

FINANÇAS PÚBLICAS

Finanças públicas estaduais em 2020

Sumário

A deflagração da pandemia da Covid-19 pontuou a economia brasileira em 2020, assim como as finanças públicas. A trajetória das contas públicas subnacionais é passível de compreensão a partir dos efeitos iniciais da quarentena sobre a economia e, posteriormente, pelo impacto da resposta federal sobre as receitas estaduais.

A prescrição de isolamento social levou a uma acentuada retração da atividade econômica, com repercussões sobre a arrecadação tributária. A queda da receita reduziu a capacidade dos governos subnacionais de lidar com os desafios sanitários impostos pela pandemia. As finanças públicas estaduais, contudo, foram em certa medida blindadas pelos mecanismos compensatórios implementados pelo governo federal através a Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020 e a Medida Provisória (MP) nº 938/2020. Essas medidas previam repasses de recursos aos governos subnacionais, suspensão do serviço de dívida junto ao governo federal e contenção de despesas com pessoal.

Os repasses do governo federal turbinaram a receita estadual e, na média Brasil, observaram-se ganhos reais da receita corrente líquida e da receita primária. Aumentos das despesas primárias correntes, por sua vez, foram evitados por dispositivo legal que suspendia reajustes salariais do funcionalismo e reestruturações de carreira onerosas aos cofres público e criaram espaço fiscal para o aumento do investimento. A combinação dessas medidas criou as condições necessárias para alavancar o *superavit* primário de diversas unidades da federação.

A suspensão do pagamento de amortização de juros refinanciada pela Lei nº 9496/1997 e a possibilidade de negociação do adiamento dos desembolsos referentes aos serviços da dívida junto a organismos multilaterais e bancos federais permitiram que o *superavit* primário fosse convertido em disponibilidade de caixa.

Nesse período, o crescimento da dívida consolidada pode ser atribuído principalmente à desvalorização do real. Como o saldo decorrente do não pagamento do serviço da dívida será incorporado à dívida consolidada somente em janeiro de 2022 (Inciso I do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 173/2020), o estoque da dívida ainda não foi afetado pela suspensão dos desembolsos com juros e amortização.

Assim, ainda que a pandemia da Covid-19 tenha afetado duramente a economia brasileira (com uma expectativa de uma queda de 4,3% do produto em 2020, de acordo com estimativa divulgada pela *Visão Geral da Carta de Conjuntura*¹), as medidas compensatórias adotadas para lidar com a situação repercutiram direta e indiretamente sobre variáveis como dívida, receitas e despesas das Unidades da Federação.

Mônica Mora

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

monica.mora@ipea.gov.br

Divulgado em 24 de fevereiro de 2021.

1. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201221_cc_49_nota_33_visao_geral.pdf>.

1 Introdução

A deflagração da pandemia da Covid-19 pontuou a economia brasileira em 2020, assim como as finanças públicas. A prescrição de isolamento social levou a uma acentuada retração da atividade econômica, com repercussões sobre a arrecadação tributária. Neste contexto, foi proposta a Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, e a Medida Provisória (MP) nº 938/2020.

As medidas para lidar com a crise estabeleceram a transferência de recursos para compensar as perdas de arrecadação, interromperam o pagamento do serviço da dívida atrelada à Lei nº 9.496/1997 e instituíram medidas de contenção da despesa, tais como a suspensão de novos reajustes salariais e a proibição de mudanças na estrutura de carreira com impacto sobre a folha salarial e de majoração de auxílios, vantagens ou benefícios de qualquer natureza. A dinâmica das finanças públicas em 2020 está associada à retração da atividade economia e aos mecanismos utilizados para lidar com a pandemia. O objetivo deste texto é buscar desvendar os principais efeitos da crise, e da resposta a ela, sobre as finanças públicas estaduais.

2 Endividamento estadual

O endividamento estadual alcançou, em dezembro de 2020, R\$ 1 trilhão, ou seja, 14% do produto interno bruto (PIB), conforme mostra a tabela 1. Observou-se um aumento da Dívida Consolidada (DC) em 2020 da ordem de 3%, em termos reais, que não foi acompanhado pela Dívida Consolidada Líquida (DCL), a qual teve queda de 1%.

A DC basicamente se distribui entre compromissos externos e dívida contratual interna. Atualmente, grande parte da dívida estadual tem como credor a União, em decorrência do processo de consolidação do passivo estadual através da Lei nº 9.496/1997.² Com mais de 70% do endividamento estadual atrelado a critérios bem definidos, a trajetória da dívida estadual deveria ser previsível. Em 2020, a dívida contratual interna cresceu somente 1%.³

Entretanto, a dívida externa, ainda que menos expressiva, está sujeita ao risco cambial. Em face disso, a desvalorização do real perante o dólar em 2020 levou a um aumento real de 19% da dívida externa. Ainda que esta representasse somente 14% da DC, sua expansão explica 75% do aumento da DC (ou seja, R\$ 22 bilhões de R\$30 bilhões).

