências Constitucionais e Legais	151.507	194.839
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	33.397	39.982
Contrib. dos Militares para o Custeio das Pensões	-	-
Compensações Financ. entre Regimes Previdência	1.474	1.258
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	86.451	111.434
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	736.562	877.746

FONTE: Tesouro Nacional, Siconfi.

Quanto à mensuração da RCL, tal como é definida pela LRF, entende-se que existem exclusões que a descaracterizam como receita **efetiva**, tornando-a menor do que posta à disposição dos gestores públicos.

Primeiro, é retirada a contribuição previdenciária dos servidores e a compensação financeira dos regimes previdenciários, os quais são recursos financeiros que ajudam a atender a despesa previdenciária. Em segundo lugar, a exclusão da receita de anulação de restos a pagar é um tanto questionável, porque esta se constitui em fonte de recursos para o empenho, portanto, para o aumento da despesa realizada.

Cabe salientar que a RCL considera a parcela deduzida ao Fundeb em detrimento daquela que retorna ao ente público, excetuando-se o caso do RS que registra a dedução do RCL pelo retorno do Fundeb. Dessa forma, toda a perda incorrida com esse fundo é considerada na dedução da RCL.

De forma alternativa ao disposto pela LRF, Santos (2010) vem sugerindo uma nova definição de RCL, chamada de RCL efetiva (RCLe). Este novo critério visa dimensionar o montante efetivo da receita posta à disposição dos gestores públicos para honrar os compromissos da despesa pública. Por esse novo conceito, deduz-se da receita corrente (do Balanço Orçamentário) apenas as transferências legais e constitucionais, as anulações de restos a pagar e as deduções integrais do Fundeb.

No Quadro 1, é feito um confronto didático sobre a composição dos itens de receitas que são deduzidos (ou não) nas apurações da RCL. Por seu turno, na Tabela 10, comparam-se os montantes da RCL, calculados conforme determina a LRF e na forma da RCLe, tomando-se como exemplo o Estado do Rio Grande do Sul. Nota-se a diferença de valores entre os dois critérios de apuração.

Quadro 1 – Estrutura de componentes e deduções da RCL e RCLe

I – RECEITA CORRENTE	X	X
(-) Transferências constitucionais e legais aos municípios	X	X
(-) Retorno do Fundeb	X	X
(-) IRRF dos servidores	X	Não deduz
(-) Contribuição para o Plano de Previdência do servidor	X	Não deduz
(-) Compensação financeira entre regimes de previdência	X	Não deduz
(-) Anulação de restos a pagar	X	X
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	RCL/LRF	RCLe

Tabela 10 – RCL, segundo LRF e o critério da RCLe para o RS – 2017

ITENS	R\$ 1,00	
	RCL/LRF	RCLe
Receita corrente	53.342.897.343,92	53.342.897.343,92
(-) Remuneração investimentos RPPS	-128.061.596,21	
(-) Transferências Constitucionais e Legais	-9.326.797.926,15	-9.326.797.926,15
(-) Contribuição previdenciária	-1.607.819.231,31	
(-) Compensação regime previdência	-58.883.624,76	
(-) Retorno do FUNDEF/FUNDEB	-4.170.395.210,85	
(-) Dedução do FUNDEF/FUNDEB		-5.589.924.753,85
(-) Anulação de restos a pagar	-450.948.543,10	-450.948.543,10
(-) I R Fonte servidores	-2.554.058.514,60	
RCL	35.045.932.696,94	37.975.226.120,82

FONTE DE DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda - RS. Balanço Geral do Estado.

Para evidenciar a comparação entre as definições de RCL, a Tabela 11 mostra as discrepâncias entre os critérios com dados atualizados de 2021, por estados. Percebe-se que, na maioria dos casos, as diferenças

referem-se à contribuição previdenciária e à compensação financeira entre os regimes de previdência.

Tabela 11 – Comparação entre as apurações da RCL e da RCLe – 2021

UF	RCL(A)	RCLe(B)	Contribuição Previdenciária + Compensação Regimes (C)	PERDAS DO FUNDEB E FUNDOS CONSTITUCIONAIS	(A-B+C+D)
AC	6.690.645.735	6.969.550.618	278.670.802		-234.080
AL	12.528.914.436	13.038.269.151	509.354.715		0
AM	18.994.133.783	19.735.234.169	785.409.843		44.309.456
AP	6.472.107.640	6.649.464.411	177.332.833		-23.938
BA	45.445.462.103	47.800.793.476	2.355.331.373		0
CE	25.170.813.561	26.363.777.302	1.192.963.741		0
DF	28.277.263.875	28.120.351.403	2.071.453.714	-2.212.439.865	15.926.322
ES	18.821.227.340	19.373.647.396	549.434.514		-2.985.542
GO	31.545.320.020	33.134.714.480	1.589.394.459		0
MA	18.243.585.085	18.900.191.097	656.606.013		0
MG	82.453.583.804	86.999.703.212	3.970.045.824		-576.073.584
MS	15.816.038.193	16.802.132.737	985.752.663		-341.881
MT	24.602.405.666	25.981.676.274	1.379.270.607		0
PA	27.009.202.196	28.348.587.515	1.339.385.318		0
PB	13.037.174.794	13.497.630.220	460.455.426		0
PE	31.342.387.716	32.750.336.192	1.407.948.476		0
PI	11.455.231.446	12.073.471.906	618.240.460		0
PR	47.834.157.073	49.987.746.639	2.563.833.247		410.243.681
RJ	82.455.459.590	85.552.378.253	3.096.918.664		0
RN	12.245.466.334	13.147.894.990	902.428.656		0
RO	10.018.331.563	10.394.547.642	375.128.432		-1.087.648
RR	5.540.254.194	5.540.254.194	0		0
RS	53.878.109.956	53.915.063.279	2.816.362.000	-2.786.728.438	-7.319.760
SC	31.050.771.461	32.276.550.348	1.244.663.037		18.884.150
SE	9.674.448.310	10.286.443.016	611.994.706		0
SP	197.089.874.182	216.165.505.652	8.727.068.822	nd	nd
TO	10.053.168.263	10.729.131.635	575.386.751		-100.576.621

FONTE: Cálculos do autor.

c) Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal

O Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal apresenta o comportamento da execução do orçamento público, indicando as receitas de impostos, taxas e contribuições pelo líquido do Fundeb e os principais agregados de despesas empenhadas, liquidadas e pagas, bem como os restos a pagar.

