

Relatório de Acompanhamento Fiscal

21 DE MARÇO DE 2024 • Nº 86

DESTAQUES

- Hiato do produto é estimado em 0,5% no quarto trimestre de 2023.
- Impulso fiscal entre 2022 e 2023 foi estimado em 1,8 p.p. do PIB.
- Discussões de teses na justiça e negociações políticas representam riscos para arrecadação em 2024.
- Riscos e valores das medidas de arrecadação justificam conservadorismo nas estimativas.
- O volume de restos a pagar inscritos no exercício, em termos reais, está acima de R\$ 200 bilhões há mais de 15 anos, e se aproxima, novamente, dos R\$ 300 bilhões.
- Dadas a legislação vigente e a análise dos fatores condicionantes, é provável que o volume de restos a pagar volte a crescer nos próximos anos.
- Garantias concedidas pela União a estados e municípios cresceram 271,2% em 2023.
- Maior parte dos credores nas operações de crédito interno com garantia da União são bancos públicos federais.



SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretores

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Vilma da Conceição Pinto

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Allanda Martins Dias

Bruna Mayra Sousa de Araújo

Gabriela Borges de Mello Leal

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Márcio Eduardo Fernandes Domingos

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



Os resultados iniciais sob o novo regime fiscal

A Instituição Fiscal Independente (IFI) entrega ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira seu 86º Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), onde se encontra a análise da conjuntura econômica e fiscal neste início de 2024, primeiro ano de vigência no novo regime fiscal materializado na Lei Complementar nº 200, de 2023.

Inicialmente, o RAF mergulha na atualização do Hiato do Produto e do resultado primário estrutural. Apesar do crescimento do Produto Interno Bruto, em 2023, ter registrado um incremento bem acima das projeções iniciais dos principais analistas e instituições econômicas, com um crescimento de 2,9%, impulsionado pelo consumo e pelo comércio exterior, a IFI detecta uma desaceleração relevante para 1,6% em 2024. Realça ainda o comportamento de uma variável importante para a análise da dinâmica de crescimento a médio e longo prazos: a queda da taxa de investimento, com a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) caindo para 16,5% do PIB.

O Hiato do Produto permanece positivo, indicando que a economia está operando acima de seu potencial, abrindo a possibilidade de pressões inflacionárias, variável importante para as definições de política monetária pelo Banco Central. Quanto ao resultado fiscal estrutural, que neutraliza os impactos dos efeitos do ciclo econômico e de eventos não recorrentes, o RAF aponta um deficit primário estrutural de 1,6% em 2023, sintoma de uma política fiscal expansionista pró-cíclica. **(Página 4)**

O RAF analisa ainda a evolução dos restos a pagar (RAP) e seus condicionantes. Aponta um comportamento oscilante entre 2001 e 2004, crescimento consistente entre 2005 e 2014, um movimento de redução de 2015 a 2017, estabilidade em 2018 e crescimento no período de 2019 a 2024, chegando ao patamar de R\$ 284,8 bilhões. Entre os condicionantes para as oscilações nos níveis do estoque de restos a pagar, o RAF destaca a inexistência de regras de cancelamento de despesas empenhadas até junho de 2018; as alterações na contabilização dos pagamentos de fronteira ao final de cada ano; o comportamento de despesas extraordinárias, como por exemplo, os gastos com o combate à pandemia do Covid-19, que impactaram os RAP de três exercícios; o descasamento entre as autorizações de movimentação e empenho e o limite de pagamentos nos decretos de programação orçamentária e financeira; a necessidade de realização de resultados primários compatíveis com as metas fiscais dado o regime de caixa com o impacto no ano de pagamento e não de inscrição; a forma de elaboração do orçamento com receitas superestimadas e expansão de despesas; e, fatores culturais que levam ministérios e órgãos ao empenho dos valores totais de contratos, convênios e acordos e não das parcelas efetivamente executadas em projetos de execução plurianual. O RAF registra a preocupação com o aumento dos RAP a partir da volta das vinculações orçamentárias às receitas da saúde, das emendas parlamentares impositivas e das regras de execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **(Página 13)**

O RAF se dedica ainda à análise de risco de não efetivação de medidas aprovadas para o aumento de receitas visando o cumprimento da meta fiscal, elencando a frustração do nível de crescimento econômico esperado presente no Orçamento da União/2024 (OGU), as possíveis alterações pelo Congresso Nacional com diminuição do impacto arrecadatório de propostas ainda em tramitação legislativa; e, a potencial judicialização por contribuintes contra as teses jurídicas que embasaram as leis aprovadas, particularmente a tributação federal sobre subvenções econômicas a investimentos concedidas pelos Estados; as decisões no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF); e, a limitação da compensação de créditos tributários. No entanto, ao lado dos riscos apontados, o RAF registra o desempenho acima das expectativas presentes no orçamento da arrecadação de tributos sobre fundos exclusivos, e o início da entrada no Tesouro Nacional, a partir de março, dos recursos da tributação dos investimentos no exterior. **(Página 9)**

Por último, o RAF analisa o aumento das autorizações pela União aos entes regionais e locais de governo para a contração de empréstimos com garantias dadas pelo Governo Federal, como mais um ponto de risco para a situação fiscal, na hipótese de a União ter que honrar pagamentos de estados e municípios inadimplentes. **(Página 21)**

O fio condutor do RAF 86, diante da apuração de um deficit primário estrutural, é apontar os riscos que ameaçam o equilíbrio fiscal em relação ao aumento dos RAP, a potencial frustração de receitas orçadas e a possível inadimplência de entes regionais e locais diante do crescimento das operações de crédito com garantias da União.

Boa leitura!

Marcus Pestana
Diretor-Executivo da IFI

Alexandre Andrade
Diretor da IFI

Vilma Pinto
Diretora da IFI

Hiato do produto e resultado fiscal estrutural

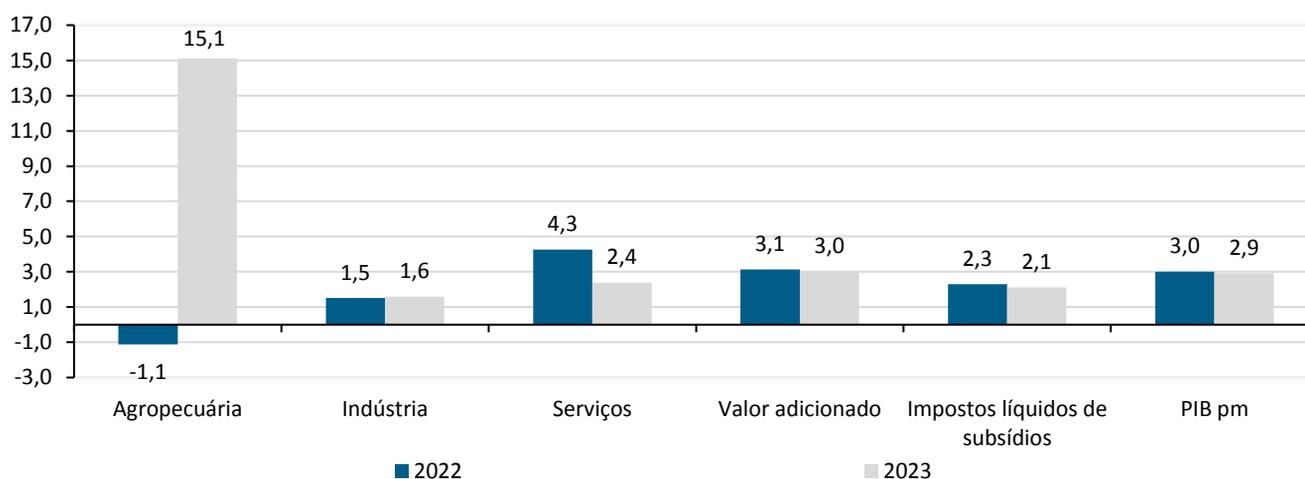
Vilma Pinto e Rafael Bacciotti

Neste texto, são apresentadas as estimativas da IFI para o hiato do produto e o resultado primário estrutural do Governo Central, com base nos dados realizados do PIB de 2023. Apesar da desaceleração da atividade econômica ao longo do segundo semestre do ano passado, o produto observado registrou um crescimento acima de seu nível tendencial ou potencial, o que impulsionou a arrecadação. Excluindo os efeitos do ciclo econômico e eventos não recorrentes, o resultado primário estrutural apresentou um déficit de 1,6% do PIB. A variação do resultado primário estrutural entre 2022 e 2023, conhecida como impulso fiscal, foi expansionista, atingindo 1,8 ponto percentual do PIB.

Análise do desempenho do PIB e perspectivas

Em 2023, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 2,9%, praticamente a mesma registrada em 2022. A expansão da atividade econômica no ano passado foi impulsionada pelas atividades da agropecuária, que cresceu 15,1%, pela indústria, com um aumento de 1,6%, e pelos serviços, com um crescimento de 2,4%. Embora tenha ocorrido um notável aumento na produção agropecuária, foi o setor de serviços que mais contribuiu para o crescimento anual do PIB, com incrementos disseminados entre diversos segmentos. Na indústria, houve uma performance heterogênea, com destaque para o setor extrativo, que cresceu 8,7%, enquanto as indústrias de transformação (-1,3%) e construção (-0,5%), mais sensíveis ao ciclo econômico, registraram quedas. As contribuições da agropecuária, indústria, serviços e impostos sobre produtos líquidos de subsídios para a variação anual do PIB a preços de mercado em 2023 foram de 0,9, 0,4, 1,4 e 0,3 ponto percentual (p.p.), respectivamente.

GRÁFICO 1. TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB NA ÓTICA DA PRODUÇÃO (VAR.% ACUMULADA EM 4 TRIMESTRES)



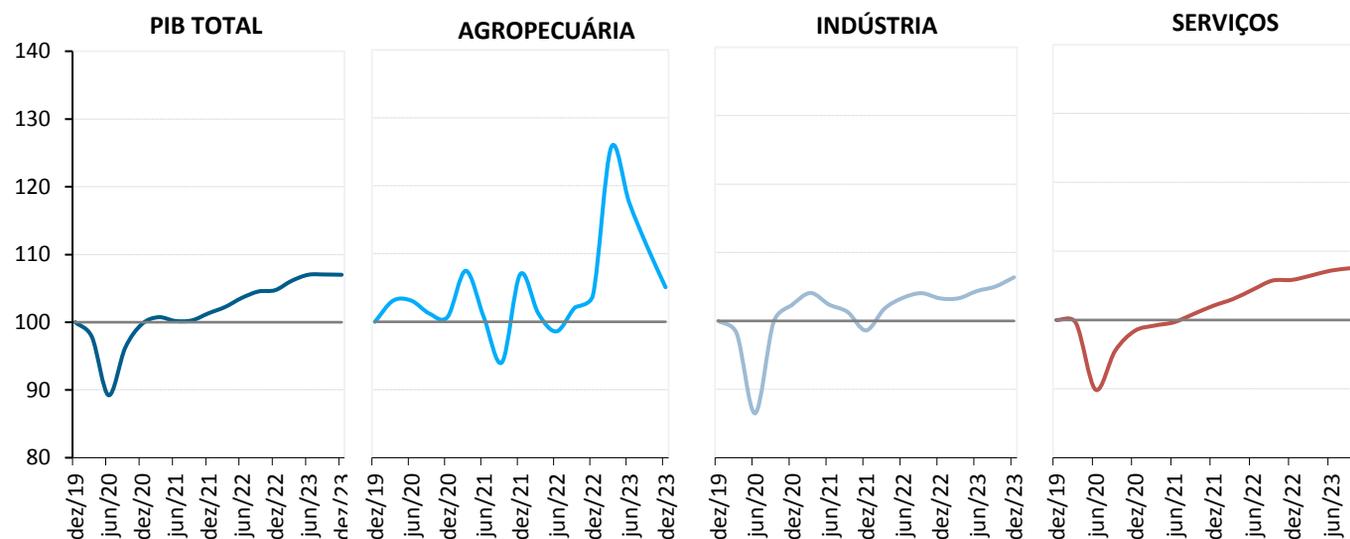
Fonte: IFI.

No contexto da demanda, destacaram-se o aumento do consumo das famílias, com um incremento de 3,1%, impulsionado pela redução da inflação e pela ampliação da massa ampliada, que abarca os rendimentos do trabalho e as transferências de renda, e o bom desempenho das exportações de bens e serviços (9,1%). Entretanto, a formação bruta de capital fixo (FBCF) apresentou uma queda de 3,0%, o que resultou em uma diminuição da taxa de investimento de 17,8% em 2022 para 16,5% em 2023. A absorção interna, que abrange o consumo total (famílias e governo) e os investimentos (FBCF e variação de estoques), adicionou 0,9 p.p. ao crescimento do PIB, enquanto as exportações líquidas (saldo da balança comercial) contribuíram com outros 2,0 p.p..

Apesar do crescimento econômico registrado em 2023, observou-se uma tendência de desaceleração ao longo do ano (Gráfico 2). No quarto trimestre de 2023, o PIB permaneceu estável em relação ao trimestre anterior, após ajustes sazonais, seguindo variações de 1,3%, 0,8% e 0,0% no primeiro, segundo e terceiro trimestres do ano, respectivamente. Essa dinâmica resultou em uma taxa de crescimento acumulada de 2,2% no primeiro semestre e 0,0% no segundo

semestre. Do ponto de vista da produção, houve uma reversão na taxa acumulada de expansão da produção agropecuária, que passou de 13,1% no primeiro semestre para -10,6% no segundo. Além disso, os serviços apresentaram uma ligeira desaceleração, diminuindo de uma taxa de crescimento de 1,3% para 0,7%. Por outro lado, a indústria viu seu ritmo de expansão aumentar de 1,0% para 1,9%, ainda impulsionada pela extração de petróleo, gás e minério de ferro.

GRÁFICO 2. PIB TOTAL E SETORIAL (ÍNDICE COM AJUSTE SAZONAL, DEZ/19 = 100)



Fonte: IFI.

