



PARANÁ

GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DA FAZENDA

Boletim Econômico

Dezembro 2021

Especial Riscos Fiscais 2022

O ano de 2021 marcou o avanço da vacinação e o início da normalização da economia, após a crise da Covid-19 ter impactado profundamente a atividade econômica do país em 2020. Entre os efeitos diretos da pandemia estão o elevado desemprego e o avanço mais persistente da inflação, fenômeno observado inclusive nos países desenvolvidos, mas que no Brasil parece ter seu efeito ampliado.

Nesse contexto, este boletim tem por objetivo apresentar o panorama econômico do país e do Paraná, dando destaque aos riscos fiscais orçamentários que o estado está exposto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF dispõe em seu art. 4º, § 2º, inciso V, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO conterà um Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os riscos capazes de afetar as contas públicas. Assim, este boletim complementa o papel desempenhado pelo disposto na LDO do estado do Paraná, aprofundando em avaliações o conteúdo apresentado na LDO.

Além desta breve introdução, o boletim está estruturado em mais cinco seções. A primeira seção apresenta uma análise da atividade econômica. A segunda seção explora a situação fiscal do estado pelo lado das receitas tributárias, ao passo que a terceira seção elenca os principais riscos fiscais às contas estaduais. A quarta seção traz uma análise das contas estaduais pela ótica da despesa. Por fim, a quinta seção apresenta uma breve conclusão.

01 Atividade Econômica

02 Receitas Tributárias

03 Riscos Fiscais

04 Despesas

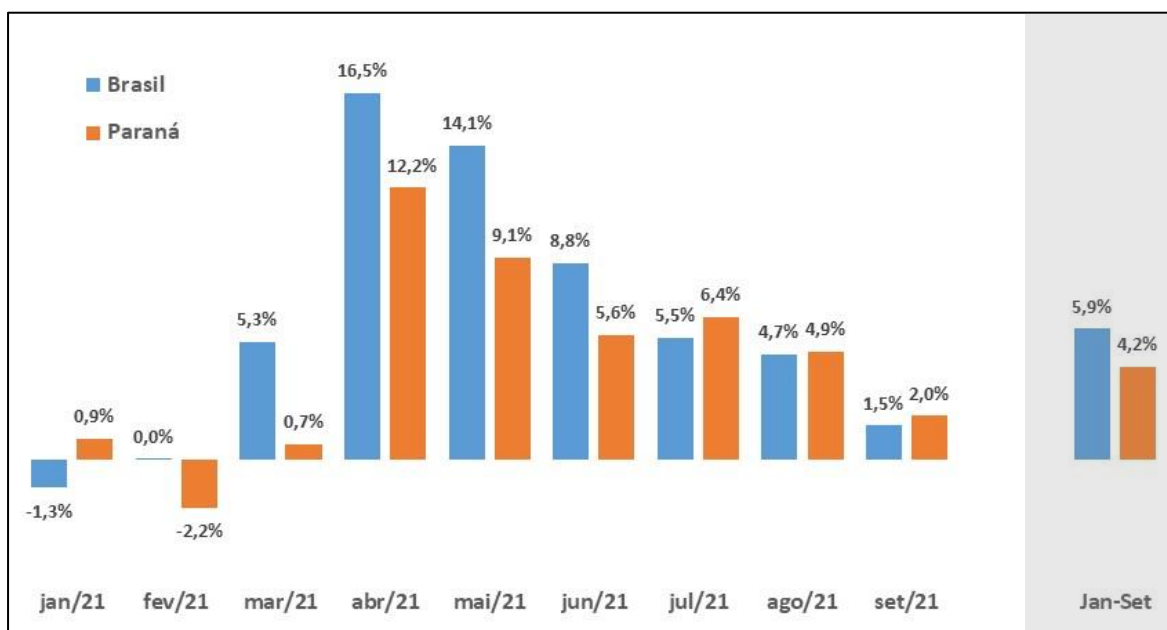
05 Conclusão e síntese

01 Atividade Econômica

Em todo o mundo, o desempenho da atividade econômica em 2020 foi fortemente marcado pelos efeitos da pandemia da COVID-19 e as medidas que se seguiram para conter o seu avanço. O impacto imediato se deu em todos os setores, mas perdurando mais fortemente sobre o setor de serviços. O choque sobre a atividade levou a uma forte piora no mercado de trabalho e na renda da população. Para mitigar esses efeitos, o governo federal implementou programas para tentar proteger empregos, empresas, governos subnacionais e os mais vulneráveis – estes últimos através de programas de transferência de renda. Ainda assim, **em 2020 o Produto Interno Bruto (PIB) do país caiu 3,9%**¹.

