

Relatório de Acompanhamento Fiscal

17 DE AGOSTO DE 2023 • Nº 79

DESTAQUES

- Bacen retirou a incerteza fiscal de seu balanço de riscos, mas pontuou a necessidade de reformas capazes de gerar convergência dos resultados fiscais para as metas.
- Cenário internacional traz riscos para o cenário doméstico de inflação.
- Corte de 50 bps deve ser observado em reuniões futuras do Bacen.
- Números recentes sugerem piora acentuada no resultado primário da União.
- Receitas primárias estão desacelerando em 2023, revertendo movimento observado em 2021 e 2022.
- Crescimento das despesas primárias se intensificou a partir de maio.
- Aperto monetário e incertezas fizeram crescer a participação de pós-fixados na composição da dívida.
- Melhora do ambiente doméstico tem permitido ao Tesouro aumentar as emissões de prefixados.
- Análise de sensibilidade sugere que redução da Selic vai aliviar a despesa de juros e ajudar a cair a dívida.
- O sistema tributário brasileiro demanda mudanças na direção da simplificação, da neutralidade e da justiça tributária
- Os dois pilares orientadores da PEC 45/2019 são: 1) não provocar aumento da carga tributária e 2) repor o atual nível de arrecadação dos impostos sobre o consumo.
- A PEC 45/2019 deverá passar por revisão pelo Senado Federal em relação às exceções feitas e seu impacto na alíquota padrão de referência nacional
- Os estudos, até agora feitos, apontam para uma alíquota padrão do novo IVA dual no intervalo entre 20% a 30% sobre as operações de consumo, nos diferentes cenários



SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretora

Vilma da Conceição Pinto

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carla Cristina Osorio Caldas

Estagiárias

Allanda Martins Dias

Bruna Mayra Sousa de Araújo

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



Melhoria de cenário, ancoragem fiscal e reforma tributária

A Instituição Fiscal Independente (IFI), cumprindo sua missão, estabelecida pela Resolução 42/2016 do Senado Federal, apresenta seu 79º Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF/agosto/2023).

O presente relatório é aberto pela análise sobre a melhoria do cenário macroeconômico à luz da leitura crítica da Ata do Copom – Comitê de Política Monetária, órgão do Banco Central, em sua 256ª Reunião, realizada em 1º e 2 de agosto de 2023. Procurou-se jogar luzes sobre a percepção da Autoridade Monetária em relação a um ambiente mais benigno para a inflação brasileira. Embora tenha ocorrido divergência sobre a magnitude do corte na taxa básica de juros, todos os membros do Copom convergiram no sentido de que os avanços institucionais em curso, particularmente, o arcabouço fiscal e a reforma tributária, e o comportamento do IPCA, permitiam o início do ciclo de afrouxamento da política monetária.

No entanto, apesar de retirarem do balanço de riscos as dúvidas sobre o novo marco de ancoragem fiscal, alertam ser fundamental a persistência no ajuste das contas públicas, mantendo a meta de déficit zero para o Orçamento de 2024 e redobrando esforços para a consolidação das reformas estruturais, o que pode impulsionar o processo de desinflação e a continuidade dos cortes na Selic nos próximos meses. Acompanha esta análise a decomposição do IPCA para a correta visualização dos elementos mais sensíveis à ação da política monetária e, ainda, outros riscos vinculados as alterações do cenário externo (persistência da inflação, aperto monetário e desaceleração do crescimento global). ([Página 4](#)).

Em um segundo momento, analisa-se um fato preocupante, a significativa piora recente no resultado primário do governo central em função da aceleração do ritmo de expansão das despesas combinada com a desaceleração simultânea das receitas. Isto pode tornar ainda mais desafiador para o Governo Federal o alcance da meta fiscal para 2024, estipulada no projeto do novo arcabouço fiscal em apreciação na Câmara dos Deputados. ([Página 7](#)).

Num terceiro plano, o RAF deste mês analisa as perspectivas de alívio nas despesas com os juros sobre a dívida pública a partir da reversão da política monetária contracionista pelo Bacen, facilitando a gestão da dívida por parte do Tesouro Nacional, com a possibilidade, inclusive, de redução do estoque da dívida bruta, a depender do desempenho dos demais fatores condicionantes que influenciam o endividamento governamental. ([Página 12](#)).

Por último, o RAF apresenta, como tópico especial, uma primeira abordagem do tema que certamente irá predominar na agenda decisória do Congresso Nacional nos próximos quatro meses: a reforma tributária. Isto é feito em três momentos: 1) confrontação dos princípios que norteiam a configuração de um bom sistema tributário e a situação vigente no Brasil; 2) descrição analítica das linhas centrais da PEC 45/2019, aprovada pela Câmara dos Deputados e sob análise do Senado Federal; 3) apresentação, a partir de três estudos publicados recentemente, da discussão sobre a calibragem da Alíquota Padrão Nacional de Referência, que regulará a implantação do IVA dual brasileiro (IBS+CBS). ([Página 16](#)).

A IFI dessa forma busca contribuir para o avanço da agenda fiscal brasileira. Boa leitura!

Marcus Pestana
Diretor-Executivo da IFI

Vilma da Conceição Pinto
Diretora da IFI

Balanço de riscos do Bacen e a estratégia de redução do aperto monetário

Vilma Pinto

Na última reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom), decidiu-se pela redução da taxa básica de juros da economia brasileira em 50 basis points (bps). Essa redução era esperada pelo mercado, com incertezas apenas em torno da magnitude do corte. Para as próximas reuniões, no entanto, o Copom sinalizou uma expectativa de continuidade de corte na mesma magnitude com ponderação para os riscos em torno do cenário traçado.

No último Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) da IFI, avaliamos se o ambiente econômico estava favorável ao início do ciclo de afrouxamento monetário. A conclusão principal da análise, ora realizada, era de que, após a decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) de definir as metas para inflação de 2026 em 3,0% e confirmar as metas de 2024 e de 2025 também em 3,0%, todas com intervalo de tolerância de 1,5 ponto percentual (p.p.) para cima e para baixo, criou-se um ambiente propício ao início do ciclo de redução do aperto monetário, mas com incertezas em relação à magnitude desses cortes.

Com a divulgação, pelo Banco Central do Brasil, da Ata da última reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), realizada no início de agosto de 2023, essas incertezas começaram a se dissipar. Nessa reunião, o Comitê decidiu pela redução da taxa básica de juros da economia brasileira em 50 basis points (bps), com sinalização de continuidade de corte na mesma magnitude para as reuniões futuras. Nas palavras constantes na minuta da reunião: “[...] os membros do Comitê concordaram unanimemente com a expectativa de cortes de 0,50 ponto percentual nas próximas reuniões [...]” (Bacen, 2023, pág. 6).

Embora tenha havido unanimidade em relação à sinalização para as reuniões futuras, a decisão tomada pelo Copom para o corte atual não foi unânime. Dos nove membros do Comitê, quatro votaram para um corte de apenas 25 bps e os demais – cinco membros, incluso o presidente –, votaram para um corte de 50 bps. A decisão para o corte ter ficado em 50 bps foi em função da melhora do quadro inflacionário.

A meta para inflação toma como base o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no entanto, na composição desse indicador há itens que são mais sensíveis à atuação da política monetária e há outros que são determinados por outros fatores. Dessa forma, para uma melhor avaliação da efetividade desse processo desinflacionário, é importante avaliar o comportamento da inflação de serviços e dos núcleos de inflação, e também da reancoragem das expectativas para prazos mais longos.

A Tabela 1 mostra a composição do IPCA separando os preços administrados, que sofrem pouca influência das decisões de política monetária, os preços livres e a média dos diversos núcleos de inflação que são monitorados pelo Banco Central e que, por conseguinte, possuem mais sensibilidade aos mecanismos do Bacen para o controle inflacionário.

TABELA 1. COMPOSIÇÃO DO IPCA EM MAIO, JUNHO E JULHO (% A.M. E % A.A.)

Descrição	No mês			Em 12 meses		
	Maio	Junho	Julho	Maio	Junho	Julho
IPCA	0,23%	-0,08%	0,12%	3,90%	3,20%	3,99%
Preços administrados	0,71%	0,06%	0,46%	-0,90%	-1,30%	3,64%
Gasolina	-1,93%	-1,14%	4,75%	-26,50%	-26,80%	-9,28%
Energia elétrica residencial	0,91%	1,43%	-3,89%	-1,30%	1,20%	3,20%
Planos de saúde	1,20%	0,38%	0,78%	17,50%	14,50%	14,11%
Produtos Farmacêuticos	0,89%	-0,32%	0,22%	7,50%	6,50%	6,18%
Preços livres	0,07%	-0,13%	0,01%	5,70%	4,80%	4,14%
Alimentos	0,00%	-1,07%	-0,72%	4,60%	2,90%	0,66%
Serviços	-0,06%	0,62%	0,25%	6,50%	6,20%	5,64%
Industrializados	0,30%	-0,60%	0,12%	5,20%	4,00%	4,22%
Média dos núcleos	0,37%	0,20%	0,18%	6,70%	6,00%	5,60%

Fonte: Bacen e IBGE. Elaboração: IFI.

É possível observar que após um mês de leve deflação na taxa mensal do IPCA, o índice cheio voltou a variar positivamente, chegando à taxa de 0,12% no mês de julho. Os preços administrados foram os que mais contribuíram para o aumento da inflação em julho. O item gasolina apresentou crescimento de 4,75% em julho, refletindo a recomposição de alíquotas tributárias incidentes sobre esse bem. Com isso, a taxa acumulada em doze meses dos preços administrados saltou de -1,3% em junho para 3,64% em julho.

A média dos núcleos monitorados pelo Banco Central – medidas que buscam retirar da inflação total a influência de itens de maior volatilidade –, por sua vez, tem apresentado uma desaceleração na margem, criando um cenário de redução gradual na taxa acumulada em doze meses. Os preços livres voltaram a apresentar crescimento próximo de zero na margem após um período de variação negativa. Dentro desse grupo, o destaque vai para a desaceleração, na margem, para alimentação no domicílio e serviços que apresentaram taxas mensais de -0,72% e 0,25%, em julho, ante -1,07% e 0,62% em junho, respectivamente.

Além disso, a minuta da reunião do Copom também ponderou e pontuou alguns riscos adicionais que podem afetar a expectativa de redução do aperto monetário previsto para as próximas reuniões. No campo da política fiscal, apesar do Copom ter retirado do balanço de riscos a incerteza residual sobre a aprovação do Novo Arcabouço Fiscal (Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93, de 2023), pontuou-se nas discussões do Comitê a persistência de incerteza sobre a superação dos desafios fiscais. Segundo o Bacen, a manutenção do compromisso fiscal externado e a adoção das medidas necessárias para tal cumprimento podem contribuir para que o processo de desinflação ocorra de forma mais rápida.

Neste aspecto, destacam-se três pontos cruciais. O primeiro deles é que estamos nos aproximando da data de apresentação da proposta de orçamento para 2024 (final de agosto) e até o momento nem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – que baliza a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) –, nem o PLP 93/2023, foram aprovados. Na proposta de LDO, consta a meta de déficit zero sinalizada pelo Poder Executivo federal para resultado primário de 2024, e no PLP 93/2023 consta a nova regra de limitação de despesas primárias que substituirá o atual teto de gastos. A não aprovação dessas medidas em tempo hábil à apresentação da peça orçamentária traz prejuízos ao planejamento orçamentário prospectivo, uma vez que o projeto de LOA, conhecido como PLOA, deverá estar amparado em diretrizes que ainda se encontram em discussão no Congresso.

Outro fator de incerteza fiscal corresponde aos instrumentos que serão utilizados pelo governo para alcançar as metas fiscais de 2024. Como pode ser observado na Tabela 2, o cenário de déficit zero ainda não é visto como factível pelo mercado, ao considerar a atual estrutura de receitas e despesas e as possibilidades de incremento e/ou limitação para as despesas primárias em função do Novo Arcabouço Fiscal.

