

FINANÇAS PÚBLICAS

Primeiro quadrimestre de 2021: mais do mesmo ou a consolidação de uma tendência

Monica Mora

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

monica.mora@ipea.gov.br

Divulgado em 08 de julho de 2021.

Sumário

Os estados defrontam-se com dificuldades para fechar suas contas desde meados da década de 1990. A análise das finanças públicas das Unidades da Federação (UFs) em 2020 revelou, contudo, um desvio desse padrão, conforme foi discutido nas notas da *Carta de Conjuntura* sobre finanças públicas estaduais publicadas em dezembro de 2020 e fevereiro de 2021.

Tradicionalmente, o *superavit* primário é utilizado para o pagamento do serviço da dívida estadual (ou seja, juros mais amortização). Entretanto, a Lei Complementar (LC) nº 173 suspendeu o pagamento da dívida junto à União, permitindo que o espaço fiscal, obtido pelo aumento das alíquotas previdenciárias, pela proibição de novos reajustes ao funcionalismo e pela receita oriunda de transferências compensatórias (que superestimaram a perda de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS), fosse convertido em investimento e/ou disponibilidade de caixa em 2020.

Os estados conseguiram obter *superavit* primários mais robustos e, assim, acumular disponibilidades de caixa também no primeiro quadrimestre de 2021, quando se compara ao mesmo período de 2019 e 2020. O *superavit* primário dos governos estaduais, segundo o conceito abaixo da linha calculado pelo Banco Central do Brasil (BCB), cresceu substancialmente no acumulado de doze meses, elevando-se de 0,08% do produto interno bruto (PIB) em janeiro de 2019 para 0,74% do PIB em abril de 2021.

No primeiro quadrimestre de 2021, observou-se um aumento da receita corrente líquida (RCL) e da receita primária. O crescimento da receita primária corrente no primeiro quadrimestre de 2021 *vis-à-vis* o mesmo período de 2019 e 2020 decorreu do desempenho do ICMS, assim como das receitas atreladas às transferências correntes e às contribuições. Ainda que ano passado tenha sido um ano atípico, a elevação da receita *vis-à-vis* 2019 reforça a percepção de retomada da atividade econômica em 2021.

Paralelamente, as despesas primárias no acumulado do primeiro do quadrimestre de 2021 sugerem uma tendência à queda em relação ao mesmo período de 2020, associada ao comportamento das despesas com pessoal e com investimento. A retração dos gastos com pessoal pode ser explicada pela inflação no período – refletida no aumento do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período

de aproximadamente 6% – e pelas dificuldades de reivindicação e proibição de concessão de novos reajustes salariais em plena pandemia.



Isso permitiu, portanto, um aumento do *superavit* primário. Além disso, observou-se também a elevação das disponibilidades de caixa. As disponibilidades de caixa cresceram, em termos da RCL, de 14% no acumulado do primeiro quadrimestre de 2019 para 22,3% no mesmo período de 2021 no agregado do Brasil, comportamento observado também na grande maioria das UFs.

Identifica-se, destarte, a gradual consolidação de uma tendência ao aumento da poupança estadual. Diante disso, há espaço fiscal para os governos estaduais financiarem investimentos com recursos próprios, o que poderá ser uma fonte a mais de estímulo à economia em 2021 e 2022.

1 Dívida consolidada líquida (DCL)

A dívida consolidada (DC) estadual no primeiro quadrimestre de 2021 alcançou R\$ 994 bilhões, decrescendo quando comparada a 2020, mas mantendo-se acima do nível observado em 2019 (tabela 1). Nesse período, as operações de crédito foram marginais, portanto, movimentos na dívida derivaram-se da própria dinâmica da dívida e também pelo comportamento do câmbio (pois a dívida externa e parte dos financiamentos internos foram tomadas com risco cambial, sendo suscetíveis às oscilações do real em relação ao dólar e, em menor medida, ao euro).

TABELA 1
DCL (2019-2021)
(Em R\$ bilhões de abr./2021)

