Instituição Fiscal Independente

SENADO FEDERAL

Relatório de Acompanhamento Fiscal – RAF

Novembro de 2017

Felipe Salto

Diretor-Executivo da IFI

Brasília, 13 novembro de 2017

RESUMO

- **Os dados de atividade indicam lento crescimento no terceiro trimestre.**
- **O elevado volume de receitas não recorrentes dificulta a avaliação de desempenho da arrecadação.**
- **Ajuste fiscal dos governos estaduais resulta em evolução favorável dos resultados primários, mas sob padrão que penaliza os investimentos.**
- **Dívida pública bruta mantém-se em trajetória ascendente, em setembro, com aumento de 0,2 ponto percentual do PIB.**
- **Meta de déficit primário piorou R$ 30 bilhões, sendo oficializada em R$ 159 bilhões.**
- **De 2007 a 2016, os gastos federais com Poderes do Estado e Administração corresponderam a 2,2% do PIB.**

Contexto Macroeconômico

- O Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos (Codace) apontou, a partir da análise de um conjunto amplo de variáveis, que **a recessão iniciada no segundo trimestre de 2014 terminou** nos últimos três meses de 2016.

- A alta acumulada do PIB no primeiro semestre de 2017 mantém o nível da produção agregada ainda **distante do pico observado** antes do início da crise, mas os sinais de reação na atividade econômica continuam presentes.

TABELA 1. VARIAÇÕES ACUMULADAS DO PIB NOS PERÍODOS SELECIONADOS

	2° tri/14 a 4°tri/16	1° tri/17 a 2° tri/17
Agropecuária	-1,4%	11,5%
Indústria	-13,0%	0,2%
Serviços	-6,3%	0,8%
PIB	**-8,6%**	**1,3%**
Consumo das Famílias	-8,7%	1,3%
Formação Bruta de Capital Fixo	-27,7%	-1,7%
Consumo do governo	-1,3%	-1,6%
Exportação	5,4%	5,7%
Importações	-22,1%	-3,0%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Contexto Macroeconômico

- No mercado de trabalho, os sinais de melhora permanecem, apesar de o aumento da população ocupada **ainda ser absorvido pela informalidade**.

- Adicionalmente, ganhos de renda em termos reais seguem preservados, concentrando maiores variações nos grupos de empregados **com carteira de trabalho (2,5%) e empregadores (7,8%).**

TABELA 3. POPULAÇÃO OCUPADA, RENDIMENTO E MASSA SALARIAL: TRIMESTRE/ TRIMESTRE IMEDIATAMENTE ANTERIOR

	Nível em setembro/17	mar-17	jun-17	set-17
População Ocupada (mil pessoas)	**91.297**	**-1,9%**	**-0,6%**	**1,6%**
Com carteira assinada	33.300	-3,5%	-3,2%	-2,4%
Sem carteira assinada	10.910	4,7%	5,4%	6,2%
Trabalhador doméstico	6.177	-2,6%	-2,0%	0,9%
Setor público	11.490	-0,9%	0,0%	1,4%
Empregador	4.245	10,8%	13,1%	4,0%
Conta própria	22.911	-4,6%	-1,8%	4,8%
Rendimento médio real	**R$ 2.115**	**2,5%**	**3,0%**	**2,4%**
Com carteira assinada	R$ 2.035	0,3%	3,7%	2,5%
Sem carteira assinada	R$ 1.256	7,7%	-3,0%	1,6%
Trabalhador doméstico	R$ 839	0,0%	1,2%	0,6%
Setor público	R$ 3.272	4,3%	1,2%	1,0%
Empregador	R$ 5.459	4,0%	5,4%	7,8%
Conta própria	R$ 1.538	-2,1%	-1,2%	-0,1%
Massa salarial (em milhões de R$)	**R$ 188.137**	**0,7%**	**2,3%**	**3,9%**

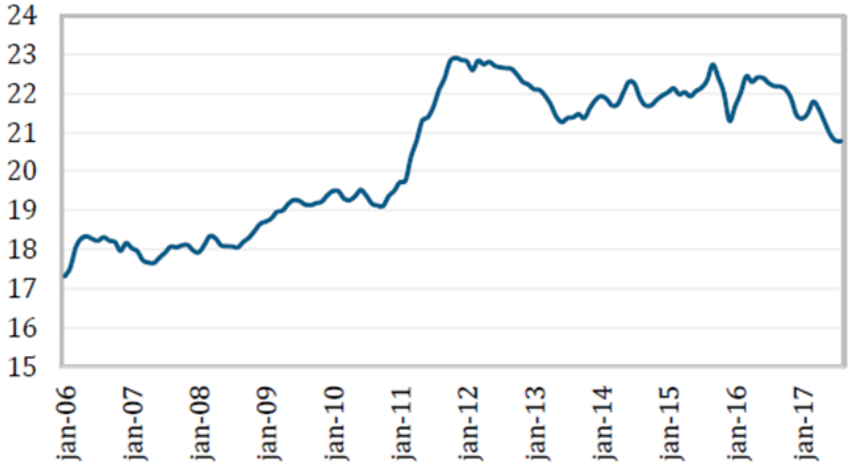
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Contexto Macroeconômico

- A queda da inflação representa um vetor positivo para o consumo ao preservar ganhos de renda em termos reais. Paralelamente, o processo de redução da Selic, iniciado em outubro de 2016, já derrubou os juros básicos de 14,25% para 7,5% ao ano e trouxe **a taxa real de juros para 3,0%** ao ano, patamar baixo em termos históricos e **com potencial de estimular a demanda por bens de consumo e de investimentos.**

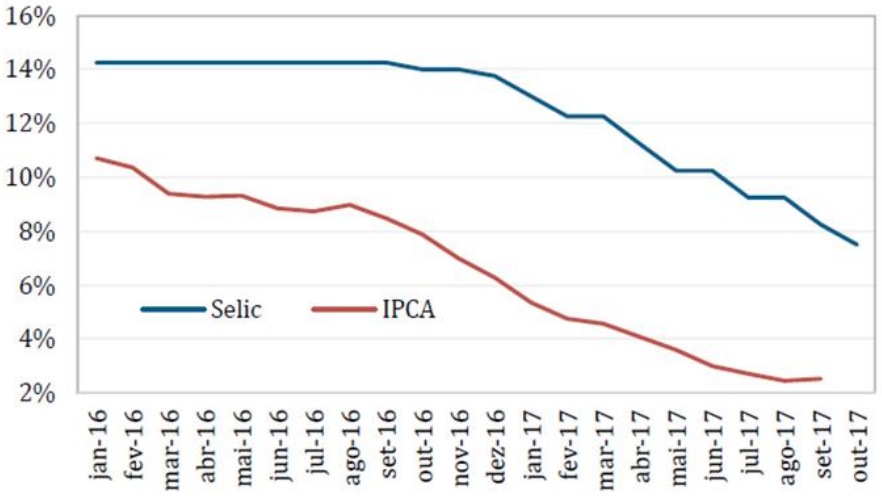
- A redução do comprometimento de renda das famílias com o pagamento de dívidas bancárias, motivada pela ampliação da massa salarial e pela queda da taxa de juros, **abre espaço para maior destinação de recursos para o consumo.**