A DCL, contudo, apresentou em 2020 uma queda (-1%). A discrepância entre ambas pode ser atribuída à elevação expressiva das deduções (36%). O aumento das disponibilidades de caixa mais do compensou a retração dos haveres financeiros, conforme se observa na tabela 1.

2. Os parâmetros posteriormente foram revistos pelas LCs nº 148, de 25 de novembro de 2014, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

3. Aparentemente, houve uma mudança de critérios para a classificação de empréstimos internos e reestruturação da dívida.

TABELA 1

Dívida Consolidada Líquida 2019-2020

(Em R\$ de dez/2020)

	2019	2020	Var%
Dívida consolidada - DC (I)	966.016	995.754	0,0
Dívida Mobiliária	6	8	0,2
Dívida Contratual	880.971,2	913.017,4	0,0
Interna	764.432	774.507	0,0
Empréstimos Internos	661.784	421.485	- 0,4
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	69.649	318.959	3,6
Financiamentos Internos	14.372	15.482	0,1
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	15.040	14.817	- 0,0
Demais Dívidas Contratuais	3.587	3.765	0,0
Externa	116.540	138.511	0,2
Empréstimos Externos	98.624	118.062	0,2
Financiamentos Externos	17.916	20.449	0,1
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) Vencidos e Não Pagos	113.979	154.753	0,4
Outras Dívidas	67.868	112.168	0,7
Deduções (II)	113.979	154.753	0,4
Disponibilidade de Caixa	67.868	112.168	0,7
Disponibilidade de Caixa Bruta	122.608,3	172.654	0,4
(-) Restos a Pagar Processados	78.827	72.468	- 0,1
Demais Haveres Financeiros	46.111	42.585	- 0,1
Dívida consolidada líquida (DCL) (III) = (I - II)	852.036,8	841.001	- 0,0
Receita corrente líquida - RCL (IV)	719.561	736.562	0,0
(-) Transferências Obrigatórias da União Relativas às Emendas Individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (V)	317	467	0,5
= Receita corrente líquida ajustada para para cálculo dos limites de endividamento (VI) = (IV - V)	719.244	736.095	0,0
% da DC sobre a RCL ajustada (I/VI)	0	0	- 0,0
% da DCL sobre a RCL ajustada (III/VI)	0	0	- 0,1
Limite definido por resolução do senado federal	1.390.188	1.423.710	0,0
Limite de alerta (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF)	1.251.169	1.281.339	0,0
Outros Valores Não Integrantes da DC	-	-	-
Precatórios Anteriores a 05/05/2000	4.955	2.249	- 0,5
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (Não incluídos na DC)	3.192	5.245	0,6
Passivo Atuarial	2.200.367	1.759.703	- 0,2
Insuficiência Financeira	24.087	11.982	- 0,5
Depósitos e Consignações Sem Contrapartida	38.360	38.467	0,0
RP Não-Processados	27.254	29.554	0,1
Antecipações de Receita Orçamentária - ARO	-	-	-
Dívida Contratual de PPP	3.094	7.427	1,4
Apropriação de Depósitos Judiciais	28.985	29.490	0,0

Fonte: RGF.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O crescimento das disponibilidades de caixa ocorreu em praticamente todas as Unidades da Federação (UFs), conforme mostra a tabela 2, seja em termos absolutos, ou como proporção da RCL. É interessante observar que pleiteantes à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (Rio Grande do Sul e Minas Gerais), além do Rio de Janeiro, não acumularam disponibilidades de caixa em 2020.

O padrão observado nas disponibilidades de caixa não decorreu somente do aumento da RCL. Alguns dos estados com queda da RCL conseguiram acumular disponibilidades de caixa, como se observa no caso de São Paulo (tabela 4), e pode-se atribuir isso ao não pagamento do serviço da dívida. O *superavit* primário nesses estados foi acumulado sob a forma de disponibilidade de caixa, mais do que compensando uma eventual retração da receita.

TABELA 2

Disponibilidades de Caixa

(Em R\$ bilhões de dez/2020 e em % da RCL)