TABELA 2. CENÁRIOS PARA RESULTADO PRIMÁRIO DE 2024 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

	IFI	Boletim Focus	Prisma Fiscal	Tesouro Nacional
Resultado primário (R\$ bilhões)	-105,0	n.d.	-84,8	-150,8
Resultado primário (% do PIB)	-0,9%	-0,8%	-0,8%	-1,3%
Esforço fiscal necessário para alcançar o centro da meta de 2024 (% do PIB):	-0,9%	-0,8%	-0,8%	-1,3%
Esforço fiscal necessário para alcançar o limite inferior da meta de 2024 (% do PIB):	-0,7%	-0,6%	-0,5%	-1,1%

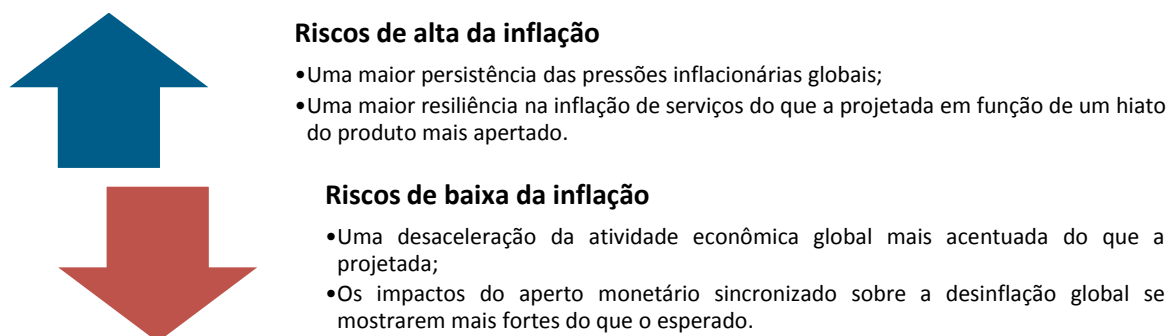
Fonte: Relatório de projeções fiscais da STN (jun-2023), Prisma Fiscal, Boletim FOCUS e IFI. Elaboração: IFI.

A ausência de sinalização clara das fontes de recursos que subsidiarão o cumprimento das metas de deficit zero para o governo central em 2024 ainda é um fator de preocupação para o Bacen. A despeito disso, é importante mencionar as sinalizações em torno de medidas estruturais para ampliação das receitas primárias da União. Na proposta de reforma tributária em curso, discutem-se a manutenção da carga tributária sobre o consumo, mas o Ministério da Fazenda¹ já externou a possibilidade de uma segunda fase de reforma tributária, com foco nos tributos incidentes sobre a renda e sem a restrição de manutenção da carga tributária.

Em que pese esses sinais, os desafios fiscais ainda são persistentes, uma vez que o resultado primário tem apresentado desaceleração na margem e, como consequência, o endividamento público, seja no conceito bruto ou líquido, tem aumentado na comparação com 2022.

Adicionalmente, embora o tom do comunicado tenha sido mais moderado, na avaliação do balanço de riscos para o cenário inflacionário e para as expectativas de inflação, na minuta do Copom, além dos fatores já explorados nessa seção do RAF, também foram destacados alguns riscos de alta e de baixa da inflação. A Figura abaixo sinaliza os riscos mencionados na minuta da reunião e, a seguir, analisam-se brevemente esses componentes.

FIGURA 1. DESTAQUES DO BALANÇO DE RISCOS PARA O CENÁRIO DE INFLAÇÃO



Fonte: Bacen (2023). Elaboração: IFI.

O cenário externo foi destaque no balanço de riscos do Bacen. As pressões inflacionárias e o crescimento moderado nas economias avançadas expõem um ponto de atenção para os potenciais reflexos que este ambiente econômico mais adverso pode exercer no processo de afrouxamento monetário em curso.

De acordo com o *World Economic Outlook*² do Fundo Monetário Internacional (FMI), o crescimento global deve recuar de 3,3% em 2022 para 3,0% em 2023 e 2024. As projeções do Fundo para as economias avançadas, por sua vez, são de crescimento de 2,7% para 2022, desacelerando para 1,5% e 1,4% em 2023 e 2024, respectivamente. Esse cenário se mostra desafiador, uma vez que a subida das taxas de juros para o controle inflacionário tende a pressionar a atividade econômica. De acordo com as projeções do FMI, espera-se que a inflação global caia de 8,7% em 2022 para 6,8% em 2023 e 5,2% em 2024. Os núcleos de inflação deverão cair mais gradualmente e as previsões para a inflação em 2024 foram revisadas pelo FMI para cima.

O Bacen sinalizou que a velocidade dos próximos cortes deve se manter em 50 bps. Dessa forma, a projeção da Selic para o fim do ano, atualmente em 12%, apresenta um viés de baixa. No entanto, a extensão do ciclo de cortes dependerá da continuidade desse processo de desaceleração da inflação, da ausência de novos choques externos e da materialização das medidas fiscais necessárias para o cumprimento do Novo Arcabouço Fiscal. Nosso cenário contempla a Selic, no fim de 2024, atingindo 9,5%.

¹ No relatório de projeções da STN referente ao primeiro semestre de 2023, foi apresentada uma lista de possibilidades de medidas para ganho de receitas. De acordo com o relatório, as medidas já em curso contribuiriam com cerca 0,9p.p. para o primário do próximo exercício, porém, ainda seriam necessários mais 1,4p.p. de medidas adicionais para o cumprimento do centro da meta de 2024. Dentre o rol de possibilidades, a STN cita que “Outras possibilidades são ganhos de arrecadação com a regulação de apostas de quota fixa, o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização de importações e ganhos provenientes da reforma da tributação sobre a renda.” (Pág. 38 do relatório). Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:47466.

² Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2023/Update/July/English/text.ashx>.

Números recentes sugerem piora acentuada no resultado primário da União

Alexandre Andrade e Vilma Pinto

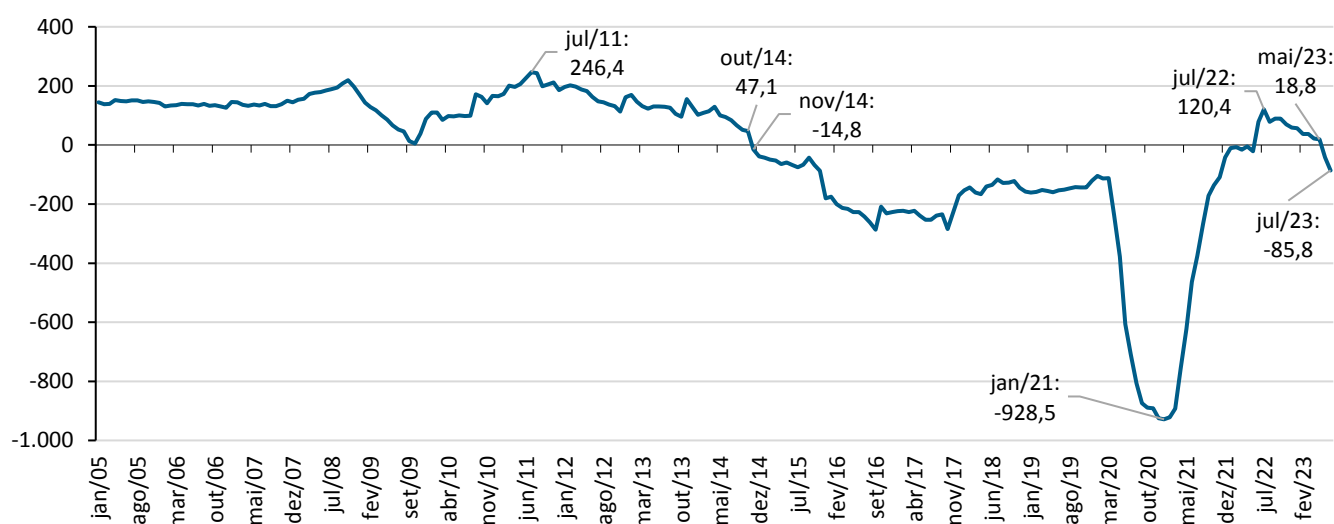
Os números já indicavam piora no resultado primário do governo central nos primeiros meses do ano. A partir de maio, no entanto, as evidências são de que essa piora ficou mais acentuada, com um aumento no ritmo de expansão da despesa, ao mesmo tempo em que as receitas dão sinais de desaceleração.

Por meio dos sistemas Siga Brasil, do Senado Federal, e do Tesouro Gerencial, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a IFI antecipa mensalmente as informações do resultado primário do governo central um mês à frente do realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), segundo o critério acima da linha³. Considerar os números antecipados para julho às informações oficiais da STN permite uma análise mais clara a respeito da trajetória das contas públicas da União em 2023.

No acumulado de 2023 até julho, o governo central, que inclui o Tesouro Nacional, o Banco Central e o INSS, deve ter registrado deficit primário de R\$ 67,0 bilhões, ante superavit de R\$ 73,2 bilhões realizado nos sete primeiros meses de 2022. Em 12 meses até julho, o resultado primário do governo central deve ter sido negativo em R\$ 86,1 bilhões, em valores correntes.

O resultado observado em julho demonstra uma acentuação da piora que vinha sendo observada no resultado primário do governo central nos meses anteriores. O Gráfico 1 apresenta a evolução em 12 meses do resultado primário a preços de julho de 2023. A partir de maio, fica nítida a piora na trajetória do primário, que ocorreu em razão da perda de fôlego das receitas e do aumento no ritmo de execução da despesa primária, como será melhor detalhado adiante neste texto. Ainda na comparação em 12 meses, o deficit primário deve chegar a 0,8% do PIB em julho, ante deficit de 0,4% do PIB em junho e superavit de 1,2% do PIB em julho de 2022.

GRÁFICO 1. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BILHÕES A PREÇOS DE JULHO DE 2023)



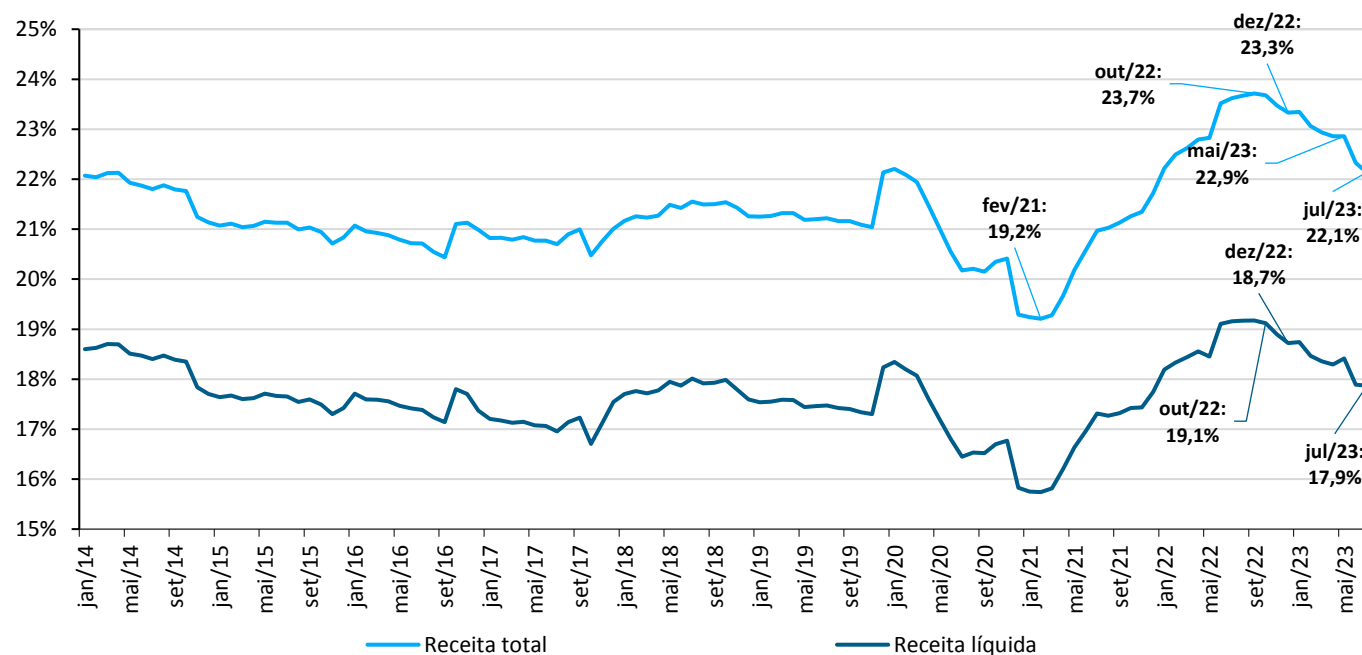
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaboração: IFI.