Quanto às perspectivas para 2024, se assumirmos que a atividade econômica permaneça estável ao longo do ano, o crescimento do PIB seria de 0,2%, equivalente ao valor do carregamento estatístico de 2023 para 2024. A projeção da IFI, mantida em 1,6%, contempla alta de 0,6% no primeiro trimestre e 0,5% na média dos trimestres subsequentes, um ritmo próximo ao observado em 2023 (0,54%). Segundo o Boletim Focus do Banco Central, a previsão média para o PIB de 2024 é de 1,8%, com um intervalo de um desvio-padrão entre 1,5% e 2,1%. A Tabela 1 fornece estimativas de crescimento para o PIB em 2024, considerando diferentes cenários para a dinâmica trimestral.

TABELA 1. CRESCIMENTO DO PIB EM 2024 PARA DIFERENTES VARIAÇÕES NOS TRIMESTRES

		Primeiro trimestre					
		-1,0%	-0,5%	0,0%	0,5%	1,0%	
Variação média	2T, 3T e 4T	-1,0%	-2,3%	-1,5%	-0,8%	-0,1%	0,7%
		-0,5%	-1,8%	-1,0%	-0,3%	0,4%	1,2%
		0,0%	-1,3%	-0,6%	0,2%	1,0%	1,7%
		0,5%	-0,8%	-0,1%	0,7%	1,5%	2,2%
		1,0%	-0,3%	0,4%	1,2%	2,0%	2,7%

Fonte: IFI.

Estimativa do hiato do produto

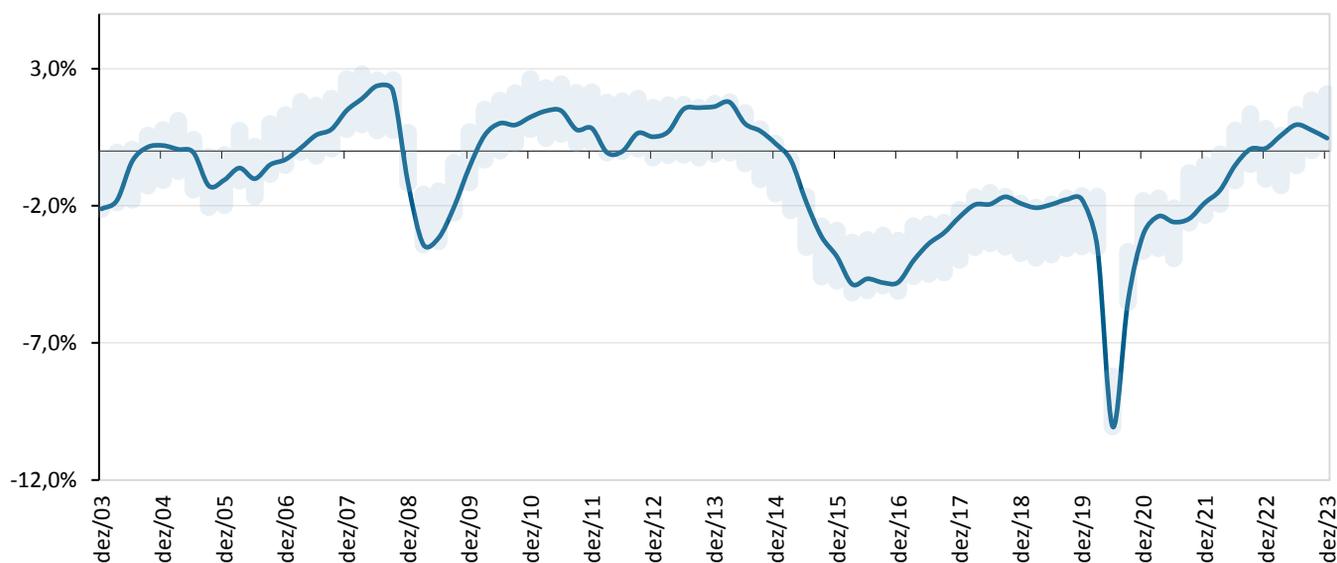
Apesar da estabilidade da atividade econômica ao longo do segundo semestre, o hiato do produto continuou positivo pelo quarto trimestre consecutivo. O Gráfico 3 ilustra a trajetória do indicador estimado pela IFI¹. No quarto trimestre de 2023, estima-se que a economia tenha operado 0,5% acima do seu tendencial, apresentando uma leve desaceleração em comparação com o trimestre anterior. O intervalo de confiança, construído com base na ferramenta de plausibilidade²

¹ Dados e descrição metodológica disponíveis em: <https://tinyurl.com/y6cd8h36>.

² Para mais informações, consultar: “Hiato do produto na economia brasileira: estimativas da IFI pela metodologia de função de produção”, Estudo Especial N° 4. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckbhbv>.

proposta pela Comissão Europeia, situou-se entre 0,3% e 2,1%. Em 2023, enquanto o produto efetivo cresceu 2,9%, o produto potencial avançou 2,0%, considerando a variação acumulada em quatro trimestres.

GRÁFICO 3. HIATO DO PRODUTO: ESTIMATIVA CENTRAL E INTERVALO DE CONFIANÇA



Fonte: IFI.

A relevância do hiato do produto se manifesta em várias dimensões. Primeiramente, ele atua como um indicador do estado dos ciclos econômicos. Um hiato positivo sugere que a economia está operando acima de sua tendência, indicando propensão a pressões inflacionárias. Por outro lado, um hiato negativo indica uma economia operando com subutilização de seus recursos produtivos. Bancos Centrais frequentemente incorporam esse indicador em suas estratégias de definição da taxa de juros. Além disso, o hiato do produto desempenha um papel relevante na avaliação da política fiscal. Mais especificamente, ele é uma variável para o cálculo do resultado fiscal estrutural, que proporciona uma visão mais abrangente da situação das finanças públicas.

Resultado fiscal estrutural

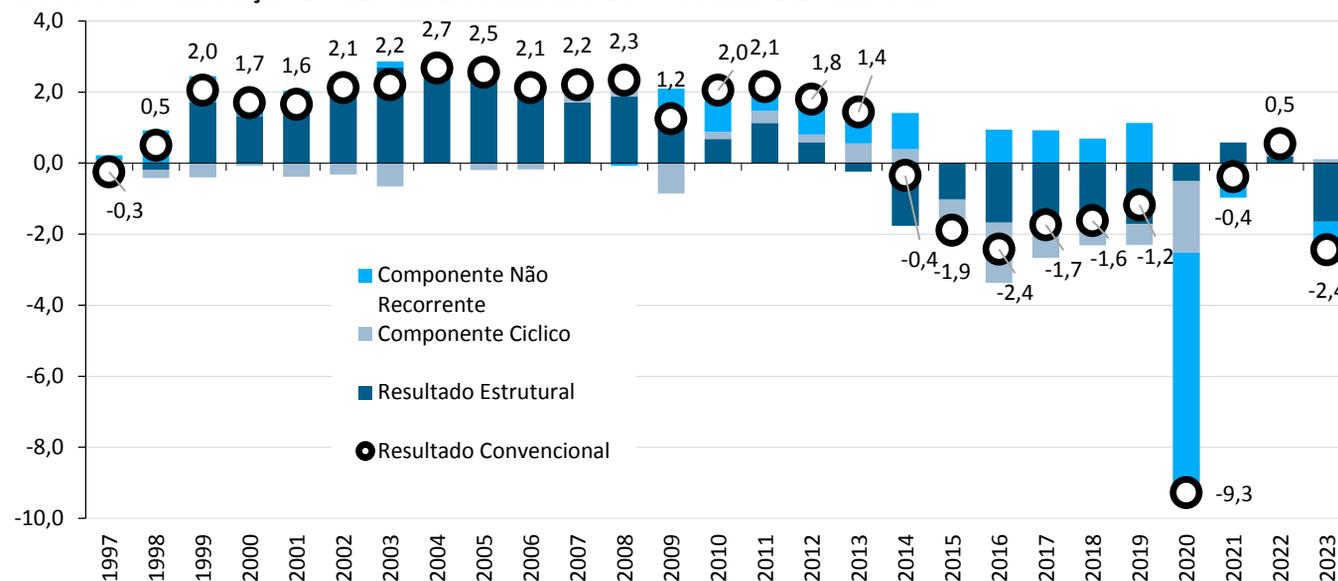
O desempenho fiscal do Governo Central pode ser avaliado por meio de dois indicadores principais: o resultado convencional e o resultado estrutural³. O resultado convencional é o saldo das contas públicas sem ajustes extras, enquanto o resultado estrutural exclui efeitos do ciclo econômico e não recorrentes.

O resultado primário do Governo Central encerrou 2023 com um déficit de 2,4% do PIB. Esse valor, no entanto, teve influência de fatores atípicos e também do ciclo econômico. Os fatores atípicos apresentaram contribuição negativa para o déficit fiscal de 2023, ou seja, sem a existência desses fatores o resultado primário teria sido melhor que o observado. Já o efeito do ciclo econômico foi levemente positivo para o déficit primário do Governo Central.

No entanto, uma parcela do resultado primário não é explicada nem pelos eventos não recorrentes e tampouco pelo efeito do ciclo econômico. A esse resultado, damos o nome de resultado fiscal estrutural. O resultado fiscal estrutural é importante, pois com ele é possível compreender a direção em que a política fiscal está sendo conduzida. Ela pode apresentar uma postura mais contracionista, mais neutra ou mais expansionista. De acordo com a estimativa da IFI, o resultado fiscal estrutural de 2023 foi de déficit de 1,6% do PIB. Se comparado com o resultado observado em 2022, pode-se dizer que a política fiscal foi expansionista em cerca de 1,8p.p. do PIB – Gráfico 4.

³ Os dados atualizados podem ser consultados na página da IFI, em: <https://tinyurl.com/y6cd8h36>. Para detalhes metodológicos, ver: Estudo Especial nº 17 e Comentários da IFI nº 20.

GRÁFICO 4. COMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOV. CENTRAL – EM % PIB



Fonte: IFI.

Vale mencionar que em 2022, o Governo Central apresentou um superavit de 0,5% do PIB no resultado convencional, mas registrou um superavit menor de 0,2% do PIB no resultado estrutural. Em contrapartida, em 2023, houve um deficit de 2,4% do PIB no resultado convencional e um deficit de 1,6% do PIB no resultado estrutural.

Essas diferenças entre os resultados convencional e estrutural são explicadas por eventos específicos. Ao final de 2022 foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) 126⁴ que viabilizou a expansão do teto de gastos e a exclusão de certas despesas desse cálculo. Essas modificações na regra do Teto dos Gastos contribuíram para a ampliação de despesas obrigatórias e, conseqüentemente, impactaram negativamente o resultado fiscal estrutural de 2023. Já no final de 2023, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)⁵ de permitir o pagamento de precatórios por meio de créditos extraordinários influenciou significativamente o resultado convencional, mas não afetou o resultado estrutural de 2023, uma vez que esses pagamentos foram classificados como evento não recorrente.

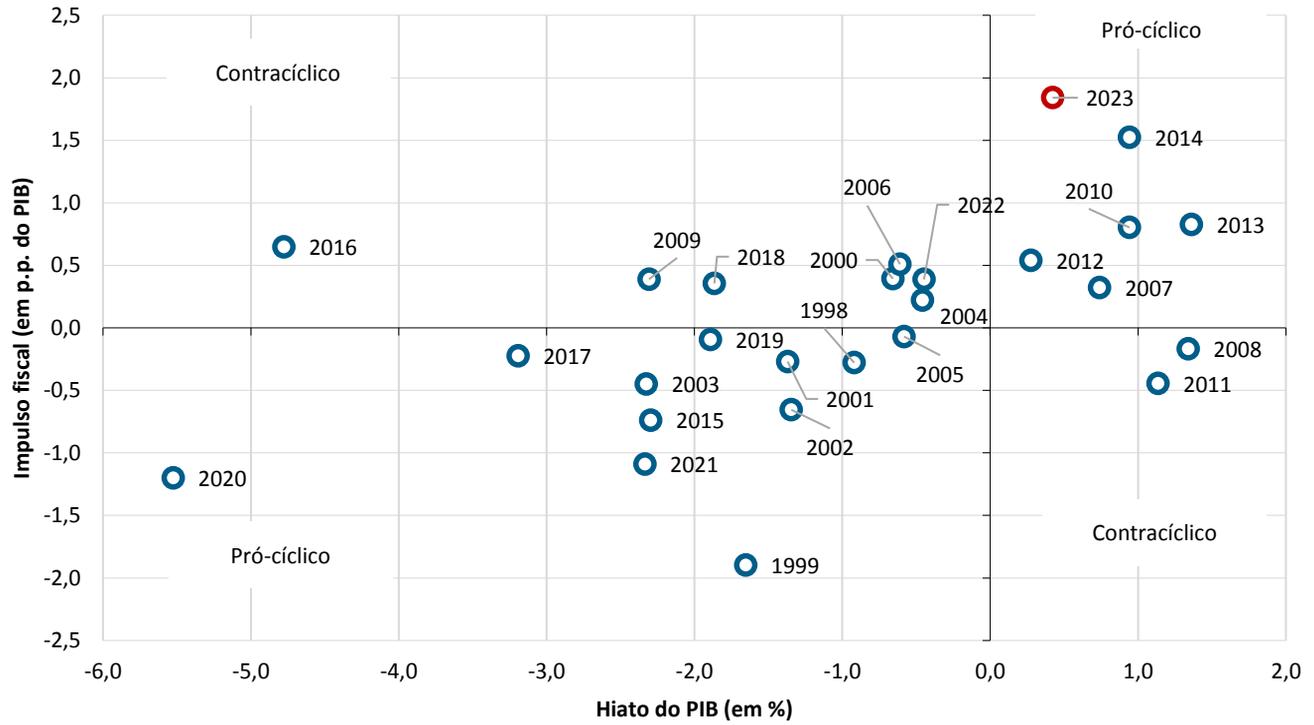
Além disso, o componente cíclico, relacionado às flutuações econômicas, teve um impacto positivo nos resultados convencionais em ambos os anos.

Ainda em 2023, é importante ressaltar que o impulso fiscal (variação do resultado fiscal estrutural em relação a 2022) teve um caráter expansionista, contribuindo positivamente para a economia em 1,8 pontos percentuais do PIB, sem considerar os eventos atípicos e de 3,0 pontos percentuais do PIB quando considerado esses eventos. Esse impulso sugere uma política fiscal que se posicionou no campo pró-cíclico – Gráfico 5, ou seja, agindo de forma a reforçar tendências já existentes na economia. Esse movimento, embora possa ter proporcionado estímulos temporários à atividade econômica, também levanta questões sobre a sustentabilidade fiscal a longo prazo e a necessidade de avaliar os possíveis impactos sobre a estabilidade macroeconômica.

⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/y97dvfst>.

⁵ Para mais detalhes ver o Inteiro Teor do Acórdão referente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7064 do STF, disponível em: <https://tinyurl.com/5eu78xtw>. Destaca-se “Com efeito, conclui-se que há espaço nas metas orçamentárias de 2023 para o pagamento do passivo gerado nos exercícios 2022 e até abril de 2023, que, segundo estimativas, está em torno dos R\$ 95 bilhões, sem que se comprometa a estrutura da Administração Pública.” (Pág. 99, ADI-STF 7064, Inteiro Teor do Acórdão).

GRÁFICO 5. ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL (GOVERNO CENTRAL) – P.P. DO PIB E %



Fonte: IFI.

Identificação e avaliação dos riscos associados às medidas de arrecadação de 2024

Alexandre Andrade

A identificação e avaliação dos riscos associados às medidas de arrecadação listadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 indica que os fatores políticos e as discussões de teses jurídicas no Judiciário constituem os principais riscos para a materialização das receitas consideradas para o cumprimento da meta de resultado primário neste ano.

O objetivo do presente artigo é discorrer sobre os riscos de materialização das medidas pretendidas pelo Executivo para o aumento da arrecadação do governo central neste ano. A análise compreenderá a identificação e a avaliação dos riscos. Não se fará aqui uma atualização das estimativas de arrecadação com as medidas apresentadas na Tabela 4 do RAF nº 85⁶, de fevereiro de 2024, as quais, por ora, permanecem iguais.

Identificação dos riscos

Os principais riscos identificados pela IFI para a materialização das medidas de arrecadação constantes da LOA 2024 e da Medida Provisória (MP) nº 1.202 são: (i) frustração no crescimento da economia; (ii) negociações políticas desfavoráveis ao Executivo durante a tramitação de propostas legislativas, como a Medida Provisória (MP) nº 1.202⁷, de 29 de dezembro de 2023, e os projetos de lei que visam a revogação do benefício fiscal do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e a alteração da desoneração da folha de pagamento; e (iii) disputas judiciais envolvendo algumas das medidas de aumento da arrecadação.

O risco de frustração de crescimento da economia é de fácil compreensão. Como a arrecadação de tributos é função direta do Produto Interno Bruto (PIB) da economia, caso a economia cresça menos do que o previsto, as receitas governamentais tenderão a ser menores. O contrário vale na situação em que o PIB tenha um comportamento mais favorável do que o previsto pelos agentes econômicos e pelo governo.

O segundo risco identificado, associado às negociações políticas envolvendo a MP nº 1.202 e os projetos de lei que o governo pretende enviar ao Congresso para a revogação ou limitação de alguns benefícios e incentivos fiscais, pode representar uma importante frustração de receitas para o Executivo, tendo em vista as resistências existentes para a revogação (ou limitação) dos benefícios e incentivos existentes para o setor de eventos e os 17 setores da economia que substituíram o recolhimento da contribuição previdenciária sobre a folha por um percentual do faturamento.

O terceiro risco importante identificado pela IFI para a materialização da arrecadação pretendida pelo Executivo neste ano envolve a possibilidade de disputas judiciais em torno de algumas das medidas. A IFI entende que esse risco está associado a três medidas listadas na Tabela 4 do já referenciado RAF nº 85: (i) a cobrança de IRPJ, CSLL e PIS/Cofins em operações de subvenções de investimentos no âmbito dos estados (Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023); (ii) a recuperação de créditos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – Carf (Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023); e (iii) a limitação para a compensação de créditos tributários decorrentes de decisões judiciais (MP nº 1.202, de 29 de dezembro de 2023).

Avaliação dos riscos

A IFI considera que a possibilidade de frustração do crescimento da economia e, conseqüentemente, das receitas primárias do governo central em 2024 é relativamente reduzida, tendo em vista o comportamento da atividade econômica nos meses recentes. O resultado do PIB no quarto trimestre de 2023 ficou em linha com a expectativa da IFI e a previsão de crescimento neste ano foi revista de 1,2% para 1,6%, conforme discutido no RAF nº 85. A título de comparação, o Boletim Focus, do Banco Central, tem mostrado uma revisão para cima na expectativa de crescimento do

⁶ Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/5n8vxw7t>.

⁷ A Medida Provisória nº 1.208, de 27 de fevereiro de 2024, revogou dispositivos da MP nº 1.202 para revogar parcialmente a reoneração da folha de pagamento. Para acessar a página de tramitação da matéria, ver: <https://tinyurl.com/342w9aba>.

PIB em 2024 nas últimas semanas, que passou de 1,6% há um mês para 1,8% na semana terminada em 15 de março de 2024.

Para efeito de impacto do PIB na receita administrada e na arrecadação líquida para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do governo central, a IFI considera uma elasticidade receita-PIB igual a 1, ou seja, um(a) aumento (redução) de 1% do PIB nominal geraria uma elevação (diminuição) na arrecadação de 1%.

Para o risco associado às negociações políticas para a aprovação da MP nº 1.202 e os projetos de lei (a serem ainda encaminhados ao Congresso) que venham a alterar os benefícios fiscais do Perse e a desoneração da folha de pagamento dos 17 setores da economia e dos municípios⁸, a IFI considera relativamente elevada a possibilidade de frustração da arrecadação pretendida pelo Executivo em função das resistências demonstradas pelos parlamentares e pelas empresas receptoras desses benefícios.

Os parâmetros utilizados pela IFI para esta avaliação de risco são os apresentados na Exposição de Motivos (EM) nº 00175/2023 MF, que acompanhou a MP nº 1.202, na qual o Ministério da Fazenda estimou um impacto de R\$ 6,0 bilhões na arrecadação de 2024 com o aumento nas receitas de PIS e Cofins. Em 2025, haveria incremento nas receitas não apenas de PIS e Cofins, mas também de Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (sem estimativa de valor pelo Executivo). Como apresentado na Tabela 4 do RAF nº 85, a IFI manteve como estimativa o ingresso de zero nessa fonte de arrecadação em 2024.

Com a modificação do instrumento da desoneração da folha de pagamento, a EM nº 00175, que acompanhou a MP nº 1.202, prevê uma renúncia de arrecadação de R\$ 5,6 bilhões em 2024. Tendo em vista as resistências demonstradas pelos congressistas em relação à alteração da desoneração da folha⁹, assim como o contexto de realização de eleições municipais neste ano, a IFI manteve postura igualmente conservadora nesse assunto, com a estimativa de uma renúncia de receitas de R\$ 20,0 bilhões com a desoneração, incluindo a renúncia para os 17 setores de atividade econômica e os municípios de até 142,6 mil habitantes¹⁰.

Para o terceiro risco identificado na seção anterior, conforme explicado em edições anteriores do RAF, a IFI adota uma posição conservadora em relação à materialização de medidas de arrecadação que envolvam a possibilidade de discussão de teses jurídicas entre contribuintes e o poder público na justiça. Essas disputas tendem a ser relativamente demoradas e a jurisprudência formada pode não se alinhar às teses defendidas pelo governo, o que impõe cautela em estimativas que venham a ser feitas.

Considerando a Tabela 4 do RAF nº 85, a cobrança de tributos federais em subvenções para investimento obtidas pelas empresas no âmbito do ICMS¹¹, a recuperação de créditos no Carf e a limitação das compensações tributárias decorrentes de decisões judiciais constituem medidas que exigem cautela nas estimativas de arrecadação. Com efeito, os contribuintes já estão ingressando na justiça para questionar dispositivos das novas legislações aprovadas¹².

No caso do Carf, a Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023, que reintroduziu o voto de qualidade da Fazenda Pública, confere incentivos para que os contribuintes não recorram à instância judicial em caso de decisões desfavoráveis na esfera administrativa (Carf). Esses incentivos consistem no desconto de multas e juros incidentes nos débitos em caso de manifestação, pelo contribuinte, de intenção de pagamento da dívida tributária no prazo de 90 dias. Ainda que o incentivo possa resultar nessa opção pelos contribuintes, persiste a possibilidade de discussão das teses jurídicas na esfera judicial,

⁸ Houve um acordo entre os poderes Legislativo e Executivo para a retirada dos dispositivos que versam sobre o Perse e a desoneração da folha de pagamento da MP nº 1.202, ficando somente os dispositivos que limitam as compensações tributárias decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, em contrapartida, o Executivo encaminhará para análise do Congresso dois projetos de lei: um para alterar os benefícios fiscais no âmbito do Perse e outro para modificar o instrumento da desoneração da folha de pagamento, prorrogado e disciplinado na Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023. Para maiores informações, ver, por exemplo: <https://tinyurl.com/3hpx567k>.

⁹ Para contextualizar a dificuldade de um consenso para a matéria, ver: <https://tinyurl.com/22pev7f9>.

¹⁰ O impacto da renúncia de receitas com a desoneração da folha para as empresas e os municípios é incerto. Informações mais recentes do Poder Executivo indicam uma renúncia de R\$ 16,0 bilhões com esse instrumento. Ver: <https://tinyurl.com/zakz4nbu>.

¹¹ Para um melhor entendimento do assunto, ver: <https://tinyurl.com/mr2pnf29> e <https://tinyurl.com/2kbdw4m7>.

¹² Vide, por exemplo: <https://tinyurl.com/yeyv2ju7>.

o que reforça a necessidade de cautela na construção de estimativas de receitas associadas a essa fonte de arrecadação prevista na LOA 2024.

O mesmo raciocínio se aplica à limitação para as compensações tributárias contida na MP nº 1.202. Essa modificação na legislação tem suscitado reações por parte dos contribuintes, como atestam documentos preparados pela Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca)¹³. Posicionamentos como o da Abrasca indicam que os contribuintes poderão reagir aos dispositivos da MP nº 1.202 em duas frentes, quais sejam, atuando junto aos parlamentares para modificar a proposição legislativa ou por meio de ações judiciais que questionem a constitucionalidade da nova norma jurídica¹⁴. Por essa razão, a IFI apresentou, no referenciado RAF nº 85, uma estimativa preliminar de impacto de R\$ 15,7 bilhões nos cofres da União com a medida que limita as compensações tributárias realizadas mensalmente pelos contribuintes. Contas mais detalhadas a respeito do impacto das compensações serão apresentadas em momento oportuno.

A Tabela 2 deriva da Tabela 4 apresentada no RAF nº 85 e apresenta a relação das medidas pretendidas pelo Executivo para o aumento da arrecadação em 2024. São apresentadas as estimativas mais atualizadas do Executivo contidas na LOA 2024 e na EM nº 00175/2023 (MP nº 1.202), assim como as estimativas consideradas pela IFI e os respectivos vieses associados a essas projeções, à luz do que foi discutido acima.

Em termos gerais, a IFI considera que o viés atual das estimativas é neutro para a arrecadação em 2024. Enquanto algumas fontes deverão mostrar desempenho acima do esperado, como a tributação de IR sobre os fundos exclusivos e as *offshores*, outras fontes têm um viés para baixo, como a medida que limita a compensação de créditos tributários decorrentes de decisões judiciais.

TABELA 2. MEDIDAS ANUNCIADAS PELO PODER EXECUTIVO COM IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2024

Impacto orçamentário em 2024				
Medida	Impacto considerado pelo Poder Executivo (R\$ bilhões)	Impacto considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)	Viés na projeção da IFI	
Total [1+2+3]	274,7	130,4	Neutro	
Medidas legislativas explicitadas no PLOA 2024 e convertidas em lei [1+2]	168,5	81,0	Para cima	
Receita administrada pela RFB [1]	167,6	80,1	Para cima	
Subvenções para investimento	35,3	7,6	Neutro	
Aposta de quota fixa	0,7	0,7	Para cima	
Novo regime de tributação simplificada (RTS)	2,9	2,9	Neutro	
Fundos fechados - estoque e fluxo	13,3	24,6	Neutro	
Tributação de ativos financeiros no exterior de PF's (<i>offshores</i>)	7,0	7,0	Para cima	
Alteração na apuração dos juros sobre o capital próprio	10,4	5,0	Para baixo	
Recuperação de créditos no Carf	97,9	32,3	Para baixo	
Receitas administradas por outros órgãos [2]	0,9	0,9	Para cima	
Taxas de loteria de apostas por quota fixa	0,9	0,9	Para cima	
Outras receitas [3]	105,3	48,5	Para baixo	
Reoneração combustíveis	30,0	30,0	Neutro	
Exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins	57,9	5,8	Neutro	
Preços de transferências	20,0	20,0	Neutro	
Revogação do benefício fiscal do Perse	6,0	0,0	Para baixo	
Desoneração parcial da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta	-5,6	-20,0	Neutro	
Limitação da compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais	-	15,7	Para baixo	
Isonção do IRPF para quem recebe até 2 salários mínimos por mês	-3,0	-3,0	Neutro	

Fonte: LOA 2024, legislação vigente e IFI. Elaboração: IFI.

¹³ Ver, por exemplo, o seguinte documento de posicionamento da associação perante o conteúdo da MP nº 1.202: <https://tinyurl.com/bdd9mws4>.

¹⁴ A esse respeito, ver, por exemplo: <https://tinyurl.com/539empnf>.

Considerações finais

Para concluir esta avaliação dos riscos associados às medidas pretendidas pelo Executivo para incrementar a arrecadação do governo central neste ano e cumprir a meta de resultado primário zero definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024, faz-se algumas considerações adicionais.

Como explicado no RAF nº 85, os recolhimentos do Imposto de Renda incidente sobre os fundos exclusivos (art. 28 da Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023) estão garantindo uma arrecadação superior àquela prevista pelo Executivo na Lei Orçamentária Anual de 2024 (LOA 2024). A título de ilustração, segundo informações da Receita Federal e do Portal Siga Brasil, esses recolhimentos somaram R\$ 3,9 bilhões, em dezembro de 2023, R\$ 4,1 bilhões, em janeiro de 2024, e R\$ 3,8 bilhões em fevereiro, perfazendo R\$ 11,8 bilhões até o momento.