	Em R\$			Em % da RCL		Aumento
	2019	2020	Var. %	2019	2020	
AC	0,79	1,02	28,8%	14,2%	17,9%	3,8%
AL	1,87	3,20	71,0%	20,9%	31,8%	10,9%
AM	2,99	3,99	33,4%	19,1%	24,2%	5,1%
AP	2,01	2,74	36,3%	34,5%	46,2%	11,7%
BA	3,68	5,82	58,3%	10,2%	15,4%	5,2%
CE	3,95	5,69	43,8%	18,1%	25,8%	7,7%
DF	0,73	2,11	187,0%	3,1%	8,4%	5,3%
ES	4,99	5,92	18,8%	30,1%	37,9%	7,7%
GO	1,49	3,08	106,5%	5,8%	11,7%	5,9%
MA	0,94	1,87	98,6%	6,1%	11,5%	5,4%
MG				0,0%	0,0%	0,0%
MS	1,47	3,29	124,0%	11,7%	23,4%	11,7%
MT	1,59	5,45	243,3%	8,9%	26,6%	17,8%
PA	2,70	4,58	69,5%	11,9%	18,9%	7,0%
PB	1,89	3,14	65,8%	17,7%	27,8%	10,1%
PE	2,48	3,93	58,5%	9,4%	14,4%	5,1%
PI	0,39	2,25	477,8%	3,9%	19,1%	15,2%
PR	10,25	13,85	35,1%	25,2%	34,4%	9,2%
RJ				0,0%	0,0%	0,0%
RN	0,34	0,02	-95,1%	3,2%	0,2%	-3,0%
RO	2,38	3,32	39,2%	29,4%	38,0%	8,6%
RR	0,30	1,20	305,5%	6,7%	27,6%	20,9%
RS				0,0%	0,0%	0,0%
SC	2,88	4,82	67,4%	11,0%	17,9%	7,0%
SE	0,44	0,84	93,1%	5,2%	9,7%	4,5%
SP	16,43	28,09	71,0%	9,8%	17,0%	7,2%
TO	0,89	1,96	120,7%	10,6%	21,9%	11,3%
Total Geral	67,87	112,17	65,3%	9,4%	15,2%	5,8%

Fonte: RGF.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA 3

Receita Corrente Líquida

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	2019	2020	Var. %
AC	5,6	5,7	1,8%
AL	8,9	10,1	12,5%
AM	15,7	16,5	5,1%
AP	5,8	5,9	1,8%
BA	36,1	37,9	5,0%
CE	21,8	22,0	0,9%
DF	23,5	25,1	6,5%
ES	16,5	15,6	-5,5%
GO	25,6	26,4	2,7%
MA	15,4	16,3	5,8%
MG	67,0	70,6	5,4%
MS	12,6	14,1	12,1%
MT	17,9	20,5	14,2%
PA	22,7	24,2	6,7%
PB	10,7	11,3	5,4%
PE	26,5	27,2	2,8%
PI	9,9	11,8	18,9%
PR	40,7	40,3	-1,1%
RJ	61,2	59,5	-2,8%
RN	10,6	10,9	2,4%
RO	8,1	8,7	7,8%
RR	4,4	4,3	-1,3%
RS	41,6	42,1	1,2%
SC	26,2	26,9	2,4%
SE	8,4	8,7	3,6%
SP	167,7	165,2	-1,5%
TO	8,4	9,0	7,0%
Brasil	719,6	736,6	2,4%

Fonte: RGF.

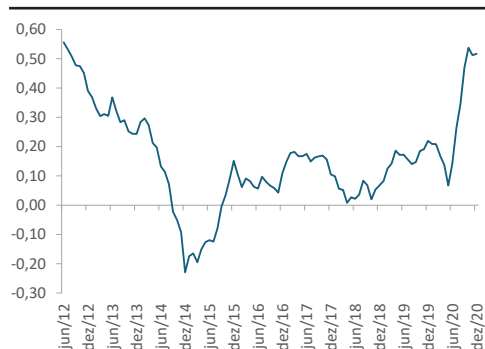
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

3 Superavit primário



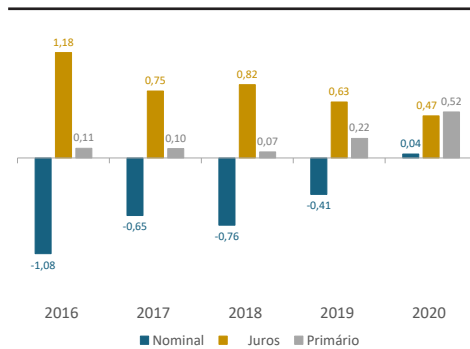
A elevação do *superavit* primário dos governos estaduais no acumulado dos últimos doze meses em percentual do PIB, segundo o conceito abaixo da linha, caracterizou o ano de 2020. O aumento observado entre maio e dezembro de 2020, passando de 0,07% do PIB para 0,52% do PIB, levou ao melhor resultado desde julho de 2012 (gráfico 1) e à obtenção de um resultado nominal positivo, ou seja, o primário foi mais do que suficiente para quitar os juros devidos no período (gráfico 2).

GRÁFICO 1
Resultado Primário - Conceito Abaixo da Linha (BCB)
- Governos Estaduais
(Em % do PIB)



Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

GRÁFICO 2
Resultado Fiscal - Governos Estaduais - 2016 a 2020 -
Conceito Abaixo da Linha
(Em % do PIB)



Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Desde a promulgação da Lei nº 9.496/1997, o *superavit* primário foi almejado pelos estados, com o propósito de pagar compromissos junto aos seus credores. Boa parte dos estados comprometia aproximadamente 13% da sua receita com o serviço da dívida refinanciada. Ao contrário do padrão observado nos anos anteriores, o aumento das disponibilidades de caixa em paralelo ao aumento do *superavit* primário sugere algo distinto, o que é reforçado pelo *superavit* nominal no acumulado do ano.

