

Desafio fiscal nos próximos anos não é apenas para o governo federal

Renê de Oliveira Garcia Júnior

Secretário estadual da Fazenda do Paraná

Tomaz Leal

Assessor econômico da Secretaria Estadual da Fazenda do Paraná

Em recente artigo publicado pelo Banco Mundial, intitulado “Is a global recession imminent?”, pesquisadores da instituição avaliam o cenário macroeconômico e discutem possíveis trajetórias para a economia mundial nos próximos anos. Para isso, os autores traçam paralelos e apontam diferenças na condução das políticas monetária e fiscal nas recessões globais ocorridas a partir da década de 70 (1975, 1982, 1991, 2009 e 2020).¹

As repercussões à frente ainda são incertas, mas o estudo tenta traçar três possíveis cenários para a economia mundial. Nas simulações realizadas, partindo de três conjuntos de premissas distintos, em todos os cenários há uma importante desaceleração da economia mundial,² com importantes repercussões para economias emergentes, como o Brasil, em função da perspectiva de queda na demanda externa, redução no preço das *commodities* e aperto nas condições financeiras.

Esse prognóstico para a economia brasileira não é novo,³ mas reforça a visão de maiores desafios para a condução da política econômica, especialmente para a política fiscal nos próximos anos. De fato, apesar dos recentes resultados fiscais positivos para o governo geral, as discussões sobre a sustentabilidade desses resulta-

dos e a necessidade de uma revisão estrutural do arcabouço fiscal brasileiro vêm dominando o debate público e de especialistas sobre o tema.⁴

Em meio a esse cenário prospectivo complexo para a economia e a política fiscal brasileira, nos parece importante reforçar a necessidade de um olhar atento também para a situação fiscal de estados e municípios. Nos últimos 2 anos esses entes observaram um cenário atípico que contribuiu positivamente para as suas finanças (gráfico 1), mas esses resultados também não devem ser encarados como fruto de alguma mudança estrutural.

O gráfico 1 apresenta a evolução do superávit primário para estados e municípios a partir da ótica abaixo da linha, elaborada pelo Banco Central. Entre 2007 e 2020 é possível ver com clareza a tendência de queda do resultado primário relativo ao PIB, com um período de relativa estabilidade entre 2015 e meados de 2020. A partir do final de 2020, um movimento extraordinário eleva de maneira considerável o balanço entre receitas e despesas primárias desses entes, levando o superávit de uma média de 0,1% do PIB entre 2015 e 2019 para 1,4% em abril de 2022.

Esse movimento acompanha de perto a trajetória do Imposto sobre a

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte de receita dos estados e cuja arrecadação é repartida com municípios. À exceção do período recente, a tendência de perda de participação em relação ao PIB também é clara, como reflexo da perda de participação da indústria e do comércio (gráficos 2 e 3). Juntos, indústria e comércio compõem a principal base tributária do ICMS.

O que explicaria então o desempenho recente? A resposta é clara. Considerando que não houve nenhum aumento significativo de carga tributária nos últimos anos, nem tampouco avanços reais nos principais setores que compõem a base tributária do ICMS – como deixa claro o gráfico 3 –, trata-se de um fenômeno exclusivo de preços impactando a arrecadação nominal.

O gráfico 4 apresenta a variação de preços para a cesta de bens e serviços consumidas e contabilizadas no PIB – conhecido como deflator do PIB – para os setores mais relevantes para a arrecadação de ICMS, assim como a variação de preços do setor de serviços e do próprio PIB.

É possível observar que a partir de 2021 há uma significativa mudança no comportamento dos preços relativos da indústria e comércio, que

Gráfico 1 Estados e municípios – resultado primário

Em % do PIB, acumulado em 12 meses



Fonte: Banco Central. Elaboração própria.

variaram 3,3 e 3,9 vezes a média observada entre 2015 e 2019 (respectivamente de 5,5% e 5,7%). O mesmo fenômeno não é observado no setor de serviços e apenas em menor medida no PIB, como reflexo nos aumentos de preços em alguns setores.

