



**Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal**

## **Acompanhamento dos indicadores fiscais e econômicos**

**Felipe Scudeler Salto (Diretor-Executivo)**

**Josué Alfredo Pellegrini (Analista)**

Brasília, 08 de maio de 2018 (RQE nº 8/2018)

- ❑ A apresentação está dividida em três partes:

Parte I – Sobre a IFI

Parte II – Dados econômicos e fiscais

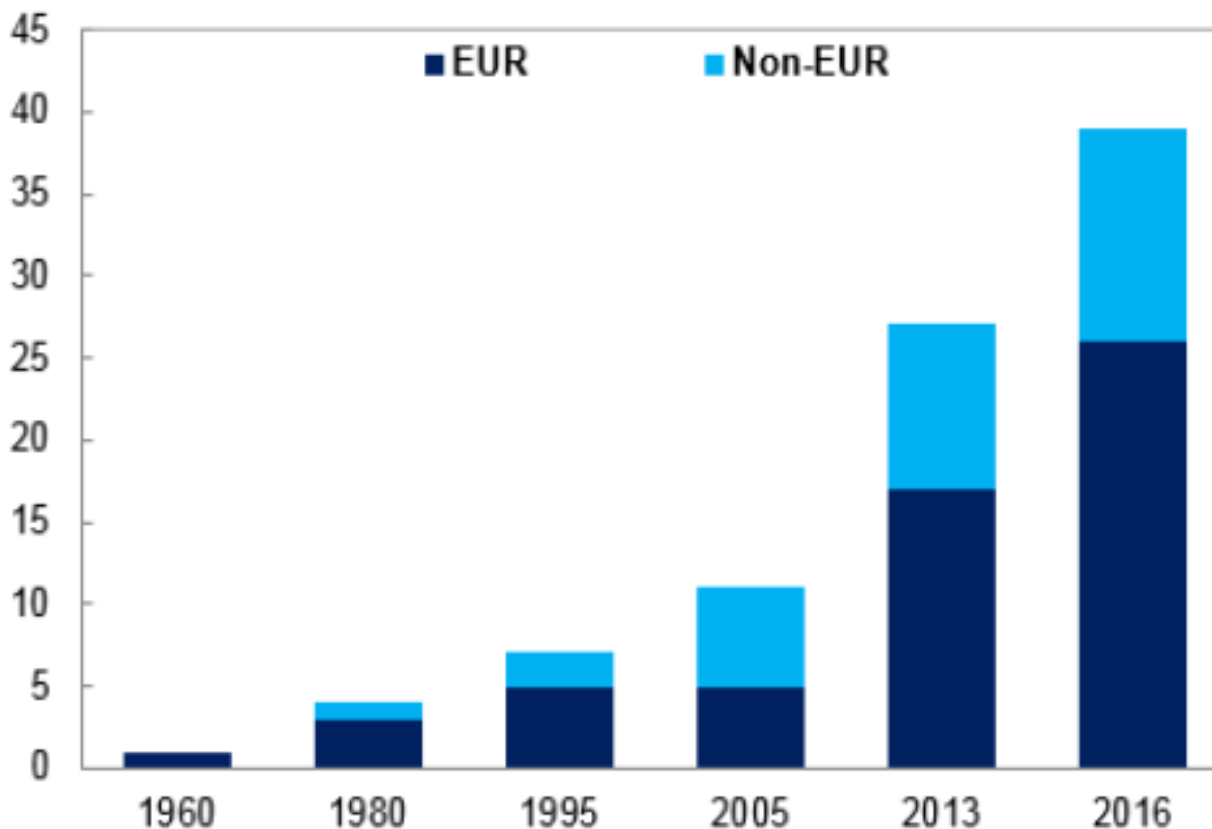
Parte III – A questão do gasto tributário

# Parte I – Sobre a IFI

- ❑ IFIs são instituições públicas com mandato para realizar **análises técnicas e apartidárias** sobre política fiscal e orçamentária com objetivo de:
  - (i) melhorar a **disciplina** fiscal;
  - (ii) promover maior **transparência** das contas públicas e
  - (iii) elevar a **qualidade** do debate público sobre a política fiscal.
  
- ❑ É uma **tendência mundial**: em resposta aos efeitos negativos da crise econômica e financeira de 2008, diversos países, particularmente os que compõem a OCDE, criaram instituições fiscais independentes (por exemplo, Canadá, Austrália e Itália).

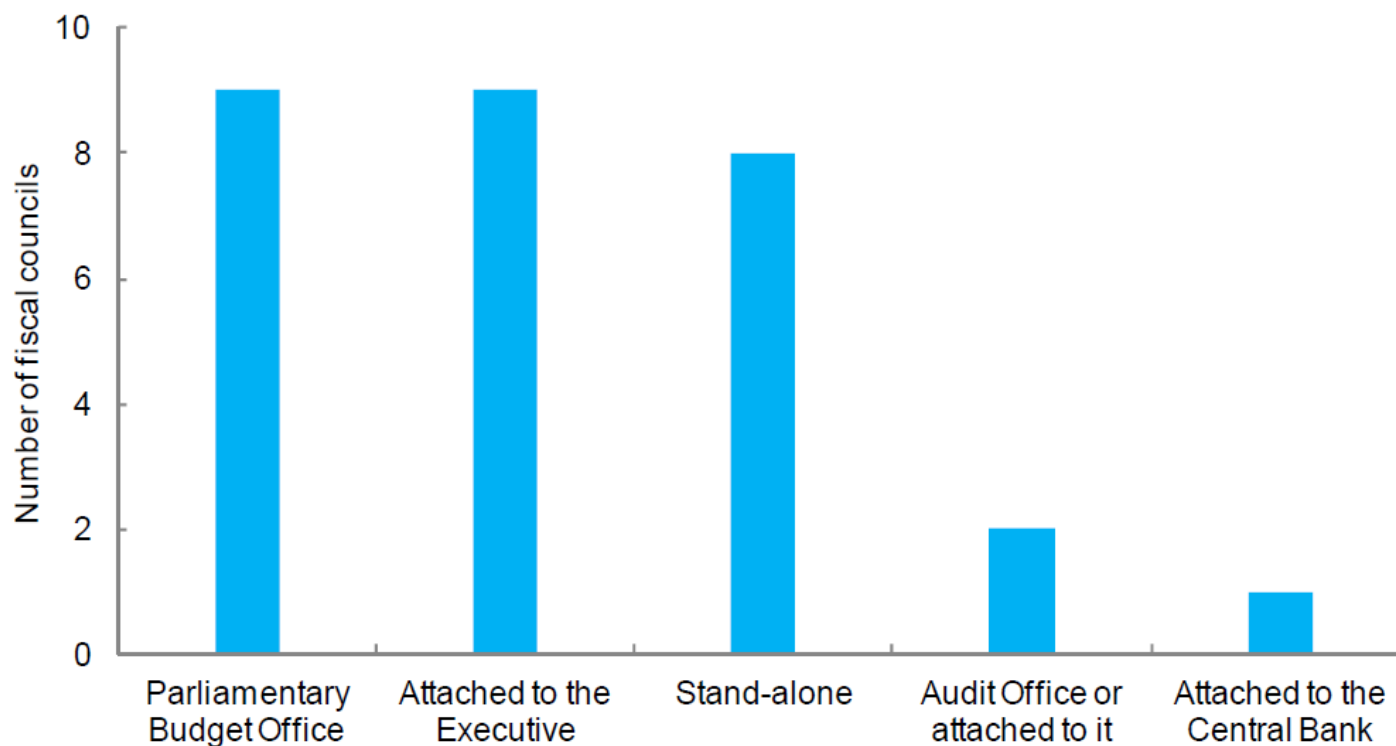
# Crescimento de IFIs nos últimos anos

**Number of Independent Fiscal Councils in the World**



Source: IMF Fiscal Council Dataset. Note: "EUR" is European, "Non-EUR" is non-European.

