

### **EXPANSÃO FISCAL E A PROCURA INCESSANTE POR RECEITA**

*Em 2023, as contas do Setor Público Consolidado retornaram ao déficit fiscal, após dois anos consecutivos sob valores positivos. A procura por mais receita, em meio a uma “onda” de propostas visando o aumento do gasto público, foi a referência do ano. Esse legado, deve se perpetuar em 2024.*

Se fossemos caracterizar em uma só palavra a desenvoltura das contas públicas no ano de 2023 seria “expansão”, tanto de receitas quanto de despesas. Em todos os meses, as mais diferentes propostas visando a expansão do gasto público foram apresentadas. O Auxílio Brasil foi mantido em R\$ 600, sendo incluso um adicional por filhos, o Auxílio Gás que tanto serviu durante o auge da Guerra entre Rússia e Ucrânia também se perpetuou em 2023. Diversos reajustes em programas sociais foram concedidos, desde as bolsas estudantis, fortalecimento da Farmácia Popular, relançamento do Mais Médicos, Minha Casa Minha Vida, Brasil Sorridente, recursos adicionais para universidade e hospitais públicos e mais recursos para a merenda escolar. Além disso, houve o aumento das faixas de isenção do Imposto de Renda e reajuste salarial do funcionalismo público. Tanto dinheiro disponível, não teria como acabar bem: retornamos à situação de déficit fiscal, após dois anos consecutivos em situação de superávit no Setor Público Consolidado.

Em 2024 a situação deve se perpetuar. A promulgação de uma Nova Âncora Fiscal, que prevê a zeragem do déficit público em 2024, nem o mais otimista dos analistas acredita que isso seja possível. Conforme o projeto orçamentário, a situação só iria ser possível caso houvesse uma arrecadação adicional de R\$ 168,5 bilhões que, segundo o Governo, viria de propostas que ainda dependem de aprovação/alterações na legislação, ou seja, que estão ou já passaram pela tramitação na Câmara. Portanto, a sociedade está diante de um teto fiscal que depende de vários números que são incertos. Vale lembrar ainda que, toda medida que altera os preços relativos da economia tem um impacto sobre o comportamento dos agentes econômicos, ou seja, não necessariamente o que se planeja arrecadar, será o montante que efetivamente irá ocorrer.

Como o Executivo não abre espaço para discussões acerca da possibilidade de reduzir o gasto público, ao invés de fazer esforços em conseguir aprovar medidas via receita que estão superestimadas, já se fala em modificar a meta fiscal, após seis meses de aprovação. Dessa forma, estimamos que o Setor Público Consolidado deve ser deficitário em 2024 em 1,2% do PIB. A dívida bruta deve chegar a 79,2% do PIB.

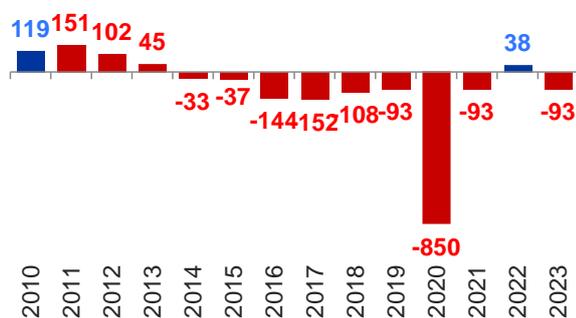
De modo contrário, a paz fiscal parece reinar no solo gaúcho. O Rio Grande do Sul deve fechar as contas públicas em superávit esse ano, mesmo com a retração da arrecadação de ICMS. No entanto, vale ressaltar que essa situação só foi possível devido às privatizações ocorridas durante esse ano, em especial a Corsan. No próximo ano, o desafio será cumprir com o fluxo de caixa necessário para fazer frente as parcelas da dívida da União e as inúmeras demandas, principalmente de pessoal, que devem surgir ao longo do ano.

## Setor Público Consolidado: o retorno do déficit fiscal

O Ente com maior representatividade sobre o Setor Público Consolidado<sup>1</sup>, o Governo Central, acumulou déficit de R\$ 92,6 bilhões nos primeiros nove meses do ano, após um superávit de R\$ 37,9 bilhões em 2022. Entre as aberturas, enquanto a Receita Líquida reduziu 3,8% em termos reais, as Despesas expandiram-se em 5,2%, chegando ao patamar de R\$ 1,4 trilhão e R\$ 1,5 trilhão, respectivamente.

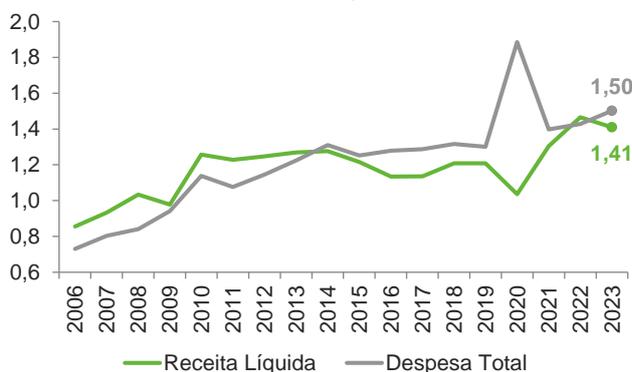
**Gráfico 7.1. Resultado Primário do Governo Central**

(Acumulado de jan/set | Em R\$ bilhões constantes | IPCA set/23)



**Gráfico 7.2. Evolução da Despesa Primária e Receita Líquida**

(Acumulado de jan/set | Em R\$ trilhões constantes | IPCA set/23)



Fonte: STN. Elaboração: UEE/FIERGS.