As medidas compensatórias instituídas pela LC nº 173/2020, de reposição de receita em um contexto de virtual congelamento dos gastos com pessoal, criaram as condições necessárias para o aumento do *superavit* primário, enquanto a suspensão do pagamento do serviço da dívida reduziu o pagamento de juros nominais. A combinação dessas medidas levou a um aumento das disponibilidades de caixa e a um *superavit* nominal positivo.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por sua vez, calcula o *superavit* primário com base na diferença entre receitas e despesas primárias (metodologia “acima da linha”), como mostra a tabela 4. Apesar de esses números serem obtidos a partir de metodologias diferentes, constata-se que ambas as estatísticas sugerem a mesma tendência: o crescimento do *superavit* primário.

TABELA 4

Superávit primário - conceito acima da linha
(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	2019	2020	var%
Despesa Primária	729,50	731,09	0,2%
Receita Primária	780,70	796,17	2,0%
Superávit Primário	51,20	65,08	27,1%

Fonte: Anexo 6, do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Os efeitos da recessão econômica decorrente da pandemia da Covid-19 sobre a arrecadação foram mais do que compensados pelas medidas compensatórias, levando ao crescimento da receita de R\$ 16 bilhões e à virtual estabilidade da despesa. Assim, o *superávit* primário em 2020, segundo o conceito acima da linha, superou em 27% o observado em 2019.

O desempenho dos estados em 2020 não foi uniforme, conforme se nota quando é analisado o comportamento do *superávit* primário. Algumas UFs obtiveram excelentes resultados, com um crescimento expressivo do *superávit*, enquanto em outras houve uma deterioração do resultado *vis-à-vis* 2019.

TABELA 5

Superávit primário
(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	2019	2020	Var%
AC	0,71	0,58	-18,3%
AL	1,05	1,32	26,4%
AM	1,63	1,22	-24,9%
AP	1,12	1,21	7,9%
BA	1,05	2,98	182,6%
CE	1,36	1,70	24,8%
DF	0,18	1,64	798,4%
ES	2,36	1,40	-40,4%
GO	2,43	2,73	12,4%
MA	0,72	0,65	-9,9%
MG	4,94	5,86	18,7%
MS	0,77	2,30	197,3%
MT	1,53	3,47	127,4%
PA	1,05	1,02	-2,2%
PB	0,78	1,45	86,6%
PE	1,06	2,06	93,7%
PI	- 1,04	1,82	-275,7%
PR	1,17	0,02	-98,3%
RJ	2,47	2,26	-8,8%
RN	0,67	0,21	-69,2%
RO	1,05	1,63	55,1%
RR	1,30	0,74	-43,2%
RS	0,70	2,87	310,2%
SC	2,08	2,68	28,9%
SE	0,31	0,50	60,6%
SP	19,16	19,96	4,2%
TO	0,59	0,78	32,1%
Brasil	51,20	65,08	27,1%

Fonte: Anexo 6 do RREO

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O aumento do *superávit* primário deu-se em um contexto de queda dos gastos com serviços da dívida (tabela 6), retração essa associada à suspensão do pagamento das prestações do refinanciamento patrocinado pela Lei nº 9.496/1997, prevista pela LC nº 173/2020.

Houve uma redução do gasto com serviço da dívida de 50% no Brasil (ou seja, um aumento do espaço fiscal da ordem de R\$ 23 bilhões). A variância em termos de Brasil é bastante significativa, mas foi muito mais expressiva para a grande maioria das UFs. Nota-se que em estados como Goiás a queda chegou a 93%, enquanto, em São Paulo, a retração alcançou R\$ 14 bilhões.

TABELA 6

Serviço da Dívida

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	2019			2020			Var%	Diferença em R\$
	Juros	Amortização	Serviço da Dívida	Juros	Amortização	Serviço da Dívida		
AC	0,21	0,30	0,50	0,11	0,25	0,36	-28,3%	- 0,14
AL	0,38	0,25	0,63	0,14	0,19	0,33	-48,2%	- 0,30
AM	0,36	0,62	0,98	0,18	0,41	0,59	-39,8%	- 0,39
AP	0,07	0,09	0,16	0,00	0,15	0,15	-5,2%	- 0,01
BA	0,99	0,96	1,94	0,54	0,93	1,47	-24,3%	- 0,47
CE	0,65	1,01	1,66	0,43	1,04	1,47	-11,4%	- 0,19
DF	0,30	0,36	0,66	0,13	0,24	0,37	-43,3%	- 0,29
ES	0,34	0,23	0,57	0,16	0,29	0,45	-22,0%	- 0,13
GO	0,68	0,51	1,19	0,04	0,05	0,09	-92,6%	- 1,10
MA	0,41	0,66	1,07	0,14	0,28	0,42	-60,7%	- 0,65
MG	0,05	0,30	0,35	0,05	0,22	0,26	-23,8%	- 0,08
MS	0,37	0,24	0,62	0,11	0,14	0,25	-59,2%	- 0,36
MT	0,50	1,57	2,07	0,19	0,32	0,50	-75,6%	- 1,56
PA	0,22	0,39	0,61	0,12	0,29	0,42	-31,9%	- 0,20
PB	0,15	0,19	0,34	0,06	0,10	0,16	-52,6%	- 0,18
PE	0,73	1,07	1,81	0,37	0,92	1,30	-28,3%	- 0,51
PI	0,40	0,62	1,02	0,19	0,39	0,58	-42,9%	- 0,44
PR	0,73	0,58	1,30	0,32	0,49	0,81	-38,1%	- 0,50
RJ	0,13	0,59	0,73	0,39	0,45	0,84	14,8%	0,11
RN	0,06	0,14	0,21	0,03	0,09	0,12	-42,3%	- 0,09
RO	0,15	0,20	0,35	0,10	0,18	0,28	-19,4%	- 0,07
RR	0,09	0,14	0,23	0,04	0,11	0,15	-33,4%	- 0,08
RS	0,38	0,55	0,93	0,24	0,63	0,87	-6,2%	- 0,06
SC	1,06	0,99	2,06	0,38	0,85	1,22	-40,4%	- 0,83
SE	0,16	0,30	0,46	0,09	0,25	0,34	-26,7%	- 0,12
SP	12,59	8,05	20,65	2,93	3,85	6,77	-67,2%	- 13,87
TO	0,17	0,33	0,50	0,11	0,36	0,48	-4,5%	- 0,02
Brasil	22,34	21,25	43,59	7,58	13,48	21,06	-51,7%	- 22,53

