



Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal

Acompanhamento dos indicadores fiscais e econômicos

Felipe Scudeler Salto (Diretor-Executivo)

Josué Alfredo Pellegrini (Analista)

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

- ❑ A apresentação está dividida em três partes:

Parte I – Sobre a IFI

Parte II – Dados econômicos e fiscais

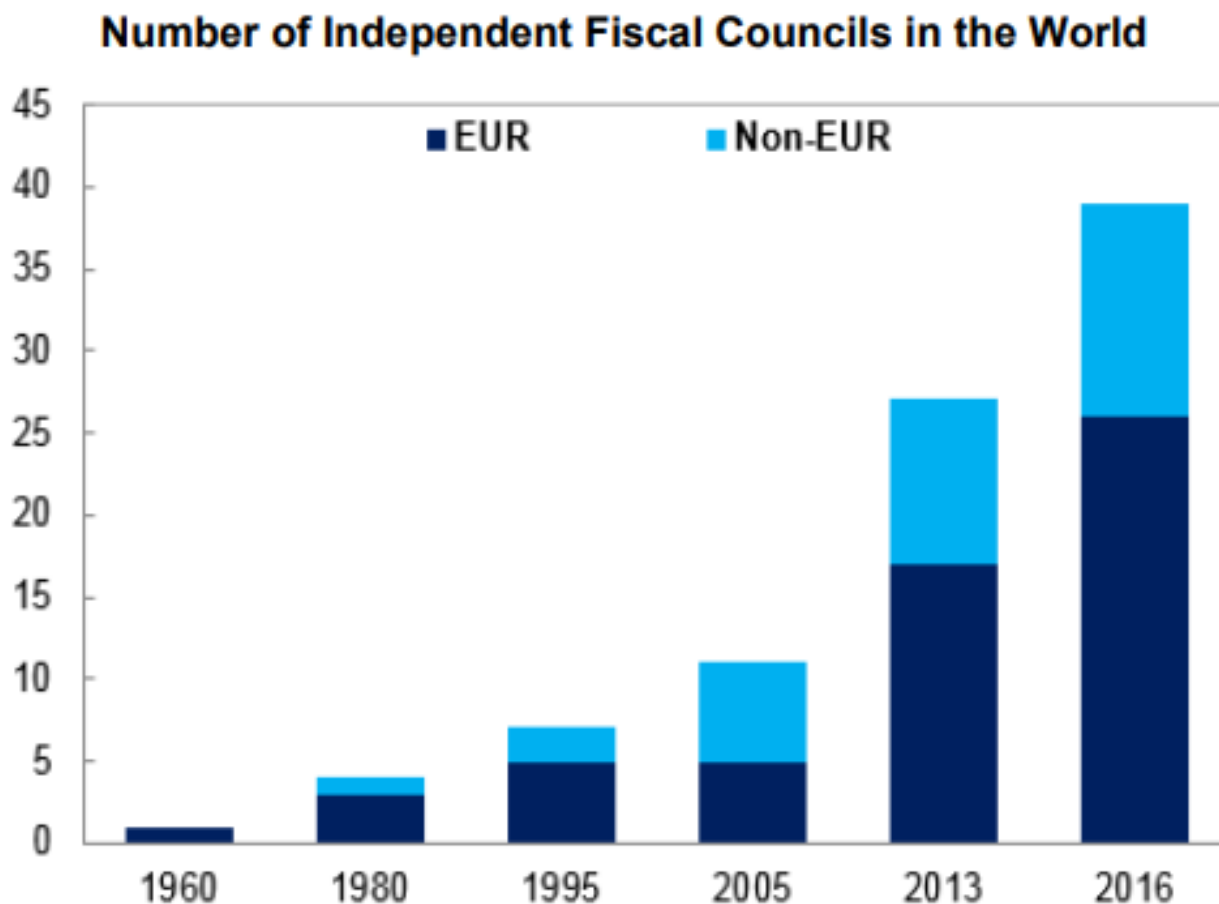
Parte III – A questão do gasto tributário

Parte I – Sobre a IFI

- ❑ IFIs são instituições públicas com mandato para realizar **análises técnicas e apartidárias** sobre política fiscal e orçamentária com objetivo de:
 - (i) melhorar a **disciplina** fiscal;
 - (ii) promover maior **transparência** das contas públicas e
 - (iii) elevar a **qualidade** do debate público sobre a política fiscal.

