

## Destaques

- Projeções para o IPCA e a Selic são reduzidas em função da elevada ociosidade da economia.
- Hiato do produto encerrou 2017 em -7,2%, ligeira recuperação em relação aos -8,4% de 2016.
- Moderação de receitas recorrentes e antecipação de precatórios ampliam déficit mensal.
- Metas fiscais mostram-se factíveis este ano, mas desafiadoras a partir de 2019.
- Arrecadação do 1º bimestre ficou acima do projetado pelo governo, mas projeção anual é mantida.
- Perdas de receita com gastos (benefícios) tributários foram de 4,1% do PIB, em 2017.

## Resumo

- Com o intuito de quantificar os riscos relativos à recuperação cíclica da atividade econômica em curso, atualizamos, além do cenário base, os parâmetros macroeconômicos dos cenários alternativos (otimista e pessimista). No cenário base, as projeções para a taxa de inflação e a Selic foram reduzidas em função do nível ainda muito elevado de ociosidade da economia. ([Página 5](#))
- O hiato do produto encerrou 2017 em -7,2%, uma recuperação de 1,27 p.p. em relação aos -8,4% de 2016. A recessão de 2014-2016 foi a mais intensa, duradoura e com recuperação mais lenta nas últimas duas décadas. A velocidade de recuperação do hiato do produto, um ano após o término da recessão, é cerca de metade da verificada na recessão de 1998-1999. ([Página 16](#))
- Contribuição de receitas pouco correlacionadas com a atividade econômica permanece substancial e responde por aproximadamente 65% da melhora da arrecadação. Vigoroso avanço das despesas, todavia, foi influenciado pela antecipação do pagamento de precatórios e sentenças judiciais. ([Página 18](#))
- Maiores receitas petrolíferas ajudam na atualização do cenário fiscal de curto prazo, a despeito de maiores despesas com programa Bolsa Família, precatórios e sentenças judiciais e discricionárias dos demais poderes. Contudo, no médio prazo, desafio de reequilibrar as contas públicas permanece substancial. ([Página 22](#))
- A reavaliação do 1º bimestre pouco alterou as projeções fiscais para 2018. Dados até fevereiro, contudo, mostram receitas acima do esperado (6,4% superior à projeção) e despesas abaixo do previsto (-5,4%). Receitas atípicas e revisão de parâmetros ajudam a explicar a manutenção das projeções para 2018. Mas, persistindo o desempenho até agora, deverão vir mudanças mais significativas nas próximas revisões oficiais. ([Página 27](#))
- As perdas de receita com gastos (benefícios) tributários chegaram a R\$ 270,4 bilhões, em 2017. Esse montante equivale a 4,1% do PIB e a 20,7% da receita administrada pela Receita Federal, e supera o dobro dos R\$ 124,3 bilhões de déficit primário do governo central. Cerca de 80% das perdas concentram-se em nove modalidades de gastos tributários, com desoneração mais intensiva do IPI, Cofins e Imposto de Renda. ([Página 32](#))

**COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL**

**PRESIDENTE**

Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE)

**1º VICE-PRESIDENTE**

Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)

**2º VICE-PRESIDENTE**

Senador João Alberto Souza (PMDB-MA)

**1º SECRETÁRIO**

Senador José Pimentel (PT-CE)

**2º SECRETÁRIO**

Senador Gladson Cameli (PP-AC)

**3º SECRETÁRIO**

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)

**4º SECRETÁRIO**

Senador Zeze Perrella (PMDB-MG)

**SUPLENTE DE SECRETÁRIO**

**1º SUPLENTE**

Senador Eduardo Amorim (PSDB-SE)

**2º SUPLENTE**

Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

**3º SUPLENTE**

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

**4º SUPLENTE**

Senador Cidinho Santos (PR-MT)

**Secretário-Geral da Mesa**

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

**Diretora-Geral**

Ilana Trombka

**Secretaria de Comunicação Social**

Angela Silva Brandão

**INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE**

**Diretor-Executivo**

Felipe Scudeler Salto

**Diretores-Adjuntos**

Gabriel Leal de Barros | Rodrigo Octávio Orair

**Analistas**

Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini | Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

**Layout do relatório:** SECOM/COMAP

## Apresentação

A Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI) publica, mensalmente, o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), com objetivo de atender à Resolução do Senado nº 42, de 2016. O RAF contém as análises da IFI a respeito do quadro econômico e fiscal do país. Além do diagnóstico, a IFI faz projeções para os parâmetros orçamentários, como o PIB e a inflação, e calcula suas estimativas para as variáveis fiscais, como a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o resultado primário do setor público consolidado. A partir deste mês, passamos a publicar em nosso site uma seção específica com séries de dados calculadas ou organizadas pela IFI, de modo a facilitar o acesso e ampliar a transparência das nossas análises – <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/>.

Na presente edição, trazemos as três seções principais do RAF, como de costume: Contexto Macroeconômico; Conjuntura Fiscal e Orçamento. Os cenários preditivos foram atualizados, indicando algumas alterações em relação ao quadro apresentado em fevereiro deste ano. Além disso, o relatório contempla dois Tópicos Especiais, um sobre o chamado gasto tributário e outro contendo os novos números para o hiato do produto, conforme metodologia apresentada pela IFI no Estudo Especial nº 4, divulgado no início deste ano.

A revisão do cenário para as receitas e despesas primárias levou a uma mudança nas projeções para o déficit primário do setor público consolidado, em 2018, de R\$ 142,9 bilhões para R\$ 136,5 bilhões. No caso do governo central, o déficit projetado passou de R\$ 148,3 bilhões para R\$ 141,8 bilhões. As alterações levaram a um aumento da probabilidade de descumprimento do teto de gastos, em 2019, algo que os números de fevereiro já apontavam, ainda que com menor certeza. Para 2018, não só as metas de primário e de teto devem ser cumpridas, como haverá certa folga que poderá ensejar aumento de despesas além do previsto.

Quanto à DBGG, mantivemos o quadro apresentado em fevereiro, quando fizemos revisões importantes nos números para todo o período de projeções, até 2030. Entendemos que a dívida deverá manter trajetória de alta ao longo dos próximos cinco anos, até 2023, quando tenderá a estabilizar-se ao redor de 86,6% do PIB, passando então a declinar.

O hiato do produto, uma espécie de termômetro a medir o dinamismo da economia nacional, encerrou 2017 negativo em 7,2%, quando tomamos as estimativas feitas pela IFI. Nossos cálculos seguem metodologia utilizada pela Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, em particular, pela Comissão Europeia. Trata-se de um número que resume o quadro ainda deprimido da atividade econômica, em que pese a recuperação em curso.

No Tópico Especial sobre o gasto tributário, analisamos a renúncia fiscal decorrente dos programas existentes e apresentamos os dados também por tipo de tributo. A perda de receita já atinge 4,1% do PIB, indicando haver espaço para ganhos de eficiência com efeito fiscal importante.

No próximo ano, o cumprimento de duas das principais regras fiscais do arcabouço institucional brasileiro – a regra de ouro e o teto de gastos, ambas constitucionais – corre sério risco. A retomada do crescimento econômico dependerá do reequilíbrio das contas públicas e da preservação do ajuste fiscal, com adoção de um conjunto de medidas, e não de uma saída única.

**Felipe Scudeler Salto**

Diretor-Executivo

## Sumário

<b>Destaques</b> .....	1
Resumo .....	1
Apresentação .....	3
<b>1. CONTEXTO MACROECONÔMICO</b> .....	5
1.1 Atividade econômica .....	5
1.2 Mercado de trabalho .....	8
1.3 Inflação e juros .....	10
1.4 Mercado de crédito .....	11
1.5 Projeção de curto prazo para o PIB e componentes .....	13
1.6 Atualização dos cenários de médio e longo prazos .....	14
<b>2. TÓPICO ESPECIAL: HIATO DO PRODUTO NA ECONOMIA BRASILEIRA</b> .....	16
<b>3. CONJUNTURA FISCAL</b> .....	18
<b>4. CENÁRIOS FISCAIS</b> .....	21
4.1 Resultado Primário .....	21
4.2 Dívida Bruta do Governo Geral .....	25
<b>5. ORÇAMENTO</b> .....	27
5.1 Orçamento de 2018: Valores previstos versus realizados .....	27
5.2 Orçamento de 2018: Projeções do governo versus projeções da IFI .....	31
<b>6. TÓPICO ESPECIAL: GASTOS (BENEFÍCIOS) TRIBUTÁRIOS</b> .....	32
6.1 Aspectos conceituais e metodológicos .....	32
6.2 Perda de receita com gasto tributário .....	34
6.3 Problemas do atual arranjo .....	40
Tabelas fiscais .....	43
Projeções da IFI .....	44

## 1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

### 1.1 Atividade econômica

O desempenho dos indicadores agregados de atividade econômica em fevereiro permaneceu fraco, insuficiente para recuperar as perdas registradas em janeiro. O Índice de Atividade Econômica do Banco Central – Brasil (IBC-Br) subiu apenas 0,1% em relação a janeiro de 2018, na série com ajuste sazonal (ante -0,6% no mês anterior). Na mesma comparação, o Monitor do PIB, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), indicador que reproduz mensalmente o PIB brasileiro seguindo a metodologia das Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda que em menor magnitude, voltou a recuar (-0,3% ante -0,4%).

Embora permaneça no campo positivo, a tendência de crescimento da economia, quando analisada por métricas que suavizam as oscilações dos dados de periodicidade mensal, passou a evoluir em um ritmo mais contido. No trimestre encerrado em fevereiro de 2018, ante o finalizado em novembro de 2017, o IBC-Br aumentou 1,0% (ante 1,2% em janeiro), enquanto o Monitor do PIB-FGV apontou alta de 0,6% (ante 0,8%). Nos últimos doze meses encerrados em fevereiro de 2018, ambos os indicadores acumulam alta de 1,3%. A Tabela 1 exibe as variações do IBC-Br e do Monitor do PIB nas comparações mensais, trimestrais e no acumulado em doze meses.

**TABELA 1. INDICADORES AGREGADOS DA ATIVIDADE ECONÔMICA**

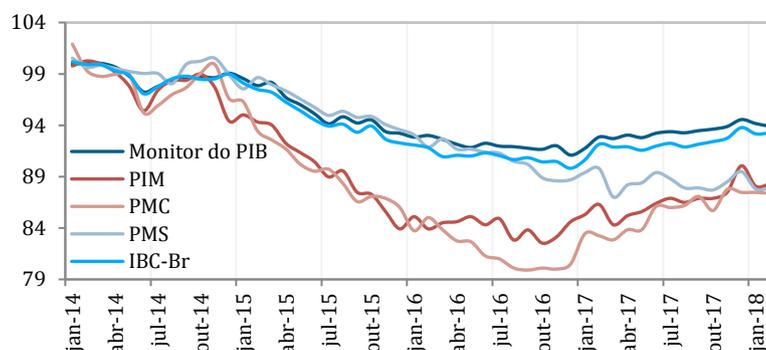
Indicadores	Mês/ mês anterior (com ajuste sazonal)			Trimestre/ trimestre anterior (com ajuste sazonal)			Variação acumulada em 12 meses		
	dez/17	jan/18	fev/18	dez/17	jan/18	fev/18	dez/17	jan/18	fev/18
IBC-Br	1,1%	-0,6%	0,1%	1,0%	1,2%	1,0%	1,0%	1,2%	1,3%
Monitor do PIB	0,7%	-0,4%	-0,3%	0,7%	0,8%	0,6%	1,0%	1,2%	1,3%

Fonte: Banco Central e FGV. Elaboração: IFI.

O Gráfico 1 apresenta a evolução, desde 2014, dos indicadores agregados e também das principais pesquisas conjunturais – do comércio (PMC), dos serviços (PMS) e da indústria (PIM) - que permitem analisar a dinâmica recente da atividade a partir de uma perspectiva setorial.

Em fevereiro, o volume de vendas no comércio varejista ampliado, segundo dados da Pesquisa Mensal do Comércio (PMC) do IBGE, ficou praticamente estável na comparação com janeiro de 2017 (queda de 0,1%). No trimestre encerrado em fevereiro de 2018, ante o finalizado em novembro de 2017, o indicador registrou variação de 0,7%, com destaque, em termos de contribuição, para os avanços registrados em “Hipermercados e supermercados” (1,9%) e “Veículos motocicletas, partes e peças” (4,0%). Nos últimos doze meses encerrados em fevereiro de 2018, o volume de vendas no comércio varejista acumula alta de 5,3%, com crescimento disseminado em sete das dez atividades investigadas (Tabela 2).

**Gráfico 1. Indicadores de atividade econômica (séries dessazonalizadas - 1ºT 2014 = 100)**



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI

**TABELA 2. COMÉRCIO VAREJISTA: TAXAS DE CRESCIMENTO**

Indicadores	Mês/ mês anterior (com ajuste sazonal)			Trimestre/ trimestre anterior (com ajuste sazonal)			Variação acumulada em 12 meses		
	dez/17	jan/18	fev/18	dez/17	jan/18	fev/18	dez/17	jan/18	fev/18
<b>Vendas no varejo ampliado</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,7%</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,5%</b>	<b>5,3%</b>
Combustíveis e lubrificantes	-1,2%	-0,3%	-1,4%	-1,4%	-1,8%	-2,5%	-3,3%	-3,1%	-3,0%
Hipermercados e supermercados	-0,2%	2,3%	-0,6%	1,4%	2,1%	1,9%	1,5%	1,7%	2,0%
Tecidos, vestuário e calçados	0,5%	0,8%	-1,7%	-2,9%	-0,8%	-0,4%	7,6%	7,7%	7,0%
Móveis e eletrodomésticos	-2,9%	-3,0%	1,5%	-1,1%	-1,1%	-2,7%	9,5%	9,6%	10,4%
Artigos farmacêuticos	1,4%	-2,5%	0,8%	2,5%	2,0%	0,6%	2,5%	3,1%	3,8%
Livros, jornais, revistas e papelaria	-3,8%	0,7%	1,6%	-1,8%	-0,9%	-1,3%	-4,1%	-3,7%	-3,5%
Equipamentos e materiais para escritório	-5,6%	9,1%	2,7%	-5,4%	-3,8%	-1,4%	-3,1%	-2,3%	-0,7%
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	-9,7%	7,3%	-0,8%	0,4%	1,9%	-1,9%	2,1%	3,2%	4,3%
Veículos, motocicletas, partes e peças	0,9%	4,4%	2,5%	0,0%	0,9%	4,0%	2,7%	4,5%	7,1%
Material de construção	1,7%	-3,4%	0,3%	1,8%	0,8%	-0,3%	9,1%	9,4%	10,0%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

O volume de serviços, segundo dados da Pesquisa Mensal de Serviços (PMS-IBGE), registrou variação positiva de 0,1% em relação a janeiro. O indicador cresceu 0,4% no trimestre encerrado em fevereiro de 2018, ante o finalizado em novembro de 2017, com destaque para o avanço registrado em “Outros Serviços” (2,5%). Nos últimos doze meses encerrados em fevereiro de 2018, o índice do volume de serviços ainda acumula contração de 2,3%, com queda disseminada em quatro das cinco atividades investigadas.

**TABELA 3. SERVIÇOS: TAXAS DE CRESCIMENTO**

Indicadores	Mês/ mês anterior (com ajuste sazonal)			Trimestre/ trimestre anterior (com ajuste sazonal)			Variação acumulada em 12 meses		
	dez/17	jan/18	fev/18	dez/17	jan/18	fev/18	dez/17	jan/18	fev/18
<b>Receita real de serviços</b>	<b>1,1%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-2,3%</b>
Serviços prestados às famílias	-2,9%	-0,2%	-0,8%	-1,2%	-1,6%	-3,6%	-0,5%	-1,7%	-0,8%
Serviços de informação e comunicação	-0,1%	-1,0%	-0,6%	0,4%	0,7%	0,3%	-2,3%	-2,9%	-2,8%
Serviços profissionais, administrativos e complementares	1,1%	-2,3%	1,7%	-1,0%	-0,6%	0,0%	-7,9%	-7,8%	-6,3%
Transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio	0,7%	-1,2%	-0,3%	0,8%	1,1%	0,4%	1,8%	1,9%	3,2%
Outros serviços	1,7%	2,2%	-0,7%	1,0%	1,4%	2,5%	-8,9%	-8,7%	-7,7%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

A produção industrial, de acordo com a Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF) do IBGE, também ficou praticamente estável na comparação com janeiro (alta de apenas 0,2%). Ainda assim, a produção da indústria geral cresceu 2,0% no trimestre encerrado em fevereiro de 2018, ante o finalizado em novembro de 2017. Nos últimos doze meses encerrados em fevereiro de 2018, o indicador acumula expansão de 2,9%, com destaque para as categorias de “Bens de capital” (7,2%) e “Bens de consumo duráveis” (14,2%), como se observa na Tabela 4.

**TABELA 4. INDÚSTRIA: TAXAS DE CRESCIMENTO**

Indicadores	Mês/ mês anterior (com ajuste sazonal)			Trimestre/ trimestre anterior (com ajuste sazonal)			Variação acumulada em 12 meses		
	dez/17	jan/18	fev/18	dez/17	jan/18	fev/18	dez/17	jan/18	fev/18
<b>Produção industrial</b>	<b>2,9%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,9%</b>
Indústria extrativa	-2,1%	3,4%	-5,2%	-0,5%	-0,1%	-1,7%	4,6%	3,5%	2,6%
Indústria de transformação	3,2%	-2,5%	-0,1%	1,9%	2,1%	2,0%	2,2%	2,7%	3,0%
<i>Bens de Capital</i>	0,0%	-0,5%	0,1%	-0,5%	-0,1%	-1,7%	6,1%	6,9%	7,2%
<i>Bens intermediários</i>	2,0%	-2,2%	-0,7%	1,4%	1,2%	0,5%	1,6%	1,9%	2,1%
<i>Bens de consumo duráveis</i>	8,0%	-5,8%	1,7%	1,5%	1,9%	1,0%	13,3%	14,5%	14,2%
<i>Bens de consumo não duráveis</i>	3,1%	0,5%	-0,6%	6,5%	5,9%	5,7%	0,9%	0,9%	1,1%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

As primeiras informações disponíveis sobre o desempenho da economia no segundo trimestre estão sintetizadas na Tabela 5. Os sinais emitidos são mistos: entre março e abril houve ampliação do nível de utilização da capacidade instalada (NUCI) da indústria, aumento do índice de incerteza<sup>2</sup> da economia (IIE) e redução da confiança dos agentes econômicos.

**TABELA 5. ÍNDICES DE CONFIANÇA, UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA E ÍNDICE DE INCERTEZA DA ECONOMIA**

Indicadores	Nível			Variação mensal			Variação trimestral		
	fev/18	mar/18	abr/18	fev/18	mar/18	abr/18	fev/18	mar/18	abr/18
Índice de confiança do consumidor (pontos)	87,4	92,0	89,4	-1,4	4,6	-2,6	2,5	2,2	1,4
Índice de confiança empresarial (pontos)	94,6	94,8	93,4	-0,1	0,2	-1,4	4,2	2,8	0,9
Nível de utilização da capacidade instalada no setor industrial (percentual)	75,6	76,1	76,5	0,9	0,5	0,4	0,7	0,9	1,4
Índice de incerteza da economia (pontos)	102,5	107,7	113,2	-7,1	5,2	5,5	-2,0	-0,1	-0,2

Fonte: FGV. Elaboração: IFI.

Cabe destacar que o IIE atingiu 113,2 pontos em abril e se afastou do patamar médio dos últimos 15 anos (101,2 pontos). Pesquisas recentes<sup>3</sup> mostram que aumentos no nível de incerteza produzem efeitos negativos e estatisticamente significantes sobre a atividade econômica, principalmente por meio da redução da produção de bens industriais e dos investimentos. O Gráfico 2 apresenta a evolução, desde 2014, do indicador comparativamente à média histórica.

<sup>2</sup> O índice, calculado pela FGV, é composto por três medidas: IIE-Br Mídia, baseado na frequência de notícias com menção à incerteza nas mídias impressa e online; IIE-Br Expectativa, construído a partir das dispersões das previsões de especialistas para a taxa de câmbio e para o IPCA; e IIE-Br Mercado, baseado na volatilidade do mercado acionário, medido pelo Ibovespa.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, o artigo de Barboza e Zilberman (2018), disponível em <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td658.pdf>

Gráfico 2. Índice de incerteza da economia



Fonte: FGV. Elaboração: IFI.

## 1.2 Mercado de trabalho

Os dados do mercado de trabalho relativos ao trimestre encerrado em março também mostraram certo arrefecimento da tendência de expansão nas variáveis de emprego e de rendimentos.