A partir de 2018, a Portaria do Tesouro Nacional n.º 495, de 06/06/2017, alterou as definições de resultados primário e nominal. No primeiro caso, as receitas primárias continuaram sendo em regime de caixa, passando a ser consideradas como despesas primárias as pagas, ao invés

das empenhadas, incluídos aí os restos a pagar processados e não processados pagos. O Resultado Nominal passou a ser baseado na variação anual da Dívida Consolidada Líquida (DCL), ao invés de Dívida Fiscal Líquida.

De forma menos analítica, o resultado primário é obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias. A receita primária é obtida descontando-se da receita total as operações de crédito, a receita de alienação de bens, as receitas financeiras e as anulações de restos a pagar. De outra parte, as despesas primárias são obtidas deduzindo-se das despesas totais a concessão de empréstimos e o serviço da dívida (amortização, juros e encargos) e as despesas de privatizações. Para exemplificar a estrutura de cálculo, tomam-se os dados do Rio Grande do Sul dispostos nas Tabelas 12 e 13.

Tabela 12 – RREO: Receitas Primárias do RS – 2020-21

RECEITAS PRIMÁRIAS	2020	2021
	Receitas Realizadas	Receitas Realizadas
RECEITAS CORRENTES (I)	46.025.517.434	53.915.064.960
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	28.989.865.654	36.462.331.420
ICMS	22.006.896.820	28.685.775.015
IPVA	1.284.454.059	1.576.313.504
IRRF	3.282.019.626	3.248.300.655
ITCD	607.844.618	901.358.174
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1.808.650.532	2.050.584.072
Contribuições	4.394.796.293	4.588.361.673
Receita Patrimonial	497.730.431	915.606.284
Aplicações Financeiras (II)	241.285.177	127.595.840
Outras Receitas Financeiras (III)		
Outras Receitas Patrimoniais	256.445.254	788.010.444
Transferências Correntes	11.169.989.874	10.348.575.789
Cota-Parte do FPE	1.709.200.723	2.158.388.950
Outras Transferências Correntes	4.802.717.471	2.311.438.561
Transferências da LC 87/1996		
Transferências da LC nº 61/1989	308.325.072	308.609.936
Transferências do FUNDEB	4.349.746.609	5.570.138.341
Demais Receitas Correntes	973.135.183	1.600.189.794
Outras Receitas Financeiras (III)		
Receitas Correntes Restantes	973.135.183	1.600.189.794
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (IV) = (I - II - III)	45.784.232.258	53.787.469.120
RECEITAS DE CAPITAL (V)	1.055.249.855	2.958.163.362
Operações de Crédito (VI)	24.870.038	41.848.000
Amortização de Empréstimos (VII)	24.626.613	7.416.884
Alienação de Bens	808.194.688	2.747.948.670
Receitas de Alienação de Investimentos Temporários		
(VIII)		
Receitas de Alienação de Investimentos Permanentes (IX)	6.836	2.670.000.000
Outras Alienações de Bens	808.187.853	77.948.670
Transferências de Capital	197.505.582	160.759.824
Convênios	100.219.160	137.094.682
Outras Transferências de Capital	97.286.422	23.665.142
Outras Receitas de Capital	52.934	189.985
Outras Receitas de Capital Não Primárias (X)		
Outras Receitas de Capital Primárias		
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XI) = (V - VI - VII - VIII - IX - X)	1.005.746.368	238.898.479
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XII) = (IV + XI)	46.789.978.626	54.026.367.599

FONTE: Tesouro Nacional, Siconfi.

Tabela 13 – RREO: Despesas Primárias do RS – 2020-21

DESPESAS PAGAS		
DESPESAS CORRENTES (VIII)	39.272.349.440	42.315.147.375
Pessoal e Encargos Sociais	28.479.856.177	30.153.223.898
Juros e Encargos da Dívida (IX)	241.110.274	161.775.754
Outras Despesas Correntes	10.551.382.988	12.000.147.723
Transferências Constitucionais e Legais	2.337	
Demais Despesas Correntes	10.551.380.652	12.000.146.042
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (X) = (VIII - IX)	39.031.239.165	42.153.371.621
DESPESAS DE CAPITAL (XI)	1.076.453.275	4.964.266.133
Investimentos	377.607.350	965.137.915
Inversões Financeiras	71.146.939	3.200.721.694
Concessão de Empréstimos (XII)	20.984.975	10.315.536
Demais Inversões Financeiras	50.161.964	3.190.406.154
Amortização da Dívida (XIV)	627.698.986	798.406.524
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XV) = (XI - XII - XIII - XIV)	427.769.314	4.155.544.070
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (XVI)	-	-
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XVIII) = (X + XV + XVI + XVII)	39.459.008.479	46.308.915.691
Restos a pagar processados pagos	3.855.491.158	2.324.029.408
Restos a pagar não processados pagos	605.616.214	735.561.257
RESULTADO PRIMÁRIO (CRITÉRIO EMPENHO)	3.307.365.780	3.781.748.197
RESULTADO PRIMÁRIO (CRITÉRIO LIQUIDADO)	4.825.974.957	6.564.588.769
RESULTADO PRIMÁRIO (PAGO)	2.869.862.775	4.657.861.242

FONTE: Tesouro Nacional, Siconfi.