## Modelos existentes



Source: IMF Fiscal Council Dataset.

## ☐ Funções:

- divulgar suas **estimativas de parâmetros** e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;
- analisar a **aderência do desempenho** de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente
- mensurar o **impacto de eventos fiscais** relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial
- projetar a **evolução de variáveis fiscais** determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público

- Conselho Diretor, composto de três membros (modelo OBR, Reino Unido):
  1. um **diretor-executivo**, indicado pelo Presidente do Senado Federal
  2. um **diretor** indicado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)
  3. um **diretor** indicado pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)
  
- Arguição pública + aprovação pelo Senado Federal
  
- Hoje, a equipe da IFI conta com três economistas



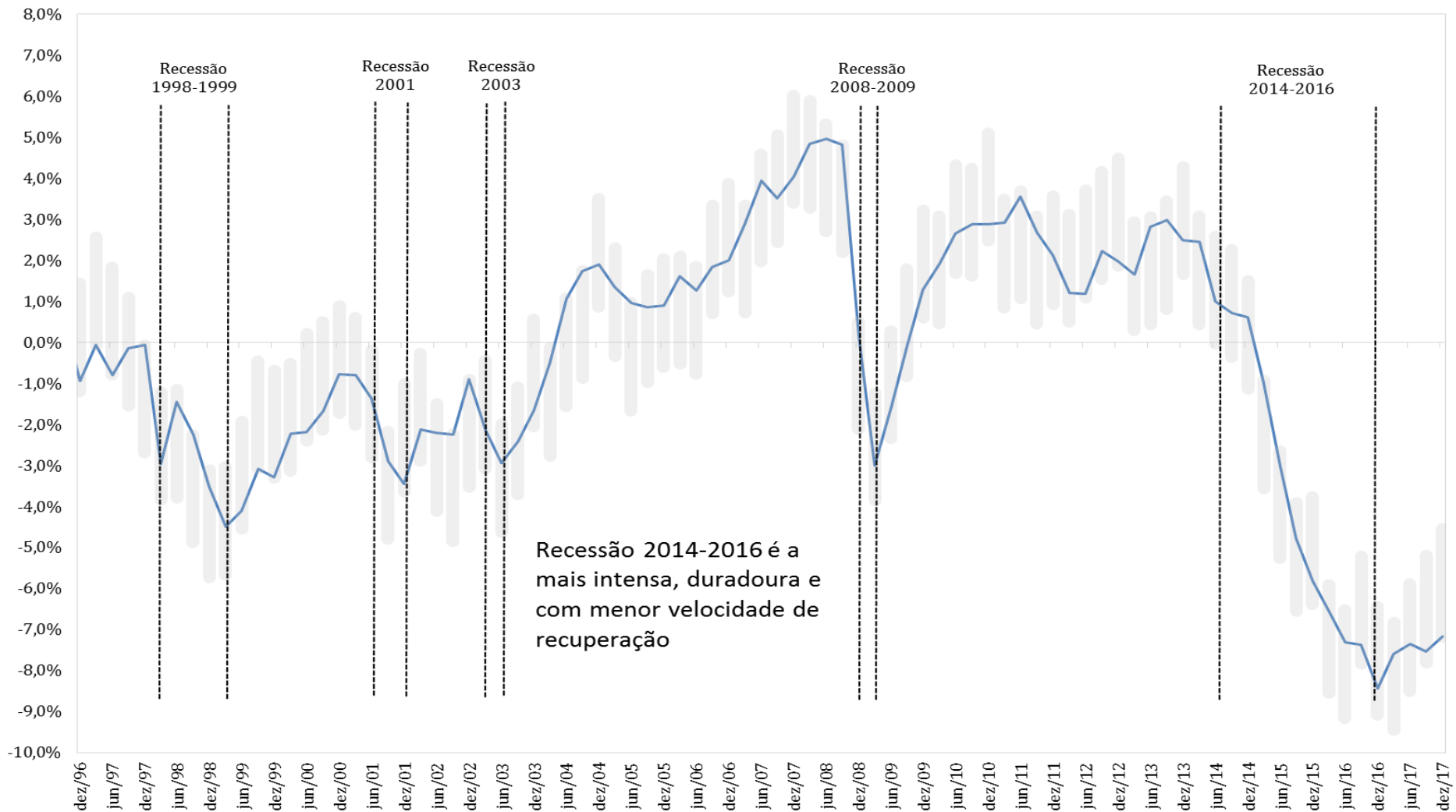
- ❑ Como garantir o mandato de forma independente e apartidária?
  - **Mandato Fixo**
  - O mandato dos membros do Conselho Diretor será de **quatro anos**, não admitida a recondução
  - Os membros do Conselho Diretor só poderão ser exonerados em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar, bem como por voto de censura aprovado pela **maioria absoluta** dos membros do Senado Federal

- ❑ Conselho de Assessoramento Técnico (modelo CBO, Estados Unidos, *ainda não formalizado*)
  - Reuniões bimestrais
  - Até cinco brasileiros de ilibada reputação e notório saber nos temas de competência da Instituição
  - Nomeados pelo presidente do Conselho Diretor por tempo indeterminado

- ❑ A Instituição Fiscal Independente poderá encaminhar, por intermédio da Mesa do Senado Federal, **pedidos escritos de informações** a Ministros de Estado e a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.
- ❑ A recusa, o não atendimento no prazo de trinta dias ou a prestação de informações falsas implicam **crime de responsabilidade**.
- ❑ As instituições oficiais competentes deverão prestar todas as informações **necessárias** ao pleno e adequado desempenho das atribuições da Instituição Fiscal Independente.