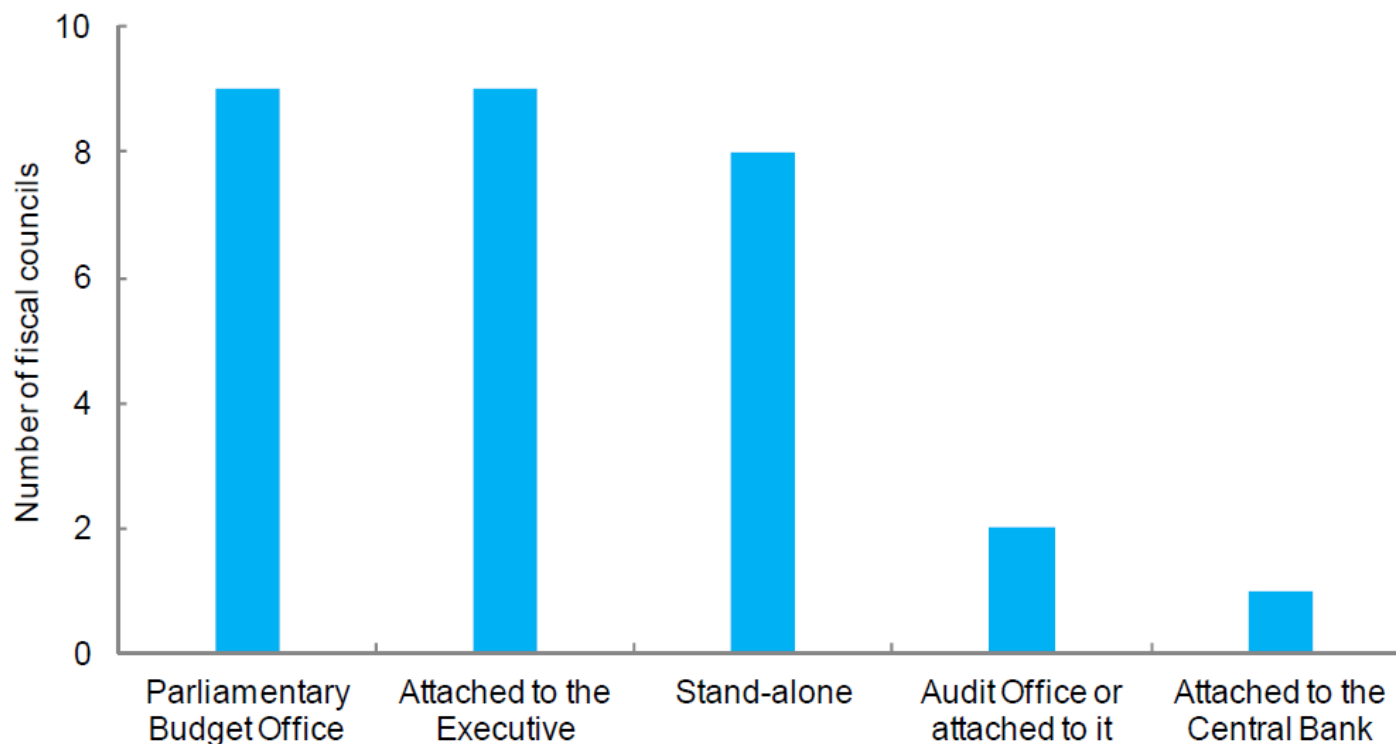
- ❑ É uma **tendência mundial**: em resposta aos efeitos negativos da crise econômica e financeira de 2008, diversos países, particularmente os que compõem a OCDE, criaram instituições fiscais independentes (por exemplo, Canadá, Austrália e Itália).

Crescimento de IFIs nos últimos anos



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

Modelos existentes



Source: IMF Fiscal Council Dataset.