A taxa de desemprego apurada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) atingiu 13,1% no trimestre encerrado em abril, o que representou alta de 0,5 ponto percentual na comparação com o patamar do trimestre encerrado em março (12,6%). Em relação ao mesmo trimestre de 2017, no entanto, a taxa de desemprego recuou 0,6 ponto percentual, refletindo o crescimento da população ocupada (1,8% ante 2,0% em fevereiro) superior ao da força de trabalho (1,1% ante 1,3%).

A variação positiva do emprego ainda é resultado da ampliação de postos sem carteira assinada e por conta própria. No trimestre encerrado em março, a população ocupada sem carteira assinada no setor privado e por conta própria subiram, nessa ordem, 5,2% e 3,8% frente ao mesmo período do ano passado, enquanto a população ocupada com carteira assinada no setor privado recuou 1,5% (Tabela 6).

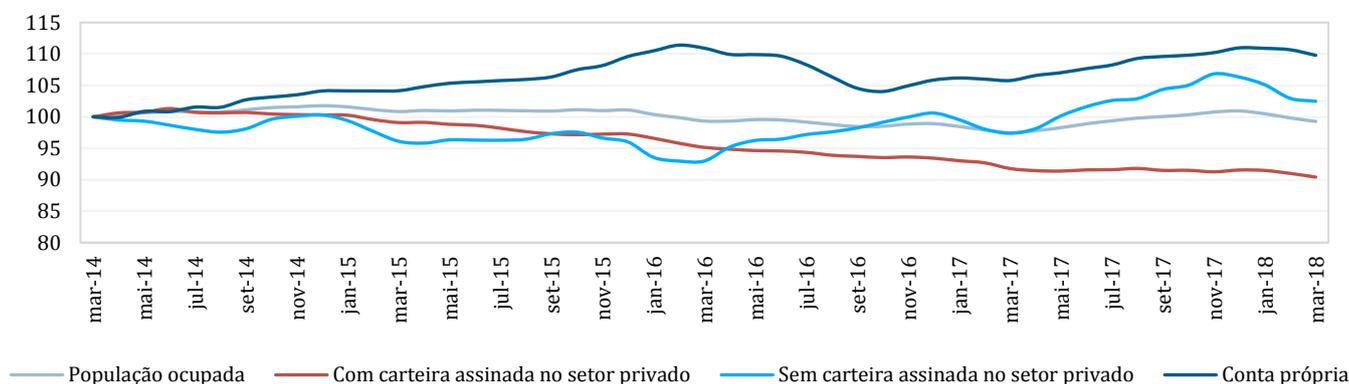
TABELA 6. POPULAÇÃO OCUPADA POR POSIÇÃO

Indicadores de emprego	Percentual em relação ao total de ocupados			Trimestre/ mesmo trimestre do ano anterior			Variação acumulada em 12 meses		
	mar/17	fev/18	mar/18	jan/18	fev/18	mar/18	jan/18	fev/18	mar/18
<b>População ocupada</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,2%</b>
Com carteira assinada no setor privado	37,6%	36,4%	36,3%	-1,7%	-1,8%	-1,5%	-2,6%	-2,5%	-2,3%
Sem carteira assinada no setor privado	11,4%	11,8%	11,8%	5,6%	5,0%	5,2%	5,1%	5,3%	5,6%
Trabalhador doméstico	6,8%	6,9%	6,8%	4,4%	4,2%	2,4%	0,7%	1,4%	1,4%
Setor público	12,2%	12,3%	12,4%	2,9%	3,3%	3,2%	1,3%	1,3%	1,6%
Empregador	4,6%	4,8%	4,8%	4,3%	5,5%	5,7%	7,4%	6,8%	7,1%
Conta Própria	24,9%	25,4%	25,3%	4,4%	4,4%	3,8%	1,7%	2,3%	2,9%
<b>Percentual de trabalhadores que contribuem para a previdência social</b>	<b>65,0%</b>	<b>63,7%</b>	<b>63,8%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-1,1%</b>

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Apesar de representarem ocupações desprotegidas da legislação trabalhista, a incorporação de trabalhadores no mercado informal, principalmente na condição de conta própria, teve o papel de atenuar os impactos da crise econômica, entre 2014 e 2015, sobre o emprego em nível agregado (Gráfico 3). A recuperação lenta da economia, por sua vez, ainda explica a tendência descendente que prevalece no contingente de empregados com carteira assinada.

**Gráfico 3. População ocupada (1T 2014=100)**



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

A Tabela 6 também permite verificar que o avanço relativo do mercado informal em detrimento das ocupações com carteira assinada no setor privado (que, em março de 2017, respondiam por 37,6% do total de ocupados, passando para 36,3%, em março de 2018) fez com que o percentual de trabalhadores que contribuem para a previdência social diminuísse na comparação com março do ano passado (63,8% ante 65,0%).

O rendimento médio real ficou estável na comparação com o trimestre encerrado em março de 2017, após aumento de 1,8% em fevereiro (Tabela 7). A desaceleração foi determinada, em termos de contribuição, pela queda de 4,1% no salário médio da categoria “sem carteira assinada no setor privado” e de 5,4% da categoria “empregador”. Como resultado, observou-se também menor variação da massa salarial (rendimento médio multiplicado pelo número de pessoas ocupadas), o que adiciona incerteza à perspectiva de evolução do consumo das famílias.

**TABELA 7. RENDIMENTO MÉDIO REAL E MASSA SALARIAL**

Indicadores de rendimento	Valores			Trimestre/ mesmo trimestre do ano anterior			Variação acumulada em 12 meses		
	jan/18	fev/18	mar/18	jan/18	fev/18	mar/18	jan/18	fev/18	mar/18
<b>Rendimento médio real (em R\$)</b>	<b>2.181</b>	<b>2.191</b>	<b>2.169</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,7%</b>
Com carteira assinada no setor privado	2.108	2.101	2.074	3,6%	2,6%	0,6%	2,5%	2,5%	2,6%
Sem carteira assinada no setor privado	1.208	1.210	1.231	-2,2%	-3,4%	-4,1%	0,2%	-0,8%	-1,8%
Trabalhador doméstico	863	870	881	1,8%	2,0%	2,1%	0,9%	1,1%	1,3%
Setor público	3.416	3.460	3.485	-0,1%	0,4%	1,5%	0,9%	0,7%	0,9%
Empregador	5.612	5.647	5.346	-1,1%	0,1%	-5,4%	4,9%	4,3%	1,3%
Conta Própria	1.593	1.598	1.594	1,2%	1,5%	0,1%	0,0%	-0,3%	0,0%
<b>Massa salarial (em milhões de R\$)</b>	<b>194.910</b>	<b>194.499</b>	<b>191.503</b>	<b>3,6%</b>	<b>3,7%</b>	<b>1,8%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,9%</b>

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

### 1.3 Inflação e juros

As estimativas da IFI apontam que a economia brasileira operou cerca de 7,2 pontos percentuais abaixo de seu potencial, no quarto trimestre de 2017<sup>4</sup>. A distância entre o PIB efetivo e o PIB potencial levou a medida de hiato do produto para o valor mais baixo da série histórica no último trimestre de 2016 (-8,4 p.p.) e, a partir de então, a ociosidade da economia tem caído apenas lentamente.

O elevado nível de ociosidade é um dos principais fatores que explicam a trajetória benigna da inflação ao consumidor (sintetizada na Tabela 8), sobretudo pela dinâmica dos preços mais sensíveis ao ciclo econômico, como os de serviços e industriais. A dinâmica dos preços de alimentos também contribuiu para que a variação do IPCA medida em doze meses (2,68% em março ante 2,84% em fevereiro) se situe abaixo do intervalo estabelecido para a meta. Cabe ressaltar ainda que a taxa de variação em doze meses da média dos núcleos de inflação passou de 3,07% em fevereiro para 2,96% em março.

**TABELA 8. INFLAÇÃO AO CONSUMIDOR**

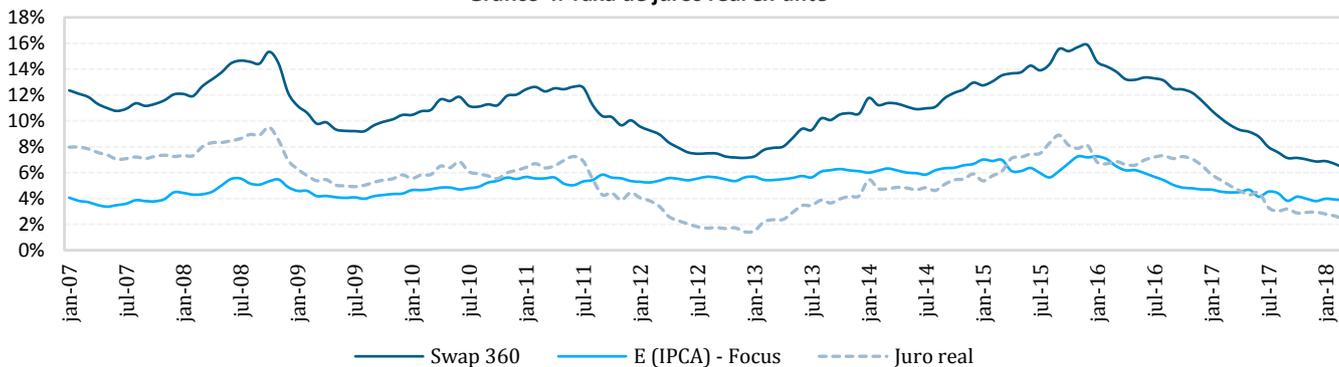
Inflação ao consumidor	Variação acumulada em 12 meses					
	out/17	nov/17	dez/17	jan/18	fev/18	mar/18
<b>Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC</b>	<b>1,83%</b>	<b>1,94%</b>	<b>2,07%</b>	<b>1,87%</b>	<b>1,81%</b>	<b>1,56%</b>
<b>Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA</b>	<b>2,70%</b>	<b>2,80%</b>	<b>2,95%</b>	<b>2,86%</b>	<b>2,84%</b>	<b>2,68%</b>
Preços administrados	6,59%	7,76%	7,99%	7,35%	7,32%	7,05%
Preços livres	1,47%	1,22%	1,35%	1,42%	1,41%	1,26%
Alimentação no domicílio	-5,06%	-5,30%	-4,86%	-3,95%	-3,82%	-4,29%
Industriais	1,11%	0,93%	1,04%	0,92%	0,90%	1,18%
Serviços	4,88%	4,58%	4,53%	4,32%	4,22%	3,95%
<b>Média dos núcleos de inflação</b>	<b>3,54%</b>	<b>3,34%</b>	<b>3,39%</b>	<b>3,16%</b>	<b>3,07%</b>	<b>2,96%</b>

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

<sup>4</sup> Mais detalhes no Tópico Especial: Hiato do Produto na Economia Brasileira.

No ambiente caracterizado pela elevada ociosidade dos fatores de produção e taxa de inflação abaixo da meta, o processo em curso de flexibilização monetária (o Banco Central reduziu a taxa Selic em 775 pontos base entre outubro de 2016 e março de 2018) conduziu a taxa de juros real para patamares baixos em termos históricos. No final de março, a taxa real de juros *ex-ante* de um ano alcançou o patamar de 2,4% ao ano. Essa taxa leva em conta a taxa de juros esperada no prazo de um ano, obtida do swap DI Pré 360 dias, descontada a expectativa de inflação para o mesmo período, extraída do Boletim Focus.

**Gráfico 4. Taxa de juros real *ex-ante***



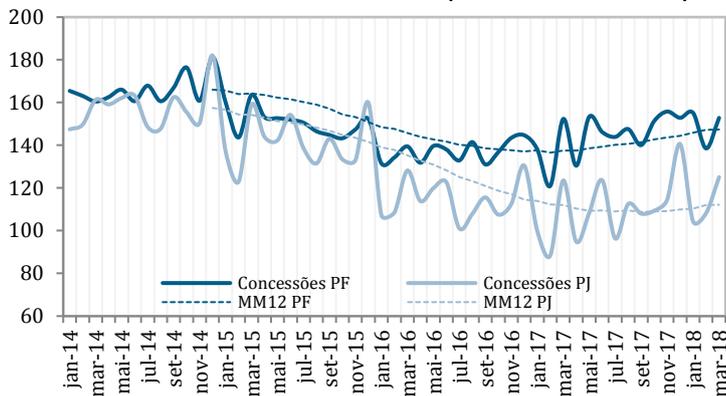
Fonte: Anbima e Banco Central. Elaboração: IFI.

#### 1.4 Mercado de crédito

Pelos dados da Nota de Política Monetária e Operações de Crédito do Banco Central, percebe-se que, a despeito da queda na razão entre crédito e PIB<sup>5</sup> (de 48,5% em março de 2017 para 46,6% em março de 2018), há um movimento de elevação das novas concessões de empréstimos – consolidado no caso das pessoas físicas e ainda incipiente no âmbito do crédito corporativo (Gráfico 5).

A recuperação gradual da atividade econômica tem sido acompanhada pelo aumento do fluxo de crédito, que reflete a dinâmica das operações com recursos livres<sup>6</sup> para pessoas físicas (7,1%, no acumulado em

**Gráfico 5. Novas concessões de crédito (média móvel 12 meses)**



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

<sup>5</sup> A razão crédito/PIB é a relação percentual do saldo das operações de crédito, dividido pelo valor do PIB acumulado nos últimos 12 meses em valores correntes.

<sup>6</sup> De acordo com o Banco Central, os recursos livres correspondem aos contratos de financiamentos e empréstimos com taxas de juros livremente pactuadas entre instituições financeiras e mutuários (taxas de mercado). Nas operações livres, as instituições financeiras têm autonomia sobre a destinação dos recursos captados no mercado.

12 meses encerrados em março). As novas concessões para as pessoas jurídicas (-2,0%) continuaram em queda, embora com comportamento bastante distinto quando se compara os recursos livres (0,2%) e direcionados<sup>7</sup> (-18,8%).

A Tabela 9 exibe as variações acumuladas nos últimos 12 meses (em termos reais) para pessoas físicas e jurídicas, separadas também entre recursos livres e direcionados.

**TABELA 9. NOVAS CONCESSÕES DE CRÉDITO DEFLACIONADAS PELO IPCA: TAXAS DE CRESCIMENTO**

Novas concessões de crédito	Variação acumulada em 12 meses					
	out/17	nov/17	dez/17	jan/18	fev/18	mar/18
<b>Recursos Livres</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,8%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,0%</b>
Pessoas Jurídicas	-8,3%	-6,8%	-4,0%	-3,2%	-0,3%	0,2%
Pessoas Físicas	3,4%	4,4%	5,3%	5,9%	7,9%	7,1%
<b>Recursos direcionados</b>	<b>-11,4%</b>	<b>-10,6%</b>	<b>-10,4%</b>	<b>-10,4%</b>	<b>-10,9%</b>	<b>-10,0%</b>
Pessoas Jurídicas	-24,0%	-23,1%	-20,5%	-20,2%	-20,7%	-18,8%
Pessoas Físicas	2,4%	2,8%	-0,4%	-0,8%	-1,3%	-1,6%
<b>Recursos totais</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,5%</b>
Pessoas Jurídicas	-10,2%	-8,7%	-6,0%	-5,2%	-2,7%	-2,0%
Pessoas Físicas	3,3%	4,2%	4,8%	5,3%	7,0%	6,2%

Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Além do aumento das novas concessões, observou-se redução das taxas médias de juros (Tabela 10), em linha com o ciclo de flexibilização da política monetária. A elevação das taxas observada em janeiro e fevereiro, refletindo o aumento do *spread* (diferença entre a taxa média de juros e o custo de captação), parece não configurar tendência, o que é importante para que a reativação do crédito possa ter efeito mais amplo sobre a atividade econômica.

**TABELA 10. TAXAS DE JUROS DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

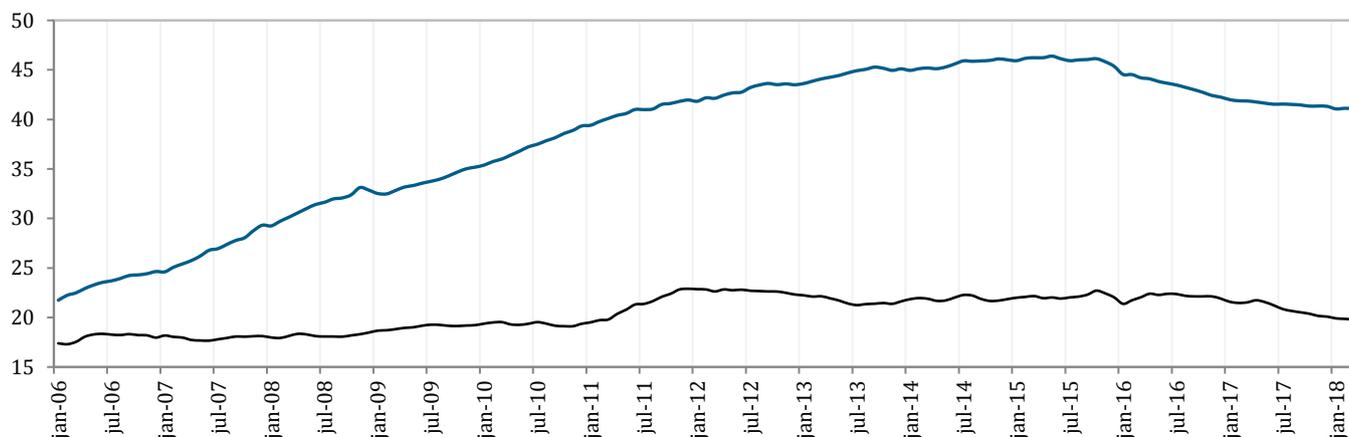
	Taxa média de juros (a.a.)					
	out/17	nov/17	dez/17	jan/18	fev/18	mar/18
<b>Recursos Livres</b>	<b>43,6%</b>	<b>42,8%</b>	<b>40,3%</b>	<b>41,1%</b>	<b>42,2%</b>	<b>41,4%</b>
Pessoas Jurídicas	23,3%	22,9%	21,6%	22,3%	22,2%	21,2%
Pessoas Físicas	59,5%	58,2%	55,1%	55,8%	57,7%	57,2%
<b>Recursos direcionados</b>	<b>9,8%</b>	<b>9,3%</b>	<b>9,1%</b>	<b>9,5%</b>	<b>9,7%</b>	<b>9,0%</b>
Pessoas Jurídicas	11,7%	11,4%	10,8%	11,7%	12,2%	10,5%
Pessoas Físicas	8,5%	7,9%	8,0%	8,2%	8,2%	8,1%
<b>Recursos totais</b>	<b>27,4%</b>	<b>26,9%</b>	<b>25,6%</b>	<b>26,2%</b>	<b>26,9%</b>	<b>26,2%</b>
Pessoas Jurídicas	18,0%	17,7%	16,8%	17,6%	17,9%	16,6%
Pessoas Físicas	34,2%	33,4%	31,9%	32,3%	33,2%	33,0%

Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

<sup>7</sup> Ainda de acordo com o Banco Central, os recursos direcionados correspondem às operações de crédito regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) ou vinculadas a recursos orçamentários, destinadas, basicamente, à produção e ao investimento de médio e longo prazo aos setores imobiliário, habitacional, rural e de infraestrutura. As fontes de recursos são oriundas de parcelas das captações de depósito à vista e de caderneta de poupança, além de fundos e programas públicos.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a redução da taxa de juros exerce papel importante no alívio do comprometimento de renda das famílias. Os dados da Nota de Política Monetária e Operações de Crédito do Banco Central mostraram estabilidade do endividamento total das famílias, medido como percentual da renda, no patamar de 41%, e ligeira redução do comprometimento de renda mensal com dívidas bancárias de 19,9% em janeiro para 19,8% em fevereiro.

**Gráfico 6. Endividamento e comprometimento de renda das famílias**



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

### 1.5 Projeção de curto prazo para o PIB e componentes

Diante o cenário de expansão lenta da atividade econômica, evidente nos dados agregados (IBC-Br e Monitor do PIB) iniciais de 2018, na abertura do mercado de trabalho e na evolução do índice de incertezas vigente na economia, as estimativas para o desempenho do PIB do ano, obtidas no Boletim Focus divulgado pelo Banco Central, diminuíram ao longo dos últimos meses: passando de 2,69% em janeiro, para 2,92% em fevereiro, 2,84% em março e 2,75% em abril. A projeção da IFI, por ora, segue em 2,7%, após crescimento de 1,0% em 2017. Porém, a estimativa poderá ser reavaliada em breve com a incorporação do resultado das contas nacionais trimestres referentes ao primeiro trimestre de 2018.

A reação do mercado de crédito, que é um canal importante de transmissão dos impulsos da política monetária à economia real, reforça a perspectiva de aceleração do crescimento do PIB em 2018, impulsionado pelo aumento do consumo das famílias e dos investimentos. A perspectiva de evolução para a economia internacional, expressa nas projeções para o PIB, feitas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no relatório<sup>8</sup> *World Economic Outlook* de abril de 2018 (3,9% em 2018 e 3,9% em 2019) e no volume de importações mundiais (5,4% e 5,0%), também atua como um vetor positivo sobre o desempenho das exportações brasileiras.