Gráfico 2. Comprometimento (%) de renda das famílias com serviço da dívida



Fonte. Banco Central. Elaboração: IFI

Gráfico 3. Selic e IPCA

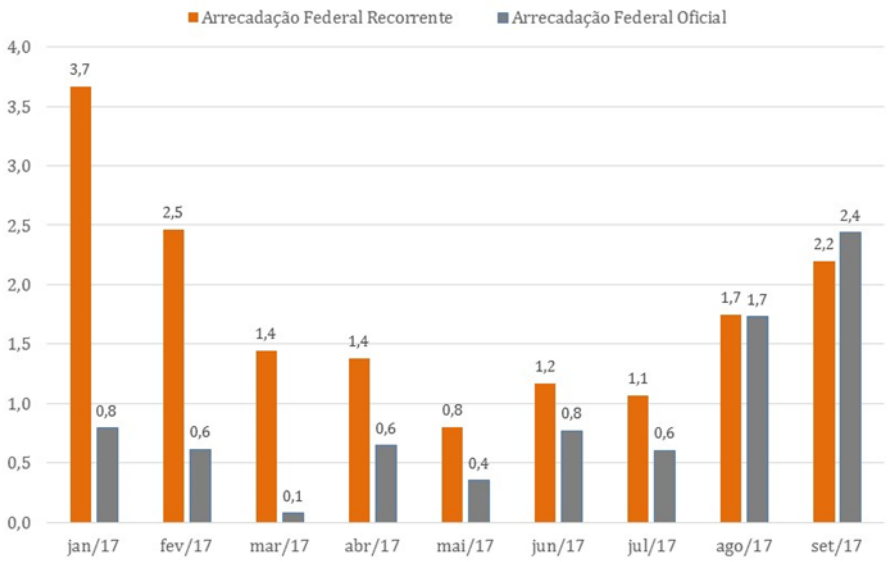


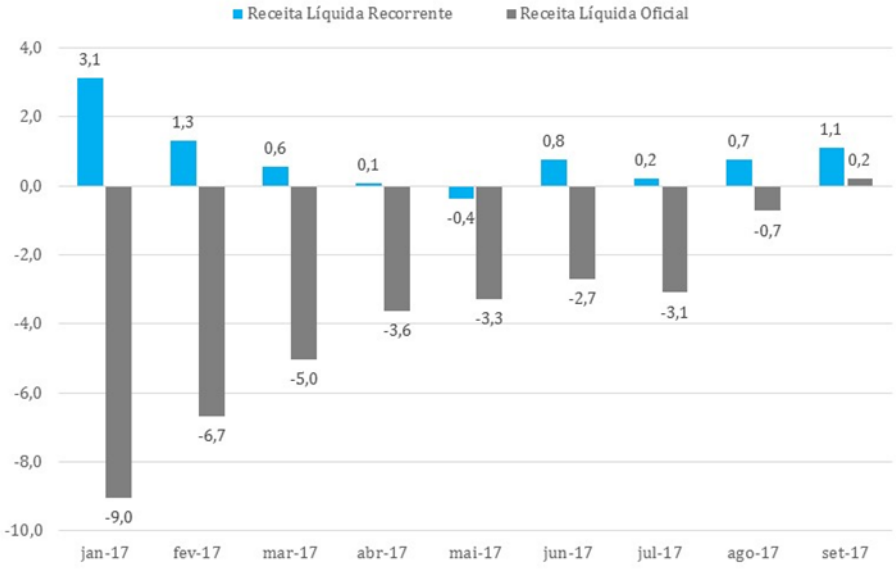
Fonte. Banco Central e IBGE. Elaboração: IFI

Conjuntura Fiscal

- Estimativa da IFI para as receitas recorrentes, líquidas de fatores atípicos ou não recorrentes, aponta **taxa real de crescimento mais positiva que o revelado pelos dados oficialmente reportados pela STN.**

- Enquanto a taxa real de crescimento pela ótica da RFB é marginalmente inferior ao indicador oficial (de 2,2% ante 2,4% para o acumulado ano, respectivamente,), os dados de receita líquida recorrente na ótica da STN apontam avanço de 1,1% (ante 0,2%).

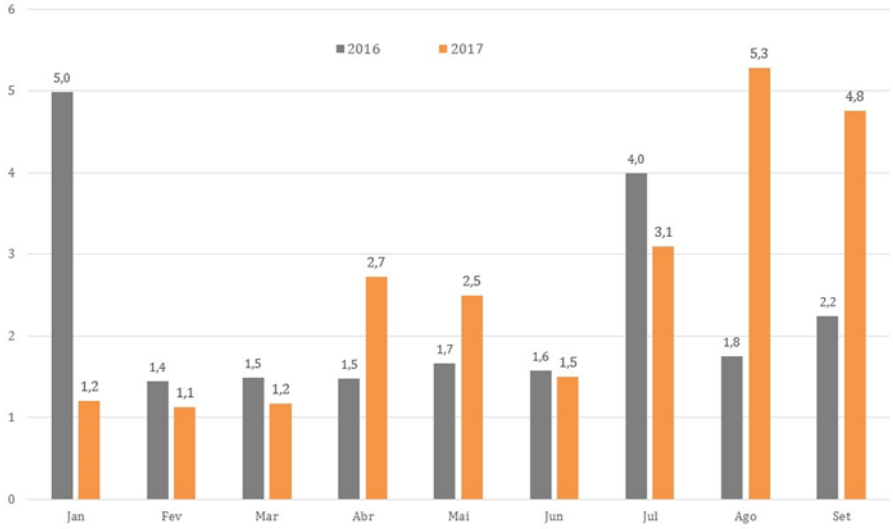


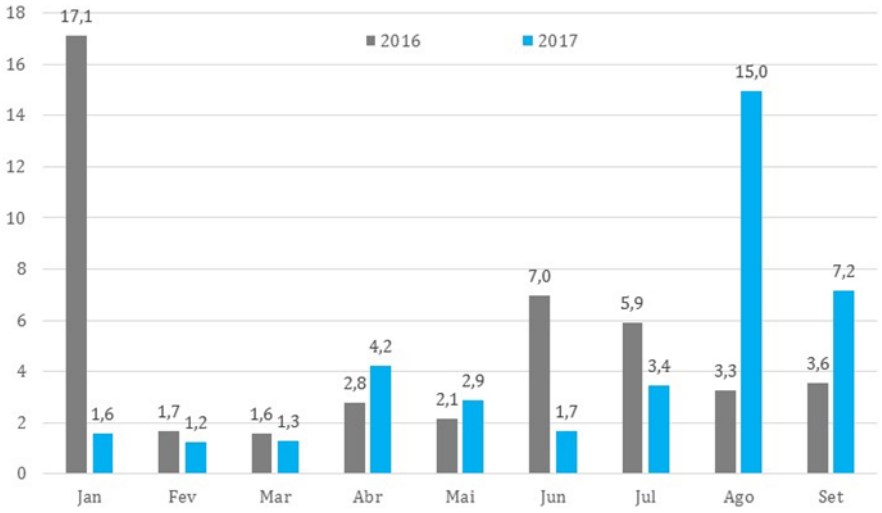


Conjuntura Fiscal

- Na ótica da RFB, volume de receitas atípicas ou não recorrentes alcançou R$ 23,3 bilhões de janeiro a setembro deste ano, ante R$ 20,6 bilhões em igual período do ano anterior. Já na ótica da STN, volume é de R$ 38,4 bilhões, inferior ao apurado nos três primeiros trimestres do ano anterior, de R$ 45 bilhões.