NOTA: Consideram-se as despesas pagas em 2020 e 2021.

d) Demonstrativo da execução da despesa por funções e subfunções

Este demonstrativo permite identificar as despesas de acordo com a ação governamental definida por um conjunto de funções e subfunções predeterminadas. As funções orçamentárias referidas no art. 2º da Lei n.º 4.320/1964, discriminadas em seu Anexo 5, passaram a compor da Portaria n.º 42, de 14/04/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, com alterações até a Portaria SOF n.º 54, de 04/07/2011. São ao todo 28 funções compostas por subfunções.

A classificação funcional tem abrangência para todo setor público brasileiro, permitindo sua consolidação conforme dispõe o art. 52, inciso II, alínea “c” da LRF. A classificação funcional é feita mediante 28 funções e diversas subfunções, que foram padronizadas pela União para todas as esferas governamentais.

Os conceitos estabelecidos na Portaria Ministerial 42/99, em seu art. 1º, são os seguintes:

- Função: representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público;
- Subfunção: representa uma partição de função, visando agregar determinado subconjunto do setor público;
- Encargos Especiais: referem-se às despesas que não se possam associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, transferências, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando uma agregação neutra.

Para exemplificar, no Quadro 2 são demonstrados alguns códigos da classificação funcional da despesa, destacando os da Previdência Social e os Encargos Especiais.

Quadro 2 – Exemplos de funções e subfunções (art.52, inciso II, alínea “c”)

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações do Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências 846 – Outros Encargos Especiais 847 – Transferências para a Educação Básica

FONTE: Portaria n.º 42, de 14/04/1999 – Anexo de Funções

A Tabela 14 mostra a evolução das funções orçamentárias dos estados no período 2018-21. No ano 2021, foram verificados significativos incrementos de gastos com Transporte, principalmente rodoviário, (61,8%), Educação (29,7%) e Saúde (14,8%).

Tabela 14 – RREO: Funções Orçamentárias nos Estados – 2018-21

FUNÇÕES	R\$ milhões			
	2018	2019	2020	2021
DESPESAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (I)	813.073	851.235	848.409	1.010.214
Legislativa	16.193	17.031	17.564	19.797
Judiciária	42.530	44.536	43.757	47.176
Essencial à Justiça	20.355	21.568	22.146	24.024
Administração	33.534	32.582	33.302	39.277
Segurança Pública	78.824	82.956	84.232	92.185
Relações Exteriores	0,5	-	0,4	0,6
Assistência Social	5.544	5.372	6.596	9.690
Previdência Social	159.421	171.602	185.922	186.360
Saúde	100.957	105.466	122.439	140.570
Trabalho	1.180	935	821	1.241
Educação	114.620	119.195	113.194	146.789
Cultura	2.505	2.375	3.592	3.525
Direitos da Cidadania	13.174	13.627	12.990	14.391
Urbanismo	6.945	4.731	5.879	7.936
Habituação	1.521	1.575	1.669	3.917
Saneamento	2.870	2.158	2.260	4.886
Gestão Ambiental	5.109	4.367	4.464	5.589
Ciência e Tecnologia	3.988	3.653	3.469	4.319
Agricultura	7.929	6.805	6.883	9.977
Organização Agrária	248	210	196	395
Indústria	974	884	657	756
Comércio e Serviços	2.243	2.024	1.991	6.260
Energia	178	117	144	215
Comunicações	648	736	1.013	1.402
Transporte	25.679	22.654	25.247	40.837
Desporto e Lazer	996	935	705	1.477
Encargos Especiais	164.908	183.140	147.276	197.223

FONTE: Tesouro Nacional, Siconfi.

e) Despesa com pessoal e encargos sociais

O Relatório de Gestão Fiscal permite o controle e o monitoramento dos limites globais por esfera (federal, estadual e municipal) e por Poderes da despesa com pessoal. O inciso II do art. 19 da LRF estabelece, para os estados e municípios, o limite de 60% da RCL para a despesa total com pessoal, assim discriminado por Poderes: Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 3%; Judiciário, 6%; Executivo, 49%; e Ministério Público, 2%.

Os Tribunais de Contas devem alertar os Poderes quando o limite ultrapassar 90% do limite (art. 59, §1º, II), isto é, 54%. Uma vez ultrapassado o percentual de 60%, o excedente terá de ser eliminado nos dois trimestres seguintes, havendo a suspensão de transferências voluntárias e a obtenção de garantia de outro ente. No limite prudencial de 57% (art. 22), são vedadas uma série de concessões de vantagens ao funcionalismo público. É permitido fazer as seguintes exclusões da despesa com pessoal:

- indenizações por demissões e incentivos à demissão voluntária;
- despesas decorrentes de decisão judicial;
- despesas de exercícios anteriores;
- inativos e pensionistas com recursos vinculados;
- despesas de caráter indenizatório.

Dentre essas exclusões, merecem destaque as despesas de exercícios anteriores e as com inativos/pensionistas com recursos vinculados, permitindo-se a previsão de exclusão de benefícios pagos com recursos oriundos do RPPS. Deve ser destacado que as despesas de exercícios anteriores não integram a despesa com pessoal por competência, por não serem lançadas no ano respectivo, bem como não serão consideradas no exercício em que são registradas, uma vez que não se refere ao ano da competência.