A estimativa para o PIB do Brasil em 2018 e 2019 está detalhada na Tabela 11. A contribuição da demanda interna para o crescimento da economia é estimada em 2,7 p.p. em 2018, desacelerando ligeiramente em 2019 para 2,5 p.p.. As exportações líquidas, pelo contrário, devem apresentar contribuições nulas em 2018 e em 2019.

<sup>8</sup> Para mais detalhes, acessar: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>

**TABELA 11. PROJEÇÕES PARA O PIB**

PIB e componentes (variação real)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>PIB</b>	<b>0,5%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>1,0%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,5%</b>
Agropecuária	2,8%	3,3%	-4,3%	13,0%	-0,6%	2,8%
Indústria	-1,5%	-5,8%	-4,0%	0,0%	3,0%	2,8%
Serviços	1,0%	-2,7%	-2,6%	0,3%	2,3%	2,4%
Consumo das Famílias	2,3%	-3,2%	-4,3%	1,0%	2,9%	2,7%
Consumo do Governo	0,8%	-1,4%	-0,1%	-0,6%	0,5%	1,1%
Formação Bruta de Capital Fixo	-4,2%	-13,9%	-10,3%	-1,8%	4,5%	4,5%
Exportação	-1,1%	6,8%	1,9%	5,2%	6,0%	5,0%
Importação	-1,9%	-14,2%	-10,2%	5,0%	6,6%	5,6%
<b>Contribuições para a variação real do PIB (p.p.)</b>						
Demanda interna	0,4	-6,4	-4,9	0,9	2,7	2,5
Exportações líquidas	0,1	2,9	1,5	0,1	0,0	0,0

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

### 1.6 Atualização dos cenários de médio e longo prazos

Com o intuito de quantificar os riscos relativos à recuperação cíclica da atividade econômica em curso, atualizamos, além do cenário base, os parâmetros macroeconômicos dos cenários alternativos (otimista e pessimista). A tabela 12, a seguir, compara as novas estimativas com as que prevaleciam até agora, feitas no RAF 13, para cada um dos três cenários).

Nos três cenários, as mudanças ocorreram principalmente nos números para o curto prazo, já que na trajetória de médio e longo prazos, houve apenas ajustes finos.

**TABELA 12. SIMULAÇÃO DOS CENÁRIOS ALTERNATIVOS**

Versão Atual	Cenário Base						Cenário Otimista			Cenário Pessimista		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020-2030	2018	2019	2020-2030	2018	2019	2020-2030
PIB - Crescimento real	-3,5	-3,5	1,0	2,7	2,5	2,3	3,2	3,5	3,5	1,9	1,5	1,3
IPCA	10,67	6,29	2,95	3,5	3,9	4,1	3,1	3,4	3,8	4,5	5,0	5,9
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	3,90	3,26	3,31	3,45	3,55	3,82	3,33	3,34	3,45	3,71	3,84	4,79
Selic - final de período	14,25	13,75	7,00	6,25	7,50	8,50	6,00	6,00	7,00	8,50	9,50	11,86
Juros reais	3,23	7,02	3,94	2,7	3,5	4,3	2,7	3,5	3,1	3,8	4,3	5,7
<b>Versão passada (RAF 13)</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020-2030</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020-2030</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020-2030</b>
PIB - Crescimento real	-3,6	-3,5	1,1	2,7	2,5	2,2	3,3	3,4	3,5	1,9	1,6	1,2
IPCA	10,67	6,29	2,95	3,8	3,9	4,0	3,1	3,5	3,8	4,2	4,7	5,7
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	3,90	3,26	3,31	3,40	3,50	3,56	3,10	3,10	3,20	3,70	3,90	4,40
Selic - final de período	14,25	13,75	7,00	6,50	7,50	8,50	6,50	6,50	7,00	8,50	9,50	11,80
Juros reais	3,23	7,02	3,94	2,6	3,5	4,3	2,6	3,5	3,1	4,1	4,5	5,8
<b>Diferença em p.p. entre as versões atual e passada</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020-2030</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020-2030</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020-2030</b>
PIB - Crescimento real	-	-	-0,1	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,1
IPCA	-	-	-	-0,3	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,3	0,2
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	-	-	-	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	-0,1	0,4
Selic - final de período	-	-	-	-0,3	0,0	0,0	-0,5	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
Juros reais	-	-	-	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,3	-0,2	-0,1

Fonte: IBGE e Banco Central. Elaboração e projeções: IFI.

No cenário base, as projeções para a taxa de inflação e a Selic foram reduzidas em função do nível ainda muito elevado de ociosidade da economia. Consideradas as projeções de crescimento do PIB, o hiato do produto deve fechar ao final de 2020, o que contribui para manter a inflação abaixo da meta e o juro baixo em 2018 e 2019. A partir de então, assume-se que o PIB evolui em linha com o crescimento potencial (estimado atualmente em 2,3%) e a inflação converge para a meta (4,0%).

No cenário otimista, estima-se que o prêmio de risco caminharia para um patamar mais confortável (200 pontos aproximadamente). O ambiente seria mais propício ao crescimento econômico, havendo fôlego adicional para a retomada cíclica da atividade. Nesse cenário, o PIB cresceria, em média, 3,5% entre 2020 e 2030.

No cenário pessimista, estima-se que o prêmio de risco convergiria para um patamar mais próximo de 350 pontos. A taxa de câmbio tenderia a se depreciar de maneira mais intensa, com impacto sobre as expectativas de inflação. Nesse cenário, a taxa de juros seria mais elevada, restringindo a perspectiva de crescimento do PIB (1,3% em média entre 2020 e 2030).

A Tabela 13 exibe o conjunto atual de projeções.

**TABELA 13. ESTIMATIVAS DAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS**

Cenário 1	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média 2020-2030
PIB nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.259	6.560	6.970	7.418	<b>10.970</b>
PIB - Crescimento real	0,5%	-3,5%	-3,5%	1,0%	2,7%	2,5%	<b>2,3%</b>
IPCA	6,41%	10,67%	6,29%	2,95%	3,5%	3,9%	<b>4,1%</b>
Ocupação (crescimento %)	1,5%	0,2%	-1,8%	0,0%	1,4%	1,8%	<b>1,1%</b>
Massa salarial (crescimento %)	2,8%	0,5%	-3,4%	2,3%	3,0%	2,8%	<b>2,0%</b>
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	2,66	3,90	3,26	3,31	3,45	3,55	<b>3,82</b>
Juro real	5,0%	3,2%	7,0%	3,9%	2,7%	3,5%	<b>4,3%</b>
Selic - final de período	11,8%	14,3%	13,8%	7,0%	6,3%	7,5%	<b>8,5%</b>
Prêmio de Risco (EMBI-BR) - final de período	259	523	328	240	265	261	<b>239</b>
Cenário 2	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média 2020-2030
PIB nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.259	6.560	6.984	7.471	<b>11.738</b>
PIB - Crescimento real	0,5%	-3,5%	-3,5%	1,0%	3,2%	3,5%	<b>3,5%</b>
IPCA	6,41%	10,67%	6,29%	2,95%	3,1%	3,4%	<b>3,8%</b>
Ocupação (crescimento %)	1,5%	0,2%	-1,8%	0,0%	2,4%	3,4%	<b>1,3%</b>
Massa salarial (crescimento %)	2,8%	0,5%	-3,4%	2,3%	4,2%	4,9%	<b>2,6%</b>
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	2,66	3,90	3,26	3,31	3,33	3,34	<b>3,45</b>
Juro real	5,0%	3,2%	7,0%	3,9%	2,8%	2,5%	<b>3,1%</b>
Selic - final de período	11,8%	14,3%	13,8%	7,0%	6,0%	6,0%	<b>7,0%</b>
Prêmio de Risco (EMBI-BR) - final de período	259	523	328	240	234	220	<b>194</b>
Cenário 3	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média 2020-2030
PIB nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.259	6.560	6.986	7.446	<b>11.563</b>
PIB - Crescimento real	0,5%	-3,5%	-3,5%	1,0%	1,9%	1,5%	<b>1,3%</b>
IPCA	6,41%	10,67%	6,29%	2,95%	4,5%	5,0%	<b>5,9%</b>
Ocupação (crescimento %)	1,5%	0,2%	-1,8%	0,0%	1,3%	1,5%	<b>1,0%</b>
Massa salarial (crescimento %)	2,8%	0,5%	-3,4%	2,3%	2,7%	1,8%	<b>1,5%</b>
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	2,66	3,90	3,26	3,31	3,71	3,84	<b>4,79</b>
Juro real	5,0%	3,2%	7,0%	3,9%	3,8%	4,3%	<b>5,7%</b>
Selic - final de período	11,8%	14,3%	13,8%	7,0%	8,5%	9,5%	<b>11,9%</b>
Prêmio de Risco (EMBI-BR) - final de período	259	523	328	240	349	354	<b>366</b>

Fonte: IBGE e Banco Central. Elaboração e projeções: IFI.

## 2. TÓPICO ESPECIAL: HIATO DO PRODUTO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Em janeiro de 2018, a IFI publicou o estudo especial *Hiato do Produto na Economia Brasileira: Estimativas da IFI pela metodologia de função de produção*.<sup>9</sup> O estudo descreve a metodologia de estimação adotada recentemente pela IFI e apresenta os resultados para o hiato do produto na economia brasileira entre 1996 e 2017. Esta seção do RAF apresenta uma atualização destas estimativas, a partir da incorporação de uma nova informação relativa ao PIB do último trimestre de 2017, divulgada pelo IBGE em março.

A metodologia de estimação passa por, em primeiro lugar, decompor o PIB em dois componentes: i) a tendência de médio ou longo prazo, muitas vezes identificada como produto potencial; e ii) o ciclo de curto prazo. Em seguida, o hiato do produto é calculado pela diferença (percentual) entre o produto observado e o produto tendencial (ou potencial). Portanto, o hiato do produto é um indicador sobre o estado dos ciclos econômicos: valores negativos indicam o quanto a economia está operando abaixo da sua tendência (ou do seu potencial) que, por sua vez, sugere um maior ou menor grau de ociosidade de fatores produtivos; ao passo que os valores positivos são indicativos do quanto a economia está operando acima da sua tendência (ou potencial).<sup>10</sup>

O Gráfico 7 apresenta as estimativas trimestrais atualizadas do hiato do produto na economia brasileira, juntamente com os limites inferior e superior dos respectivos intervalos de plausibilidade<sup>11</sup>. A Tabela 14 também apresenta as estimativas anuais no período 1997-2017, sendo que as informações trimestrais mais detalhadas passarão a ser atualizadas periodicamente e divulgadas no sítio eletrônico da IFI neste link: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/>.

Os resultados dispostos no Gráfico 7 e na Tabela 14 apontam que o hiato do produto alcançou o valor mais baixo da série histórica de -8,44% no final de 2016, com um intervalo de plausibilidade entre -9,07% e -6,45%, que coincide com o último trimestre da recessão que vigorou no país entre 2014 e 2016<sup>12</sup>. Desde então, o indicador vem se recuperando lentamente. A estimativa para o último trimestre do ano de 2017 indica que a economia brasileira está 7,17 pontos percentuais (p.p.) abaixo de seu potencial, com um intervalo de plausibilidade entre -7,17% e -4,55%.

A análise sugere ainda que a recessão mais recente, entre 2014 e 2016, se diferencia das anteriores em termos de intensidade, duração e lentidão da recuperação subsequente. Até então, o menor nível alcançado pela série histórica do hiato do produto havia sido -4,49% no primeiro trimestre de 1999, que também coincide com o final da recessão dos anos 1998-1999 (vide Gráfico 7). Para o período mais recente, o indicador sugere que a economia brasileira vem operando com um hiato inferior a -4,5% desde o terceiro trimestre de 2015 e, mesmo com o início da recuperação em 2017, ainda está bastante abaixo deste patamar. Ou seja, são dez trimestres consecutivos operando aquém do antigo ponto mais baixo da série verificado durante a recessão de 1998-1999.

---

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536764/EE\\_04\\_2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536764/EE_04_2018.pdf)

<sup>10</sup> Todavia, a estimação desta variável não observada está longe de ser um procedimento trivial. Conforme abordado no estudo da IFI *Hiato do Produto na Economia Brasileira: Estimativas da IFI pela metodologia de função de produção*, as metodologias convencionais de estimação estão mais suscetíveis aos problemas de se prover estimativas voláteis e enviesadas (pró-cíclicas) em situações de mudanças bruscas no ciclo econômico, como as que experienciamos recentemente. Este tipo de constatação induziu um processo de ajuste fino metodológico, entre os principais organismos multilaterais, que introduziram uma série de melhorias destinadas a ampliar o grau de robustez das estimativas. A metodologia utilizada pela IFI busca incorporar uma série destes aprimoramentos recentemente desenvolvidos no âmbito da Comissão Europeia, a principal referência metodológica sobre o tema.

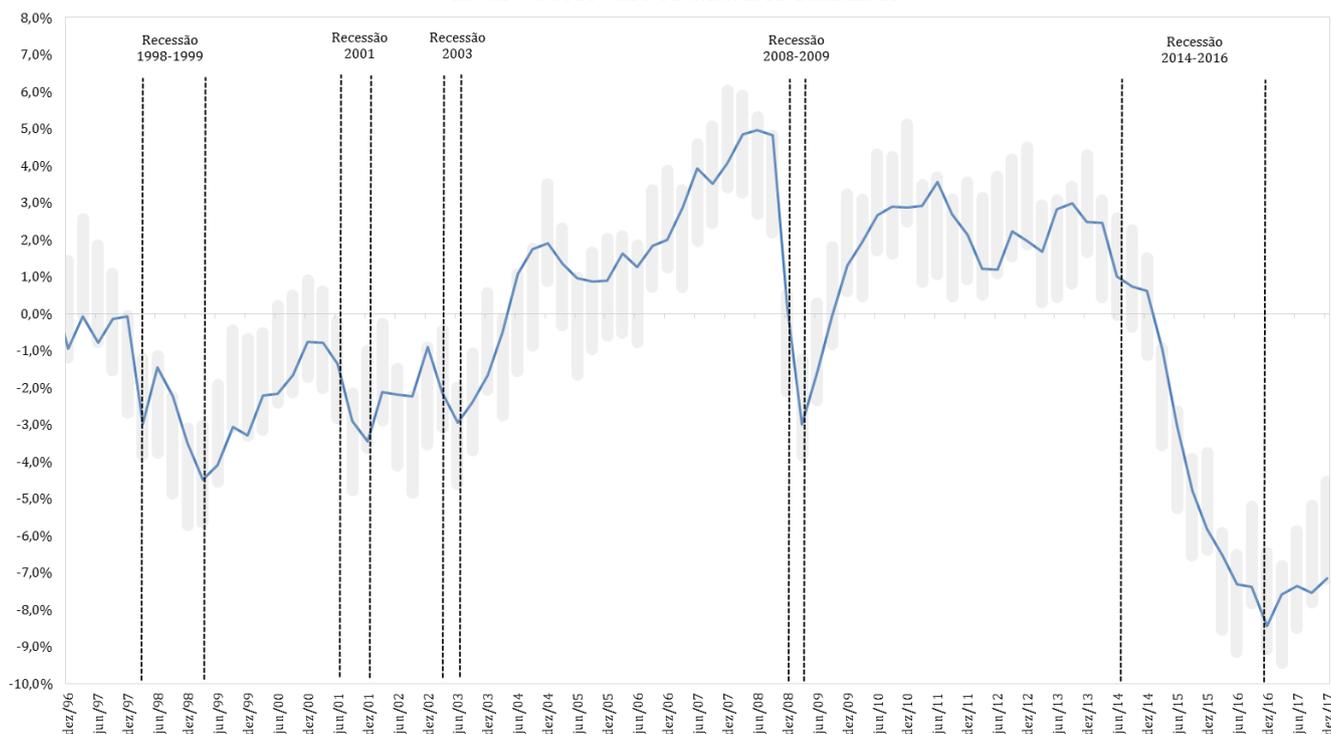
<sup>11</sup> Um dos aprimoramentos da metodologia da IFI foi adaptar a aplicação da Ferramenta de Plausibilidade, desenvolvida originalmente no âmbito da Comissão Europeia, para o caso brasileiro. A ferramenta é utilizada para auxiliar na identificação de resultados implausíveis (ou contra intuitivos), fornecendo uma espécie de intervalo de confiança para as estimativas e em casos específicos uma alternativa ao hiato do produto.

<sup>12</sup> A datação dos períodos recessivos nesta seção toma como referência a cronologia estabelecida pelo Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE) do Instituto Brasileiro de Economia da Função Getúlio Vargas (IBRE/FGV).

Na verdade, a recessão de 2014-2016 se caracteriza não somente pela sua maior intensidade e duração, mas também pela maior lentidão da recuperação do hiato do produto no período subsequente. No primeiro trimestre de 2000, um ano após o fim da recessão de 1998-1999, por exemplo, o indicador de hiato do produto já estava em -2,22%, que representa uma recuperação de 2,27 pontos percentuais (p.p.). Nos demais episódios recessivos das duas últimas décadas, as recuperações do hiato do produto foram ainda mais rápidas: crescimento de 2,54 p.p. um ano após o fim da recessão de 2001 (de -3,45% para -0,91%), e de 4,01 p.p. e 4,92 p.p., respectivamente, após as recessões de 2003 e de 2008-2009 (de -2,95% para +1,06% e de -3,00% para +1,92%).

Passado um ano desde o término da recessão 2014-2016, o indicador de hiato do produto sugere uma recuperação de apenas 1,27 p.p. (de -8,44% para -7,17%) que é cerca da metade da velocidade da recuperação após a recessão 1998-1999, até então a mais lenta. Além disso, nossas estimativas obtidas a partir do cenário básico da IFI, que projeta crescimento do produto de 2,7% e 2,5% do PIB para os anos 2018 e 2019, respectivamente, indicam que o hiato somente se aproximaria de -4,0% no final de 2019. Isto sugere uma boa margem para crescimento da economia brasileira nos próximos anos a partir do aproveitamento da ociosidade dos fatores existentes.

GRÁFICO 7. HIATO DO PRODUTO E INTERVALO DE PLAUSIBILIDADE



Fonte: IFL

Nota: A datação das recessões toma como referência a cronologia do CODACE-IBRE/FGV.

**TABELA 14. PRODUTO POTENCIAL E HIATO DO PRODUTO 1997-2017**

Ano	PIB Efetivo (I)	PIB Potencial (II)	Hiato (III) =(I)/(II)-1	Intervalo Inferior	Intervalo Superior
1997	107,3	107,3	-0,07%	-2,69%	-0,07%
1998	105,7	109,6	-3,51%	-5,73%	-3,11%
1999	108,0	111,7	-3,30%	-3,30%	-0,68%
2000	113,0	113,9	-0,78%	-1,73%	0,89%
2001	112,4	116,4	-3,45%	-3,64%	-1,02%
2002	118,3	119,4	-0,91%	-3,53%	-0,91%
2003	119,1	121,1	-1,66%	-2,06%	0,56%
2004	126,6	124,2	1,90%	0,87%	3,49%
2005	129,3	128,2	0,89%	-0,60%	2,02%
2006	135,6	132,9	1,99%	1,24%	3,86%
2007	144,5	138,9	4,05%	3,40%	6,02%
2008	146,0	145,7	0,15%	-2,12%	0,50%
2009	153,7	151,8	1,29%	0,60%	3,22%
2010	162,6	158,0	2,87%	2,48%	5,10%
2011	166,8	163,4	2,13%	0,93%	3,55%
2012	171,1	167,8	1,97%	1,86%	4,48%
2013	175,6	171,3	2,48%	1,66%	4,28%
2014	175,4	174,3	0,60%	-1,13%	1,49%
2015	165,7	175,9	-5,82%	-6,39%	-3,77%
2016	161,7	176,6	-8,44%	-9,07%	-6,45%
2017	165,2	178,0	-7,17%	-7,17%	-4,55%

Fonte: IFI. Nota: PIB corresponde à série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal.

### 3. CONJUNTURA FISCAL

O avanço menos vigoroso da arrecadação, em particular das receitas com maior correlação com a atividade econômica, associado a maiores despesas obrigatórias decorrentes, inclusive da antecipação do pagamento de precatórios e sentenças judiciais, ampliou o déficit primário para R\$ 24,8 bilhões em março (ante R\$ 11,2 bilhões em março de 2017). Após registrar avanço real em torno de 10% em janeiro e fevereiro (frente igual período do ano anterior), a receita bruta do Tesouro Nacional apontou modesta expansão de 1,4% em março, com destaque para o retração das receitas previdenciárias (-1,1%) e outras não administradas pela Receita Federal (-16,8%), como o pagamento de dividendos e participações de estatais federais, que recuou 73,5% ou R\$ 1,3 bilhão em relação a março de 2017. Quanto às despesas primárias, a expansão de 12,6% acima da inflação foi particularmente influenciada pela antecipação do pagamento de precatórios. Na sua ausência, as despesas teriam avançado 3,3%.