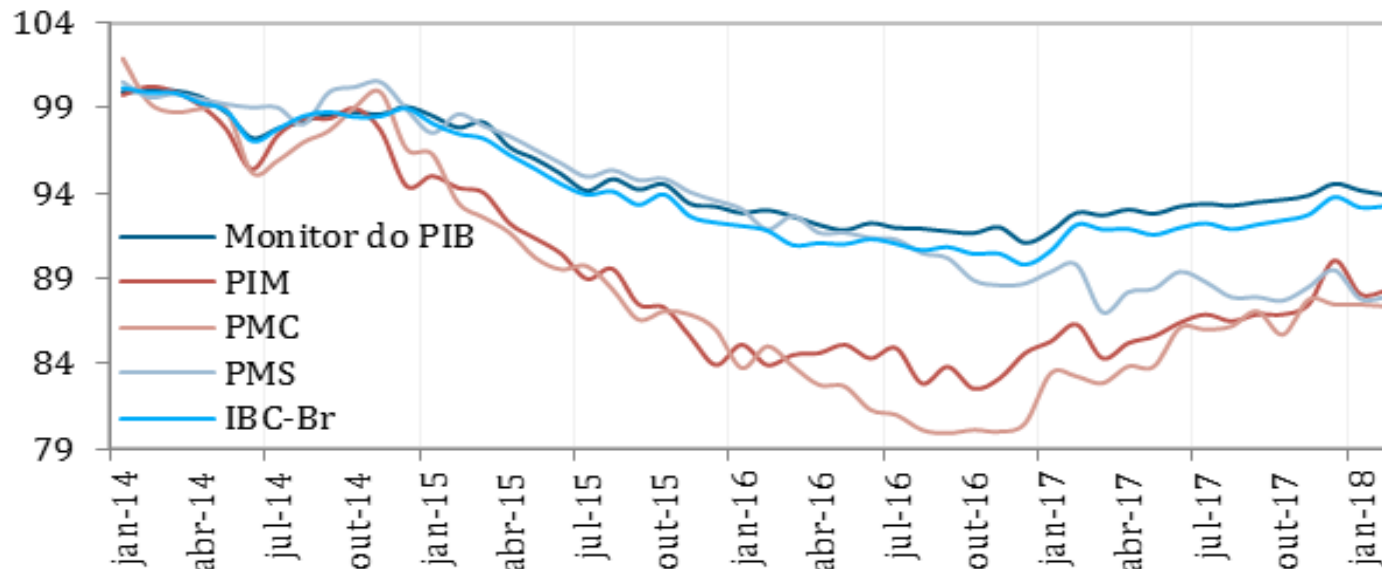
# Parte II – Dados econômicos e fiscais

# Hiato do produto



- O desempenho dos indicadores agregados de atividade econômica em fevereiro **permaneceu fraco**, insuficiente para recuperar as perdas registradas em janeiro.
- Apesar da queda na razão entre crédito e PIB (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, mas ainda incipiente no âmbito do crédito corporativo.

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



Fonte. Banco Central, FGV e IBGE. Elaboração: IFI

# ifi Confiança, incerteza e utilização da capacidade

- Primeiras informações disponíveis sobre o estado da economia no segundo trimestre trouxeram resultados mistos: entre março e abril houve **ampliação do nível de utilização da capacidade instalada** (NUCI) da indústria, **aumento do índice de incerteza** 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.

- A variação positiva do emprego ainda é resultado da ampliação de postos **sem carteira assinada e por conta própria**.
- 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**.

**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.



- 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.
- Elevado nível de ociosidade é um dos fatores que explicam a **trajetória benigna da inflação ao consumidor**.

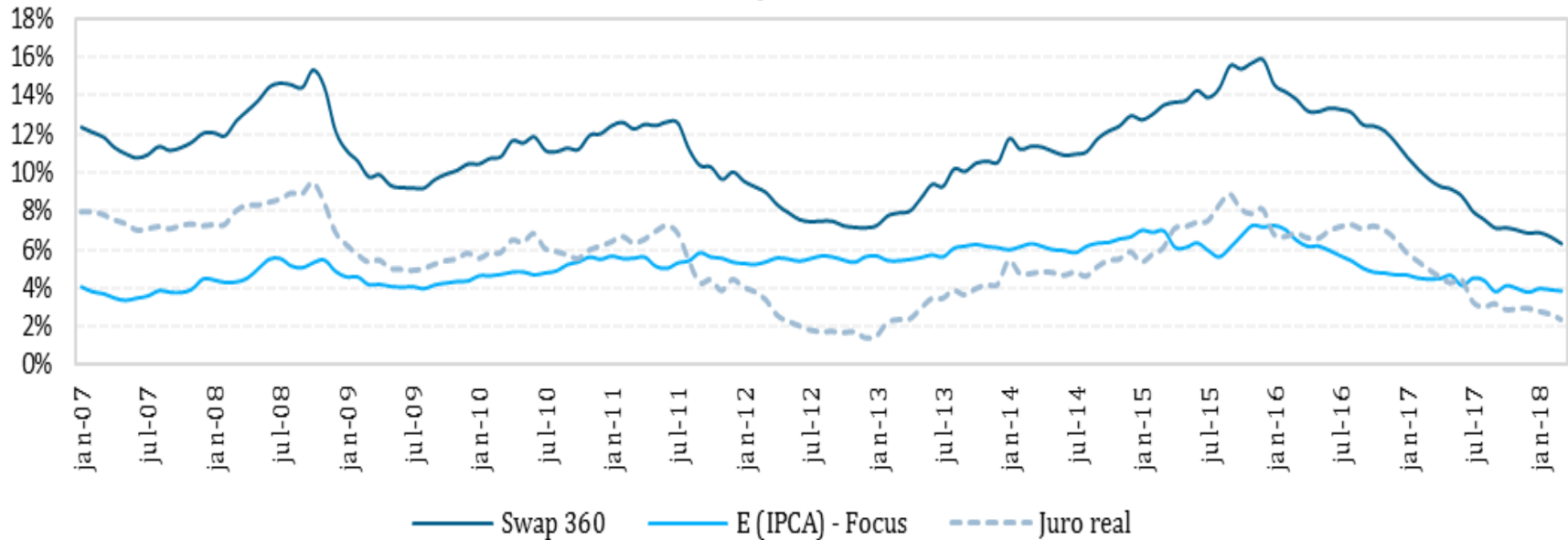
**TABELA 8. INFLAÇÃO AO CONSUMIDOR**

| 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.

- No final de março, a taxa real de juros ex-ante de um ano **alcançou o patamar de 2,4% ao ano**. Essa taxa tem diminuído fortemente. Depois de chegar próximo de 9%, em meados de 2015, figura agora em um dos patamares mais baixos da série histórica, o que deverá estimular o investimento e o consumo a médio prazo.

Gráfico 4. Taxa de juros real ex-ante



Fonte: Anbima e Banco Central. Elaboração: IFI.

- Diante do cenário de expansão lenta da atividade econômica, da abertura do mercado de trabalho e da evolução do índice de incerteza vigente na economia, as estimativas para o desempenho do PIB do ano, obtidas no Boletim Focus, diminuíram ao longo dos últimos meses: 2,69% em janeiro, 2,92% em fevereiro, 2,84% em março e 2,75% em abril.
- **A projeção da IFI segue em 2,7% e poderá ser reavaliada com a incorporação do resultado das contas nacionais referentes ao primeiro trimestre de 2018.**

**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.

- Atualizamos, além do cenário base-1, os parâmetros macroeconômicos dos cenários alternativos (otimista-2 e pessimista-3)

