

As contas dos estados e o estado das contas: riscos fiscais para os governos estaduais e distrital²⁰

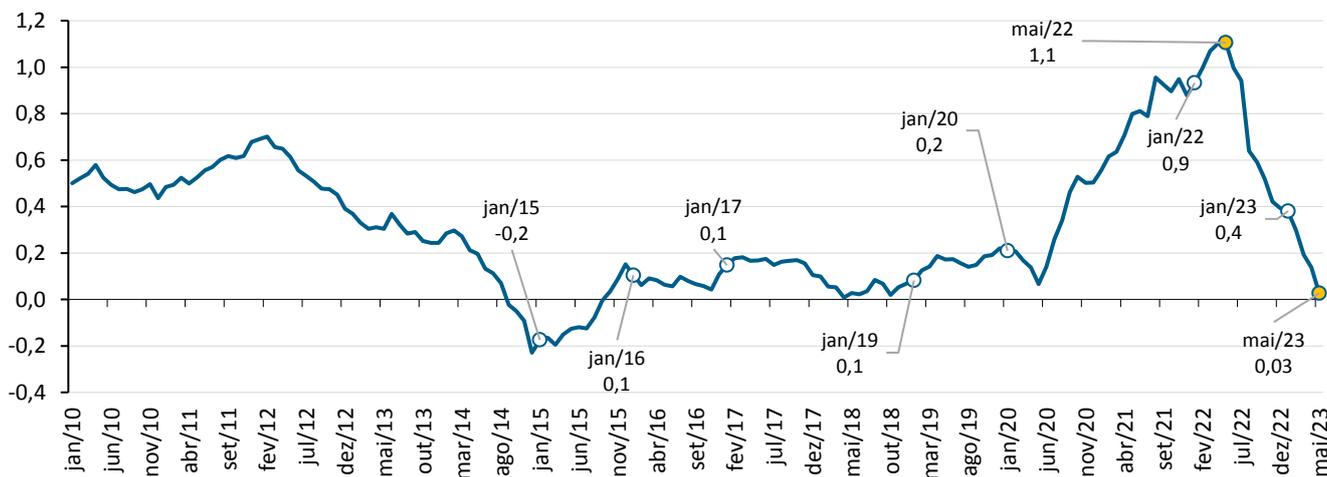
Pedro Souza

Os dados de finanças públicas dos governos estaduais e do Distrito Federal mostraram uma piora da saúde fiscal no primeiro quadrimestre de 2023. Entre os principais fatores que explicam esse desempenho destacam-se os movimentos de reajuste salarial de servidores e as perdas decorrentes da edição da Lei Complementar nº 194, de 2022, que reduziu as alíquotas de ICMS incidentes sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações, importantes fontes de sustentação da arrecadação do imposto.

A ocorrência de eventos fiscais e econômicos de grande impacto afetou as finanças das unidades da federação nos últimos anos. As transferências da União para apoio financeiro em decorrência dos efeitos da pandemia de covid-19 e o choque positivo sobre os preços de commodities após a fase mais aguda da pandemia produziu um efeito importante sobre as receitas desses entes, principalmente por meio dos recolhimentos de ICMS. Ao mesmo tempo, os comandos da Lei Complementar (LC) nº 173, de 2020, que vedou aumentos nos vencimentos do funcionalismo, garantiram que as despesas de pessoal ficassem relativamente controladas, propiciando aos estados a realização de superávits primários até junho de 2022.

O Gráfico 13 mostra a trajetória do resultado primário abaixo da linha, calculado pelo Banco Central, dos governos estaduais. A crise econômica de 2014-2016 afetou também as finanças dos entes subnacionais, que chegaram a registrar deficit primário em torno de 0,2% do PIB, revertido a superavit já em 2016. A pandemia não chegou a afetar tanto a trajetória do resultado primário dos estados em razão das medidas de socorro financeiro realizadas pela União em 2020. Em particular, foi sancionada a LC nº 173, que suspendeu temporariamente o pagamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União, disponibilizou o pagamento de auxílios financeiros pela União aos entes subnacionais e vedou a possibilidade de os entes subnacionais criarem despesas permanentes nos exercícios de 2020 e 2021.