A estimativa do Executivo (LOA 2024) é de uma arrecadação de R\$ 13,3 bilhões com a tributação do estoque e do fluxo desses fundos em 2024 (ver a mencionada Tabela 4 do RAF nº 85). Em março, haverá um novo ingresso referente à quarta parcela dos rendimentos apurados até 30 de novembro de 2023, assim como em maio haverá o ingresso dos rendimentos apurados entre 1º de dezembro de 2023 e 31 de dezembro de 2023.

A partir de março, deverão aparecer também nos números de arrecadação os recolhimentos referentes à tributação de rendimentos no exterior de pessoas físicas domiciliadas no Brasil, igualmente tratados na Lei nº 14.754. A Instrução Normativa da Receita Federal nº 2.180¹⁵, de 11 de março de 2024, regulamentou a cobrança do Imposto de Renda (IR) nessas situações. Os contribuintes que optarem pela atualização do valor dos bens e direitos mantidos no exterior pelo valor de mercado em 31 de dezembro de 2023, deverão recolher o Imposto de Renda sobre a diferença entre o custo de aquisição dos bens e o valor de mercado atualizado à alíquota de 8% entre março e maio de 2024, o que é vantajoso em relação ao recolhimento pela alíquota de 15% conforme descrito no art. 27 da Lei nº 14.754.

Tudo indica, portanto, que em março, abril e maio aparecerão nos números de arrecadação do governo central recolhimentos oriundos da tributação de IR sobre os fundos exclusivos mantidos no Brasil e os ativos mantidos por pessoas físicas no exterior. As receitas com o IR cobrado na atualização dos valores das cotas dos fundos exclusivos ajudaram no desempenho das receitas administradas no primeiro bimestre do ano.

De acordo com os números levantados pela IFI no Siga Brasil, a receita primária total do governo central somou R\$ 467,6 bilhões nos dois primeiros meses de 2024, ante R\$ 479,8 bilhões previstos no Decreto nº 11.927¹⁶, de 22 de fevereiro de 2024, que definiu a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo Federal no exercício de 2024, uma diferença de R\$ 12,2 bilhões. As receitas administradas, por sua vez, somaram R\$ 319,3 bilhões nos dois primeiros meses de 2024, ante R\$ 324,5 bilhões previstos no Decreto, uma diferença para menos de R\$ 5,1 bilhões.

¹⁵ Link para acesso à norma: <https://tinyurl.com/2nhhcb7y>.

¹⁶ Página para acesso à norma: <https://tinyurl.com/5cmnwe2d>.

Evolução do estoque de restos a pagar e análise dos fatores condicionantes

Eduardo Nogueira

O volume de restos a pagar inscritos no exercício, em termos reais, está acima de R\$ 200 bilhões há mais de 15 anos, e se aproxima, novamente, dos R\$ 300 bilhões. Os programas adotados para reduzir o estoque praticamente não surtiram efeito. Dadas a legislação vigente e a análise dos fatores condicionantes, é provável que o volume de restos a pagar volte a crescer nos próximos anos, retornando a pressão sobre a execução orçamentária.

Introdução

Na presente seção, a IFI efetua uma análise do estoque e da dinâmica de evolução dos restos a pagar (RAP) ao longo dos últimos anos, investigando as causas que fazem os RAP se perpetuarem.

Importa salientar que o conceito de restos a pagar engloba aquelas despesas que foram empenhadas, mas não efetivamente pagas ou canceladas, até o término do exercício fiscal. No Brasil, este marco corresponde ao calendário civil, em 31 de dezembro. Este fenômeno contábil está intrinsecamente ligado aos estágios constitutivos da despesa pública, os quais são delineados por meio do empenho, liquidação e pagamento, como determina o Capítulo III do Título VI da Lei nº 4.320/1964¹⁷.

O empenho marca a etapa inicial de comprometimento do orçamento público, destinando-se à reserva de recursos financeiros para a futura aquisição de bens ou realização de obras e serviços. Segue-se a liquidação, etapa na qual se verifica a efetiva prestação do serviço ou entrega do bem, fundamentando o direito adquirido ao pagamento por parte do credor, baseado na documentação comprobatória pertinente, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964. O pagamento, por fim, consome o processo, extinguindo a obrigação financeira do devedor mediante a efetiva transferência dos recursos.

A não realização do pagamento dentro do exercício financeiro em que o empenho foi efetuado acarreta na inscrição da despesa em restos a pagar. Nesse momento, os restos a pagar são classificados em duas categorias: processados e não processados. Os restos a pagar processados (RPP) referem-se a despesas que, já tendo sido empenhadas e liquidadas, permanecem pendentes de pagamento. Por outro lado, os restos a pagar não processados (RPNP) dizem respeito àquelas despesas empenhadas, mas que não concluíram o estágio de liquidação, e, conseqüentemente, não foram pagas até o encerramento do exercício financeiro.

Cabe ressaltar que os restos a pagar, conforme delineado no art. 36 da Lei nº 4.320, representam uma ferramenta legal essencial para a reconciliação do princípio da anualidade orçamentária, que confina as autorizações de despesa ao ano fiscal vigente, com as despesas que, por diversos motivos, não conseguiram cumprir todos os estágios de execução dentro do período orçamentário designado.

Dessa forma, os restos a pagar simbolizam, em essência, as obrigações financeiras pendentes do ente público ao término do exercício, configurando-se como verdadeiras contas a pagar do setor público. Embora se refiram a obrigações de gastos com origem em exercícios passados, os RAP não se confundem com o instituto das despesas de exercícios anteriores (DEA), previsto no art. 37 da Lei nº 4.320.

Por fim, ressalta-se que a IFI já produziu uma avaliação acerca da execução dos restos a pagar no RAF nº 14¹⁸, de março de 2018, compreendendo o período entre 2001 e 2018. Esse relatório anterior também explica de forma mais detalhada as diferenças entre RAP e DEA. O presente estudo complementa, atualiza e amplia a análise anterior para o período compreendido entre 2010 e 2023.

¹⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/l4320-1964>.

¹⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/ifi-raf14>.

Regulamentação geral

Os restos a pagar foram regulamentados na seção VIII do Decreto nº 93.872, de 1986¹⁹, arts. 67 a 70. Embora conte apenas com quatro artigos, essa seção passou por significativas modificações ao longo do tempo, tendo sofrido ao menos nove alterações²⁰ desde a redação inicial, sendo seis realizadas após 2018.

Inicialmente, cabe destacar que a inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei Complementar (LC) nº 101²¹, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, os empenhos a serem inscritos e reinscritos em restos a pagar a cada exercício financeiro poderão ter seus limites estabelecidos pelo Ministério da Fazenda²².

De forma geral (art. 68, § 2º), o Decreto nº 93.872, de 1986, estabelece que os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). O mesmo decreto determina que todos os saldos de restos a pagar que permanecerem bloqueados no Siafi até o encerramento do exercício financeiro serão cancelados pela STN (art. 68, § 6º).

Entretanto, não serão objeto de bloqueio os restos a pagar não processados relativos às despesas: (i) do Ministério da Saúde; (ii) decorrentes de emendas individuais impositivas²³, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; e (iii) as decorrentes de emendas impositivas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal²⁴, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020 (art. 68, § 3º).

Os saldos dos restos a pagar bloqueados poderão ser desbloqueados até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio, desde que a sua execução tenha sido iniciada²⁵ até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, na hipótese das despesas executadas diretamente pelos órgãos e pelas entidades da União; ou que os seus instrumentos estejam vigentes e cumpram os requisitos para a sua eficácia²⁶, na hipótese das transferências de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, aos consórcios públicos, aos serviços sociais autônomos e às entidades privadas sem fins lucrativos (art. 68, § 4º).

Os restos a pagar não processados, desbloqueados nesses termos, e que não forem liquidados, serão cancelados em 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio (art. 68, § 7º). Após o cancelamento da inscrição da despesa como Restos a Pagar, o pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores (art. 69).

¹⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/decreto93872>.

²⁰ As alterações foram efetuadas pelos seguintes Decretos: 6.708/2008; 7.468/2011; 7.654/2011; 9.428/2018; 9.528/2018; 10.315/2020; 10.535/2020; 11.813/2023 e 11.855/2023. Todos os decretos citados podem ser acessados pelo link disponível no Decreto 93.872/1986.

²¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/cda5bw34>.

²² Os limites financeiros são estabelecidos nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) e os procedimentos operacionais são detalhados no Manual do Siafi, nas Macrofunções (020317 – restos a pagar e 020318 – encerramento do exercício).

²³ Discriminadas com identificador de resultado primário 6.

²⁴ Discriminadas com identificador de resultado primário 7.

²⁵ Para fins do disposto, considera-se iniciada a execução da despesa que, na hipótese de aquisição de bens, seja verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou que, na hipótese de realização de serviços e obras, seja verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida (art. 68, § 5º).

²⁶ Definidos pelas normas que tratam da transferência de recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de fomento ou instrumentos congêneres.

Importante destacar que, desde 2023²⁷, os restos a pagar não processados relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento²⁸ (Novo PAC), não serão objeto de bloqueio ou de cancelamento por decurso de prazo (art. 69-A).

Regulamentação específica

Além dos decretos que alteram diretamente a regra geral, outros dispositivos existentes em decretos ou lei esparsas também podem promover alterações no regime de inscrição, reinscrição, bloqueio e cancelamento de RAP, mas normalmente o fazem no sentido de postergar o cancelamento dos restos a pagar.

Cita-se, como exemplo, as exceções criadas para o atendimento das despesas decorrentes da Covid-19²⁹, aplicadas de forma indireta, mediante transferências aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às instituições privadas sem fins lucrativos ou para emendas impositivas individuais (empenhadas antes de 2016)³⁰, do Ministério da Saúde e do PAC³¹, além de diversas prorrogações excepcionais³² sem motivo determinado. Assim, várias das exceções que inicialmente eram pontuais passaram a ser repetidas e depois e incorporadas à regra geral.

Em sentido contrário, o Decreto nº 11.380, de 2023, buscou avaliar a necessidade quanto à manutenção de restos a pagar não processados superiores a R\$ 1 milhão. De acordo com o decreto, a STN deveria realizar, em até cinco dias, bloqueios dos RPNP do Poder Executivo Federal, inscritos até 31 de dezembro de 2022, cabendo às unidades responsáveis pela execução destas despesas efetuar os desbloqueios ou cancelá-los, caso a manutenção dos saldos se mostrasse inadequada.

Vale dizer que esse decreto compunha o conjunto de medidas de ajuste fiscal anunciadas³³ pelo Poder Executivo em 12 de janeiro de 2023. No entanto, segundo informações prestadas pela STN³⁴, do montante de R\$ 33,6 bilhões bloqueados, para posterior análise pelas pastas responsáveis pelas despesas, apenas R\$ 679 milhões foram cancelados, o equivalente a 2% do montante bloqueado pelo decreto e a 0,2% do estoque inscrito em restos a pagar em 2023.

Além das constantes mudanças por meio de decretos, também foram observadas, nos últimos anos, alterações nas regras de cancelamento de restos a pagar promovidas diretamente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Como exemplo, cita-se o § 7º do art. 83 da Lei nº 14.194, de 2021³⁵ (LDO 2022), o qual introduziu nova exceção à regra geral de cancelamento de restos a pagar estabelecida no Decreto nº 93.872, de 1986, ou seja, estabeleceu que os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019 e 2020 somente poderiam ter seus saldos não liquidados cancelados depois de 31 de dezembro de 2023.

Ademais, o art. 172 da Lei nº 14.791, de 2023³⁶ (LDO 2024) determinou que os restos a pagar não processados inscritos a partir do exercício de 2019, vigentes em novembro de 2023, e que se refiram a transferências realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios ou a descentralizações de crédito realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, poderão ser liquidados até 31 de dezembro de 2024.

²⁷ Regra semelhante, tanto para as despesas do PAC, como também para as do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, perdurou entre 2011 e 2018.

²⁸ Discriminadas com identificador de resultado primário 3.

²⁹ Decretos 10.579/2020 (<https://tinyurl.com/d10579-2020>) e 10.614/2021 (<https://tinyurl.com/d10614-2021>).

³⁰ Vide Decretos 8.795/2016 (<https://tinyurl.com/D8795-2016>); 8.939/2016 (<https://tinyurl.com/D8939-2016>); 9.068/2017 (<https://tinyurl.com/D9068-2017>); e 9.086/2017 (<https://tinyurl.com/D9086-2017>).

³¹ Vide Decreto 7.418/2010 (<https://tinyurl.com/D7418-2010>).

³² Vide Decretos 7.057/2009 (<https://tinyurl.com/D7057-2009>); 8.407/2015 (<https://tinyurl.com/D8407-2015>); 8.466/2015 (<https://tinyurl.com/D8466-2015>); 8.507/2015 (<https://tinyurl.com/D8507-2015>); 8.551/2015 (<https://tinyurl.com/D8551-2015>); e 9.896/2019 (<https://tinyurl.com/D9896-2019>).

³³ Vide <https://tinyurl.com/vxav3hu4>.

³⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/47pd78v4>.

³⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/L14194-2021>.

³⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/L14191-2021>.

