



PARANÁ

GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DA FAZENDA

Boletim Econômico

Dezembro 2020

A crise da Covid-19 afetou profundamente a atividade econômica do país, elevando as incertezas econômica e fiscal a níveis nunca antes vistos. Embora a pandemia já seja um evento conhecido, ainda paira uma imprecisão sobre seus impactos para o ano que se inicia. Assim, o presente boletim tem por objetivo traçar um panorama econômico do país e do Paraná e apresentar a situação dos riscos fiscais orçamentários aos quais estamos expostos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe em seu art. 4º, § 2º, inciso V, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conterá 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 presente estudo está estruturado em mais quatro seções. A seção seguinte apresenta uma análise da atividade econômica, enquanto a seção posterior explora a situação fiscal pelo lado das despesas. Já seção 3 traz uma análise da arrecadação estadual, separando situação atual e expectativas. Por fim, a seção 4 consiste na síntese e conclusão do estudo.

01 Atividade Econômica

O desempenho dos parâmetros macroeconômicos em comparação ao previsto nas peças orçamentárias – LDOs e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), por exemplo – constitui a fonte mais comum de riscos fiscais. Assim, boa parte das alterações relacionadas aos resultados fiscais estão associados a mudanças na

conjuntura econômica ao longo do exercício orçamentário (Brasil, 2020). Isso posto, faz-se necessário uma análise da dinâmica da atividade econômica em 2020 e suas perspectivas para 2021.

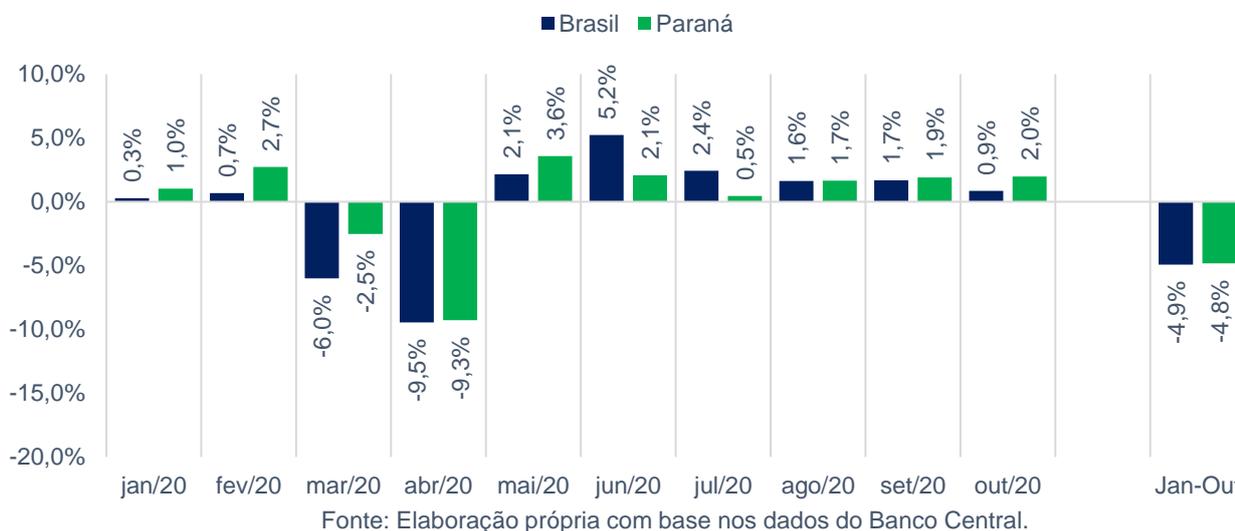
As medidas sanitárias recomendadas para conter a pandemia do novo coronavírus trouxeram consigo um custo econômico relevante em todo o mundo. O segundo trimestre de 2020 foi marcado por forte deterioração da atividade econômica e, conseqüentemente, pela queda expressiva da arrecadação tributária. No terceiro trimestre, foi possível observar certa melhora em relação ao trimestre imediatamente anterior.

Como forma de mitigar os efeitos adversos que a pandemia causou na economia, o governo federal implementou políticas para proteger indivíduos, empresas e, também, os governos subnacionais.