	2019		2020		2021
	1ºQ 2019	3ºQ 2019	1ºQ 2020	3ºQ 2020	1ºQ 2021
Dívida Consolidada - DC (I)	972,9	988,9	1052,2	1021,5	993,5
Dívida Mobiliária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívida Contratual	893,4	901,9	955,7	936,3	900,1
Interna	770,6	779,0	799,2	790,7	758,0
Empréstimos e Financiamentos Internos	700,2	692,3	711,9	449,3	672,8
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	16,0	15,4	14,8	15,2	14,4
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	54,4	71,3	72,5	326,2	67,0
Externa	119,1	119,3	152,8	141,8	138,3
Demais Dívidas Contratuais	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) Vencidos e Não Pagos	75,4	76,6	81,7	78,9	86,8
Outras Dívidas	4,2	10,3	11,0	6,3	6,7
DEDUÇÕES (II)	135,2	117,7	156,5	157,8	211,7
Disponibilidade de Caixa	101,3	70,5	111,2	114,8	172,5
Disponibilidade de Caixa Bruta	142,6	126,7	149,5	176,5	212,4
(-) Restos a Pagar Processados	52,7	80,9	49,1	74,0	45,3
Demais Haveres Financeiros	33,9	47,2	45,3	43,0	39,2
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)	837,7	871,2	895,7	863,7	781,9
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	718,3	736,6	743,5	754,3	772,5
Outros valores não integrantes da DC					
Precatórios Anteriores a 05/05/2000	3,7	5,1	3,0	2,3	1,9
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (Não incluídos na DC)	1,8	3,3	5,0	5,1	3,8
Passivo Atuarial	2294,5	2297,3	2123,7	1794,6	1754,4
Insuficiência Financeira	11,4	24,7	10,9	12,3	5,4
Depósitos e Consignações Sem Contrapartida	77,1	39,3	40,3	34,2	34,5
RP Não-Processados	18,4	27,9	17,9	30,6	20,3
Antecipações de Receita Orçamentária - ARO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívida Contratual de PPP	1,6	3,2	3,1	5,1	5,0
Apropriação de Depósitos Judiciais/1	22,3	30,2	31,3	25,7	26,4

Fonte: Anexo 2 do RGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: 1Foi realizado um ajuste no dado de apropriação de depósitos judiciais no Tocantins no primeiro quadrimestre de 2019, pois havia um evidente erro de digitação.

A DCL estadual, contudo, apresentou em abril de 2021 o menor valor observado no período em consideração. Atribui-se isso ao aumento das deduções, o que de fato diferencia a DCL da DC. As deduções, compostas pelas disponibilidades de caixa e pelos haveres financeiros, apresentaram aumentos substantivos entre 2019 e 2021.

TABELA 2
DCL em Proporção da RCL (2019-2021)
(Em %)

	2021 1Q/2019 1Q Variação (em %)	2021 1Q/2019 3Q Variação (em %)	2021 1Q/2020 1Q Variação (em %)	2021/2020 3Q Variação (em %)
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	2,1%	0,5%	-5,6%	-2,7%
Dívida Mobiliária	-8,5%	-6,5%	-6,3%	-2,3%
Dívida Contratual	0,8%	-0,2%	-5,8%	-3,9%
Interna	-1,6%	-2,7%	-5,1%	-4,1%
Empréstimos Internos	-3,9%	-2,8%	-5,5%	49,7%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	-9,8%	-6,2%	-2,5%	-4,8%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	23,1%	-6,0%	-7,6%	-79,5%
Externa	16,1%	15,9%	-9,5%	-2,5%
Demais Dívidas Contratuais	3,5%	3,0%	3,0%	-1,8%
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) Vencidos e Não Pagos	15,1%	13,3%	6,3%	10,0%
Outras Dívidas	60,1%	-35,5%	-39,7%	5,6%
DEDUÇÕES (II)	56,6%	79,9%	35,3%	34,1%
Disponibilidade de Caixa	70,3%	144,8%	55,1%	50,3%
Disponibilidade de Caixa Bruta	48,9%	67,6%	42,1%	20,3%
(-) Restos a Pagar Processados	-14,1%	-44,0%	-7,8%	-38,8%
Demais Haveres Financeiros	15,5%	-17,0%	-13,4%	-8,9%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)	-6,7%	-10,3%	-12,7%	-9,5%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	7,5%	4,9%	3,9%	2,4%
Outros valores não integrantes da DC				
Precatórios Anteriores a 05/05/2000	-49,4%	-63,1%	-37,4%	-18,8%
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (Não incluídos na DC)	111,6%	15,5%	-25,2%	-26,6%
Passivo Atuarial	-23,5%	-23,6%	-17,4%	-2,2%
Insuficiência Financeira	-52,7%	-78,2%	-50,4%	-56,1%
Depósitos e Significações Sem Contrapartida	-55,3%	-12,1%	-14,3%	1,0%
RP Não-Processados	10,6%	-27,1%	13,8%	-33,6%
Antecipações de Receita Orçamentária - ARO	-	-	-	-
Dívida Contratual de PPP	205,9%	56,3%	59,4%	-3,5%
Apropriação de Depósitos Judiciais/1	18,3%	-12,6%	-15,7%	2,7%

Fonte: Anexo 2 do RGE.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: 1Foi realizado um ajuste no dado de apropriação de depósitos judiciais no Tocantins no primeiro quadrimestre de 2019, pois havia um evidente erro de digitação.