O que tanto ajudou a Receita Líquida a se expandir 12,4% na passagem de 2021 para 2022, parou de ocorrer. Com o fim do ciclo das *commodities*, as receitas de Exploração de Recursos Naturais reduziram 21,2% em 2023, acumulando um total de R\$ 82,6 bilhões frente aos R\$ 104,9 bilhões de 2022. As mudanças nas diretrizes das Estatais e o arrefecimento da cotação do barril de petróleo fez o faturamento das empresas caírem. Desse modo, os dividendos da Petrobras, que haviam atingidos níveis recorde em 2022, declinaram 57,1%. As mudanças na legislação do IPI e do PIS/COFINS sobre os combustíveis fez o montante arrecadado do primeiro chegar a R\$ 41,0 bilhões, frente aos R\$ 48,4 bi do ano anterior. Além disso, o clima adverso para a Indústria, em termos de atividade e medida de elevação das faixas de isenção do IR, fez a arrecadação dessa rubrica cair 11,9% para PJ e 3,3% para PF.

<sup>1</sup> O Setor Público Consolidado representa o setor público não financeiro do país, sendo a junção do Governo Federal (com INSS), Governos Regionais, Empresas estatais regionais e federais (exceto Eletrobrás e Petrobrás) e o Banco Central.

**Tabela 7.1. Resultado Primário do Governo Central**  
(Acumulado de jan-set | Em bilhões de R\$ constantes | IPCA set/23)

Discriminação	2022	2023	Variação (%)
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>1.821,5</b>	<b>1.741,6</b>	<b>-4,4</b>
<b>Receitas administradas pela RFB</b>	<b>1.094,9</b>	<b>1.072,9</b>	<b>-2,0</b>
Imposto de Importação	46,4	41,0	-11,7
IPÍ	48,4	42,9	-11,3
Imposto de Renda	517,6	513,8	-0,7
<i>Pessoa Física</i>	48,2	46,6	-3,3
<i>Pessoa Jurídica</i>	236,3	208,2	-11,9
<i>Retido na Fonte</i>	233,1	259,0	11,1
IOF	46,3	46,1	-0,3
COFINS	216,9	218,0	0,5
PIS/PASEP	63,6	62,6	-1,6
CSLL	131,0	117,6	-10,2
CIDE Combustíveis	1,8	0,5	-73,6
Outras	23,0	30,3	32,1
<b>Arrecadação Líquida para o RGPS</b>	<b>399,1</b>	<b>422,8</b>	<b>5,9</b>
<b>Receitas não Administradas pela RFB</b>	<b>327,5</b>	<b>246,0</b>	<b>-24,9</b>
Dividendos e Participações	399,1	422,8	5,9
<i>Petrobrás</i>	52,5	22,5	-57,1
Receitas de Exploração de Recursos Naturais	104,9	82,6	-21,2
<b>TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	<b>355,6</b>	<b>331,6</b>	<b>-6,7</b>
<b>RECEITA LÍQUIDA</b>	<b>1.465,9</b>	<b>1.410,0</b>	<b>-3,8</b>
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>1.428,1</b>	<b>1.502,6</b>	<b>5,2</b>
<b>Despesas Obrigatórias</b>	<b>1.137,4</b>	<b>1.152,3</b>	<b>1,3</b>
Benefícios Previdenciários	644,0	673,8	4,6
Pessoal e Encargos Sociais	259,9	255,7	-1,6
Outras Despesas Obrigatórias	233,5	222,8	-4,6
<i>Abono e Seguro Desemprego</i>	57,3	61,5	7,3
<i>Financiamento de Campanhas Eleitorais</i>	5,2	0,0	-
<i>Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV</i>	62,3	68,5	10,0
<i>Subsídios, Subvenções e Proagro</i>	13,7	15,2	11,1
<i>Demais</i>	95,0	77,6	-18,4
<b>Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo</b>	<b>169,5</b>	<b>240,5</b>	<b>41,8</b>
Bolsa Família/Auxílio Brasil	69,6	125,4	80,2
Demais	99,9	115,0	15,1
<b>Despesas Discricionárias</b>	<b>121,1</b>	<b>109,8</b>	<b>-9,3</b>
<b>RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL</b>	<b>37,9</b>	<b>-92,6</b>	<b>-344,6</b>
<b>RESULTADO RGPS</b>	<b>-244,9</b>	<b>-251,0</b>	<b>2,5</b>

Fonte: STN. Elaboração: UEE/FIERGS.

Com relação às despesas, as Obrigatórias aumentaram R\$ 14,9 bilhões entre janeiro-setembro de 2023, em comparação com o mesmo período do ano passado. Montante que foi maior do que os anos pré-pandemia (2018 e 2019), que girou em torno de R\$ 8,0 bilhões de acréscimo. A maior parte dessa elevação é devido à expansão dos Benefícios Previdenciários, como resultado do aumento do salário-mínimo. Além disso, as despesas com Seguro Desemprego cresceram 11,3% em termos reais, com relação ao mesmo período do ano passado. Em 2022 ante 2021, a elevação real foi de 3,6%. O montante de recursos destinado a essa rubrica é resultado do avanço em 1,3% do número de pessoas desocupadas e fora da força de trabalho, além do crescimento do valor destinado, dado o aumento dos salários. Veja que, a política de valorização do salário-mínimo, que passa a ter vigência em 2024, deve elevar ainda mais esse

tipo de gasto público. O crescimento mais expressivo veio das Despesas Obrigatórias com controle de fluxo, que aumentaram 41,8%, ainda que representem só 16,0% dos gastos totais do Governo Central. Essa expansão, como já mencionado no primeiro parágrafo dessa seção, é devido ao aumento do Bolsa Família, que elevou em número de beneficiários e valor pago ao beneficiário.

O déficit primário do Governo Central, reverberou sobre o Setor Público Consolidado<sup>2</sup>, que no acumulado de janeiro a setembro também foi deficitário, em R\$ 95,5 bilhões. O número negativo ocorreu após dois anos de superávits consecutivos, em 2021 o montante foi de R\$ 18,2 bilhões e em 2022 de R\$ 141,4 bilhões. Quanto aos Governos Regionais, o Ente continuou com sua trajetória de superávits, ainda que, em magnitude menor do que a vista nos dois últimos anos: R\$ 23,3 bilhões em 2023 ante R\$ 97,1 bilhões em 2022. Todavia, vale chamar a atenção para um outro componente do Setor Público, que há muito tempo não apresentava números tão preocupantes, no acumulado dos nove primeiros meses do ano, as Estatais obtiveram um déficit de R\$ 2,1 bilhões, ante um superávit de R\$ 5,0 bilhões entre 2020 e 2021. É a primeira vez, após a aprovação das Leis das Estatais que o número negativo se manifesta nessa conta.