O avanço da vacinação e a normalização das atividades passaram a ser, assim, os maiores desafios no campo social e econômico para 2021. Não apenas no Brasil, mas em grande parte do mundo, foi isso que ocorreu. O avanço da população vacinada levou a uma menor taxa de contágio do vírus, desafogando a elevada demanda nos hospitais, e permitiu maior flexibilização das medidas de restrição à circulação. Como consequência, a abertura gradual do comércio, iniciada no segundo semestre de 2020, ganhou força. No acumulado entre janeiro e setembro de 2021, a atividade econômica no estado do Paraná avançou 4,2%, segundo o índice de atividade econômica do Banco Central – IBCR. No Brasil, o avanço observado no mesmo indicador foi de 5,9% – Gráfico 1.

Gráfico 1: Índice de Atividade Econômica (IBC-BR e IBCR-PR) em %.
Variação mês contra mesmo mês do ano anterior e acumulado no ano.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central.

¹ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32388-pib-varia-0-1-no-3-trimestre-de-2021>

Apesar da recuperação da atividade econômica observada ao longo de 2021, **deve-se levar em consideração a baixa base de comparação de 2020 para traçar o cenário econômico que deverá se seguir em 2022**. Nesse sentido, os gráficos 2 e 3 apresentam dados do desempenho setorial de curto prazo, através de médias móveis trimestrais, tanto para o Brasil quanto para o Paraná.

Como é possível observar, tanto a recuperação no decorrer de 2020, como o desempenho em 2021 vem se mostrando heterogêneo entre os setores. Após a queda uniforme da atividade observada em meados de 2020, a indústria e o comércio foram os primeiros a se recuperar. O setor de serviços, por sua vez, apresentou recuperação mais lenta, voltando a retomar as atividades na medida que as restrições de mobilidade começaram a ser flexibilizadas.

Gráfico 2: Brasil. Média Móvel Trimestral. Dados com ajuste sazonal. Variação em %.

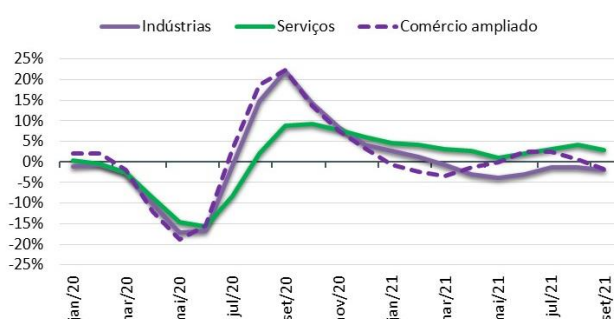
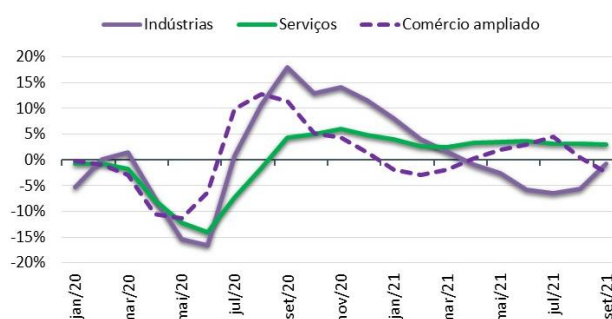


Gráfico 3: Paraná. Média Móvel Trimestral. Dados com ajuste sazonal. Variação em %.