As disponibilidades de caixa simbolizam recursos de que o estado dispõe, ou seja, um indicador da liquidez dos governos estaduais (ou de solvência no curto prazo). As disponibilidades de caixa apresentam um comportamento sazonal, pois há necessidade de acumular caixa para fazer frente aos gastos que tendem a se concentrar no final do ano (como é o caso do 13º do funcionalismo público). As disponibilidades de caixa cresceram R\$ 71 bilhões entre o primeiro quadrimestre de 2019 e o primeiro quadrimestre de 2021, com um aumento de 70% no período (tabelas 1 e 2). Foi essa mudança de patamar das disponibilidades de caixa que permitiu uma redução da DCL e certo descolamento da DC.

Cabe mencionar que o primeiro quadrimestre de 2020 foi atípico, pois o isolamento social repercutiu negativamente sobre a atividade econômica e as medidas compensatórias ainda não haviam sido colocadas em prática.¹ Diante disso, seria natural ocorrer uma diminuição da liquidez nos estados. Portanto, a comparação

1. A LC no 173, com medidas que visavam compensar as perdas de arrecadação do ICMS associadas à pandemia, só seria aprovada em 27 de maio de 2020.

entre o primeiro quadrimestre de 2021 *vis-à-vis* 2020 e o mesmo período de 2018-2019 permite identificar uma mudança no patamar nos recursos disponíveis aos estados.

Aqui é importante mencionar que em alguns estados a disponibilidade bruta de caixa é inferior aos restos a pagar processados. A diferença entre ambos é considerada insuficiência financeira e contabilizada como um valor não integrante da dívida consolidada. A insuficiência financeira sinaliza uma situação de insolvência, com as disponibilidades de caixa sequer suficientes para pagar os restos a pagar processados. No caso específico dos estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, não há disponibilidades de caixa ao longo de quase todo o período observado,² pois os restos a pagar processados superavam as disponibilidades brutas e reverteram-se em insuficiência financeira.

TABELA 3
Disponibilidade de caixa (2019-2021)
(Em R\$ bilhões de abr./2021)

UF	1ºQ 2019	3ºQ 2019	1ºQ 2020	3ºQ 2020	1ºQ 2021	2020 3Q/2019 3Q Variação (em %)	2021 1Q/2019 1Q Variação (em %)	2021 1Q/2020 3Q Variação (em %)
AC	1,1	0,8	1,1	1,0	1,6	28,8%	48,2%	45,2%
AL	2,1	2,0	2,1	3,3	3,5	64,3%	65,8%	66,7%
AM	3,5	3,1	4,4	4,1	5,0	33,4%	44,8%	13,8%
AP	4,6	2,1	3,9	5,1	4,5	146,5%	-3,3%	14,1%
BA	5,7	3,8	4,7	6,0	8,2	58,3%	43,0%	74,7%
CE	4,6	4,0	5,1	5,8	7,7	43,8%	66,9%	52,6%
DF	2,0	0,8	2,0	2,2	4,0	187,0%	95,7%	94,7%
ES	4,8	5,1	5,7	6,1	6,5	18,8%	36,6%	14,6%
GO	0,5	1,5	2,2	3,7	5,2	142,0%	984,4%	143,2%
MA	2,2	1,0	5,2	1,2	2,3	23,0%	6,6%	-54,8%
MG	0,0	0,0	1,2	0,0	7,6			541,7%
MS	1,6	1,5	2,4	3,4	4,4	124,0%	164,5%	80,4%
MT	1,8	1,6	3,6	5,6	8,0	243,3%	341,9%	123,0%
PA	2,8	2,8	3,8	4,7	6,3	69,5%	127,0%	63,1%
PB	2,1	1,9	2,6	3,2	4,2	65,8%	102,9%	59,7%
PE	3,4	2,5	4,5	4,0	5,8	58,5%	69,2%	28,5%
PI	3,2	0,4	1,7	2,3	3,3	477,8%	4,5%	93,8%
PR	12,5	10,5	13,1	14,2	16,6	35,1%	33,1%	26,8%
RJ	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1			
RN	1,2	0,3	0,7	0,0	0,7	-95,1%	-38,3%	2,0%
RO	2,2	2,4	2,9	3,4	4,7	39,2%	117,8%	63,2%
RR	1,9	0,1	1,3	1,5	1,9	956,4%	0,4%	46,5%
RS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
SC	4,3	2,9	4,1	4,9	6,5	67,4%	54,0%	59,6%
SE	1,2	0,4	1,0	0,9	1,3	93,1%	6,6%	25,8%
SP	30,6	16,8	30,4	26,8	46,9	59,5%	53,3%	54,3%
TO	1,1	0,9	1,5	2,0	2,6	120,7%	144,0%	70,2%
Total Geral	100,8	69,4	111,2	115,3	172,5	66,2%	71,1%	55,1%