Fonte: Anexo 6 do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

4 Despesas primárias

As despesas primárias mantiveram-se virtualmente estáveis (+0,2%) quando se compara 2020 com o ano anterior (tabela 7). Não obstante a forte concentração do gasto primário em despesas primárias correntes (94%), constata-se uma elevação de 23% da despesa primária de capital de R\$ 8 bilhões, contrapondo-se à queda da despesa primária corrente de R\$ 6 bilhões.

A retração da despesa primária corrente em termos agregados decorreu primordialmente da diminuição em termos reais do gasto com pessoal e de outras despesas. A tendência à queda do gasto com pessoal não foi uniforme em todas as UFs. Conforme se nota na tabela 8, os maiores estados (47% do total do gasto em 2020) mantiveram estável ou reduziram sua despesa com funcionalismo e aposentados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) entre 2019 e 2020. Entretanto, observa-se, no mesmo período, um aumento dessa rubrica em algumas unidades da federação, como Alagoas e Paraíba.

TABELA 7

Despesas Primárias

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	2019	2020	Var. %
DESPESAS CORRENTES (XIII)	717,02	695,85	-3,0%
Pessoal e Encargos Sociais	461,57	454,08	-1,6%
Juros e Encargos da Dívida (XIV)	22,34	7,58	-66,1%
Outras Despesas Correntes	320,61	305,02	-4,9%
Transferências Constitucionais e Legais	21,56	13,54	-37,2%
Demais Despesas Correntes	202,90	211,90	4,4%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XV) = (XIII - XIV)	694,68	688,27	-0,9%
DESPESAS DE CAPITAL (XVI)	56,52	56,86	0,6%
Investimentos	30,11	34,78	15,5%
Inversões Financeiras	5,17	8,60	66,4%
Concessão de Empréstimos e Financiamentos (XVII)	0,46	0,56	23,3%
Demais Inversões Financeiras	4,71	8,03	70,6%
Amortização da Dívida (XX)	21,25	13,48	-36,6%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXI) = (XVI - XVII - XVIII - XIX - XX)	34,82	42,82	23,0%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XXIII) = (XV + XXI)	729,50	731,09	0,2%

Fonte: Anexo 6 do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA 8

Despesa com Pessoal

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	2019	2020	Var. %
AC	3,90	3,88	-0,4%
AL	5,33	6,07	14,0%
AM	8,38	8,79	4,9%
AP	2,69	3,03	12,9%
BA	23,34	22,98	-1,6%
CE	12,16	11,91	-2,0%
DF	13,65	13,17	-3,5%
ES	7,99	8,05	0,8%
GO	18,62	16,50	-11,4%
MA	9,34	8,79	-6,0%
MG	49,85	50,02	0,3%
MS	8,57	8,59	0,2%
MT	12,71	13,29	4,6%
PA	13,35	13,43	0,6%
PB	6,87	7,38	7,5%
PE	17,02	16,53	-2,9%
PI	7,62	6,12	-19,7%
PR	27,36	26,80	-2,0%
RJ	42,99	40,81	-5,1%
RN	7,87	8,68	10,3%
RO	4,61	4,57	-0,9%
RR	2,50	2,30	-8,1%
RS	32,05	31,07	-3,1%
SC	16,32	16,24	-0,4%
SE	5,42	5,64	4,1%
SP	95,17	93,27	-2,0%
TO	5,88	6,16	4,7%
Brasil	461,57	454,08	-1,6%

Fonte: Anexo 6 do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O gasto com investimento cresceu 16% entre 2019 e 2020. Essa rubrica respondeu por 81% da despesa primária de capital em 2020, mas representou somente 5% do gasto primário total. Assim, o maior espaço fiscal, associado à queda do dispêndio em serviço da dívida, permitiu aumentar as despesas primárias de capital, que ainda assim se mantiveram relativamente pouco significativas.