Ainda sobre as receitas, além do choque de preços positivo para a arrecadação de ICMS, deve-se levar em conta também o aumento das transferências federais, uma vez que a arrecadação federal passa pela mesma conjuntura favorável. As transferências do FPE⁵ e do FPM,⁶ por exemplo, avançaram, juntas, 24,6% em termos reais em 2021, na comparação com 2019. Considerando apenas os sete primeiros meses do ano, em 2022 o avanço real em relação a 2019 foi de 29,3%. Entre 2015 e 2019, a média de crescimento real foi de apenas 1,9%.

Pelo lado das despesas, o principal fator de ajuste foi o comando federal contido na Lei Complementar nº 173, de 2020, que impediu o avanço das despesas com pessoal como contrapartida ao auxílio federal no

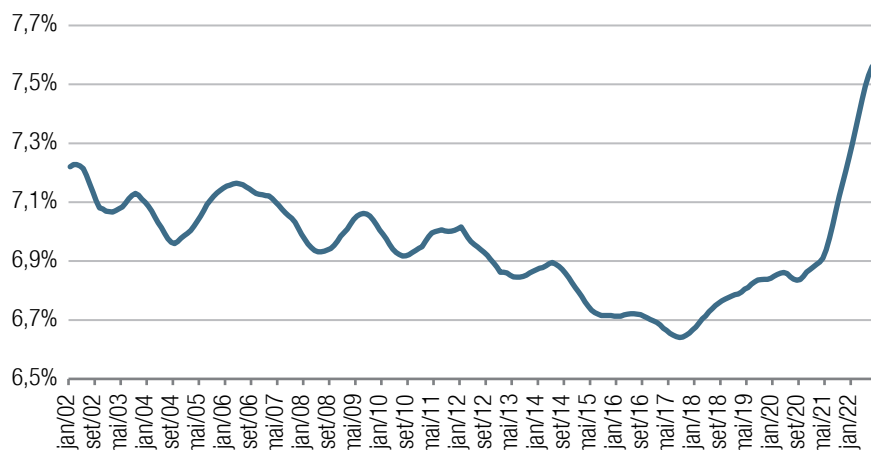
contexto da pandemia, valendo para 2020 e 2021. Vale mencionar também a redução de despesas discricionárias, cujo ajuste já vinha ocorrendo nos anos anteriores a 2020.

Diante desses fatores, os entes subnacionais apresentaram uma importante melhora do resultado primário, assim como conseguiram acumular caixa para fazer frente a obrigações futuras

ou ampliar investimentos.⁷ Contudo, como buscou-se esclarecer aqui, essa melhora nos resultados fiscais recentes possui natureza conjuntural e não estrutural. A tendência é que a variação de preços da base tributária do principal imposto estadual e as transferências constitucionais federais “regressem à normalidade”, voltando ao patamar de crescimento anterior a 2020.

Gráfico 2 Arrecadação nominal de ICMS

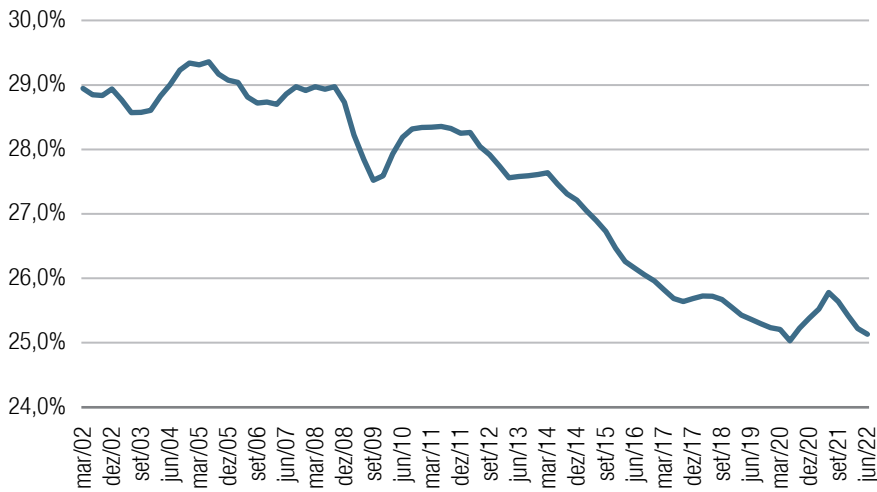
Em % do PIB, acumulado em 12 meses



Fontes: Confaz, Banco Central e IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 3 Participação de indústria + comércio no PIB