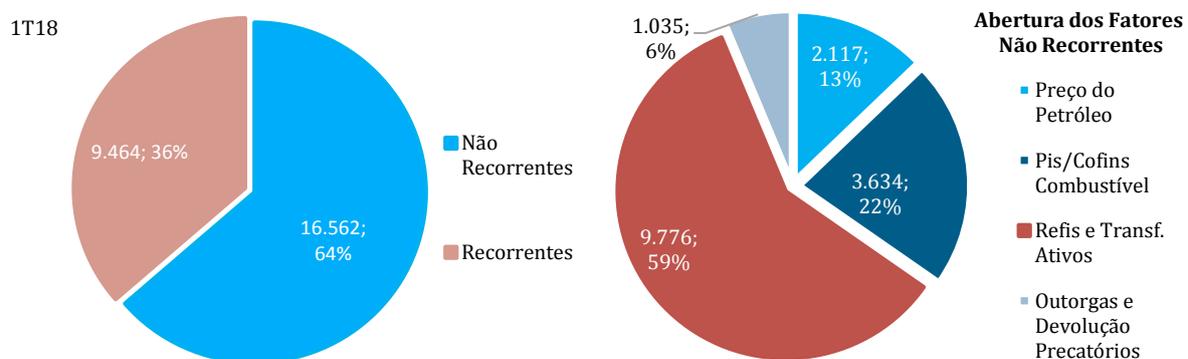
Pela ótica das receitas, o avanço de R\$ 1,5 bilhão ou 1,4% em termos reais foi majoritariamente influenciado por fatores (não recorrentes) com reduzida correlação com a atividade econômica. De acordo com os nossos apontamentos, 82% ou R\$ 1,2 bilhão da melhora da arrecadação mensal decorreu, principalmente, da combinação de maiores receitas com os programas especiais de parcelamento de dívida (“Refis”), concessões e outorgas, bem como pela elevação da tributação sobre combustíveis. Quando deduzidas estas receitas menos associadas à recuperação econômica, a arrecadação recorrente aponta praticamente estabilidade ao avançar apenas 0,3% em termos reais.

Conforme temos destacado em distintas edições do RAF, tem sido grande a influência de fatores extraordinários ou atípicos sobre a dinâmica das receitas não financeiras. Além de aprimorar a avaliação em torno da conjuntura fiscal, a

identificação e análise do volume de receitas com baixa ou nenhuma correlação com a atividade econômica é extremamente relevante na especificação dos modelos e elaboração de projeções de curto e médio prazo das receitas primárias e, por conseguinte, da velocidade do processo de consolidação fiscal.

No primeiro trimestre, nossos apontamentos revelam que 64% ou R\$ 16,6 bilhões do crescimento da receita bruta do Tesouro Nacional decorreram de fatores com pouca ou nenhuma associação com a recuperação econômica. De outra forma, significa dizer que o avanço das receitas recorrentes foi de 2,9% ou R\$ 9,5 bilhões em relação ao primeiro trimestre do ano anterior, recuperação bastante aquém do sugerido pelo indicador oficial que registra avanço de 7,6% em termos reais (ou R\$ 26 bilhões). O Gráfico 8 aponta a recuperação da arrecadação no trimestre entre seus componentes recorrente e não recorrente, destacando ainda a composição deste último.

**GRÁFICO 8: COMPOSIÇÃO DO AVANÇO DA RECEITA BRUTA DO TESOUREO NACIONAL E DESTAQUE PARA OS FATORES NÃO RECORRENTES**

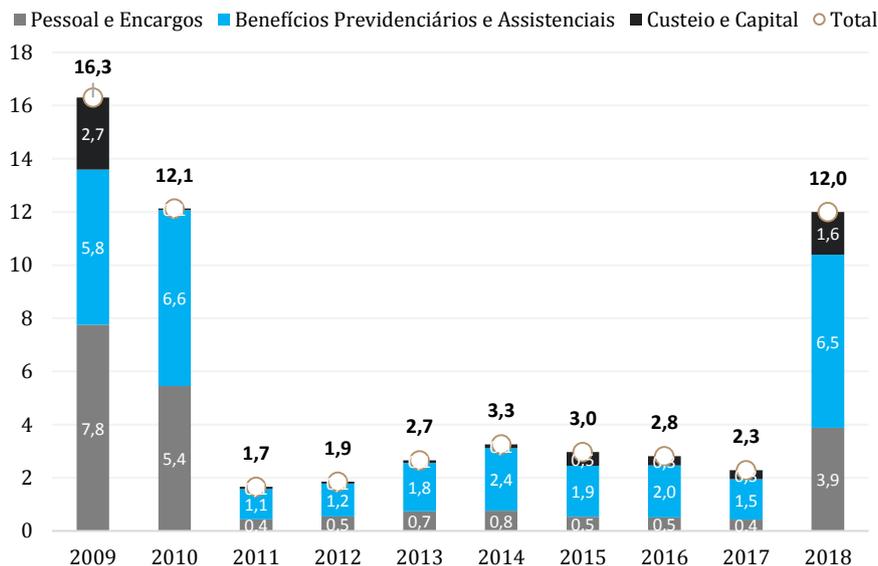


Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF) e do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: IFI

A análise do Gráfico 8 evidencia de forma cristalina que o fluxo de receitas arrecadadas a título dos programas especiais de parcelamento de dívida (“Refis”) e outras receitas atípicas como a decorrente de operação envolvendo ativos de empresas, cujo impacto foi de R\$ 1,4 bilhão em fevereiro deste ano, representam parcela majoritária do volume de receitas não recorrentes no primeiro trimestre deste ano. Apenas o “Refis” responde por pouco mais da metade dos R\$ 16,6 bilhões de avanço na arrecadação, não deixando quaisquer dúvidas em torno da sua relevância e materialidade para efeito de avaliação da política fiscal. A elevação da tributação sobre combustíveis, sem correspondência nos primeiros três meses do ano passado, haja visto que ampliação de alíquotas ocorreu em fins de julho, é o segundo fator mais importante para o avanço das receitas não recorrentes. A elevação do preço do petróleo e as receitas decorrentes da devolução de precatórios não sacados, além das concessões e outorgas, complementam o substancial volume de receitas com baixa correlação com a atividade econômica.

Pela ótica das despesas, a expansão acima da inflação de 12,6% ou R\$ 12,7 bilhões em março frente à igual período do ano anterior foi influenciada pelo pagamento antecipado dos três tipos de precatórios e sentenças judiciais: previdenciários e assistenciais, de pessoal e de custeio e capital, que ao todo alcançaram R\$ 10,3 bilhões em março (ante R\$ 0,9 bilhão em igual período do ano anterior). Como não há sazonalidade definida no pagamento destas sentenças ao longo dos últimos anos, é importante expurgá-las para efeito de análise e comparação do componente mais estrutural do gasto público. Feito isso, o avanço em termos reais da despesa seria de 3,3% ou R\$ 3,3 bilhões em relação a março de 2017. No acumulado para o ano (Gráfico 9), as despesas com precatórios e sentenças judiciais alcançaram R\$ 12 bilhões em termos reais (ante R\$ 2,3 bilhões no primeiro trimestre do ano anterior), de maneira que, sem estes gastos, a despesa primária teria avançado 1,4% acima da inflação ou R\$ 4,1 bilhões.

**GRÁFICO 9: COMPOSIÇÃO DO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS (ACUMULADO NO TRIMESTRE EM CADA ANO)**



Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF) e do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: IFI

O Gráfico 9 revela ainda que desde 2009, em sete anos (de 2011 a 2017) o pagamento de precatórios e sentenças judiciais não se deu no primeiro trimestre. Em 2009, o pagamento foi feito em janeiro e, em 2010 e 2018, tais pagamentos foram feitos em março. De 2011 a 2017, foi grande a variabilidade dos meses em que esse dispêndio ocorreu: em alguns momentos em maio, como em 2011 a 2013, ou em novembro e dezembro, como em 2015 e 2016. Em 2017, já houve uma antecipação do pagamento para os meses de maio, no caso dos relativos a pessoal e benefícios previdenciários, e junho, no caso dos precatórios de custeio e capital. Como há correção pela inflação e pela taxa Selic envolvendo estes pagamentos, sua antecipação colhe alguma economia de recursos.

No primeiro trimestre, quando expurgada as despesas com sentenças judiciais e precatórios, o avanço de R\$ 4,1 bilhões (ou 1,4% em termos reais) na despesa primária permanece sendo majoritariamente influenciada pela trajetória de quase 80% do gasto público não financeiro: transferências de renda<sup>13</sup> e salários do funcionalismo público<sup>14</sup>, cujo avanço, respectivamente, foi de R\$ 3,4 bilhões (ou 2,1% ante igual trimestre do ano anterior) e R\$ 1,4 bilhão (ou 2%). As demais despesas (cerca de 20%) experimentaram recuo de R\$ 0,7 bilhão no trimestre, com particular destaque para o movimento antagônico dos gastos com subsídios e subvenções ampliadas<sup>15</sup> e para as despesas discricionárias (excetuado o programa bolsa família): enquanto o primeiro grupo recuou R\$ 3,3 bilhões (26% ante igual trimestre do ano anterior), o segundo registrou avanço de R\$ 3,1 bilhões (8,1%). A Tabela 22 sintetiza o resultado fiscal do governo central.

<sup>13</sup> O grupo de transferência de renda contempla os gastos com o RGPS, benefícios assistenciais no âmbito do BPC (Loas/Rmv), abono e seguro desemprego e o programa bolsa família.

<sup>14</sup> Inclusive aposentados e pensionistas do regime público de previdência (RPPS).

<sup>15</sup> As despesas com subsídios e subvenções ampliadas contemplam, além dos subsídios tradicionalmente reportados pelo Tesouro Nacional como o PSI (BNDES), Pronaf, Proex, Proagro, dentre outros, os relativos ao programa MCMV, auxílio a CDE e compensação ao RPGS pela desoneração da folha.

No tocante à ampliação da despesa discricionária, é importante avaliá-la à luz do espaço fiscal disponível para este ano. Na medida em que, em 2017, a despesa global de todos os poderes situou-se abaixo do limite permitido pelo teto de gastos em R\$ 49,7 bilhões (despesa de R\$ 1.259 bilhões ante um teto de R\$ 1.309 bilhões) e que há possibilidade de ampliação até o limite de R\$ 1.348 bilhões neste ano, existe um espaço fiscal de R\$ 88,9 bilhões pelo lado do gasto. A despeito da prudência e conservadorismo em torno do cumprimento intertemporal da regra de gasto apontar na direção do uso parcimonioso do espaço fiscal disponível, a expansão verificada nos gastos discricionários no trimestre pode permanecer nos meses subsequentes sem, necessariamente, comprometer o atingimento da meta de déficit primário de R\$ 159 bilhões para este ano. O maior desafio, conforme temos destacado em distintas edições do RAF, deverá ocorrer em 2019 no âmbito do cumprimento da regra de gasto. A seção 4.1 detalhará estas e outras expectativas da IFI tanto para o curto quanto para o médio e longo prazo.

## 4. CENÁRIOS FISCAIS

### 4.1 Resultado Primário

Periodicamente, a IFI atualiza suas projeções macroeconômicas e fiscais para o curto e médio prazo, tendo a última ocorrido em fevereiro. A despeito da manutenção das estimativas para o crescimento econômico, que permanece em 2,7% para este ano e em 2,5% para 2018, outras variáveis macroeconômicas como o IPCA e o INPC, bem como a projeção da massa salarial sofreram alterações (maiores detalhes na seção de contexto macro), com impacto nas contas fiscais. A atualização dos cenários aponta melhora do resultado primário, no curto e médio prazo, o que se explica, particularmente, pela revisão em torno da expectativa para o preço do petróleo.

A elevação da premissa do preço de petróleo produziu melhora da arrecadação tanto no curto quanto no médio prazo. Enquanto para este ano o preço de petróleo<sup>16</sup> sofreu elevação para 65,3 US\$/barril (ante 61,5 US\$/barril), para o próximo ano houve avanço para 72,6 US\$/ barril (ante 68,5 US\$/barril), revisão que promoveu elevação de R\$ 7,5 bilhões e R\$ 9,8 bilhões na arrecadação em 2018 e 2019, respectivamente. A revisão nas projeções de receita líquida, todavia, foram menores em função da atualização de dois fatores: o primeiro relacionado à expectativa de receitas não recorrentes, em particular com os parcelamentos especiais de dívida tributária (Refis) e, o segundo, relativo à revisão nas projeções de transferências aos estados e municípios no âmbito dos fundos de participação, adicional ao próprio repasse de royalties e participações especiais petrolíferas.

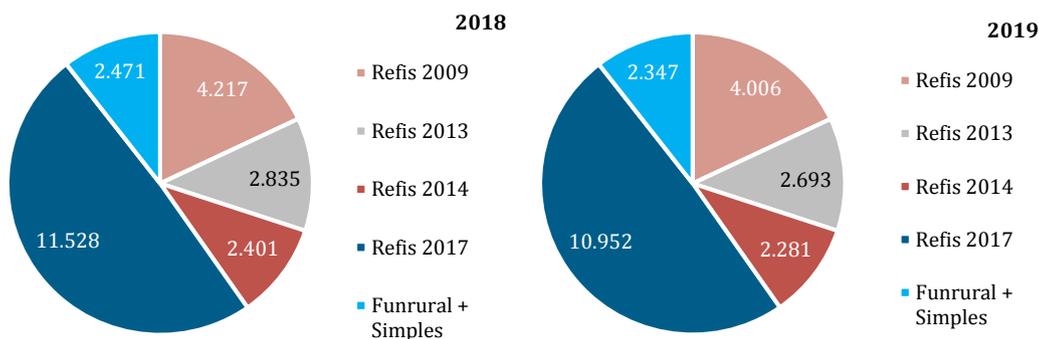
No tocante à expectativa das receitas dos Refis, houve uma pequena redução seguida de reclassificação do volume de receitas com os distintos parcelamentos especiais. Enquanto os Refis editados em anos anteriores sofreram redução, foram incorporadas receitas referentes ao Refis do Funrural e das micro e pequenas empresas<sup>17</sup> no montante de R\$ 2,5 e R\$ 2,3 bilhões neste e no próximo ano. Para este ano, a expectativa de receitas com todos os parcelamentos especiais é de R\$ 23,5 bilhões, enquanto para o próximo ano alcança R\$ 21,3 bilhões (Gráfico 10).

---

<sup>16</sup> As projeções para o preço de petróleo partem das projeções do Plano Decenal de Energia (PDE 2026) da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Houve, portanto, ajuste de nível do preço e quantidade da *commodity* e manutenção da taxa de crescimento estimada pela companhia.

<sup>17</sup> De acordo com a MP 828/18, o “Refis” do Funrural teve sua adesão prorrogada até o dia 30/05. O chamado “Refis” das micro e pequenas empresas foi instituído pela Lei Complementar nº 162/18 e permite a renegociação de dívidas vencidas até novembro/17.

**GRÁFICO 10: EXPECTATIVA DE RECEITA COM DISTINTOS PARCELAMENTOS ESPECIAIS, REFIS, EM 2018 E 2019 (EM R\$ MILHÕES)**



Fonte: Secretaria da Receita Federal. Elaboração: IFI

A expectativa em torno do volume de receitas não recorrentes, notadamente dos parcelamentos especiais no âmbito rural e das pequenas e médias empresas possuem, naturalmente, maior incerteza em função de o seu fluxo de arrecadação ainda não ser conhecido, como ocorre com os parcelamentos editados em anos anteriores, onde já se conhece razoavelmente o fluxo mensal de arrecadação. Contudo, vale notar que, mesmo no caso dos parcelamentos editados anteriormente, há algum risco presente diante da possibilidade de migração para os novos parcelamentos recém editados (no âmbito rural e para pequenas e médias empresas). Essas incertezas associadas ainda à necessidade de compartilhar receitas de IPI e IR com estados e municípios, produzem estimativas mais suscetíveis e sujeitas a reavaliações posteriores.

Conforme temos destacado em múltiplas edições do RAF, as receitas pouco correlacionadas com a atividade econômica ganharam maior relevância nos resultados fiscais (maiores detalhes na seção de conjuntura fiscal), de maneira que sua identificação e adequado tratamento tornam-se essenciais na projeção dos resultados fiscais, em particular das receitas não financeiras (primárias). Para tanto, as estimativas de arrecadação são feitas para as receitas recorrentes. Em seguida, são incorporadas as projeções para as receitas não recorrentes.

Pela ótica das despesas, as projeções de curto prazo sofreram alterações tanto em função da atualização das premissas macroeconômicas (detalhadas na seção do contexto macroeconômico) quanto da incorporação de medidas recém anunciadas, como os reajustes do programa Bolsa Família. Apesar do recuo no gasto previdenciário, assistencial e outros gastos sociais como o abono salarial, o seguro desemprego e os pisos constitucionais de saúde e educação, a ampliação de outras despesas mais do que compensou tal redução e reduziu o grau de liberdade para atuação no curto prazo por parte da política fiscal (i.e, a margem fiscal<sup>18</sup>). De acordo com os nossos apontamentos, a margem fiscal recuou para R\$ 108 bilhões este ano (ante R\$ 116 bilhões) e R\$ 89 bilhões (ante R\$ 98,8 bilhões) em 2019, valor bastante próximo dos R\$ 75 a R\$ 80 bilhões estimados para efeito de gasto mínimo de funcionamento dos ministérios.

Na medida em que a IFI trabalha com uma ótica de projeções do gasto de baixo para cima (*bottom-up*), a estimativa das despesas primárias que compõem o teto de gastos se dá, por exemplo, a partir do gasto mínimo constitucional para as áreas de saúde e educação<sup>19</sup>. Entretanto, destaca-se que o gasto observado para efeito de cumprimento constitucional em

<sup>18</sup> Para acessar os dados da margem fiscal, acesse <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/>.

<sup>19</sup> O cálculo da margem fiscal parte do cumprimento intertemporal do teto de gastos públicos bem como da trajetória das principais rubricas da despesa não financeira, como os gastos com a folha do funcionalismo público (inclusive aposentados e pensionistas), despesas previdenciárias e assistenciais (BPC/Loas), abono e seguro desemprego, subsídios e subvenções, gasto discricionário dos demais poderes, bem como investimentos do PAC. A partir do teto de gastos e da projeção das principais rubricas da despesa

ambas as áreas tem ficado acima do mínimo, de maneira que o gasto excedente acaba reduzindo parte da margem fiscal efetivamente disponível e passível de reduções no curto prazo.

De forma objetiva, na presença de restrições para reduzir o gasto que excede o mínimo constitucional nessas áreas – o que pode ainda não ser factível – a estimativa da margem fiscal mínima necessária para que não haja problemas de funcionamento de ministérios e operacionalização de determinadas políticas públicas, deve ser superior aos R\$ 75/80 bilhões inicialmente estimados. Na prática, isso significa que o risco de descumprimento do teto de gastos em 2019 é elevado, em particular após a não aprovação da reforma da previdência neste ano, lembrando que os dividendos fiscais passariam a ser colhidos já no ano seguinte.

Para 2018, a ampliação do impacto do FIES no resultado primário em razão da inadimplência mais elevada, as despesas com o financiamento de campanhas eleitorais e com a intervenção no estado do RJ, além de maiores gastos com precatórios e sentenças judiciais e despesas discricionárias dos demais Poderes, contribuíram para a redução da margem fiscal. Neste ano, o grau de liberdade da política fiscal em relação às despesas sujeitas ao teto é de 8% e, para o ano que vem, de apenas 6,4%. Esses elementos, portanto, reforçam a percepção de que o próximo ano deve experimentar particular desafio para cumprir a limitação constitucional do gasto público sem produzir efeitos colaterais negativos no funcionamento da máquina pública.

O desafio estrutural de revisão das despesas obrigatórias segue sendo a tarefa central na política fiscal. A premissa para o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários é de 3,1% neste e no próximo ano para os três cenários, de maneira que a partir de 2020 ela é de 2,9% no cenário base, 2,4% no cenário otimista e de 3,4% no cenário pessimista. Em todos os cenários, o salário mínimo a partir de 2020 tem seu valor real mantido constante, assim como a taxa de crescimento da quantidade de beneficiários do BPC (Loas/Rmv) é de 3,2% ao ano. Em relação às premissas adotadas na edição de fevereiro, não houve alterações além da postergação de 2019 para 2020 dos efeitos decorrentes da atualização das regras previdenciárias. Já o gasto com pessoal e encargos, excetuadas as despesas a título de precatórios e sentenças judiciais, avançarão nominalmente 6,3% neste ano e 4,6% em 2019. A partir de 2020, além da correção média pela inflação observada no último triênio, há assumpção de crescimento vegetativo de 0,8% ao ano da folha do funcionalismo.