- Efeito base, decorrência do volume e sazonalidade das receitas não recorrentes, tem impactado leitura oficial dos dados de arrecadação. **Nesse contexto, isolar o volume de receitas sem correlação com a atividade econômica é de extrema importância.**



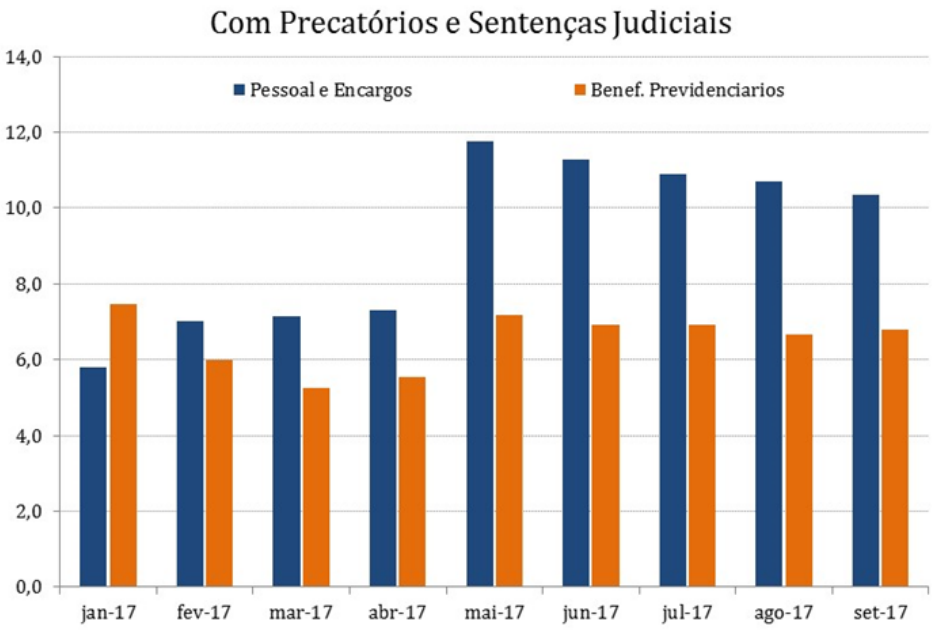


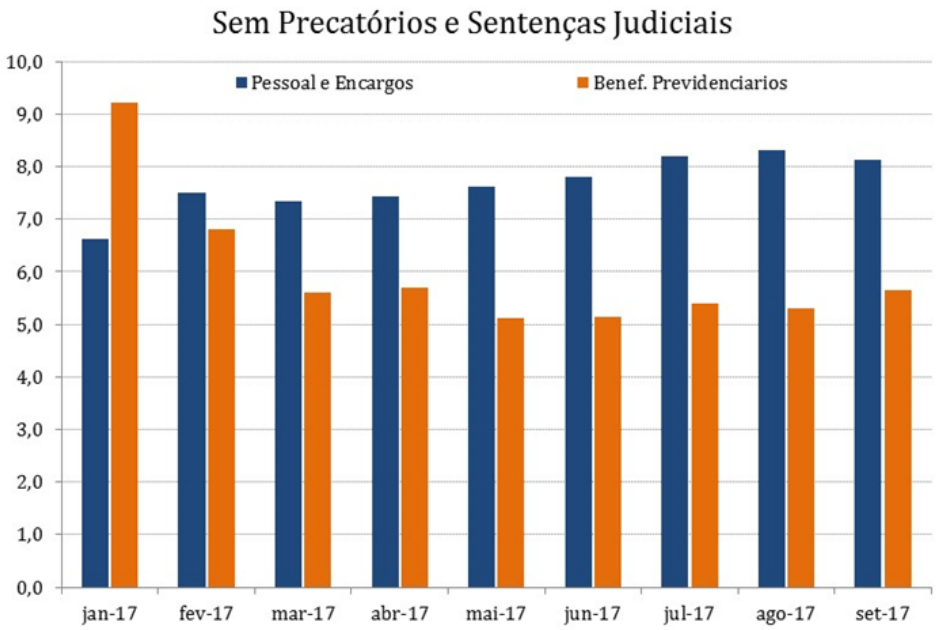
Conjuntura Fiscal

- Despesas com pessoal e encargos e benefícios previdenciários, equivalentes a mais de 65% do gasto primário no acumulado de janeiro a setembro, registram taxa real de crescimento bastante expressiva: de 10,3% e 6,8%, respectivamente.

- Mesmo quando desconsiderados os pagamentos antecipados a título de precatórios e sentenças judiciais, **gasto com folha do funcionalismo e previdência avançam 8,1% e 5,6%**, respectivamente.

GRÁFICO 9. TAXA REAL DE CRESCIMENTO DA DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS, COM E SEM PRECATÓRIOS (ACUM. JAN-SET)





Conjuntura Fiscal

- **Expressiva redução de despesas discricionárias** (excetuado o bolsa família), com investimentos do PAC (excetuados o programa Minha Casa, Minha Vida) e subsídios e subvenções ampliados, têm amortecido avanço robusto dos gastos com salários do funcionalismo público (ativos e inativos, de civis e militares) e previdência social.

- Do lado da arrecadação, a contribuição para o ajuste tem tido contribuição de **notável volume de receitas não recorrentes** (de R$ 38,4 bilhões de janeiro a setembro). Arrecadação mais ligada à atividade econômica também revela sinais de melhora, entretanto, recuperação ainda é modesta e inferior ao avanço do gasto.