Esse pacote de medidas de estímulo juntamente com a abertura gradual do comércio, propiciada por um melhor conhecimento do vírus e por protocolos sanitários e de distanciamento social, fizeram com que houvesse uma melhora de alguns indicadores econômicos. Contudo, como será evidenciado mais adiante, a melhora observada não recupera as perdas sofridas em 2020.

A atividade econômica no estado do Paraná avançou 2,0% no mês de outubro – na comparação com mês anterior –, segundo o índice de atividade econômica do Banco Central (IBCR). Na margem, o desempenho do estado foi melhor que o nacional (que cresceu apenas 0,9%), mas no acumulado do ano, os dois indicadores apresentaram quedas muito similares, de 4,8% (Paraná) e 4,9% (nacional) – Gráfico 1.

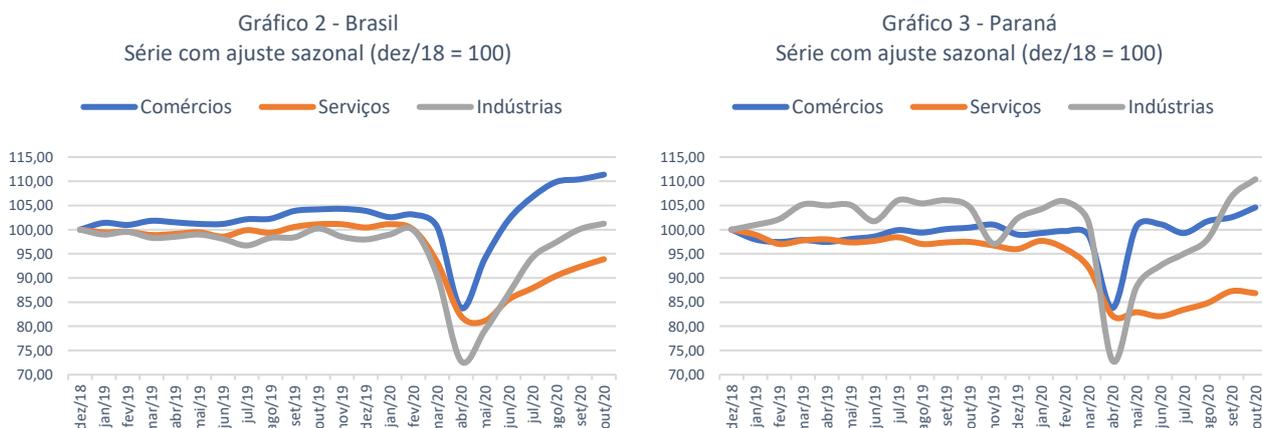
Gráfico 1 - Índice de Atividade Econômica (IBC-BR e IBC-PR)
Em % - Var. mês contra mês anterior (com ajuste sazonal) e acum. no ano



Embora no agregado, a atividade econômica tenha apresentado certa recuperação em relação ao período mais crítico da pandemia (março e abril), o desempenho setorial apresenta quadros diferentes.

Os indicadores econômicos recentes sugerem uma recuperação desigual dos setores econômicos, com o comércio e as indústrias retomando mais rápido que os serviços.

Avaliando a evolução do comércio varejista, dos serviços e da indústria, fica nítido o descolamento no período recente, fruto dos impactos desiguais da pandemia sobre os setores econômicos. A pandemia afetou de maneiras distintas as diferentes atividades econômicas e a recuperação tem ocorrido de forma bastante heterogênea. Isso ocorreu tanto ao nível nacional, quanto ao nível regional (Paraná). Os gráficos 2 e 3 mostram como evoluíram os setores a partir de dezembro de 2018 e explícita a heterogeneidade do comportamento setorial na pandemia:



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE.