**Tabela 7.2. Resultado Primário do Setor Público Consolidado**

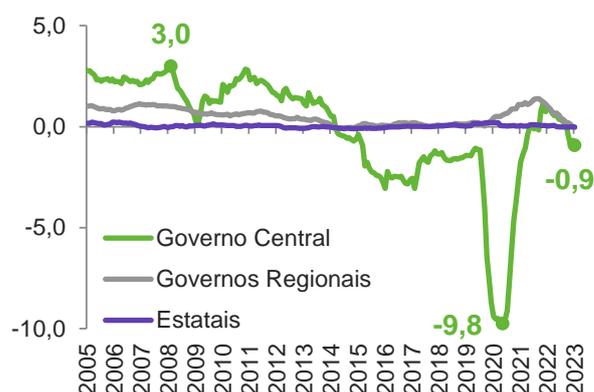
(Acumulado jan-set | Em R\$ bilhões constantes | IPCA set/23)

	2022	2023
<b>Governo Central</b>	<b>39,2</b>	<b>-116,7</b>
Federal	39,6	-116,3
Federal s/ INSS	284,4	134,7
INSS	-244,9	-251,0
Banco Central	-0,3	-0,4
<b>Governos Regionais</b>	<b>97,1</b>	<b>23,3</b>
<b>Estatais</b>	<b>5,1</b>	<b>-2,1</b>
<b>Setor Público Consolidado</b>	<b>141,4</b>	<b>-95,5</b>

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: UEE/FIERGS.

**Gráfico 7.3. Resultados Primários do Setor Público Consolidado**

(Acumulados em 12 meses | Em % do PIB)



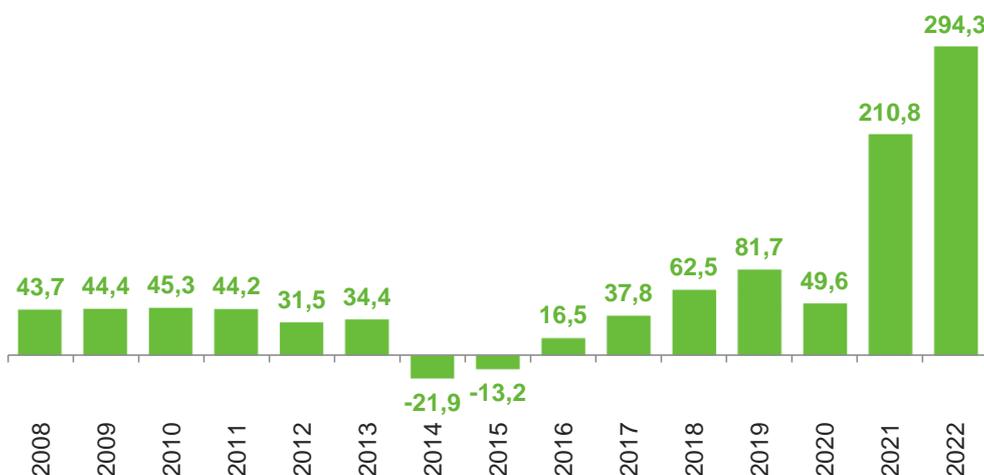
Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: UEE/FIERGS.

O déficit no resultado primário das Estatais ocorre no mesmo ano em que a Petrobras anunciou a nova política de preços dos combustíveis, dando lugar à antiga política, chamada de Preço de Paridade de Importação (PPI). Essa última política nasceu em 2016, após a empresa enfrentar dois anos consecutivos de prejuízo operacional – 2014 e 2015 – (vide gráfico abaixo), resultado dos períodos de preços contingenciados e um grave escândalo de corrupção. O maior objetivo do PPI foi de retirar a discricionariedade da política de formação de preços dos combustíveis. Os preços eram definidos sem a atuação direta da diretoria, e estruturados por uma fórmula simples e de fácil entendimento: valor de aquisição no mercado internacional somados os custos de transportes e as taxas portuárias. Em 2021 e 2022, a empresa alcançou os maiores lucros operacionais da série histórica, chegando a R\$ 294,3 bilhões no último ano, valor seis vezes maior do que a lucratividade média entre 2016 e 2020. Todo esse montante em caixa reverberou em maiores receitas para o Governo Federal. Entre 2016 e 2022, o total de Proventos

<sup>2</sup> O Setor Público Consolidado representa o setor público não financeiro do país, sendo a junção do Governo Federal (com INSS), Governos Regionais, Empresas estatais regionais e federais (exceto Eletrobrás e Petrobrás) e o Banco Central.

destinados aos cofres públicos (leia-se mais receita) foi de R\$ 87,3 bilhões, valor 153,4% acima dos 7 anos anteriores (em termos reais).