A análise dos investimentos por UF revela aumentos expressivos entre 2019 e 2020. Deve-se notar, contudo, que a base de comparação estava muito deprimida. Ainda assim, a mudança da composição do gasto, com a maior participação dos investi-

mentos, é uma boa sinalização, especialmente em estados com menor dinamismo econômico, como é o caso das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.



TABELA 9

Investimento

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	2019	2020	Var. %
AC	0,17	0,26	49,8%
AL	0,77	0,91	17,2%
AM	0,80	0,95	19,5%
AP	0,19	0,18	-4,4%
BA	2,49	2,31	-7,2%
CE	2,05	2,12	3,0%
DF	0,76	0,76	0,3%
ES	1,08	1,29	18,9%
GO	0,55	0,84	52,6%
MA	1,09	1,41	29,1%
MG	1,24	1,78	44,1%
MS	1,06	1,00	-5,4%
MT	0,85	1,15	34,8%
PA	1,34	2,26	68,1%
PB	0,48	0,42	-11,9%
PE	0,75	0,70	-6,2%
PI	0,62	0,79	26,7%
PR	2,06	3,32	61,5%
RJ	0,99	0,95	-3,7%
RN	0,62	0,50	-19,5%
RO	0,39	0,53	35,8%
RR	0,13	0,11	-20,8%
RS	0,98	0,73	-25,3%
SC	1,01	1,36	34,4%
SE	0,23	0,27	17,3%
SP	7,10	7,46	5,0%
TO	0,28	0,42	50,3%
Brasil	30,11	34,78	15,5%

Fonte: Anexo 6 do RREO

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

5 Receitas primárias

As receitas primárias cresceram 2% entre 2019 e 2020, a despeito da queda de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços (ICMS), dos demais tributos estaduais e do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme mostra a tabela 10. A retração da receita própria pode ser atribuída à perda de dinamismo da economia decorrente da pandemia da Covid-19. Entretanto, os mecanismos compensatórios instituídos por meio de LC nº 173, de 27 de maio de 2020, e da MP nº 938, de 02 de abril de 2020, pelo governo com a finalidade de atenuar os efeitos do isolamento social e do estado de calamidade pública sobre as finanças públicas estaduais mais do que contrabalançaram a diminuição de arrecadação.

Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) são uma importante fonte de informação para o acompanhamento da conjuntura fiscal dos estados. Entretanto, dado que os governos estaduais adotam frequentemente conceitos diferentes para registrar suas finanças, em alguns casos pode ser interessante consultar os portais de transparência, com a finalidade de obter dados mais coerentes. Em versões anteriores da *Carta de Conjuntura*, os dados de gasto com pessoal foram obtidos a partir de diversas fontes, com o propósito de superar essa limitação.

Há, em alguns casos, informações em diferentes anexos, que, contrapostas, permitem superar os obstáculos impostos pela heterogeneidade conceitual. O ICMS e as demais receitas tributárias partilhadas com os municípios são lançadas no anexo 6 do RREO supostamente líquidas de tributos e da parcela depositada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), enquanto no anexo 3 do RREO eles são registrados integralmente. Nem todos os estados aderiram a essa norma, muito embora um número crescente de UFs venha adotando a nova metodologia. Ainda que essa diretriz da STN seja seguida pela grande maioria das UFs, em 2020 estados como Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Roraima descontaram somente os depósitos realizados no Fundeb, enquanto os recursos destinados aos municípios, associados à partilha de tributo, são registrados como transferências.⁴ No caso específico de São Paulo, o ICMS corresponde ao valor integral do tributo.⁵