³ O resultado primário apurado pelo critério "acima-da-linha" considera o diferencial de receitas e despesas não financeiras do governo. Outra forma de se apurar o resultado primário é pelo critério "abaixo-da-linha", que consiste em obter o resultado primário pelo diferencial de dívida, descontando o pagamento líquido de juros nominais. Os dois critérios são equivalentes após os ajustes metodológicos e de discrepância estatística.

A desaceleração dos resultados fiscais dialoga com as projeções revisadas do poder Executivo para o resultado deste ano. Nos Relatórios de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas Primárias, o Executivo tem revisado para pior a projeção para o déficit primário do governo central em 2023. Na 3ª avaliação bimestral⁴, publicada em julho, a projeção foi revisada de déficit de R\$ 136,2 bilhões para outro de R\$ 145,4 bilhões. Pelo lado da despesa, houve uma revisão para cima em R\$ 7,2 bilhões em relação ao relatório do 2º bimestre⁵ em função: (i) do apoio financeiro a estados e municípios (+ R\$ 4,6 bilhões) pela compensação à redução de arrecadação do ICMS oriunda da Lei Complementar (LC) nº 194; (ii) revisão para cima nas despesas do RGPS em R\$ 2,4 bilhões; e (iii) alteração da projeção de despesas com subsídios, subvenções e Proagro em R\$ 1,2 bilhão. A projeção do Executivo para a receita líquida do governo central, por sua vez, foi revisada para baixo em R\$ 2,0 bilhões.

As receitas primárias do governo central estão perdendo vigor de crescimento ao longo de 2023. Considerando a série acumulada em 12 meses e deflacionada a preços de julho de 2023, a expansão de 16,2% registrada em dezembro de 2022 reduziu-se para 7,1% em julho de 2023. O Gráfico 2 mostra a evolução das receitas primárias total e líquida de transferências por repartição de receitas, em proporção do PIB. No acumulado de 2023 até julho, a redução na receita total foi de 1,2 p.p. do PIB, de 23,3%, em dezembro de 2022, para 22,1% em julho de 2023. A queda na receita total foi mais acentuada a partir de junho. Na receita líquida, a queda apurada foi de 0,9 p.p. (de 18,7% do PIB para 17,9% do PIB).

GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DAS RECEITAS PRIMÁRIAS TOTAL E LÍQUIDA DO GOVERNO CENTRAL - % DO PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

A Tabela 3 apresenta uma síntese do comportamento das receitas primárias do governo central entre janeiro e julho dos últimos três anos. A receita total sofreu redução real de 5,4% no acumulado do ano em 2023. A maior perda de arrecadação concentrou-se nas receitas não administradas, que registraram queda real de 30,9% no período. Essa redução, por sua vez, é explicada pelos recolhimentos de dividendos e participações (menos R\$ 18,9 bilhões em 2023 ante 2022) e exploração de recursos naturais (menos R\$ 16,1 bilhões em 2023 em relação a 2022). Nesta rubrica, o comportamento do preço médio do petróleo no mercado internacional explica a redução. Em 2022, segundo a *Energy Information Administration* (EIA), a cotação média do barril do tipo Brent caiu de US\$ 100,8, em 2022, para US\$ 79,8 nos sete primeiros meses deste ano. O preço do petróleo afeta a arrecadação de royalties e participações do governo.

⁴ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:47533.

⁵ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:47037.

TABELA 3. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL (2021 A 2023) – JANEIRO A JULHO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	jan-jul/21			jan-jul/22			jan-jul/23		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	1.067,7	-31,3%	21,0%	1.367,1	15,3%	24,2%	1.350,3	-5,4%	22,1%
Receitas administradas, exceto RGPS	677,7	-28,8%	13,3%	827,6	10,1%	14,7%	848,8	-1,9%	13,9%
Incentivos fiscais	-0,1	-	0,0%	-0,1	-	0,0%	0,0	-	0,0%
Receitas do RGPS	242,9	-43,3%	4,8%	290,4	7,7%	5,1%	322,4	6,3%	5,3%
Receitas não administradas	147,2	-15,4%	2,9%	249,1	52,1%	4,4%	179,1	-30,9%	2,9%
Transferências	196,4	-29,7%	3,9%	264,5	21,3%	4,7%	250,3	-9,4%	4,1%
Receita líquida	871,4	-31,6%	17,1%	1.102,6	14,0%	19,5%	1.100,1	-4,5%	18,0%
PIB (R\$ bi correntes)			5.089,1			5.640,4			6.099,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaboração: IFI.

As receitas administradas do governo central caíram 1,9%, em termos reais, no acumulado de sete meses em 2023. À exceção do Imposto sobre a Renda, cujos recolhimentos subiram 0,7% nessa base de comparação, os demais tributos apresentaram queda, especialmente a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Ainda em relação ao IR, o acréscimo verificado no acumulado de 2023 se explica pelos recolhimentos do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF). O IRPJ registrou contração real de 7,0% no acumulado do primeiro semestre do ano. Em linhas gerais, o comportamento das receitas administradas reflete a desaceleração da atividade econômica doméstica, como atestam as informações do Índice de Atividade Econômica (IBC-Br) do Banco Central, por exemplo.

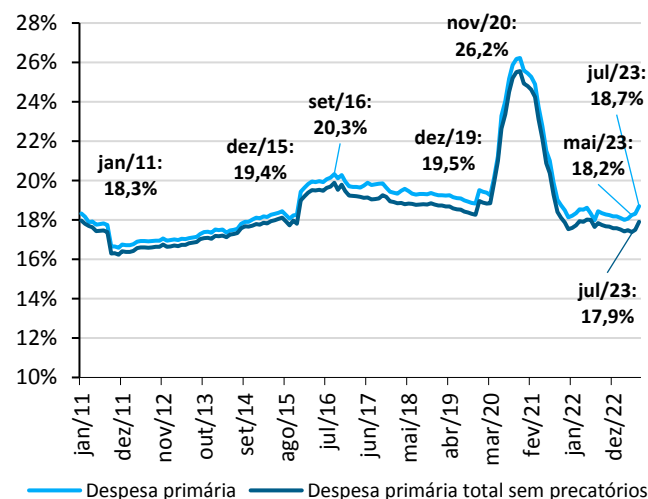
Ainda de acordo com a Tabela 3, a receita líquida teve contração real de 4,5% nos sete primeiros meses de 2023. Em parte, a deterioração do resultado primário verificada ao longo do ano decorre do comportamento da receita líquida.

Passando para a análise do comportamento da despesa primária, o Gráfico 3 contém a evolução em 12 meses da despesa primária do governo central e da despesa primária isolando os pagamentos de precatórios, em proporção do PIB. Calculou-se uma série de despesa que isolasse os pagamentos de precatórios com o objetivo de avaliar se esses gastos estariam ou não distorcendo a evolução da despesa.

As duas curvas representadas no Gráfico 3 evidenciam uma intensificação no ritmo de aumento da despesa primária a partir de maio de 2023. Na comparação em 12 meses, a despesa primária alcançou 18,1% do PIB em abril, tendo aumentado para 18,2% do PIB em maio, depois para 18,3% do PIB em junho até subir a 18,7% do PIB em julho. Como será melhor explorado adiante, o incremento verificado na despesa nos últimos três meses guarda relação com os reajustes concedidos ao salário mínimo e ao funcionalismo, assim como a intensificação nas emissões de benefícios do RGPS.

Nos últimos anos, entre 2016 e 2019, a despesa primária ficou relativamente controlada, em proporção do PIB, em razão da promulgação da EC nº 95, de 2016, que instituiu um teto de gastos para a União. Entre 2019 e 2022, à exceção das despesas surgidas com o advento da pandemia, as ausências de reajuste real do salário mínimo e de reajuste nos vencimentos do funcionalismo ajudaram a manter a despesa primária controlada.

GRÁFICO 3. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL E DA DESPESA PRIMÁRIA SEM PRECATÓRIOS - % DO PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Ao final de 2021 foram aprovadas duas emendas constitucionais (ECs nº 113 e nº 114) que contribuíram para ampliar o espaço fiscal no teto de gastos da União em 2022. Como mostrado no RAF nº 60, de janeiro de 2022, o espaço aberto no teto de gastos totalizou R\$ 113,1 bilhões, dos quais R\$ 69,6 bilhões correspondentes ao recálculo do teto de gastos e R\$ 43,5 bilhões à redução dos gastos com sentenças judiciais e precatórios sujeitos ao teto de gastos. Esse espaço contribuiu para acomodar uma série de despesas, com destaque para a expansão do programa de transferência condicionada de renda às famílias, denominado à época de Auxílio Brasil, emendas de Relator-Geral e benefícios previdenciários.

Em 2022, foi promulgada a EC nº 126, igualmente com o objetivo de ampliar o espaço fiscal, agora para 2023. O instrumento utilizou dois mecanismos: (i) ampliação do teto de gastos em R\$ 145 bilhões; e (ii) retirada de rubricas do câmputo das despesas sujeitas ao teto, tais como investimentos realizados com excesso de arrecadação, piso salarial aos profissionais da enfermagem, etc. Esses dois mecanismos abriram um espaço de R\$ 168,3 bilhões na comparação entre a proposta de lei orçamentária anual (PLOA) e a LOA, esta sancionada com os efeitos da EC nº 126. Ao considerar a última avaliação bimestral de receitas e despesas primárias do Poder Executivo, relativa ao 3º bimestre, as ressalvas constitucionais passaram a somar R\$ 172,3 bilhões.

O espaço fiscal aberto pela EC nº 126 no teto de gastos da União de 2023 viabilizou uma série de despesas, como a ampliação do orçamento para o programa de transferência condicionada de renda às famílias, que voltou a ser denominado Programa Bolsa Família, reajustes do salário mínimo acima da inflação (que afeta despesas primárias indexadas a esta variável), reajuste nos vencimentos dos servidores públicos, ampliação do orçamento para investimentos públicos e recomposição orçamentária de outros programas.

A Tabela 4 sintetiza algumas despesas primárias da União nos últimos três anos no período de janeiro a julho. No acumulado de 2023, a despesa cresceu 8,6%, em termos reais. A forte contração observada em 2021 guarda relação com a redução dos gastos voltados ao combate dos efeitos da pandemia. Entre as despesas com crescimento em 2023, destacam-se: (i) benefícios previdenciários no âmbito do RGPS (+ 6,6%); (ii) pessoal (+1,3%); (iii) abono e seguro-desemprego (+8,3%); (iv) BPC (+9,9%); (v) Fundeb (+11,2%); (vi) sentenças judiciais e precatórios de custeio e capital (+91,8%); e (vii) despesas obrigatórias com controle de fluxo (+38,5%).