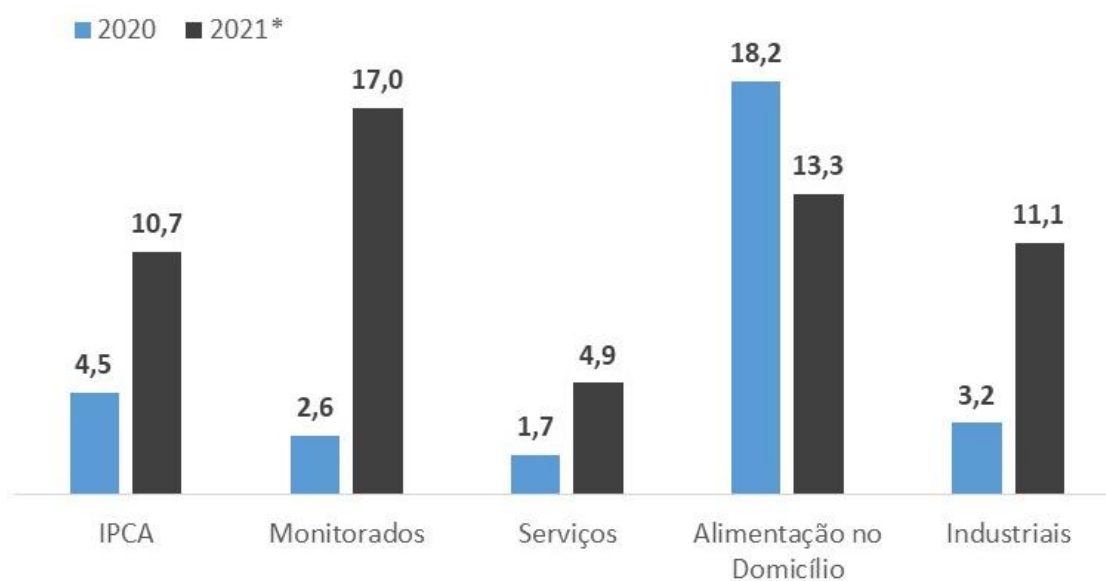
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central.

Analisando os dados mais recentes, no Paraná e no Brasil o setor de serviços avançou 3,0% no trimestre móvel entre julho e setembro de 2021 (na comparação com o trimestre abril-junho do mesmo ano). Por outro lado, no mesmo período o comércio **recuou** 2,4% e 1,7%, no Paraná e no Brasil, respectivamente. A indústria **também apresentou recuo** nesta base de comparação, de 0,8% no Paraná e de 2,0% no país. **Dessa forma, os números recentes colocam em dúvida a robustez da retomada econômica para 2022.**

De fato, o cenário econômico para o próximo ano vem se mostrando mais desafiador. Isso porque a pandemia afetou não só a atividade econômica, mas também desorganizou as cadeias produtivas globais, com impacto sobre preços e a oferta de insumos industriais básicos. Reflexo desse movimento é o avanço da inflação ao longo de 2021.

Em 2020, a pressão inflacionária derivada da pandemia se concentrou principalmente nos itens associados aos preços das *commodities*, que tiveram grande salto nesse período. Assim, os preços dos Alimentos em Domicílio avançaram 18,2% naquele ano – gráfico 4. Contudo, a normalização parcial da demanda e a continuidade de restrições pelo lado da oferta fizeram com que a inflação se espalhasse para outros núcleos em 2021, levando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para um aumento de 10,7% até outubro. O principal componente desse aumento são os preços monitorados (+17,03%), que registraram fortes altas no preço dos combustíveis (+45,26%) e da energia elétrica (+30,27%).

Gráfico 4: IPCA por núcleos.
Variação acumulada em 12 meses (%).



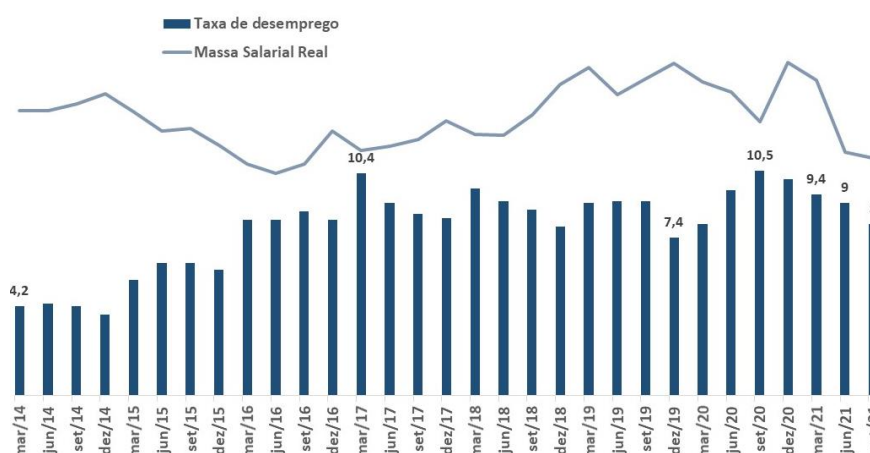
*: até outubro

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central.