TABELA 10

Receitas Primárias

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	2019	2020	Var. %
RECEITAS CORRENTES (I)	783,17	794,31	1,4%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	484,57	466,18	-3,8%
ICMS	354,26	343,03	-3,2%
IPVA	40,40	36,79	-8,9%
ITCD	8,22	7,86	-4,5%
IRRF	48,46	49,12	1,3%
IPTU	1,09	1,15	5,6%
ISS	2,10	1,91	-9,0%
ITBI	0,43	0,53	21,9%
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	29,60	25,79	-12,8%
Contribuições	41,31	43,38	5,0%
Receita Patrimonial	34,88	23,88	-31,5%
Aplicações Financeiras (II)	11,02	5,77	-47,7%
Outras Receitas Patrimoniais	23,85	18,11	-24,1%
Transferências Correntes	185,93	226,17	21,6%
Cota-Parte do FPE	82,33	74,73	-9,2%
Cota-Parte do FPM	0,20	0,19	-6,4%
Cota-Parte do ITR	0,00	0,00	-20,6%
Transferências da LC 87/1996		0,02	
Transferências da LC nº 61/1989	3,84	4,04	5,2%
Transferências do FUNDEB	50,35	47,35	-6,0%
Outras Transferências Correntes	49,21	99,85	102,9%
Demais Receitas Correntes	36,48	34,70	-4,9%
Outras Receitas Financeiras (III)	0,38	0,27	-30,4%
Receitas Correntes Restantes	36,09	34,43	-4,6%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (IV) = (I - II - III)	771,76	788,28	2,1%
RECEITAS DE CAPITAL (V)	20,53	17,19	-16,3%
Operações de Crédito (VI)	10,54	8,67	-17,7%
Amortização de Empréstimos (VII)	0,56	0,43	-23,9%
Alienação de Bens	1,15	1,21	5,7%
Receitas de Alienação de Investimentos Temporários (VIII)	0,01	0,01	0,7%
Receitas de Alienação de Investimentos Permanentes (IX)	0,35	0,16	-55,0%
Outras Alienações de Bens	0,79	1,05	33,1%
Transferências de Capital	2,91	4,30	48,0%
Convênios	2,39	2,01	-15,9%
Outras Transferências de Capital	0,52	2,30	340,2%
Outras Receitas de Capital	5,38	2,58	-52,0%
Outras Receitas de Capital Não Primárias (X)	0,14	0,04	-71,3%
Outras Receitas de Capital Primárias	5,24	2,54	-51,4%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XI) = (V - VI - VII - VIII - IX - X)	8,93	7,89	-11,7%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XII) = (IV + XI)	780,70	796,17	2,0%

Fontes: Anexo 6 do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

4. Em 2019, o universo de estados que ainda não havia adotado a nova diretriz era maior.

5. O ICMS registrado nos anexos 3 e 6 é o mesmo.

Diante disso, nas tabelas 4, 7 e 10, foi feito o ajuste nas despesas e nas receitas primárias dos estados que ainda não adotaram a nova diretriz da STN, de modo a que todas as UFs passaram a apresentar o ICMS líquido de transferências.⁶ O ICMS registrado na tabela 10, portanto, é líquido de transferência, diferenciando-se do apresentado na tabela 11, que é integral, logo, sem descontos.

TABELA 11

Receita Corrente Líquida e ICMS

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2020)

	ICMS			RCL			Part. % ICMS na RCL		
	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %	2019	2020	Diferencial
AC	1,48	1,37	-6,9%	5,60	5,70	1,8%	26,4%	24,1%	-2,3%
AL	4,73	4,69	-0,7%	8,95	10,06	12,5%	52,9%	46,7%	-6,2%
AM	10,53	10,84	3,0%	15,66	16,46	5,1%	67,2%	65,9%	-1,4%
AP	0,99	1,01	2,7%	5,84	5,95	1,8%	16,9%	17,1%	0,2%
BA	25,83	24,90	-3,6%	36,09	37,88	5,0%	71,6%	65,7%	-5,8%
CE	13,74	13,22	-3,8%	21,83	22,03	0,9%	63,0%	60,0%	-2,9%
DF	8,54	8,65	1,3%	23,52	25,06	6,5%	36,3%	34,5%	-1,8%
ES	11,93	11,92	0,0%	16,55	15,64	-5,5%	72,1%	76,2%	4,2%
GO	17,79	17,81	0,1%	25,65	26,35	2,7%	69,4%	67,6%	-1,8%
MA	8,18	8,14	-0,5%	15,36	16,25	5,8%	53,3%	50,1%	-3,2%
MG	54,33	52,52	-3,3%	66,96	70,59	5,4%	81,1%	74,4%	-6,7%
MS	9,52	10,16	6,8%	12,55	14,07	12,1%	75,8%	72,2%	-3,6%
MT	11,83	12,83	8,5%	17,93	20,48	14,2%	66,0%	62,6%	-3,3%
PA	12,75	13,83	8,5%	22,67	24,20	6,7%	56,3%	57,2%	0,9%
PB	6,15	6,10	-0,8%	10,71	11,29	5,4%	57,4%	54,0%	-3,4%
PE	18,08	17,28	-4,4%	26,49	27,24	2,8%	68,3%	63,4%	-4,8%
PI	4,68	4,72	0,9%	9,90	11,77	18,9%	47,3%	40,1%	-7,2%
PR	32,29	31,39	-2,8%	40,69	40,25	-1,1%	79,4%	78,0%	-1,4%
RJ	38,62	38,69	0,2%	61,21	59,50	-2,8%	63,1%	65,0%	1,9%
RN	6,00	5,88	-2,0%	10,64	10,89	2,4%	56,4%	54,0%	-2,4%
RO	4,27	4,45	4,1%	8,09	8,72	7,8%	52,8%	51,0%	-1,8%
RR	1,17	1,24	6,2%	4,39	4,34	-1,3%	26,6%	28,6%	2,0%
RS	38,18	36,37	-4,7%	41,58	42,07	1,2%	91,8%	86,4%	-5,4%
SC	24,82	23,94	-3,5%	26,23	26,86	2,4%	94,6%	89,1%	-5,5%
SE	3,68	3,50	-4,9%	8,42	8,72	3,6%	43,7%	40,1%	-3,6%
SP	155,80	149,34	-4,1%	167,69	165,23	-1,5%	92,9%	90,4%	-2,5%
TO	3,15	3,29	4,3%	8,38	8,97	7,0%	37,6%	36,7%	-1,0%
Brasil	529,05	518,12	-2,1%	719,56	736,56	2,4%	73,5%	70,3%	-3,2%