TABELA 4. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL (2021 A 2023) – JANEIRO A JULHO (R\$ CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

Discriminação	jan-jul/21			jan-jul/22			jan-jul/23		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	944,5	-54,4%	18,6%	1.029,4	-1,7%	18,3%	1.167,0	8,6%	19,1%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	437,5	-38,1%	8,6%	477,2	-1,7%	8,5%	530,7	6,6%	8,7%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	190,4	-44,1%	3,7%	187,4	-11,3%	3,3%	198,4	1,3%	3,3%
<i>Abono e seguro-desemprego</i>	31,5	-49,9%	0,6%	46,9	34,0%	0,8%	53,5	8,3%	0,9%
<i>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</i>	39,5	-40,6%	0,8%	45,2	3,0%	0,8%	51,9	9,9%	0,9%
<i>Créditos extraordinários (exceto PAC)</i>	68,0	-85,2%	1,3%	14,7	-80,2%	0,3%	1,1	-93,1%	0,0%
<i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i>	4,7	-52,7%	0,1%	3,1	-40,6%	0,1%	0,0	-100,0%	0,0%
<i>Fundeb</i>	11,4	-28,1%	0,2%	19,1	50,1%	0,3%	22,1	11,2%	0,4%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	17,5	-29,4%	0,3%	9,2	-52,5%	0,2%	18,4	91,8%	0,3%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	5,2	-76,8%	0,1%	12,5	115,4%	0,2%	12,3	-6,3%	0,2%
Obrigatórias	895,7	-54,2%	17,6%	955,1	-3,8%	16,9%	1.088,8	9,1%	17,9%
Obrigatórias com controle de fluxo	79,4	-43,8%	1,6%	125,4	42,3%	2,2%	181,4	38,5%	3,0%
Discricionárias	48,8	-57,6%	1,0%	74,3	36,9%	1,3%	78,2	1,2%	1,3%
PIB (R\$ bi correntes)	5.089,1			5.640,4			6.099,1		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaboração: IFI.

Três comentários importantes. Em relação ao Fundeb, a complementação da União ao fundo está em período de transição. A EC nº 108 determina o aumento de 10% para 23% dessa complementação, a ser concluída em 2026. O elevado incremento nas despesas judiciais e precatórios no acumulado de 2023 explica-se por diferenças no calendário de pagamentos em 2022 e 2023.

O incremento real de 38,5% nas despesas obrigatórias com controle de fluxo ocorre em razão de essa rubrica concentrar os pagamentos realizados no âmbito do Auxílio Brasil e do Bolsa Família. Como mencionado acima, a EC nº 126 viabilizou a expansão do Bolsa Família, além de prever o pagamento de R\$ 600 por família a partir de 2023.

Por último, o incremento nos pagamentos de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS no acumulado de 2023 (+6,6%, em termos reais) teria sido de 4,8% caso fossem descontados os pagamentos de precatórios. Ou seja, o crescimento teria sido igualmente robusto. Entre janeiro e julho, foram pagos, a título de precatórios do RGPS, a soma de R\$ 19,5 bilhões, alta de 94,0% ante o mesmo período de 2022.

Ainda em relação à despesa com benefícios previdenciários em 2023, as informações contidas no Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) indicam que os pagamentos crescem, principalmente, em razão do aumento do número de benefícios emitidos, ainda que o valor médio do benefício tenha registrado crescimento real de 0,2% no primeiro semestre de 2023 (Tabela 5).

TABELA 5. BENEFÍCIOS EMITIDOS E VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS NO ÂMBITO DO RGPS (2021 A 2023) – ACUMULADO DE JANEIRO A JUNHO (BENEFICIÁRIOS – MIL, R\$ A PREÇOS DE JULHO DE 2023 E TAXAS DE VARIAÇÃO)

	Jan-jun/2021		Jan-jun/2022		Jan-jun/2023	
	Unidade	Var. %	Unidade	Var. %	Unidade	Var. %
Número de benefícios previdenciários emitidos RGPS (mil) – média	35.941,3	0,7%	36.586,8	1,8%	37.892,6	3,6%
<i>Clientela urbana</i>	26.308,2	0,8%	26.868,1	2,1%	27.998,4	4,2%
<i>Clientela rural</i>	9.633,2	0,2%	9.718,7	0,9%	9.894,2	1,8%
Valor médio do benefício RGPS (R\$ a preços de julho de 2023)	1.936,8	-1,2%	1.887,3	-2,6%	1.891,5	0,2%
<i>Clientela urbana</i>	2.141,5	-1,3%	2.084,0	-2,7%	2.070,6	-0,6%
<i>Clientela rural</i>	1.377,4	-1,1%	1.343,6	-2,5%	1.384,5	3,0%

Fonte: Ministério da Previdência Social. Elaboração: IFI.

Em suma, a piora recente verificada no resultado primário do governo central decorre da combinação de enfraquecimento das receitas e de expansão das despesas em ritmo superior ao de anos anteriores. O aumento nas despesas obrigatórias decorre, fundamentalmente, dos reajustes concedidos ao salário mínimo e aos vencimentos do funcionalismo. Os reajustes no mínimo pressionam algumas rubricas das despesas, como os benefícios previdenciários, o abono salarial e o seguro-desemprego, além do BPC. A tendência é de continuidade dessa trajetória de aumento da despesa. Na ausência de uma recuperação das receitas primárias, a perspectiva é de piora na trajetória do resultado primário do governo central no segundo semestre.

Considerando que o arcabouço fiscal em vias de ser aprovado pelo Congresso preserva as despesas primárias e torna o cumprimento das metas fiscais dependentes do desempenho das receitas, eventuais frustrações de crescimento e/ou dificuldades de materialização de receitas pretendidas pelo Executivo podem comprometer a credibilidade da política fiscal no futuro.

Efeitos da redução dos juros na dinâmica da dívida bruta

Alexandre Andrade

O ciclo de afrouxamento monetário trará consequências para as contas públicas ao aliviar a despesa de juros do setor público, facilitar a gestão da dívida pelo Tesouro e até mesmo poder reduzir o estoque da dívida bruta nos próximos meses, a depender da evolução dos demais fatores condicionantes da dívida.

O objetivo deste texto é analisar a composição da dívida bruta do governo geral (DBGG)⁶ por indexador e fazer uma análise de sensibilidade em relação à taxa básica de juros da economia (Selic). As flutuações da Selic afetam as contas públicas por meio de alguns canais, como por exemplo, a composição da dívida por indexador e a despesa de juros do setor público.

De acordo com o Banco Central, em junho, último mês com informação disponível, a DBGG ficou estável em 73,6% do PIB, na comparação com maio, e 0,6 p.p. acima do nível de abril. De janeiro a junho, a dívida bruta subiu 1,0 p.p. do PIB e esse movimento ocorreu, principalmente, em função da desaceleração no crescimento do PIB nominal, conforme análise dos fatores condicionantes da dívida bruta.

Como discutido em edições anteriores deste RAF, a taxa implícita da dívida bruta⁷, que registrava trajetória de queda até março de 2021, passou a subir desde então em função do ciclo de aperto monetário iniciado naquele momento. Outro indexador que influenciou o aumento da taxa implícita da dívida foi a inflação. A partir de 2021, o aumento no valor desses dois indexadores (Selic e IPCA) afetou a remuneração paga pelo Tesouro nos títulos emitidos, e, conseqüentemente, a dinâmica do custo médio da dívida.

A contração da política monetária em 2021 trouxe também uma maior aversão a risco pelos agentes detentores dos títulos da dívida pública, o que afeta a preferência pela liquidez. Em um contexto de alta na taxa básica de juros, a tendência dos agentes é optar por adquirir uma parcela relativa maior de títulos com remuneração pós-fixada, ou atrelada à taxa Selic. O Gráfico 4 mostra a evolução da participação dos títulos da dívida por indexador. Foram considerados os mais representativos, quais sejam, títulos cambiais, títulos com remuneração vinculada a índices de preços, títulos remunerados pela Selic⁸ e títulos prefixados.

Imediatamente antes de 2021, no segundo e no terceiro trimestres de 2020, o aumento da parcela relativa de títulos remunerados pela Selic no estoque da DBGG ocorreu em função do crescimento das operações compromissadas do Banco Central. Essas operações constituem um instrumento utilizado pela autoridade monetária para o controle da liquidez da economia, garantindo, assim, o cumprimento da meta para a taxa Selic estipulada pelo Comitê de Política Monetária (Copom).

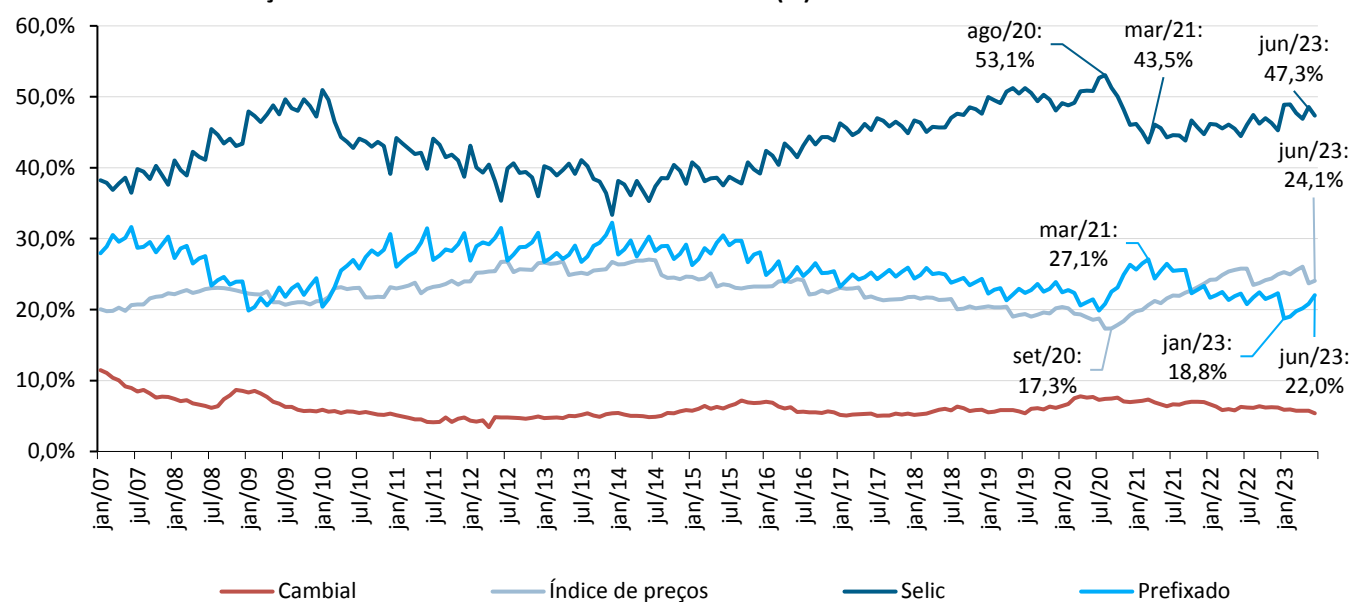
⁶ A DBGG, indicador calculado pelo Banco Central, possui abrangência maior do que a Dívida Pública Federal, indicador divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A DBGG abrange o governo geral, isto é, inclui, além da União, estados e municípios, desconsiderando as empresas estatais (financeiras e não financeiras) e o Banco Central do Brasil, e consolida todos os passivos do setor público (dívida mobiliária, dívida externa, dívida bancária interna e externa de todos os entes federados, entre outros).

⁷ A taxa implícita é uma medida do custo médio do estoque da dívida e corresponde à razão entre o pagamento de juros e o estoque da dívida. É calculada e divulgada pelo Banco Central no seguinte endereço: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>.

⁸ Importante mencionar a diferença de metodologias empregadas pelo Banco Central e pela STN no cálculo de indicadores fiscais e de dívida. Por exemplo, de acordo com a série do Banco Central, a participação de títulos públicos com remuneração atrelada à Selic em relação ao estoque da DBGG foi de 47,3% em junho de 2023. Pela metodologia da STN, a parcela relativa de títulos pós-fixados na Dívida Pública Federal (DPF) foi de 30,6% no mesmo mês. Algumas considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, a DBGG, calculada pelo Banco Central, representa um indicador mais abrangente do que a DPF, da STN. Em segundo lugar, no estoque de títulos com remuneração vinculada à taxa básica de juros, o Banco Central considera, além das Letras Financeiras do Tesouro (LFTs), outros títulos, como os existentes na carteira da autoridade monetária para a realização de operações compromissadas.