Não obstante as alterações em torno das premissas de crescimento da despesa obrigatória do governo federal, o déficit primário do governo central este ano recuou para R\$ 141,8 bilhões (ante R\$ 148,3 bilhões) no cenário base e para R\$ 97,9 bilhões (ante R\$ 109 bilhões) no cenário otimista influenciados, em grande medida, pela maior cotação do preço de petróleo de 65,3 US\$/barril e 68,2 US\$/barril, respectivamente. Em ambos os cenários, estima-se que o espaço fiscal disponível pelo lado da despesa (maiores detalhes na seção de conjuntura fiscal) não será integralmente utilizado, de maneira que a despesa deverá situar-se aproximadamente R\$ 15 bilhões abaixo do teto de gastos neste ano. No cenário otimista, destaca-se ainda a premissa de impacto positivo de R\$ 40 bilhões decorrente da potencial solução envolvendo a cessão onerosa entre o governo federal e a Petrobras, bem como da privatização da Eletrobras. A Tabela 15 sintetiza os resultados das projeções em cada cenário para o curto e médio prazo.

---

(supracitadas), a margem fiscal é apurada de forma residual. Para maiores detalhes, acesse o RAF de maio de 2017. Disponível em [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529613/RAF\\_maio17\\_pt2.pdf?sequence=10](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529613/RAF_maio17_pt2.pdf?sequence=10).

**TABELA 15. PROJEÇÃO DO RESULTADO FISCAL EM CADA CENÁRIO (% DO PIB)**

<b>Cenário 1 (base)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>
Receita Líquida	17,65	17,50	17,40	17,47	17,55	17,63	17,70	17,73	17,75	17,77	17,76	17,75	17,75	17,75
Despesa Primária	19,45	19,54	19,20	18,72	18,33	17,98	17,60	17,23	16,85	16,49	16,11	15,74	15,38	15,03
Resultado Primário GC	-1,81	-2,03	-1,80	-1,25	-0,78	-0,35	0,10	0,51	0,90	1,28	1,65	2,01	2,37	2,71
<b>Primário Consolidado</b>	<b>-1,69</b>	<b>-1,96</b>	<b>-1,70</b>	<b>-1,12</b>	<b>-0,63</b>	<b>-0,18</b>	<b>0,29</b>	<b>0,71</b>	<b>1,11</b>	<b>1,50</b>	<b>1,88</b>	<b>2,25</b>	<b>2,61</b>	<b>2,95</b>
Gov. Central (acima-da-linha)	-1,81	-2,03	-1,80	-1,25	-0,78	-0,35	0,10	0,51	0,90	1,28	1,65	2,01	2,37	2,71
Gov. Subnacionais	0,13	0,10	0,13	0,15	0,17	0,19	0,21	0,22	0,23	0,24	0,24	0,25	0,25	0,25
Estatais Federais	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01

<b>Cenário 2 (otimista)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>
Receita Líquida	17,65	18,10	17,61	17,65	17,68	17,72	17,76	17,75	17,74	17,72	17,68	17,65	17,62	17,59
Despesa Primária	19,45	19,50	19,01	18,36	17,76	17,19	16,61	16,05	15,51	14,98	14,46	13,95	13,47	13,00
Resultado Primário GC	-1,81	-1,40	-1,40	-0,71	-0,08	0,54	1,15	1,70	2,23	2,74	3,23	3,70	4,16	4,59
<b>Primário Consolidado</b>	<b>-1,69</b>	<b>-1,26</b>	<b>-1,21</b>	<b>-0,47</b>	<b>0,19</b>	<b>0,84</b>	<b>1,47</b>	<b>2,04</b>	<b>2,58</b>	<b>3,10</b>	<b>3,59</b>	<b>4,07</b>	<b>4,53</b>	<b>4,96</b>
Gov. Central (acima-da-linha)	-1,81	-1,40	-1,40	-0,71	-0,08	0,54	1,15	1,70	2,23	2,74	3,23	3,70	4,16	4,59
Gov. Subnacionais	0,13	0,16	0,21	0,25	0,28	0,31	0,33	0,35	0,36	0,37	0,37	0,38	0,38	0,38
Estatais Federais	-0,01	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01

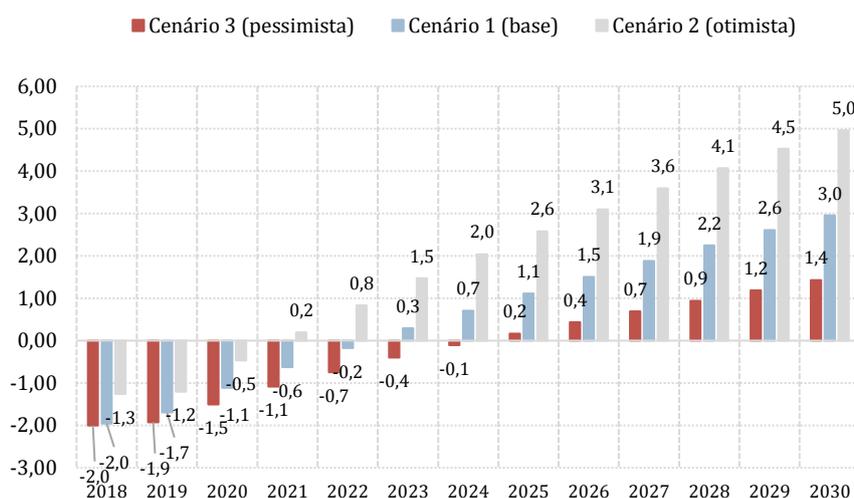
  

<b>Cenário 3 (pessimista)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>
Receita Líquida	17,65	17,49	17,38	17,46	17,55	17,65	17,74	17,80	17,84	17,89	17,91	17,94	17,96	17,99
Despesa Primária	19,45	19,50	19,32	18,99	18,67	18,43	18,18	17,95	17,73	17,51	17,28	17,06	16,83	16,62
Resultado Primário GC	-1,81	-2,01	-1,94	-1,53	-1,12	-0,78	-0,44	-0,16	0,12	0,38	0,63	0,88	1,13	1,37
<b>Primário Consolidado</b>	<b>-1,69</b>	<b>-2,00</b>	<b>-1,93</b>	<b>-1,51</b>	<b>-1,09</b>	<b>-0,74</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,11</b>	<b>0,17</b>	<b>0,43</b>	<b>0,69</b>	<b>0,94</b>	<b>1,19</b>	<b>1,43</b>
Gov. Central (acima-da-linha)	-1,81	-2,01	-1,94	-1,53	-1,12	-0,78	-0,44	-0,16	0,12	0,38	0,63	0,88	1,13	1,37
Gov. Subnacionais	0,13	0,04	0,04	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08
Estatais Federais	-0,01	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01

Fonte: Tesouro Nacional, Banco Central. Elaboração: IFI

Vale destacar ainda que mesmo no cenário em que todo o espaço fiscal pelo lado da despesa seja utilizado, ou seja, o gasto encoste no teto permitido para este ano (de R\$ 1.348 bilhões), o déficit primário seria de R\$ 156,8 bilhões no cenário base, inferior à meta de déficit de R\$159 bilhões. Essa situação revela que para este ano, as metas fiscais de gasto e de resultado primário são factíveis (a esse respeito, veja também a seção de orçamento). Para o setor público consolidado, estimamos déficit de R\$ 136,5 bilhões este ano e de R\$ 125,9 bilhões em 2019 que, no cenário base, voltaria a registrar superávit apenas em 2023. No cenário otimista, o déficit é de R\$ 87,7 bilhões este ano e de R\$ 90,1 bilhões em 2019, com retorno para o resultado positivo ocorrendo mais cedo, em 2021. No cenário pessimista, haveria déficit primário pelos próximos sete anos, até 2024 (Gráfico 11).

**GRÁFICO 11. EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO NOS TRÊS CENÁRIOS (EM % DO PIB)**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

De forma semelhante ao revelado nas simulações realizadas em fevereiro, as novas estimativas reforçam a percepção em torno da complexidade para o cumprimento do teto de gastos em 2019. A confluência de múltiplos temas de natureza fiscal no primeiro ano do próximo ciclo político-eleitoral como o cumprimento da limitação constitucional para o crescimento da despesa primária, alguma solução para a regra de ouro<sup>20</sup>, importante reavaliação das despesas obrigatórias como, em particular, as previdenciárias, bem como a necessidade de definir uma nova política de reajuste para o salário mínimo, tornam a agenda fiscal bastante congestionada conforme temos reiteradamente afirmado nas nossas análises desde o ano anterior.

Diante da incerteza decorrente da proximidade das eleições presidenciais, é natural que as projeções de médio prazo percam apelo quando comparadas às de prazo mais reduzido. É fundamental, contudo, recordar que o desafio de reequilibrar as contas públicas possui natureza estrutural e terá que ser enfrentada em breve período. As simulações para a trajetória do resultado primário, cuja premissa é de cumprimento plurianual do teto de gastos, associadas às projeções em torno da trajetória da dívida pública (detalhadas a seguir), reiteram o imperativo de promover um programa de consolidação fiscal crível e suficiente para estabilizar em horizonte relevante a trajetória de endividamento público. Não obstante a conjuntura esteja permitindo uma menor pressão macroeconômica e fiscal, há desafios estruturais contratados e que terão de ser encaminhados em poucos meses.

#### 4.2 Dívida Bruta do Governo Geral

Dadas as avaliações e projeções apresentadas na presente seção e na anterior que tratou do contexto macroeconômico, optamos por manter o quadro de estimativas para a dívida bruta do governo geral (DBGG).

<sup>20</sup> Para maiores detalhes em torno do dilema para o cumprimento da regra de ouro, acesso o estudo especial nº 05. Disponível em [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE\\_n05\\_2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf).

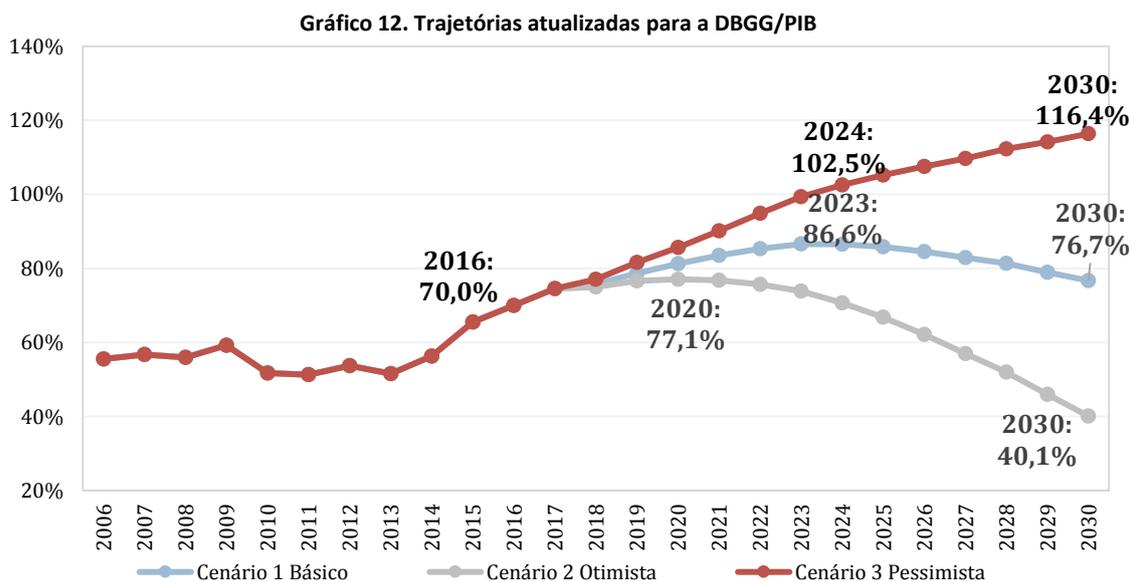
Em fevereiro, apresentamos uma ampla revisão dos três cenários – base, otimista e pessimista – em razão da incorporação dos resultados realizados e influenciados pelos pagamentos feitos pelo BNDES, mudanças nas projeções para o PIB, taxa de juros e o próprio resultado primário. Desta vez, como o efeito das mudanças nas principais variáveis que condicionam as simulações da DBGG foi modesto, as expectativas para a dívida pública no curto e longo prazo não sofreram alterações.

Em 2018, no cenário base, continuamos projetando uma relação dívida sobre o PIB em 75,8% sob hipótese de devolução pelo BNDES ao Tesouro Nacional de mais R\$ 130 bilhões (ou 1,9% do PIB). Essa variável merece destaque uma vez que na ausência desses fluxos financeiros para a Conta Única, com todos os demais fatores mantidos constantes, a dívida bruta como proporção do PIB poderia encerrar o ano em 77,7% do PIB.

Para 2019, projetamos um endividamento de 78,7% do PIB, sob a hipótese de que ocorrerá devolução em 2018. Vale lembrar que um nível mais alto de endividamento, em 2018, implicaria piora em toda a série de projeções a médio e longo prazo.

No médio e no longo prazo, os três cenários para a dívida pública simulados pela IFI permanecem como apresentados em fevereiro<sup>21</sup>. Entendemos que a situação mais provável está descrita no cenário base, onde a dívida alcançará 86,6% do PIB, em 2023, e depois passará a declinar, lentamente, até 2030, último ano para o qual a IFI faz suas estimativas.

No cenário otimista, a dívida bruta alcançaria 77,1% em 2020, passando a cair a partir daquele ano, e de maneira mais acelerada. Já no pessimista, que classificamos como o segundo cenário mais provável, o endividamento bruto entraria em trajetória de crescimento ininterrupto, configurando um quadro de ameaça à solvência do setor público. O Gráfico 12 consolida os três cenários.



<sup>21</sup> Ver seção com detalhamento sobre os exercícios de simulação para a DBGG/PIB – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2018/fevereiro/divida-publica>

Finalmente, vale destacar que a IFI está produzindo análise sobre o deflator do PIB e sua relação com o IPCA, que poderá ensejar novidades para o cenário de projeções da relação dívida sobre o PIB. Isso ocorreria em razão de revisões eventualmente realizadas no quadro de projeções do PIB nominal, afetando, assim, a relação dívida sobre PIB.

## 5. ORÇAMENTO

### 5.1 Orçamento de 2018: Valores previstos versus realizados

Com o encerramento do primeiro bimestre e de posse dos dados de execução até fevereiro, o Poder Executivo reavaliou suas projeções de receitas e despesas primárias. No RAF de abril<sup>22</sup>, avaliamos as projeções de março do governo tendo como foco as mudanças em relação às projeções anteriores (fevereiro) e as implicações em termos de risco de cumprimento da meta de resultado primário de 2018. Neste RAF, analisamos as projeções do governo sob outra perspectiva: a comparação entre dados previstos e realizados para o primeiro bimestre do ano, o que tende a repercutir nas projeções futuras, além de fornecer uma medida da precisão e da credibilidade das projeções oficiais. Como em todas as edições, ao fim comparamos as projeções anuais do governo com as projeções da IFI, revisadas conforme a seção 1 e 4 do relatório.

De início, cumpre lembrar que o monitoramento ao longo do ano das variáveis que afetam o cenário fiscal é previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º) e anualmente disciplinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Na LDO 2018, art. 56<sup>23</sup>). Esse acompanhamento, ao fim de cada bimestre, é fundamental para que seja possível a correção de rumos sempre que o comportamento das receitas primárias e das despesas obrigatórias desviar o resultado primário projetado da meta fixada para o exercício.

No caso de o resultado previsto se desviar da meta, o instrumento a ser utilizado é a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) dos gastos discricionários, ou seja, aqueles cujo nível de execução pode ser, em certa medida, determinado pelo governo. As despesas contingenciadas continuam previstas no Orçamento, apenas não podendo ser executadas. Em avaliações posteriores, uma eventual reversão do cenário fiscal devolve a possibilidade de execução das dotações bloqueadas, proporcionalmente às reduções efetuadas.

O acompanhamento bimestral é consubstanciado em relatório elaborado pelo Executivo, que deve atualizar o quadro macroeconômico e justificar todas as eventuais alterações nas receitas e despesas decorrentes dessa atualização. As previsões de receita, por exemplo, são geralmente sensíveis a alterações na legislação tributária, nos índices de preços ou nas previsões de crescimento do PIB. Ao longo do exercício, as previsões de receita devem também considerar os dados mais recentes sobre a arrecadação realizada.

Após a avaliação de receitas e despesas, se necessário o contingenciamento, o relatório bimestral informará seu montante e como ele deve ser distribuído entre os Poderes. A distribuição entre os Poderes deve ser proporcional à participação de cada um no conjunto das despesas primárias discricionárias. O contingenciamento, em si, é feito por ato próprio de cada Poder (no Executivo, um decreto; nos demais Poderes, uma resolução ou portaria, por exemplo), o qual deve ser publicado até trinta dias após o final do bimestre.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2rhrPs9>.

<sup>23</sup> Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

Vale observar que a necessidade de contingenciamento pode ser identificada fora da avaliação bimestral, em geral quando ainda não se encerrou o primeiro bimestre ou na presença de algum evento relevante que justifique a revisão. Nesse caso, contudo, o bloqueio de dotações se aplica somente ao Executivo.

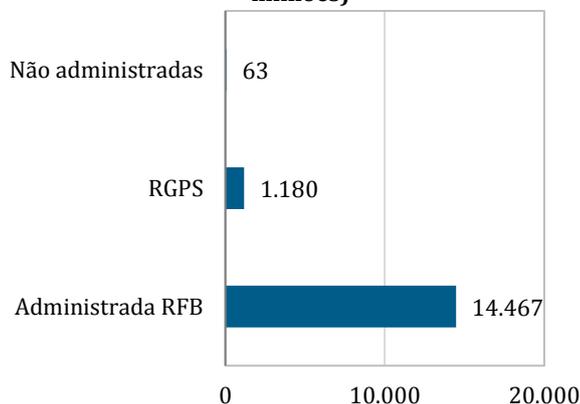
Em 2018, já foram realizadas duas avaliações. Uma extemporânea, em fevereiro, e outra relativa ao primeiro bimestre<sup>24</sup>. A primeira resultou no Decreto 9.276/2018 e a segunda deu origem ao Decreto 9.323/2018. Em ambas as avaliações, as projeções de receitas e despesas foram alteradas marginalmente, sem impacto líquido relevante sobre o resultado primário esperado para o exercício. A próxima avaliação será relativa ao segundo bimestre e deverá ser divulgada até o dia 22 de maio (art. 56 da LDO 2018).

Em fevereiro, a previsão de déficit primário era de R\$ 154,8 bilhões e, após a avaliação do primeiro bimestre, passou para R\$ 157,4 bilhões. A meta para o exercício continua em R\$ 159,0 bilhões. A Tabela 16, no fim da seção, traz de forma mais desagregada a evolução das projeções do Executivo e as projeções atuais da IFI (a Tabela 21, no fim do relatório, detalha ainda mais esses dados).

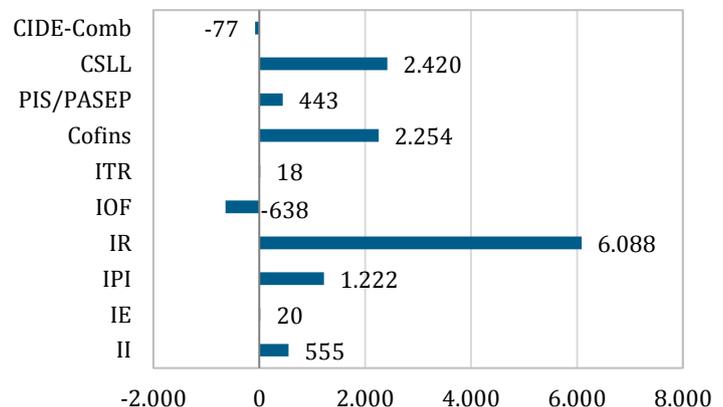
A reavaliação de março incorpora os dados de execução de receitas e despesas do primeiro bimestre. O comportamento da execução é um dos parâmetros para revisão das projeções anuais. A análise dos dados realizadas até fevereiro mostra que, no geral, a arrecadação ficou acima do esperado na primeira avaliação e as despesas tiveram resultado inferior ao previsto.

Em relação às receitas, as diferenças no primeiro bimestre não resultaram em ampliação, na mesma medida, nos valores projetados para o ano. O desvio em janeiro e fevereiro foi de R\$ 15,7 bilhões (6,4% acima do projetado para o período), enquanto a ampliação da projeção anual foi de apenas R\$ 2,3 bilhões (0,2%). A diferença se concentra nas receitas administradas pela RFB, com destaque para o imposto de renda (+R\$ 6,1 bilhões), CSLL (R\$ 2,4 bilhões), Cofins (R\$ 2,3 bilhões) e IPI (R\$ 1,2 bilhão). Os gráficos a seguir detalham esses valores.