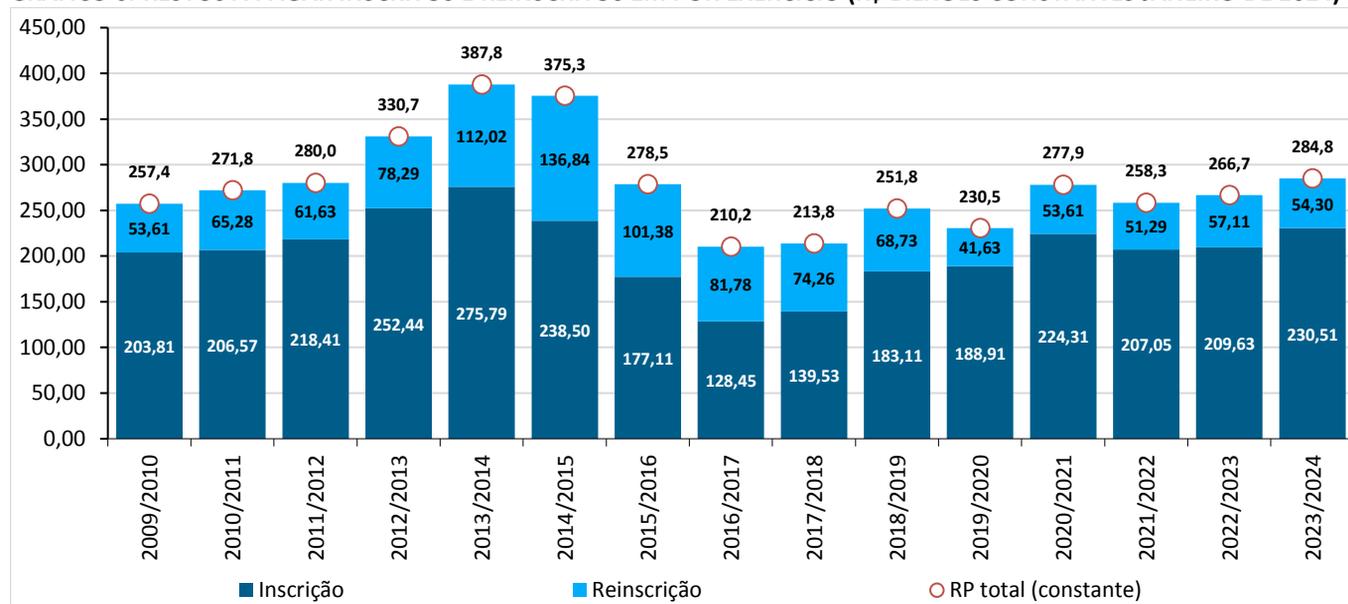
Assim, decretos com regulamentações específicas e leis de diretrizes orçamentárias de anos anteriores continuam produzindo efeitos nos exercícios seguintes e tendem a manter o estoque de restos a pagar em níveis mais elevados do que seria observado se fosse seguida apenas a regra geral.

Evolução do estoque de RAP e análise dos fatores condicionantes

O citado RAF nº 14, de 2018, demonstrou que o comportamento do estoque de restos a pagar foi oscilante entre 2001 e 2004, apresentou crescimento consistente entre 2005 e 2014 e redução entre 2015 e 2017, permanecendo praticamente estável em 2018.

Com base nos novos dados apresentados no Gráfico 6, é possível verificar que a inscrição de restos a pagar apresentou crescimento entre 2019 e 2024, passando de R\$ 251,8 bilhões para R\$ 284,8 bilhões (em valores constantes de janeiro de 2024, corrigidos pelo IPCA), configurando crescimento real de 13,1% no período. Considerando apenas o atual ciclo de crescimento dos últimos três anos, a taxa real de crescimento anual foi de 10,3% no período, passando de R\$ 258,3 bilhões em 2022 para R\$ 284,8 bilhões em 2024.

GRÁFICO 6. RESTOS A PAGAR INSCRITOS E REINSCRITOS EM POR EXERCÍCIO (R\$ BILHÕES CONSTANTES JANEIRO DE 2024)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Pelo Gráfico 6, é possível identificar um volume relevante de despesas inscritas em restos a pagar há mais de um exercício, representando, em termos reais, pelo menos R\$ 41,6 bilhões em períodos recentes, o que evidencia possíveis problemas na execução financeira destas despesas. Para 2024, foram inscritos R\$ 54,3 bilhões, 19,1% do total inscrito em RAP.

Para a correta análise do gráfico acima é importante destacar os fatores condicionantes para a evolução do estoque de restos a pagar. Conforme destacado anteriormente, as constantes mudanças nas legislações que regem os restos a pagar possuem impacto substancial. Dentre as diversas alterações, destaca-se a promovida pelo já citado Decreto nº 9.428, de 2018, que criou a sistemática de cancelamento de restos a pagar não processados.

De acordo com a STN³⁷, até o início de junho de 2018, não havia regra alguma para cancelamento de RAP desbloqueados que poderiam passar anos como RAP não processados. Assim, era muito difícil controlar o crescimento do saldo de RAP não processados.

³⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfb89v4>.

Dessa forma, por exemplo, diversos projetos de investimento, que nem mesmo tiveram sua execução iniciada, continuavam concorrendo por recursos financeiros e dificultando a programação dos órgãos após vários anos da sua aprovação no orçamento.

O problema com esse saldo de RAP não processados é que, além de parte dessas despesas empenhadas concorrerem com o orçamento do ano, existe ainda o agravante de que muitas vezes essas despesas não são liquidadas e não havia um critério estabelecido de cancelamento.

Além disso, é preciso destacar o impacto das alterações operacionais nos procedimentos orçamentários e financeiros, como a mudança na sistemática de pagamento de despesas associada à emissão de ordem bancária (OB).

Conforme destacado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Relatório de Avaliação de Restos a Pagar de 2019³⁸, até 2017, a liquidação e o pagamento das despesas ocorriam no último dia do ano, com saque da conta única do Tesouro Nacional no dia posterior.

A partir de 2018, a liquidação das despesas ocorreu no último dia do ano, mas a emissão de OB e o pagamento ocorreram apenas em 2019. Assim, foi necessário realizar a inscrição em restos a pagar processados de algumas despesas que anteriormente não eram inscritas. Essa mudança de sistemática de OB implicou, estruturalmente, em uma elevação dos RAP processados e aumento dos RAP pagos na ordem de R\$ 34 bilhões, o que gerou uma alteração no nível de estoques entre os dois períodos, influenciando a comparação entre o período de 2010 a 2018 e o período de 2019 a 2024.

Importante ressaltar que certas transferências constitucionais referentes à arrecadação do último decêndio do mês³⁹, transferências relativas às compensações financeiras pela exploração de recursos naturais⁴⁰ (CFEM) e o pagamento de benefícios previdenciários⁴¹, por exemplo, já estavam associados à sistemática de “pagamentos de fronteira”⁴², isto é, despesas cuja sistemática de execução é de empenho no final do ano e pagamento no começo do ano seguinte.

De forma semelhante ao que ocorre com a elevação da execução orçamentária de despesas que enfrentam restrições de bloqueio e/ou cancelamento (relativas à saúde, emendas impositivas e PAC), o crescimento da execução de despesas associadas aos pagamentos de fronteira vai, naturalmente, causar um aumento na inscrição de RAP por fatores estruturais da própria dinâmica orçamentária e financeira.

A realização de despesas extraordinárias também impacta a dinâmica dos restos a pagar, às vezes por vários exercícios. A STN destacou⁴³, por exemplo, que a inscrição de RAP para despesas extraordinárias relacionadas às ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia Covid-19 foi de R\$ 16,1 bilhões em 2021. Além desse montante, houve reabertura de crédito extraordinário para aquisição de vacinas de R\$ 21,6 bilhões. Assim, as inscrições em RAP de despesas para enfrentamento à Covid-19 totalizou R\$ 37,7 bilhões em 2021.

Para 2022 a STN apontou⁴⁴ que foram inscritos R\$ 15,7 bilhões em RAP decorrentes do enfrentamento da Covid-19, além da inscrição de outras despesas extraordinárias, como o Auxílio Emergencial às pessoas em situação de vulnerabilidade (R\$ 5,6 bilhões) e os recursos para aquisições de vacinas (R\$ 4,4 bilhões). Em 2023⁴⁵ esses valores foram de, respectivamente, R\$ 6,4 bilhões, R\$ 1,6 bilhão e R\$ 2,6 bilhões. Como visto, essas despesas extraordinárias relacionadas com a pandemia de Covid-19 impactaram a gestão financeira por três exercícios financeiros.

³⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/STN-RAP-2019>.

³⁹ A exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações (IPI-Exportação). Maiores informações disponíveis em: <https://tinyurl.com/3yk38d3p>.

⁴⁰ O pagamento da CFEM é efetuado mensalmente, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao fato gerador, devidamente corrigido. Disponível em: <https://tinyurl.com/2hdmvftx>.

⁴¹ O pagamento dos benefícios previdenciários teve sua sistemática estabelecida pela Lei 11.665/2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/L11665-2008>.

⁴² Para maiores informações, verificar o Relatório de Avaliação de Restos a Pagar de 2021, elaborado pela STN, e disponível em: <https://tinyurl.com/STN-RAP-2021>.

⁴³ No já citado Relatório de Avaliação de Restos a Pagar de 2021.

⁴⁴ Conforme Relatório de Avaliação de Restos a Pagar de 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/STN-RAP-2022>.

⁴⁵ Conforme Relatório de Avaliação de Restos a Pagar de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/STN-RAP-2023>.

Outra fonte de pressão para o crescimento dos restos a pagar é o estabelecimento, nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), de limites de pagamento muito inferiores aos limites de movimentação e empenho, de maneira a restringir o pagamento de restos a pagar liquidados no exercício.

Tendo em vista que nem toda a despesa executada⁴⁶ passa pelo pagamento ao longo do exercício, é possível que o limite de pagamento seja um pouco menor que o limite de movimentação e empenho, sem gerar grande pressão sobre a inscrição de despesas em restos a pagar, permitindo comportar o pagamento das despesas empenhadas no exercício corrente e das que foram inscritas em restos a pagar. Entretanto, o problema tende a crescer quanto maior a necessidade de realização de resultado primário para fins de cumprimento de metas fiscais.

Isso ocorre pois, na metodologia “acima da linha”, aplicada no cálculo do resultado primário efetuado pelo Poder Executivo, emprega-se o regime de caixa e, por conseguinte, o pagamento de despesas primárias inscritas em RAP diminuirá o resultado primário do ano em que ocorrer o dispêndio, e não do ano da inscrição, que, ao revés, é afetado positivamente.

Assim, dada a limitação de disponibilidade de caixa, os pagamentos de RAP concorrem com os pagamentos das despesas fixadas no orçamento do exercício, as quais, se empenhadas e não pagas, formarão novo *quantum* a ser inscrito em RAP, somando-se, enfim, ao montante acumulado inscrito em exercícios anteriores, realimentando o ciclo. Portanto, quanto maior a necessidade de realização de resultado primário, mais apertado tende a ser o limite de pagamento, dificultando a execução financeira do próprio exercício e dos restos a pagar dos exercícios anteriores.

Outra possibilidade de limitação de pagamento ocorre para impedir a execução orçamentária com fontes de recursos sem disponibilidade financeira suficiente ao final do exercício, fenômeno conhecido com “inversão de fonte”⁴⁷, ou por risco de descumprimento do art. 42 da LRF, que estabelece que o saldo de RAP no término de um mandato deve ser compatível com o caixa que o governo deixa para o seu pagamento.

A Tabela 3 abaixo ilustra a comparação entre os limites de movimentação e empenho e de pagamento⁴⁸, demonstrando a relação percentual entre eles, de acordo com os respectivos DPOF⁴⁹.

TABELA 3. LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO E LIMITES DE PAGAMENTO (R\$ BILHÕES)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Decreto												
Limites de Movimentação e Empenho (A)	7.622	7.680	7.995	8.197	8.456	8.670	8.961	9.276	9.711	10.249	10.699	10.961	11.415
Limites de Pagamento (B)	187,7	211,1	249,8	262,6	233,9	250,2	257,4	274,4	331,6	252,1	272,5	376,1	524,8
% (B) / (A)	183,8	205,2	234,8	244,7	229,1	252,4	257,1	266,9	322,2	263,0	282,5	360,7	522,2
	97,9%	97,2%	94,0%	93,2%	97,9%	100,9%	99,9%	97,3%	97,2%	104,3%	103,7%	95,9%	99,5%

Fonte: DPOF com atualizações até o último bimestre de cada ano. Elaboração: IFI.

Os anos de 2013 e 2014 apresentaram os mais baixos percentuais, o que ajuda a explicar o crescimento de restos a pagar inscritos observados em 2014 e 2015, quando atingiram os maiores valores da série histórica (mesmo antes do aumento de nível ocorrido em 2019).

⁴⁶ Despesas empenhadas no exercício, considerando as liquidadas e as que foram inscritas em restos a pagar não processados.

⁴⁷ De acordo com o parágrafo único do art. 8º da LRF, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Quando a execução de despesa supera o valor disponível na fonte de recurso ocorre a “inversão de fonte”. Para maiores informações sobre utilização de fontes de recursos, ver: <https://tinyurl.com/229fh6tr>.

⁴⁸ Até 2016 os limites de movimentação e empenho e de pagamento ficavam registrados em anexos específicos no DPOF, respectivamente nos anexos I e II. Entre 2017 e 2019 os valores passaram a ficar espalhados em vários anexos, de acordo com as fontes orçamentárias, e segregando itens específicos como PAC, emendas parlamentares impositivas, e despesas obrigatórias. A partir de 2020 esses valores também passaram a ser registrados em anexos específicos ao final do decreto, as a numeração muda a cada período. Os valores apresentados na tabela representam os valores ao final do exercício, após diversas alterações produzidas ao longo dos anos.

⁴⁹ Disponíveis em: <https://tinyurl.com/STN-DPOF>. Compilação Multivigente disponível no Portal da Legislação Federal: <https://tinyurl.com/Planalto-decretos>.

Outro fator determinante para a evolução dos restos a pagar é a forma de condução do processo de elaboração da peça orçamentária, principalmente pela utilização de parâmetros macroeconômicos críveis que levem a estimativas de receitas e fixação de despesas de forma adequada.

Conforme observado⁵⁰ pelo Tribunal de Contas da União (TCU), apesar das tentativas da STN de diminuir o montante do RPNP, deve-se deixar claro que o crescimento do montante de despesas inscritas em RPNP nos últimos exercícios (notadamente no período de 2013 a 2015) decorreu de um processo orçamentário com problemas de elaboração, em que houve superestimação de receitas e aumento exponencial de despesas.

Ainda segundo o TCU, em um ambiente de restrição orçamentária, a inscrição de despesas em RPNP apresentou-se como forma de garantir autorização orçamentária para realização de despesas em outros exercícios. No entanto, esta prática vai contra os normativos que tratam do tema, bem como fere os princípios da anualidade e do equilíbrio orçamentários, já que passam a existir despesas a serem pagas durante o ano que não foram aprovadas no orçamento do exercício.