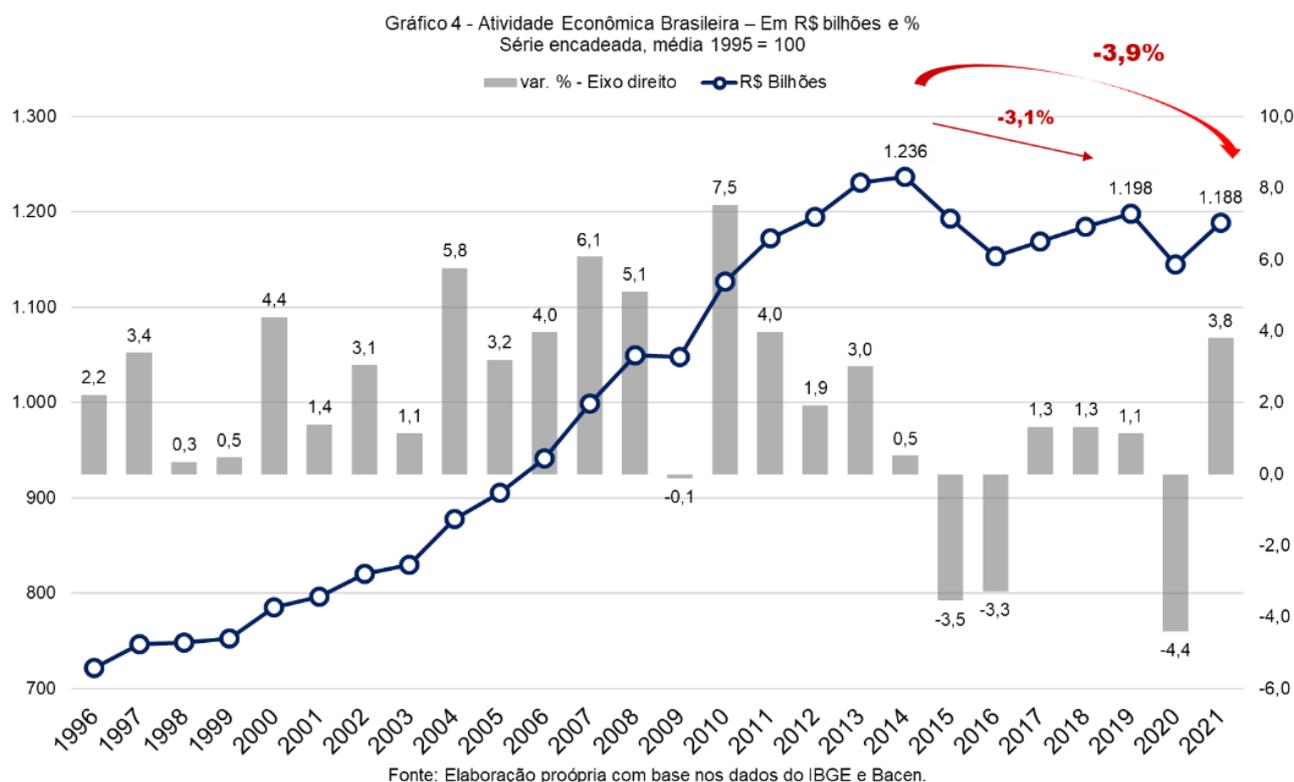
Em nível nacional, o comércio varejista foi o que melhor se recuperou neste período, sendo seguido pelas indústrias, que também estão em nível maior que o observado antes da pandemia. Os serviços são os que mais sofreram neste período pandêmico e estão com recuperação mais lenta. No Paraná, as indústrias estão em um nível superior ao do comércio, mas tal como no nível nacional, tanto o comércio quanto as indústrias recuperaram as perdas sofridas no período mais crítico da pandemia.

Como colocado anteriormente, a recuperação observada nestes últimos meses foi influenciada pelas medidas de estímulo que o governo federal adotou como forma de mitigar os efeitos econômicos da crise sanitária. Além disso, o Boletim Macro do FGV IBRE¹, enfatizou outros dois fatores que contribuiram positivamente neste final de ano – as eleições nos EUA e o descobrimento de vacinas contra a Covid-19. No entanto, para 2021, o Boletim Macro do FGV IBRE enfatiza que “apesar de a perspectiva de retomada ser evidente, há ainda uma enorme incerteza sobre sua velocidade ao longo do primeiro semestre [de 2021]. Assim, a primeira e a segunda metades do ano podem ter características bem distintas no que concerne à atividade econômica, em que pese os mercados financeiros já estarem focando quase que exclusivamente no quadro mais favorável do segundo semestre.”

Assim, é evidente que situação atual deve afetar também o cenário para 2021. A atividade econômica brasileira deve recuar 4,4% em 2020 ante 2019. Já em 2021, espera-se um crescimento de 3,8%, porém com viés de baixa. Esses números correspondem as projeções realizadas pelo Banco Central do Brasil e divulgadas no último Relatório de Inflação (RI) – (Bacen, 2020).