**Gráfico 13. Receita total - valores realizados menos previstos - 1B/2018 (R\$ milhões)**



**Gráfico 14. Receitas administradas - valores realizados menos previstos - 1B/2018 (R\$ milhões)**



Fonte: Decreto 9.276/2018. Elaboração: IFI.

A repercussão da arrecadação do primeiro bimestre sobre o desempenho esperado para o ano requer que sejam analisadas outras questões, como a dependência de recolhimentos atípicos e eventuais mudanças nas projeções

<sup>24</sup> Ambos os relatórios estão disponíveis em: <https://bit.ly/2nHPZKn>.

macroeconômicas. Como mostrado na seção de conjuntura fiscal, a arrecadação no início de 2018 foi impactada pelos programas de regularização tributária (Refis), que explicam boa parte do crescimento da receita no período frente a 2017. As receitas com o imposto de renda de pessoas jurídicas, CSLL e Pis/Cofins são especialmente sensíveis a esses programas. Assim, parte do desvio em relação ao inicialmente projetado pode ser atribuído a surpresas positivas em receitas extraordinárias e tende a não impactar as projeções para os bimestres seguintes.

Algumas mudanças nos parâmetros macroeconômicos também tiveram repercussão importante nas projeções do Executivo para as receitas em 2018. O crescimento da massa salarial no ano, por exemplo, foi revisto de 6,3% para 5,8%, o que afetou negativamente a previsão de arrecadação líquida do RGPS para 2018 (-R\$ 7,5 bilhões), a despeito de, no primeiro bimestre, ter havido crescimento da receita em relação ao projetado inicialmente (+R\$ 1,2 bilhão).

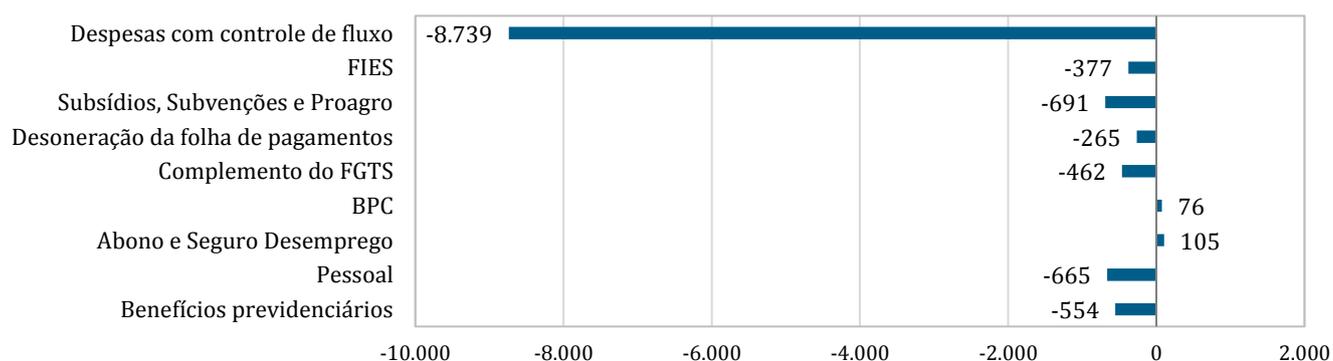
Outro exemplo são as receitas com exploração de recursos naturais, que tiveram desempenho próximo ao projetado no primeiro bimestre, mas foram revistas para baixo no total de 2018 (-R\$ 2,1 bilhões), principalmente em função da estimativa do preço do barril de petróleo. Entre a primeira (fevereiro) e a segunda avaliações (março), a estimativa do Executivo para o preço do barril passou de US\$ 68,2 para US\$ 64,5.

As receitas atípicas e a revisão da grade de parâmetros macroeconômicos para o ano ajudam a explicar por que o melhor desempenho no primeiro bimestre não implicou crescimento proporcional nas projeções dos bimestres seguintes. Contudo, parte do excesso de arrecadação (frente ao inicialmente projetado) deve ser atribuída à recuperação da economia. Essa parcela possivelmente continuará tendo efeitos positivos sobre a arrecadação nos próximos meses, o que deverá levar a uma revisão para cima das projeções do Executivo para 2018 nas avaliações futuras.

As despesas, por outro lado, ficaram aquém do previsto para o primeiro bimestre, mas tiveram suas projeções para 2018 aumentadas. A diferença entre valores realizados e projetados em janeiro e fevereiro foi de R\$ 11,7 bilhões (-5,4%). Ainda assim, o valor projetado para o exercício cresceu R\$ 2,7 bilhões (0,2%).

Também no caso das despesas, há justificativas para o aumento esperado da despesa mesmo diante do desempenho no primeiro bimestre. Contudo, para itens específicos, a comparação entre valores projetados e executados, bem como entre valores de execução de 2017 e 2018, sugerem que as projeções podem ser ajustadas em avaliações subsequentes.

**Gráfico 15. Despesas primárias - Diferença valores realizados x previstos - 1B/2018 (R\$ milhões)**



Fonte: Decreto 9.276/2018. Elaboração: IFI.

O desvio em relação ao projetado se deve basicamente às chamadas despesas com controle de fluxo. Esse grupo agrega uma pequena parcela das despesas obrigatórias, como benefícios a servidores públicos e ações específicas em saúde e

educação, e a totalidade das despesas discricionárias. No primeiro bimestre, essas despesas ficaram R\$ 8,7 bilhões abaixo do que havia sido projetado em fevereiro, um desvio de 22%.

Mesmo de posse dos dados de execução até fevereiro, a projeção do governo para esse grupo em 2018 não teve alteração significativa. Segundo consta do Decreto 9.323, de março deste ano, o desvio em relação ao projetado nos dois primeiros meses foi compensado por uma elevação expressiva das projeções de gasto para o segundo e terceiro bimestres.

Diferentemente do gasto obrigatório, o volume de gastos discricionários, ao final do exercício, depende em boa medida de decisões do governo, levando sempre em conta as metas de resultado primário e teto de gastos. Conforme demonstrado na seção de conjuntura fiscal, há relativo espaço fiscal em 2018, dado pela diferença entre o teto constitucional e a despesa total realizada em 2017. Eventual avanço nas discricionárias em 2018, isoladamente, não deve comprometer o cumprimento das regras fiscais neste ano.

O impacto primário do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) teve sua projeção elevada em março, em que pese a despesa no início do ano ter ficado 50% inferior ao esperado. A justificativa, neste caso, passa pela mudança no parâmetro de inadimplência nos financiamentos, que passou de 17,3% para 20,6%, o que eleva a previsão de impacto primário do Fundo. Vale observar que, embora os financiamentos do FIES sejam despesas financeiras, pois são neutras em relação ao endividamento líquido, há um risco associado ao retorno dessas operações, o que acaba impactando a dívida líquida do setor público. Esse impacto deve, portanto, ser contabilizado para fins de apuração do resultado primário.

A projeção com subsídios e subvenções foi praticamente mantida na avaliação de março (R\$ 22,2 bilhões). No entanto, os dados mais recentes de execução sugerem que a despesa ao fim do exercício ficará aquém dessa previsão. Na comparação com o que havia sido projetado em fevereiro para o primeiro bimestre, esses gastos ficaram quase R\$ 700 milhões abaixo (desvio de 10%). A comparação com dados realizados de 2017 também parece não sustentar as projeções atuais do governo. No ano passado, a despesa ficou em R\$ 18,7 bilhões, bem abaixo do valor projetado para 2018, e, no primeiro trimestre deste ano, o recuo real em relação a igual período de 2017 é de 29%. É importante lembrar, ainda, que boa parte do impacto do ano já foi absorvido, dado que essas despesas se concentram nos meses de janeiro e julho.

Por fim, chama-se atenção para o fato de que esse tipo de cenário – projeções, em tese, mais conservadoras para receitas e despesas no início do ano – não tem sido a regra nos últimos anos, em especial desde 2013. Nos exercícios em que a programação financeira foi feita em fevereiro, com frequência os valores realizados no primeiro bimestre ficavam consideravelmente abaixo (no caso das receitas) ou acima (no caso das despesas) do previsto na programação. A recorrência de situações como essas repercutiu, entre vários outros fatores, na credibilidade das projeções macroeconômicas do governo no período.

A comparação entre valores realizados e previstos para um mesmo período é uma possível medida de prudência na elaboração das projeções oficiais do governo. Em 2017, a IFI desenvolveu o Indicador de Prudência Orçamentária (IPRO), um índice que tenta mensurar o grau de prudência na condução das estimativas de receitas e despesas primárias. O trabalho foi divulgado no RAF de abril de 2017<sup>25</sup>, onde consta a metodologia de apuração do indicador e os resultados para o período de 2001 a 2016. Em grande parte desse período, o IPRO mostrou que as projeções do governo foram feitas de forma pouco prudente ou conservadora. Uma atualização do indicador, com dados de 2017, deve ser publicada em breve.

---

<sup>25</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2JLNsyk>.

## 5.2 Orçamento de 2018: Projeções do governo versus projeções da IFI

O tópico anterior focou na comparação entre valores previstos e realizados para o primeiro bimestre e possíveis implicações para as projeções anuais. Neste tópico, comparamos as projeções mais recentes do governo, elaboradas em março, com as projeções da IFI, revisadas nesta edição do RAF. As premissas utilizadas na revisão de cenário da IFI estão evidenciadas nas seções 1 e 4 do relatório.

A Tabela 16, no fim do tópico, traz de forma mais desagregada a evolução das projeções do Executivo e as projeções atuais da IFI (a Tabela 21, no fim do relatório, detalha ainda mais esses dados).

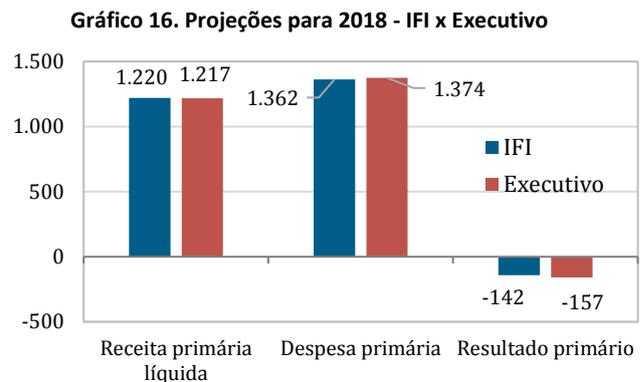
Para 2018, a IFI projeta um déficit primário de R\$ 142 bilhões, R\$ 15 bilhões inferior à previsão mais recente do governo, que é de R\$ 157 bilhões (Gráfico 16). A diferença se explica pelo lado da despesa, em especial pelas projeções para e para as despesas com controle de fluxo (-R\$ 23,4 bilhões, ou 8,3% inferior).

Este grupo abrange, além de algumas despesas obrigatórias, o total das despesas discricionárias da União, como investimentos e custeio administrativo. As projeções da IFI preveem crescimento moderado dessas despesas frente a 2017 (R\$ 257,8 bilhões em 2018 contra R\$ 252,5 bilhões em 2017).

Os dados do governo, por outro lado, projetam despesas com controle de fluxo da ordem de R\$ 281,2 bilhões, o que daria um crescimento substancial frente a 2017 (11,3%). Esse volume de despesas faria com que a despesa total sujeita ao teto ficasse muito próxima ao teto de gastos para 2018 (R\$ 1.347,4 bilhões contra um teto de R\$ 1.347,9 bilhões).

Cabe observar, contudo, que parte dos R\$ 281,2 bilhões projetados pelo Executivo está reservada para absorver, entre outros fatores, os riscos de não realização das receitas com a desestatização da Eletrobrás. Desconsiderando o efeito da reserva orçamentária no âmbito do Executivo, a projeção das despesas com controle de fluxo seria próxima a R\$ 264 bilhões.

Além das projeções com as despesas com controle de fluxo, merece atenção a diferença nas projeções para subsídios e subvenções (R\$ 19,6 bilhões da IFI contra R\$ 22,2 bilhões do governo). Como observado no tópico anterior, os dados já realizados, tanto em comparação com o projetado pelo governo em fevereiro quanto em relação à execução de 2017, sugerem que as projeções oficiais podem estar superestimadas.



Fonte: Ministério do Planejamento e IFI. Elaboração: IFI.

**TABELA 16. COMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO – LOA X PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA X IFI (R\$ BILHÕES E % PIB)**

Discriminação	2018								IFI - Decreto 9.323/18	
	LOA		Decreto 9.276/18		Decreto 9.323/18		IFI		Valores	Diferença %
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB		
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>1.462,1</b>	<b>21,0</b>	<b>1.460,7</b>	<b>21,0</b>	<b>1.462,9</b>	<b>21,1</b>	<b>1.461,8</b>	<b>21,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,1</b>
I.1 - Receita Administrada pela RFB	890,3	12,8	880,9	12,7	894,0	12,9	891,3	12,8	-2,7	-0,3
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	405,3	5,8	403,3	5,8	395,7	5,7	398,4	5,7	2,7	0,7
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	166,5	2,4	176,4	2,5	173,2	2,5	172,0	2,5	-1,1	-0,6
<b>II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>244,2</b>	<b>3,5</b>	<b>243,9</b>	<b>3,5</b>	<b>246,1</b>	<b>3,5</b>	<b>241,7</b>	<b>3,5</b>	<b>-4,4</b>	<b>-1,8</b>
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)</b>	<b>1.217,8</b>	<b>17,5</b>	<b>1.216,8</b>	<b>17,5</b>	<b>1.216,9</b>	<b>17,5</b>	<b>1.220,1</b>	<b>17,5</b>	<b>3,3</b>	<b>0,3</b>
<b>IV. DESPESA TOTAL</b>	<b>1.373,4</b>	<b>19,8</b>	<b>1.371,6</b>	<b>19,7</b>	<b>1.374,3</b>	<b>19,8</b>	<b>1.361,9</b>	<b>19,5</b>	<b>-12,4</b>	<b>-0,9</b>
<b>IV.1 Despesas Obrigatórias</b>	<b>1.091,4</b>	<b>15,7</b>	<b>1.090,1</b>	<b>15,7</b>	<b>1.093,1</b>	<b>15,7</b>	<b>1.086,4</b>	<b>15,6</b>	<b>-6,7</b>	<b>-0,6</b>
Benefícios Previdenciários	596,3	8,6	592,4	8,5	592,4	8,5	588,4	8,4	-4,0	-0,7
Pessoal e Encargos Sociais	296,9	4,3	302,6	4,4	302,6	4,4	303,1	4,3	0,5	0,2
Abono e Seguro Desemprego	62,6	0,9	56,9	0,8	56,9	0,8	56,4	0,8	-0,5	-0,9
BPC (LOAS/RMV)	56,0	0,8	55,9	0,8	55,9	0,8	56,3	0,8	0,4	0,6
Compensação pelas Desonerações da Folha	11,5	0,2	12,3	0,2	13,7	0,2	13,0	0,2	-0,7	-4,8
FUNDEB (Complementação da União)	14,1	0,2	13,7	0,2	13,8	0,2	13,3	0,2	-0,5	-3,3
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	14,6	0,2	15,1	0,2	15,1	0,2	15,1	0,2	0,0	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	20,3	0,3	22,3	0,3	22,2	0,3	19,6	0,3	-2,6	-11,8
Demais	19,1	0,3	19,0	0,3	20,6	0,3	29,6	0,4	0,7	3,3
<b>IV.2 Despesas com controle de fluxo</b>	<b>282,0</b>	<b>4,1</b>	<b>281,5</b>	<b>4,1</b>	<b>281,2</b>	<b>4,0</b>	<b>257,8</b>	<b>3,7</b>	<b>-23,4</b>	<b>-8,3</b>
<b>V. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL</b>	<b>-155,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-154,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-157,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>-141,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>15,6</b>	<b>-9,9</b>

Fonte: Ministério do Planejamento e IFI. Elaboração: IFI.

## 6. TÓPICO ESPECIAL: GASTOS (BENEFÍCIOS) TRIBUTÁRIOS

### 6.1 Aspectos conceituais e metodológicos

A Secretaria de Receita Federal do Brasil (RFB) divulga regularmente o demonstrativo dos benefícios tributários, de acordo com determinação do § 6º do art. 165 da Constituição Federal, determinação essa reproduzida no inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de um demonstrativo muito importante, pois mostra a perda de receita do governo federal com a concessão dos chamados benefícios tributários, bem como os setores beneficiados.

As ações ou políticas públicas são normalmente executadas por meio dos gastos públicos. O sistema tributário destina-se a fornecer as receitas necessárias para financiar esses gastos. Entretanto, as ações podem também ser implementadas por meio do próprio sistema tributário. Nesse caso, o governo concede desoneração tributária ao setor privado para incentivá-lo a tomar decisões que viabilizem o alcance de certos objetivos de interesse público. A desoneração pode ser operacionalizada por meio de isenções, anistias, reduções de alíquotas, presunções creditícias, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações tributárias. Entre os objetivos perseguidos estão a equalização da renda entre regiões, o incentivo a setores econômicos, a compensação de gastos dos contribuintes com serviços relevantes oferecidos de

maneira incompleta pelo Estado e a compensação de entidades civis por oferecerem complementarmente serviços considerados típicos de Estado.

Assim, os benefícios tributários são uma espécie de gasto público indireto, feito por meio do sistema tributário, que também visam alcançar determinados objetivos de interesse público. Essa comparação com o gasto público fez com que a expressão *gasto tributário* passasse a ser empregada na literatura e comunidade internacional, opção também seguida pela Receita Federal, em 2003, em detrimento da expressão *benefício tributário*, presente nos textos legais.

Não é qualquer desoneração tributária que pode ser entendida como benefício ou gasto tributário. É preciso que a desoneração represente um *desvio* ou uma *exceção* às características que se deve esperar de determinado tributo. Trata-se de questão de extrema importância, pois a depender da referência considerada, a desoneração pode ou não estar incluída nos demonstrativos da Receita Federal. Esse órgão utiliza os elementos essenciais do tributo previstos na legislação (fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota e penalidades) para definir a referência, bem como princípios e regras a nortear a aplicação do tributo, mas que não necessariamente estão na legislação.

Por exemplo, tome-se o Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF). Esse imposto é cobrado com base em uma tabela com alíquotas que crescem em função da renda (isenção; 7,5%; 15%; 22,5% e 27,5%). A existência de pessoas que não pagam o imposto, ao auferirem renda dentro da faixa de isenção, ou então que pagam menos que outras, não configura o gasto tributário, ainda que se trate de desoneração tributária. A progressividade (quem ganha mais, paga proporcionalmente mais) é um dos componentes essenciais do imposto de renda. Assim, qualquer dispositivo que aproxime o IRPF da progressividade não representa um desvio, pelo contrário. O mesmo ocorre no âmbito do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), que também cobra alíquotas diferenciadas em função do tamanho do lucro (15% e 25% sobre lucros abaixo e acima de R\$ 20 mil ao mês, respectivamente). Já o abatimento das despesas de saúde e educação da base de cálculo do IRPF é considerado gasto tributário, ao não servir para introduzir alguma característica considerada essencial na arquitetura do imposto.

Em relação aos impostos sobre o consumo, adota-se normalmente a cobrança sobre valor adicionado para evitar distorções no funcionamento da economia (regime não cumulativo). A concessão de créditos tributários equivalentes aos impostos pagos na aquisição de insumos e bens de capital, utilizados para abater os impostos pagos nas vendas, não são considerados gastos tributários, pois a sistemática viabiliza a cobrança sobre o valor adicionado. Esse é o caso do ICMS e IPI, e até do PIS e da Cofins, que em parte funcionam com base no regime não-cumulativo. Já o caráter regulatório e não arrecadatório do IPI e do Imposto de Importação, somado ao princípio da seletividade aplicado ao primeiro, faz com que cada produto se sujeite a alíquotas diferenciadas, não havendo, portanto, uma alíquota padrão que sirva de referência. Assim, reduzir ou amentar as alíquotas dos produtos sujeitos a esses impostos não implica em alteração do gasto tributário, a menos que haja alguma distinção entre grupos de contribuintes, a exemplo da redução de alíquota para fabricantes localizados na Região Norte ou que se enquadrem em determinados regimes.