❑ Funções:

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

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

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

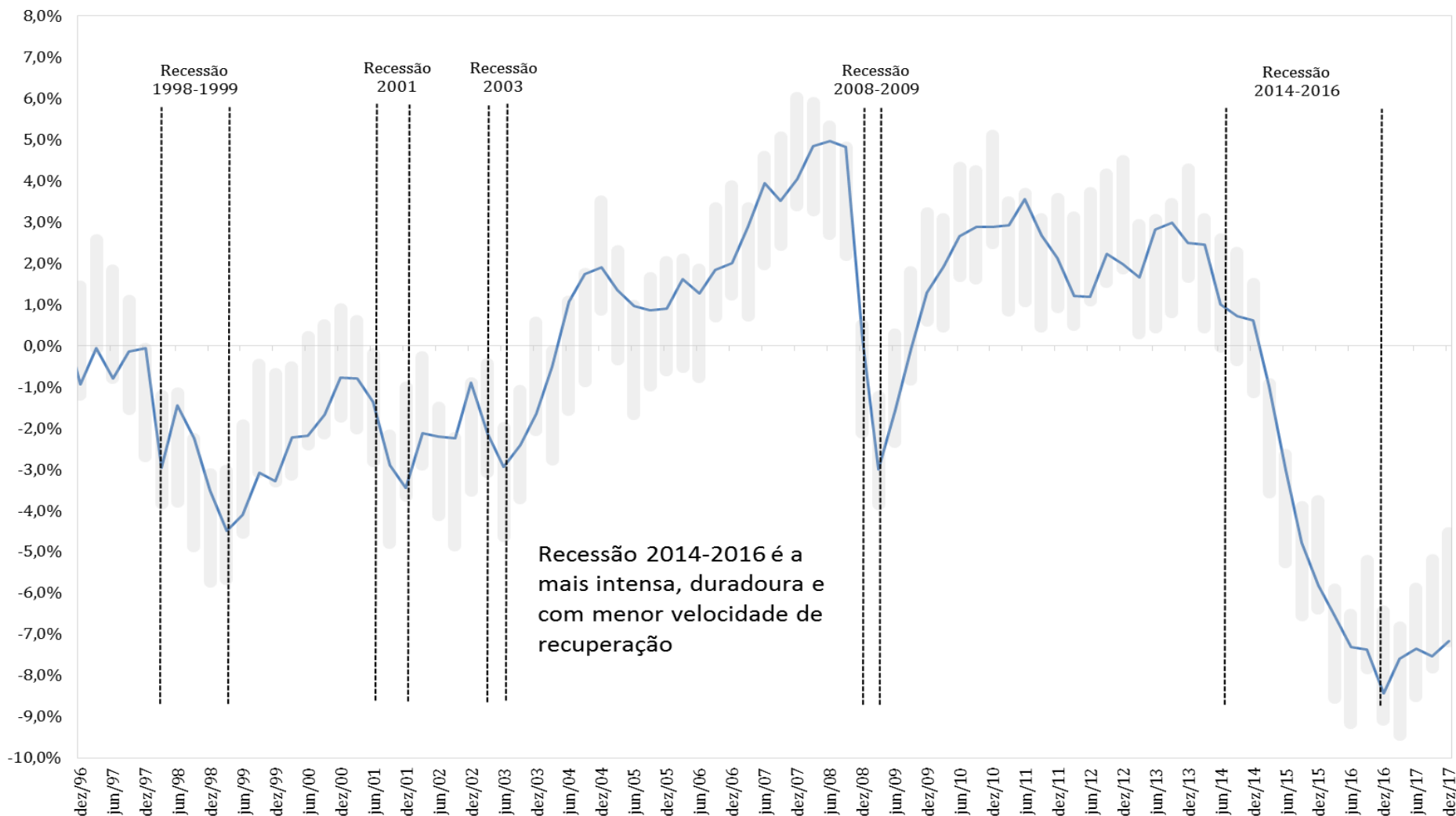
- ❑ Conselho de Assessoramento Técnico (modelo CBO, Estados Unidos, *ainda não formalizado*)
 - Reuniões bimestrais
 - Até cinco brasileiros de ilibada reputação e notório saber nos temas de competência da Instituição
 - Nomeados pelo presidente do Conselho Diretor por tempo indeterminado