Naqueles dois trimestres, momento inicial da pandemia, para efeito de financiamento das despesas não recorrentes surgidas naquele contexto, o Tesouro utilizou, principalmente, os recursos da Conta Única⁹. A contrapartida foi o aumento da liquidez da economia, o que obrigou o Banco Central a elevar as operações compromissadas. A título de ilustração, em proporção do PIB, as operações compromissadas, que integram a DBGG, saltaram de 15,9% do PIB, em março de 2020, para 21,6% do PIB em setembro daquele ano. A partir de outubro de 2020, as compromissadas recuaram em função de medidas adotadas pela STN e pelo Banco Central para aperfeiçoar a gestão da dívida pública¹⁰. Ao mesmo tempo, houve um ligeiro recuo das LFTs no estoque da dívida, como atestam as informações da STN publicadas no Relatório Mensal da Dívida (RMD) para a Dívida Pública Federal (DPF).

GRÁFICO 4. PARTICIPAÇÃO DOS TÍTULOS POR INDEXADOR NA DBGG (%)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Em março de 2021, quando teve início o aperto monetário, os títulos remunerados por Selic constituíam 43,5% do estoque da DBGG, de acordo com o Banco Central. O aumento da taxa básica de juros nos meses seguintes e as incertezas no ambiente econômico fizeram essa participação subir gradativamente. Em junho de 2023, a proporção alcançou 47,3%.

A participação dos títulos atrelados a índices de preços na DBGG cresceu em 2021, embora o movimento tenha iniciado no último trimestre de 2020, quando a inflação começou a subir com a recuperação da atividade econômica. Em setembro de 2020, os títulos com remuneração vinculada a índices de preços responderam por 17,3% dos saldos da DBGG, tendo crescido para 19,8%, em janeiro de 2021 e depois para 23,7% em dezembro do mesmo ano. No fim de 2022, essa proporção havia alcançado 25,0%, tendo recuado para 24,1% em junho de 2023 (Gráfico 4).

Ainda em relação ao Gráfico 4, vale mencionar a recuperação da participação dos títulos prefixados no estoque da DBGG a partir de março de 2023 em razão da redução da percepção de risco com respeito à condução da política fiscal nos próximos anos. Naquele mês, o governo apresentou o projeto do novo arcabouço fiscal. Nos meses seguintes, a melhora do ambiente externo, com sinais de controle inflacionário nas economias centrais, e a retomada da tramitação da proposta de reforma tributária sustentaram essa melhora no ambiente local, criando condições para emissões de títulos prefixados pelo Tesouro Nacional. Entre janeiro e junho, os títulos prefixados cresceram de 18,8% para 22,0% no estoque da DBGG.

⁹ A Conta Única do Tesouro Nacional é mantida no Banco Central e contém todas as disponibilidades financeiras da União. Mais informações no seguinte endereço: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/programacao-financeira/gestao-da-conta-unica>.

¹⁰ Para maiores esclarecimentos, ver o RAF nº 48, de janeiro de 2021 e RAF nº 50, de março de 2021, disponíveis no seguinte endereço: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>.

Para ilustrar os movimentos de algumas curvas apresentadas no Gráfico 4, o Gráfico 5 mostra a evolução da meta da taxa Selic e a variação em 12 meses do IPCA, dois importantes indexadores da dívida pública. Entre março de 2021 e agosto de 2022, a Selic subiu 11,75 p.p. passando de 2,00% a.a. para 13,75% a.a. O Gráfico considera informações até junho de 2023, não contemplando, portanto, o corte de 0,5 p.p. promovido pelo Copom na reunião de agosto de 2023.

A inflação medida pelo IPCA, por sua vez, passou a subir no último trimestre de 2020, quando a atividade econômica no Brasil e no mundo começou a se recuperar com mais força à medida que as restrições de mobilidade iam sendo relaxadas. Explica também esse processo inflacionário alguns choques de oferta, como a desarticulação de cadeias produtivas ao longo da pandemia, principalmente na indústria, assim como a invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022.

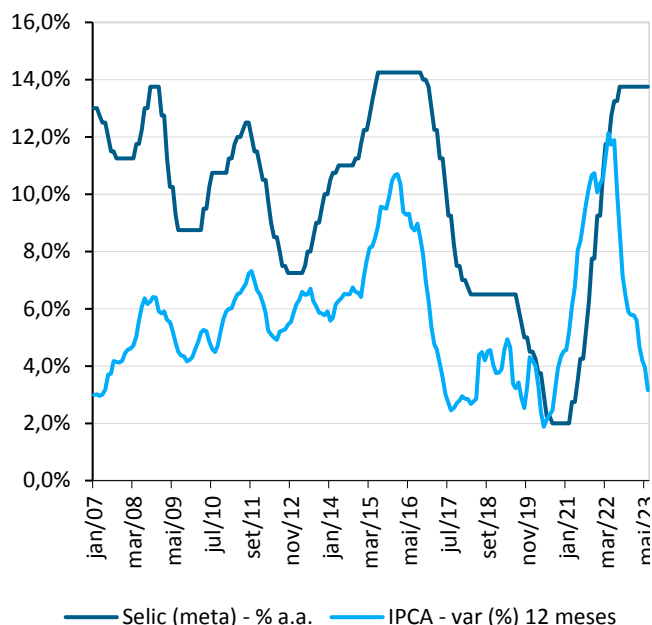
Em junho de 2022, o IPCA atingiu 11,9% no acumulado em 12 meses, tendo passado a cair nos meses seguintes. Em um primeiro momento, entre julho e setembro do ano passado, a desoneração de tributos federais sobre os combustíveis e a alteração na legislação do ICMS incidente sobre combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte público contribuíram para a inflação ceder. A partir do último trimestre de 2022, a desaceleração na atividade econômica em razão da política monetária restritiva contribuiu para a queda no IPCA (Gráfico 5).

O aumento nos valores da Selic e do IPCA em 2021 e 2022 afetou as despesas de juros dos títulos com remuneração vinculada a esses indexadores. O Gráfico 6 apresenta a evolução da despesa de juros dos títulos públicos integrantes da DBGG, por indexador, acumulada em 12 meses como proporção do PIB. Os títulos remunerados por Selic tiveram a despesa aumentada de 0,8% do PIB, em abril de 2021, para 4,4% do PIB em junho de 2023. O início do afrouxamento monetário em agosto, que deverá prosseguir nos próximos meses, inclusive em 2024, deverá gerar uma reversão dessa despesa a partir do segundo semestre de 2023.

A despesa de juros com os títulos atrelados à inflação atingiu 2,8% do PIB em junho de 2022, passando a cair nos meses seguintes em razão dos motivos já expostos neste texto. Em junho de 2023, essa despesa havia recuado para 1,4% do PIB e a tendência é de novos recuos nos meses à frente, à medida que o IPCA continue a ceder e convergir ao centro da meta definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de 3,25% para 2023, e 3,00% de 2024 em diante (Gráfico 6).

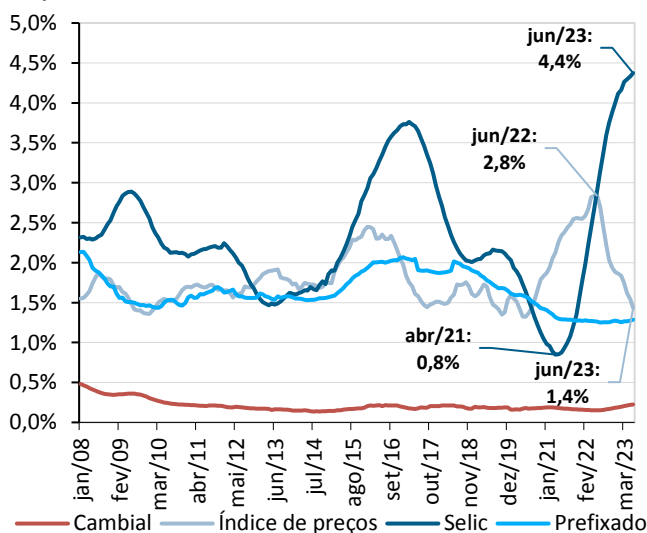
Até julho, a expectativa da IFI era de que o início do ciclo de cortes de juros ocorresse em setembro, a um passo de 0,25 p.p. por reunião até o fim de 2023. Em junho, último mês em que a IFI realizou revisão nas projeções macroeconômicas e fiscais, a expectativa era de que a Selic fosse reduzida para 12,75% a.a., em 2023, e 10,50% a.a. em 2024. O Copom, no

GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO DA META DA TAXA SELIC (% A.A.) E DA VARIAÇÃO EM 12 MESES DO IPCA



Fonte: Banco Central e IBGE. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 6. DESPESA DE JUROS DOS TÍTULOS POR INDEXADOR NA DBGG ACUMULADA EM 12 MESES (% DO PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

entanto, iniciou o ciclo em agosto, com uma redução de 0,5 p.p. na taxa. A projeção da IFI para a Selic passou a ser 12,00% a.a. no fim de 2023 e 9,50% a.a. no fim do próximo ano.

Nesse contexto, a fim de avaliar a sensibilidade da redução na Selic sobre a dinâmica da dívida bruta, a IFI realizou um exercício considerando as projeções macroeconômicas divulgadas em junho e um ciclo de afrouxamento monetário alternativo para os próximos meses, com três cortes adicionais de 0,5 p.p. nas reuniões do Copom de setembro, novembro e dezembro. Dessa forma, a taxa básica de juros seria reduzida a 11,75% a.a. no fim de 2023 e a 9,25% a.a. no próximo ano. Esses números constituem as projeções medianas do Boletim Focus, do Banco Central, atualizado em 11 de agosto de 2023. Os valores considerados neste exercício não consistem em atualização da projeção da IFI para a taxa Selic em 2023 e 2024.

As projeções das demais variáveis relevantes (crescimento real da economia, deflator implícito do PIB e resultado primário do setor público consolidado) consideradas foram aquelas divulgadas pela IFI em junho. Os valores estão reportados na Tabela 6. A simulação busca demonstrar os efeitos da Selic (e das taxas implícitas nominal e real da dívida bruta) na dinâmica da DBGG, mantendo as demais variáveis constantes. A taxa implícita real é calculada pela IFI deflacionando a taxa implícita nominal pelo deflator implícito do PIB.

Em junho, com uma Selic em 12,75% a.a. no fim de 2023 e de 10,50% a.a. no final de 2024, a IFI estimava as taxas de juros implícitas nominal e real da dívida bruta em 11,2% a.a. e 5,6% a.a., respectivamente, no fim de 2023, e 10,2% a.a. e 4,9% a.a. em 2024. Com esses parâmetros (e os demais apresentados na Tabela 6), a dívida bruta alcançaria 76,4% a.a. em 2023 e 79,7% a.a. no próximo ano.

Agora, considerando um cenário hipotético com a Selic em 11,75% a.a. em dezembro deste ano e 9,25% a.a. no fim de 2024, as estimativas para as taxas implícitas nominal e real da dívida seriam de 10,5% a.a. e 5,3% a.a., nesta ordem, em 2023 e de 9,2% a.a. e 4,2% a.a. em 2024.

No cenário alternativo, os novos valores para a Selic e a taxa implícita fariam a projeção da dívida bruta cair de 76,4% do PIB para 76,2% do PIB em 2023, uma diferença de 0,2 p.p. Em 2024, a mudança seria de 79,7% do PIB para 79,0% do PIB, uma diferença de 0,7 p.p.