GRÁFICO 13. RESULTADO PRIMÁRIO DOS GOVERNOS ESTADUAIS ABAIXO DA LINHA (% DO PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: IFI.

Os comandos da LC nº 173 e o choque positivo nos preços de commodities ajudaram os estados a realizar superávits primários de 2020 até o segundo trimestre de 2022, quando o resultado alcançou 1,1% do PIB nos 12 meses encerrados em maio daquele ano, segundo as informações do Banco Central. A partir de julho, houve reversão na trajetória do resultado primário dos estados. Em dezembro, o superavit havia recuado para 0,4% do PIB e, em maio de 2023, último mês com informações disponíveis, o superavit primário dos estados, pelo conceito abaixo da linha, recuou para 0,03% do PIB.

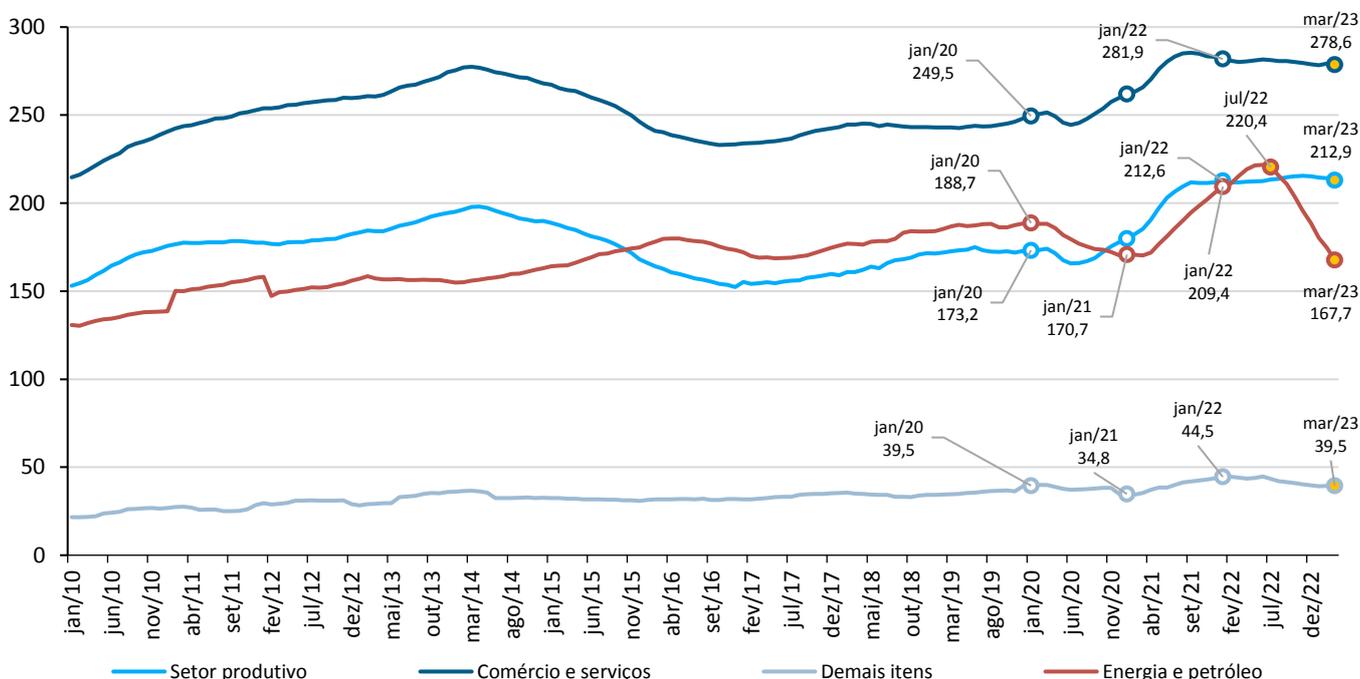
²⁰ Acesse o relatório completo por aqui: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/635756/RAF78_JUL2023.pdf.