Em face de uma inflação mais persistente, o Banco Central do Brasil (BCB), tendo em vista trazer a inflação para a meta de 3,5% em 2022, iniciou um novo ciclo de aperto monetário, elevando as taxas de juros para 9,5% a.a. em dezembro – **maior patamar dos últimos quatro anos**. As perspectivas são de continuidade deste ciclo, com os agentes de mercado projetando uma taxa de juros de 11,25% em dezembro de 2022².

Nesse contexto, o mercado de trabalho segue em uma recuperação lenta. No Paraná, a taxa de desemprego reduziu de um pico de 10,5% no terceiro trimestre de 2020 para 8,0% no terceiro trimestre de 2021 – gráfico 5. Chama a atenção, no entanto, a queda recente da massa salarial real, que, com avanço da inflação comprometendo a renda das famílias, alcançou o mesmo patamar observado em 2016 – ano de forte queda da economia.

Gráfico 5: Taxa de desemprego e Massa Salarial Real - Paraná



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE.

² <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. (Acessado em 06/12/2021)

O ambiente externo também não contribui para uma melhora das expectativas. A perspectiva é de uma desaceleração da atividade global³ no próximo ano, com possibilidade de elevação das taxas de juros nos EUA, o que afeta a liquidez internacional para países emergentes. Portanto, a combinação de uma inflação mais alta, corroendo o poder de compra das famílias, e de condições financeiras mais restritivas, somados a uma recuperação lenta do mercado de trabalho e a um cenário externo mais complexo, tem feito os agentes econômicos revisarem suas perspectivas para o desempenho da economia brasileira no próximo ano.

Diante dessa conjuntura, o Boletim Focus do BCB registrou uma **forte revisão das projeções para o desempenho da economia brasileira em 2022**, que passaram de crescimento de 2,4% em junho para 0,51% no último relatório divulgado⁴.

02 Receitas Tributárias

O anexo de riscos fiscais do estado explicita que “configura-se risco fiscal relevante a frustração de parte da arrecadação de determinados impostos em decorrência de cenário macroeconômico desfavorável não previsto na época da elaboração do orçamento”. Assim, mudanças nos parâmetros anteriormente previstos para a atividade econômica afetam o desempenho da arrecadação de diversos tributos estaduais, em especial o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – principal fonte de receita dos estados.

A despeito do cenário econômico mais desafiador descrito na seção anterior, uma mudança de parâmetro em particular vem auxiliando positivamente o desempenho das receitas tributárias dos estados, assim como a arrecadação do governo federal: o avanço da inflação⁵.

Em 2020, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado do Paraná previa uma receita bruta de R\$ 30 bilhões para a arrecadação de ICMS. De fato, a perspectiva que se desenhava para a economia naquele período envolvia muitas incertezas, das quais pode-se destacar: a possibilidade de um recrudescimento da pandemia de COVID-19 em 2021; dificuldades para o avanço da vacinação e da flexibilização das medidas restritivas para o seu controle; arrefecimento das medidas de estímulo econômico promovidas pelo governo federal; e a lenta retomada da atividade econômica.

O que se viu, contudo, como destacado anteriormente, foi um avanço na vacinação e uma melhora da economia, especialmente no primeiro semestre do ano. Alinhado a essa melhora, o aumento no nível de preços, que por um lado penaliza o poder de compra das famílias e das empresas, também contribuiu para a melhora na arrecadação do ICMS em 2021. **Entre janeiro e outubro, a arrecadação de ICMS apresentou um crescimento nominal de 25,1% na comparação com o mesmo período de 2020**, chegando a R\$ 31,7 bilhões – de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