Fonte: Anexo 2 do RGF.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Entre os demais entes, ainda que positiva, a disponibilidade de caixa variava, seja em termos de valores absolutos (tabela 3), seja em relação à RCL (tabela 4). As disponibilidades de caixa cresceram em termos da RCL de 14% no primeiro quadrimestre de 2019 para 22,3% no mesmo período de 2021 no agregado do Brasil. A variância da disponibilidade de caixa dos governos estaduais é expressiva, simbolizando situações financeiras muito diversas no período analisado (tabela 4). No-

2. Em 2021, Rio de Janeiro e Minas Gerais começam a dispor de caixa, indicando uma melhora da situação fiscal.

ta-se, contudo, uma melhora generalizada, uma vez que, à exceção do Maranhão, houve aumento real das disponibilidades de caixa entre o primeiro quadrimestre de 2020 e o mesmo período de 2021 (tabela 3). Resta identificar o que aconteceu nas finanças públicas estaduais que justifique isso.

TABELA 4
Disponibilidade de caixa (2019-2021)
(Em % da RCL)

UF	1Q 2019	3Q 2019	1Q 2020	3Q 2020	1Q 2021
AC	19,5%	14,2%	18,9%	17,9%	26,2%
AL	23,3%	21,8%	22,9%	31,8%	32,7%
AM	23,7%	19,1%	26,5%	24,2%	29,3%
AP	82,7%	34,5%	66,5%	78,8%	68,6%
BA	15,9%	10,2%	12,1%	15,4%	20,6%
CE	21,3%	18,1%	22,6%	25,8%	33,3%
DF	8,5%	3,1%	8,2%	8,4%	15,4%
ES	30,9%	30,1%	35,1%	37,9%	39,9%
GO	2,0%	5,8%	8,2%	13,7%	18,5%
MA	15,0%	6,1%	32,3%	7,1%	13,6%
MG	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	10,3%
MS	13,9%	11,7%	17,7%	23,4%	29,7%
MT	10,7%	8,9%	18,6%	26,6%	37,0%
PA	13,3%	11,9%	16,1%	18,9%	24,9%
PB	19,1%	17,7%	23,7%	27,8%	35,1%
PE	13,3%	9,4%	16,4%	14,4%	20,5%
PI	32,4%	3,9%	16,7%	19,1%	26,9%
PR	30,2%	25,2%	31,3%	34,4%	39,5%
RJ	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,1%
RN	11,3%	3,2%	6,5%	0,2%	6,3%
RO	27,8%	29,4%	34,6%	38,0%	52,0%
RR	46,4%	3,3%	29,7%	34,8%	39,4%
RS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SC	16,5%	11,0%	15,2%	17,9%	23,0%
SE	14,9%	5,2%	12,0%	9,7%	14,2%
SP	17,3%	9,8%	17,7%	15,9%	27,2%
TO	13,4%	10,6%	17,3%	21,9%	28,1%
Total Geral	14,0%	9,4%	15,0%	15,3%	22,3%

Fonte: Anexo 2 do RGE.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

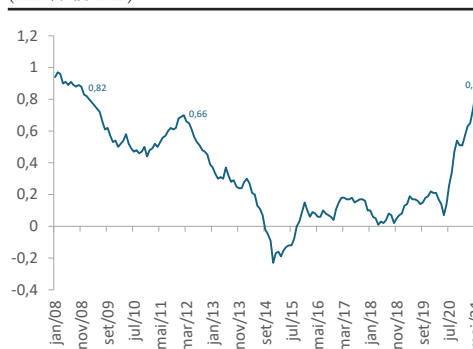
A RCL consiste em um conceito fundamental para a discussão de finanças públicas no Brasil, na medida em que ela é utilizada como parâmetro para os limites impostos sobre DC, serviço da dívida e gasto com pessoal. Entre o primeiro quadrimestre de 2019 e o mesmo período de 2021, nota-se um aumento de 7,5% da RCL (tabela 1). Identifica-se um primeiro fator para explicar a melhora na situação fiscal dos estados, refletida na elevação das disponibilidades de caixa. Cabe agora analisar o comportamento do *superavit* primário.

2 Superavit primário

O *superavit* primário dos governos estaduais, segundo o conceito abaixo da linha calculado pelo BCB, cresceu substancialmente no acumulado de doze meses, elevando-se de 0,08% do PIB em janeiro de 2019 para 0,83% do PIB em maio de 2021 (gráfico 1), melhor resultado observado desde 2008.

Em alguma medida, esse aumento do *superavit* primário pode ser atribuído à queda do PIB (o que teria um efeito positivo, e artificial, sobre as variáveis que o consideram como parâmetro). Independentemente do efeito estatístico associado ao PIB, a trajetória do *superavit* primário, segundo o conceito abaixo da linha, reforça a tendência a uma melhora da situação fiscal e financeira observada no comportamento das disponibilidades de caixa. Interessante mencionar que esse processo deu-se em plena pandemia, com a retração da atividade econômica e, supostamente, com a redução da base de arrecadação.