¹ Ver em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-12/boletimmacroibre_2012.pdf

Ao crescimento esperado para 2021, é importante frisar que o mesmo não recupera as perdas sofridas em 2020, de modo que o nível da atividade econômica deve se situar em patamares inferiores aos observados em 2019. Em termos de variação, se considerarmos o PIB real esperado para 2021 frente ao PIB observado em 2019, a queda deve ser de 0,8%. Já se considerarmos o período em que a atividade econômica alcançou seu maior nível, em 2014, a queda esperada é de 3,9% – *Gráfico 4*.



02 Receitas Tributárias

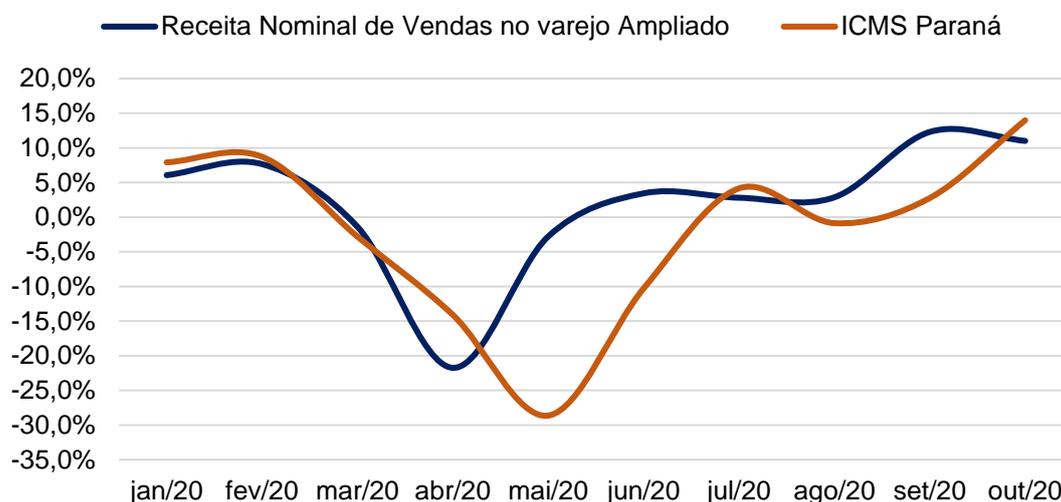
Em se tratando de receita, o anexo de riscos fiscais do estado explicita que “configura-se um risco fiscal relevante a frustração de parte da arrecadação de determinados impostos em decorrência de cenário macroeconômico desfavorável não previsto na época da elaboração do orçamento.” Assim, qualquer variação no nível de atividade econômica, afeta o desempenho da arrecadação de diversos tributos estaduais, especialmente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Estudo da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite) evidenciou o impacto indireto do auxílio emergencial sobre a arrecadação do ICMS dos estados, ao mostrar a evolução da receita de vendas no varejo ampliado frente ao ICMS². Reproduzindo o mesmo gráfico apresentado no estudo

² Ver: <http://beabafiscal.org.br/2020/10/16/impacto-tributario-do-auxilio-emergencial-nos-estados/>

da Febrafite, mas considerando apenas os dados do Paraná, é possível observar movimento similar ao observado a nível nacional – queda muito acentuada nos meses de abril e maio (coincidente com o período de aprofundamento da crise da Covid19) e retomada nos meses seguintes:

Gráfico 5 - Arrecadação do ICMS vis-à-vis Receita de Vendas do Comércio Amplo
Var. % mês contra mesmo mês anterior.



Fonte: CONFAZ e IBGE. Elaboração própria.

São várias evidências de que a maior parte do auxílio emergencial foi majoritariamente direcionada para consumo, o que ajudou os estados de uma maneira geral. Contudo, é importante notar que os impactos sobre a arrecadação tendem a ser menores do que os impactos observados na atividade econômica, visto que a composição do consumo e as estruturas tributárias regionais afetam os resultados³.

A arrecadação estadual continua apresentando sinais de fragilidade, de modo que a arrecadação do ICMS do Paraná de janeiro a novembro de 2020 recuou 3,4% em termos reais, em relação ao mesmo período do ano anterior.

