

O BÔNUS FISCAL DOS ESTADOS E A POLÍTICA MACROECONÔMICA¹

Manoel Pires²

1 INTRODUÇÃO

Os desdobramentos da pandemia levaram a uma grande melhora na situação fiscal dos estados, a ponto destes entes da Federação apresentarem uma importante contribuição para as contas públicas em 2021. Foi graças a essa resposta dos estados que o setor público teve resultado primário positivo, o primeiro desde 2013. Ao mesmo tempo em que essa situação foi ficando mais clara, várias pressões políticas foram transformando o que era um grande bônus fiscal em financiamento para algumas ações de caráter macroeconômico.

Este estudo tem por objetivo explicar a melhora fiscal dos estados e apontar como a política macroeconômica tem se beneficiado disso para viabilizar seus objetivos. Ressalta-se que essa forma de atuar requer temperança. Mesmo sendo todas essas iniciativas legítimas, é preciso respeitar as prioridades dos estados e reconhecer que parte desse espaço fiscal foi constituído a partir de decisões que não se sustentam no tempo, como o baixo nível dos investimentos e a queda dos gastos com pessoal. É importante conciliar essas questões para evitar uma nova deterioração fiscal depois de anos de esforço na direção de produzir um sistema fiscal federativo mais robusto.

2 EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS DOS ESTADOS

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) divulga uma série de indicadores sobre as finanças públicas nos vários níveis de governo. A publicação *Estatísticas Fiscais do Governo Geral*³ apresenta uma boa radiografia da situação fiscal por ente de Federação.

O gráfico 1 ilustra a evolução da capacidade (ou necessidade) de financiamento dos estados desde 2010, que representa a diferença entre receitas correntes e despesas correntes. Valores positivos indicam capacidade, ou seja, receitas mais elevadas do que despesas, e demonstram capacidade de financiar investimentos com recursos próprios. Valores negativos significam necessidade de financiamento, ou seja, despesas superiores às receitas, e necessidade de se endividar para financiar investimentos. Os dados mostram que a situação fiscal dos

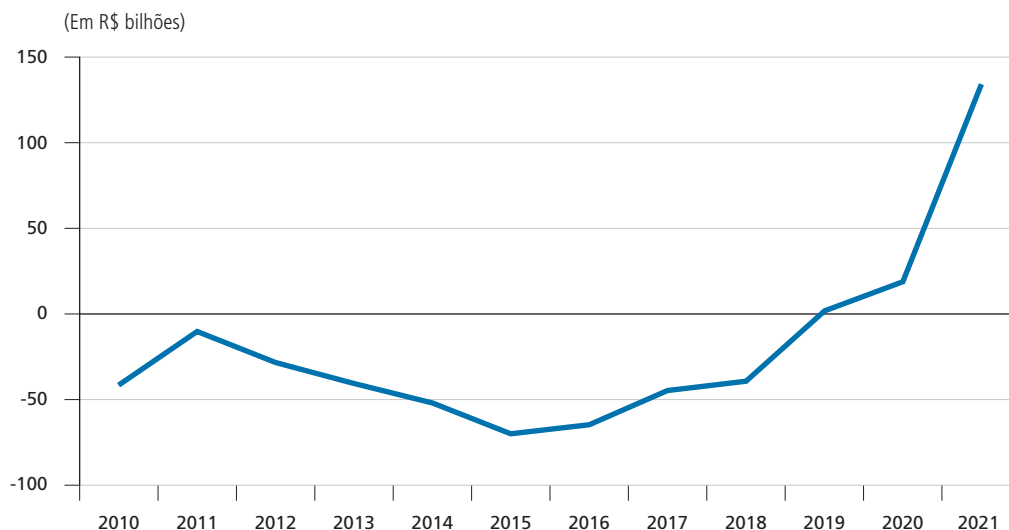
1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua26art1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, cedido à Universidade de Brasília (UnB).

3. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2021/22>>.

estados era muito difícil no período de 2012 a 2018, mas melhorou bastante desde então. A capacidade de financiamento dos estados atingiu o maior patamar da série histórica em 2021, alcançando R\$ 130 bilhões. Essa é uma condição financeira importante para ampliar investimentos públicos.

GRÁFICO 1
Capacidade/necessidade de financiamento dos estados (2010-2021)



Fonte: STN.

Obs.: Para 2021, acumulado em quatro trimestres até setembro.