Quanto à despesa com pessoal, alguns Tribunais de Contas determinaram as exclusões das pensões e a dedução do IRRF, que é paga pelo seu montante líquido. A exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores não parece adequada porque se trata de recurso pertencente ao estado por disposição do art. 157, inciso I, da Constituição Federal. Os tribunais de contas estaduais preencheram a lacuna deixada pela não regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF (art. 67), fazendo interpretações equivocadas tanto na apuração da RCL e despesa com pessoal.

No entanto, não há justificativa na LRF para as exclusões do IRRF e das pensionistas na apuração da despesa bruta com pessoal, afora as distorcidas interpretações dos tribunais de contas estaduais. No caso do IRRF, ao se retirar igual valor tanto do numerador (RCL) como do denominador (Pessoal) de uma fração, o quociente se altera e, no caso em favor da redução do gasto com pessoal. Por exemplo, se retirarmos 10 da razão de ambos os componentes da fração 60/100, ficamos com 50/90. No primeiro caso, obtemos 60%, e no segundo, 55,55%. Esse foi o artifício adotado para reduzir o comprometimento da despesa com pessoal em relação à RCL. Veja a demonstração didática do Quadro 3.

Quadro 3 – Estrutura de deduções da despesa com pessoal

Despesa com Pessoal Ativo	X	X
Pessoal ativo	X	X
Abono-Família	X	X
Obrigações patronais	X	X
(-) IRRF ativos	Deduz	Não Deduz
Despesa com Inativos e Pensionistas	X	X
Pessoal Inativo	X	X
Pensionistas	Não Inclui	Inclui
Abono família	X	X
Contribuição dos segurados	X	X
Compensação financeira entre regimes	X	X
(-) IRRF inativos	Deduz	Não deduz
Despesas exercícios anteriores	X	X
Sentenças judiciais	X	X

FONTE: Elaborado pelo autor.

No Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, consta um levantamento das divergências de cálculo entre os montantes de pessoal definidos nos Programas de Ajuste Fiscal (PAF) e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) para o ano de 2018. Este último demonstrativo segue as orientações dos tribunais de contas, que têm a competência legal para a definição da composição do agregado de pessoal.

A Tabela 15 indica os critérios que originam as discrepâncias de apurações entre os estados brasileiros, quais sejam: as exclusões de gasto com pensionistas, a dedução do IRRF dos servidores e as deduções de despesas previdenciárias além do previsto na LRF. Ademais, faz a comparação dos percentuais de gastos com pessoal em relação à RCL apurados no PAF e no RGF em 2018. Por essa última apuração, 12 estados tinham ultrapassado o limite de 60% da relação despesa com pessoal/RCL e 8 estavam acima do limite prudencial de 57%.

Tabela 15 – Comparação entre as apurações da despesa com pessoal no PAF e RGF e a origem da divergência de dados – 2018

UF	DESPESA PESSOAL/RCL PAF	DESPESA PESSOAL/RCL RGF	Deduz valores de benefícios não previstos	Exclui pensionistas	Exclui valores do IRRF
AC	65,86%	56,81%	sim	não	não
AL	58,96%	54,62%	não	não	não
AM	54,37%	55,84%	não	não	não
AP	56,18%	49,32%	não	não	não
BA	59,42%	56,08%	sim	não	sim
CE	56,28%	51,74%	sim	sim	não
DF	50,27%	45,80%	sim	sim	não
ES	52,30%	50,67%	não	não	não
GO	65,52%	54,67%	sim	sim	sim
MA	60,22%	56,51%	sim	não	não
MG	78,13%	75,86%	sim	não	não
MS	63,55%	53,75%	sim	não	não
MT	71,12%	67,48%	sim	não	não
PA	57,18%	56,27%	sim	não	sim
PB	62,78%	60,25%	sim	não	não
PE	58,45%	56,87%	sim	não	não
PI	65,19%	56,79%	sim	não	não
PR	59,32%	53,05%	sim	não	não
RJ	62,69%	46,04%	sim	não	não
RN	66,44%	57,57%	sim	não	não
RO	53,44%	51,23%	não	não	não
RR	57,92%	55,62%	não	não	não
RS	66,87%	54,44%	sim	sim	sim
SC	59,25%	58,42%	não	não	sim
SE	59,07%	57,36%	não	não	não
SP	54,22%	51,30%	sim	não	não
TO	79,22%	68,14%	sim	não	não

FONTE: Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, agosto/2019, p.31-32.

Utilizando-se, da mesma forma, as informações disponíveis no Siconfi do Tesouro Nacional para o Balanço Orçamentário dos estados, é possível verificar os percentuais por unidade federativa da relação despesa com pessoal/RCL, na modalidade aplicação direta, numa série mais longa.

Na Tabela 16 é demonstrada a evolução dessa relação quanto ao limite de 60% para diversos governos estaduais. No biênio 2020-21, os gastos com pessoal ficaram congelados em virtude da pandemia da Covid-19 e as receitas primárias dos estados cresceram significativamente em 2021 devido à inflação, decaindo, assim, os percentuais da relação Pessoal/RCL.

