

Nota informativa



Consolidação fiscal e finanças dos entes subnacionais

quarta-feira, 3 de novembro de 2021

RESUMO

- Em 2019, os estados e municípios receberam da União transferências da cessão onerosa no volume de R\$ 11,7 bilhões.
- Durante 2020, devido à pandemia, houve volumosas transferências de recursos da União aos estados e municípios. Isso aumentou o caixa dos entes subnacionais, que tiveram um resultado primário positivo de R\$ 42,9 bilhões em 2020, o melhor desde o início da série.
- Ao mesmo tempo, as despesas não aumentaram na mesma proporção, graças à lei complementar 173, que proibiu aos entes, até 31 de dezembro de 2021, aumentar salário de servidores e empregados públicos e também vedou criar cargo, emprego ou função pública ou alterar estrutura de carreira que implique em aumento de despesa. Além disso, foi aprovada a lei complementar 178, que busca equilibrar dívida de estados e municípios com a União.
- Com essa limitação de gastos obrigatórios, gerou-se, no orçamento de estados e municípios, maior espaço para despesas discricionárias, possibilitando ao executivo regional alocar parcela relevante de seu orçamento para demandas específicas da população, como auxílios aos mais necessitados de forma fiscalmente sustentável.
- Destaca-se aumento expressivo do investimento pelos entes subnacionais, que apresentou, em termos reais, crescimento anual superior a 14% em 2019-2021, revertendo a tendência de retração que ocorrera desde 2010.
- Investimentos e futura redução da carga tributária, de forma fiscalmente sustentável, podem trazer como resultado maior crescimento econômico dos entes subnacionais.
- De outro modo, a elevação de gastos obrigatórios, como aumento de salários do funcionalismo público, pode, além de ensejar desequilíbrios orçamentários futuros, reduzir espaço para despesas em programas sociais para a população mais carente. A consolidação fiscal tem por objetivo o equilíbrio das contas públicas, equilíbrio este que é indispensável para assistência social aos mais vulneráveis.
- Conclui-se que a consolidação fiscal está no melhor interesse da sociedade, principalmente das camadas mais pobres.

1. Introdução

O ano de 2020 foi desafiador, pois os impactos da pandemia de Covid-19 foram muito profundos, nos seus aspectos de saúde pública, sociais e econômicos. A reformulação da gestão pública foi determinante, pois foi necessário que o setor público amparasse os mais vulneráveis, construísse um robusto esquema de vacinação, ampliasse os gastos em saúde, minimizasse os danos econômicos, assim como fortalecesse a atuação dos Estados e Municípios, pois estes atuam em



contato direto com a população. Dessa forma, observam-se vultosas transferências da federação aos entes subnacionais.

A despeito da elevação do gasto, o Governo Federal, junto com o Congresso Nacional, também buscou fortalecer o arcabouço fiscal, com medidas legislativas que pudessem aprimorar o sistema regulatório fiscal, no contexto de pandemia, totalmente novo e diferenciado em relação às experiências passadas. Sendo assim, a ação conjunta do executivo e do legislativo federal viabilizou aumento da receita dos estados e municípios em 2020, e foram aprovadas medidas visando manter a sustentabilidade fiscal no médio prazo do Governo Geral, com limitação dos gastos obrigatórios.

Cita-se como exemplo dessas normas a Emenda Constitucional nº 109, denominada PEC Emergencial, que estabeleceu medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e reequilíbrio fiscal da União e preconizou a sustentabilidade da trajetória futura da dívida pública. Esta medida é relevante para a consolidação fiscal, pois permite a imposição de vedações à concessão de aumentos ou reajustes de servidores públicos, criação de cargos, auxílios e despesas obrigatórias, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando as despesas correntes superarem em 95% as receitas correntes.