TABELA 6. PREMISSAS MACROECONÔMICAS E FISCAIS PARA O CENÁRIO DE DÍVIDA BRUTA (2023 E 2024)

Discriminação	2022	2023		2024	
		Parâmetros de jun/23	Parâmetros de ago/23	Parâmetros de jun/23	Parâmetros de ago/23
Resultado primário do setor público consolidado	1,3%	-1,2%	-1,2%	-1,3%	-1,3%
PIB nominal (R\$ bilhões)	9.915	10.673	10.673	11.341	11.341
PIB - cresc. real	2,9%	2,3%	2,3%	1,2%	1,2%
Deflator implícito do PIB	8,3%	5,2%	5,2%	5,0%	5,0%
Selic (% a.a.) - final de período	13,75%	12,75%	11,75%	10,50%	9,25%
Taxa implícita nominal (% a.a.) - final de período	10,8%	11,2%	10,5%	10,2%	9,2%
Taxa implícita real (% a.a.) - final de período	2,4%	5,6%	5,3%	4,9%	4,2%
DBGG (% do PIB)	72,9%	76,4%	76,2%	79,7%	79,0%

Fonte: IFI.

Em suma, o exercício simples realizado evidencia que o corte de juros aliviará a despesa de juros do setor público nos próximos meses e, conseqüentemente, poderá fazer a dívida bruta, em proporção do PIB, cair. O comportamento das demais variáveis que influenciam a trajetória da dívida foi mantido constante. Importante mencionar também a elevada contribuição do crescimento do PIB para a redução da dívida nos últimos dois anos, ainda que essa contribuição esteja diminuindo nos últimos meses, como atestam os dados dos fatores condicionantes da dívida bruta.

A redução da Selic deverá também diminuir um pouco a parcela relativa de títulos atrelados a essa taxa no estoque da DBGG, à medida que o Tesouro consiga elevar as emissões de títulos prefixados e com remuneração vinculada a índices de preços. Os dados do RMD mostram que isso foi possível nos últimos três meses. Uma consequência importante da redução dos juros básicos é facilitar a gestão da dívida pública pelo Tesouro.

A Reforma Tributária: mudança necessária, suas características e a calibragem da alíquota padrão

Marcus Pestana

Um dos graves gargalos a serem superados para a construção de um novo ciclo de crescimento econômico vigoroso e sustentado no Brasil reside na complexidade e nas distorções de nosso atual sistema tributário. O Congresso Nacional avançou as discussões sobre a reforma tributária, abordando inicialmente os impostos sobre consumo de bens e serviços. O processo de deliberação sobre o novo IVA dual deve ser concluído em dezembro de 2023.

A Reforma Tributária e a superação de um gargalo sistêmico para a retomada do crescimento econômico sustentado, vigoroso e inclusivo

Há muito é demandada, no Brasil, uma reforma tributária que corrija as distorções do sistema tributário nacional vigente e sirva de plataforma para a dinamização da economia brasileira a partir de seus efeitos positivos no aumento da produtividade, do emprego, do produto, da competitividade e da eficiência. Um sistema tributário justo e eficiente é caracterizado por alguns princípios universais, consagrados e consensuais¹¹:

- i. **Equidade:** Atualmente cerca de 45% da carga tributária brasileira se concentra nos impostos sobre consumo, intrinsecamente regressivos. Essa elevada proporção de tributos indiretos, de certa forma, indica que os brasileiros mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos que os mais ricos. Vale mencionar que a questão da regressividade não deve ser olhada apenas pela ótica da tributação, mas também devem ser consideradas as despesas públicas que visem contribuir para a redução das desigualdades.
- ii. **Simplicidade e transparência:** A simplicidade é importante para conferir maior transparência e eficiência ao sistema tributário. Sobre esta questão, temos que o sistema tributário brasileiro é um dos mais complexos do mundo, com a superposição de milhares de leis, decretos, normas, portarias, instruções normativas, resoluções, nascidos a partir da ação governamental nas três esferas federativas. Não há transparência, o contribuinte não sabe exatamente quanto paga de impostos.
- iii. **Elasticidade e estabilidade:** Estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), de setembro de 2022, apontou que desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, foram editadas 466.561 normas tributárias. São 2,26 normas por hora nos dias úteis, editadas pelos diversos níveis de governo.
- iv. **Baixo custo de conformidade:** É grande o peso da manutenção das receitas federal, estaduais e municipais dentro do orçamento público e são elevadíssimos os custos administrativos impostos ao setor privado para o cumprimento de quase 5 mil normas tributárias vigentes no Brasil, que resultaram das permanentes mudanças no quadro legal e normativo relativo ao sistema tributário, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988.
- v. **Eficiência e neutralidade:** A questão da neutralidade está relacionada a igualdade de tratamento tributário para as diferentes formas de consumo, objetivando não alterar as decisões dos agentes econômicos. Neste sentido, é notório que a grande complexidade da legislação tributária brasileira, fragmentada e sem uniformidade nacional, introduz inúmeras distorções na tributação de setores, produtos e serviços, com repercussões negativas evidentes sobre a alocação dos investimentos e a produtividade da economia.

¹¹ Entre os quais, estão:

BIRD, R.M. Tax challenges facing developing countries. Atlanta: Georgia State University, 2008. (Working Paper, n. 08-02). Disponível em: https://www.nipfp.org.in/media/medialibrary/2013/04/wp_2008_Richard.pdf.

2. ORAIR, Rodrigo Octávio; Gobetti, Sérgio Wulf., Reforma Tributária e federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo Imposto sobre Valor Adicionado para o Brasil. IPEA, 2019 (Texto para a discussão, no. 2530). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9596>.

3. ORAIR, R.; GOBETTI, S. Reforma tributária no Brasil: princípios norteadores e propostas em debate. Novos estudos CEBRAP, v. 37, n. 2, p. 213-244. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/SPvDStxHz47863pCGcxWTHN/>.

- vi. **Segurança jurídica:** um sistema tributário eficiente deve diminuir o nível de litigância entre contribuintes e fisco. Pesquisa encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e publicada pelo Instituto Insper, em 2020¹², apontou que o contencioso tributário no Brasil envolvia recursos, naquele momento, equivalentes a R\$ 5,44 trilhões, ou seja, a 75% do Produto Interno Bruto (PIB), nível certamente recorde em relação a outros países.
- vii. **Moderação tributária:** A magnitude da carga tributária obedece ao modelo de Estado e à evolução histórica de cada país, sendo derivada do pacto social e político em torno das definições sobre o papel do Estado, a amplitude de suas ações, seu custo de operação e a forma de seu financiamento. Segundo a OCDE, o Brasil registrou, em 2021, uma carga tributária total de 33,5% do PIB¹³. A OCDE e o Observatório de Política Fiscal do IBRE/Fundação Getulio Vargas revelam que a carga tributária brasileira é próxima à média dos países da OCDE (34,1%), mas muito superior à média dos países da América Latina e Caribe, (21,7 % do PIB) e dos países emergentes.

Como visto, o sistema tributário brasileiro não atende plenamente a nenhum dos princípios característicos de um sistema tributário simples, justo e eficiente. Fica, então, evidenciada a natureza estratégica e inadiável da reforma tributária em curso no âmbito do Congresso Nacional.

O Substitutivo à PEC 45/2019 aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal: objetivos e conteúdo

Atualmente, o esforço empreendido pelo Congresso Nacional brasileiro concentra-se nas mudanças relativas aos impostos sobre o consumo de bens e serviços (PEC 45/2019¹⁴). Periféricamente há dispositivos versando sobre Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD (Art. 115, § 1º.), Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA (Art. 155, § 6º.), contribuição sobre iluminação públicas (Art. 149-A), desoneração da folha de salários e critérios para reajuste do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial e Urbana – IPTU (Art.156, § 10. Alínea III). Uma abordagem mais profunda sobre a tributação da renda e do patrimônio, os gastos tributários e o financiamento da seguridade social foram postergados. O substitutivo à PEC 45/2019, aprovado pela Câmara dos Deputados, antecipa, em seu artigo 18, uma sinalização clara para o futuro ao determinar o envio, em até 180 dias após a promulgação da Emenda Constitucional, de projeto de lei que disponha sobre a reforma da tributação sobre a renda e, no seu parágrafo único, prevê que a arrecadação adicional da União decorrente da reforma dos impostos sobre a renda poderá ser considerada como fonte de compensação para a redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços. Fica de forma clara, embora subjacente, o espírito e a intenção do legislador de avançar na reversão da regressividade presente no atual sistema tributário brasileiro, transitando o centro de gravidade da tributação dos impostos sobre o consumo para os impostos sobre a renda e o patrimônio.

A Proposta de Emenda Constitucional 45/2019, em análise pelo Senado Federal, tem inúmeros pontos positivos no sentido de simplificar a tributação no Brasil e dotar o Sistema Tributário Nacional de melhores regras. Os avanços se concentram na extinção da cumulatividade dos impostos; no deslocamento do fato gerador da origem para o destino; no fim da guerra fiscal entre entes federados; na cobrança “por fora” e não como é hoje “por dentro”, assegurando transparência ao contribuinte; na drástica redução de regimes especiais e incentivos envolvendo produtos, serviços, setores e regiões; e, no estabelecimento de regras e conceitos nacionais unificados (fato gerador, base de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos, regras de não cumulatividade, etc.). Isto, somado à manutenção da autonomia de estados e municípios fixarem, por lei própria, a alíquota do Imposto sobre Bens e Serviços a ter vigência em seus respectivos territórios, sendo a mesma para todos os bens e serviços, respeitando as exceções previstas em lei.

Apesar de projeções mais sólidas e seguras acerca dos impactos da reforma tributária proposta sobre crescimento econômico, emprego, produtividade, desenvolvimento regional e setorial, preços relativos, demandarem o detalhamento da legislação complementar e ordinária e estudos mais aprofundados, há um entendimento de que os princípios

¹² Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa. Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>.

¹³ OCD. Global Revenue Statistics Database. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>.

¹⁴ Ficha de tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-45-2019>.

orientadores da reforma poderão gerar impactos positivos na direção de um novo ciclo de desenvolvimento econômico. Dois pilares centrais ancoram a reforma tributária proposta: a) não haverá, em hipótese alguma, aumento da carga tributária; e, b) o novo sistema de tributação sobre o consumo de bens e serviços reporá o atual nível de arrecadação do governo federal, dos estados e dos municípios. Isto será fundamental para a calibragem da alíquota do IVA dual brasileiro composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS (federal) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços – IBS (estadual e municipal).

A reforma em tramitação propõe a substituição de cinco tributos existentes sobre o consumo (IPI, PIS, Cofins – federais, ICMS – estadual, e, ISS – municipal) por um tributo sobre valor agregado dual composto pela CBS, gerida pelo governo federal, e pelo IBS, gerido por estados e municípios, através do Conselho Federativo, a ser criado. É importante registrar que, aos olhos do cidadão-contribuinte, será como se houvesse um único imposto sobre o valor agregado, oferecendo clareza sobre o quanto se está pagando de impostos a cada operação concreta de consumo, considerando que as regras de operacionalização da CBS e do IBS serão uniformes nacionalmente, e a gestão tributária, integrada. A reforma prevê ainda a criação de um Imposto Seletivo – IS (Art. 153, Inciso VIII) sobre bens e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente – que só será detalhado na legislação complementar e cujo resultado quanto maior for permitirá a redução da alíquota da CBS.

A Proposta de Emenda Constitucional 45/2019 prevê ainda a possibilidade do “cashback” (Art. 195. § 17 e §18), mecanismo de devolução de impostos para os contribuintes de menor renda, como acessório adicional à prática da justiça tributária.