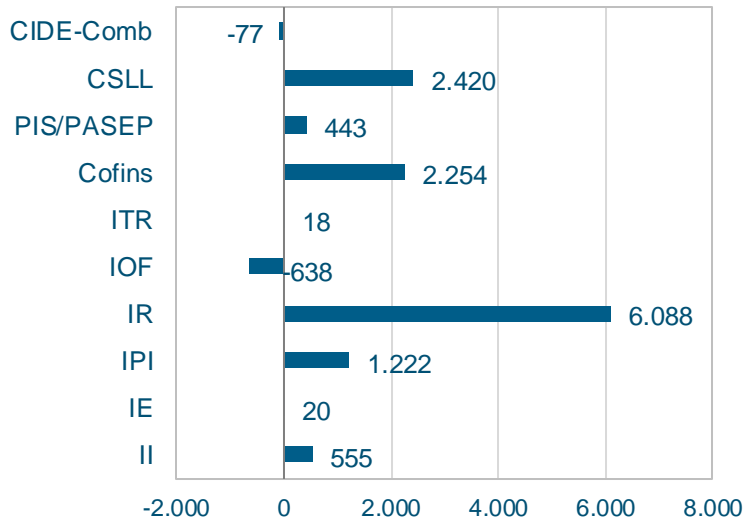
**TABELA 13. ESTIMATIVAS DAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS**

| 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>      |

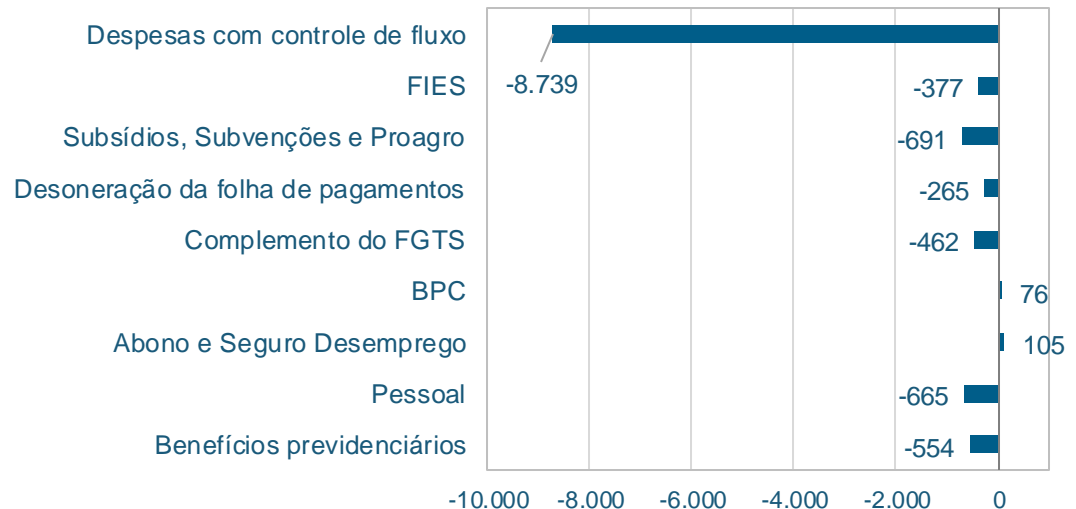
Fonte: IBGE e Banco Central. Elaboração e projeções: IFI.

- Reavaliação do 1º bimestre pouco alterou as projeções fiscais para 2018
- Dados de execução até fevereiro, contudo, mostram **receitas acima do esperado** (6,4% superior à projeção) e **despesas abaixo do previsto** (-5,4%)
- Persistindo o desempenho observado até agora, deverão ocorrer mudanças mais significativas nas próximas revisões oficiais.

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



**Despesas primárias - valores realizados menos previstos - 1B/2018**  
(R\$ milhões)



Fonte: Decreto 9.276/2018. Elaboração: IFI.

- A IFI projeta um **déficit primário de R\$ 141,8 bi em 2018**, R\$ 15 bi inferior à previsão do governo (R\$ 157 bi)
- A diferença se encontra **principalmente na despesa**, em especial nas chamadas despesas com controle de fluxo. Enquanto a IFI projeta crescimento de **2% frente a 2017**, para o governo esse avanço **deverá ser de 11%**.
- Mas cabe observar que parte do valor projetado pelo governo está reservada para absorver riscos fiscais, como a não realização de receitas com a desestatização da Eletrobrás. Desconsiderando a reserva, os números da IFI e do governo ficam mais próximos.

## COMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO – LOA X PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA X IFI (R\$ BILHÕES E % PIB)

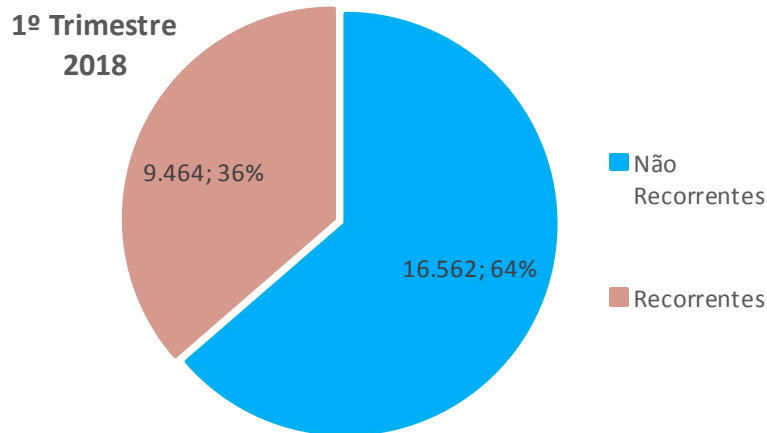
| Discriminação                             | 2018    |       |                  |       |                  |       |         |       | IFI - Decreto 9.323/18 |             |
|---|---------|-------|------------------|-------|------------------|-------|---------|-------|------------------------|-------------|
|   | LOA     |       | Decreto 9.276/18 |       | Decreto 9.323/18 |       | IFI     |       | Valores                | Diferença % |
|   | Valores | % PIB | Valores          | % PIB | Valores          | % PIB | Valores | % PIB |                        |             |
| I. RECEITA TOTAL                          | 1.462,1 | 21,0  | 1.460,7          | 21,0  | 1.462,9          | 21,1  | 1.461,8 | 21,0  | -1,1                   | -0,1        |
| 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        |
| II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA     | 244,2   | 3,5   | 243,9            | 3,5   | 246,1            | 3,5   | 241,7   | 3,5   | -4,4                   | -1,8        |
| III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)               | 1.217,8 | 17,5  | 1.216,8          | 17,5  | 1.216,9          | 17,5  | 1.220,1 | 17,5  | 3,3                    | 0,3         |
| IV. DESPESA TOTAL                         | 1.373,4 | 19,8  | 1.371,6          | 19,7  | 1.374,3          | 19,8  | 1.361,9 | 19,5  | -12,4                  | -0,9        |
| IV.1 Despesas Obrigatórias                | 1.091,4 | 15,7  | 1.090,1          | 15,7  | 1.093,1          | 15,7  | 1.086,4 | 15,6  | -6,7                   | -0,6        |
| IV.2 Despesas com controle de fluxo       | 282,0   | 4,1   | 281,5            | 4,1   | 281,2            | 4,0   | 257,8   | 3,7   | -23,4                  | -8,3        |
| V. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL     | -155,5  | -2,2  | -154,8           | -2,2  | -157,4           | -2,3  | -141,8  | -2,0  | 15,6                   | -9,9        |