A verificação do enquadramento como gasto tributário de cada desoneração tributária presente na legislação de cada imposto é muito complexa, pois requer analisar, um a um, os inúmeros dispositivos para saber se conformam algum elemento essencial do tributo ou não. Alguns deles podem ser facilmente enquadrados, mas outros suscitam controvérsia. Por exemplo, a Receita Federal não considera gasto tributário os diferimentos ou adiantamentos de pagamento de impostos. Assim, o abatimento da contribuição previdenciária no IRPF não é gasto tributário, pois se trata de diferimento do pagamento que terá que ser feito no período de recebimento da aposentadoria. O mesmo vale para o recolhimento na fonte do IRPF, ajustado posteriormente na declaração anual. O procedimento parece razoável. Entretanto, pelo mesmo motivo, a Receita Federal não enquadra como gasto tributário os parcelamentos de dívidas tributárias frequentemente concedidos a empresas com pendências junto ao fisco. A Receita também considera a integração do IRPJ e do IRPF como

elemento essencial desses impostos, de modo que a isenção de IRPF sobre os dividendos recebidos das empresas, não é considerada gasto tributário, pois sobre os lucros já incidem o IRPJ.

Além da dificuldade em se avaliar se determinada desoneração é gasto tributário ou não, outra dificuldade é mensurar esse gasto, pois não se trata de um dado efetivo, mas, sim, de uma estimativa do quanto se perdeu de arrecadação com a existência da desoneração. O método adotado pela Receita Federal consiste em aplicar a regra normal, sem a desoneração, sobre a base tributária existente. A diferença entre a receita calculada e a receita efetivamente arrecadada corresponde à estimativa da perda de receita com o gasto tributário.

O problema com esse método é que supõe que os contribuintes não reagem à retirada da desoneração tributária e que, portanto, a base tributada permanece a mesma. Por exemplo, no âmbito da política de desoneração da folha de pagamentos, o governo federal reduziu a alíquota da contribuição previdenciária de certos setores da economia, o que diminuiu a receita com essa contribuição. O cálculo simples dessa perda consiste em aplicar a alíquota normal sobre a folha de pagamento e comparar a receita resultante com a receita observada. Entretanto, se a alíquota fosse a normal, a folha seria menor, pois o emprego diminuiria com o aumento do custo da contratação da mão de obra. Logo, a perda de receita também seria menor. Em que pese suas limitações, esse método mais simples é adotado pela Receita Federal e pela grande maioria dos países, dadas as dificuldades de se avaliar as reações dos contribuintes à retirada da desoneração tributária.

## 6.2 Perda de receita com gasto tributário

A quantificação dos gastos tributários envolve um conjunto de informações que só estão disponíveis para a Receita Federal depois de algum tempo, tendo em vista a necessidade de processamento das declarações e escriturações feitas pelos contribuintes. Em razão disso, a Receita Federal calcula os gastos tributários em bases efetivas com uma defasagem de cerca de três anos. Vale dizer, em 2018, foram feitos os cálculos dos gastos tributários com as informações relativas a 2015. Para que não haja defasagem, os gastos tributários do triênio 2016-2017 foram projetados a partir da aplicação de correções sobre os gastos tributários calculados em bases efetivas, no caso, 2015. Em vista disso, nas tabelas que seguem, priorizam-se os números relativos a esse ano.

As estimativas das perdas de receita com gastos tributários relativas ao período 2011-2017 são apresentadas na Tabela 17<sup>26</sup>. Conforme explicado, os valores até 2015 foram calculados em bases efetivas, enquanto os números do triênio 2016-2017 foram projetados a partir dos gastos calculados em bases efetivas.

**TABELA 17. PERDAS DE RECEITAS COM GASTOS TRIBUTÁRIOS**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
Perda de Receita - PR (R\$ bilhões)	152,4	181,7	223,3	256,2	270,1	263,7	270,4
PR/Receita administrada pela RFB (%)	16,2	18,3	20,3	22,3	22,7	20,8	20,7
PR/PIB (%)	3,5	3,8	4,2	4,4	4,5	4,2	4,1

Fonte: RFB. Elaboração: IFI. \*projeção da RFB.

<sup>26</sup> Salvo referência expressa, os números desta parte do texto foram retirados da publicação anual da RFB denominada *Demonstrativo dos Gastos Tributários, Bases Efetivas 2015, Série 2013 a 2018*. O documento é divulgado na página eletrônica do órgão (<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>).

Em 2017, as perdas de receitas chegaram a R\$ 270,4 bilhões, o equivalente a 4,1% do PIB. Outro dado relevante é a relação entre as perdas de receitas e as receitas administradas pela Receita Federal. Em 2017, essa relação chegou a 20,7%. Vale dizer, a União renunciou a cerca de um real para cada cinco reais arrecadados.

A existência desse montante de renúncias implica determinada opção pela utilização dos recursos públicos, com seus respectivos beneficiados. Esse montante poderia ter sido utilizado alternativamente para elevar em 4,1% do PIB as despesas públicas (consumo, investimento, amortização de dívida, etc.) aprovadas no Orçamento Federal. Ou então aliviar a carga tributária suportada pelos que não são beneficiados pelos gastos tributários. Assim, os 20,7% do PIB de receitas administradas pela Receita que incidem apenas sobre os não beneficiados recairiam sobre um conjunto bem maior de contribuintes.

Em relação à evolução dos gastos tributários, percebe-se um rápido aumento de cerca de 0,3 pontos de PIB por ano no triênio 2012-2014, período de forte ativismo na política econômica, com o uso de instrumentos variados, inclusive por meio dos gastos tributários. É interessante comparar esses números com a evolução do resultado primário do governo central (governo federal, Banco Central e INSS) que era superavitário em 2,13% do PIB, em 2011, e caiu para déficit de 0,35% do PIB, em 2014. Assim, os gastos tributários contribuíram com quase 40% da redução do resultado primário no período<sup>27</sup>. Em 2015, as perdas de receitas estabilizaram e, depois, passaram a cair, em relação ao PIB, chegando em 2017 ao nível de 2013. Em que pese essa reversão de tendência, o déficit primário subiu ainda mais no biênio 2015-2016, chegando a 2,55% do PIB, em 2016. Nesse período, os fatores determinantes do desempenho das contas primárias foram o aumento dos gastos públicos e o fraco desempenho das receitas, causado, por sua vez, pela forte queda da atividade econômica.

As informações relativas ao gasto tributário são também disponibilizadas por região geográfica. A Tabela 18 informa a perda de receita com gasto tributário por região, dados relativos a 2015. Conforme se pode ver, a Região Sudeste respondeu por 50,2% do total da perda de receita advinda do gasto tributário. Vale dizer, metade do total de receitas perdidas pela União em função do gasto tributário se deveu à receita não recolhida na Região Sudeste. No outro extremo, esse percentual foi de 10,9% no Centro-Oeste. Entretanto, é natural que as regiões que mais contribuem para a arrecadação sejam também as que mais perdem receita. Desse modo, esses percentuais precisam ser vistos em conjunto com a participação de cada região na geração da receita administrada pela RFB. De acordo com a Tabela 18, o percentual de participação do Sudeste na geração dessa receita foi de 64,3%, percentual superior aos 50,2% já apontados. Vale dizer, esse último número não é elevado quando comparado com a contribuição da Região para a geração da receita administrada pela RFB.

**TABELA 18. PERDA DE RECEITA COM GASTO TRIBUTÁRIO POR REGIÃO - 2015**

Região	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Participação na perda de receita (%)	11,4	13,0	10,9	50,2	14,4	100,0
Participação na Receita Administrada (%)	2,4	7,1	12,6	64,3	13,5	100,0
Relação entre perda e receita	105,7	41,5	19,7	17,7	24,1	22,7

Fonte: RFB. Elaboração: IFI.

Um outro indicador interessante é a relação entre a perda de receita e a receita gerada em cada região. Em relação ao Brasil, essa relação era de 22,7% em 2015. Apenas as regiões Sudeste e Centro-Oeste tinham percentual inferior a esse,

<sup>27</sup> Os números do resultado primário foram retirados das séries temporais do Banco Central, tabela especial denominada *Necessidades de Financiamento do Setor Público* (<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#/n/SERIESTEMPORAIS>).

17,7% e 19,7%, respectivamente. Já as outras três regiões tinham percentual superior, relativamente próximo do percentual do país, no caso da Região Sul, 24,1%, e bem mais elevado, nos casos das Regiões Nordeste, 41,5%, e, principalmente, Norte, 105,7%. Chama a atenção esse último percentual. A perda de receita nessa Região supera a receita nela arrecadada. Vale dizer, sem os gastos tributários, a receita gerada na área seria mais que o dobro do que ocorre com a presença das desonerações. Em parte, essas discrepâncias estão relacionadas ao grau de desenvolvimento de cada região.

As 24 modalidades de gastos tributários que resultaram em perda de receita superior a R\$ 1 bilhão em 2015 podem ser vistas na Tabela 20. Como se pode ver, o Simples Nacional é o principal gasto tributário, em termos de renúncia de receita, R\$ 69,2 bilhões, 25,6% do total de perdas. Os oito primeiros gastos respondem por 77% das perdas, o que indica um elevado grau de concentração em alguns poucos itens. Cabem alguns comentários sobre cada uma dessas oito modalidades<sup>28</sup>.

**TABELA 19. PRINCIPAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS – 2015**

Modalidades	Renúncia de Receita (R\$ milhões)	Participação no total (%)	Participação acumulada (%)
Simples Nacional	69.205,5	25,63	25,6
Desoneração da Folha de Salários	25.199,1	9,33	35,0
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	23.854,7	8,83	43,8
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	23.231,9	8,60	52,4
Agricultura e Agroindústria-Desoneração Cesta Básica	21.700,3	8,04	60,4
Entidades Sem Fins Lucrativos Imunes e Isentas	19.505,1	7,22	67,7
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	15.353,4	5,69	73,3
Benefícios do Trabalhador	9.951,6	3,69	77,0
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	7.500,9	2,78	79,8
Medicamentos, Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	6.619,1	2,45	82,3
Desenvolvimento Regional	5.899,1	2,18	84,4
Informática e Automação	5.022,4	1,86	86,3
Programa de Inclusão Digital	5.007,2	1,85	88,1
Setor Automotivo	4.180,9	1,55	89,7
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	3.392,0	1,26	91,0
REIDI*	2.492,2	0,92	91,9
Embarcações e Aeronaves	2.100,2	0,78	92,7
Financiamentos Habitacionais	1.901,5	0,70	93,4
Prouni	1.730,3	0,64	94,0
Transporte Coletivo	1.543,0	0,57	94,6
Cultura e Áudio Visual	1.491,2	0,55	95,1
Álcool	1.466,0	0,54	95,7
MEI - Microempreendedor Individual	1.404,1	0,52	96,2
Outros	10.302,4	3,81	100,0
<b>Total</b>	<b>270.054,3</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: RFB.

\* Regime Especial de Incentivos para Desenvolvimento da Infraestrutura.

<sup>28</sup> A legislação que baliza cada um dos gastos tributários pode ser encontrada no Quando XXI do Demonstrativo de Gastos Tributários já citado em nota de rodapé anterior.

Antes, porém, vale lembrar que a IFI tem como uma de suas funções calcular o impacto de eventos fiscais relevantes, devendo, assim, acompanhar a evolução dos gastos tributários, sem opinar sobre a conveniência ou não de cada uma das desonerações.

O Simples Nacional (Lei Complementar nº 123, de 2006), destinado às microempresas e empresas de pequeno porte, possibilita a adesão facultativa a um regime tributário simplificado. Esse regime unifica o pagamento de vários tributos federais, além do ICMS e ISS, mediante a aplicação de uma alíquota favorecida sobre a renda bruta da empresa optante<sup>29</sup>. Com o tempo, o regime foi sendo alterado para incluir um número cada vez maior de tributos e atividades, além do aumento do faturamento máximo permitido para aderir ao regime. Ao final de abril de 2018, eram cerca de 5 milhões de optantes, compostos por empresas de pequeno porte com receita bruta de até R\$ 400 mil por mês, e microempresas, com receita bruta de até 30 mil por mês (art. 3º da Lei Complementar 123/2006).

A desoneração da folha de salários foi introduzida em 2011<sup>30</sup>. Da mesma forma que o Simples Nacional, o alcance dos setores beneficiados foi bastante ampliado em relação à intenção inicial. O objetivo desse gasto tributário é reduzir o custo da contratação de mão de obra, com o consequente incentivo ao emprego. A medida substitui a contribuição previdenciária do empregador, que incide sobre a folha de pagamentos, por uma contribuição sobre a receita bruta, com alíquota que depende da atividade, setor e produto, mas, de qualquer modo, reduzida. Como a receita advinda da nova contribuição é inferior à receita gerada pela contribuição previdenciária, há perda de receita da União e redução da carga tributária sobre os setores contemplados.

As perdas estimadas de receita da União subiram rapidamente de R\$ 3,6 bilhões, em 2012, primeiro ano de vigência, para R\$ 25,2 bilhões, em 2015, quando assumiu o segundo posto entre os maiores gastos tributários. Esse benefício foi um dos principais responsáveis pelo aumento do total de perdas decorrente dos gastos tributários, no período. O número de empresas beneficiadas subiu de 8,1 mil em janeiro de 2012 para 84,3 mil, ao final de 2014. Em 2015, esse número caiu um pouco, mas a renúncia subiu ainda mais para R\$ 25,2 bilhões. No biênio 2016-2017, houve acentuada redução dos beneficiados e das renúncias por conta de mudanças restritivas na legislação. Em julho de 2017, último mês com dados disponíveis, o número de contribuintes estava em 36,1 mil. Já a renúncia de receitas em 2016-2017 caiu para R\$ 14,5 bilhões, em média.

Entre as oito principais modalidades de gasto tributário estão duas relacionadas ao Imposto Sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF). Uma são os Rendimentos Isentos e Não Tributáveis compostos basicamente dos seguintes rendimentos não sujeitos a esse imposto: aposentadoria de declarante com 65 anos ou mais, aposentadoria por moléstia grave ou acidente e indenização por rescisão de contrato de trabalho. Já a outra modalidade, Deduções do Rendimento Tributável, consiste nas deduções da renda tributável das despesas comprovadas dos contribuintes com saúde e educação, sendo a primeira sem limite e a segunda limitada a determinado valor corrigido periodicamente.

---

<sup>29</sup> Observe-se que a anunciada perda de receita de R\$ 69,2 bilhões, em 2015, não inclui as perdas com ICMS e ISS, pois fora da competência federal. Também não inclui o regime próprio do microempreendedor individual (MEI) que corresponde a uma modalidade de gasto tributário à parte e que levou à perda de receita de R\$ 1,4 bilhão, em 2015, muito abaixo do Simples Nacional, a despeito de seus 6,7 milhões de optantes, ao final de abril de 2018. Os números de optantes pelo Simples Nacional e o MEI podem ser encontrados em <http://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/arrecadacao/estatisticasarrecadacao.aspx>.

<sup>30</sup> A RFB disponibiliza em sua página eletrônica a metodologia de cálculo da perda de receita da União por conta da desoneração da folha de pagamentos, bem como os números dessas perdas e das empresas beneficiadas (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial/desoneracao-da-folha-de-pagamento-1>).

A Zona Franca de Manaus<sup>31</sup>, que se situa em segundo lugar na lista dos maiores gastos tributários, é favorecida por um regime tributário diferenciado do restante do país, com o intuito de compensar o custo locacional mais alto da região. Entre os principais incentivos estão a redução de 88% do imposto de importação incidente sobre insumos destinados à industrialização, isenção de IPI incidente sobre os produtos lá industrializados e isenção de PIS e Cofins nas operações internas. Há também vantagens relacionados ao ICMS, mas não se incluem nas perdas de receitas informadas na Tabela 20, por se tratar de um imposto estadual.

A modalidade Agricultura e Agroindústria – Desoneração Cesta Básica contém duas desonerações relativamente distintas. A primeira reduz a zero as alíquotas do PIS e COFINS sobre importação ou venda no mercado interno de vários tipos de alimentos e insumos utilizados na agropecuária. A segunda é a não incidência de contribuição previdenciária sobre receita de exportação do setor rural (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica).

As entidades sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social, com a finalidade de prestar serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação são beneficiadas com a imunidade prevista na Constituição Federal, § 7º, art. 195, (contribuição previdenciária, CSLL e Cofins), e alínea c, inciso VI, art. 150 (IRPJ), dispositivos regulados por leis ordinárias.

Por fim, a oitava modalidade, Benefícios do Trabalhador, inclui diferentes tipos de desoneração que beneficiam o trabalhador, notadamente, no âmbito da legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), relacionada com assistência médica, odontológica e farmacêutica, alimentação e previdência.

Outro modo de analisar os gastos tributários é decompô-los por tributo desonerado. Sob essa ótica, é possível identificar qual a perda de receita de cada tributo em função da existência dos gastos tributários e a intensidade com que foram utilizados. A Tabela 21 contém informações a esse respeito. A primeira coluna discrimina a perda de receita (PR) de cada tributo como decorrência dos gastos tributários, em valores absolutos; a segunda mostra a perda de receita de cada tributo em relação ao PIB; a terceira informa a perda de receita de cada tributo em relação ao total da receita administrada (RA) pela Receita Federal; a quarta registra a participação da perda de receita (PR) de cada tributo na perda total; e a quinta indica a intensidade do uso (IU) de cada tributo, o que será comentado adiante.

---

<sup>31</sup> As informações sobre os incentivos à ZFM foram obtidas na página eletrônica da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa ([http://www.suframa.gov.br/zfm\\_incentivos.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_incentivos.cfm)). As perdas de receitas advindas da ZFM incluem também as perdas decorrentes de outros dois tipos de gastos tributários relativos às áreas de livre comércio (imposto de importação e IPI) e à Amazônia Ocidental (Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante). Entretanto, a participação desses dois gastos é muito pequena no total constante na Tabela 19, de R\$ 23,2 bilhões.

**TABELA 20. PERDAS DE RECEITA COM GASTOS TRIBUTÁRIOS POR TIPO DE TRIBUTOS - 2015**

	R\$ milhões	part. %			
		PIB	RA	PR	IU
Imposto sobre Importação - II	3.474	0,06	0,29	1,29	0,39
Imposto sobre a Renda	87.766	1,46	7,37	32,50	1,20
Imposto sobre a Renda da Pessoa Física - IRPF	39.933	0,67	3,35	14,79	6,19
Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ	39.286	0,66	3,30	14,55	1,53
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	8.548	0,14	0,72	3,17	0,21
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	25.479	0,42	2,14	9,43	2,28
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas	22.195	0,37	1,86	8,22	3,02
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação	3.284	0,05	0,28	1,22	0,86
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	2.781	0,05	0,23	1,03	0,35
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	37	0,00	0,00	0,01	0,14
Contribuição Social para o PIS-PASEP	12.489	0,21	1,05	4,62	1,02
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	9.070	0,15	0,76	3,36	0,65
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	62.322	1,04	5,23	23,08	1,36
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	1	0,00	0,00	0,00	0,00
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.568	0,03	0,13	0,58	2,30
Contribuição para a Previdência Social	65.068	1,09	5,46	24,09	0,79
<b>Total</b>	<b>270.054</b>	<b>4,50</b>	<b>22,67</b>	<b>100,00</b>	

Conforme se pode ver, há concentração da perda de receita com gastos tributários em três tributos, Imposto de Renda, Cofins e Contribuição para a Previdência Social. Somados, esses três tributos respondem por cerca de 80% do total da perda de receitas. Se somados aos outros três tributos, em ordem de importância, IPI, PIS e CSLL, o percentual chega a 97%. O fato é de certa forma esperado, pois são os tributos que mais contribuem com a arrecadação federal. A participação dos três primeiros tributos no total da receita administrada pela RFB é de 74,5%, percentual que sobe a 88,4%, com a inclusão dos três seguintes.

A intensidade na qual o tributo está sendo utilizado para realizar gastos tributários pode ser medida pela relação entre a participação da perda de receita (PR) de cada tributo no total da perda (quarta coluna da Tabela 20) e a participação da receita do tributo no total da receita administrada pela Receita Federal. Essa medida, a que se denomina intensidade do uso (IU), está na última coluna da Tabela 20. O tributo cujo percentual de participação na perda total for superior à participação no total da receita estará sendo mais intensivamente utilizado do que o tributo no qual a primeira participação é inferior à segunda. Quanto maior o IU, mais intensivo é o uso do tributo.

Assim, é possível dizer que o IPI e o AFRMM são os mais intensivamente utilizados. A relação entre as duas participações resulta em 2,28 e 2,30, respectivamente. No caso do IPI, se for considerado apenas o chamado IPI interno, sem incluir a incidência desse imposto sobre as importações, os 2,43 sobem para 3,02.

Após IPI e AFRMM, seguem-se em intensidade de uso, o Cofins e o Imposto de Renda, com 1,36 e 1,20, respectivamente. Em uma abertura um pouco maior do segundo, observa-se que o IRPF é bem mais utilizado que o IRPJ, com relações de 6,19 e 1,53, respectivamente. Já os outros ou são neutros, como o PIS/Pasep (1,02) ou são menos intensivamente utilizados: contribuição previdenciária (0,79), CSLL (0,65), Imposto de Importação (0,39) e IOF (0,35).