**Gráfico 7.4. Lucro operacional da empresa (EBIT) - Petrobras**  
(Em bilhões de R\$)



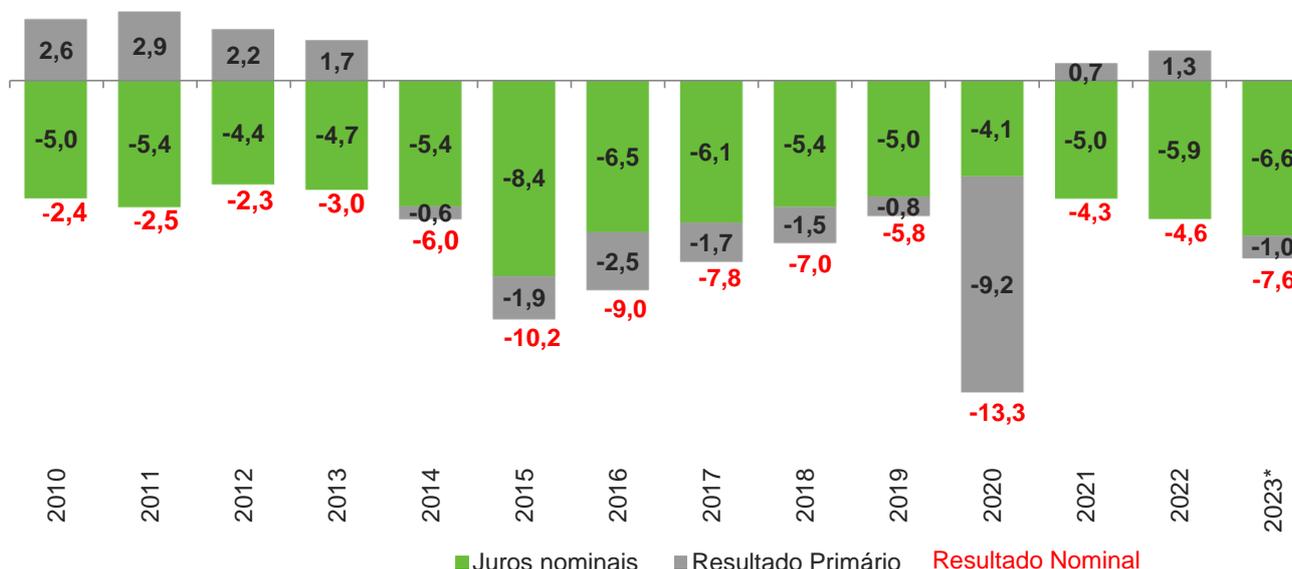
Fonte: Status Invest. Elaboração: UEE/FIERGS. Nota: O EBIT é lucro antes do desconto de juros e do imposto de renda.

A nova estratégia de formação de preços dos combustíveis leva em conta o custo alternativo do cliente, como valor a ser priorizado na precificação, bem como o valor marginal para a Petrobras. O custo alternativo do cliente contempla as alternativas de suprimento, sejam de produtos substitutos ou valores dos mesmos produtos por fornecedores diferentes. Já o valor marginal para a Petrobras é baseado no custo de oportunidade, dadas as diversas alternativas para a companhia, dentre elas a produção, importação e exportação dos produtos ou petróleos utilizados no refino. Nesse sentido, a Petrobras abandonará uma lógica de formação de preços sem nenhuma influência direta para ser mais atuante no mercado interno, levando em consideração toda a estrutura produtiva brasileira. Vale adicionar que no comunicado a periodicidade com a qual os ajustes serão realizados não está definida. Tal atitude, embora possa ser benéfica para os clientes da companhia em determinados momentos, pode ser nociva à geração de caixa da empresa, visto que o tempo de repasse será tratado quando os controladores acharem conveniente, o que abre espaço para interferência política. Pode-se, por exemplo, optar pela postergação do repasse quando os preços estiverem aumentando no mercado internacional. Dessa forma, o déficit das Estatais não é uma boa sinalização, quanto a forma que está sendo conduzida a formação de preços dos combustíveis pela empresa.

Com relação ao resultado nominal do Setor Público Consolidado, que nada mais é do que a soma do resultado primário e as despesas com juros, no acumulado em 12 meses até set/23 foi deficitário em R\$ 801,6 bilhões (-7,6% do PIB), magnitude maior do que o déficit de R\$ 410,6 bilhões (-4,3% do PIB) vistos no mesmo período do ano passado. Pelo Gráfico 7.5 é possível notar que o resultado negativo é resultado do pagamento de juros da dívida, que atingiu R\$ 699,7 bilhões (6,6% do PIB) no acumulado em 12 meses até setembro de 2023, cifra 12,8% maior, em termos reais, do que o gasto no mesmo período de 2022. O cenário de juros altos é resultado do ciclo de juros que, mesmo com o início da queda do ano, continua em território de dois dígitos.

### Gráfico 7.5. Resultados Fiscais do Setor Público Consolidado

(Acumulados em 12 meses | Em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: UEE/FIERGS. \*Acumulado em 12 meses até setembro.

### Dívida Pública: uma espiral crescente

As duas principais medidas de endividamento público do país são a Dívida Bruta do Governo Geral<sup>3</sup> (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). A diferença entre ambas está relacionada às duas principais características: enquanto os ativos do setor público são considerados na DBGG, eles não entram no cômputo da DLSP; e, de forma contrária, as contas do Banco Central são consideradas na DLSP, mas não na DBGG. Por tais motivos, a grande diferença entre o nível desses indicadores se dá pelas reservas internacionais.

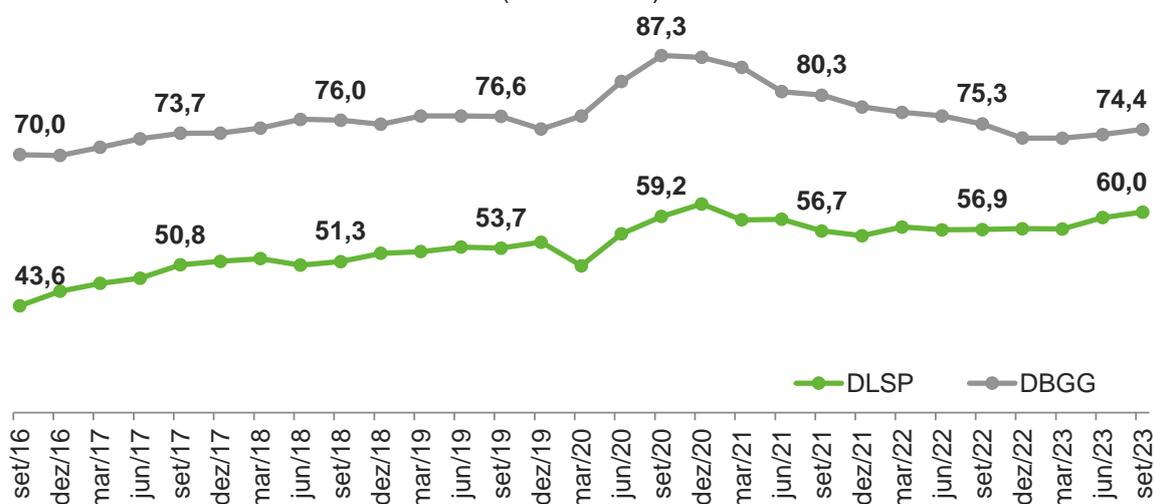
A razão dívida/PIB evolui ao longo do tempo conforme o comportamento de quatro fatores: resultado primário, juros, inflação e crescimento econômico. Conforme já comentado na seção anterior, o resultado primário foi deficitário e os juros ficaram acima de dois dígitos, fazendo o numerador se elevar. Por outro lado, o PIB nominal (denominador) também cresceu em 2023, tanto pelas supresas com relação à atividade, quanto pela evolução dos níveis de preços na economia. No acumulado, de janeiro a setembro de 2023, foram emitidos R\$ 1.041,2 bilhões de Dívida Pública Federal (DPF), enquanto no mesmo período do ano passado, o total emitido foi de R\$ 861,7 bilhões, ou seja, elevação de de 20,8% em 1 ano.