GRÁFICO 8.TAXA REAL DE CRESCIMENTO DE DESPESAS PRIMÁRIAS SELECIONADAS (ACUMULADO DE JANEIRO A SETEMBRO)

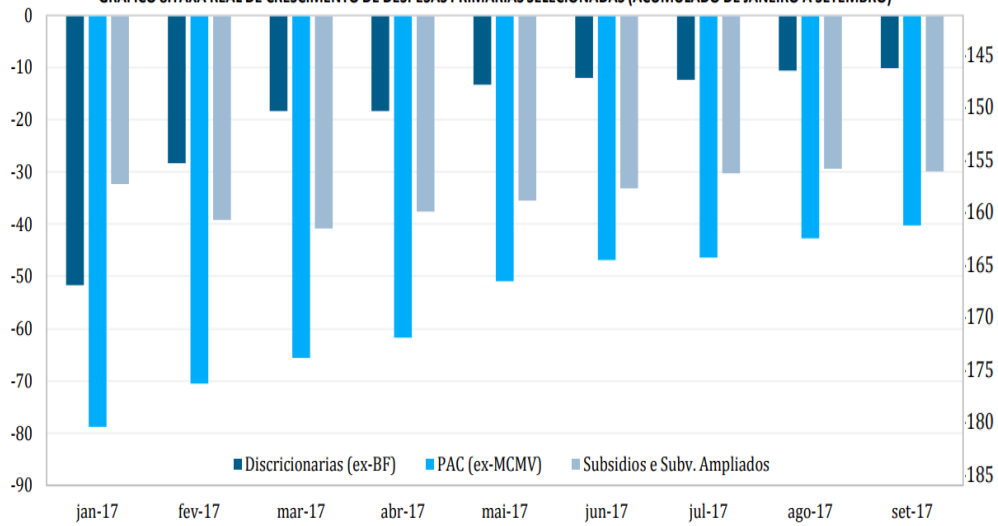
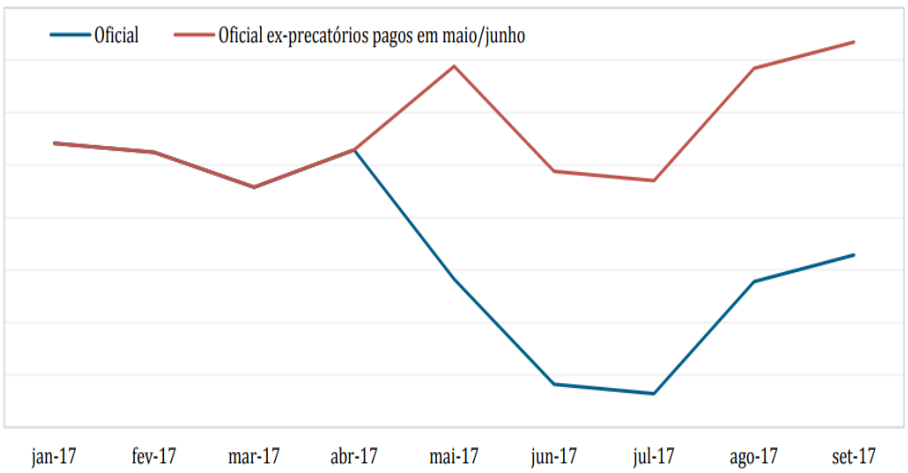


GRÁFICO 10. DÉFICIT PRIMÁRIO ACUMULADO EM DOZE MESES COM E SEM PRECATÓRIOS PAGOS NO BIMESTRE MAIO E JUNHO (A PREÇOS CORRENTES)



Resultado e Endividamento dos Governos Estaduais

	dez-04	dez-08	dez-11	dez-14	dez-15	dez-16	jul-17	ago-17	set-17
Dívida líquida (I) = (II) + (III)	15,5	11,6	9,2	9,5	11,0	10,9	10,6	10,6	10,7
Dívida (II)	16,9	12,7	10,4	10,6	11,9	11,7	11,4	11,4	11,5
Dívida com o governo federal	15,7	12,0	9,3	7,8	8,2	8,2	8,1	8,1	8,1
Demais dívidas	1,2	0,8	1,0	2,8	3,7	3,5	3,4	3,4	3,4
Dívida bancária	0,3	0,2	0,5	1,5	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9
Dívida externa	0,8	0,5	0,5	1,3	1,9	1,6	1,5	1,5	1,5
Dívida mobiliária	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Créditos (III)	-1,4	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Memo: Resultado primário	0,82	0,83	0,54	-0,23	0,15	0,11	0,15	0,16	0,17

Desde o final de 2014:

- Esboço de recuperação dos resultados primários (déficit >> superávit)
- Estabilidade do endividamento líquido

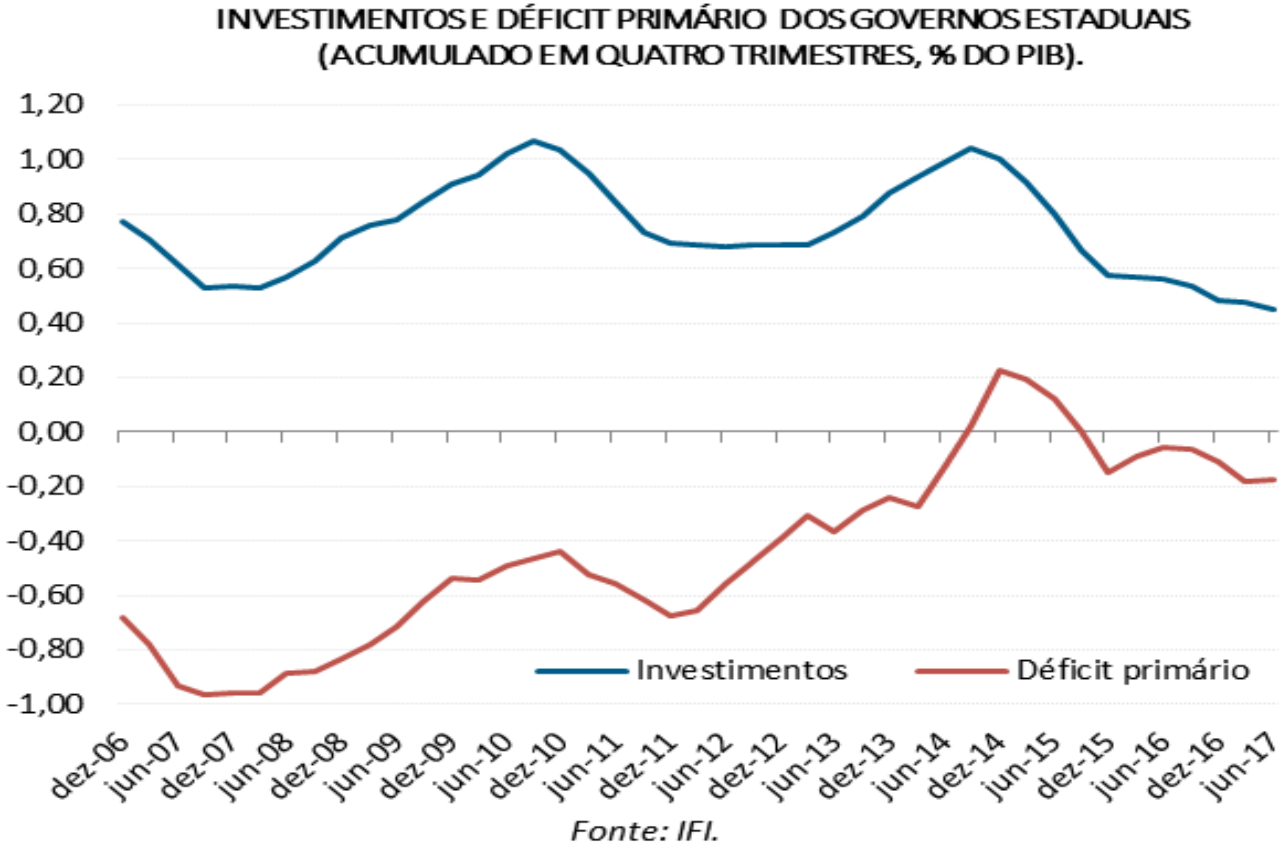
Resultado e Endividamento dos Governos Estaduais