GRÁFICO 1
Resultado primário, segundo conceito abaixo da linha – fluxo acumulado em doze meses – total dos governos estaduais
(Em % do PIB)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A análise do *superavit* primário segundo o conceito acima da linha reitera a hipótese formulada com base nos dados produzidos pelo BCB: houve uma melhora na situação fiscal no período em questão. Ainda que os dados não sejam tão exuberantes quanto aqueles observados segundo o conceito abaixo da linha, há um aumento do *superavit* primário acumulado no ano entre o primeiro quadrimestre de 2021 *vis-à-vis* 2020 e 2019, de respectivamente 106% e 28,5% (tabela 5).

TABELA 5
Superavit primário – conceito acima da linha (2019-2021)
(Em R\$ bilhões de abr./2021)

	2019 1Q	2020 1Q	2021 1Q	2021 1Q/2019 1Q Variação (em %)	2021 1Q/2020 1Q Variação (em %)
Despesa Primária	216	231	226	4,4%	-2,1%
Receita Primária	261	259	283	8,5%	9,6%
Superavit Primário	45	28	57	28,5%	106,0%

Fonte: Anexo 6 do RREO.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota-se a queda da despesa primária em 2021 *vis-à-vis* 2020 (com redução de 2,1%), ainda que essa tenha aumentado quando contraposta a 2019. Paralelamente, houve um aumento da receita primária de 10% em termos reais quando comparado ao mesmo período de 2020 (corroborando o que foi observado no âmbito da RCL) e mesmo em relação a 2019 (incremento de 8,5%). A elevação do *superavit* está associada a essa conjunção de movimentos.

Importante mencionar que a melhora do *superavit* primário não foi homogênea, refletindo a própria heterogeneidade da Federação (tabela 6). De fato, em um terço dos estados, houve queda do *superavit* primário entre o primeiro quadrimestre de 2019 e o mesmo período de 2021.³

3. Cumpre notar que o estado do Espírito Santo constituiu Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo em meados de 2019, portanto, a queda do *superavit* primário não necessariamente significa uma piora das contas públicas.

TABELA 6

Superávit primário (2019-2021)

(Em R\$ bilhões de abr./2021)

UF	2019 1Q	2020 1Q	2021 1Q	2021 1Q/2019 1Q Variação (em %)	2021 1Q/2020 1Q Variação (em %)
AC	0,7	0,4	0,6	-14%	46%
AL	0,9	0,4	0,8	-12%	128%
AM	1,1	1,4	1,5	33%	3%
AP	1,2	1,0	1,0	-19%	2%
BA	1,4	1,2	2,2	58%	91%
CE	1,9	1,1	2,3	21%	118%
DF	0,3	0,3	0,9	146%	178%
ES	1,5	0,4	0,7	-54%	77%
GO	1,3	0,4	1,5	15%	223%
MA	3,0	2,1	1,5	-50%	-29%
MG	4,7	0,6	6,0	28%	873%
MS	0,4	0,5	0,8	134%	79%
MT	1,2	1,5	2,4	92%	59%
PA	1,3	0,7	1,3	5%	89%
PB	0,6	0,7	1,0	66%	53%
PE	1,3	1,4	2,1	61%	51%
PI	1,0	0,7	0,7	-31%	2%
PR ¹	2,6	-0,1	3,7	43%	-3449%
RJ	3,3	1,9	3,8	13%	101%
RN	0,6	0,0	0,2	-64%	500%
RO	0,6	0,7	0,9	43%	42%
RR	0,8	0,4	0,6	-25%	35%
RS	0,2	0,2	2,8	1247%	1604%
SC	1,7	1,2	2,1	21%	68%
SE	0,3	0,2	0,3	1%	77%
SP	10,0	8,5	15,2	52%	80%
TO	0,6	0,3	0,5	-16%	84%
Total	44,7	27,9	57,4	28%	106%

Fonte: Anexo 6 do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹A variação de fato é positiva, o número negativo decorre de uma especificidade na construção da fórmula.

3 Despesas primárias

As despesas primárias no acumulado do primeiro do quadrimestre de 2021 sugerem uma tendência à queda em relação ao mesmo período de 2020, associada ao comportamento das despesas com pessoal e com investimento (tabela 7).