Tabela 16 – Relação da despesa com Pessoal/RCL nos estados conforme o Balanço Orçamentário – 2015-21 (em %)

UF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AC	55,6%	64,4%	70,1%	71,3%	69,5%	68,6%	63,2%
AL	63,4%	59,8%	65,8%	62,3%	60,5%	58,5%	49,1%
AM	54,6%	53,3%	54,0%	53,8%	55,1%	52,8%	51,6%
AP	53,0%	49,6%	54,9%	56,4%	51,5%	58,3%	61,5%
BA	66,9%	0,0%	67,3%	66,3%	64,9%	60,7%	51,1%
CE	59,9%	53,4%	56,1%	57,2%	55,7%	54,1%	49,5%
DF	106,6%	90,1%	54,3%	59,7%	58,4%	53,2%	50,7%
ES	56,5%	56,5%	54,8%	53,2%	47,3%	52,1%	45,3%
GO	65,6%	61,6%	62,5%	65,8%	70,3%	62,4%	55,5%
MA	61,5%	57,1%	61,9%	64,4%	61,0%	56,5%	51,2%
MG	76,1%	79,6%	82,7%	83,6%	74,4%	70,3%	63,9%
MS	72,9%	72,4%	83,0%	73,6%	68,3%	61,1%	59,0%
MT	67,4%	74,3%	78,2%	76,8%	69,9%	59,7%	52,0%
PA	63,1%	61,7%	62,7%	64,1%	58,9%	55,6%	53,8%
PB	60,6%	58,0%	58,7%	58,6%	63,7%	65,4%	60,3%
PE	61,9%	60,3%	65,4%	65,2%	63,6%	60,6%	55,3%
PI	66,5%	63,2%	63,1%	62,1%	71,0%	51,8%	52,8%
PR	70,8%	75,9%	75,3%	67,5%	67,3%	67,0%	56,5%
RJ	37,4%	43,2%	77,1%	69,6%	70,1%	68,9%	53,3%
RN	0,0%	76,9%	78,5%	65,0%	83,3%	78,4%	78,1%
RO	53,8%	57,3%	61,5%	60,0%	56,8%	52,7%	51,8%
RR	53,6%	47,3%	59,1%	51,4%	52,5%	52,8%	51,3%
RS	79,6%	73,1%	77,3%	77,3%	78,3%	72,5%	57,8%
SC	64,1%	65,6%	67,0%	64,9%	62,2%	60,6%	57,9%
SE	66,4%	63,6%	70,2%	65,4%	67,1%	62,6%	58,3%
SP	57,6%	58,9%	56,7%	55,6%	57,0%	58,4%	48,7%
TO	63,4%	62,2%	67,3%	73,8%	73,3%	66,2%	63,0%

FONTE: Tesouro Nacional, Siconfi.

Em boa hora, a Lei Complementar n.º 178, de 13/01/2021, alterou a LRF, passando a definir que a despesa com pessoal será apurada pelo bruto, sem qualquer dedução ou retenção, bem como incluiu as pensionistas nessa apuração. Pelo art. 59 da LC 178, os tribunais de conta e os órgãos de controle interno passam a seguir as normas de padronização metodológicas editadas pelo Conselho de Gestão Fiscal (art. 67 da LRF).

f) Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

Outro demonstrativo muito relevante refere-se à dívida pública, em especial quanto às definições (dívida pública consolidada, operações de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária), limites em relação à RCL e a recondução aos limites nos quadrimestres, nos termos dos arts. 29, 30 e 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Senado Federal, por competência constitucional (art. 52), define os limites globais e condições para as operações de crédito, interna e externa,

para concessão de garantia da União em operações de crédito e para o montante da dívida mobiliária dos entes federados. O Senado exerce suas competências mediante as Resoluções n.º 40/2001 e n.º 48/2007 (limites globais de dívida e condições para concessão de garantia), bem como pela Resolução n.º 43/2001 (contratação de operações de crédito).

A Resolução do Senado Federal n.º 40/2001 estabeleceu os seguintes limites para a relação DCL/RCL: 350% da RCL para União; 200% para os estados e Distrito Federal; e 120% para os municípios. Para esses últimos, foi definido um prazo de ajuste de 15 anos (2002-17). A ideia básica contida nesse indicador é de que a geração de resultados primários positivos asseguraria uma trajetória de estabilização da referida relação.

Conforme dispõe a LRF, a dívida fundada ou consolidada é o montante total de obrigações financeiras, inclusive das decorrentes de emissões de títulos públicos, assumidas em virtude de leis, contratos ou convênios e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, e dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e pagos durante a execução dos orçamentos em que tenham sido incluídos. Esses saldos são apurados com base na posição do último dia do mês nas contas patrimoniais do ente público.

Para a mensuração da Dívida Consolidada Líquida (DCL), consolidam-se as dívidas (mobiliária, contratual e precatórios) e descontam-se as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Uma peculiaridade da gestão financeira subnacional foi a disseminação do sistema de caixa único e, em alguns casos, o seu uso indevido para o financiamento de despesas correntes, como ocorreu durante anos no Estado do Rio Grande do Sul⁸.

Cabe registrar que a demonstração da sustentabilidade da dívida com a política fiscal de médio e longo prazo não é exigida pela LRF para os entes subnacionais, sendo uma lacuna na transparência fiscal. Isso exigiria novas demonstrações, as quais evidenciariam a projeção dos fluxos

⁸ No caso gaúcho, os haveres financeiros incluem parte do passivo do Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC). Trata-se de uma conta centralizadora de todos os recursos financeiros da administração direta e indireta do RS.

descontados de resultados primários futuros em relação ao saldo da dívida presente. Essa verificação melhoraria a análise da capacidade de pagamento dos entes públicos em relação às dívidas assumidas.