Em setembro de 2023, a DLSP alcançou 60,0% do PIB, equivalente a R\$ 6,3 trilhões, aumento de 0,1 p.p. do PIB em relação ao mês anterior e 3,0 p.p. do PIB com relação a setembro de 2022. Dado a situação de expansão do gasto público em 2023, o resultado primário fez a razão DLSP/PIB se expandir em 0,2 p.p. Os juros nominais também foram responsáveis pela elevação da razão, em 0,8 p.p. A atividade econômica vai em direção contrária reduzindo o endividamento em 0,4 p.p.

<sup>3</sup> O Governo Geral é composto pelo Governo Federal (com INSS) e dos Governos Regionais.

**Gráfico 7.6. Dívida Pública**

(Em % do PIB)

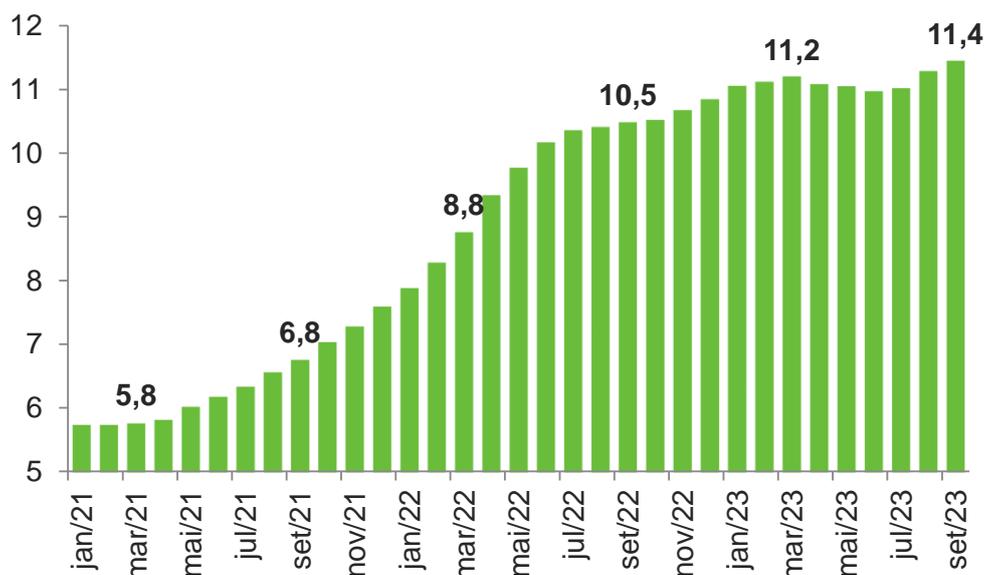


Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: UEE/FIERGS.

Em setembro de 2023, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) apresentou uma redução, se comparado ao mesmo período do ano passado (atingiu 75,3% em set/22), chegando ao patamar de 74,4% do Produto Interno Bruto (PIB), o que equivale a R\$ 7,8 trilhões. O crescimento do PIB nominal é o quem limitado o aumento da dívida em proporção ao PIB, embora suas contribuições estejam diminuindo. A taxa implícita de juros da dívida bruta subiu desde março de 2021, com um aumento mais lento no segundo semestre de 2022. Em setembro de 2023, atingiu 11,4% ao ano, com aumento de 0,6 ponto percentual desde dezembro de 2022. A despesa com juros do setor público, em comparação de 12 meses, aumentou significativamente, passando de R\$ 284,2 bilhões (3,4% do PIB) em junho de 2021 para R\$ 699,7 bilhões (6,6% do PIB) em setembro de 2023. Esse incremento na despesa, apesar de neutralizar parte dos ganhos com o superavit primário nos últimos dois anos (vale ressaltar que o Brasil registrou superavit primário em 2021 e 2022), contribuiu para a deterioração do resultado nominal, conforme já demonstrado.

### Gráfico 7.7 - Taxa de Juros Implícita na DBGG

(Em % | Acumulada em 12 meses)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: UEE/FIERGS.

O panorama para a dívida nos próximos anos suscita preocupações, uma vez que o governo federal parece não demonstrar comprometimento com as diretrizes do Novo Arcabouço Fiscal, o que pode agravar a situação, especialmente considerando o compromisso do Executivo com a expansão da despesa pública. É crucial ressaltar que a condução do ciclo de cortes de juros está intrinsecamente ligada ao comportamento da política fiscal. Nas atas do Banco Central, fica evidente que a política fiscal influencia indiretamente a política monetária, impactando as expectativas. O Banco Central já se comprometeu em retomar o processo de ajuste caso a inflação não alcance a meta estipulada. Com a previsão de encerrar 2023 e 2024 com um déficit fiscal (em nossa previsão -1,1% do PIB e -1,2% do PIB respectivamente), após dois anos de superávit, nossa expectativa é que a dívida bruta atinja 79,3% e a líquida alcance 60,5% ao final de 2024.