TABELA 7

Despesa primária (2019-2021)

(Em R\$ bilhões de abr./2021)

	2019 1Q	2020 1Q	2021 1Q	2021 1Q/2019 1Q Variação (em %)	2021 1Q/2020 1Q Variação (em %)
Despesas Correntes (XIII)	216	223	221	2,4%	-0,7%
Pessoal e Encargos Sociais	146	150	144	-1,2%	-3,9%
Juros e Encargos da Dívida (XIV)	8	5	7	-17,5%	32,8%
Outras Despesas Correntes	63	68	71	13,2%	3,8%
Transferências Constitucionais e Legais	0	0	0		
Demais Despesas Correntes	60	65	68	13,8%	4,3%
Despesas Primárias Correntes (XV) = (XIII - XIV)	208	218	215	3,1%	-1,4%
Despesas de Capital (XVI)	15	19	19	27,1%	1,1%
Investimentos	7	9,4	8,9	27,8%	-5,7%
Inversões Financeiras	1	4	2	78,4%	-31,1%
Concessão de Empréstimos e Financiamentos (XVII)	0	0	0	-37,3%	25,8%
Demais Inversões Financeiras	1	4	2	92,1%	-32,3%
Amortização da Dívida (XVIII)	7	6	8	15,8%	31,4%
Despesas Primárias de Capital (XXI) = (XVI - XVII - XVIII)	8	13	11	37,5%	-12,9%
Despesa Primária Total (XXIII) = (XV + XXI)	216	231	226	4,4%	-2,1%

Fonte: Anexo 6 do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A retração dos gastos com pessoal pode ser explicada pela inflação no período (refletida no aumento do IPCA no período de aproximadamente 6%), pelas dificuldades de reivindicação e pela proibição de concessão de novos reajustes salariais em plena pandemia. Portanto, a erosão do valor real do salário e de pensões a aposentadorias, sem reposição da inflação, contribuiu para a diminuição do gasto com ativos e inativos em grande número de UFs, especialmente entre o primeiro quadrimestre de 2021 e o mesmo período de 2020 (tabela 8).

TABELA 8
Despesa com pessoal (2019-2021)
(Em R\$ bilhões de abr./2021)

UF	2019 1Q	2020 1Q	2021 1Q	2021 1Q/2019 1Q Variação (em %)	2021 1Q/2020 1Q Variação (em %)
AC	1,0	1,2	1,2	12,8%	-1,8%
AL	1,5	1,9	1,6	8,0%	-17,3%
AM	2,5	2,2	2,4	-3,2%	12,5%
AP	0,4	0,5	0,6	53,3%	15,6%
BA	7,2	7,6	7,4	2,9%	-2,8%
CE	3,9	3,9	3,7	-3,5%	-4,2%
DF	4,5	4,4	4,7	2,6%	4,9%
ES	2,6	2,7	2,6	-2,5%	-5,6%
GO	5,3	5,6	5,6	4,5%	-0,9%
MA	1,1	1,8	2,5	125,3%	36,1%
MG	16,8	17,9	16,4	-2,4%	-8,6%
MS	2,9	3,0	3,2	8,7%	5,7%
MT	4,2	4,1	3,8	-9,3%	-6,5%
PA	4,3	4,2	4,3	0,1%	0,9%
PB	2,4	2,4	2,4	0,3%	0,5%
PE	5,3	5,3	5,1	-3,4%	-4,3%
PI	1,5	1,8	1,9	29,1%	9,7%
PR	8,6	8,8	8,3	-2,8%	-5,2%
RJ	13,4	13,5	12,7	-4,9%	-5,6%
RN	2,6	2,9	3,1	22,3%	10,2%
RO	1,4	1,4	1,2	-15,9%	-11,4%
RR	0,5	0,7	0,8	57,0%	8,8%
RS	11,3	11,1	9,8	-13,4%	-11,3%
SC	5,2	5,1	5,4	3,6%	4,2%
SE	1,7	1,8	1,9	6,4%	5,4%
SP	31,9	31,7	29,5	-7,3%	-6,9%
TO	1,7	2,2	1,9	11,6%	-13,0%
Total	145,6	149,6	143,8	-1,2%	-3,9%

Fonte: Anexo 6 do RREO.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Paralelamente à redução de gastos com pessoal, houve aumento das outras despesas correntes, o que não impediu uma diminuição das despesas primárias correntes (tabela 7).

Também ocorreu queda das despesas primárias de capital, fortemente influenciada pela retração das inversões financeiras (31%). A queda do investimento de 5,7% simbolizou uma redução de somente R\$ 0,5 bilhão, em decorrência dos investimentos no acumulado do quadrimestre terem se limitado a R\$ 9 bilhões (ou seja, 4% da despesa primária ou 3% da RCL).

Ainda que na tabela 9 seja relativamente baixo o percentual de investimento observado como proporção da RCL (de 4,2, % em 2019, de 4,7% em 2020 e de

33,3% no primeiro quadrimestre de 2021), há um componente sazonal no gasto com investimento, e esse tende a se acelerar ao longo do ano e em 2022 (pois será ano eleitoral).