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

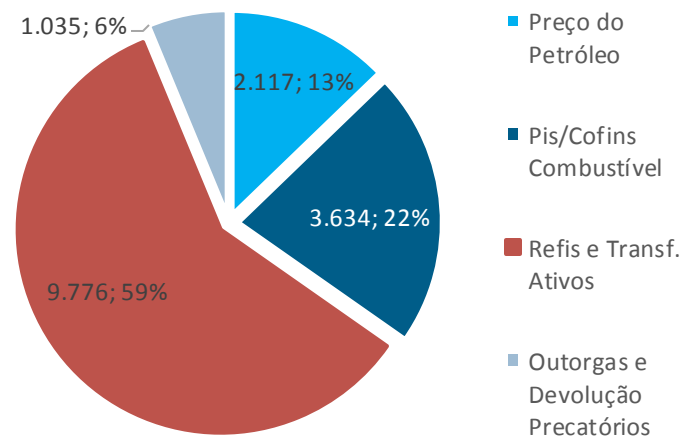
# Evolução das receitas

- Receita bruta registra **crescimento real de 7,6%** ou R\$ 26 bilhões no trimestre ante igual período do ano anterior
- Expansão das receitas com menor correlação com a atividade econômica, de **R\$ 16,6 bilhões**, é substancial
- **Receita recorrente registra avanço real de 2,9%** ou R\$ 9,5 bilhões contra o primeiro trimestre de 2017
- No acumulado do ano, cerca de **65% do avanço da receita decorreu de fatores com baixa correlação com a atividade**

Expansão da receita bruta no trimestre em relação a igual período do ano anterior (em R\$ milhões)



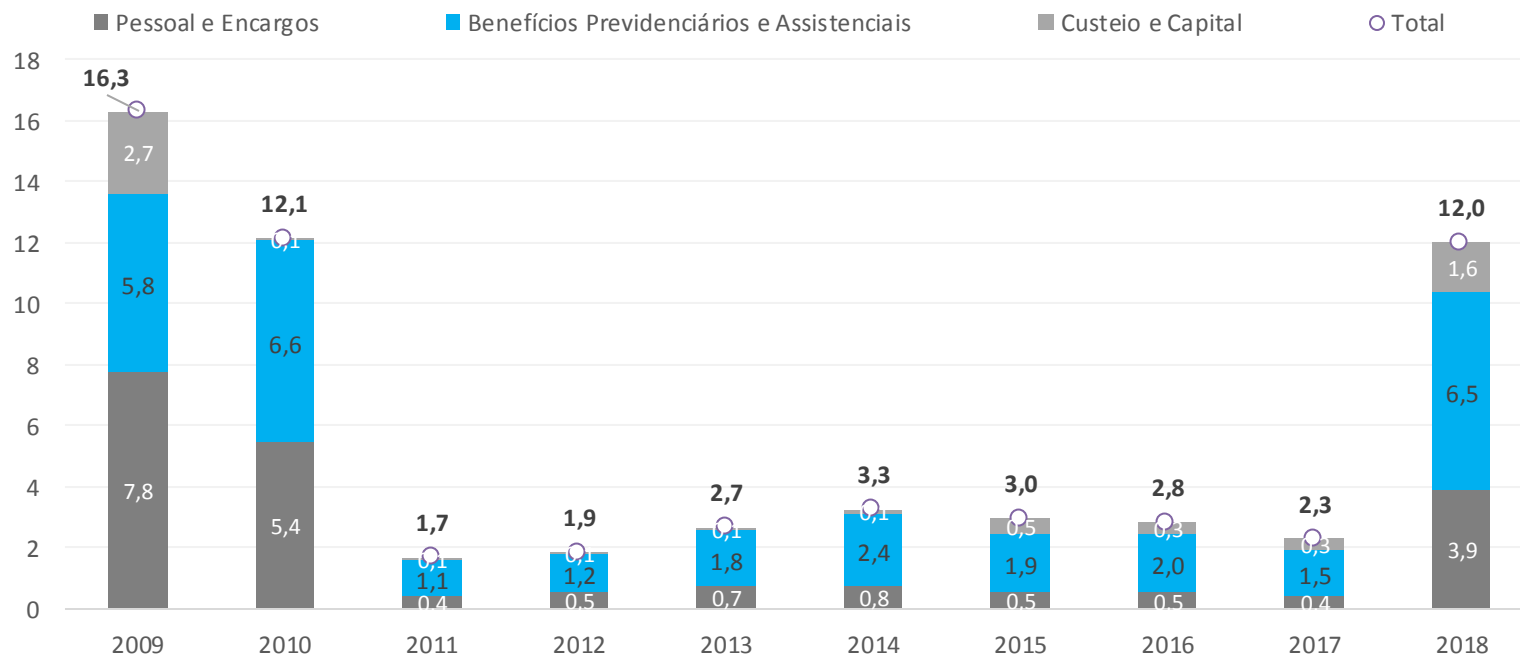
Composição do avanço das receitas com baixa correlação com a atividade econômica no trimestre (em R\$ milhões)



# Evolução das despesas

- Despesa primária registra **crescimento real de 12,6%** ou R\$ 12,7 bilhões em março contra março/17
- Pagamento antecipado de precatórios e sentenças judiciais, de R\$ 10,3 bilhões, puxou elevação da despesa
- No acumulado entre janeiro e março, **a despesa primária cresceu 4,6%** ou R\$ 13,9 bilhões
- Para o acumulado no ano, gasto com precatórios e sentenças **alcança R\$ 12 bilhões**
- Quando excluía estas despesas, **gasto teria avançado 1,4% em termos reais** ou R\$ 4,1 bilhões

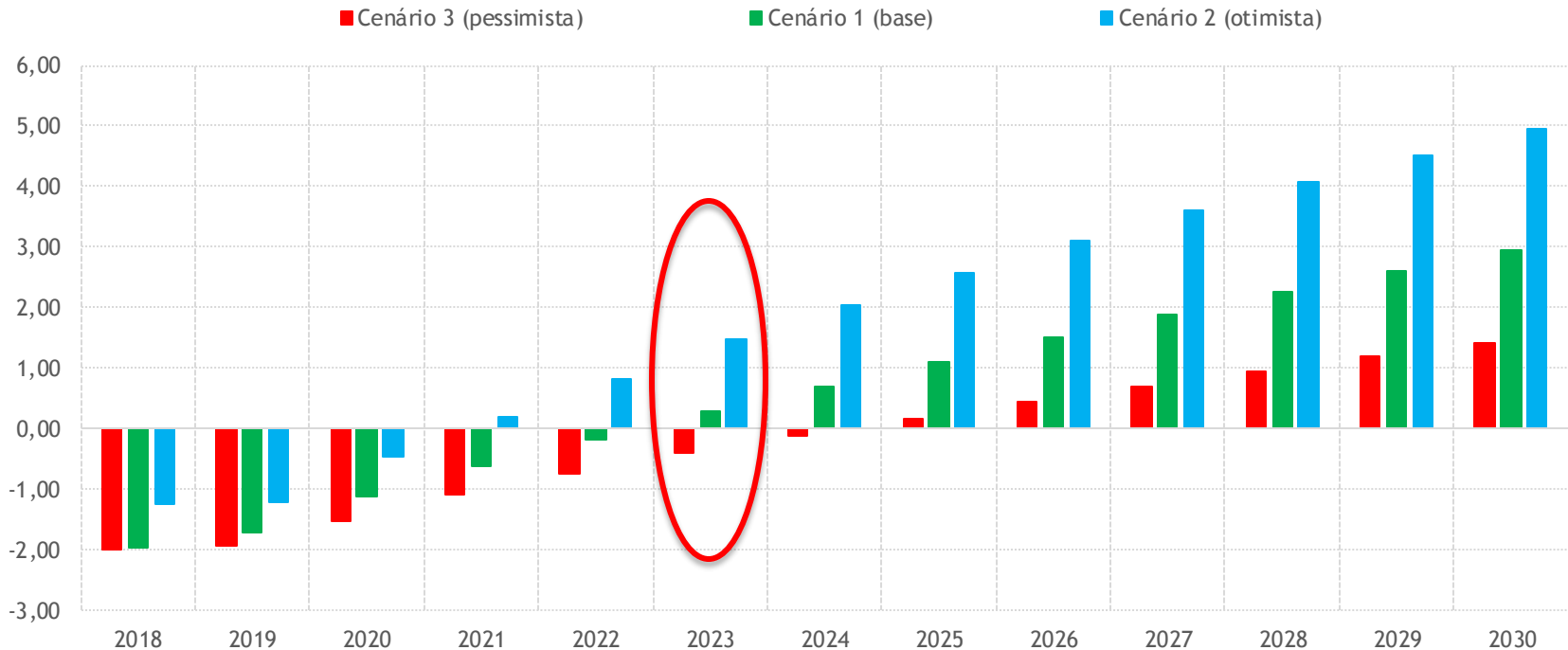
**Evolução Trimestral da Composição do Pagamento de Precatórios e Sentenças Judiciais (em R\$ bilhões)**