A Lei Complementar nº 178, por sua vez, também atuou na promoção do equilíbrio fiscal dos entes federados, ao estabelecer um programa de ajuste para os estados e municípios, além de facilitar o pagamento de dívidas com a União. A Lei Complementar nº 173, por sua vez, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao coronavírus ao permitir a suspensão do pagamento de dívidas contraídas pelos entes federativos, a reestruturação das operações de crédito externo e interno e a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, para Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, no seu artigo 8º, esta Lei proibiu aos entes, até 31 de dezembro de 2021, conceder vantagem, aumento ou reajuste a membros de Poder ou de órgão, bem como a servidores e empregados públicos. Também proibiu criar cargo, emprego ou função ou alterar estrutura de carreira que implique em aumento de despesa e realizar concurso público exceto para reposição de vacâncias. A Lei Complementar nº 176 resolveu o passivo da Lei Kandir, pois pacificou o litígio sobre as perdas arrecadatórias dos estados e municípios.

Todas essas medidas somaram-se ao arcabouço fiscal já existente, fortalecendo o processo de consolidação fiscal, não só do governo federal, mas também dos estados e municípios, mesmo no período de necessidade urgente de ampliação dos gastos no combate à pandemia. Observa-se que, nestes dois anos, a limitação na ampliação dos gastos permanentes dos entes subnacionais impactou positivamente o orçamento público em duas direções. A primeira é a recomposição do caixa dos estados e municípios e melhora do resultado primário. A segunda se dá através de maior espaço para despesas discricionárias, possibilitando ao executivo regional reverter parcela relevante de seu orçamento para demandas específicas da população, como auxílios aos mais necessitados de forma fiscalmente sustentável. Deve-se ressaltar que, ao engessar o orçamento com elevação das despesas obrigatórias, reduz-se o espaço para políticas públicas em investimentos, ações assistenciais e até diminuição futura da carga tributária.

Assim, este texto busca analisar os resultados orçamentários mais recentes de estados e municípios, com foco nas receitas, despesas e capacidade de financiamento. Será abordado como foi a evolução destas rubricas nos últimos anos.

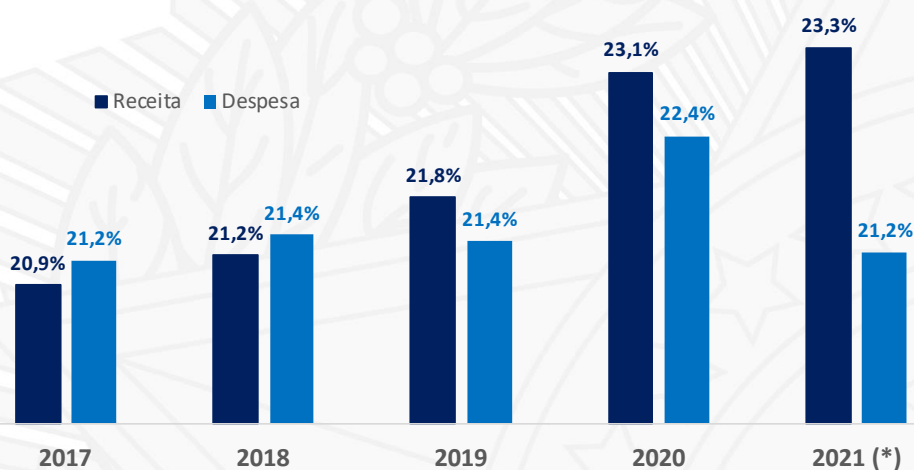
2. Receitas e despesas dos estados e municípios em percentual do PIB

No âmbito do federalismo fiscal brasileiro, diversos são os mecanismos de transferência da União para os entes subnacionais, como por exemplo, o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios; as Transferências de Exploração de Recursos Naturais; a Transferência de Contribuição do Salário Educação e os Fundos Constitucionais.

Em 2019, os estados e municípios receberam da União transferências da cessão onerosa no volume de R\$ 11,7 bilhões. Em 2020, devido aos efeitos sanitários, econômicos e fiscais da pandemia do COVID-19, as transferências da União para Estados e Municípios foram ampliadas, em função dos auxílios financeiros estabelecidos pelas Medidas Provisórias nº 939, 978 e 990. No total, o auxílio da União para os entes subnacionais instituídos por essas Medidas Provisórias somou R\$ 78,25 bilhões. Ademais, deve-se salientar a Lei Complementar nº 178 que permitiu aos entes subnacionais a renegociação de passivos com a União.