	dez/11	dez/12	dez/13	dez/14	dez/15	dez/16	jun/17
Receita total	**11,6**	**11,5**	**11,4**	**11,3**	**11,3**	**11,4**	**11,6**
Arrecadação própria	8,5	8,5	8,6	8,5	8,6	8,6	8,7
Transferências recebidas	2,3	2,2	2,0	2,1	1,9	2,0	2,0
Outras receitas	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Transferências realizadas	-2,2	-2,2	-2,2	-2,2	-2,2	-2,1	-2,2
Receita líquida	**9,4**	**9,3**	**9,3**	**9,1**	**9,1**	**9,3**	**9,4**
Despesa total	**8,4**	**8,6**	**9,0**	**9,3**	**8,9**	**9,0**	**8,9**
Remuneração dos empregados	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1
Benefícios previdenciários (RPPS)	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
Uso de bens e serviços (custeio)	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5	1,6	1,5
Ativos fixos (Investimentos)	0,7	0,7	0,9	1,0	0,6	0,5	0,4
Outras despesas	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5

Padrão de ajuste fiscal:

- Estabilidade das receitas com continuidade do crescimento dos gastos de pessoal
- Principal variável de ajuste: Investimentos públicos

Resultado e Endividamento dos Governos Estaduais

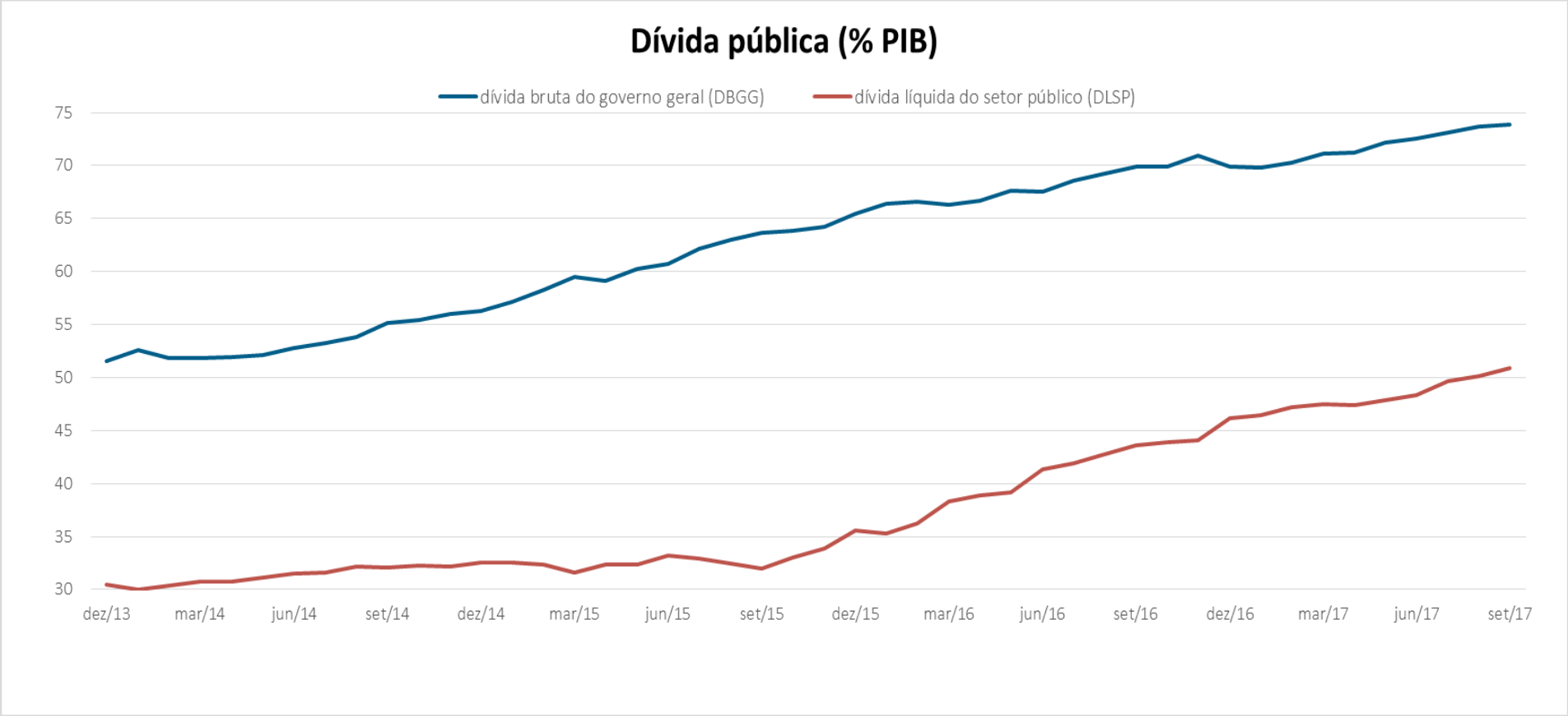


Fonte: IFI.

Limites ao ajuste apoiado nos investimentos públicos (baixo patamar histórico).