Por fim, é possível destacar ainda os fatores culturais, conforme destacado no Plano de Ação Conjunto⁵¹ elaborado pela STN e pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF) em 2018 para contenção do crescimento do estoque de RAP, por força de determinação⁵² do TCU.

O diagnóstico apresentado relacionou-se à prática do empenho do valor total dos contratos em detrimento do empenho da parcela do cronograma previsto para o exercício vigente, nos casos de despesas relativas a contratos, convênio e acordos ou ajustes de vigência plurianual. Dessa forma, em face da incerteza de recursos para honrar compromissos futuros, tem-se optado por empenhar o valor total dos contratos no momento de sua assinatura.

Contudo, segundo o TCU, deve-se evitar tal prática⁵³. Desta forma a SOF e a STN recomendaram que as unidades orçamentárias empenhem as despesas pertinentes a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

Conclusão

O volume de restos a pagar inscritos no exercício, em termos reais, está acima de R\$ 200 bilhões há mais de 15 anos e se aproxima, novamente, dos R\$ 300 bilhões. Desde 2005, apenas por uma curta janela de dois anos, entre 2016 e 2017, observou-se um movimento consistente de queda. Programas adotados para reduzir o estoque, como o Plano de Ação de 2018 e o Decreto 11.380, de 2023, praticamente não surtiram efeito, dadas as características estruturais dos restos a pagar.

Fatores como frequentes mudanças na legislação no sentido de evitar o cancelamento de RAP inscritos, mudanças de procedimentos orçamentários nos pagamentos de fronteira, execução de despesas extraordinárias, limitações de pagamento, regras fiscais sobre inversões de fonte, restrições de término de mandato e metas de resultado, projeções de receitas e despesas que não se concretizaram e até mesmo fatores culturais na execução de despesas plurianuais ajudam a explicar a resiliência do problema.

⁵⁰ Acórdão 130/2021 TCU-Plenário. Disponível em: <https://tinyurl.com/ty3d2hrv>.

⁵¹ Este plano de ação contemplou a coleta de dados referente à inscrição de RAP por cada Ministério e a elaboração de questionário a ser respondido pelos gestores responsáveis pelo empenho da despesa, com o objetivo de identificar as principais causas do empenho e posterior não pagamento da despesa no mesmo exercício. Disponível em: <https://tinyurl.com/6pvffbm5>.

⁵² Acórdão 2823/2015 TCU-Plenário. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4d32baw>.

⁵³ O Decreto 93.872/1986, que em seu artigo 27, disciplina: “as despesas relativas a contrato, convênios acordos ou ajustes de vigência plurianual serão empenhadas em cada exercício pela parte nele executada”. Corroborando o presente neste decreto, o Manual Siafi estabelece: “a inscrição de valores em restos a pagar será realizada pelos valores previstos nos respectivos contratos, considerando o cronograma da execução da obra ou serviço contratado”.

Dado que as despesas com saúde e emendas impositivas aumentaram de valor e voltaram a ficar atreladas ao crescimento das receitas; que as despesas com educação e previdência social também tendem a apresentar comportamento crescente ao longo do tempo⁵⁴; que as despesas do PAC voltaram a ficar isentas do processo de bloqueio e cancelamento por decurso de prazo⁵⁵ e que está previsto o aumento dos resultados primários para os próximos exercícios⁵⁶, é provável que o volume de restos a pagar volte a crescer, retornando a pressão sobre a execução financeira para os anos seguintes.

⁵⁴ De acordo com o citado Relatório de Restos a Pagar de 2024, em relação à execução em 2023, apenas 4 funções orçamentárias concentraram 71,8% dos pagamentos de RAP no exercício: Previdência Social, Encargos Especiais, Saúde e Educação. Assim, aumentos nessas despesas tendem a aumentar a inscrição em restos a pagar.

⁵⁵ Ainda de acordo com Relatório de RAP de 2024, os investimentos representaram apenas 16,6% das inscrições em RAP, mas, em decorrência da própria dinâmica de execução destas despesas, que incluem obras e serviços de caráter plurianual e longo prazo de maturação, os investimentos representam 66,7% das despesas reinscritas em RAP. Assim, aumentos nessas despesas tendem a aumentar a inscrição em restos a pagar.

⁵⁶ A Lei de diretrizes Orçamentárias de 2024 prevê resultado nulo em 2024, superávit nas contas públicas em 0,5% do PIB em 2025 e de 1% em 2026. Disponível em: <https://tinyurl.com/n9wnzyv6>.

O aumento das garantias da União nas operações de crédito interno dos governos regionais e locais

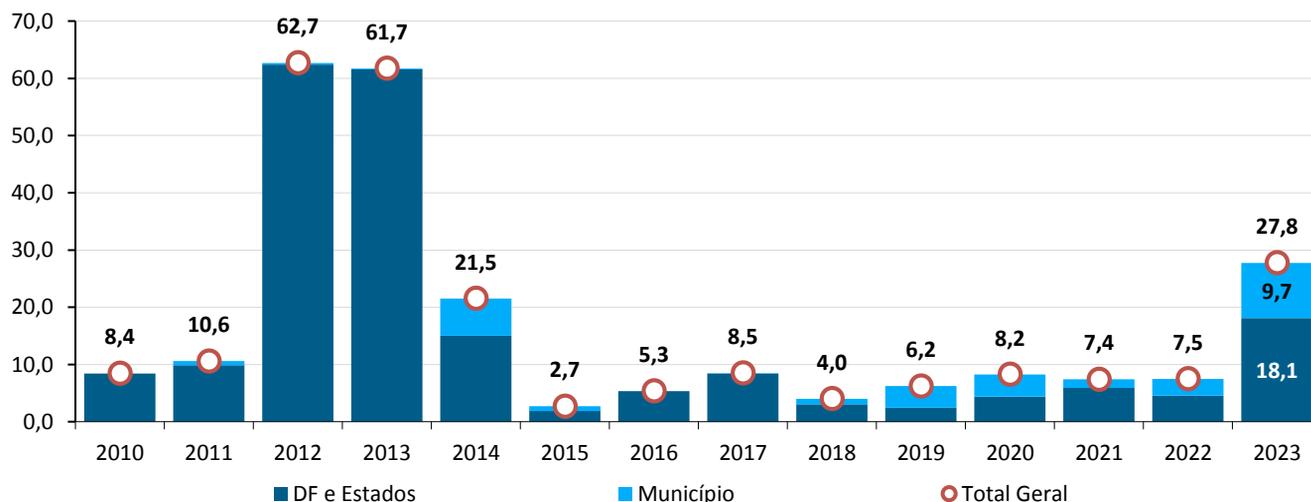
Pedro Souza

As garantias concedidas pela União aos governos regionais e locais em 2023 cresceram 271,2%, em termos reais, em relação ao ano anterior. Alterações realizadas nos limites globais anuais de concessão de crédito, realizados no âmbito do Conselho Monetário Nacional, assim como exceções a estes limites, explicam os aumentos durante o ano e podem levar a aumentos maiores para os próximos anos. Seguindo a tendência dos anos anteriores, a maior parte dos credores são instituições financeiras federais. Dados do Sadipem indicam que potencial de novas concessões em 2024 de R\$ 26,8 bilhões até o momento.

Situação em 2023

O montante de garantias concedidas pela União às operações de crédito interno dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios em 2023 apresentou um aumento real de 271,2% em relação a 2022, totalizando R\$ 27,8 bilhões, sendo R\$ 17,9 bilhões para estados e DF (aumento real de 298,4%) e R\$ 9,6 bilhões para municípios (aumento real de 229,2%), em valores de fevereiro de 2024. O Gráfico 7 apresenta a série histórica⁵⁷ dos valores contratados por devedor para o período de 2010 a 2023.

GRÁFICO 7. VALORES CONTRATADOS EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS COM GARANTIA DA UNIÃO - GOVERNOS REGIONAIS (R\$ BILHÕES DE FEV/24)



Fonte: Garantias Concedidas em Operações de Crédito Internas da Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

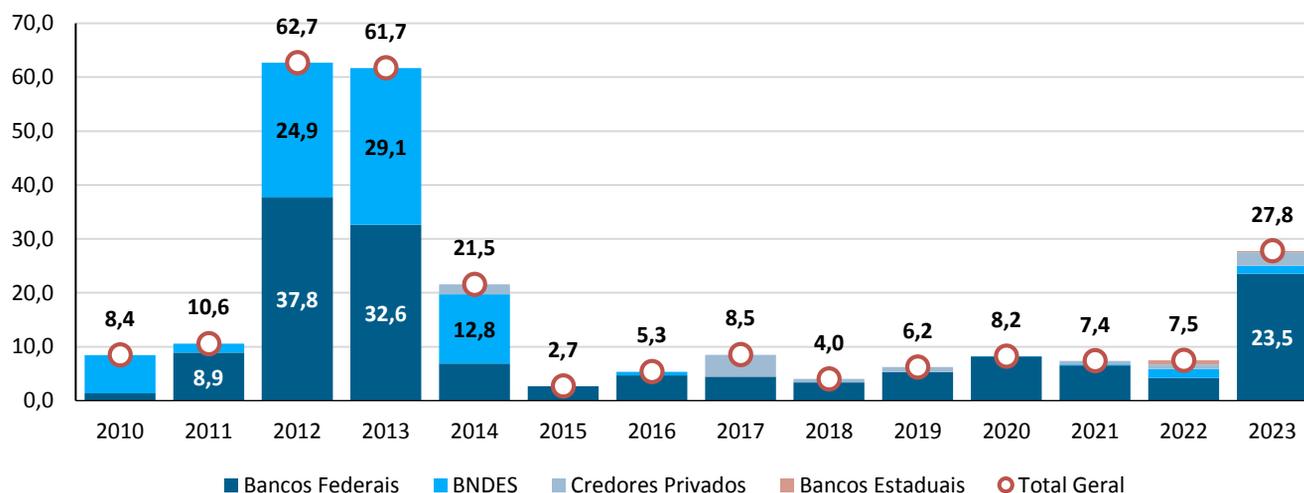
A concessão de garantias foi maior para os Estados e DF, que realizam a maior parte das operações de crédito interno com garantia em todos os anos da série. Quando se consideram os credores destas operações de crédito, é possível observar que, em grande parte, são realizadas por instituições financeiras federais, como Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do (BB) Brasil e Caixa Econômica Federal (CEF).

Os bancos federais, grupo que agrega, neste trabalho, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, ofertaram a maior parte do crédito nos contratos com garantia, com exceção de 2010. Até 2014, o BNDES tinha participação relevante no total de operações de crédito com garantia da União, chegando a ofertar R\$ 29,1 bilhões para os governos regionais em 2013 (47,2% das operações do ano). Credores privados têm uma oferta menor, mas ainda relevante no conjunto de crédito ofertado, chegando a ofertar R\$ 4,0 bilhões em 2017 (47,1% das operações do ano).

⁵⁷ Série "Garantias Concedidas em Operações de Crédito Internas", posição em 31/12/2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/s94f42jz>.

Em 2023, maior parte do crédito nas operações de crédito interno dos governos regionais foi ofertada pelos bancos federais, que somaram R\$ 23,5 bilhões, 84,7% da oferta total realizada no ano para esta modalidade e um aumento de 455,3% em relação ao ano anterior. Credores privados ofertaram R\$ 2,5 bilhões (aumento de 188%), enquanto o BNDES e os bancos estaduais (composto somente pelo Banco Regional de Brasília) totalizaram R\$ 1,8 bilhão. O Gráfico 8 apresenta a série histórica⁵⁸ dos valores contratados por credor para o período de 2010 a 2023.

GRÁFICO 8. VALORES CONTRATADOS EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS COM GARANTIA DA UNIÃO - GOVERNOS REGIONAIS POR CREDOR (R\$ BILHÕES DE FEV/24)



Fonte: Garantias Concedidas em Operações de Crédito Internas da Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

O endividamento dos governos regionais é um dos temas mais importantes nas finanças dos entes federados e da União. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 2000⁵⁹, apresenta um capítulo inteiro dedicado ao tema do endividamento dos entes públicos, prevendo limites para endividamento, concessão de garantias e exigências para a realização destas operações, assim como sanções em caso de descumprimento.

O art. 29 da LRF define a concessão de garantia como um “*compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada*”. Para a concessão de garantias por parte da União, devem ser observados os limites de endividamento dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e suas respectivas empresas estatais, definidos em resolução do Senado Federal.

A regulamentação desse tópico ocorreu com a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 40, de 2001⁶⁰, que estipula que a dívida consolidada líquida dos estados e do Distrito Federal não poderá exceder 200% do valor de sua respectiva receita corrente líquida (RCL). Para os Municípios, o limite é de 120% da sua respectiva RCL. Este limite nunca foi regulamentado para a União, que permanece sem limitação à dívida consolidada líquida.

O art. 31 da LRF, por sua vez, estabelece que no caso em que se ultrapassar o limite, os entes devem promover ajustes e ficam proibidos de realizar operações de crédito, salvo para o caso de pagamento de dívidas mobiliárias. Além disso, devem, também, obter resultados primários compatíveis com a recondução da dívida ao limite, utilizando, entre outras medidas, o contingenciamento de recursos. Caso o ente não consiga retornar aos limites durante o prazo de três quadrimestres, o ente também fica impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

⁵⁸ Série “Garantias Concedidas em Operações de Crédito Internas”, posição em 31/12/2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/s94f42jz>.

⁵⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/cda5bw34>.

⁶⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/2278r7k5>.