TABELA 9
Investimento (2019-2021)
(Em % da RCL)

UF	2019 1Q	2019 3Q	2020 1Q	2020 3Q	2021 1Q
AC	1,4%	3,1%	3,0%	4,5%	2,4%
AL	7,4%	8,7%	7,3%	9,0%	10,5%
AM	2,6%	5,1%	5,1%	5,8%	3,8%
AP	0,4%	3,3%	0,8%	2,9%	2,2%
BA	5,8%	6,9%	5,3%	6,1%	5,5%
CE	4,8%	9,4%	8,3%	9,6%	5,7%
DF	2,2%	3,2%	2,6%	3,0%	2,5%
ES	4,8%	6,5%	6,1%	8,2%	6,1%
GO	1,6%	2,1%	1,5%	3,2%	2,1%
MA	4,9%	7,1%	5,1%	7,5%	5,6%
MG	0,9%	1,8%	2,3%	2,5%	1,8%
MS	7,0%	8,5%	7,5%	7,1%	5,2%
MT	2,2%	4,8%	2,9%	5,6%	4,1%
PA	1,9%	5,9%	7,0%	9,3%	5,2%
PB	3,4%	4,5%	3,7%	3,8%	3,2%
PE	2,3%	2,8%	2,5%	2,6%	1,9%
PI	3,7%	6,3%	4,2%	6,7%	6,6%
PR	3,7%	5,1%	7,8%	8,3%	4,4%
RJ	0,4%	1,6%	0,8%	1,6%	0,7%
RN	4,3%	5,9%	4,2%	4,6%	2,5%
RO	3,4%	4,8%	4,9%	6,1%	5,5%
RR	1,5%	3,0%	2,8%	2,6%	2,1%
RS	2,3%	2,4%	1,9%	1,7%	1,4%
SC	2,3%	3,9%	4,0%	5,1%	2,7%
SE	3,2%	2,7%	1,9%	3,0%	3,6%
SP	3,0%	4,2%	3,8%	4,5%	3,3%
TO	1,6%	3,3%	2,1%	4,7%	2,9%
Total	2,8%	4,2%	3,8%	4,7%	3,3%

Fonte: Anexo 6 do RREO.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O comprometimento da RCL com investimentos também variou bastante na Federação brasileira (entre 1,6% da RCL no caso do Rio de Janeiro e 9,6% da RCL no Ceará) em 2020 (tabela 9). O acúmulo de disponibilidades de caixa em 2020 ocorreu paralelamente ao aumento de investimentos. Ou seja, muitas UFs realizaram movimentos simultaneamente para aumentar os investimentos e a disponibilidade de caixa.

4 Receitas primárias

A receita primária cresceu expressivamente no primeiro quadrimestre de 2021, relativamente ao mesmo período de 2019 e de 2020 (respectivamente, 7,9% e 9,7%). Isso se deu basicamente em decorrência das receitas primárias correntes (com elevação de 8,7% e 9,9%), já que as receitas primárias de capital decresceram no período (com reduções superiores a 20%). De fato, as receitas primárias correntes ditam a tendência da receita primária, pois a participação das receitas de capital é marginal (menos de 1%) (tabela 10).

TABELA 10

Receitas primárias (2019-2021)

(Em R\$ bilhões de abr./2021)

	2019 1Q	2020 1Q	2021 1Q	2021 1Q/2019 1Q Variação (em %)	2021 1Q/2020 1Q Variação (em %)
RECEITAS CORRENTES (I)	263	259	284	7,9%	9,7%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	164	159	177	7,6%	11,2%
ICMS	107	106	121	12,8%	13,6%
IPVA	28	25	26	-8,5%	3,4%
ITCD	2	2	3	17,9%	52,5%
IRRF	14	16	15	5,7%	-2,1%
IPTU	0	0	0	57,7%	19,7%
ISS	1	1	1	3,1%	6,7%
ITBI	0	0	0	67,4%	59,9%
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	11	9	11	-2,6%	18,4%
Contribuições	14	13	16	12,1%	23,7%
Receita Patrimonial	9	8	7	-23,9%	-11,6%
Aplicações Financeiras (II)	3	2	2	-54,5%	-19,7%
Outras Receitas Patrimoniais	6	6	5	-6,3%	-9,0%
Transferências Correntes	64	66	73	14,7%	10,6%
Cota-Parte do FPE	31	30	34	10,7%	13,5%
Cota-Parte do FPM	0	0	0	21,8%	8,0%
Cota-Parte do ITR	0	0	0	-	-
Transferências da LC 87/1996	0	0	0	-	-
Transferências da LC nº 61/1989	1	1	2	37,8%	30,2%
Transferências do FUNDEB	18	18	21	19,1%	15,5%
Outras Transferências Correntes	14	17	16	15,9%	-1,7%
Demais Receitas Correntes	11	13	11	-5,6%	-14,9%
Outras Receitas Financeiras (III)	0	0	0	-8,7%	-5,5%
Receitas Correntes Restantes	11	12	11	-5,5%	-15,0%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (IV) = (I - II - III)	259	257	282	8,7%	9,9%
RECEITAS DE CAPITAL (V)	4	4	3	-26,2%	-24,2%
Operações de Crédito (VI)	1	1	1	-19,9%	-22,8%
Amortização de Empréstimos (VII)	0	0	0	15,7%	38,1%
Alienação de Bens	0	0	0	-54,3%	54,7%
Receitas de Alienação de Investimentos Temporários (VIII)	0	0	0	-	-
Receitas de Alienação de Investimentos Permanentes (IX)	0	0	0	-93,5%	-5,5%
Outras Alienações de Bens	0	0	0	71,2%	57,5%
Transferências de Capital	2	1	1	-66,4%	-51,8%
Convênios	1	1	0	-62,6%	-50,0%
Outras Transferências de Capital	1	1	0	-69,6%	-53,8%
Outras Receitas de Capital	0	1	1	96,0%	-16,0%
Outras Receitas de Capital Não Primárias (X)	0	0	0	-91,7%	-5,5%
Outras Receitas de Capital Primárias	0	1	1	164,8%	-16,1%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XI) = (V - VI - VII - VIII - IX - X)	2	2	2	-20,2%	-29,9%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XII) = (IV + XI)	261	259	283	8,5%	9,6%