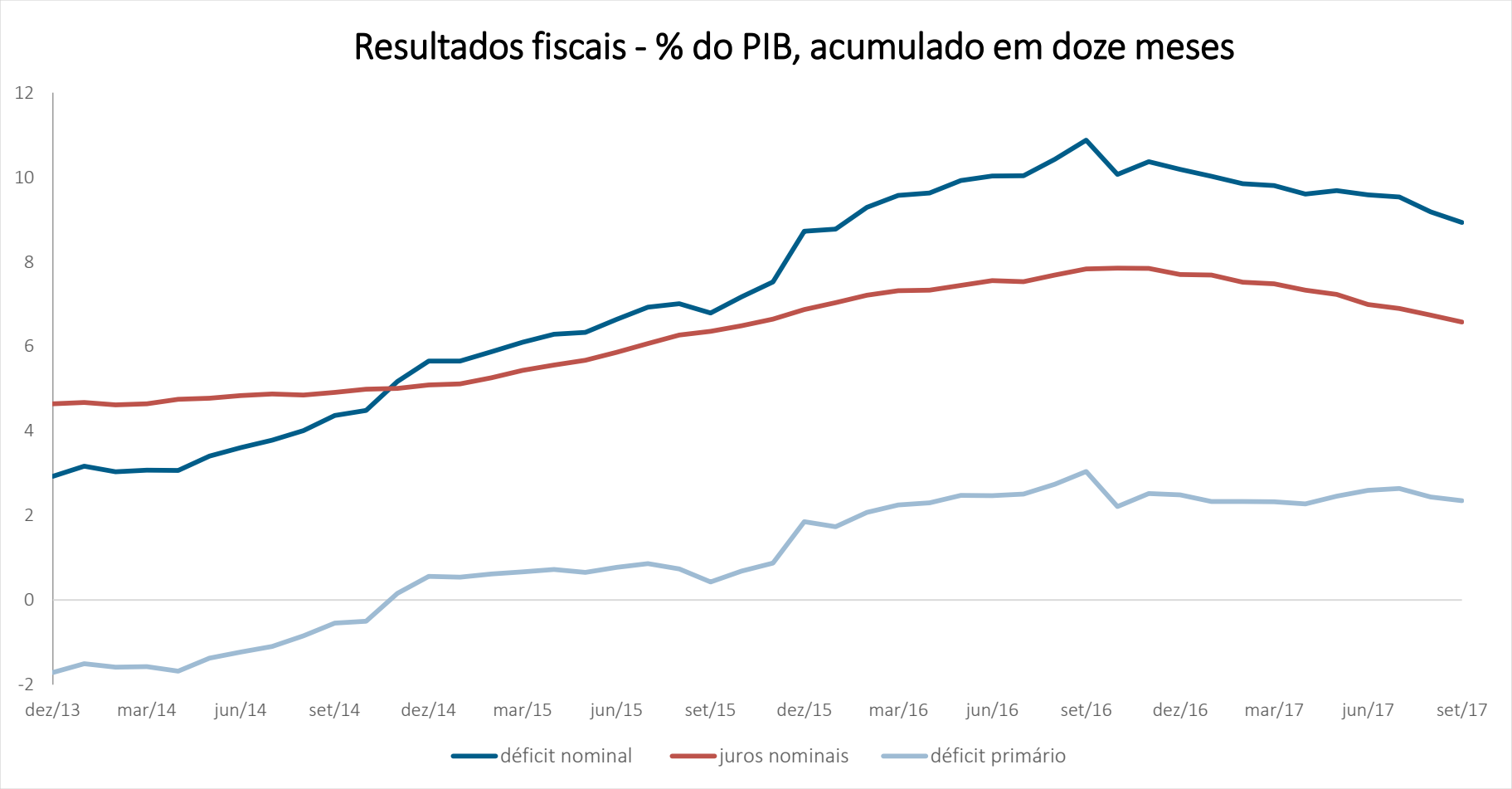
Dívida Pública

- Dívida pública mantém firme trajetória de expansão.



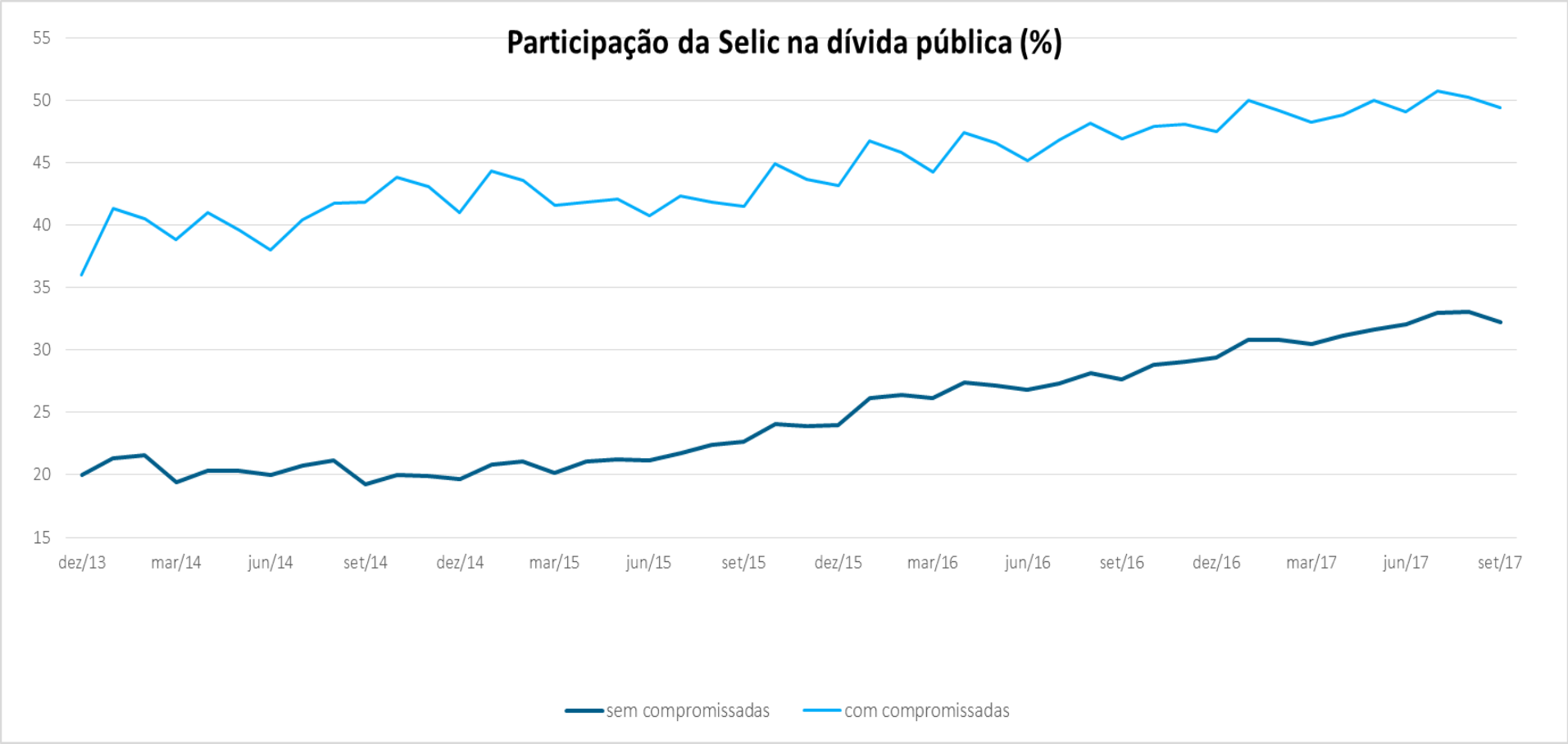
Dívida Pública

- Juros da dívida pública caem, mas déficit primário mantém-se elevado.



Dívida Pública

- Participação da Selic na dívida pública aumenta bastante com as compromissadas.