### **Perspectivas para 2024: Fiscal à deriva**

O ano de 2023 foi marcado pela promulgação do novo arcabouço fiscal. O mercado esperava com grande euforia por suas diretrizes, uma vez que, só o antigo Teto de Gastos foi capaz de reduzir a magnitude do déficit estrutural e, nos últimos dois anos, trazer a situação de superávit estrutural. Lembrando que o resultado primário estrutural é aquele em que se exclui eventos não recorrentes e de efeitos cíclicos da atividade econômica.

Os principais pontos do Novo Arcabouço Fiscal são:

- Estabelecimento de meta e banda de variação de Resultado Primário, sistema parecido com o que ocorre hoje com o sistema de metas de inflação. A banda superior e inferior varia em 0,25 p.p. Para o ano que vem, o centro da meta é a zeragem do déficit fiscal.
- O aumento de gastos irá respeitar a proporção de 70% da variação da receita primária dos últimos 12 meses até junho do ano anterior à sua vigência, em consonância com a antiga regra do Teto de Gastos.

- As despesas primárias irão crescer, em termos reais, dentro de uma banda, estabelecida entre 0,6% e 2,5% ao ano. Dessa conta, serão excluídas as despesas com o Fundeb e o piso da enfermagem.

O não cumprimento do resultado primário sob a banda inferior, implica em redução do aumento da despesa primária limitado a 50% da variação da receita primária dos últimos 12 meses. Além desses pilares, o Governo propôs um piso para os investimentos públicos, a fim de evitar que a elevação dos gastos, não seja, sobremaneira, de despesas correntes.

A proposta enfrenta diversos problemas, sendo o mais significativo a sua incapacidade de conter o crescimento do gasto público. Diante dos recentes movimentos de expansão do gasto, somados à considerável parcela do orçamento composta por despesas obrigatórias e aos diversos gatilhos constitucionais que propiciam um crescimento vegetativo da despesa, é desafiador acreditar na viabilidade do crescimento real de 6%. Uma análise rápida, utilizando a variação da despesa primária mensal acumulada nos últimos 12 meses, deflacionada pelo IPCA e considerando a série desde janeiro de 2001, revela que em 66,2% do tempo, o crescimento da despesa ultrapassou o teto de 2,5%, enquanto apenas 6,4% permaneceu dentro da banda de variação.

O Orçamento da União de 2024 foi elaborado com as diretrizes do Novo Arcabouço Fiscal, de tal forma que o Executivo espera um superávit de R\$ 2,8 bilhões no resultado do Governo Central, frente a um déficit de R\$ 145,4 bilhões programado para 2023. Sendo que o limite para gastar em 2024 será de R\$ 2.093 bilhões, que equivale a uma ampliação de R\$ 129 bilhões, se considerado a base de cálculo de 2023 (R\$ R\$ 1.964 bilhões). Sobre essa estimativa, o governo considera uma arrecadação adicional de R\$ 168,5 bilhões, que viriam de inúmeras propostas que ainda dependem da aprovação/alteração na legislação, ou seja, que estão em tramitação na casa legislativa. Desse montante, R\$ 97,9 bilhões são referentes à recuperação de créditos no CARF, ou seja, quase 60% das receitas esperadas são do tipo não recorrente. O restante são receitas do tipo tributária, em que depende da aprovação do congresso e da aceitação por parte da sociedade. Lembrando que toda medida que altera os preços relativos da economia tem um impacto sobre o comportamento dos agentes econômicos, ou seja, não necessariamente o que se planeja arrecadar, será o montante que efetivamente irá ocorrer.

É relevante destacar que o Novo Arcabouço Fiscal não apenas fixa metas primárias para 2024, mas também para os anos subsequentes, incluindo 2025 (superávit de 0,5% do PIB) e 2026 (superávit de 1,0% do PIB). Isso implica que, nos próximos anos, o governo precisará desenvolver novas fontes de receitas extraordinárias para cumprir com as exigências do novo regime fiscal e colocar o Brasil em uma trajetória de estabilização da dívida pública.

De maneira geral, a percepção para a sociedade é que o governo está efetivamente comprometido com a expansão do gasto público, sugerindo que a contenção fiscal será realizada por meio do aumento da receita pública. Diante desse panorama, nossa projeção indica que o governo terá dificuldades em cumprir a meta estabelecida no novo arcabouço fiscal, estimando um déficit de 1,2% do PIB ao encerrar o ano de 2024.

**Tabela 7.3. Projeções para 2022 e 2023 – Brasil**  
(Em % do PIB)

	2022	2023*	2024*
Resultado Primário	1,3	-1,1	-1,2
Juros Nominais	-5,9	-6,1	-6,3
Resultado Nominal	-4,6	-7,3	-7,5
Dívida Líquida do Setor Público	57,1	60,5	64,5
Dívida Bruta do Governo Geral	72,9	74,9	79,2

Fonte: Banco Central do Brasil. \*Previsão: UEE/ FIERGS.  
Obs.: Os resultados referem-se ao Setor Público Consolidado.

### **Rio Grande do Sul: números positivos em razão das privatizações**

Nos primeiros oito meses do ano, as contas públicas gaúchas apresentaram superávit orçamentário de R\$ 6,3 bilhões, superando os valores positivos na ordem de R\$ 4,4 bilhões ocorridos no mesmo período do ano passado. Com relação ao Primário, o Estado apresentou superávit de R\$ 2,9 bi no acumulado de janeiro a agosto. Dentre os 26 Estados + DF, o RS ocupa a sexta colocação entre as UFs que apresentaram o maior superávit primário nessa mesma base de comparação, perdendo somente para Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Pernambuco. Mesmo com as determinações que ocorreram no sentido de reduzir as receitas durante o decorrer do ano, elas foram responsáveis por cobrir a elevação das despesas e exerceram o papel principal na formação do superávit orçamentário. A expansão só foi possível devido às privatizações, especialmente a da Corsan, que trouxe fôlego ao Estado.