O Tesouro Nacional desenvolveu forte *expertise* quanto à gestão de dívida pública federal, interna e externa, em especial no planejamento e no gerenciamento da mobiliária. No que tange aos governos subnacionais, o TN controla os limites à contratação de operações de crédito, avalia a capacidade de pagamento para honrar novas obrigações, concede garantias às operações contratadas e monitora a consistência de programas de ajuste fiscal implementados. Contudo, na divulgação de estatísticas sobre o endividamento não há uma ênfase na análise da sustentabilidade das dívidas subnacionais e sua consistência com a política fiscal executada de médio e longo prazo.

A LRF poderia ser aperfeiçoada, tornando mais transparente a análise de sustentabilidade da dívida, a qual fica restrita às secretarias de fazenda, aos bancos oficiais ou aos organismos multilaterais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) que as realizam para auferir a capacidade de pagamento de suas obrigações com as futuras operações de crédito contraídas.

A partir da LRF, em 2000, os entes federados passaram a respeitar a supervisão exercida pela União, tendo que cumprir as metas e os limites legais definidos na LRF, ficando o Tesouro Nacional responsável por verificar se os compromissos pactuados nos planos de ajuste fiscal estão sendo alcançados. No entanto, a partir de 2015, cabe observar a fragilidade financeira de alguns estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), os quais conseguiram ampliar seus limites de endividamento, graças ao afrouxamento dos controles por parte da União.

A questão da sustentabilidade fiscal adquiriu maior relevância com a Emenda Constitucional n.º 109/2021, de 15/03/2021, que passa a considerar a dívida pública como âncora fiscal de médio e longo prazo. Pelo novo texto, foi introduzido o art.164-A:

“Art. 164-A - A União, dos Estados, o DF e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade.

Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.”

Conceitualmente, a sustentabilidade da dívida exige que seu saldo presente não supere o montante dos fluxos descontados dos superávits primários futuros. Na prática, é necessário projetar cenários de trajetória dos resultados primários futuros, levando-se em conta as incertezas das variáveis macroeconômicas e a disposição dos gestores públicos em produzirem os ajustes necessários, assim como escolher a taxa pelo qual os resultados primários serão descontados (Costa, 2009, p.82). No longo prazo, a manutenção de déficits primários continuados pode implicar a acumulação de dívidas insustentáveis, isto é, sem um esquema viável de amortização⁹.

A Tabela 17 apresenta a estruturação do demonstrativo da dívida consolidada líquida de todos os estados brasileiros no período 2018-21.

⁹ Ver Pastore (2020). Também poderia ser incluído o risco de dominância fiscal no caso do Governo Central.

Tabela 17 – RGF: Dívida Consolidada Líquida dos Estados – 2018-2021

ITENS	2018	2019	2020	2021
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	882.776.645.129	921.919.098.240	995.753.812.818	1.007.440.915.231
Dívida Mobiliária	5.788.509			
		6.045.406	7.814.907	8.391.439
Dívida Contratual	813.423.208.681	840.990.277.481	913.017.424.317	917.232.807.882
Empréstimos	706.964.646.372	726.799.501.567	539.547.196.545	444.023.353.526
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	49.829.531.423	66.127.983.199	318.958.747.217	418.382.364.509
Financiamentos	38.133.320.481	30.713.416.130	35.930.330.441	37.770.298.759
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	15.040.422.824	13.981.426.982	14.816.651.337	13.269.954.394
De Tributos	603.396.131			1.724.171.028
		723.025.805	719.331.192	
De Contribuições Previdenciárias	7.585.084.736	6.826.798.507	6.184.378.998	4.788.701.451
De Demais Contribuições Sociais	4.989.663.370	4.704.430.013	4.330.358.725	3.347.961.041
Do FGTS	8.502.687			
		4.863.428	3.477.643	3.274.475
Com Instituição Não Financeira	1.853.775.899	1.722.309.229	3.579.104.779	3.405.846.400
Demais Dívidas Contratuais	3.455.287.582	3.367.949.603	3.764.498.777	3.786.836.695
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) Vencidos e Não Pagos	65.888.507.953	71.198.639.654	76.573.371.344	79.794.490.524
Outras dívidas	3.459.139.986	9.724.135.699	6.155.202.250	10.405.225.386
DEDUÇÕES (II)	87.038.474.851	104.590.642.941	154.753.071.601	240.478.661.486
Disponibilidade de Caixa	55.863.442.085	68.133.862.455	112.168.405.234	196.284.862.585
Disponibilidade de Caixa Bruta	101.869.085.269	116.940.552.947	172.653.881.140	263.520.283.679
(-) Restos a Pagar Processados	69.296.907.423	71.852.239.950	72.467.352.250	72.929.276.506
Demais Haveres Financeiros	31.175.032.766	36.456.780.486	42.584.666.367	44.193.798.901
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)	795.738.170.278	817.328.455.299	841.000.741.217	766.962.253.745
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	644.714.519.303	683.174.872.004	-	-
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	-	-	736.561.895.627	877.745.538.319
(-) Transferências Obrigatórias da União Relativas às Emendas Individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (V)	-	-	466.898.573	354.457.966
RCL ajustada (V)	-	-	736.094.997.055	877.391.080.354
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	136,9%	134,9%	-	-
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	123,4%	119,6%	-	-
% da DC sobre a RCL AJUSTADA (I/VI)	-	-	135,3%	114,8%
% da DCL sobre a RCL AJUSTADA (III/VI)	-	-	114,3%	87,4%
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL	1.247.106.140.628	1.324.585.694.103	1.423.710.332.215	1.698.563.487.542
LIMITE DE ALERTA (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF)	1.122.395.526.566	1.192.127.124.693	1.281.339.298.993	1.528.707.192.823

FONTE: Tesouro Nacional, Siconfi.