A análise do resultado primário pelo conceito “abaixo da linha” possui a limitação de não permitir observar o impacto dos fluxos de receitas e despesas sobre o resultado, o que poderia ser obtido com a análise “acima da linha”, isto é, o resultado primário dado pela diferença entre as receitas e despesas primárias. As duas formas de obtenção do resultado primário podem resultar em diferentes valores obtidos em razão de possíveis discrepâncias estatísticas decorrentes da forma de apuração das receitas e despesas, assim como a abrangência da compilação das informações, que, no caso do resultado “acima da linha”, captam apenas os efeitos de receitas e despesas orçamentárias, enquanto que a metodologia “abaixo da linha”, que mede o resultado pela variação das dívidas líquidas dos entes, descontada a apropriação de juros nominais, capta também o efeito de receitas e despesas extraorçamentárias²¹. Desta forma, de modo a observar os efeitos das medidas fiscais no resultado primário, importa a análise pelo lado da receita e da despesa.

Pelo lado da receita primária, observando as receitas com o ICMS, que é o tributo de maior relevância para os estados, importa observar o efeito de diferentes bens ou setores sobre a arrecadação do tributo. O Gráfico 2 apresenta a evolução dos recolhimentos do ICMS sobre combustíveis e energia elétrica. A partir de 2021, passada a fase mais aguda da pandemia, essa arrecadação passou a crescer, tendo atingido R\$ 220,4 bilhões nos 12 meses encerrados em julho de 2022. Naquele mês, foram sancionadas as Leis Complementares nº 192 e nº 194, que alteraram a forma de apuração do ICMS e classificou a energia elétrica, os combustíveis, os serviços de telecomunicações e de transporte público como itens essenciais. Desta forma, o caráter essencial desses bens e serviços implicava em limite para a definição das alíquotas incidentes sobre essas bases de tributação, nos valores de 17% a 18%.

A mudança na legislação afetou, portanto, as receitas estaduais do ICMS, diminuindo essa arrecadação a partir do segundo semestre de 2022. Até a sanção das referidas leis complementares, os recolhimentos de ICMS sobre combustíveis e energia elétrica respondiam, em conjunto, por 29% do total da arrecadação do tributo no país, segundo informações do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

GRÁFICO 14. ARRECADAÇÃO DE ICMS EM 12 MESES POR SETORES ESCOLHIDOS (R\$ BILHÕES DE JUNHO/2023)



Fonte: Confaz. Elaboração: IFI.

²¹ Uma comparação das metodologias pode ser vista no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2022, nas páginas 12 e 13. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:45586.

Os setores produtivos²² e de comércio e serviços²³ também passam pelo mesmo processo de queda da arrecadação durante a pandemia, que é revertida a partir do começo de 2021. Neste momento, com a retomada da atividade econômica, a arrecadação de ICMS nestes setores inicia uma trajetória de aumento até o fim de 2021. Em 2022, estes setores apresentaram relativa estabilidade, sem grandes variações na arrecadação.

Os demais itens, incluindo dívida ativa e outras fontes não abrangidas pelas outras classificações, são pouco representativos. Em janeiro de 2020, pré-pandemia, a arrecadação com esses itens totalizou R\$ 39,5 bilhões. Os movimentos de queda da atividade econômica e posterior recuperação também são observados nessa rubrica. Em janeiro de 2022, a arrecadação com o tributo alcançou R\$ 44,5 bilhões, revertida parcialmente durante o ano.

A Tabela 4 apresenta valores de receitas e de despesas dos estados e do Distrito Federal em 2022 e 2023 para o primeiro quadrimestre. Fica nítido o efeito das LC's 192 e 194 para a arrecadação dos entes no período. As receitas primárias dos governos estaduais e do Distrito Federal tiveram queda real de 2% no primeiro quadrimestre de 2023 em relação ao mesmo período de 2022. O resultado reflete uma combinação de fatores, como a variação negativa das receitas tributárias e a variação positiva das receitas com contribuições.

Em 2023, a receita líquida com ICMS somou R\$ 120,4 bilhões no primeiro quadrimestre, queda real de 19,5% em relação a 2022. Os recolhimentos de outros tributos, como IPVA, ITCD, IRRF, entre outros, registraram aumento real de 12,3% em 2023 em relação ao ano anterior.