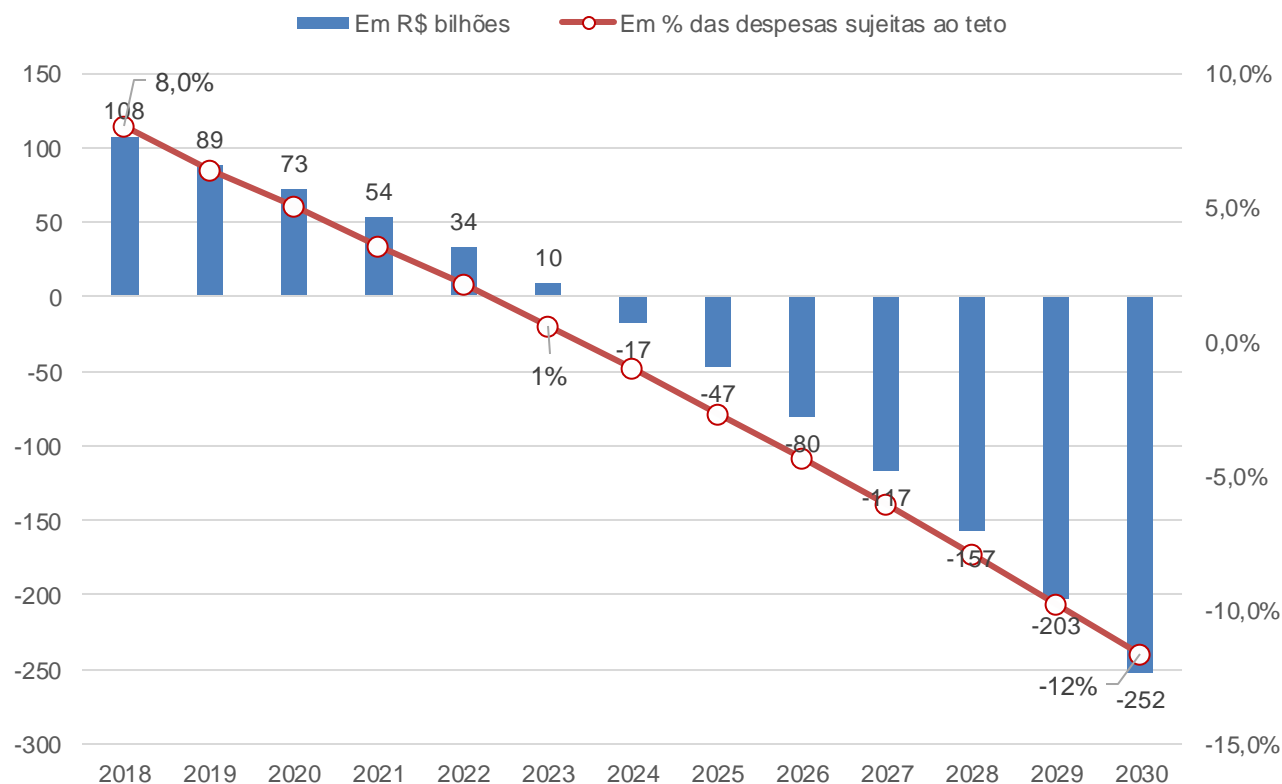
- **Superávit primário só deve voltar em 2023**, no cenário base-1. No cenário otimista-2, superávit ocorre em 2021
- No cenário base, **receita administrada avança 3,1% e 2,8% acima da inflação neste e no próximo ano**, respectivamente. Já a **receita líquida deve registrar crescimento real de 1,9%** em ambos os períodos
- Recuperação do preço do **petróleo** acima dos 65 US\$/ barril favorece desempenho fiscal neste e no próximo ano
- **Receitas com “Refis”** de R\$ 23,5 bilhões este ano e de R\$ 21,3 bilhões em 2019 impactam saldo fiscal

**Evolução do Resultado Primário nos 3 Cenários da IFI (em % do PIB)**



- Margem fiscal deverá atingir seu valor mínimo para efeito de funcionamento dos ministérios e ou operacionalização de políticas públicas já em 2019, **quando devem ocorrer problemas para o cumprimento do teto de gastos**

## Evolução da Margem Fiscal, *proxy* do grau de liberdade da política fiscal para cortes de despesa no curto prazo



- Resultados projetados apontam certa estabilidade das receitas líquidas em relação ao PIB, enquanto as despesas precisarão ajustar-se de **19,45% do PIB para 15,03% do PIB**.
- **Caso o ajuste pelo lado dos gastos não ocorra, medidas alternativas** com mesmo efeito fiscal terão que ser adotadas.