Os dados recentemente divulgados no boletim de impactos da Covid19⁴, mostram que a arrecadação do ICMS do estado do Paraná acumula perda real de R\$ 1,2 bilhão, no período de janeiro a novembro de 2020 ante mesmo período de 2019. A transferência da União para compensar a perda de receita foi no valor de R\$ 1,7 bilhão de reais, o que gera um pequeno saldo de R\$ 0,5 bilhão para fazer frente às necessidades adicionais do Estado.

Ainda concentrando a análise no ICMS, principal fonte de recursos do estado, a atual expectativa para a arrecadação de 2021 (prevista na LOA, de R\$ 30 bilhões) está abaixo da estimativa feita na LDO de 2021 (R\$

³ Por exemplo, se o consumo for concentrado em bens que possuem incentivos fiscais (desoneração), apesar de ocorrer impacto na atividade econômica, esse resultado não vai se refletir na mesma intensidade sobre arrecadação tributária.

⁴ Ver: http://www.fazenda.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-12/1512_-_boletim_semanal.pdf

33,6 bi). A revisão do cenário se justifica pela crise econômica e pelas incertezas que ainda existem para o ano de 2021.

Abaixo, destacamos os riscos fiscais que podemos elencar neste cenário:

Como o setor de combustíveis tem peso relevante para arrecadação do ICMS (16,6% em 2020, até novembro), alguns riscos relacionados ao setor devem ser ressaltados:

- O preço do petróleo, em reais, pode afetar a arrecadação se quedas fortes, como as observadas no início de 2020, voltarem a se repetir;
- Uma alta considerável no preço do petróleo em reais pode incentivar o uso de substitutos como o Etanol, que tem tributação menor;
- Um aumento da alíquota de ICMS sobre a gasolina também pode provocar um efeito substituição;
- Uma eventual redução nos tributos federais incidentes nos combustíveis também pode ter efeitos negativos na arrecadação do ICMS.

Quanto à energia elétrica (que representou 14,7% da arrecadação do ICMS em 2020), um dos riscos importantes é a extensão da bandeira verde pela ANEEL por mais tempo que o historicamente observado, como aconteceu neste ano. Outro fator importante é o reajuste da Copel em junho. Houve anos de reajuste de 15% e outro de redução nominal nos preços. Esses reajustes são determinados na ANEEL, com base, entre outros, nos custos das empresas.

No segundo semestre de 2020, a aquisição de produtos da linha branca ou de eletrônicos apresentou aumento, provavelmente uma reposição do consumo não efetuado no primeiro semestre. No ano que vem, a expectativa é que o consumo de bens desse tipo volte a alinhar-se com o PIB, que deve apresentar queda no segundo semestre em comparação com o segundo semestre deste ano.

A inflação no atacado, caso reverta a alta observada no segundo semestre de 2020, poderá reduzir a arrecadação. Trata-se de uma etapa intermediária da cadeia produtiva, mas as empresas realizam recolhimento de ICMS nestas etapas de forma proporcional ao valor das vendas. Se a inflação ao consumidor ficar estável apenas haverá migração da arrecadação do varejo para a indústria/atacado.

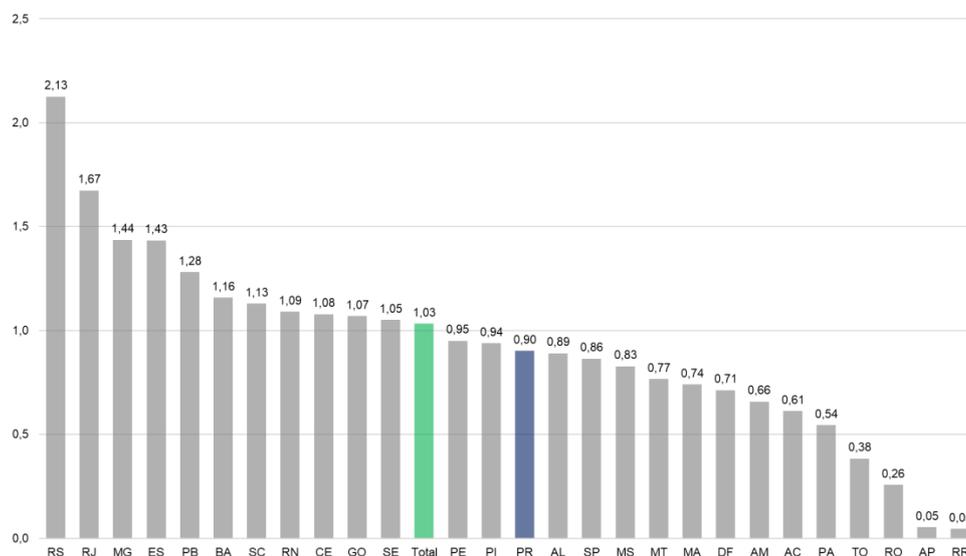
Todos esses fatores podem afetar a arrecadação estadual – positiva ou negativamente –, e o cenário de incertezas econômicas para 2021 alinhado com o arrefecimento das medidas de estímulo econômico promovidas pelo governo federal tornam o próximo ano ainda mais desafiador.