PIB a preços de 1995, acumulado em 12 meses



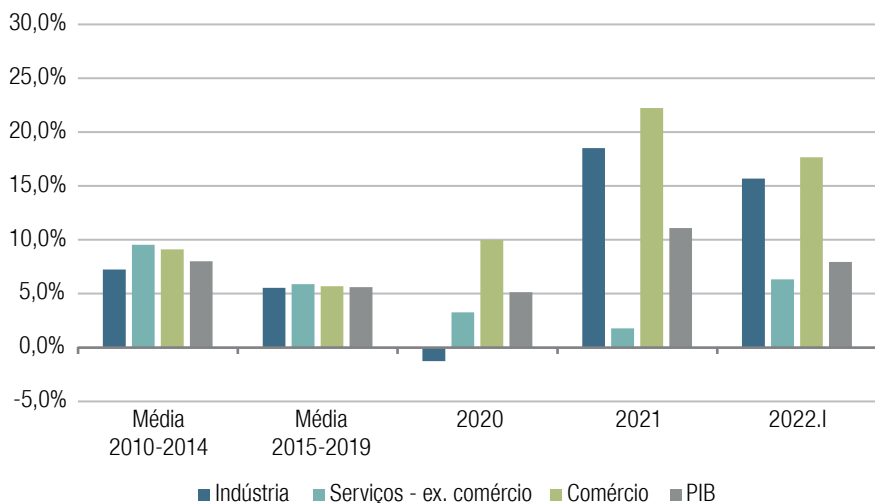
Fontes: Confaz, Banco Central e IBGE. Elaboração própria.

Nas despesas, o mais provável é que passemos a ver o velho conhecido “efeito Tanzi às avessas”, no qual a inflação beneficia as contas públicas no curto prazo pelo fato de as receitas serem mais indexadas do que os gastos. No entanto, no momento seguinte, quando as despesas sofrem o mesmo ajuste inflacionário, a ilusão

de melhora das contas é dissipada. Assim, ainda que os estados devam fazer a sua parte, em um contexto de inflação acumulada em 14,6% desde janeiro de 2021, elevação recente da taxa básica de juros e despesas com investimentos defasadas, é difícil crer que não haja um importante aumento das despesas nos próximos anos.

Gráfico 4 Deflator implícito do PIB

Por setores selecionados



Fontes: Contas Nacionais Trimestrais/IBGE. Elaboração própria.

Portanto, ao apoiar a aprovação Lei Complementar nº 194, que criou um limite (entre 17% e 18%) para a alíquota de ICMS sobre combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, na tentativa de conter a escalada dos preços, o governo federal atacou um problema de ordem temporária com uma medida permanente.

À situação nada confortável das contas públicas sob um olhar estrutural – conforme mostrado nos gráficos 1 e 3 – foi adicionada a redução das alíquotas de forma brusca, permanente e unilateral dos dois principais setores de arrecadação do ICMS: combustíveis e energia elétrica. Dessa forma, a LC 194 contribuirá para a redução da folga de caixa acumulada pelas unidades federativas já no segundo semestre de 2022, assim como irá deteriorar ainda mais a tendência histórica de perda de base tributária evidenciada pelo processo de desindustrialização no país.

Tendo em vista o quadro desafiador que se desenha à frente, deve-se adicionar aos desafios fiscais do governo federal as dificuldades estruturais que permeiam as contas de estados e municípios. ✉

¹As recessões são definidas por eles como a queda no PIB global *per capita* entre 2 anos.

²Em apenas um dos cenários haveria uma recessão econômica global em 2023, com queda de 0,4% do PIB *per capita*.

³Ver, por exemplo, as últimas edições do Boletim Macro do FGV/IBRE.

⁴<https://bit.ly/356Lsdu>; <https://bit.ly/3iajbpo>; <https://bit.ly/3MunvOz>.

⁵Fundo de Participação dos Estados.

⁶Fundo de Participação dos Municípios.

⁷Ainda assim, é digna de nota a rigidez orçamentária existente no país. Em artigo na edição de agosto desta revista, José Roberto Afonso e Vilma Pinto mostram que apenas 31% dos recursos em caixa nos estados não seriam vinculados. Disponível em: <https://bit.ly/3piWH94>.