TABELA 4. RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NO PRIMEIRO QUADRIMESTRE (R\$ MILHÕES DE JUNHO/2023)

Discriminação	2022	2023	Var. % real
1 - Receita primária total	364.803,17	357.499,23	-2,0%
1.1 - Impostos, taxas e contribuições de melhoria	211.983,78	190.523,96	-10,1%
1.1.1 - ICMS	149.595,83	120.410,82	-19,5%
1.1.2 - IPVA	27.107,37	31.199,52	15,1%
1.1.3 - ITCD	3.257,64	3.372,65	3,5%
1.1.4 - IRRF	17.819,77	20.476,60	14,9%
1.1.5 - Outras Receitas tributárias	14.203,16	15.064,36	6,1%
1.2 - Contribuições	21.940,63	35.573,00	62,1%
1.3 - Receitas primárias patrimoniais	12.486,66	10.583,07	-15,2%
1.4 - Transferências correntes	104.327,01	103.269,41	-1,0%
1.4.1 - Cota-Parte do FPE e FPM	45.373,35	46.879,41	3,3%
1.4.2 - Transferências do Fundeb	34.657,43	34.525,57	-0,4%
1.4.3 - Demais transferências	24.296,23	21.864,43	-10,0%
1.5 - Demais receitas correntes	14.065,10	15.015,24	6,8%
1.6 - Receitas de capital primárias	0,00	2.534,55	-
2 - Despesas primárias	290.305,65	318.053,02	9,6%
2.1 - Pessoal e encargos sociais	162.708,46	197.275,80	21,2%
2.2 - Outras despesas correntes	98.862,20	94.777,04	-4,1%
2.3 - Investimentos	25.808,85	23.073,08	-10,6%
2.4 - Inversões financeiras	2.926,14	2.927,11	0,0%
3. Resultado primário	74.497,52	39.446,21	-47,1%

Fonte: Anexo 6 do RREO e Secretaria do Tesouro Nacional, Elaboração: IFI.

** Para compatibilizar os dados entre todos os estados, deduziu-se do ICMS e da rubrica "Outras despesas correntes" a conta "Transferências constitucionais e legais", visto que há estados que não apresentam a conta do ICMS líquido de transferências a municípios. Além disso, se imputou as transferências do Fundeb, da STN²⁴, às receitas e às despesas correntes nos casos em que o RREO não informou o valor.

²² O setor produtivo se refere à soma da arrecadação dos setores primário e secundário, exceto bens e serviços relativos a combustíveis e energia elétrica.

²³ O setor comércio e serviços se refere ao setor terciário, exceto os relacionados a combustíveis e energia elétrica

²⁴ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/>.

As receitas com contribuições totalizaram R\$ 35,6 bilhões em 2023 até abril, um aumento real de 62,1%, resultante dos movimentos de aumentos salariais ocorridos em 2023, que afetaram as contribuições relativas ao RPPS. As transferências recebidas da União totalizaram R\$ 103,3 bilhões, uma queda real de 1,0%, o que, entre outros aspectos, advém dos ganhos com o Imposto de Renda e com o IPI em 2023 e da variação negativa do Fundeb, que tem uma base de cálculo menor pela perda de ICMS, apesar de relativo aumento da complementação da União ao fundo²⁵.

As despesas primárias dos estados, por sua vez, cresceram 9,6%, em termos reais, nos primeiros quatro meses de 2023. Ainda de acordo com a Tabela 1, esse incremento foi impulsionado pelas despesas de pessoal, que saltaram 21,2% no período, para R\$ 197,3 bilhões. Entre o ano passado e o atual, os governos estaduais praticaram reajustes ao funcionalismo, medida que afeta tanto os funcionários da ativa quanto os inativos.

As outras despesas correntes somaram R\$ 94,8 bilhões no primeiro quadrimestre, uma redução de 4,1% em relação a 2022. As despesas com investimento, por outro lado, apresentaram uma queda de 10,6%, totalizando R\$ 23,1 bilhões até abril. Cabe ressaltar que o montante de investimentos em 2022, de R\$ 25,8 bilhões, configurou aumento de 149,4% em relação a 2021. As despesas com inversões financeiras, por sua vez, totalizaram R\$ 2,9 bilhões, mantendo estabilidade em relação ao primeiro quadrimestre de 2022.