Esses dados são contabilizados “acima da linha”, ou seja, são compilados a partir do detalhamento de receitas e despesas. Uma outra abordagem, conhecida como “abaixo da linha”, consiste em utilizar a variação dos passivos e dos ativos dos estados. Essa abordagem é mais completa, pois capta qualquer discrepância ou omissão não identificada pela abordagem acima da linha. Além disso, leva em consideração eventuais variações ocultas na precificação de ativos e passivos que também escapam da metodologia anterior.

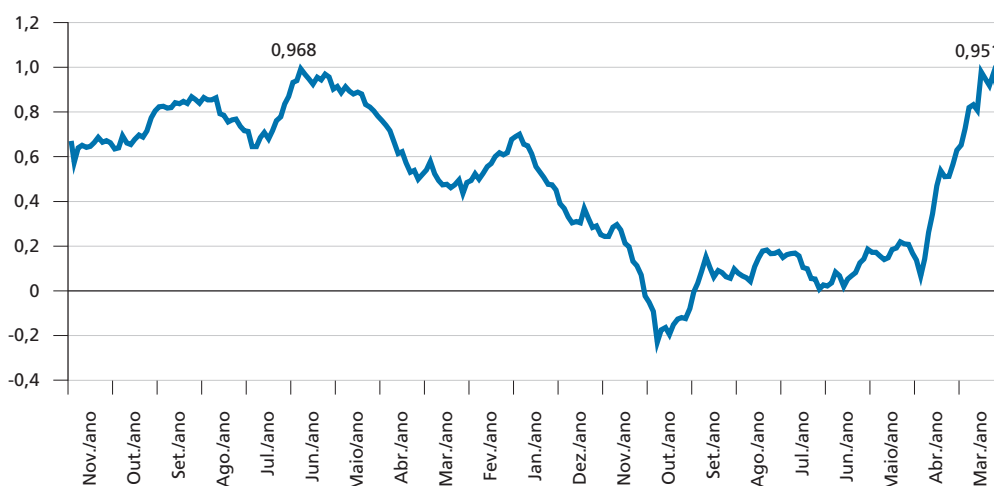
O Banco Central do Brasil (BCB) é responsável por divulgar esses dados no conceito de déficit nominal. A série histórica, nesse caso, é mais longa e se inicia em 2002 e os valores são apresentados em porcentagem do produto interno bruto (PIB), pois em séries longas a inflação pode distorcer um pouco a comparação histórica.

O gráfico 2 mostra que a pandemia permitiu aos estados a geração de resultados primários sistematicamente positivos próximos ao patamar mais elevado da série histórica iniciada em 2002, perto de 1% do PIB. Em valores correntes, o resultado primário atingiu o patamar de R\$ 83 bilhões, nos últimos doze meses, suficiente para cobrir as despesas com juros das dívidas de modo a gerar um superávit nominal de R\$ 48 bilhões, um resultado sem precedente histórico.

GRÁFICO 2

Resultado primário dos estados

(Em % do PIB)



Fonte: BCB.

3 POR QUE A SITUAÇÃO DOS ESTADOS MELHOROU APESAR DA CRISE PANDÊMICA?

A pandemia representou, inicialmente, um grande risco fiscal, pois o fechamento das cidades reduziu as receitas de impostos dos estados. Em resposta, o governo federal adotou uma série de medidas para mitigar o impacto da crise sobre as finanças estaduais e que, no final das contas, se revelaram extremamente positivas para as contas públicas.

A tabela 1 apresenta a lista de medidas de apoio financeiro que a União ofereceu aos estados e municípios. No caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e da rubrica novas transferências diretas, os valores se referem especificamente aos estados. Além disso, as medidas relacionadas às renegociações das dívidas afetam preponderantemente os estados que são os entes do pacto federativo com capacidade e histórico de endividamento. Dessa forma, as medidas de apoio totalizaram mais de R\$ 120 bilhões, tendo a maior parte beneficiado os estados.