Do ponto de vista federativo, mantém-se o princípio da autonomia na fixação das alíquotas nos territórios estaduais e municipais, mas com regras de tributação e operação uniformes. Cria-se o Conselho Federativo (Art. 156-B.), representativo do conjunto de estados e municípios, com capacidade de arrecadar o IBS, gerir o tributo, compensar créditos, distribuir os recursos, coordenar a fiscalização e a cobrança administrativa e judicial, e editar normas infralegais de repercussão nacional. São criados os seguintes fundos: Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (Art. 159-A), Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas (Art. 92-B, §2º.) e Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais (Art.125, § 3º., Alínea II) para de forma conjugada suportarem a transição da chamada guerra fiscal para o novo modelo de desenvolvimento regional pretendido. Prevê, ainda, a criação de Fundos de Combate à Pobreza estaduais e municipais (Art. 5º. alterando a redação do Art. 82.da CF).

A PEC 45/2019 manteve os regimes favorecidos pré-existentes na Constituição Federal, a saber: Simples Nacional, Zona Franca de Manaus e a não incidência ou a imunidade sobre serviços de radiodifusão sonora e de imagens abertos e gratuitos; sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão; sobre os serviços de partidos políticos, entidades sindicais e instituições sem fins lucrativos de saúde e educação, entidades religiosas e templos, incluindo entidades assistenciais e beneficentes; e, sobre operações com os associados e entre sociedades cooperativas ligadas aos seus objetivos sociais.

A PEC 45/2019 prevê alíquota reduzida equivalente a 40% da alíquota padrão para serviços de educação e saúde; dispositivos médicos e de acessibilidade para pessoas com deficiência; medicamentos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; serviços de transporte coletivo de passageiro; insumos agropecuários e produtos agropecuários in natura; alimentos e produtos de higiene pessoal; produções artísticas, culturais, jornalísticas e audiovisuais nacionais e atividades esportivas; bens e serviços ligados à soberania nacional, segurança da informação e cibernética; e, atividades de reabilitação urbana de zonas histórica e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbana. Alguns produtos ou serviços específicos de alguns desses setores, a serem apontados na legislação complementar, poderão ser alcançados pela isenção ou alíquota zero. A proposta de reforma, em apreciação no Senado Federal, cria a Cesta Básica Nacional (Art.8º.) com alíquota zero. Tratamento semelhante prevalecerá também para os serviços de educação superior do Prouni e de serviços prestados no âmbito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – Perse.

A PEC 45/2019 prevê ainda a possibilidade de regime de diferimento com crédito presumido ao adquirente de bens e serviços fornecidos por produtores rurais com receita anual inferior a R\$ 3,6 milhões; fornecedores de resíduos, materiais para reciclagem, reutilização e logística reversa a partir de pessoas físicas, cooperativas ou organizações populares; bens móveis revendidos por pessoas físicas não contribuintes; e, associados de cooperativas ou operações entre cooperativas vinculadas aos seus objetivos sociais.

São criados ainda regimes específicos, em função das características econômicas peculiares, não necessariamente com alíquotas reduzidas ou tratamento favorecido, para combustíveis e lubrificantes; serviços financeiros; planos de saúde; concursos de prognósticos; operações com bens imóveis; cooperativas; e, compras públicas. Embora não se enquadrem nas características típicas de regimes específicos, foi aprovado regime próprio para os segmentos de hotelaria, parques de diversão, parques temáticos, restaurantes e aviação regional. O texto do substitutivo da PEC 45/2019 também menciona em diversas passagens, coerente com o objetivo de impulsionar a transição energética em direção à uma matriz limpa e renovável, tratamento fiscal favorecido aos biocombustíveis vis-à-vis os combustíveis fósseis.

Aspecto polêmico que deverá merecer especial atenção do Senado Federal na reavaliação do texto da Reforma Tributária, será o disposto no art. 19 que, contraditando o espírito geral da reforma, permite aos estados e ao Distrito Federal instituírem uma nova contribuição sobre produtos primários e semielaborados produzidos em seu território.

É evidente que cada tratamento diferenciado com alíquota reduzida, isenção, imunidade, não incidência, regime favorecido, regime específico que represente tributação inferior ao tratamento geral, impacta na elevação da alíquota padrão nacional de referência que recairá sobre todos os outros bens e serviços não distinguidos com abordagens diferenciadas. Como realça a clássica frase do economista americano Milton Friedman: “Não há almoço grátis”. Se concessões, reduções e benefícios são concedidos a alguns setores econômicos, outros pagarão a conta, já que um dos pilares da reforma, ao lado do não aumento da carga tributária, é a reposição dos atuais níveis de arrecadação do setor público nos três níveis federativos.

Cabe à Instituição Fiscal Independente (IFI) jogar luzes sobre um aspecto que às vezes é negligenciado no debate corrente: esta é uma reforma estruturante de médio e longo prazo. Os efeitos não serão imediatos como em outras reformas estruturais feitas no país recentemente, como as mudanças introduzidas na legislação previdenciária e trabalhista ou nos marcos regulatórios das ferrovias e do saneamento básico. A reforma tributária, materializada no texto da PEC 45/2019, não parte do zero. Processar uma alteração radical no sistema tributário em uma economia em pleno funcionamento, equivale a trocar o pneu da bicicleta, em pleno movimento, enquanto se pedala. É natural que resistências se manifestem a partir da explicitação dos conflitos distributivos embutidos na reforma. Por isso, é prevista uma longa transição. Será, com certeza, uma demorada e complexa caminhada. No entanto, é de se esperar que o impulso para a implantação da reforma virá da premente e inevitável necessidade de mudanças profundas em nosso sistema tributário, como já evidenciado na discussão dos princípios que conformam um bom sistema confrontados com a análise sobre a realidade vigente no Brasil.

A vigência integral do novo modelo de tributação e suas repercussões integrais na vida dos cidadãos e da economia brasileira só se darão em 2033, quando serão extintos completamente o ICMS, o ISS e o IPI. A transição, do ponto de vista federativo, com o fato gerador dos tributos migrando integralmente da origem para o destino, será ainda mais longa, sendo concluída em 2078. No curto prazo, o período compreendido entre 2023 e 2026, será tomado pela aprovação da Emenda Constitucional da Reforma Tributária, de todas as leis complementares e ordinárias regulamentadoras da reforma, pelo amadurecimento das ferramentas gerenciais e tecnológicas necessárias para a cobrança dos novos tributos e pela testagem inicial, em 2026, da CBS e do IBS, para calibragem inicial das alíquotas e ajustes na implantação da reforma. Somente em 2027, PIS e Cofins serão extintos, a alíquota do IPI será zerada e o Imposto Seletivo entrará em vigor. A transição do ICMS e do ISS para o novo modelo do IBS compreenderá todo o período entre 2029 e 2032.

A calibragem da alíquota padrão e os pilares da reforma

A discussão central, à curto prazo, sobre a qual o Senado Federal se debruçará é acerca da calibragem da alíquota padrão nacional. Isto será objeto de deliberação anual, através de Resolução do Senado Federal, com o suporte técnico do Tribunal de Contas da União e tendo como base subsídios A discussão central, no curto prazo, sobre a qual o Senado Federal se debruçará é acerca da calibragem da alíquota padrão nacional. Isto será objeto de deliberação anual, através de Resolução do Senado Federal, com o suporte técnico do Tribunal de Contas da União e tendo como base subsídios e informações dados pela Receita Federal e pelo Conselho Federativo, visando cumprir os dois pilares orientadores da reforma: 1) que não haja, sob hipótese alguma, aumento da carga tributária. O texto da PEC 45/2019 prevê uma trava, tendo como referência dados da Secretaria Nacional do Tesouro, que apontam uma arrecadação média dos atuais impostos sobre o consumo (ISS, ICMS, PIS/Cofins e IPI), de 2013 a 2022, de 12,45% do PIB; e, 2) a reposição integral do

atual nível de arrecadação dos governos federal, estaduais e municipais, já que em tempos de restrição fiscal não é possível imaginar perda de receitas ou uma desejável diminuição da carga tributária.

A reforma prevê: a) uma alíquota de referência padrão, b) uma alíquota favorecida (40% da alíquota padrão), c) alíquota zero, isenção, imunidade, não incidência, e, d) a introdução do Imposto Seletivo sobre bens e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente. Quanto maior a redução de receitas derivada de (b) e (c), maior será necessariamente a alíquota de referência padrão (a). Quanto maior for a arrecadação do Imposto Seletivo (d), menor será a alíquota padrão de referência (a).

No texto constitucional não é cabível a fixação de alíquotas, apenas a previsão de princípios e diretrizes gerais sobre a reforma tributária pretendida. Nem mesmo na legislação complementar é indicada a previsão de alíquotas. Alíquotas, idealmente, devem ser fixadas por instrumentos infralegais, tendo como parâmetro os princípios constitucionais e legais. O Senado Federal fixará a alíquota padrão de referência nacional, através de resolução anual, fazendo o ajuste fino para que sejam alcançados os objetivos traçados. No entanto, à luz do histórico de substancial aumento da carga tributária nas últimas décadas, no Brasil, é natural que seja cobrada, já neste momento, a apresentação de qual será a alíquota padrão a ser implantada.

Cabe à Instituição Fiscal Independente (IFI), como órgão técnico independente, afirmar que é totalmente impossível, neste momento, determinar exatamente qual será a alíquota padrão de equilíbrio para o alcance dos pilares orientadores da reforma consubstanciada no texto da PEC 45/2019. Não é uma questão trivial. Isto por quatro razões muito simples: a) só a legislação complementar e ordinária poderá detalhar quais os bens e os serviços serão alcançados por alíquotas diferentes da alíquota padrão nacional de referência, informação decisiva para a sua fixação; b) como já dito, o volume de recursos arrecadados pelo Imposto Seletivo implicará na diminuição da alíquota padrão e só a sanção da lei ordinária que estabelecerá sua criação, prevista para 2024 ou 2025, poderá subsidiar a projeção de seu impacto sobre a alíquota padrão da CBS; c) alguns elementos e informações vigentes, que servem de base para a projeção dos resultados futuros da tributação no novo sistema, podem conter distorções ou mascaramentos em função da grande complexidade do atual sistema; e, d) não se pode conhecer agora o hiato de conformidade, que mede a diferença entre a arrecadação potencial e a arrecadação efetiva dentro das novas regras do jogo, a partir dos níveis de evasão, elisão, inadimplência e postergação de recolhimento de tributos, via judicialização, a serem verificados na vigência do novo sistema. O hiato de conformidade oscila a partir das condições concretas de cada país. Sobre o assunto vale a análise do documento da Comissão Europeia, sobre o hiato de conformidade em países da União Europeia¹⁵.

Neste sentido, a fixação precisa do nível de equilíbrio da alíquota padrão para o alcance dos objetivos pretendidos só será possível depois de detalhadas as regras do novo sistema na legislação complementar e ordinária e nos instrumentos normativos infralegais, e da testagem experimental, em 2026, da nova sistemática de arrecadação, com a apuração concreta do hiato de conformidade brasileiro. Ou seja, “aprenderemos a nadar, nadando”. E o Senado Federal irá, ano a ano, via resolução, calibrando a alíquota, tendo como base o desempenho da arrecadação efetiva e a verificação do hiato de conformidade, para que não haja nem aumento de carga tributária, nem perda de arrecadação – que ocorrendo para os governos subnacionais, será compensada pelo nível central, mantendo a neutralidade pretendida pela reforma tributária em curso.

O que é possível, neste momento, são estudos estimativos dos impactos do novo arcabouço tributário sobre os níveis de arrecadação potencial, o hiato de conformidade e a alíquota padrão de equilíbrio que atendam aos dois pilares que são a bússola que orienta a construção da lógica da reforma em curso. É inevitável arbitrar algumas variáveis necessárias para tal desafio de análise e projeção.

Ao longo dos últimos meses, com a aceleração do processo de discussão e deliberação da PEC 45/2019, surgiram três estudos sobre o tema, a saber por ordem cronológica de publicação:

¹⁵ Center for Social and Economic Research et al. VAT gap in the EU - Report 2022. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2022. Disponível: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030df522-7452-11ed-9887-01aa75ed71a1>.