Orçamento

TABELA 9. CENÁRIO FISCAL 2018

Discriminação	2018				
	PLOA Original (A)	PLOA Modificado (B)	IFI (C)	(B) - (A)	(C) - (B)
	Valores	Valores	Valores	Valores	Valores
RECEITA TOTAL	**1.437.124**	**1.456.469**	**1.449.461**	**19.345**	**-7.008**
Receita Administrada	**879.016**	**886.689**	**888.027**	**7.673**	**1.339**
Arrecadação Líquida para o RGPS	**393.763**	**403.426**	**400.195**	**9.664**	**-3.231**
Receitas Não Administradas	**164.345**	**166.354**	**161.239**	**2.009**	**-5.115**
TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	**230.241**	**235.073**	**238.739**	**4.832**	**3.666**
RECEITA LÍQUIDA (I-II)	**1.206.883**	**1.221.396**	**1.210.722**	**14.514**	**-10.674**
DESPESA TOTAL	**1.335.883**	**1.380.396**	**1.366.079**	**44.513**	**-14.317**
Despesas Obrigatórias	**1.105.928**	**1.100.463**	**1.098.034**	**-5.465**	**-2.428**
Despesas com controle de fluxo(**)	**229.955**	**279.933**	**268.045**	**49.978**	**-11.889**
RESULTADO PRIMÁRIO GOV CENTRAL	**-129.000**	**-159.000**	**-155.357**	**-30.000**	**3.643**

*PIB projetado pela IFI; **Inclui as rubricas "Legislativo/Judiciário/MPU/DPU", "Outros fatores que afetam o resultado primário" e "ajustes regime caixa/orçamentário".

Medidas de receitas:

- IR sobre fundos fechados: R$ 6,1 bi
- Reoneração folha: R$ 8,3 bi (5,8 bi líquidos – Cofins)
- Elevação de alíquota servidores: R$ 2,2 bi

Discricionárias: +R$ 47,6 bilhões.

Plurianualidade Orçamentária

Gestão orçamentária **plurianual**: *medium term expenditure framework* (**MTEF**)

- **Cenários rolantes**:
  i) parâmetros macrofiscais (PIB, inflação, receitas, despesas, dívida);
  ii) prioridades de governo;
  iii) despesas orçamentárias, com foco em resultados.

- Distinção clara: **programas em andamento** (*baseline*) e **novas propostas**

- Mecanismos para **articulação e pactuação** do marco fiscal com as prioridades do governo e com demandas

- Etapas **centralizada** (*top-down)* e **descentralizada** (*botton-up*)

Plurianualidade Orçamentária

Argumentos favoráveis

- planejamento fiscal mais amplo
- conexão entre orçamento e planos de governo
- uso mais estratégico dos gastos públicos
- maior previsibilidade e estabilidade das finanças públicas
- conexão entre investimentos e gastos correntes
- contribui para responsabilidade fiscal e transparência
- maior eficiência do gasto

Riscos

- superestimação de recursos (restrições fiscais pouco efetivas)
- projeções vistas como “direito adquirido”
- regras institucionais e legais inadequadas

Plurianualidade Orçamentária

Plurianualidade orçamentária no Brasil

- **Elementos presentes:**

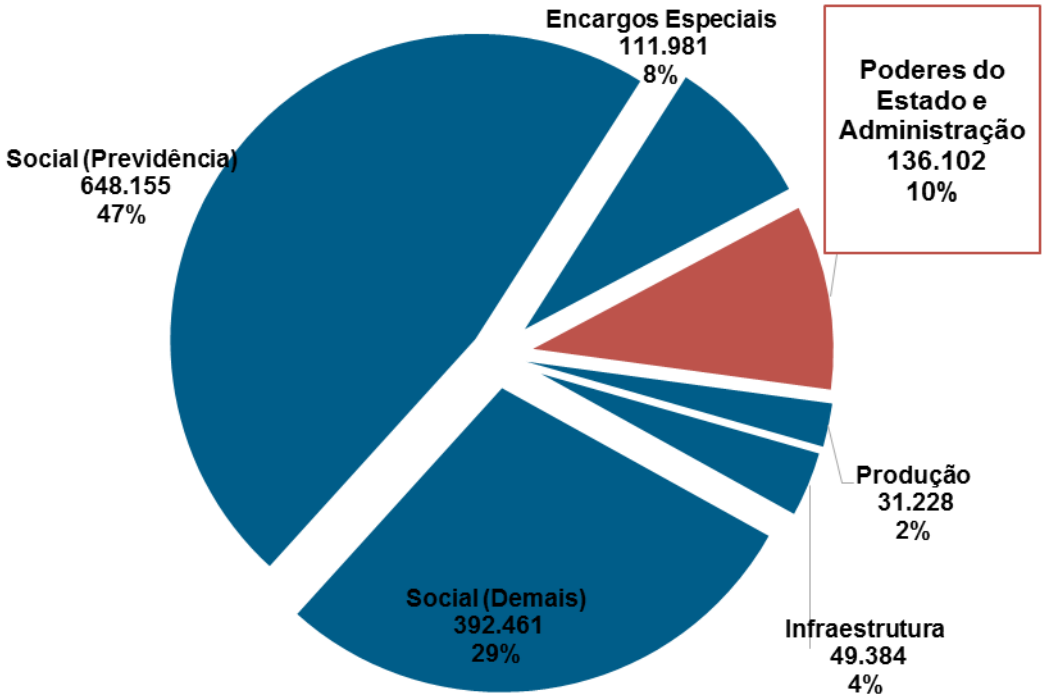
✓ cenários fiscais rolantes (LDO, para três anos)
✓ detalhamento de receitas e despesas (para um ano, na LOA)
✓ etapas *top-down* e *botton-up* (apesar do foco anual, LOA)

- **Elementos ausentes:**

✓ prioridades claramente definidas
✓ tetos setoriais para o médio prazo
✓ distinção clara entre programas em andamento e novos
✓ instâncias decisórias que permitam pactuação
✓ prestação de contas das divergências entre realizado e projetado
✓ restrição fiscal forte na elaboração do orçamento

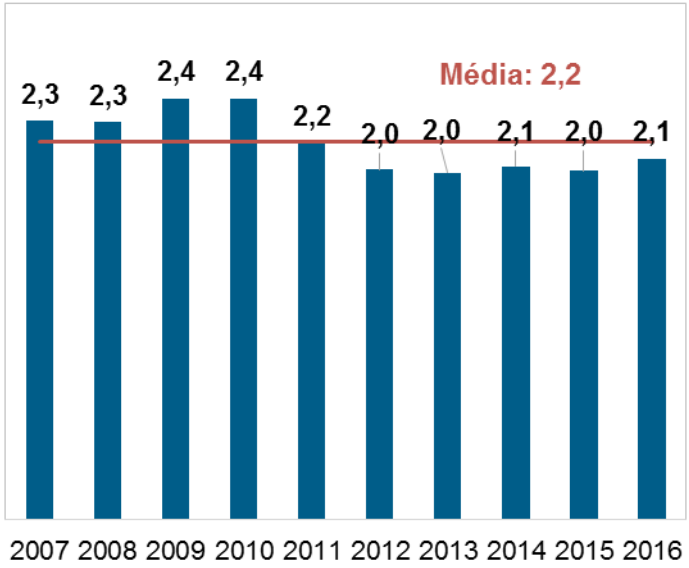
Por dentro do gasto público: Poderes do Estado e Administração

GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÁREA
(2016, EM R$ BILHÕES E % DO TOTAL, A PREÇOS DE SET/17)