TABELA 1

Medidas federais de apoio financeiro aos estados e municípios

| | R\$ bilhões | % do PIB | Implementação |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------|--------------------|
| Transferência do Fundo Nacional da Saúde para estados e municípios | 9,4 | 0,14 | MP nº 940 |
| Suspensão da dívida dos estados e municípios com a União e bancos públicos | 49,0 | 0,72 | LC nº 173/2000 |
| Organismos internacionais | 10,6 | 0,15 | LC nº 173/2000 |
| Suspensão de pagamento das dívidas previdenciárias | 5,6 | 0,08 | LC nº 173/2000 |
| Ampliação do orçamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) | 2,6 | 0,04 | MP nº 941 |
| Recomposição do FPE ¹ | 30,0 | 0,44 | LC nº 173/2000 |
| Diferimento do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e Regime Geral de Previdência Social (RGPS) | 3,9 | 0,06 | Portaria nº 139/ME |
| Transferências diretas (saúde, alimentação escolar, Suas e repasses diretos) ¹ | 7,0 | 0,10 | LC nº 173/2000 |
| Novas transferências para saúde | 10,0 | 0,15 | Lei nº 14.056/2020 |
| Total | 128,1 | 1,87 | |

Fonte: Congresso Nacional.

Nota: ¹ Valores específicos apenas para os estados. Nos demais casos, os efeitos também alcançam os municípios. No caso da renegociação das dívidas, o efeito preponderante também se dá sobre os estados.

Obs.: MP – medida provisória; LC – lei complementar; e ME – Ministério da Economia.

Para uma ideia da importância dessas medidas, a recomposição do FPE em R\$ 30 bilhões e as transferências diretas no valor de R\$ 7 bilhões tinham como objetivo repor a perda com a arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A arrecadação nominal do ICMS subiu R\$ 12 bilhões entre 2020 e 2019.

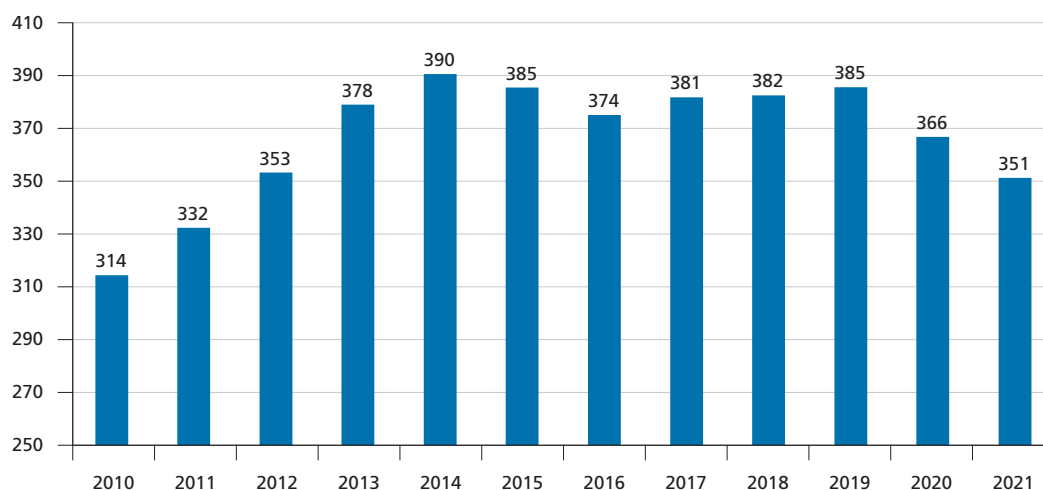
Além das medidas de suporte financeiro, a LC nº 173/2000 impediu, até 31 de dezembro de 2021, que os entes federados ampliem seus gastos com pessoal, além de outras medidas de limitação de despesas obrigatórias.

A combinação de várias restrições para ampliação do gasto público e as medidas de apoio financeiro permitiram aos estados a melhoria dos seus resultados já durante a fase mais crítica da pandemia.

O gráfico 3 apresenta a evolução das despesas com pessoal ativo deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a preços de setembro de 2021. É nítida a inflexão do comportamento dessa despesa, que começa a cair de forma expressiva a partir de 2019. Em 2021, o gasto real com pessoal ativo voltou para o patamar de 2012.

GRÁFICO 3
Evolução da despesa com pessoal ativo (2010-2021)

(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: STN.

Nota: ¹ Preços de setembro de 2021.