Desta forma, os estados e municípios conseguiram ter bons resultados financeiros no ano de 2020, com crescimento expressivo das receitas. De acordo com o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (agosto/2021), da Secretaria do Tesouro Nacional, estados e municípios tiveram um resultado positivo de R\$ 42,9 bilhões nesse ano, o melhor resultado primário desde o início da série. Segundo este mesmo boletim, o estoque de caixa e equivalentes de caixa nesse mesmo ano desses entes aumentou em R\$ 31,1 bilhões, pois a despeito do aumento das receitas, as despesas não aumentaram na mesma proporção, uma vez que “o aumento das despesas com saúde foi compensado por uma redução ou apenas tímido aumento das despesas com outras funções”, como por exemplo, os gastos com a folha de pagamento do funcionalismo público.

Receitas e Despesas - Estados e Municípios
(% PIB)



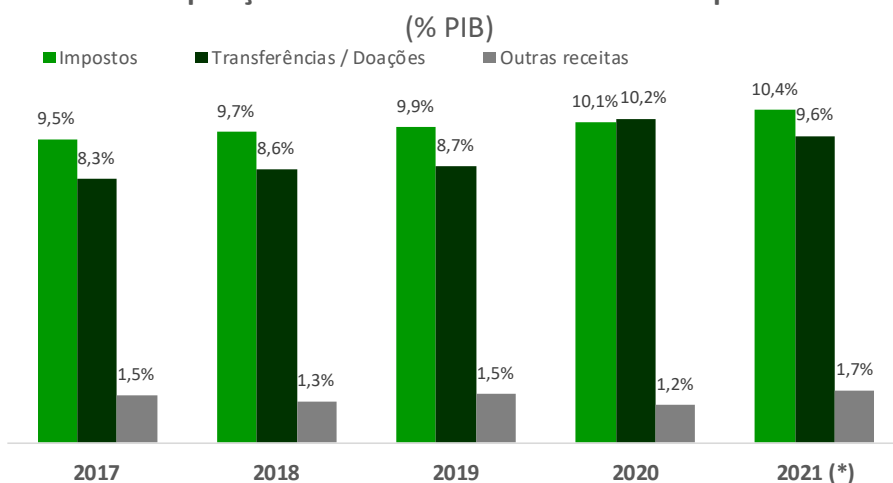
Fonte: Estatísticas Fiscais do Governo Geral - Secretaria do Tesouro Nacional - SETO/ME
Elaboração: SPE/ME (*) acumulado do 3º trim. 2020 ao 2º trim. 2021

Ao analisar os dados das receitas dos estados e municípios brasileiros, a partir das Estatísticas Fiscais do Governo Geral, pode-se verificar que a receita desses entes atingiu 23,1% do PIB em 2020, o maior valor para um ano fechado na série histórica disponível neste boletim, que se iniciou em 2010. No acumulado dos últimos 4 trimestres, de julho /2020 a junho/2021, a receita dos municípios

ainda se encontra num patamar recorde, de 23,3% do PIB. Observa-se que o valor no final de 2020 e no acumulado em 4 trimestres em 2021 supera em mais de 2,2 p.p. a média de 2010-19, cujo valor é de 20,8% do PIB.

Em relação à decomposição da receita, pode-se verificar que no período mais restrito de 2017 a 2021, a maior ampliação em termos percentuais do PIB foi decorrente de transferências/doações (+1,4 p.p.) e impostos (+0,9 p.p.). Quando se compara a média histórica, o valor acumulado em 4 trimestres em 2021, as transferências/doações e os impostos superam a média de 2010-19 em 1,2 p.p. e 1,0 p.p., respectivamente. A ampliação das transferências/doações foi decorrente do aumento do envio de recursos aos governos estaduais e municipais que ocorreu em 2019, devido à Cessão Onerosa, e no ano passado devido à pandemia. É fato que essa receita diminua ao longo deste ano e convirja para o patamar mais próximo ao padrão histórico. Utilizando a sazonalidade histórica e o realizado no primeiro semestre de 2021, espera-se redução em torno de 0,8 p.p. até o final deste ano. No entanto, os efeitos no resultado fiscal e no caixa se fizeram relevantes. Já o crescimento dos impostos está relacionado à retomada mais acelerada da atividade econômica desde o terceiro trimestre de 2020. Valendo-se da sazonalidade e do realizado neste ano, não há indícios de redução da arrecadação de impostos dos entes subnacionais.