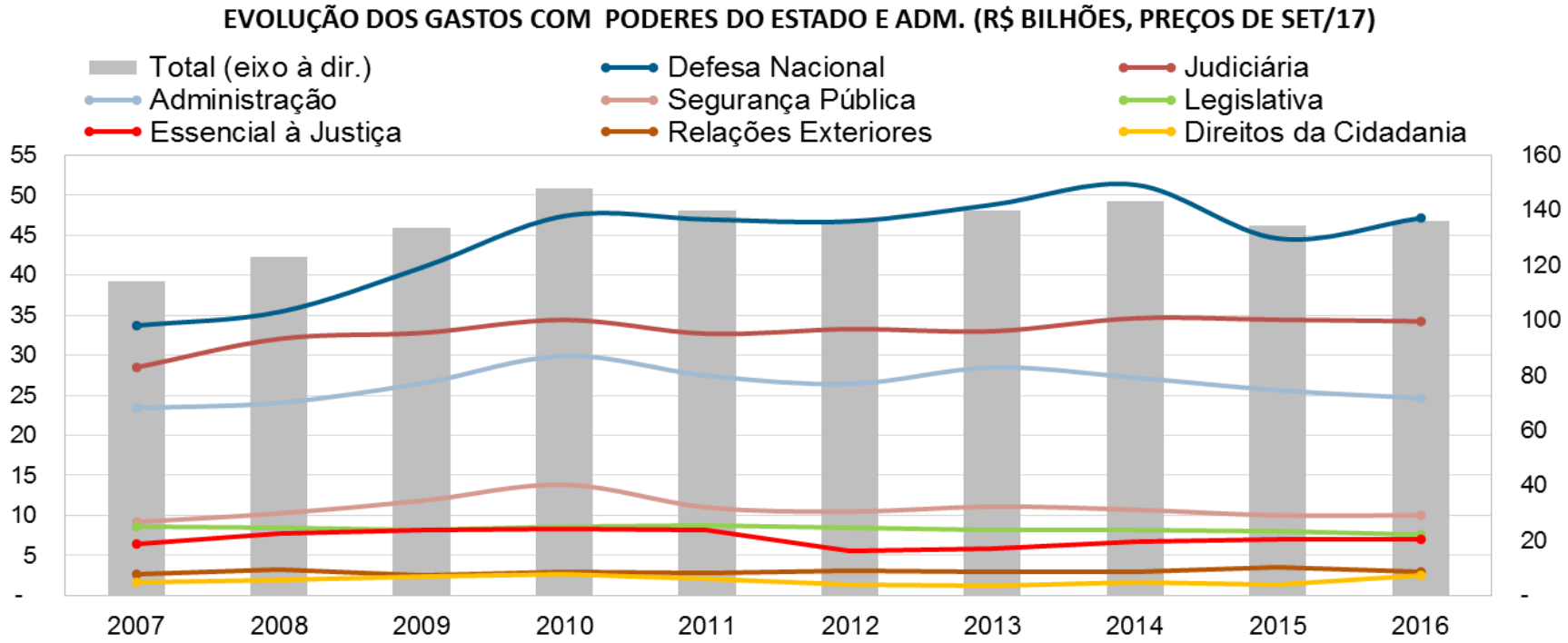
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI

GASTOS COM PODERES DO ESTADO E ADM.
(% DO PIB)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Por dentro do gasto público: Poderes do Estado e Administração

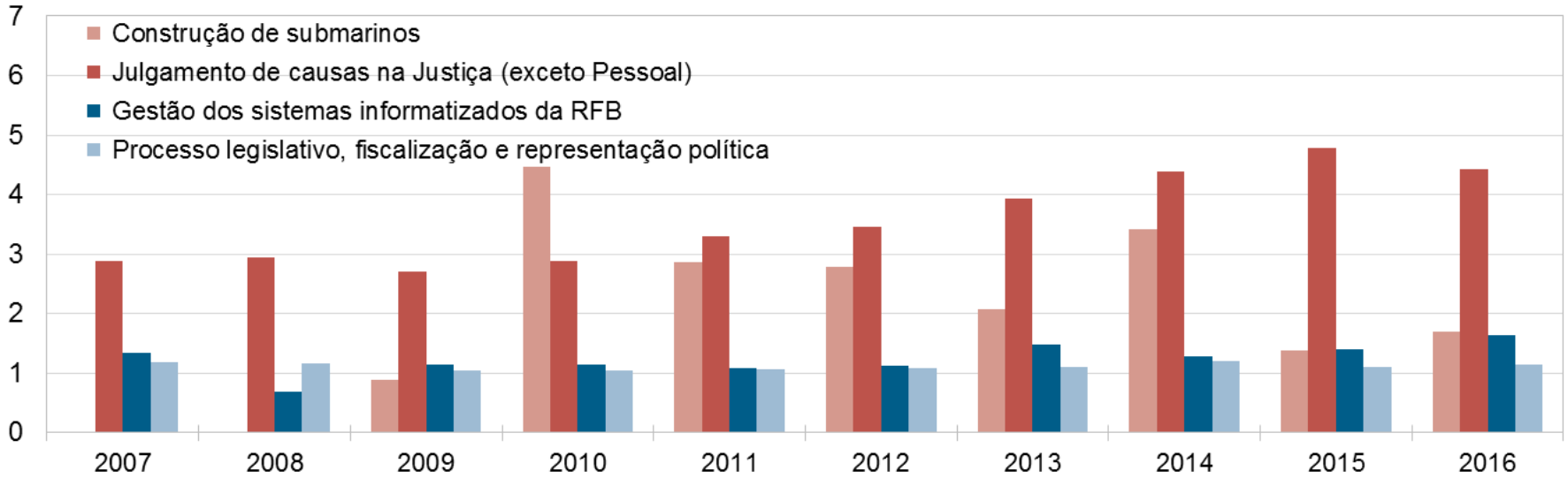


Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

- Crescimento real de 19% entre 2007 e 2016
- Esse aumento foi concentrado nos anos de 2007 a 2010:
  - ↑ Pessoal (Defesa, Administração e Judiciário)
  - ↑ Investimentos (Defesa)
- De 2010 para 2016, há inclusive leve recuo

Por dentro do gasto público: Poderes do Estado e Administração

EVOLUÇÃO DE ALGUNS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS E POLÍTICAS (R$ BILHÕES, A PREÇOS DE SET/17)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

- Julgamento de causas no Judiciário (exceto pessoal): ↑53% entre 2007 e 2016
- Processo legislativo, representação política e fiscalização no Legislativo (exceto pessoal): ↓4% entre 2007/16
- Investimentos em submarinos: R$ 19,6 bi entre 2009/16, 1/4 do total investido em Defesa no mesmo período
- Apenas implantação do estaleiro e da base naval: R$ 9,7 bilhões.
- Gestão dos sistemas informatizados da Receita: R$ 12,3 bi entre 2007/16, 40% do gasto do órgão no período, descontado pessoal.