Como mencionado anteriormente nesta análise, até dezembro de 2021 os governos estavam proibidos de conceder reajuste salarial aos servidores e de criar outras despesas de caráter continuado (limitações impostas pela Lei Complementar nº 173, de 2020). Isso, somado ao aumento nos preços dos combustíveis (que impulsionou a arrecadação de ICMS), abriu espaço nos orçamentos dos estados para a realização de investimentos em 2022, ressaltando-se, também, o fato de ser um ano eleitoral, em que os gastos tendem a aumentar.

Dessa forma, o resultado primário acima da linha, no acumulado de 2023 até abril, totalizou R\$ 39,5 bilhões, uma queda real de 47,1% contra o mesmo período de 2022, influenciada, principalmente, pelos reajustes salariais e pela perda de arrecadação com o ICMS em 2023.

De acordo com a Tabela 5, houve uma melhora relativa nas receitas primárias em 19 das 27 unidades federativas. Essas variações decorreram de dois movimentos: do lado das receitas, houve ganhos com contribuições e perdas oriundas das mudanças na legislação relativa ao ICMS, cujo resultado líquido foi a redução da receita em todos os estados e no Distrito Federal, enquanto, pelo lado das despesas, houve aumentos salariais concedidos ao funcionalismo. Mas, apesar da quantidade de estados com ganhos de receita, o volume de receita perdida foi maior, dado o peso de alguns estados que apresentaram perdas de receita, como foi o caso de São Paulo.

Ainda em relação às despesas, nem todos os estados tiveram aumento em 2023 na comparação com 2022. Em Alagoas, por exemplo, houve redução devido ao pagamento de restos a pagar em 2022, sem contrapartida em 2023. O Maranhão apresentou redução devido à queda nos investimentos e outras despesas correntes no primeiro quadrimestre de 2023. São Paulo, apesar do aumento dos investimentos e gastos com pessoal, teve redução de 30,8% nas outras despesas correntes. O aumento das despesas nos demais estados é principalmente devido aos reajustes salariais concedidos pelos governos regionais.

Com a combinação de fatores, quase todos os estados apresentaram piora no resultado primário do primeiro quadrimestre de 2023, com exceção de Alagoas, Roraima, Rondônia, Maranhão e Pernambuco, que apresentaram superávits superiores aos observados em 2022.

²⁵ A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, determina que a complementação da União ao Fundeb será de 23% do valor dos da contribuição dos Estados e Municípios, aumentando progressivamente o percentual, de 12% em 2021, até 23% em 2026.

TABELA 5. RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA NO PRIMEIRO QUADRIMESTRE POR UF (R\$ BILHÕES DE MAI/2023)