- 1) “Propostas de reforma tributária e seus impactos: uma avaliação comparativa”, de autoria de João Maria de Oliveira, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA¹⁶;
- 2) “Simulando a alíquota do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) para o Brasil”, do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Econômicos, órgão vinculado ao Governo de Goiás.¹⁷
- 3) “Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária”, Ministério da Fazenda.¹⁸

O estudo feito pelo técnico de planejamento e pesquisa do IPEA, João Maria de Oliveira, empreendeu esforço para analisar os impactos econômicos, regionais e setoriais das mudanças na estrutura de cobrança dos impostos sobre consumo no Brasil, com base ainda no relatório do Grupo de Trabalho (GT) da Câmara dos Deputados e do esboço inicial do substitutivo do relator, deputado Aguinaldo Ribeiro, que viria posteriormente ser alterado e aprovado em Plenário. Os dados são cotejados com a versão original da PEC 45/2019 e com a PEC 110/2019, originária do Senado Federal. Partindo de modelo de equilíbrio geral computável, o estudo procurou verificar a evolução de fundamentos (PIB, produtividade e emprego) da economia ao longo do tempo em função das mudanças tributárias introduzidas pelos diversos cenários de reforma confrontados com a hipótese de inexistência da mesma. O estudo estimou a **alíquota efetiva em 28,04%**, considerando as exceções, os regimes tributários favorecidos, as alíquotas reduzidas e as isenções, previstas na versão inicial do substitutivo do relator da Câmara dos Deputados. As conclusões apontam impactos positivos da reforma sobre a produtividade, o emprego e o produto interno bruto, sendo sempre maiores no ambiente gerado pela versão original da PEC 45/2019, resultados intermediários quando aplicados os parâmetros da PEC 110/2019 do Senado Federal, e menores, quando aplicados dados e diretrizes constantes da versão inicial do Substitutivo, posteriormente alterado e aprovado. Ainda assim, em todos os três cenários testados, os efeitos da reforma são bastante positivos para a evolução da economia brasileira.

Outro esforço de projeção da alíquota do novo IVA dual brasileiro foi feito pela equipe do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), órgão do Governo de Goiás, através da Nota Executiva 004/2023, “Simulando a alíquota do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para o Brasil”. Partindo da base de dados do IBGE; de estimativas e arbitragens sobre a variação da alíquota favorecida, o peso do Imposto Seletivo e o Hiato de Conformidade; e, analisando o texto do substitutivo da PEC 45/2019, aprovado pela Câmara dos Deputados em 6 de julho de 2023, o estudo do IMB chega à uma **alíquota neutra para o IVA nacional de 29,01%**, procedendo, em sequência, uma análise de sensibilidade a partir da flexibilização das hipóteses adotadas constrói um intervalo possível para a alíquota padrão geral entre **27,3 e 30,7%**. O documento estima o impacto das principais exceções introduzidas na reforma no aumento da alíquota padrão de referência, calculando que a manutenção da Zona Franca de Manaus majora a alíquota em 0,81 p.p., a permanência do Simples Nacional é responsável pelo incremento de 2,43 p.p., a isenção da cesta básica impacta no aumento da alíquota padrão em 1,05 p.p. e as alíquotas reduzidas para educação, saúde, agronegócio e outros oneram em mais 2,98 p.p. Ou seja, o estudo projeta que alíquota do IVA brasileiro poderia vir a ser em torno de **21,74%**, se a alíquota fosse única e não houvesse exceções, abrindo uma possibilidade de cenário onde a alíquota neutra variaria no intervalo entre **20,03% a 23,43%**, após a análise de sensibilidade.

Por último, no dia 8 de agosto de 2023, o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, entregou ao relator da PEC 45/2019 no Senado Federal, senador Eduardo Braga, a nota técnica elaborada pela equipe da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT/MF) intitulada “Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária”.

¹⁶ OLIVEIRA, J. M. de. Propostas de reforma tributária e seus impactos: Uma avaliação comparativa. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/07/propostas-de-reforma-tributaria-e-seus-impactos-uma-avaliacao-comparativa/>.

¹⁷ GOIÁS. Nota Executiva 004/2023 - Simulando a alíquota do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) para o Brasil. Goiânia: Instituto Mauro Borges, 2023. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/files/nota-executiva/004-NOTAEXECUTIVA.pdf>.

¹⁸ BRASIL. Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/8-8-23-nt-mf_sert-aliquota-padrão-da-tributacao-do-consumo-de-bens-e-servicos-no-ambito-da-reforma-tributaria-1.pdf.

O documento realça o compromisso de que, em nenhuma hipótese, haverá aumento da carga tributária e reafirma que as alíquotas dos novos tributos deverão ser majoradas, paulatinamente, no exato montante necessário para repor o atual nível de arrecadação, após dedução das receitas do Imposto Seletivo.

O estudo do Ministério da Fazenda afirma algo que já dissemos aqui, que as alíquotas efetivas só serão conhecidas precisamente após o período de transição, ou seja, em 2033, quando os antigos impostos estarão extintos e os novos em pleno vigor.

O texto clareia que o formato dual do novo IVA brasileiro, originalmente concebido na PEC 110/2019 do Senado Federal, buscou compatibilizar dois objetivos: assegurar simplicidade para os contribuintes (legislação uniforme em escala nacional e gestão integrada) e autonomia para os entes federados (capacidade de estados e municípios fixarem a alíquota a vigorar em seu território, através de lei própria, sendo a mesma para todos os bens e serviços, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição Federal).

Utilizando o modelo do Tax Gap, concebido para estimar o hiato tributário, o estudo projeta o potencial arrecadatório e a alíquota padrão de equilíbrio, cotejando 1) a arrecadação normativa que seria obtida com a alíquota única, aproveitamento total de créditos e cumprimento perfeito das obrigações tributárias; e, 2) a arrecadação potencial que é esperada sobre as regras previstas na legislação e funcionamento perfeito do sistema no cumprimento das obrigações tributárias. A diferença entre as duas determinaria o hiato da política. Já o hiato de conformidade demonstra a diferença entre a arrecadação potencial e a arrecadação efetiva esperada considerando as questões relativas à evasão, à elisão, inadimplência e judicialização com protelação de pagamento de impostos.

Para efeito das revisões anuais que resultarão na calibragem da alíquota padrão e objetivando a manutenção dos níveis atuais de arrecadação dos cinco impostos a serem extintos até o efetivo funcionamento pleno do novo sistema, em 2033, tomou-se como referência a média de arrecadação total do decênio entre 2013 e 2002, que aponta um patamar de arrecadação agregada dos cinco impostos de 12,45% do PIB.

Na construção das projeções feitas da alíquota padrão nacional de referência, a equipe da SERT/MF optou por arbitrar o hiato de conformidade com base nos números da Hungria, por ser um país emergente e com arrecadação sobre o consumo semelhante à brasileira. O hiato de conformidade, dessa forma, foi fixado em 10%, número médio verificado na Hungria nos dois anos que antecederam a pandemia. E projetaram um cenário conservador alternativo com um hiato de conformidade 50% superior. Nada indica que existam razões para imaginar um desempenho do novo sistema no Brasil pior do que o da Hungria, já que a simplificação das regras e do funcionamento do novo sistema tributário brasileiro, ao contrário, deve produzir uma redução substantiva da sonegação, da elisão, da informalidade, da inadimplência e da litigiosidade entre contribuintes e fisco.

Como já foi dito anteriormente, é impossível cravar, de forma absoluta e certa, qual será o hiato de conformidade e, portanto, a alíquota padrão de equilíbrio. Só a própria experiência concreta do novo sistema no período de transição dará a segurança necessária para a fixação dos parâmetros de tributação que cumprirão os objetivos da reforma. Mas os estudos teóricos, partindo de bases de informações e metodologias consistentes, ainda que arbitrando algumas variáveis, serão de extrema importância para embasar o processo decisório no âmbito do Congresso Nacional.

No caso do estudo da SERT/MF apurou-se, no cenário base, uma arrecadação potencial de R\$ 969.168 bilhões, que subtraída do hiato de conformidade, chegaria a desejada arrecadação efetiva de 12,45% do PIB, para a partir daí inferir qual é alíquota padrão, dentro das regras estabelecidas no substitutivo da PEC 45/2019, que asseguraria este resultado, dentro de uma abordagem incremental, desde o cenário inicial com alíquota única uniforme até o a majoração, passo a passo, a partir de cada tratamento diferenciado feito.

O exercício feito pela SERT/MF, no cenário amplamente factível, aponta um intervalo de fixação da **alíquota base entre 20,73% e 25,45%**, dependendo do grau de concessões e tratamentos favorecidos a produtos, serviços e setores, já partindo da manutenção dos regimes pré-existentes em nossa Constituição e levando em conta o Imposto Seletivo. Os impactos incrementais na majoração da alíquota de referência, no cenário factível (10% de hiato de conformidade), apontam que a contribuição da alíquota favorecida de 50% para os produtos agropecuários e da cesta básica foi de +1,67 p.p., a da alíquota reduzida de 50% para serviços de educação privada foi de +0,32 p.p., a da alíquota reduzida para serviços de saúde privada cresceu +0,62 p.p., a da alíquota reduzida de 50% para demais bens e serviços listados na PEC

45/2019 onerou em +0,37% p.p., a da ampliação do tratamento favorecido da alíquota reduzida de 50% para 40% para produtos e serviços excepcionados resultou em +0,67 p.p., a alíquota zero para metade da cesta básica acrescentou +0,67 p.p. e os demais favorecimentos incrementaram a alíquota padrão em +0,35 p.p..

Os números apresentados nos três estudos mencionados, apesar das diferenças de premissas, metodologias e resultados e mesmo sendo apenas resultados de exercícios teóricos de simulação que não obrigatoriamente serão sancionados pela experiência concreta no período de transição, certamente servirão de base para o aprofundamento das discussões entre senadores e deputados federais, no processo final de deliberação sobre a reforma tributária, pesando custos e benefícios de cada tratamento favorecido ou diferenciado e sua repercussão geral para a sociedade e os contribuintes.

Os esforços levados a cabo pelos técnicos envolvidos nos três estudos projetam uma alíquota padrão **entre 20,03% a 30,7%** nos diversos cenários alternativos e dentro das diretrizes e dispositivos presentes na PEC 45/2019, aprovada pela Câmara dos Deputados. Seria uma das maiores alíquotas de um IVA em todo o mundo. **Isto reflete o peso que os impostos sobre consumo de bens e serviços já têm hoje no total dos impostos arrecadados em nossa regressiva matriz tributária.** O Ministério da Fazenda, no documento entregue ao Senado Federal, demonstra que a alíquota-padrão sobre um produto no regime atual envolvendo apenas o ICMS com incidência pela alíquota padrão modal e conjugado com o PIS/Cofins pelo regime não cumulativo, sem ISS ou IPI, e apurados com alíquota “por fora”, comparável a sistemática do IVA, chega a impressionantes 34,4% de alíquota.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2023			2024		
	Julho	Agosto	Comparação	Julho	Agosto	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	2,28	2,28	=	1,22	1,22	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	10.647,66	10.647,66	=	11.294,10	11.294,10	=
IPCA – acum. (% no ano)	5,20	5,20	=	3,88	3,88	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,02	5,02	=	5,09	5,09	=
Ocupação - crescimento (%)	0,75	0,75	=	0,68	0,68	=
Massa salarial - crescimento (%)	4,28	4,28	=	1,22	1,22	=
Selic – fim de período (% a.a.)	12,00	12,00	=	9,50	9,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	6,37	6,37	=	5,77	5,77	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-1,20	-1,20	=	-1,33	-1,33	=
dos quais Governo Central	-0,80	-0,80	=	-0,93	-0,93	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	7,01	7,01	=	6,09	6,09	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-8,20	-8,20	=	-7,43	-7,43	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	76,40	76,40	=	79,78	79,78	=

ifi



 /ifibrasil

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/ifibrasil

 /@ifibrasil

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875