Fonte: Anexo 6 do RREO.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O crescimento da receita primária corrente no primeiro quadrimestre de 2021 *vis-à-vis* o mesmo período de 2019 e 2020 decorreu do desempenho do ICMS, assim como das receitas atreladas às transferências correntes e às contribuições. Ainda que ano passado tenha sido um ano atípico, a elevação da receita diante de 2019 reforça a percepção de retomada da atividade econômica em 2021.

Os estados defrontam-se com dificuldades para fechar suas contas desde meados da década de 1990. A análise das finanças públicas das UFs em 2020 revelou, contudo, um desvio desse padrão, conforme foi discutido nas notas da *Carta de Conjuntura* sobre finanças públicas estaduais publicadas em dezembro de 2020 e fevereiro de 2021.

Tradicionalmente, o *superavit* primário é utilizado para o pagamento do serviço da dívida estadual (ou seja, juros mais amortização). Entretanto, a LC nº 173 suspendeu o pagamento da dívida junto à União, permitindo que o espaço fiscal, obtido pelo aumento das alíquotas previdenciárias, pela proibição de novos reajustes ao funcionalismo e pela receita oriunda de transferências compensatórias (que superestimaram a perda de ICMS), fosse convertido em investimento e/ou disponibilidade de caixa em 2020.

Os estados conseguiram obter *superavit* primários mais robustos e, assim, acumular disponibilidades de caixa também no primeiro quadrimestre de 2021, quando se compara ao mesmo período de 2019 e 2020. No primeiro quadrimestre de 2021, observou-se um aumento da RCL e da receita primária e, paralelamente, da queda da despesa primária. Isso permitiu um aumento do *superavit* primário.

Ainda que tenha ocorrido aumento dos gastos com o serviço da dívida (tanto de juros e encargos da dívida quanto de amortizações), entre o primeiro quadrimestre de 2021 e o mesmo período de 2020 houve aumento – em decorrência da suspensão do pagamento do serviço da dívida junto ao governo federal entre março e dezembro de 2020,⁴ houve elevação das disponibilidades de caixa. Identifica-se, portanto, a gradual consolidação de uma tendência ao aumento da poupança estadual.

Diante disso, há espaço fiscal para os governos estaduais financiarem investimentos com recursos próprios, o que poderá ser uma fonte a mais de estímulo à economia em 2021 e 2022.

4. LC nº 173, de 27 de maio de 2020, com a suspensão retroativa a março de 2020.

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Diretor)
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Diretor Adjunto)



Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Editor)
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Editor)
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Fábio Servo
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos
Leonardo Mello de Carvalho
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Paulo Mansur Levy
Sandro Sacchet de Carvalho

Pesquisadores Visitantes:

Ana Cecília Kreter
Andreza Aparecida Palma
Cristiano da Costa Silva
Sidney Martins Caetano
Tarciso Gouveia da Silva

Equipe de Assistentes:

Caio Rodrigues Gomes Leite
Carolina Ripoli
Felipe dos Santos Martins
Felipe Moraes Cornelio
Felipe Simplicio Ferreira
Marcelo Lima de Moraes
Pedro Mendes Garcia
Rafael Pastre
Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

Design/Diagramação:

Augusto Lopes dos Santos Borges
Leonardo Simão Lago Alvite

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.