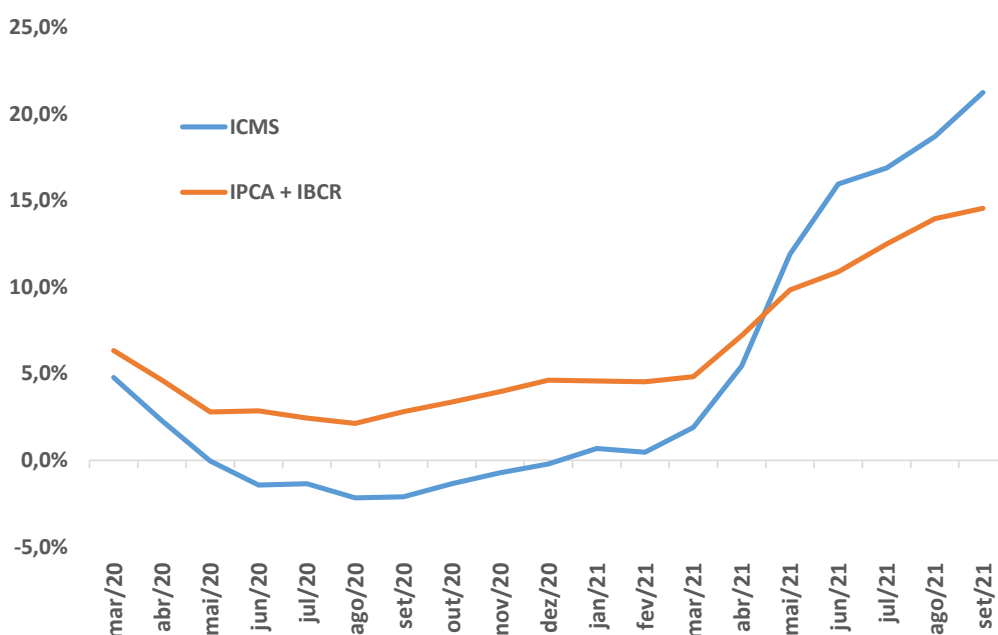
³ Ver <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021> e https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-11/barometros-globais-kof-fgv_press-release_11_2021_0.pdf

⁴ Acessado em 06/12/2021.

⁵ Para o caso do governo federal, ver o Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI de novembro. No caso dos governos subnacionais, ver o Boletim das Finanças Estaduais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME).

O gráfico 6 aponta a correlação entre a escalada da inflação, somada a recuperação da atividade econômica, representada pelo IBCR-PR, e o avanço da arrecadação de ICMS em 2021. É possível observar que, em um momento inicial, a arrecadação de ICMS no estado apresentou queda superior ao observado pelo índice composto IPCA + IBCR-PR, para então passar a subir de maneira mais forte a partir de maio de 2021. Esse movimento pode estar relacionado a própria dinâmica da inflação nesses períodos. Como destacado anteriormente, em um primeiro momento a inflação se concentrou principalmente em itens relacionados às *commodities*, que tem baixa participação na base tributária do ICMS, para a partir de 2021 se espalhar pelos demais núcleos, com destaque para os aumentos na gasolina e energia elétrica – ambos possuem peso importante na composição do imposto estadual.

Gráfico 6: Arrecadação de ICMS x IPCA + IBCR-PR.
Variação acumulada em 12 meses (%).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE e Banco Central.

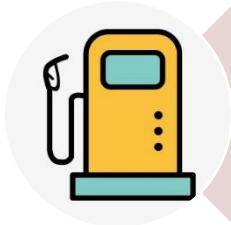
Dessa forma, pelo lado das receitas tributárias, tratando mais especificamente do ICMS, os riscos fiscais pelo lado da atividade econômica se materializam através das perspectivas de menor dinâmica de crescimento para economia brasileira em 2022, associadas a um aperto das condições financeiras. Assim, o próximo ano pode não contar com a dinâmica que auxiliou positivamente o desempenho da arrecadação em 2021, recuperação cíclica da economia e aceleração inflacionária.