Composição das receitas de Estados e Municípios

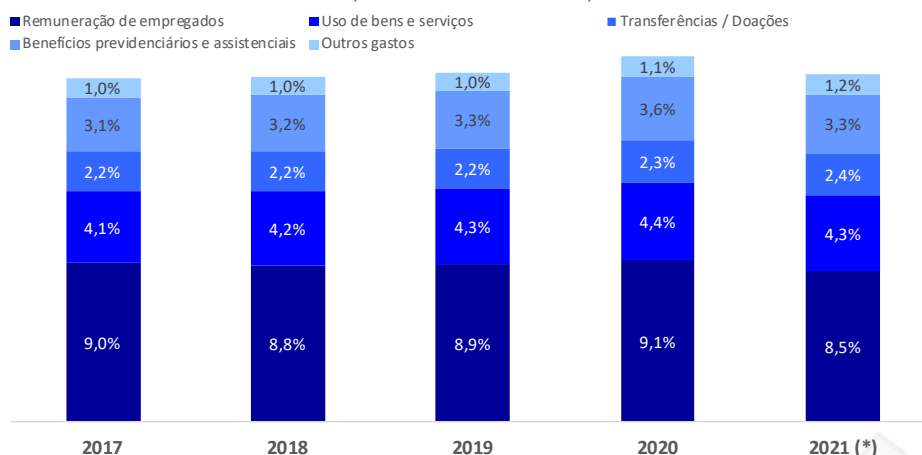


Fonte: Estatísticas Fiscais do Governo Geral - Secretaria do Tesouro Nacional - SETO/ME
Elaboração: SPE/ME (*) acumulado do 3º trim. 2020 ao 2º trim. 2021

Já na decomposição do gasto, não foi observada nenhuma alteração relevante na participação percentual do uso de bens e serviços e transferências/doações. Remuneração de empregados, a maior despesa, permaneceu em torno de 8,5%, reduzindo 0,4 p.p. no período de 2017 a 2021. Apesar da tendência de elevação dos gastos com o funcionalismo ativo de 2010 (7,8% do PIB) até 2015 (8,9% do PIB), há certa estabilização nos anos posteriores. Deve-se ressaltar que a alteração legislativa que limitou elevação de salários nos anos de 2020-21 possibilitou diminuição da participação dessa despesa. A maior ampliação positiva em 2020 ocorreu em benefícios previdenciários e assistenciais, que aumentou de 3,1% do PIB em 2017 para 3,6% do PIB em 2020, o que reflete maior participação dos estados e municípios no auxílio à população carente.

**Composição do gasto de Estados e Municípios**

(Gastos Selecionados - % PIB)

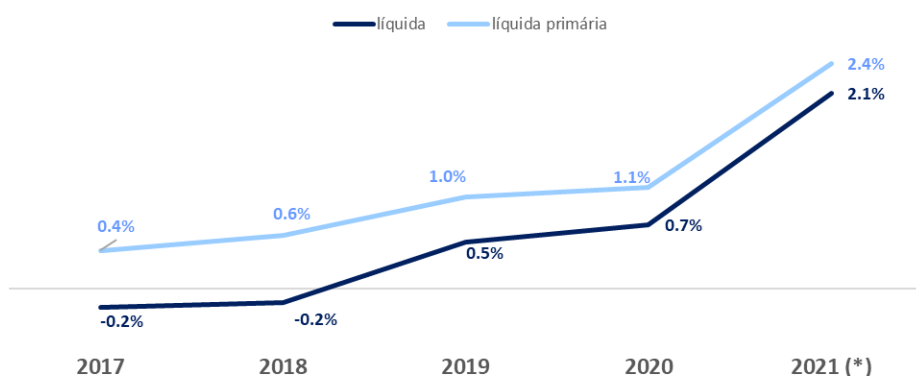


Fonte: Estatísticas Fiscais do Governo Geral - Secretaria do Tesouro Nacional - SETO/ME
Elaboração: SPE/ME (*) a acumulado do 3º trim. 2020 a o 2º trim. 2021