UF	2022			2023			Variação real %		
	Receita	Despesa	Primário	Receita	Despesa	Primário	Receita	Despesa	Primário
AC	2,8	2,0	0,9	2,9	2,4	0,5	2,2%	22,7%	-45,5%
AL	4,6	4,7	-0,1	5,1	4,5	0,6	11,1%	-5,3%	-531,4%
AM	7,4	6,1	1,3	7,6	7,6	0,0	3,7%	25,6%	-98,7%
AP	2,6	1,4	1,2	2,6	1,8	0,8	-1,6%	27,8%	-35,4%
BA	18,2	14,8	3,4	18,5	17,7	0,8	1,6%	19,6%	-76,1%
CE	10,1	7,9	2,2	10,5	8,9	1,6	3,8%	12,6%	-27,8%
DF	10,1	9,1	1,0	10,4	9,8	0,6	3,5%	7,9%	-37,1%
ES	7,4	6,4	1,0	7,1	7,0	0,1	-3,4%	10,2%	-90,5%
GO	12,3	11,1	1,2	12,7	12,0	0,7	2,9%	8,0%	-43,3%
MA	7,8	6,9	0,9	7,9	6,5	1,3	1,0%	-5,1%	47,8%
MG	32,9	26,9	6,0	33,2	32,1	1,1	0,9%	19,4%	-82,0%
MS	6,4	5,5	0,9	7,3	6,5	0,8	14,1%	19,0%	-15,6%
MT	10,1	6,7	3,4	10,6	9,0	1,6	5,1%	35,2%	-53,8%
PA	12,0	9,1	2,8	12,2	11,5	0,6	1,5%	26,4%	-78,7%
PB	6,1	5,1	1,0	5,7	4,8	0,9	-6,5%	-5,0%	-13,7%
PE	12,8	10,1	2,7	13,8	10,9	2,9	7,9%	8,6%	5,4%
PI	5,0	3,9	1,1	5,9	4,9	1,0	17,1%	26,8%	-15,7%
PR	20,3	14,9	5,4	19,5	17,2	2,3	-4,1%	15,3%	-57,6%
RJ	31,1	22,6	8,5	28,5	23,5	5,1	-8,3%	3,7%	-40,4%
RN	5,0	4,6	0,4	5,8	5,8	0,0	15,0%	24,8%	-96,1%
RO	3,9	3,5	0,4	4,3	3,6	0,7	8,0%	2,1%	57,4%
RR	2,4	1,9	0,5	2,4	1,7	0,7	-0,4%	-11,4%	42,6%
RS	18,8	16,1	2,8	22,9	22,1	0,7	21,4%	37,8%	-73,5%
SC	14,0	11,1	3,0	13,7	11,9	1,9	-2,4%	7,2%	-37,9%
SE	4,1	3,2	0,9	4,4	3,7	0,7	6,4%	16,7%	-29,1%
SP	92,4	71,6	20,8	77,6	66,6	11,0	-16,0%	-7,0%	-47,1%
TO	4,1	3,3	0,8	4,6	3,9	0,7	12,3%	17,8%	-11,8%
Total	364,8	290,3	74,5	357,5	318,1	39,4	-2,0%	9,6%	-47,1%

Fonte: Anexo 6 do RREO e Secretaria do Tesouro Nacional, Elaboração: IFI.

* Para compatibilizar os dados entre todos os estados, deduziu-se do ICMS e da rubrica "Outras despesas correntes" a conta "Transferências constitucionais e legais", visto que há estados que não apresentam a conta do ICMS líquido de transferências a municípios. Além disso, se imputou as transferências do Fundeb, da STN, às receitas e às despesas correntes nos casos em que o RREO não informou o valor.

Em suma, a partir das informações aqui disponibilizadas, o principal desafio para as finanças dos estados e do Distrito Federal será equilibrar as contas em um contexto de aumento permanente de despesas (oriundo dos reajustes) e de perda permanente de receita do ICMS. Em resposta a essa perda de arrecadação, alguns estados já iniciaram um movimento de aumento das alíquotas modais do ICMS, o que atenuará os impactos sobre as receitas nos próximos meses. A medida, a priori, não altera as alíquotas do tributo incidentes sobre a gasolina, etanol, óleo diesel, GLP e GNV, sobre os quais incidem alíquotas *ad rem* monofásicas nacionais, fixadas pelo Confaz em virtude da LC nº 192, mas afeta a arrecadação dos demais itens não excepcionalizados.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2023			2024		
	Junho	Julho	Comparação	Junho	Julho	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	2,28	2,28	=	1,22	1,22	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	10.672,73	10.647,66	▼	11.341,24	11.294,10	▼
IPCA – acum. (% no ano)	5,52	5,20	▼	4,00	3,88	▼
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,10	5,02	▼	5,18	5,09	▼
Ocupação - crescimento (%)	0,75	0,75	=	0,68	0,68	=
Massa salarial - crescimento (%)	4,28	4,28	=	1,22	1,22	=
Selic – fim de período (% a.a.)	12,75	12,00	▼	10,50	9,50	▼
Juros reais ex-ante (% a.a.)	6,63	6,37	▼	5,38	5,77	▲
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-1,19	-1,20	▼	-1,33	-1,33	=
dos quais Governo Central	-0,79	-0,80	▼	-0,93	-0,93	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	7,35	7,01	▼	6,88	6,09	▼
Resultado Nominal (% do PIB)	-8,54	-8,20	▲	-8,21	-7,43	▲
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	76,74	76,40	▼	80,88	79,78	▼