03 Despesas

Sobre as despesas estaduais, é importante iniciar a análise abordando a maior e mais importante despesa do governo estadual: os gastos com pessoal. Considerando as informações do último anuário estatístico da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia (ME SPREV), o Paraná tinha, em 2018, 281,1 mil segurados – sendo que 52,6% são servidores ativos, 28,8% aposentados e 18,7% pensionistas. Calculando a

relação entre a quantidade de servidores inativos e ativos, o que chamamos de “razão de dependência”, temos que para cada 10 servidores na ativa, o estado do Paraná tem 9 servidores inativos (seja aposentados ou pensionistas)⁵. O gráfico abaixo mostra o indicador de razão de dependência para todos os Estados da Federação e mostra que o Paraná, apesar de estar abaixo da média, não se encontra em situação confortável:

Gráfico 6 – Razão de Dependência dos RPPS dos Estados
Quantidade de segurados Aposentados e Pensionistas / Segurados ativos.



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2018

Assim, as despesas do Poder Executivo estadual com pessoal (remuneração x quantidade de segurados) cresceram, até novembro de 2020, 6,5% em valores constantes – tabela 1.

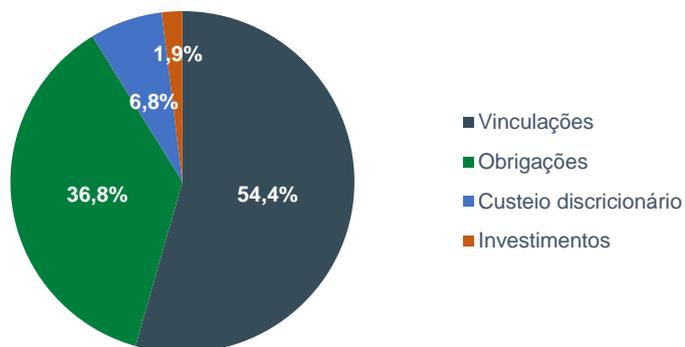
Tabela 1 – Despesa Bruta com Pessoal do Poder Executivo do Estado do Paraná
Em R\$ milhões, a preços de novembro de 2020.

Rubrica	Acumulado em 12 meses de Dezembro à Novembro		
	2019	2020	Variação %
Despesa Bruta com Pessoal	23.631	25.159	6,5%
Ativos	14.653	14.803	1,0%
Inativos e Pensionistas	8.913	10.254	15,0%
Contratos de Terceirização	65	102	57,8%

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Paraná.

⁵ Ver: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/deterioracao-da-razao-de-dependencia-previdenciaria-dos-estados>

Gráfico 7 - Grau de Rigidez orçamentária - Paraná
Orçamento disponível



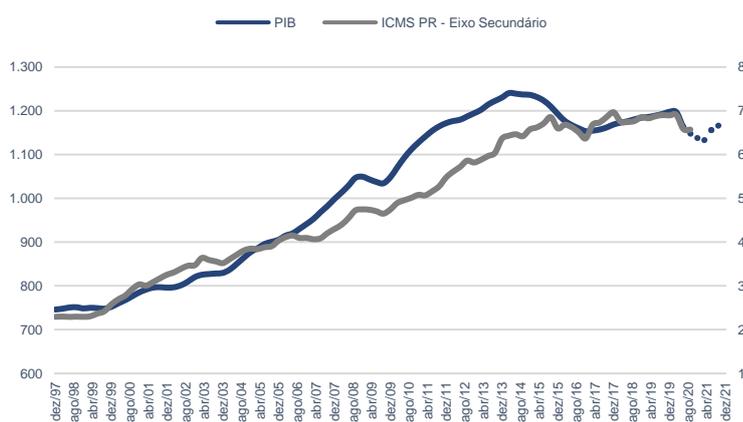
Fonte: SEFA DOE. Elaboração própria.