Além disso, analisando o lado do gasto, as Estatísticas Fiscais do Governo Geral mostram que, no período de 2019-2021, o investimento em aquisição de ativos não financeiros dos estados e municípios aumentou anualmente, em termos reais, 14,3% na média, contra quedas de -7,6% em 2016-2019 e -10,4% em 2010-2015. Isso mostra que o investimento apresenta-se, aos entes subnacionais, como uma alocação de recursos voltada à ampliação da capacidade instalada na região, portanto, agindo no sentido de elevar o seu PIB potencial. Ao contrário do aumento de dispêndios com pessoal, a elevação do investimento pode melhorar a infraestrutura da região, diminuir gargalos na produção e na logística e atrair novos projetos de negócios.

Como resultado dessas ações descritas, elevação da arrecadação e limitação do gasto obrigatório, houve um aumento da capacidade de financiamento¹ dos Estados e Municípios, tanto a capacidade líquida quanto a líquida primária. De 2017 a 2020, a capacidade de financiamento dos Estados e Municípios passou de - 0,2% do PIB para 0,7% do PIB. O mesmo ocorreu com a capacidade de financiamento líquida primária, quando esta cresceu de 0,4% do PIB para 1,1% do PIB. No acumulado dos últimos quatro trimestres até junho de 2021, o resultado ainda encontra-se num patamar elevado, muito influenciado pelo resultado do primeiro trimestre deste ano.

¹ Capacidade líquida de financiamento = Receita – Despesa;
Capacidade líquida de financiamento primária = (Receita – Juros) + (Despesa – Juros).

**Capacidade de financiamento dos Estados e Municípios (% PIB)**

Fonte: Estatísticas Fiscais do Governo Geral - Secretaria do Tesouro Nacional - SETO/ME Elaboração: SPE/ME (*) acumulado do 3º trim. 2020 ao 2º trim. 2021

3. Conclusão

Esta nota buscou analisar como os entes subnacionais conseguiram ter bons resultados financeiros no ano de 2020, com crescimento expressivo das receitas e ampliação do estoque de caixa para o enfrentamento do coronavírus. No entanto, deve-se ressaltar que o aumento das receitas ocorreu, pelo menos parcialmente, de forma temporária, ocasionada pelas transferências do governo federal e aumento dos impostos.

Esta constatação irá ensejar uma maior necessidade de planejamento dos entes subnacionais nos próximos meses, com a utilização dessa capacidade financeira em ações que possam reforçar o escudo de proteção necessário à população até o final da pandemia, sobretudo aquela mais carente, que sofreu de forma mais intensa os efeitos da paralisação das atividades econômicas. Por exemplo, pelo menos 18 estados, além do Distrito Federal, já implementaram benefícios de transferência de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade social, desempregados e autônomos em 2021. Diversas capitais federais também têm utilizado este mecanismo, que, em alguns casos, é destinado a públicos específicos, como catadores de resíduos, artistas e profissionais da cultura, desempregados dos setores de bares, restaurantes e eventos.

A nota destacou aumento expressivo do investimento pelos entes subnacionais, que apresentou crescimento de 14,3% em 2019-2021. Investimentos e futura redução da carga tributária podem trazer como resultado maior crescimento econômico dos entes subnacionais.

A elevação de gastos duradouros, como aumento de salário do funcionalismo, poderá ensejar desequilíbrios orçamentários futuros, o que trará resultados negativos para toda a sociedade. Em recente estudo elaborado pelo Ministério da Economia², sobre a situação fiscal dos Estados, foi demonstrado que “a manutenção do equilíbrio fiscal não só permite a continuidade dos serviços básicos, que tem maior relevância para a população mais carente, mas permite um melhor planejamento e execução de políticas públicas, implicando em melhores resultados sociais e econômicos”. Estados mais organizados financeiramente conseguem atrair novos negócios e desta forma geram maior crescimento econômico e uma ampliação das oportunidades de emprego.

² Nota Técnica “A situação fiscal dos Estados”, Secretaria Especial de Fazenda, Ministério da Economia, junho/2019