03 Riscos Fiscais

Além dos riscos fiscais associados à atividade econômica em 2022, outros pontos merecem especial atenção, pois podem levar a impactos consideráveis na receita estadual para 2022. Abaixo são destacados os principais:



O STF reconheceu a inconstitucionalidade de uma alíquota de ICMS superior para energia elétrica e telecomunicações. Se colocado em prática de maneira imediata, **o impacto para o Estado do Paraná é de perda de R\$ 2 bilhões de ICMS sobre energia e R\$ 600 milhões de ICMS sobre telecomunicações.**



Foi aprovado na Câmara projeto alterando a tributação nos combustíveis. Atualmente o projeto se encontra no Senado. O objetivo é que o ICMS passe a ser fixo em R\$ por litro. **O impacto para o Estado do Paraná é de perda na arrecadação em R\$ 1,9 bilhão anual.**



A Reforma Tributária do Imposto de Renda que tramita no congresso reduz a tributação sobre as pessoas física e jurídica. **O impacto anual para o Paraná é de redução em R\$ 451 milhões da receita de IRPF dos servidores públicos e em R\$ 388 milhões os repasses do FPE.**



Os PLPs 32/2021 e 33/2021 determinam para contribuintes a incidência do ICMS relativo à diferença de alíquota. **Caso este projeto não seja aprovado ainda em 2022, o impacto para a arrecadação do Estado é de R\$ 606 milhões ao ano.**

Levando em considerações estes pontos, que ainda se encontram em tramitação ou em negociação quanto a sua aplicação imediata, **o impacto potencial sobre as receitas paranaenses chega a ordem de R\$ 5,9 bilhões.**

04 Despesas

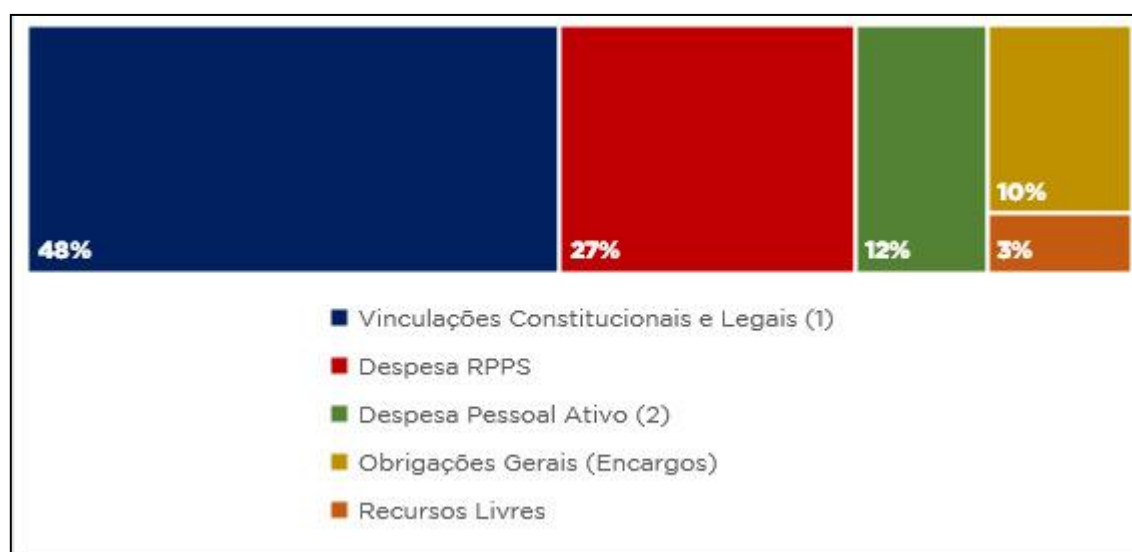
As incertezas quanto à receita no início do ano afetaram o planejamento das despesas. O Orçamento inicial de 2021 previa R\$ 44,2 bilhões em despesas (desconsiderando as despesas intraorçamentárias), com o total de despesas descobertas de aproximadamente R\$ 4 bilhões. Ao longo do ano, e com a boa performance da receita, não só o déficit inicial foi coberto, como novas despesas puderam ser realizadas, finalizando outubro com a dotação orçamentária atualizada de R\$ 55,6 bilhões em despesas (também desconsiderando as despesas intraorçamentárias).

Esse aumento, embora esteja equacionado com o resultado positivo das receitas, cria novas despesas para os anos subsequentes, pressionando a poupança corrente (receita vs. despesa correntes).

O resultado é que o orçamento inicial proposto para 2022 repete a situação do ano anterior. É estimada a despesa em R\$ 50 bilhões para o ano, com despesas descobertas na ordem de R\$ 6,5 bilhões, ou seja, no total de R\$ 1 bilhão acima do autorizado para 2021. Há dois destaques sobre as despesas de 2022: (1) a rigidez das despesas correntes, e (2) o risco de se estourar o limite de pessoal.