Mas, além dos gastos com pessoal, outras despesas de execução obrigatória ou receitas com vinculações constitucionais ou legais reduzem a margem para ajuste fiscal no Estado. Assim, de todo o orçamento do estado, 91,2% estão relacionados às vinculações de receitas ou aos gastos obrigatórios. Apenas 8,8%⁶ compõem o custeio discricionário e os investimentos do estado. Ou seja, existe uma margem muito pequena para fazer novos investimentos e políticas públicas – Gráfico 7.

04 Conclusão e síntese

Este estudo tem como objetivo analisar a situação econômica e fiscal em 2020 e como deve ser o ano de 2021 para as contas fiscais do estado do Paraná. Para tanto, importa notar que as medidas de estímulo fiscal realizadas pelo Governo Federal possuem caráter temporário, sem previsão de continuidade para 2021. Isso, por si só, já geraria um impacto negativo significativo nas contas do estado, visto que as medidas de estímulo que refletiram sobre o consumo não devem se manter e as eventuais quedas de receitas tributárias deverão ser acomodadas pelo próprio estado, dado que não estão previstas novas transferências da União.

Gráfico 8 – PIB Nacional e ICMS do Estado do Paraná
Acumulado em 4 trimestres, R\$ bilhões, a preços de 1995



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Confaz, FGV IBRE e IBGE.

a evolução do PIB nacional na evolução do ICMS do Estado. Se isso ocorrer, mesmo com crescimento

Além disso, como colocado na primeira seção deste documento, a previsão de crescimento econômico para 2021 não repõe as perdas ocorridas em 2020 e isso reflete diretamente na receita estadual. O Gráfico 8 mostra a evolução, em valores constantes a preços de 1995, do PIB nacional e do ICMS do Paraná, em médias móveis de quatro trimestres. É possível observar que as duas séries apresentam forte correlação, de modo que se pode esperar movimento similar ao previsto para

⁶ Importa notar que o fato da despesa ser classificada como discricionária, não quer dizer que ela seja passível de cortes. Neste item de gastos, há despesas fundamentais para o funcionamento da máquina pública, como material de consumo, energia elétrica e outros.

econômico em 2021 ante o “pibinho” de 2020, as receitas do estado ainda estarão aquém do nível pré-pandemia.

Como visto, os dados mostram que 2021 tende a ser tanto quanto ou mais desafiador que 2020, dadas as incertezas econômicas e fiscais que afligem o país. Assim, é preciso prudência na gestão dos escassos recursos públicos para se evitar um colapso da máquina pública, tal como ocorreu com tantos entes federativos antes mesmo da pandemia da Covid-19.

05 Referências bibliográficas

1. Brasil. Relatório de Riscos Fiscais da União. Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional (ME STN). Novembro 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3hhCvj9>.
2. Paraná. Projeto de Lei nº 248/2020 (LDO). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2021. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (Alep). 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3aKz96W>.
3. Banco Central do Brasil - Bacen. Relatório de Inflação. Dezembro de 2020. Brasília-DF. Disponível em: <https://bit.ly/2LZeGkB>.
4. FGV IBRE. Ano novo, velhos desafios. Boletim Macro do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas – FGV IBRE. Edição Dezembro de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2KUo5t2>.
5. Paraná. Informações mensais: Impactos da Covid-19. Edição 15 de dezembro de 2020. Receita Estadual, IPARDES e SEFA-PR. Disponível em: <https://bit.ly/3phsIBZ>.
6. Pinto, Vilma da Conceição. A deterioração da razão de dependência previdenciária dos Estados. Blog do IBRE. Fevereiro de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3mLKGoY>.
7. Gevano, Rios, et al. Impacto tributário do auxílio emergencial nos Estados. Febrafite. Outubro de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/34FTA17>.
8. AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social: AEPS 2018, v. 3, p. 250. Brasília: SPREV, ISSN 0104-8139, 2020. AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social. Disponível em: <https://bit.ly/37H5f1A>.