A Receita Total Efetiva (que exclui as receitas intraorçamentárias) registrou um montante de R\$ 42,9 bilhões de janeiro a agosto de 2023, representando um aumento real de 10,8% em comparação com o mesmo período do ano anterior. Esse aumento foi impulsionado pelo crescimento de duas rubricas que compõem a Total: Corrente (+3,4%) e Capital (+228,2%). Em relação à primeira, o impulso se deu principalmente pelo aumento expressivo de 311,3% na Receita Patronal, alcançando R\$ 3,4 bilhões em 2023, em comparação com R\$ 825 milhões em 2022, devido ao recebimento dos dividendos da Corsan no valor de R\$ 1,4 bilhão. Da mesma forma, o aumento nas Receitas de Capital, totalizando R\$ 4,2 bilhões nos primeiros oito meses do ano, é resultado da privatização da estatal de água e esgoto, alcançando R\$ 4,0 bilhões. A Receita Efetiva só não foi maior devido à queda real de 7,2% na arrecadação de ICMS, que representa quase 68% do caixa do Estado.

### Tabela 7.4. Receita Total Efetiva

(Acumulado jan-ago | Em R\$ milhões constantes | Receita Realizada ex. Intraorçamentárias)

	2022	2023	Var. %
<b>Receitas Correntes (I)</b>	<b>37.435</b>	<b>38.722</b>	<b>3,4</b>
Tributárias e Taxas	38.297	36.555	-4,5
ICMS	30.958	28.732	-7,2
IPVA	2.800	3.110	11,1
ITCD	827	746	-9,9
IRRF	2.137	2.251	5,3
Taxas	1.574	1.717	9,0
Transferências Municípios	-9.139	-8.805	-3,7
FUNDEB	-5.598	-5.301	-5,3
Contribuições	3.542	3.403	-3,9
Receita Patrimonial	825	3.393	311,3
Transferências Correntes	8.496	8.349	-1,7
FUNDEB	3.948	3.804	-3,7
Cota-Parte FPE	2.314	2.203	-4,8
IPI-Exportação	300	271	-9,7
CIDE	28	0	-99,3
Outras Transferências Correntes	1.906	2.071	8,7
Demais Receitas Correntes	1.010	1.130	11,8
<b>Receitas de capital (II)</b>	<b>1.275</b>	<b>4.183</b>	<b>228,2</b>
<b>Receita Total Efetiva (I+II)</b>	<b>38.709</b>	<b>42.905</b>	<b>10,8</b>

Fonte: RREO – Cage/RS. Elaboração: UEE/FIERGS.

Essa retração nas receitas de ICMS resultou de dois eventos ocorridos no ano passado, os quais provocaram mudanças nas alíquotas. O primeiro foi o Decreto nº 55.692 de 30 de dezembro de 2020, reduzindo os percentuais sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações de 30% para 25% e a alíquota modal de 17,5% para 17,0%. Em junho, o governo federal sancionou a Lei Complementar nº 194/2022, limitando a cobrança de ICMS sobre combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo à mesma alíquota geral de 17%. Com essas mudanças, a base de comparação nos primeiros seis meses de 2022 superou a de 2023 no mesmo período.

O impacto das determinações na arrecadação só não foi tão negativo devido às mudanças legislativas favoráveis ao caixa do Estado ocorridas nesse ano. A primeira delas foi o Convênio nº 15 do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que definiu a mudança da alíquota *ad valorem* (percentual sobre uma base de cálculo) para *ad rem* (valor fixo sobre determinada quantidade) na cobrança de ICMS sobre os combustíveis. Segundo essa determinação, os valores de ICMS seriam:

- **Diesel:** R\$ 0,9424 por litro, com efeitos a partir de jun/23.
- **GLP** (Gás Liquefeito de Petróleo – “Gás de Cozinha”) e **GLGN** (Gás Liquefeito derivado de Gás Natural): R\$ 1,2770 por kg, com efeitos a partir jun/23.
- **Gasolina:** R\$ 1,22 por litro, com efeitos a partir de jul/23.

Além disso, em março de 2023, o RS reintroduziu as tarifas TUST (Tarifa de Uso de Sistema de Transmissão) e TUSD (Tarifa de Uso de Sistema de Distribuição) na base de cálculo do ICMS, que haviam sido extintas pela LC 194/2022. Assim, de janeiro a junho de 2023, enquanto o ICMS Total reduziu 10,2% em termos reais, a arrecadação com combustíveis declinou

30,8% (de R\$ 4,1 bilhões para R\$ 2,8 bilhões de janeiro a junho de 2022) e a de energia elétrica caiu 48,3% (de R\$ 2,7 bilhões para R\$ 1,4 bilhão de janeiro a junho de 2022).

Note que, como o CONFAZ não havia liberado os dados por produto a partir de junho até a redação deste documento, as últimas modificações legislativas ainda não estavam refletindo nas receitas apresentadas no do Gráfico 7.9. No entanto, já se observa, pelo Gráfico 7.8, que as mudanças vieram no sentido de elevar a arrecadação. A partir de agosto de 2023, a tendência, que era de queda no acumulado em 12 meses, passa a ser de alta.

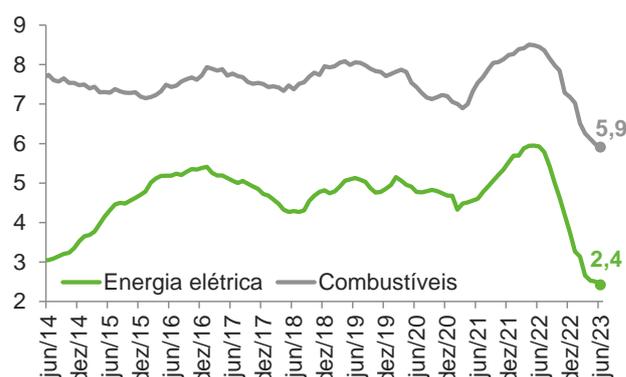
**Gráfico 7.8. Arrecadação de ICMS no RS**

(Em bilhões | acum. 12 meses | Valores de out/22)



**Gráfico 7.9. Categorias de ICMS no RS**

(Em bilhões | acum. 12 meses | Valores de out/22)



Fonte: Receita Dados. Elaboração UEE/FIERGS.