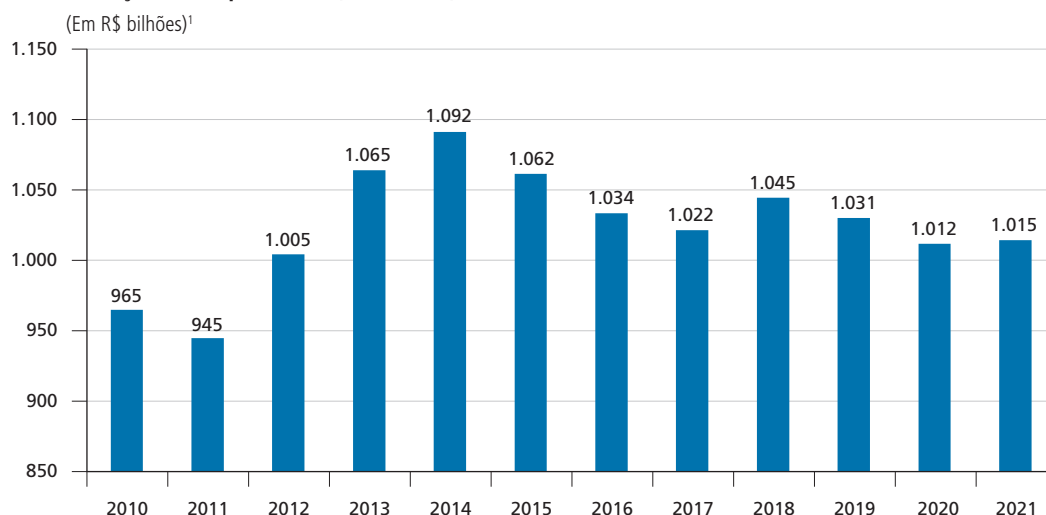
Obs.: Para 2021, acumulado em quatro trimestres até setembro.

Quando se observa o gasto total dos estados, verifica-se que existe um padrão semelhante. As despesas cresceram bastante até 2014, quando se inicia um processo de queda. As despesas totais continuam em queda mesmo durante a pandemia. Uma parte importante desse comportamento é influenciada pela queda da despesa com pessoal ativo.

Concluindo, mesmo considerando a maior pressão por serviços de saúde durante a pandemia, seu efeito líquido atuou no sentido de conter o avanço do gasto público, principalmente em função das restrições para ampliação das despesas com pessoal.

GRÁFICO 4

Evolução da despesa total (2010-2021)



Fonte: STN.

Nota: ¹ Preços de setembro de 2021.

Obs.: Para 2021, acumulado em quatro trimestres até junho. Inclui despesas financeiras.

Além da queda da despesa, o que realmente ajudou bastante na recuperação fiscal dos estados foi o comportamento das receitas. Em um primeiro momento, em função das medidas de restrição, observou-se queda da arrecadação, mais do que compensada pela ajuda federal. Em um segundo momento, contudo, a recuperação da economia ajudou a arrecadação estadual em função de alguns fenômenos importantes. O primeiro é a composição da demanda, pois a economia se recuperou mais fortemente em setores que são base de tributação dos estados, como a indústria, que se recuperou de forma mais célere do que os serviços. Já o segundo componente se refere ao aumento dos preços concentrado em alguns setores, em particular no setor de combustíveis.

A tabela 2 apresenta a evolução da arrecadação decompondo os principais itens, lembrando que ela se refere às receitas tributárias e, portanto, já exclui as transferências recebidas do governo federal.

TABELA 2

Evolução da arrecadação total dos estados (2019-2021)

| | Arrecadação (R\$ bilhões) | | | Variação 2021-2019 (%) | Variação real 2021-2019 (%) |
|-----------------|---------------------------|--------------|--------------|------------------------|-----------------------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | | |
| Total | 602,9 | 615,5 | 753,5 | 24,99 | 6,5 |
| ICMS | 509,8 | 522,6 | 648,0 | 27,12 | 8,3 |
| IPVA | 46,9 | 48,9 | 52,7 | 12,44 | -4,2 |
| ITCD | 8,7 | 8,7 | 12,5 | 43,46 | 22,2 |
| Outros tributos | 22,5 | 21,5 | 22,4 | -0,16 | -14,9 |
| Taxas | 15,1 | 13,9 | 17,9 | 18,70 | 1,1 |

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Obs.: 1. ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; IPVA – Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores; e ITCD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos.

2. Deflacionamento pelo IPCA acumulado de junho de 2019 até dezembro de 2021.

Em primeiro lugar, a arrecadação em 2021 é superior à de 2019 em mais de R\$ 150 bilhões. O crescimento nominal no período foi de 25%, ao passo que o crescimento real foi de 6,5%. Cabe observar que, como as despesas estão sendo controladas, como já demonstrado, o crescimento nominal das receitas reflete de maneira mais adequada a melhora fiscal dos estados, pois esse ganho vira resultado fiscal.