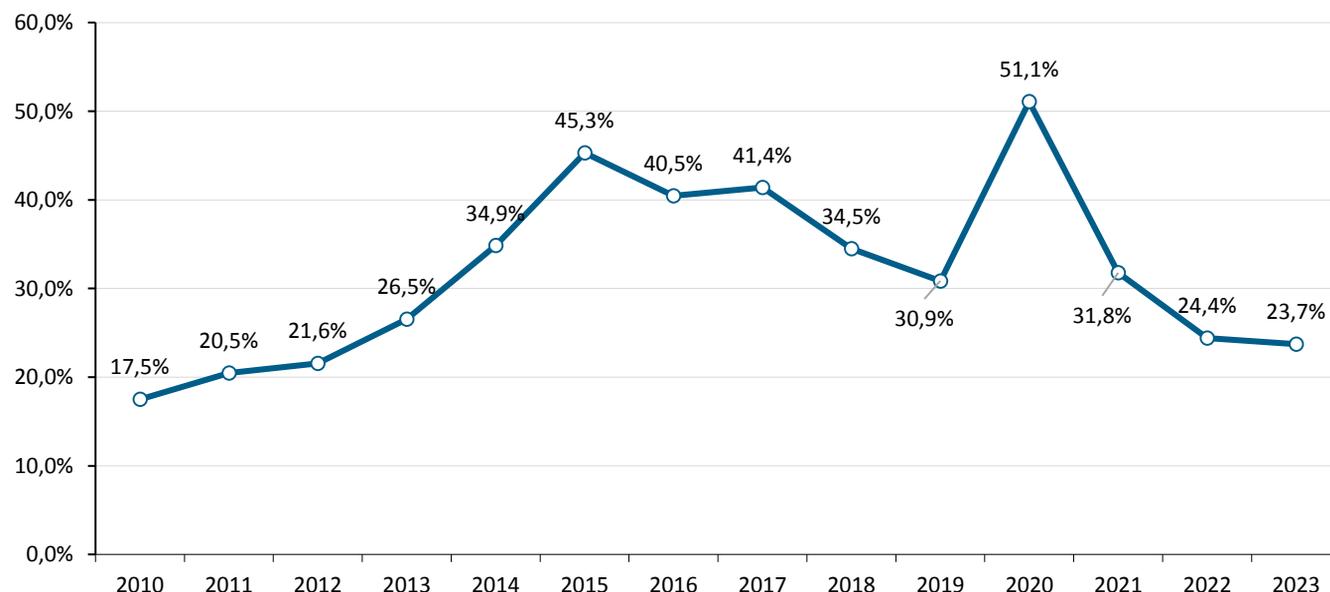
A denominada “Regra de Ouro”, norma definida na Constituição Federal, veda que os estados, Distrito Federal e municípios realizem operações de crédito em limites superiores aos de suas despesas de capital O art. 40 da LRF estabelece também que deve haver limites para a contratação de operações de crédito e para a concessão de garantias para os entes.

A RSF nº 43, de 2001⁶¹, também veda que operações de crédito interno e externo sejam superiores a 16% da RCL. Além disso, o comprometimento anual com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada, inclusive os das operações de crédito já contratadas e a contratar, não pode ser superior a 11,5% da RCL.

A RSF nº 48, de 2007⁶², por sua vez, estabelece os limites para contratação de operações de crédito e para a concessão de garantia para a União. Para as operações de crédito, a limitação para o montante global é 60% da receita corrente líquida. Para a concessão de garantias, o montante total das garantias concedidas não poderá exceder 60% da RCL. Caso se ultrapasse este limite, a União fica impedida de conceder novas garantias até a eliminação do excesso.

O Gráfico 9 mostra o cumprimento deste limite de 2010 a 2023, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)⁶³. O maior valor da série ocorre em 2020, em razão da pandemia da Covid-19, o que levou a uma queda da receita corrente líquida. Ainda neste caso, as garantias concedidas ficaram em 51,1% da RCL. Em 2023, o RGF mostra que as garantias concedidas pela União totalizaram 23,7%, valor que abrange não apenas estados e municípios, como também entidades controladas e garantias concedidas por meio de fundos e programas, mostrando o cumprimento do limite. A avaliação do RGF considera o saldo devedor de garantias concedidas, não apenas às novas garantias, como também às garantias concedidas anteriormente e desembolsadas. Conforme a dívida é paga pelo ente, o saldo devedor diminui. Os valores contratados não impactam o saldo devedor imediatamente, apenas quando o valor contratado ou parte dele é desembolsado, de modo que a expansão ocorrida em 2023 não impacta imediatamente o indicador de 2023.

GRÁFICO 9. GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO EM % DA RCL



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal da União. Elaboração: IFI.

Os limites estabelecidos para operações de crédito ajudam a manter mais qualidade nas garantias concedidas, impedindo que entes que já tenham alto grau de endividamento possam piorar sua situação, reduzindo o risco de o ente garantidor ter que honrar as garantias concedidas.

⁶¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/3ebvhdh7>.

⁶² Disponível em: <https://tinyurl.com/3i7kz6uu>.

⁶³ Ver Anexo III do RGF. Valores referentes ao 3º quadrimestre de cada exercício. Disponível em: <https://tinyurl.com/526z5zw5>.

Dados do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem) mostram que, em 2024, já constam R\$ 23,1 bilhões em operações internas com garantia da União em algum status de análise. Cerca de R\$ 0,1 bilhão em PVLs constam como arquivados. Por fim, R\$ 3,7 bilhões constam com parecer encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)⁶⁴.

TABELA 4. PROCESSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNO COM GARANTIA DA UNIÃO NO SADIPEM POR STATUS (R\$ BILHÕES CORRENTES)

Status dos Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVLs)	2023	2024
Arquivado ou não concluído	3,95	0,13
Arquivado a pedido	3,92	0,13
Arquivado pela STN	0,03	0,00
Em análise	1,15	23,05
Assinado pelo interessado (retificação)	0,00	0,16
Em análise	0,00	11,29
Em consulta jurídica	0,21	0,00
Em retificação pelo credor	0,55	4,89
Em retificação pelo interessado	0,39	6,71
Concluído	27,02	3,73
Encaminhado à PGFN (decisão judicial)	6,89	0,00
Encaminhado à PGFN com manifestação técnica favorável	20,12	3,73
PVL cancelado	0,03	0,00
Total Geral	32,14	26,91

Fonte: Sadipem, Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Desta forma, há um potencial de, pelo menos, R\$ 26,8 bilhões (considerando processo não arquivados) em operações de crédito com garantia da União até a data de 19 de março de 2024, a maior parte oriunda de bancos de desenvolvimento⁶⁵ (R\$ 14,3 bilhões), seguida por bancos federais (R\$ 12,4 bilhões).

A avaliação da capacidade de pagamento

Há uma série de exigências para a concessão de garantias em operações de crédito interno. Para operações de crédito internas, o Manual para Instrução de Pleitos (MIP), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁶⁶, define que o ente federativo deve entrar em contato com uma instituição financeira, agência de fomento ou outras instituições de crédito para negociar condições da operação, observando os limites e condições na legislação em vigor⁶⁷.

A STN, em respeito à exigência do inciso I do art. 23 da RSF nº 43, de 2001⁶⁸, realiza a avaliação da capacidade de pagamento para as operações de créditos de Estados, DF e Municípios que envolvam aval ou garantia da União, um dos elementos necessários para a concessão de garantia.

Em relação à norma que dispõe sobre a capacidade de pagamento (CAPAG) dos Estados, do DF e dos Municípios, a IFI dispõe de duas análises de versões prévias da metodologia. A primeira, no Estudo Especial nº 2, de maio de 2017⁶⁹, analisa

⁶⁴ Conforme o Manual para Instrução de Pleitos (MIP), o atual fluxo de status para avaliação dos Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) considera como conclusão os processos encaminhados à PGFN.

⁶⁵ Considera o BNDES e a Agência Especial de Financiamento Industrial, a Finame.

⁶⁶ MIP referente à data 09 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2y352zwt>.

⁶⁷ Página 145 do MIP.

⁶⁸ Art. 23. Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam aval ou garantia da União deverão conter:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (grifo nosso).

⁶⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/mw8bnjk2>.

a Portaria MF nº 306, de 2012⁷⁰, que vigorou até 2017. Neste trabalho foi avaliada a metodologia da CAPAG e os requisitos para realizar operações de crédito com garantia da União, bem como seus indicadores. A segunda análise foi feita na Nota Técnica nº 13, de dezembro de 2017, analisando a Portaria MF nº 501, de 2017⁷¹, que revogou a metodologia antiga da CAPAG e definiu uma nova metodologia.

Em síntese, a CAPAG avalia alguns indicadores e atribui uma nota parcial a cada um desses indicadores. Desde 2018 estão presentes os indicadores de Endividamento (Dívida consolidada bruta em relação à Receita corrente líquida), de Poupança Corrente (Despesa corrente em relação à Receita corrente ajustada) e de Liquidez (Obrigações financeiras em relação à Disponibilidade de caixa bruta)⁷². O valor de cada um desses valores gera uma classificação parcial, que pode ser A, B e C, da melhor para a pior. A combinação das classificações parciais dos três indicadores gera uma nota final, que é a CAPAG, classificada de A até D. A concessão de garantia depende que o ente tenha CAPAG A ou B⁷³.

No caso de Estados e DF, que apresentam o maior volume de garantias recebidas entre os entes regionais, os dados mostram que, após 2020, houve uma melhora na capacidade de pagamento. Em 2020, ano da pandemia, os dados da STN mostraram uma CAPAG A ou B em 10 das 27 unidades da federação. Em 2021, este número dobrou.

TABELA 5. CLASSIFICAÇÃO DE CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS ESTADOS E DF DE 2018 A 2023

Classificação	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aptos a obter garantias	12	11	10	20	21	19
A	1	1	2	5	7	5
B	11	10	8	15	14	14
Não aptos a obter garantias	14	16	16	7	6	8
C	12	12	13	4	4	5
D	2	3	3	3	2	3
n.d	1					
Suspensa		1	1			
Total Geral	27	27	27	27	27	27

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Em 2020, foi aprovada a Lei Complementar nº 173⁷⁴, de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, trazendo algumas medidas como a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre União e governos regionais no exercício de 2020; a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e a entrega de R\$ 60 bilhões pela União na forma de auxílio financeiro.

Em contrapartida, os estados ficaram proibidos de conceder reajuste salarial a seus servidores, bem como a contratação ou admissão de pessoal e de despesas obrigatórias de caráter continuado, salvo necessidade para combate à pandemia ou mediante prévia compensação. A medida vigorou até 31 de dezembro de 2021.

Outro elemento foi a compensação da variação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) em 2020, oriundo da Medida Provisória nº 938, de 2020⁷⁵, que previa a compensação pela variação negativa dos fundos durante a pandemia. Com este instrumento, foram repassados mais R\$ 16 bilhões aos entes regionais, o que contribuiu para a situação fiscal de 2020 não ter sido deteriorada nos estados e municípios.

⁷⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/2k3p344h>.

⁷¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/mstnc49t>.

⁷² A Portaria Normativa MF nº 1.583/2023 instituiu um novo indicador de liquidez chamado Liquidez Relativa, em substituição ao indicador de liquidez anterior, mas ele vigora apenas a partir de 1º de janeiro de 2024, não constando nas Tabela 5 e 6.

⁷³ Este não é o único critério para obtenção de garantia da União, podendo haver casos em que o ente receba garantia mesmo com CAPAG inferior a B, sob condições específicas previstas nos normativos. Tanto a Portaria MF nº 501/2017, quanto a Portaria ME nº 5.623/2022 e a Portaria Normativa MF nº 1.583/2023, possibilitam operações de crédito sem exigência de CAPAG para operações de crédito com a finalidade de financiar projetos de investimento para melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial ou que sejam destinadas à reestruturação e recomposição do principal de dívidas ou para apoiar processos de privatização, desde que estes recursos oriundos da privatização sejam vinculados ao pagamento de dívidas preexistentes.

⁷⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/yr36ycrb>.

⁷⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/5f2yvc62>.

A CAPAG do ano reflete a situação dos exercícios anteriores, de modo que a situação observada em 2021 reflete os indicadores observados de 2018 a 2020 (no caso do indicador de Poupança Corrente) e de 2020 (para os indicadores de endividamento e liquidez), utilizados como base para o cálculo⁷⁶.

Desta forma, houve maior controle das despesas e ganhos de receita no período, o que permitiu o acúmulo de caixa e relativa melhora nos indicadores. Em 2022, o total de estados aptos à obtenção de garantia pela União somou 21 e em 2023, o número caiu para 19, resultado que deriva dos indicadores observados em 2022, quando houve uma piora em função da retomada do pagamento do serviço da dívida dos estados e das restrições que impediam aumento de despesa.

No caso dos municípios, a Tabela 6 mostra que houve um forte aumento do total de municípios aptos a obter garantias da União em operações de crédito. Em 2020, os municípios com CAPAG A ou B representavam cerca de 28% do total de municípios. Em 2021, este percentual aumentou para 45,5%, um aumento de 17,5 p.p. em um único ano. O total de entes com CAPAG C e D, por outro lado, apresentou queda, saindo de 43,3%, em 2020, para 34,2% em 2021.

TABELA 6. CLASSIFICAÇÃO DE CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS MUNICÍPIOS DE 2018 A 2023 (% DO TOTAL)

Classificação	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aptos a obter garantias	21,9%	29,5%	28,0%	45,5%	44,6%	48,5%
A	11,2%	15,6%	12,9%	26,0%	17,8%	15,6%
B	10,7%	13,9%	15,2%	19,5%	26,7%	32,8%
Não aptos/não informaram	78,1%	70,5%	72,0%	54,5%	55,4%	51,5%
C	31,6%	43,1%	43,1%	38,3%	33,9%	21,6%
D	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%
n.d.	46,4%	27,4%	28,6%	16,1%	21,3%	29,8%
Total Geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Desta forma, os dados relativos à CAPAG não mostram, por si só, uma razão para o aumento das operações de crédito em 2023, que pode ser explicada por outros fatores.

Para o ano de 2024, a Portaria Normativa MF nº 1.583⁷⁷, de 2023, inseriu duas alterações para as garantias concedidas no ano. A primeira diz respeito à substituição do indicador de liquidez pelo indicador de liquidez relativa, que altera o critério para a relação entre a disponibilidade de caixa bruta (descontadas as obrigações financeiras) dividido pela receita corrente líquida. Outra alteração diz respeito à criação das novas classificações Capag A+ e B+, que são classificadas com origem na qualidade da informação fiscal⁷⁸. A portaria também reduziu o volume mínimo de operações, que passa de R\$ 30 milhões para R\$ 20 milhões, permitindo, ainda, operações com valor mínimo de R\$ 10 milhões atrelados a Parcerias Público-Privadas (PPPs), o que pode propiciar mais operações em valores menores.