Pelo lado da Despesa Efetiva, o total empenhado até agosto de 2023 foi de R\$ 38,6 bilhões, representando um aumento de 5,1% em termos reais em relação ao ano anterior. Dentre as categorias de despesas, o aumento de 3,0% nas despesas com Pessoal e Encargos, que representam quase 61% das Despesas Efetivas, foi uma das responsáveis pelo incremento nos gastos nos primeiros oito meses do ano. Esse aumento está alinhado com o reajuste de 6% no funcionalismo a partir de maio de 2022, não impactando os primeiros quatro meses do ano, devido ao reajuste do piso do magistério e às contratações e/ou recomposições ocorridas durante o ano.

Em relação aos gastos com a Dívida do Estado, o total empenhado nos oito primeiros meses do ano para pagamentos de Juros e Encargos totalizou R\$ 948,0 milhões, enquanto as Amortizações ficaram em R\$ 413,0 milhões. Pelo segundo ano consecutivo, todos os valores empenhados foram pagos, refletindo a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal, permitindo ao Estado retomar seus compromissos financeiros com a União, suspensos desde 2017. Neste ano, observou-se também um aumento nas Inversões Financeiras, que passaram de R\$ 203 milhões em 2022 para atingir R\$ 1,5 bilhão, fluxo relacionado aos dividendos recebidos da Corsan. Além disso, houve um recuo, em termos reais, nos Investimentos, que alcançaram a cifra de R\$ 1,1 bilhão em 2023.

**Tabela 7.5. Despesa Total Efetiva**

(Acumulado jan-ago | Em R\$ milhões constantes | Despesa Empenhada ex. Intraorçamentárias)

	2022	2023	Var. %
<b>Despesas Correntes (I)</b>	<b>33.720</b>	<b>35.581</b>	<b>5,5</b>
Pessoal e Encargos	22.773	23.451	3,0
Dívida (Juros e Encargos)	212	948	346,8
Outras Despesas Correntes	10.735	11.182	4,2
<b>Despesas de Capital (II)</b>	<b>2.957</b>	<b>2.978</b>	<b>0,7</b>
Amortizações de Dívida	242	413	70,8
Inversões Financeiras	203	1.496	635,9
Investimentos	2.513	1.069	-57,4
<b>Despesas Totais Efetivas (I+II)</b>	<b>36.678</b>	<b>38.559</b>	<b>5,1</b>

Fonte: RREO – Cage/RS. Elaboração: UEE/FIERGS.

**O que podemos esperar das contas públicas do RS em 2024?** O desafio do Governo do Estado no ano que vem será o de encontrar receitas, em meio à elevação das despesas. Depois da assinatura do Regime de Recuperação Fiscal, o Estado comprometeu-se a pagar mensalmente as parcelas da dívida e aumentar os níveis de Investimentos no Estado. Para isso, precisará de caixa, o qual só encontrará por meio de maiores níveis de receitas ou novas privatizações. Esse segundo ponto não deve ocorrer no ano que vem uma vez que a privatização do Banrisul não está na pauta do Estado. Dessa forma, o governo precisa avolumar seu caixa via mais arrecadação.

Esse último movimento iniciou na semana passada, o Executivo enviou à Assembleia Legislativa um projeto de Lei (PL 534/2023) propondo aumentar a alíquota básica de ICMS de 17% para 19,5%. A principal justificativa é a de manter a participação do RS na arrecadação tributária brasileira de ICMS após a aprovação da Reforma Tributária. Expõe-se que a arrecadação do IBS dos Estados será distribuída de acordo com a participação proporcional à receita média do ICMS de cada ente federativo de 2024 a 2028. Dessa forma, menos arrecadação nos próximos anos, traduz-se em menores níveis de caixa nos anos após aprovação da Reforma Tributária. A maioria dos Estados já alterou suas alíquotas modais de ICMS em função do parágrafo da Reforma.

A arrecadação do ICMS possui baixa sensibilidade em relação à alíquota tributária, conforme estudo do Tesouro Nacional. Isso significa que aumentos na alíquota tributária resultam em aumentos proporcionalmente pequenos na arrecadação do ICMS, em comparação ao aumento de custos para o setor produtivo. Portanto, a proposta de aumento da alíquota pode não ser eficiente em termos de impacto positivo limitado sobre a arrecadação. Essa baixa elasticidade ocorre pois o aumento da alíquota impacta diretamente no consumo das famílias, uma vez que tornará os produtos mais caros para os consumidores, afetando a demanda por esses produtos e, conseqüentemente, reverberando sobre a atividade econômica do Estado. Além disso, a elevação do imposto implica em maiores custos para as empresas, reduzindo sua competitividade no mercado e, no limite, fazendo as firmas desistirem de suas operações no Estado, migrando para outras regiões com condições mais favoráveis. Portanto, não necessariamente elevar a magnitude do imposto resultará em um maior volume de caixa para o Estado.

Dessa maneira, projetamos que a arrecadação de ICMS do Estado entre 2023 e 2024 deve ser da ordem de R\$ 43,9 bilhões e R\$ 46,8 bilhões, respectivamente. Muito pela atividade agrícola, que deverá impulsionar a atividade do Estado, após um período de seca enfrentada no Estado. Não se levou em consideração a possibilidade de alteração das alíquotas de ICMS;

portanto, caso a proposta seja aprovada na casa Legislativa, o número de 2024 será maior do que o estimado.

**Tabela 7.6. Projeções para 2023 e 2024 – Rio Grande do Sul**  
(Em R\$ bilhões)

	2022	2023*	2024*
Arrecadação de ICMS	43,3	43,9	46,8
Variação Nominal	-5,4%	1,5%	6,7%

Fonte: Receita Dados/RS. \*Previsão UEE/FIERGS.