3 Breve resumo sobre as classificações orçamentárias

De forma bem concisa, faz-se uma exposição sobre o tema em tela, para lembrar algumas definições mencionadas nas seções anteriores. Para uma leitura completa sobre o assunto, recomenda-se a leitura da obra de Wilges (2006).

A política fiscal é avaliada em termos dos montantes de tributos arrecadados e gastos efetuados no exercício, sendo implementada através do processo orçamentário. O Orçamento Público é uma lei de duração anual que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro. Recebe a denominação de orçamento depois de aprovado pelo Legislativo e sancionado

pelo chefe do Poder Executivo, após ser transformado em lei. Antes disso, a denominação correta é Proposta Orçamentária. O processo orçamentário, ao fixar os gastos para cada exercício, define o volume do gasto público em pessoal, manutenção, investimento e serviço da dívida do ente público.

Os componentes da receita e da despesa são agregados de acordo com a conceituação econômica definida pela Lei n.º 4.320/64. Esta lei define normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços dos entes federados.

Sem entrar em diversos aspectos trazidos por esta lei, a receita orçamentária é aquela que ao ingressar no ente público aumenta as disponibilidades de caixa e melhora a situação líquida do patrimônio financeiro, enquanto a despesa orçamentária diminui as disponibilidades de caixa, contribuindo para a redução do patrimônio financeiro.

Há uma classificação comum à receita e à despesa orçamentária, que é a consolidação contábil dos entes públicos. Pela LRF, o setor governamental ou orçamento consolidado é composto pela Administração Direta, Autarquias, Fundações e estatais dependentes.

No que tange à receita, o ingresso não está limitado à previsão orçamentária e o fato de excederem ao valor previsto não perdem a natureza orçamentária. Diferentemente, são as receitas extraorçamentárias, que são movimentações compensatórias dentro do patrimônio financeiro, cuja situação líquida não se altera com seu ingresso.

Sinteticamente, as receitas são classificadas, nos dois níveis iniciais do plano contábil, em categorias econômicas (Corrente e Capital) e pela origem (procedência das receitas), abaixo especificadas:

Receitas correntes (1º nível)

Impostos, taxas e contribuição de melhoria

Receita de Contribuições

Receita Patrimonial

Receita Agropecuária

Receita Industrial

Receita de Serviços

Transferências correntes

Outras receitas correntes

Receitas correntes intraorçamentárias (1º nível)

Dedução das receitas correntes: (com sinal negativo, registra predominantemente as transferências ao Fundeb)

Receitas de capital (1º nível)

Operações de crédito

Alienação de bens

Amortização de empréstimos (recebidos)

Transferências de capital.

Receitas de capital Intraorçamentárias (1º nível)

Destacam-se que as receitas, que se classificam pela origem, fazem jus à procedência da receita, exceto as transferências correntes que se identificam pelo destino. As receitas intraorçamentárias não representam entrada de recursos financeiros. São remanejamento de receitas entre os órgãos da administração, sendo contrapartida de registros contábeis de despesas, classificadas no elemento 91, a seguir explicado. Esses registros visam evitar a dupla contagem na consolidação das contas públicas.

No que tange à despesa, essa compõe-se de categoria econômica, de grupo de natureza de despesa, de modalidade de aplicação e de elemento de despesa.

Primeiramente, a despesa pública divide-se em despesas correntes e capital. As despesas correntes não contribuem diretamente para a formação de capital. São despesas que se relacionam à manutenção efetiva da máquina administrativa do ente público e as transferências de recursos feitas por este a outras entidades, níveis de governo ou pessoas e encargos sobre a dívida pública. Já as despesas de capital expressam gastos em investimento, em inversões financeiras e em amortização da dívida.

Os grupos de despesas são agregadas com os seguintes códigos em seis grupos com a sua numeração, assim definidos:

Correntes

- 1- Pessoal e encargos sociais
- 2- Juros e encargos da dívida
- 3- Outras despesas correntes

Capital

- 4- Investimentos
- 5- Inversões financeiras
- 6- Amortização da dívida

As outras despesas correntes (código 3) englobam dois grandes subgrupos: as transferências legais e constitucionais aos municípios e as demais despesas de manutenção.

A partir da definição de grupos de natureza da despesa, segue-se a classificação por elementos (tipo de gasto), os quais são desdobrados em subelementos e rubricas. O elemento de despesa identifica o tipo imediato de cada gasto definido no plano de contas. Por exemplo, os elementos de despesa que compõem o agregado pessoal e encargos sociais são discriminados abaixo (Quadro 4).

Quadro 4 – Elementos do agregado pessoal e encargos sociais

ELEMENTOS DE DESPESA	AGREGAÇÃO GERENCIAL
11 – Vencimentos e vantagens de pessoal civil	Pessoal Civil
12 - Vencimentos e vantagens de pessoal militar	Pessoal Militar
07 – Contribuições entidades fechada	Obrigações Patronais
13 - Obrigações patronais	Obrigações Patronais
91 - Sentenças judiciais	Sentenças Judiciais
92 – Despesas de exercícios anteriores	Despesas de Exercícios Anteriores
01 - Aposentadorias e reformas	Inativos
03 - Pensões	Pensionistas
03 - Pensões RPPS/militar	Pensionistas
59 - Pensões especiais	Pensionistas
09 - Salário-família	Salário Família
05 - Outros benefícios previdenciários	Outras Transferências a Pessoas
16 - Outras despesas de pessoal civil	Outras Transferências a Pessoas
17 - Outras despesas de pessoal militar	Outras Transferências a Pessoas
41 - Contribuições	Outras Transferências a Pessoas
96 - Ressarcimento pessoas	Outras Transferências a Pessoas
99 - A classificar	Outras Transferências a Pessoas
93 - Indenizações restituições	Indenizações e Restituições Trabalhistas
94 - Indenizações e restituições trabalhistas	Indenizações e Restituições Trabalhistas
91 - Transferências Intragovernamentais	Transferências Intragovernamentais

FONTE: Elaboração do autor.