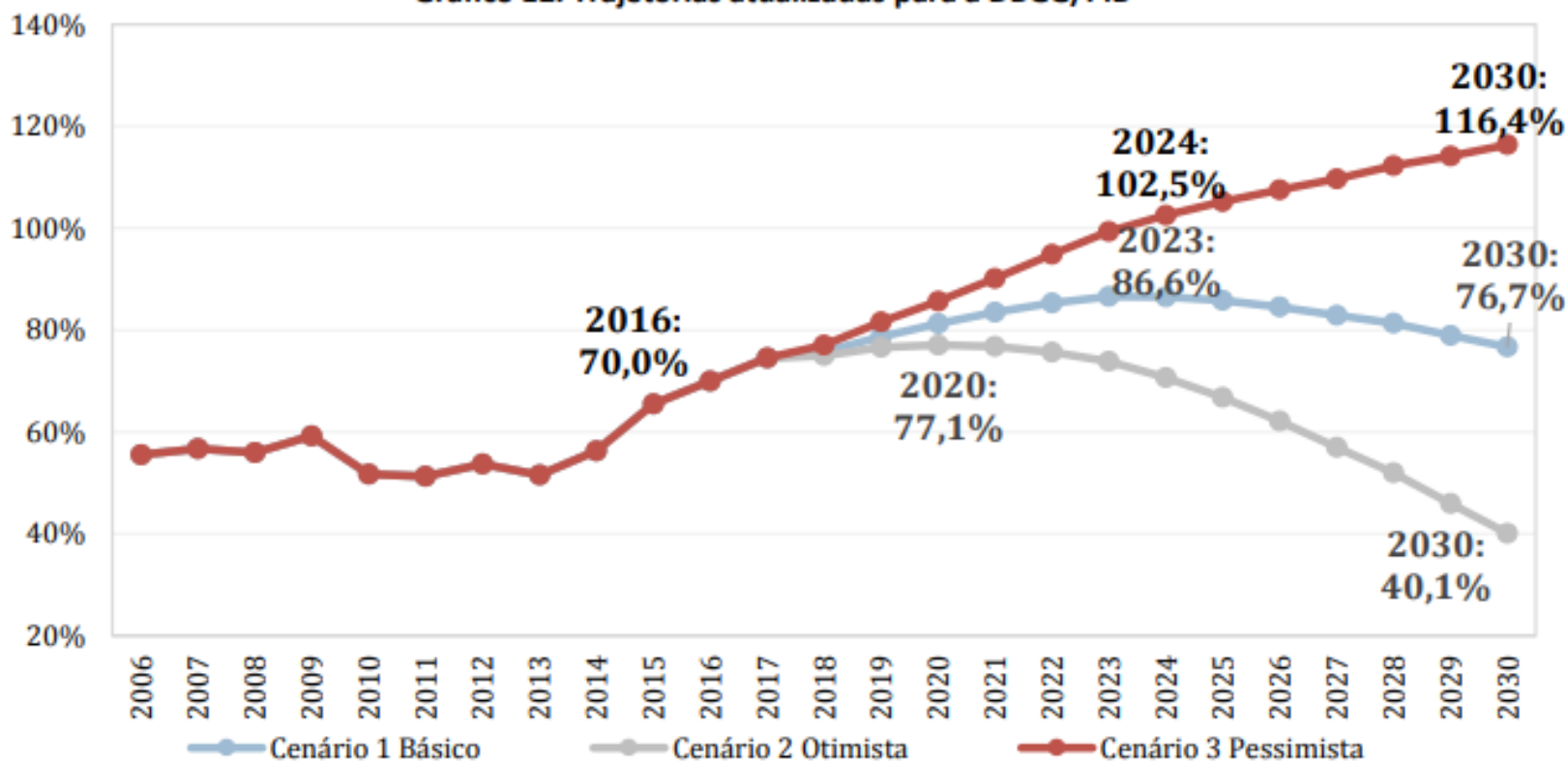
**TABELA 15. PROJEÇÃO DO RESULTADO FISCAL (% DO PIB)**

| Cenário 1 (base)              | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         | 2025         | 2026         | 2027         | 2028         | 2029         | 2030         |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 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        |
| <b>Despesa Primária</b>       | <b>19,45</b> | <b>19,54</b> | <b>19,20</b> | <b>18,72</b> | <b>18,33</b> | <b>17,98</b> | <b>17,60</b> | <b>17,23</b> | <b>16,85</b> | <b>16,49</b> | <b>16,11</b> | <b>15,74</b> | <b>15,38</b> | <b>15,03</b> |
| 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        |

# Projeções para a dívida bruta

- A dívida bruta deve ainda avançar até 86,6% do PIB, no cenário base-1, para então começar a cair, paulatinamente (considerando-se que o ajuste fiscal seja mantido e aprimorado)

**Gráfico 12. Trajetórias atualizadas para a DBGG/PIB**



Fonte: IFI.

# Parte III – A questão do gasto tributário

- ❑ Conceito: gastos tributários são **gastos indiretos** do governo realizados por **intermédio do sistema tributário**, visando atender **objetivos econômicos e sociais** e constituem-se em uma **exceção ao sistema tributário de referência**, **reduzindo a arrecadação potencial** e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.
- ❑ Dificuldades de mensuração:
  - a) **identificar** todas as desonerações do sistema tributário e analisar cada uma delas para **enquadra-las** ou não na categoria de gasto tributário;
  - b) **medir** o gasto tributário, vale dizer, a **perda de receita** dele decorrente.

# Perda de receita da União com gastos tributários

- Foram **R\$ 270,4 bilhões, em 2017**, 20,7% da receita administrada pela RFB ou 4,1% do PIB.
- Houve forte aumento de 3,5% para 4,4% do PIB, de 2012 a 2014, seguido de queda gradual no biênio 2016-2017.
- Junto com o gasto público e a perda da receita com a desaceleração econômica, o aumento do gasto tributário foi um dos responsáveis para **brusca deterioração do resultado primário do governo central**, nos últimos anos.

## 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.                    |       |       |       |       |       |       |       |

# Perda de receita da União com gastos tributários

- Perda de receita por modalidade de gasto tributário: forte concentração em poucos itens - 82,3% do total nos dez primeiros.

| PRINCIPAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS POR MODALIDADE - 2015  |                                      |                              |                               |
|--|--------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Modalidades  | Renúncia de Receita<br>(R\$ milhões) | Participação no total<br>(%) | Participação acumulada<br>(%) |
| Simplex 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                          |
| Total  | 222.121,6                            | 82,25                        |                               |

Fonte: RFB. Elaboração: IFI.



# Perda de receita da União com gastos tributários

## 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> |      |

Fonte: RFB. Elaboração IFI.

\* IU: Relação entre a participação do tributo na perda de receita (PR) e a participação do tributo no total da receita.

## Problemas do atual arcabouço legal: criação ou ampliação dos gastos tributários

- ❑ Ausência de controle adequado na criação de novos gastos tributários ou na ampliação dos já existentes. Interpretação flexível do art. 14 da LRF (estimativa de perda de receita e compensação) e do § 6º do art. 150 da Constituição Federal (reserva absoluta de lei em sentido formal e lei específica).
- ❑ As metas de resultado primário poderiam ser uma forma de controle indireto, **mas podem ser flexibilizadas**. O foco da LRF é o controle dos gastos diretos (limite para despesa de pessoal e contingenciamento), não o controle dos gastos tributários.

- ❑ As regras que regem os gastos tributários **são heterogêneas**, com graus variados de sujeição à mecanismos adequados de gestão e avaliação.
- ❑ **Imprecisão na distribuição de responsabilidades** entre os órgãos setoriais, centrais e de controle, tanto na fase de criação ou ampliação, como de monitoramento dos gastos tributários. A gestão é inadequada e, por vezes, não há sequer um órgão gestor.
- ❑ **Não há um desenho de política pública** que possibilite a avaliação, com objetivo, indicador e meta. Ausência de avaliação periódica.
- ❑ **Ausência frequente de prazo de vigência ou revalidação.** Uma vez que entra no ordenamento, o gasto tributário perpetua-se, o que tende a elevar a perda de receita pública ao longo do tempo.

- ❑ Os inúmeros gastos tributários existentes tornam o sistema tributário mais **complexo, mais vulnerável à elisão e à evasão fiscal e de difícil avaliação.**
- ❑ Os gastos tributários **competem com os gastos diretos**, de tal modo que a introdução de um novo gasto, significa o preterimento de um gasto direto.
- ❑ Os gastos tributários fazem com que toda a carga tributária **recaia sobre os ombros dos contribuintes não beneficiados.**
- ❑ Os gastos tributários permitem **contornar os mecanismos de controle** que incidem sobre os gastos diretos, a exemplo dos limites previstos na LRF e na EC 95/2016.
- ❑ A perpetuação dos gastos tributários existentes impõe **restrições para a criação** ou ampliação de gastos tributários meritórios.