Limite de crédito para concessão de garantias

O Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolução CMN nº 4.995⁷⁹, de 2022, e suas alterações, estabelece os limites de crédito que as instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central devem observar nas operações de crédito interno concedidas aos entes regionais.

⁷⁶ Uma análise sobre os efeitos da Lei Complementar nº 173, de 2020, pode ser vista no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2u2jy57y>.

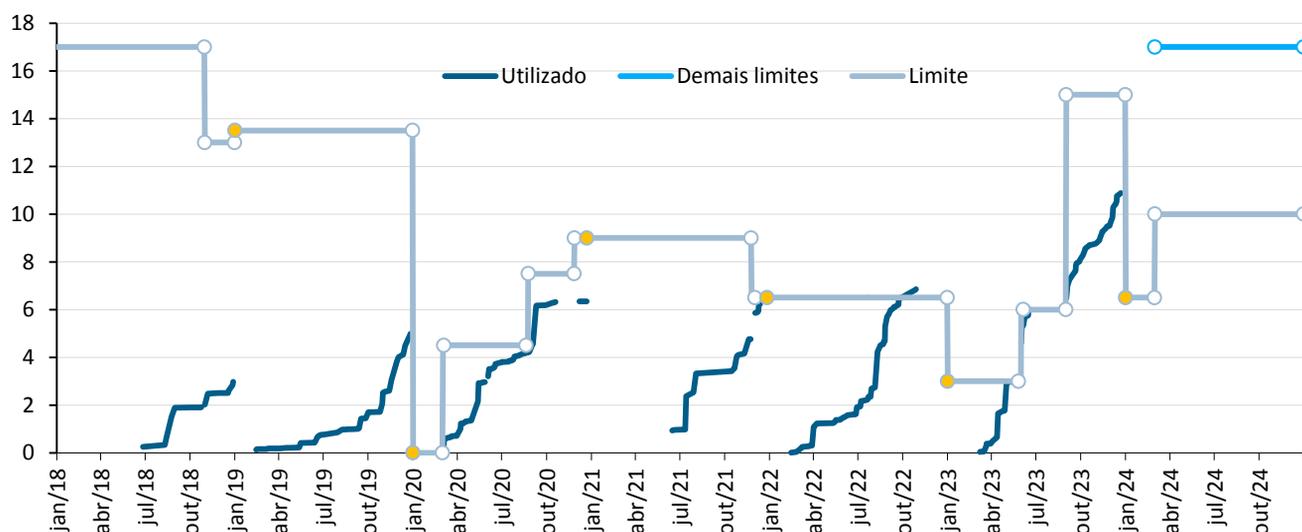
⁷⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdzjvsky>.

⁷⁸ Segundo a STN, a se espera reduzir o tempo de análise das Capag como incentivo a essas classificações. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8nmpjn>.

⁷⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/2vy6t28z>.

No caso das operações com garantia da União, a resolução estipula que as instituições financeiras devem observar os limites fixados para o exercício. Utilizando dados do Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público (Cadip)⁸⁰, o Gráfico 10 ilustra o limite disponível por ano e as operações de crédito internas com garantia da União registradas. Em 2018, a despeito de o CMN ter reduzido o limite de créditos para o ano, cerca de R\$ 2,8 bilhões do limite foram utilizados para operações de crédito. Em 2019, dos R\$ 13,5 bilhões disponíveis, pouco mais de R\$ 4,9 bilhões foram utilizados. Em 2020, que teve o limite de crédito aumentado, saindo dos R\$ 4,5 bilhões definidos no começo do ano para R\$ 9,0 bilhões, em razão da pandemia, cerca de R\$ 6,3 bilhões foram efetivamente utilizados.

GRÁFICO 10. LIMITES DE CRÉDITO PARA OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM GARANTIA DA UNIÃO E LIMITE UTILIZADO (R\$ MILHÕES)



Fonte: Limites de Crédito para o setor público e Resoluções CMN. Banco Central. Elaboração: IFI.

Em 2021 e 2022, foi mantido o limite de R\$ 6,5 bilhões para as garantias, tendo o limite disponível sido utilizado inteiramente em cada ano durante o exercício. Em 2022, o limite foi integralmente usado em novembro.

A Resolução CMN nº 5.054⁸¹, de 2022, inseriu uma série de exceções ao limite anual de contratações de operações de crédito internas, entre as quais: operações de crédito no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) e do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal. Junto com essa alteração, houve a redução do limite de 2023 para R\$ 3 bilhões para operações com garantia da União. As regras anteriores retiravam do limite global apenas as operações de crédito realizadas por agência de fomento ou por banco de desenvolvimento (BNDES).

Em maio de 2023, o CMN alterou, mais uma vez, os limites de crédito para operações com garantia da União, elevando os limites para R\$ 6 bilhões. A alteração ocorreu em razão de alteração a maior na projeção de resultado primário dos governos regionais para os próximos 3 anos, segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a alteração⁸².

A última alteração ocorreu em setembro de 2023, com a Resolução CMN nº 5.096⁸³, de 2023, que elevou o limite para operações de crédito com garantia da União para R\$ 15 bilhões. Como mostrado no Gráfico 10, houve o esgotamento do limite anterior já no mês de junho.

Em nova avaliação, conforme exposição de motivos anexa à Resolução, a STN verificou, com base nos dados dos governos estaduais, municipais e distrital disponíveis até maio de 2023, que o desempenho fiscal permitiria nova ampliação dos

⁸⁰ O Cadip é um sistema disponibilizado pelo Banco Central do Brasil para as instituições financeiras cadastrarem as operações de crédito com órgãos e entidades do setor público. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3m5ha4e>.

⁸¹ Ver Exposição de Motivos em: <https://tinyurl.com/yhww5b6b>.

⁸² Alteração realizada através da Resolução CMN nº 5.073/2023. Exposição de motivos disponível em: <https://tinyurl.com/3asvkdni>.

⁸³ Ver Exposição de Motivos em: <https://tinyurl.com/3xv97hp8>.

limites de crédito sem prejuízo às metas estipuladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esta última alteração levou a uma ampliação de R\$ 9 bilhões dos limites já autorizados.

Desta forma, ao se observar os dados de 2023, é possível notar que dos R\$ 15 bilhões contratados para os governos estaduais e municipais durante o ano, foram utilizados R\$ 10,9 bilhões.

Em 2024, por sua vez, a Resolução CMN nº 5.115⁸⁴, de 25 de janeiro de 2024, instituiu um limite de crédito garantido pela União de R\$ 17 bilhões para 2024, válido a partir de 1º março, segmentado em três categorias: R\$ 10,0 bilhões em operações livres; R\$ 5,0 bilhões em operações contempladas no âmbito do Novo PAC; e R\$ 2,0 bilhões para contratações no âmbito de Parcerias Público Privadas (PPPs)⁸⁵.

Por fim, considerando os dados do Cadip, a Tabela 7 apresenta o montante de operações de crédito interno por modalidade⁸⁶. É constatado um volume de R\$ 16,5 bilhões de operações realizadas no âmbito do RRF, PEF e do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, que não estão sujeitas ao limite global de R\$ 15,0 bilhões fixado para o exercício de 2023. Desta forma, mesmo considerando o aumento dos limites globais para operações de crédito com garantia da União em relação aos anos anteriores, o maior aumento se deu no âmbito das exceções aos limites.

TABELA 7. CADASTRO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNO COM GARANTIA DA UNIÃO POR MODALIDADE, ENTE FEDERADO E CREDORES (R\$ BILHÕES)

Mutuário e credor	AT – Sujeito ao limite global	RF - RRF/PAF/PEF	Total
ESTADO	3,00	13,99	16,99
Bancos Federais	3,00	11,38	14,38
BNDES	0,00	1,50	1,50
Credores Privados	0,00	1,10	1,10
MUNICÍPIO	7,88	2,55	10,43
Bancos Federais	7,24	1,85	9,08
BNDES	0,00	0,70	0,70
Credores Privados	0,40	0,00	0,40
Bancos Regionais	0,24	0,00	0,24
Total Geral	10,88	16,53	27,41

Fonte: Cadastro das operações de crédito por entes públicos no CADIP/BCB. Banco Central. Elaboração: IFI.

Considerando a modalidade sujeita ao limite global, a maior parte das operações ocorreu no âmbito dos municípios, que teve R\$ 7,9 bilhões garantidos, sendo a maior parte garantida por bancos federais. Na modalidade fora dos limites, a maior proporção verificou-se nos estados, que registraram R\$ 14,0 bilhões oriundos, em grande parte, de bancos federais (Caixa e BB).

O risco referente ao aumento do volume de garantias concedidas é de, eventualmente, precisar honrar os compromissos assumidos por inadimplência. O Gráfico 11 mostra que o volume total de garantias honradas pela União se mantém acima de R\$ 10 bilhões por ano desde 2019, sendo a maior parte referente a operações de crédito internas. Em 2023, a União honrou R\$ 12,7 bilhões de garantias concedidas, sendo R\$ 6,6 bilhões oriundas de operações internas.

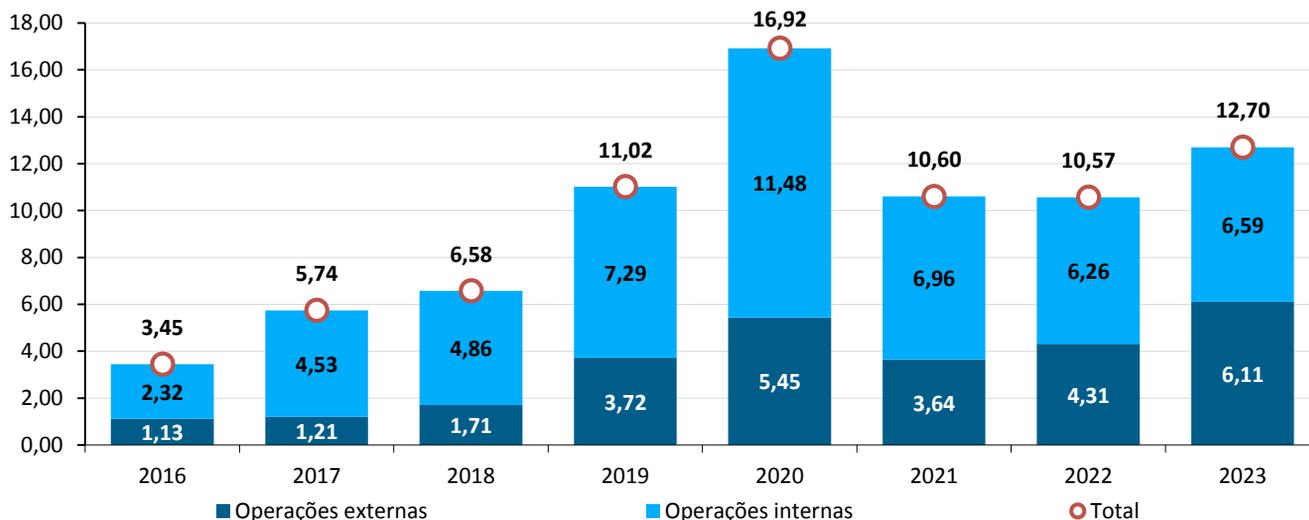
⁸⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/mvyhb4b6>.

⁸⁵ Este último item faz parte das medidas de incentivo às PPPs do Governo Federal. Leia mais em: <https://tinyurl.com/3v472phc>.

⁸⁶ Em que pese os dados de garantias concedidas do Tesouro guardarem relação com os dados do Cadip na maior parte das operações, deve-se ressaltar que as somas dos dados não coincidem. Os metadados do Tesouro informam como fonte de informações os “contratos a relação de contratos internos com Garantia da União, informados pela PGFN/CAF” (disponível em: <https://tinyurl.com/mrmesmyd>).

Os dados do Cadip, por sua vez, são informados pelas instituições financeiras no registro da operação de crédito, devendo informar o número do Ofício STN que autorize a operação ou, alternativamente, o número do Processo de Pedido de Verificação de Limites (PVL), oriundo do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM). Por limitações de preenchimento no Cadip, assim como de falta de informações sobre os processos ou ofícios de origem na base do Tesouro, utilizamos como aproximação do valor total das operações de crédito interno para estados, Distrito Federal e municípios com garantia da União com algum dos campos de Garantia com o valor “GARANTIA TESOURO NACIONAL”. Na Tabela 7, a modalidade “AT” diz respeito às contratações com garantia da União sujeitas ao limite anual de crédito. A modalidade “RF” são as “operações no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, e Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal e de Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal”, como ilustra o manual do Cadip: <https://tinyurl.com/m7e9vhy9>.

GRÁFICO 11. GARANTIAS HONRADAS PELA UNIÃO (R\$ BILHÕES DE FEV/24)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Após honrar a garantia concedida, a União busca recuperar as garantias. Pela regra geral, isso se dá executando as contragarantias dos tomadores de crédito. Nos casos excepcionais, como o de estados no RRF, se refinancia o valor da honra em até 360 meses⁸⁷.

⁸⁷ A STN publica mensalmente o Relatório Mensal de Garantias Honradas, disponível em: <https://tinyurl.com/mv8wctbs>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2024			2025		
	Jan/24	Fev/24	Comparação	Jan/24	Fev/24	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	1,65	1,65	=	1,96	1,96	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	11.537,88	11.537,88	=	12.256,27	12.256,27	=
IPCA – acum. (% no ano)	3,88	3,88	=	3,49	3,49	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	4,89	4,89	=	4,95	4,95	=
Ocupação - crescimento (%)	1,00	1,00	=	1,02	1,02	=
Massa salarial - crescimento (%)	2,52	2,52	=	1,96	1,96	=
Selic – fim de período (% a.a.)	9,50	9,50	=	8,50	8,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	5,35	5,35	=	4,22	4,22	=
Resultado Primário do Otor Público Consolidado (% do PIB)	-0,85	-0,85	=	-0,76	-0,76	=
dos quais Governo Central	-0,95	-0,95	=	-0,76	-0,76	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	5,99	5,99	=	5,56	5,56	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-6,83	-6,83	=	-6,32	-6,32	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	77,66	77,66	=	80,19	80,19	=

ifi



ifi Instituição Fiscal
Independente

-  /ifibrasil
-  @IFIBrasil
-  @ifibrasil
-  /company/ifibrasil
-  /@ifibrasil
-  github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875