Em relação à rigidez das despesas correntes, uma característica dos Orçamentos Públicos no país é a rigidez das despesas dada pelas vinculações constitucionais e legais⁶. Para 2022, praticamente metade da receita corrente está direcionada para as vinculações constitucionais e legais, incluindo despesa de pessoal de Educação, Saúde, Ciência, Tecnologia e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, bem como despesa de pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público. Já as despesas com previdência ocupam praticamente um quarto das receitas correntes. As despesas com pessoal, exclusive despesa de pessoal de Educação, Saúde, Ciência, Tecnologia e do FECOP, bem como despesa de pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público, ocupam 12%. Já os encargos com dívida consomem 10% do orçamento. **O resultado é que apenas 3% da receita corrente é livre para os programas de governo do Estado. Em termos leigos, a cada R\$ 100 da Receita Corrente, exclusive as Deduções, R\$ 3 são recursos livre para alocar em programas do governo.**

Gráfico 7: Alocação da Receita Corrente disponível – PLOA 2022



Nota: (1) Inclui despesa de pessoal de Educação, Saúde, Ciência, Tecnologia e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, bem como despesa de pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público. (2) Exclui despesa de pessoal de Educação, Saúde, Ciência, Tecnologia e do FECOP, bem como despesa de pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público.

Fonte: Elaboração própria com base na PLOA 2022.

Quanto às despesas de pessoal, a Lei Complementar Federal nº 178, aprovada e publicada no início de 2021, introduziu uma uniformização na metodologia de apuração do limite de pessoal proposta na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Dessa forma, não é mais possível a dedução de despesas com pensões, nem o termo de compromisso firmado

⁶ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias> (acessado em 08/12/2021).

com o Tribunal de Contas. Essa alteração da lei impacta o indicador de pessoal do Paraná, embora o estado deva se manter dentro do limite legal em 2021 em função do bom resultado da receita. Contudo, a Portaria 377/2020 da Secretaria do Tesouro Nacional, por prever que os estados devem contabilizar o valor das despesas de pessoal das Organizações de Saúde como despesa de pessoal, pode levar o estado a ultrapassar em até 1% o limite legal para despesa com pessoal⁷ no próximo ano, mesmo que o montante das despesas de pessoal e da receita corrente líquida se mantenham constantes em 2022.

05 Conclusão e síntese

Este boletim buscou apresentar a conjuntura econômica e fiscal do Brasil e do estado do Paraná em 2021, assim como traçar um cenário para os desafios que devem se fazer presentes para a gestão das finanças estaduais em 2022. Vale destacar que, em que pese a recuperação das receitas, em especial do ICMS, em 2021, o próximo ano reserva um quadro extremamente desafiador para as contas estaduais.

Como colocado na primeira seção deste documento, a previsão de crescimento econômico para 2022 vem sendo revista para baixo recorrentemente ao longo deste ano, chegando a uma projeção de apenas 0,5% no último relatório disponível. Além disso, o Banco Central iniciou um aperto nas condições financeiras ao elevar a taxa de juros para o maior patamar nos últimos quatro anos. Com isso, a inflação, que auxiliou as receitas nominais do estado em 2021, pode não apresentar a mesma dinâmica de crescimento no próximo ano. Existem ainda importantes pontos em tramitação ou em discussão sobre a sua aplicação imediata que representam um risco fiscal potencial de até R\$ 5,9 bilhões ao ano para os cofres do estado.

Pelo lado da despesa, as incertezas quanto ao desempenho da receita no início do ano afetaram o planejamento. Ao longo de 2021, contudo, com o bom desempenho das receitas, não apenas o déficit inicial foi coberto, como novas despesas puderam ser realizadas. Em contrapartida, esse aumento das despesas em 2021 pressiona o orçamento para o ano que vem.

Dessa forma, dadas as incertezas que pairam sobre a economia e sobre importantes pontos de discussão no congresso e junto ao STF, assim como pela rigidez orçamentária apresentada pelo lado da despesa, é importante que haja prudência na gestão das finanças estaduais, tendo em vista buscar manter as contas equilibradas para fornecer serviços públicos de qualidade e de forma sustentável para a população paranaense.

⁷ O limite legal para despesa com pessoal nos estados, de acordo com a LRF, é de 60% da receita corrente líquida.