- ❑ **Aprovar norma geral que discipline os gastos tributários novos ou já existentes**, aplicável às três esferas de governo, em aspectos como definição, mensuração, limites, criação e ampliação, responsabilidades, gestão, avaliação e prazo de validade. O disciplinamento poderia ou não estar abrigado na LRF, lei nacional de direito financeiro.
- ❑ Considerar **a previsão de procedimentos específicos na tramitação** de matérias que criem ou ampliem gastos tributários, a exemplo de avaliação conjunta, de acordo com cronograma definido previamente, em sintonia com o cronograma do projeto de lei orçamentária.
- ❑ **Analisar proposições que criem ou ampliem gastos tributários** com aplicação estrita das exigências do art. 14 da LRF e do § 6º do art. 150 da Constituição Federal, levando em conta ainda análise de custo/benefício ou a situação fiscal do país.
- ❑ Avaliar periodicamente determinado gasto tributário, escolhido com base em certos critérios, notadamente no caso do Senado Federal, competente para **avaliar a funcionalidade** do sistema tributário (inciso XV do art. 52).

# Estimativas da Receita Federal para as perdas de receita de projetos em tramitação na CAE (Ofício nº 18/2018)

## PERDAS DE RECEITA DA UNIÃO, ESTIMADAS PELA RECEITA FEDERAL, ASSOCIADAS AOS PROJETOS QUE TRATAM DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA, EM TRAMITAÇÃO NA CAE

|                                   | 2018  | 2019  | 2020  | 2018-2020 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-----------|
| Perdas (R\$ bilhões)              | 205,2 | 222,9 | 238,2 | 666,2     |
| % PIB                             | 2,95  | 3,01  | 3,03  | 3,00      |
| Fonte: RFB e IFI. Elaboração IFI. |       |       |       |           |

## Projeto de Lei nº 155, de 2015 - Complementar

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

**“Art. 14-A.** Considera-se benefício ou gasto tributário para os fins desta Lei Complementar a desoneração legal de tributo, em exceção a sua legislação de referência, que conceda tratamento preferencial a grupos de contribuintes, com o fim de alcançar objetivos de interesse público.

§ 1º – Considera-se como legislação de referência de um tributo a regra geral de sua aplicação, tendo como premissa básica o atendimento a princípios e normas tributárias da Constituição Federal.

§ 2º – É característica do benefício tributário, ou gasto tributário, acarretar renúncia potencial de arrecadação, ou de perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos objetivos de que trata o caput deste artigo.

**Art. 14-B.** O benefício tributário deverá ser instituído, no âmbito de cada ente da Federação, por meio de lei específica, nos termos do § 6º do art. 150 da Constituição, e que contemple explicitamente:

I – objetivos, metas e indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados alcançados;

II – órgão gestor do benefício;

III – vigência de até oito anos e revalidação legislativa a cada quatro anos; e

IV – avaliação a cada dois anos.

**Art. 14-C.** Os entes da Federação deverão divulgar anualmente relatório enumerando cada um dos benefícios tributários vigentes, acompanhados das seguintes informações:

I – lei que os instituiu;

II – informações previstas nos incisos I a IV do art. 14-B; e

III – estimativa da renúncia de receita nos três exercícios anteriores e da previsão da renúncia de receita no exercício em curso e nos dois seguintes.

§ 1º O relatório previsto no *caput* será apreciado pelo respectivo Poder Legislativo juntamente com a lei do orçamento anual e apresentado, tanto quanto possível, com a mesma classificação e abertura das despesas orçamentárias.

§ 2º O relatório previsto no *caput* poderá ser apresentado juntamente com o documento a que se refere o inciso II do art. 5º desta Lei Complementar.

§ 3º A memória de cálculo das estimativas e previsões determinadas no inciso III do *caput* deverá ser disponibilizada em meios eletrônicos de acesso público.

**Art. 14-D.** Os entes da Federação deverão divulgar a avaliação periódica de cada benefício tributário, contendo análise sobre o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos e eventuais correções da meta.

§ 1º A avaliação periódica será apreciada pelo competente Poder Legislativo e Tribunal ou Conselho de Contas, seja quanto ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, seja quanto ao atendimento do disposto nesta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação deverá ser apresentada também ao término do prazo de vigência do benefício e durante a sua revalidação.”

**Art. 2º** Os entes da Federação deverão enviar ao respectivo Poder Legislativo, em até noventa dias a contar da data de aprovação desta Lei Complementar, projeto de lei ajustando as leis instituidoras dos benefícios tributários para que atendam as exigências previstas nos incisos I a IV do art. 14-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**Art. 3º** Esta Lei Complementar entrará em vigor na data da sua publicação.

**Art. 1º:** introduz os seguintes artigos na LRF:

**Art. 14-A:** definição de gasto tributário;

**Art. 14-B:** criação somente com avaliação e prazos;

**Art. 14-C:** divulgação das estimativas das perdas de receita por todos os entes;

**Art. 14-D:** divulgação das avaliações feitas por todos os entes.

**Art. 2º:** adequação das normas relativas aos gastos já existentes por todos os entes.



- **Cumprimento da Regra de Ouro sem uso de subterfúgios**
- **Meta de resultado primário não poderá mais ser ajustada para incorporar gastos**
- **Teto de gastos corre sérios riscos a partir de 2019**
- **Desafio maior é conter avanço do gasto obrigatório**
- **Medidas de ajuste no gasto corrente são importantes e necessárias, incluindo o gasto indireto**
- **Medidas do lado da receita serão necessárias**
- **Solução para problema fiscal é resultante de vários vetores**
- **Não há uma bala de prata**

# Trabalhos feitos e programados

## REALIZAÇÕES DE NOVEMBRO/2016 ATÉ MAIO/2018)

- 16 Relatórios de Acompanhamento Fiscal (RAF)
- 16 Notas Técnicas (NT)
- 5 Estudos Especiais (EE)
- 886 páginas publicadas
- 461 citações na imprensa (TV, jornais, rádio)
- Uso das análises pelos Senadores e pela CAE
- Reuniões e parcerias com FMI, OCDE e Banco Mundial
- Participação dos diretores e equipe da IFI em seminários, dentro e fora do Brasil
  
- Relatório recente da OCDE sobre o Brasil afirmou:

***"O Brasil obteve grande progresso em seu quadro fiscal, incluindo o novo teto de gastos e a recém-estabelecida Instituição Fiscal Independente (IFI), que tem publicado relatórios mensais de grande qualidade, com projeções e cenários fiscais."***

## Alguns temas da AGENDA IFI 2018:

- **Gastos por função – segurança será a primeira área analisada, em linha com a pauta da CAE e do Senado Federal**
- **Renúncias fiscais**
- **Custos dos Poderes (inclusive estados) – demanda da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)**
- **Relacionamento Tesouro-Banco Central**
- **Multiplicador fiscal**
- **Primário recorrente e primário estrutural**
- **Elasticidade receitas x atividade econômica**
- **Dívida líquida, bruta e conceitos internacionais**
- **Conta única e superávit financeiro**
- **Restos a pagar**
- **Regressividade tributária**
- **Observatório dos estados**

**Muito obrigado**

[ifi@senado.leg.br](mailto:ifi@senado.leg.br)