O destaque da evolução da arrecadação é para o ICMS, que possui crescimento significativo e peso muito importante no total da arrecadação, ultrapassando 85% na média do período. A tabela 3 apresenta essa evolução. Como o principal item de arrecadação dos estados é o ICMS, é importante também observar os seus principais componentes. Como mencionado, a arrecadação desse imposto cresceu mais no setor primário da economia e no secundário, este último possuindo grande impacto na arrecadação. Houve crescimento nominal nos principais itens de arrecadação.

TABELA 3
Evolução da arrecadação do ICMS

| | Arrecadação (R\$ bilhões) | | | Variação 2021-2019 (%) | Variação real 2021-2019 (%) |
|------------------|---------------------------|-------|-------|------------------------|-----------------------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | | |
| ICMS | 509,8 | 522,6 | 648,0 | 27,12 | 8,30 |
| Primário | 6,1 | 8,9 | 9,8 | 60,43 | 36,69 |
| Secundário | 129,8 | 136,0 | 176,4 | 35,90 | 15,79 |
| Terciário | 194,1 | 209,9 | 249,2 | 28,38 | 9,38 |
| Comunicações | 29,4 | 28,6 | 28,2 | -4,10 | -18,30 |
| Combustíveis | 89,6 | 80,4 | 112,5 | 25,63 | 7,04 |
| Energia elétrica | 57,3 | 56,5 | 66,4 | 15,92 | -1,23 |
| Outras fontes | 26,0 | 25,0 | 29,9 | 14,97 | -2,05 |
| Dívida ativa | 4,9 | 3,3 | 8,2 | 69,48 | 44,40 |

Fonte: Confaz.

Obs.: Deflacionamento pelo IPCA acumulado de junho de 2019 até dezembro de 2021.

4 A POLÍTICA MACROECONÔMICA E OS ESTADOS

Diante da melhora da situação fiscal dos estados, uma série de iniciativas para utilizar esse espaço fiscal tem sido promovida pelo governo federal e outras instâncias políticas. Por um lado, esse movimento se beneficia de uma conjuntura favorável para avançar em temas importantes e até mesmo emergenciais para a sociedade. Por outro lado, é importante reconhecer que parte do espaço fiscal constituído decorre de ações que não se sustentam no tempo, como uma política muito rígida nos gastos com pessoal, baixo nível de investimentos públicos e, em muitos casos, a suspensão dos pagamentos da dívida com a União.

Essas ações devem ser coordenadas para que os estados consigam utilizar o espaço fiscal gerado para resolver seus problemas fiscais locais e com a União, além de contribuir de forma equilibrada com os temas macroeconômicos que interessam ao país como um todo. Dessa forma, é importante não usurpar o poder político dos estados espremendo-os em uma Federação na qual os municípios se protegem, em função do elevado poder de barganha que possuem na Câmara dos Deputados, e o governo federal terceiriza o controle do seu orçamento.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade da aplicação de alíquotas majoradas de ICMS para telecomunicações e energia elétrica,

cabendo decidir pela modulação dos efeitos.⁴ Os estados alegam perdas com a decisão da ordem de R\$ 26 bilhões e negociam para que os efeitos sejam aplicáveis apenas a partir de 2024, para melhor absorver o impacto da pandemia e para estabelecer um prazo de transição para absorver com prudência os impactos fiscais da norma. Essa decisão “força” uma reforma tributária de maneira um tanto torta na medida em que atua para reduzir a discrepância entre as alíquotas do ICMS.

A segunda fonte de disputa é a tributação dos combustíveis. A elevação dos preços dos combustíveis tem um expressivo impacto inflacionário. Depois que a União adotou uma série de medidas tributárias para conter o avanço dos preços, pressionou os estados para que adotassem medidas na mesma direção, dada a importância que o ICMS sobre combustíveis possui na formação desse preço.

Diante de pressões políticas para evitar mudanças no sistema de tributação, os estados congelaram por noventa dias, em novembro de 2021, o preço médio ponderado ao consumidor final (PMPF), que é a base de tributação do ICMS. Essa medida foi renovada por mais noventa dias e, uma vez que os preços continuam a aumentar, a perda de arrecadação deve ser ampliada.

A medida não evitou novas pressões políticas e o Congresso Nacional aprovou a LC nº 192/2022, que alterou o modelo tributário do ICMS sobre combustíveis de *ad valorem* para *ad rem*. Essa medida é tecnicamente correta e alinha a tributação com o modelo federal. Nesse regime, o imposto incide com um valor fixo sobre a quantidade comercializada, de modo que variações de preço não afetam a arrecadação e a tributação em forma de alíquota fixa deixa de afetar o preço final, como ocorre no modelo com alíquota em percentual.