A questão da intensidade do uso é relevante por conta do complexo sistema de vinculação de tributos a certas áreas, além da partilha de receitas com os entes federados subnacionais. Destaque-se a esse respeito, a partilha do Imposto de Renda e do IPI com estados e municípios e o financiamento da seguridade social com os recursos das contribuições sociais (Cofins, CSLL e contribuição previdenciária).

À parte a intensidade do uso de cada tributo, é possível ver de modo mais desagregado quais os principais gastos tributários responsáveis pelas perdas de receita de cada tributo. Em alguns tributos, há forte concentração em poucos gastos tributários; em outros, não. Considere-se apenas os três principais tributos, Imposto de Renda, Cofins e contribuição previdenciária, responsáveis por cerca de 80% das perdas de receita com gastos tributários.

Em relação à contribuição previdenciária, apenas três itens respondem por quase 90% das perdas de receita: desoneração da folha de salários (38,7%), Simples Nacional (34,6%), e entidades sem fins lucrativos (15%). Quanto à Cofins, os três principais gastos levam a 60% das perdas: Simples Nacional (30,2%), Agricultura e Agroindústria – Desoneração Cesta Básica (20,7%) e Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio (9%). Já no caso do Imposto de Renda, a concentração é menor, por conta do IRPJ, já que as perdas do IRPF e do IRRF dizem respeito a poucos gastos tributários. Seguem-se os principais gastos que levam a 70% da perda de receita do imposto de renda: Simples Nacional (17,2%), despesas médicas (13,2%), aposentadora por moléstia grave ou acidente (12,1%), isenção da caderneta de poupança (8,5%), aposentadoria de declarante com 65 anos ou mais (7,4%), indenização por rescisão de contrato de trabalho (6,8%) e assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados (5,1%).

### 6.3 Problemas do atual arranjo

O tamanho dos gastos tributários no Brasil, a rapidez com que aumentaram no triênio 2012-2014 e a atual grave situação fiscal do país requerem que se analise mais detidamente os mecanismos de controle desses gastos, que atuam não apenas na fase de introdução (ou ampliação) no ordenamento, mas, também, durante sua vigência, especialmente no que tange à avaliação dos resultados alcançados<sup>32</sup>.

Em relação aos mecanismos de controle da introdução do gasto no ordenamento, cabe referência a dois dispositivos. O primeiro é o § 6º do art. 150 da Constituição Federal, que determina que as desonerações tributárias sejam feitas mediante lei específica que trate exclusivamente do tributo desonerado ou de desoneração. Entretanto, benefícios tributários foram introduzidos pelos Poderes Executivo e Legislativo por meio de medidas provisórias, em desrespeito à reserva absoluta de lei em sentido formal, tratando ainda de matérias não previstas no comando constitucional.

O outro dispositivo é o art. 14 da LRF que prevê que as propostas de concessão ou ampliação de benefícios tributários venham acompanhadas de estimativa de perda de receita. Caso a perda não esteja considerada na previsão de receita do orçamento, as propostas devem estar acompanhadas de medidas compensatórias dirigidas ao aumento de receita. A exigência visa criar condições para que cada esfera de governo cumpra suas metas fiscais. Entretanto, a aplicação do comando foi muitas vezes flexibilizada, com certas interpretações a respeito da melhor forma de atender à exigência da compensação.

Afora os dois dispositivos citados, dirigidos ao controle da criação de novos gastos tributários, o ordenamento brasileiro não conta com outros regramentos relevantes dirigidos diretamente ao conjunto dos gastos já existentes. A exigência de metas fiscais para as três esferas de governo prevista no § 1º do art. 4º da LRF poderia exercer controle indireto sobre o total de gastos tributários, mas os mecanismos de controle e ajuste desta lei estão mais voltados aos gastos diretos, a exemplo do art. 9º que trata da limitação de empenho e movimentação financeira e dos arts. 18 a 23, voltados para as despesas de pessoal. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, reforçou ainda mais esse controle, ao estabelecer limite anual de expansão dos gastos federais. Na verdade, na ausência de sujeição a controle mais efetivo, o gasto tributário

---

<sup>32</sup> Essa seção tomou como base os relatórios de dois acórdãos do TCU, destinados a analisar a governança dos gastos tributários: Acórdão nº 1.205/2014- TCU-Plenário e Acórdão nº 793/2016-TCU-Plenário.

torna-se um possível canal para contornar os limites dirigidos às despesas, já que funciona, em certa medida, como substituto dos gastos diretos.

O ordenamento brasileiro também não conta com regras de aplicação geral para disciplinar os gastos tributários em aspectos como gestão, monitoramento, prazos de validade e avaliação. Na ausência dessas regras, os gastos operam dos mais variados modos, alguns mais propensos ao monitoramento e avaliação, outros menos.

Condição necessária, mas não suficiente, para que determinado gasto tributário seja adequadamente monitorado e avaliado é a existência de um órgão gestor formalmente designado. Ocorre que a legislação instituidora de muitos benefícios tributários é omissa a esse respeito, especialmente no caso dos chamados benefícios de autofruição, cuja intervenção da administração pública é mínima<sup>33</sup>. Isso ocorre mesmo que o benefício diga respeito à determinada área de atuação do governo federal, como saúde, educação e ciência e tecnologia, e que, portanto, envolve necessariamente um órgão setorial responsável. Já os gastos tributários que requerem contraprestações dos beneficiados possuem usualmente órgãos gestores, mas a gestão normalmente não se dá de modo adequado, por falta de regras ou mesmo de clareza a respeito do papel do órgão como gestor.

Em relação à questão da gestão dos gastos tributários, assim como na fase de criação e ampliação dos novos gastos tributários, parece prevalecer certa indefinição na partilha de atribuições entre os órgãos centrais e setoriais. Vale observar que a RFB não se destina a gerir gasto tributário, espécie de política pública normalmente afeita a um órgão setorial. Sua atribuição consiste em fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias, eventualmente identificando usufruto impróprio de benefício.

A avaliação dos resultados também não é comum, até porque os gastos tributários não são estruturados de modo a viabilizar essa tarefa, que requer a clara identificação de objetivo, indicador e meta. Também não é usual a presença de alguma espécie de prazo, a exemplo de prazo de vigência, revalidação ou avaliação periódica, que abra a oportunidade de analisar o benefício, eventualmente propondo correções ou simplesmente o encerramento. Vale observar que os gastos tributários, diferentemente dos gastos diretos, não são anualmente submetidos ao rito de aprovação do orçamento que, mal ou bem, possibilita alguma discussão sobre o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Enfim, uma vez criados, os gastos tributários tendem a permanecer indefinidamente no ordenamento, pois as regras e práticas não são arquitetadas para testá-los de algum modo. Diante dessa perpetuação, e de certa facilidade em se introduzir novos gastos tributários ou ampliar os já existentes, cria-se uma propensão à ampliação das perdas de receita e das distorções associadas a esses gastos.

Em vista dessa possível propensão à expansão, cabe apontar alguns possíveis riscos associados a esse processo. Os gastos tributários podem elevar a regressividade do sistema tributário, especialmente quando associados ao imposto de renda, pois beneficiam a parcela minoritária da população com renda mais alta.

Outra desvantagem é o possível aumento da ineficiência na alocação dos recursos públicos. Aqui, novamente, pesa a falta de mecanismos adequados de controle e avaliação. Sem o desafio criado por esses mecanismos, as ineficiências não são corrigidas pela correção de rumo ou revogação. Vale observar que a verificação dos resultados alcançados com o uso desses gastos já é naturalmente complexa, pois muitas vezes buscam induzir os indivíduos ou as empresas a tomarem certas decisões que ocorrem inteiramente na órbita privada.

---

<sup>33</sup> Nesses casos, não há processo concessório, pois o próprio contribuinte, no momento do cálculo do tributo, verifica o enquadramento na regra desonerativa, cumpre os requisitos se houver e usufrui o benefício. Em alguns casos, há a exigência de habilitação prévia na RFB, mas, uma vez obtida, o procedimento torna-se automático.

Tomados em conjunto, a difusão de gastos tributários pode também elevar a complexidade da estrutura tributária, com o consequente aumento do custo do cumprimento das obrigações tributárias e do risco de evasão e elisão fiscal. A complexidade dificulta ainda a verificação da funcionalidade de todo o sistema e a avaliação dos resultados de cada gasto tributário individualmente considerado, dada as interconexões entre eles. Vale observar que todos esses efeitos negativos são diretamente proporcionais ao número de gastos tributários existentes, ainda que possa ser baixa a perda de receitas individualizada.

Ademais, quanto maior a perda total de receita gerada pelos gastos tributários, maior a tributação requerida dos grupos não favorecidos para o financiamento adequado das atividades estatais. A rigor, a análise da conveniência de um novo gasto tributário ou do conjunto dos gastos existentes que, por definição, dirigem-se à parcela dos contribuintes, precisaria levar em conta também a opção pela redução da tributação incidente sobre o conjunto dos contribuintes. A comparação é especialmente importante quando a carga tributária é elevada e tende a causar distorções mais expressivas.

Por fim, sem o devido controle, o total dos gastos tributários pode afetar o equilíbrio das contas públicas, do mesmo modo que a expansão do gasto direto. Vale observar que se já é difícil estimar as perdas de receita geradas pelos gastos tributários existentes, mais difícil ainda é prever as perdas futuras ou mesmo do ano em curso, o que traz importantes desafios para o alcance de metas fiscais.

Como última observação, o diagnóstico aqui apresentado se refere ao governo federal. Embora os estudos sobre a situação dos gastos tributários no âmbito dos estados e municípios sejam mais raros, as evidências indicam que esses entes talvez estejam em estágio mais atrasado do que o alcançado pelo governo federal. Basta ver que a grande maioria dos estados e municípios não apresenta sequer o demonstrativo de benefícios tributários previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, com o grau de detalhamento pressuposto pelo comando.

**Tabelas fiscais**
**TABELA 21. CENÁRIO FISCAL DE CURTO PRAZO (EM R\$ BILHÕES E % DO PIB)**

Discriminação	2017		2018									
	Realizado		LOA		Decreto 9.276/18		Decreto 9.323/18		IFI		IFI - Decreto 9.323/18	
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	Diferença %
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>1.383,1</b>	<b>21,1</b>	<b>1.462,1</b>	<b>21,0</b>	<b>1.460,7</b>	<b>21,0</b>	<b>1.462,9</b>	<b>21,1</b>	<b>1.461,8</b>	<b>21,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,1</b>
I.1 - Receita Administrada pela RFB	835,6	12,7	890,3	12,8	880,9	12,7	894,0	12,9	891,3	12,8	-2,7	-0,3
I.2 - Incentivos Fiscais	-1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
I.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	374,8	5,7	405,3	5,8	403,3	5,8	395,7	5,7	398,4	5,7	2,7	0,7
I.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	174,1	2,7	166,5	2,4	176,4	2,5	173,2	2,5	172,0	2,5	-1,1	-0,6
<b>II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>228,3</b>	<b>3,5</b>	<b>244,2</b>	<b>3,5</b>	<b>243,9</b>	<b>3,5</b>	<b>246,1</b>	<b>3,5</b>	<b>241,7</b>	<b>3,5</b>	<b>-4,4</b>	<b>-1,8</b>
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)</b>	<b>1.154,7</b>	<b>17,6</b>	<b>1.217,8</b>	<b>17,5</b>	<b>1.216,8</b>	<b>17,5</b>	<b>1.216,9</b>	<b>17,5</b>	<b>1.220,1</b>	<b>17,5</b>	<b>3,3</b>	<b>0,3</b>
<b>IV. DESPESA TOTAL</b>	<b>1.279,0</b>	<b>19,5</b>	<b>1.373,4</b>	<b>19,8</b>	<b>1.371,6</b>	<b>19,7</b>	<b>1.374,3</b>	<b>19,8</b>	<b>1.361,9</b>	<b>19,5</b>	<b>-12,4</b>	<b>-0,9</b>
<b>IV.1 Despesas Obrigatórias</b>	<b>557,2</b>	<b>8,5</b>	<b>1.091,4</b>	<b>15,7</b>	<b>1.090,1</b>	<b>15,7</b>	<b>1.093,1</b>	<b>15,7</b>	<b>1.089,1</b>	<b>15,6</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,4</b>
IV.1.1 Benefícios Previdenciários	557,2	8,5	596,3	8,6	592,4	8,5	592,4	8,5	588,4	8,4	-4,0	-0,7
IV.1.2 Pessoal e Encargos Sociais	284,0	4,3	296,9	4,3	302,6	4,4	302,6	4,4	303,1	4,3	0,5	0,2
IV.1.3 Abono e Seguro Desemprego	54,5	0,8	62,6	0,9	56,9	0,8	56,9	0,8	56,4	0,8	-0,5	-0,9
IV.3.4 Auxílio CDE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-
IV.3.5 Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
IV.1.4 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	53,7	0,8	56,0	0,8	55,9	0,8	55,9	0,8	56,3	0,8	0,4	0,6
IV.1.5 Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	5,2	0,1	5,5	0,1	5,6	0,1	5,6	0,1	5,0	0,1	-0,6	-9,9
IV.1.6 Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	13,9	0,2	11,5	0,2	12,3	0,2	13,7	0,2	13,0	0,2	-0,7	-4,8
IV.1.7 FUNDEB (Complem. União)	13,1	0,2	14,1	0,2	13,7	0,2	13,8	0,2	13,3	0,2	-0,5	-3,3
IV.1.8 Fundo Constitucional DF	1,5	0,0	1,7	0,0	1,7	0,0	1,7	0,0	1,5	0,0	-0,2	-9,1
IV.1.9 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00)	3,9	0,1	1,9	0,0	1,9	0,0	1,9	0,0	3,9	0,1	1,9	101,1
IV.1.10 Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	10,7	0,2	14,6	0,2	15,1	0,2	15,1	0,2	15,1	0,2	0,0	0,0
IV.1.12 FIES	6,2	0,1	5,3	0,1	3,8	0,1	5,2	0,1	5,2	0,1	0,0	-0,4
IV.1.11 Subsídios, Subvenções e Proagro	18,7	0,3	20,3	0,3	22,3	0,3	22,2	0,3	19,6	0,3	-2,6	-11,8
IV.1.13 Outras Despesas Obrigatórias	3,9	0,1	4,8	0,1	6,0	0,1	6,2	0,1	8,4	0,1	2,2	35,0
<b>IV.2 Despesas com controle de fluxo</b>	<b>252,5</b>	<b>3,8</b>	<b>282,0</b>	<b>4,1</b>	<b>281,5</b>	<b>4,1</b>	<b>281,2</b>	<b>4,0</b>	<b>257,8</b>	<b>3,7</b>	<b>-23,4</b>	<b>-8,3</b>
<b>V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
<b>VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL</b>	<b>-124,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-155,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-154,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-157,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>-141,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>15,6</b>	<b>-9,9</b>

TABELA 22: ESTRUTURA DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (EM R\$ MILHÕES E VARIAÇÃO EM TERMOS REAIS)

Rubricas	Mensal					Acumulado no Ano				
	Part. %	mar/18	mar/17	Var.	Var. %	Part. %	mar/18	mar/17	Var.	Var. %
Receita Bruta (A)	100,0	107.048	105.165	1.883	1,8	100,0	369.483	342.787	26.696	7,8
Administrada	63,4	67.868	63.861	4.007	6,3	66,3	244.987	221.780	23.207	10,5
Previdenciária	27,5	29.454	29.662	-207	-0,7	23,9	88.300	86.444	1.856	2,1
Não administrada	9,1	9.726	11.642	-1.916	-16,5	9,8	36.197	34.564	1.633	4,7
Transferências a E&M (B)	100,0	17.772	15.684	2.088	13,3	100,0	65.530	60.386	5.144	8,5
Transferências Constitucionais	80,6	14.326	12.551	1.775	14,1	79,0	51.771	48.220	3.552	7,4
Fundos Constitucionais	3,8	680	621	59	9,5	3,1	2.029	2.074	-45	-2,2
Salário Educação	5,5	975	967	8	0,8	5,6	3.654	3.602	53	1,5
Compensações Financeiras	9,9	1.754	1.522	231	15,2	11,3	7.422	5.814	1.608	27,7
CIDE – Combustíveis	0,0	0	0	0	-	0,6	425	446	-21	-
Demais	0,2	37	22	15	70,3	0,3	228	231	-3	-1,3
Receita Líquida (C=A-B)	-	89.277	89.481	-205	-0,2	-	303.953	282.401	21.552	7,6
Despesa Total (D)	100,0	114.104	100.966	13.138	13,0	100,0	316.934	302.367	14.566	4,8
Pessoal	22,7	25.907	21.796	4.111	18,9	23,4	74.099	69.138	4.961	7,2
Transferência de Renda	54,9	62.591	57.075	5.517	9,7	55,5	175.803	166.967	8.836	5,3
Benefícios Previdenciários	43,5	49.581	43.047	6.534	15,2	43,3	137.352	127.472	9.880	7,8
Abono e Seguro Desemprego	5,0	5.719	7.023	-1.304	-18,6	5,4	17.046	18.552	-1.507	-8,1
Benefícios assistenciais	4,2	4.783	4.522	261	5,8	4,4	13.901	13.448	453	3,4
Bolsa Família	2,2	2.508	2.483	25	1,0	2,4	7.505	7.495	10	0,1
Subsídios e Subvenções (ampliado) <sup>1</sup>	1,1	1.293	1.255	38	3,0	3,0	9.478	12.792	-3.313	-25,9
Agronegócio	0,1	104	-160	265	-165,0	1,0	3.127	4.288	-1.161	-27,1
MCMV	0,1	58	77	-19	-25,1	0,1	234	241	-7	-2,8
Compensação ao RGPS	0,8	867	1.094	-228	-20,8	0,8	2.644	3.230	-585	-18,1
Investimentos (PSI)	0,0	1	5	-3	-68,5	0,9	2.829	4.495	-1.666	-37,1
Demais	0,2	263	239	23	9,8	0,2	643	538	106	19,6
Discricionárias (exceto Bolsa Família)	15,9	18.139	15.572	2.567	16,5	13,2	41.819	38.590	3.229	8,4
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1,1	1.240	1.039	201	19,3	0,9	2.815	2.378	437	18,4
PAC (exceto MCMV)	1,4	1.646	1.502	143	9,5	1,1	3.406	3.324	82	2,5
Créditos Extraordinários (exceto PAC)	0,0	41	67	-26	-39,2	0,0	92	241	-149	-61,9
Precatórios e Sent. Judiciais	1,0	1.102	135	968	719,3	0,5	1.606	336	1.271	378,4
Outras de Custeio	1,9	2.146	2.526	-380	-15,1	2,5	7.814	8.600	-786	-9,1
<b>Resultado Primário (C-D)</b>	-	<b>-24.828</b>	<b>-11.485</b>	<b>-13.343</b>	<b>-116,2</b>	-	<b>-12.980</b>	<b>-19.966</b>	<b>6.986</b>	<b>35,0</b>
<b>Tesouro Nacional e Banco Central</b>		<b>-4.701</b>	<b>1.900</b>	<b>-6.601</b>	<b>347,5</b>		<b>36.072</b>	<b>21.062</b>	<b>15.010</b>	<b>-71,3</b>
<b>Previdência Social</b>		<b>-20.127</b>	<b>-13.385</b>	<b>-6.741</b>	<b>-50,4</b>		<b>-49.052</b>	<b>-41.028</b>	<b>-8.024</b>	<b>-19,6</b>

**Projeções da IFI**

	2014	2015	2016	Projeções				
				2017	2018	2019	2020	2021
PIB – crescimento real (% a.a.)	0,5	-3,5	-3,5	1,0	2,7	2,5	2,4	2,0
PIB – nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.259	6.560	6.970	7.418	7.908	8.406
IPCA – acum. (% no ano)	6,4	10,7	6,3	2,9	3,5	3,9	4,1	4,2
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	2,66	3,90	3,26	3,31	3,45	3,55	3,55	3,56
Ocupação - crescimento (%)	1,5	0,2	-1,8	0,0	1,4	1,8	1,8	1,3
Massa salarial - crescimento (%)	2,8	0,5	-3,4	2,3	3,0	2,8	2,6	2,1
Selic – fim de período (% a.a.)	11,75	14,25	13,75	7,00	6,25	7,50	8,50	8,50
Juros reais <i>ex-post</i> (% a.a.)	5,0	3,2	7,0	3,9	2,7	3,5	4,3	4,1
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,56	-1,86	-2,49	-1,69	-1,96	-1,70	-1,12	-0,63
d/q Governo Central	-0,35	-1,95	-2,55	-1,81	-2,03	-1,80	-1,25	-0,78
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	-5,39	-8,37	-6,50	-6,11	-5,10	-5,19	-5,67	-6,21
Resultado Nominal (% do PIB)	-5,95	-10,22	-8,99	-7,80	-7,06	-6,89	-6,79	-6,84
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	56,28	65,50	69,95	74,00	75,79	78,68	81,24	83,51