Fontes: Anexo 3 do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Os efeitos econômicos da pandemia refletiram-se na queda da arrecadação do ICMS em termos reais entre 2019 e 2020 para um número expressivo das UFs. Estados das regiões Centro-Oeste e Norte conseguiram evitar a queda de receita e, alguns casos, obtiveram um aumento de arrecadação. Esse resultado pode ter sido em alguma medida influenciado pelo aumento no rendimento habitual produzido pela concessão do auxílio emergencial nos estados de renda média mais baixa.⁷

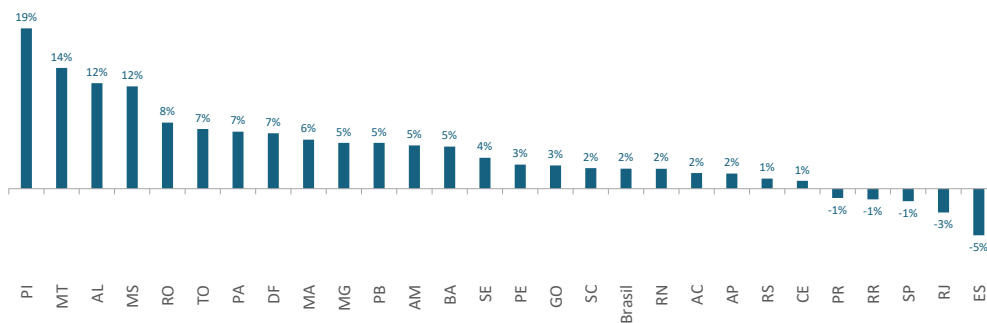
As medidas compensatórias, longamente discutidas na nota sobre finanças públicas estaduais, publicada em dezembro de 2020 no *blog* de conjuntura, sustentaram a RCL em praticamente todos os estados entre 2019 e 2020 e levaram a uma queda na participação do ICMS na RCL (tabela 11).

6. Calculou-se a partir do diferencial observado no ICMS entre o anexo 3 e o anexo 6 do RREO.

7. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210105_cc_50_nota_2_mercado_de_trabalho.pdf>

GRÁFICO 3

Evolução da Variação Real da RCL em 2020



Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

6 Conclusão

A economia brasileira sofreu os efeitos do isolamento social prescrito para enfrentar a pandemia da Covid-19. A queda da receita em 2020 reduziu a capacidade dos governos subnacionais de lidar com os desafios sanitários impostos pela pandemia. As finanças públicas estaduais, contudo, foram em certa medida blindadas pelos mecanismos compensatórios implementados pelo governo federal através da LC nº 173/2020 e da MP nº 938/2020. Essas medidas previam repasses de recursos aos governos subnacionais, suspensão do serviço de dívida junto ao governo federal e contenção de despesas com pessoal.

Os repasses do governo federal turbinaram a receita estadual e, na média Brasil, observaram-se ganhos reais da RCL e da receita primária. Aumentos das despesas primárias correntes, por sua vez, foram evitados por dispositivo legal que suspendia reajustes salariais do funcionalismo e reestruturações de carreira onerosas aos cofres público e criaram espaço fiscal para o aumento do investimento. A combinação dessas medidas criou as condições necessárias para alavancar o *superavit* primário de diversas UFs. A suspensão do pagamento de amortização e juros e encargos da dívida refinanciada pela Lei nº 9496/1997 e a possibilidade de negociação do adiamento dos desembolsos referentes aos serviços da dívida junto a organismos multilaterais e bancos federais, por sua vez, permitiram que o *superavit* primário fosse convertido em disponibilidade de caixa.

Conclui-se que a expectativa de retração da economia de 4,3% em 2020 não levou ao agravamento da situação das finanças públicas estaduais. Em 2021, a evolução das contas públicas subnacionais depende fundamentalmente do ritmo de recuperação da economia e suas repercussões sobre a arrecadação tributária. As disponibilidades de caixa, contudo, formam um colchão de liquidez e poderão ser utilizadas em 2021 seja para sustentar o patamar de investimento de 2020 ou contribuir para o financiamento de despesas correntes, caso seja necessário.



Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Diretor)
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Diretor Adjunto)



Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Editor)
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos
Leonardo Mello de Carvalho
Marcelo Nonnenberg
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Paulo Mansur Levy
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Assistentes:

Ana Cecília Kreter
Augusto Lopes dos Santos Borges
Caio Rodrigues Gomes Leite
Felipe dos Santos Martins
Felipe Moraes Cornelio
Felipe Simplicio Ferreira
Leonardo Simão Lago Alvite
Marcelo Lima de Moraes
Mateus de Azevedo Araujo
Pedro Mendes Garcia
Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.