Para atender à lei, o Confaz regulamentou uma alíquota fixa sobre o *diesel*, de maneira que as variações de preço não sejam transmitidas pela forma de cobrança do imposto. Para proteger a receita dos estados, a regulamentação do Confaz pretendia evitar a perda de arrecadação, mas como o preço está subindo, haverá perda de todo modo (Temóteo, 2022). O conselho estimou que o total de medidas adotadas para controlar o preço dos combustíveis deve girar em torno de R\$ 30 bilhões (Otta, 2022).

O governo federal ainda reduziu as alíquotas de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em 25%. Como o imposto é repartido para estados e municípios, o impacto global de R\$ 20 bilhões terá um efeito sobre os estados estimado em R\$ 4,6 bilhões. Recentemente, o ministro Paulo Guedes ampliou a redução do IPI para 35% (Governo..., 2022). Dessa forma, seria possível imaginar uma ampliação do impacto fiscal adicional na ordem de R\$ 1 bilhão.

Qualquer reforma da tributação indireta deve prever o fim do IPI, que é um imposto de baixa qualidade. Ele onera a produção quando deveria incidir sobre o consumo e afeta, preponderantemente, produtos comercializáveis reduzindo a competitividade da economia. Além disso, possui alta judicialização em função do seu caráter discriminatório e até mesmo arbitrário, dado que cada produto conta com uma alíquota específica, o que gera inconsistências e questionamentos. Por fim, ele se aplica sobre produtos considerados não essenciais, o que muitas vezes se confunde com produtos de maior sofisticação, encarecendo a absorção tecnológica e reduzindo a produtividade.

Assim, o movimento vai na direção do que se deseja com uma reforma tributária. Em um contexto eleitoral acirrado, é de se imaginar que a bonança fiscal dos estados continuará atraindo atenções federais. Mas há que se ter cuidado para que o conjunto das ações não crie

4. Para mais informações, ver Graner e Bacelo (2021), Bonfanti (2021) e Amaral (2021).

riscos fiscais desproporcionais para esses entes, principalmente porque esses recursos também devem ser utilizados para outros fins, dado que não é sustentável contrair indefinidamente despesas com pessoal e investimentos públicos. Esses recursos também deveriam ser utilizados para resolver algumas pendências federativas, como é o caso do pagamento das dívidas com a União, que se encontram suspensas em vários casos.

5 CONCLUSÃO

A pandemia teve um grande impacto nas finanças públicas. No caso dos estados, a combinação de três fatores (ajuda federal, ajuste nas despesas e recuperação cíclica, principalmente em setores que compõem a base de tributação do ICMS) explica a melhoria das finanças estaduais apesar da crise pandêmica.

Essa bonança atraiu a atenção do governo federal, o qual introduziu uma série de medidas que indiretamente consomem o espaço fiscal dos estados. Dessa forma, o governo federal está financiando sua política macroeconômica com recursos dos entes, em particular dos estados. No esquema federativo brasileiro isso é legítimo, pois os temas tratados são de interesse público e todos podem contribuir, mas isso deve ser feito de forma equilibrada para não invalidar o esforço fiscal dos últimos anos e esgotar mais uma vez a capacidade financeira dos estados diante de uma conjuntura bastante desafiadora.

REFERÊNCIAS

AMARAL, B. do. Decisão do STF sobre alíquota de ICMS para telecom pode impactar reforma tributária. **Teletime**, 17 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vs4Qe8>>.

BONFANTI, C. STF considera inconstitucional ICMS maior para energia e telecomunicações. **Jota**, Brasília, 22 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KwGslh>>.

GOVERNO amplia redução do IPI para 35% a partir de maio. **Agência Brasil**, Brasília, 29 abr. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3vGggMM>>.

GRANER, F.; BACELO, J. Setor de telecomunicações critica proposta de redução do ICMS só a partir de 2024. **Valor Econômico**, 25 nov. 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3KZuVYx>>.

OTTA, L. A. ICMS de combustíveis gera perda de R\$ 30 bi, calculam estados. **Valor Econômico**, Brasília, 25 mar. 2022. Disponível em: <<http://glo.bo/3jXgp7C>>.

TEMÓTEO, A. Estados fixam alíquota única de ICMS sobre o *diesel* a partir de 1 de julho. **Estadão**, 24 mar. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3jQwegn>>.