Quanto à modalidade de aplicação da despesa, essa permite identificar se há transferências de recursos entre a mesma esfera de governo ou de outros níveis da Federação.

- 30 – Transferência a estados e ao Distrito Federal;
- 40 – Transferência a municípios;
- 50 – Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos;
- 90 – Aplicações diretas;
- 91– Aplicação direta decorrente de operação entre órgão, fundo e entidades.

A modalidade 91 registra as transferências intragovernamentais, que são duplas contagens contábeis. Quer dizer, são transferências internas de recursos entre os próprios órgãos da Administração Pública (por exemplo, entre o Tesouro Estadual e a autarquia de previdência). Importante ressaltar que essas despesas incluem as transferências ao órgão previdenciário para o atendimento dos encargos previdenciários e para a assistência médica.

Ao contrário das receitas, as despesas são fixadas e não podem ser efetuadas em valor superior ao da dotação própria que, uma vez insuficientes, podem ser alteradas pelos créditos adicionais, que se classificam em suplementares, especiais e extraordinários.

A despesa pública não pode ser feita sem prévio empenho. O empenho é uma reserva de dotação para garantir que haja recursos quando do pagamento da despesa. Empenhar é deduzir da dotação própria. O empenho reserva o recurso. O que confere condições ao pagamento é a liquidação da despesa, que é o atestado da autoridade competente de que o material foi recebido, o serviço foi prestado ou a etapa da obra foi executada. Depois de liquidada, a despesa está em condições de ser paga.

Os restos a pagar (RAP) são as despesas orçamentárias empenhadas pelo ente público na vigência do exercício financeiro e que não foram pagas no decorrer do exercício. Eles podem ser: processados e não processados. Os processados referem-se às despesas que foram empenhadas e liquidadas, no entanto, não sendo pagas. Os restos a pagar

não processados foram empenhados, mas não foram liquidados e nem pagos. Não havendo disponibilidades de caixa para o empenhamento de despesa, os RAPs são registrados para o exercício seguinte.

Além das classificações acima referidas, a despesa é classificada também por programa, que segundo a mesma fonte é o instrumento de ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por metas estabelecidas no plano plurianual. Os instrumentos orçamentários para viabilização dos programas, aos quais está associada a ideia de produto (bens ou serviços) denominam-se projetos e atividades.

- Programa: é um instrumento de organização de determinada atuação governamental, mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual;
- Projeto: é instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental;
- Atividade: é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que ocorrem de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação governamental;
- Operação especial: são as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta em bens ou serviços. São exemplos de operação especial as amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamentos de sentenças judiciais etc.

Referências bibliográficas

ABREU, Mariza. (2018). Desafios do Financiamento da Educação Básico no Brasil. In: Educação em pauta: uma agenda para o País. Organização de Estados Ibero-Americanos para a educação, a ciência e a cultura. p. 102-117. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1lvy4w0WyeE0oaWxlltExC5ula1f08mgo/view>. Acesso em 23/09/2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Tabelas especiais. Disponível em: www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais. Acesso em 02/03/2022.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 02/02/2020.

_____. Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em 02/02/2020.

_____. Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts, 37,40,42,48,96,149 e 2001 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em 02/02/2020.

_____. Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em 02/02/2020.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 02/02/2020.

_____. Lei Complementar n.º 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp178.htm. Acesso em 15/01/2021.

_____. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções da Lei n.º 4.320. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria Ministerial 42 de 14049](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria%20Ministerial%2042%20de%2014049). Acesso em 23/09/2020.

_____. Lei Federal n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais em Educação – Fundeb. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 23/09/2020.

GIACOMONI, James. (1996). Orçamento Público, 6ª edição. São Paulo. Atlas, 1996. p.99, 118, 126.

GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana Cláudia. (1999). Finanças Públicas: Teoria e Prática. Rio de Janeiro. Campus, p.57/58.

GOVERNO DO ESTADO DO RS. Secretaria da Fazenda. Despesa com pessoal: Disponível em: https://www.sefaz.rs.gov.br/AFE/DOT-DES_1.aspx. Acesso em 10/12/2018. Balanço do Estado de 2017, distribuição da despesa com pessoal e encargos, 2016 e 2017, p.38.

GOVERNO DO ESTADO DO RS. Balanços Gerais do Estado, vários anos. Porto Alegre, CAGE. Secretaria da Fazenda.

_____. Secretaria da Fazenda. Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, vários anos. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/lista/683/contabilidade-publica>.

LOPREATO, Francisco Luiz C. (2018). Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. Texto para Discussão n.º 338. Campinas, Instituto de Economia, maio/2018

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho. (2010). Situação Financeira dos Estados em Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000-2009). Secretaria do Tesouro Nacional. Prêmio Tesouro Nacional 2010.

TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/resultado-do-tesouro-nacional/resource/527ccdb1-3059-42f3-bf23-b5e3ab4c6dc6?inner_span=True. Acesso em 02/03/2022.

_____. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em 02/03/2022.

_____. (2019). Boletim de Finanças do Entes Subnacionais. Agosto/2019.

TINOCO, Guilherme. (2018). A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. Rio de Janeiro, Revista BNDES. v.25, n.50. p.299-344, dez./2018.

WILGES, Ilmo José. (2006). Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro. Porto Alegre, AGE.