Pedido de informações

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

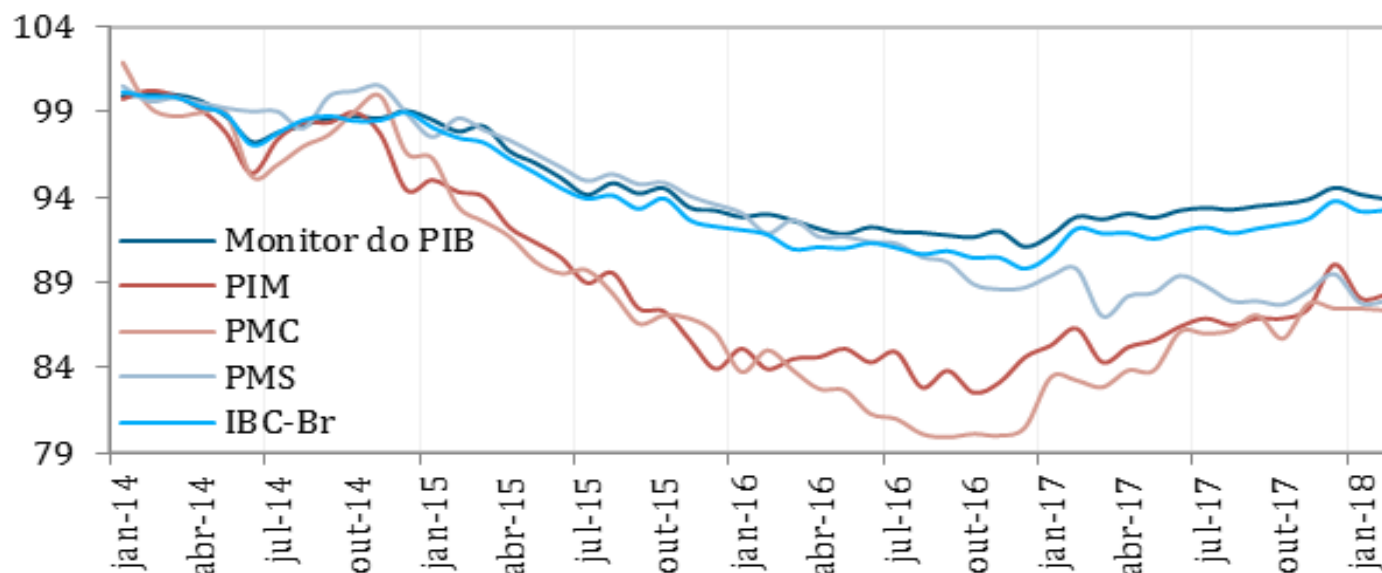
Parte II – Dados econômicos e fiscais

Hiato do produto



- O desempenho dos indicadores agregados de atividade econômica em fevereiro **permaneceu fraco**, insuficiente para recuperar as perdas registradas em janeiro.
- Apesar da queda na razão entre crédito e PIB (de 48,5% em março de 2017 para 46,6% em março de 2018), há um **movimento de elevação das novas concessões de empréstimos** – consolidado no caso das pessoas físicas, mas ainda incipiente no âmbito do crédito corporativo.

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



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

Confiança, incerteza e utilização da capacidade

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

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

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

Fonte: FGV. Elaboração: IFI.

- A variação positiva do emprego ainda é resultado da ampliação de postos **sem carteira assinada e por conta própria**.
- Os dados do mercado de trabalho relativos ao trimestre encerrado em março também mostraram **certo arrefecimento da tendência de expansão nas variáveis de emprego e de rendimentos**.

TABELA 6. POPULAÇÃO OCUPADA POR POSIÇÃO

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

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

- As estimativas da IFI apontam que a economia brasileira operou **cerca de 7,2 pontos percentuais abaixo de seu potencial**, no quarto trimestre de 2017.
- Elevado nível de ociosidade é um dos fatores que explicam a **trajetória benigna da inflação** ao consumidor.

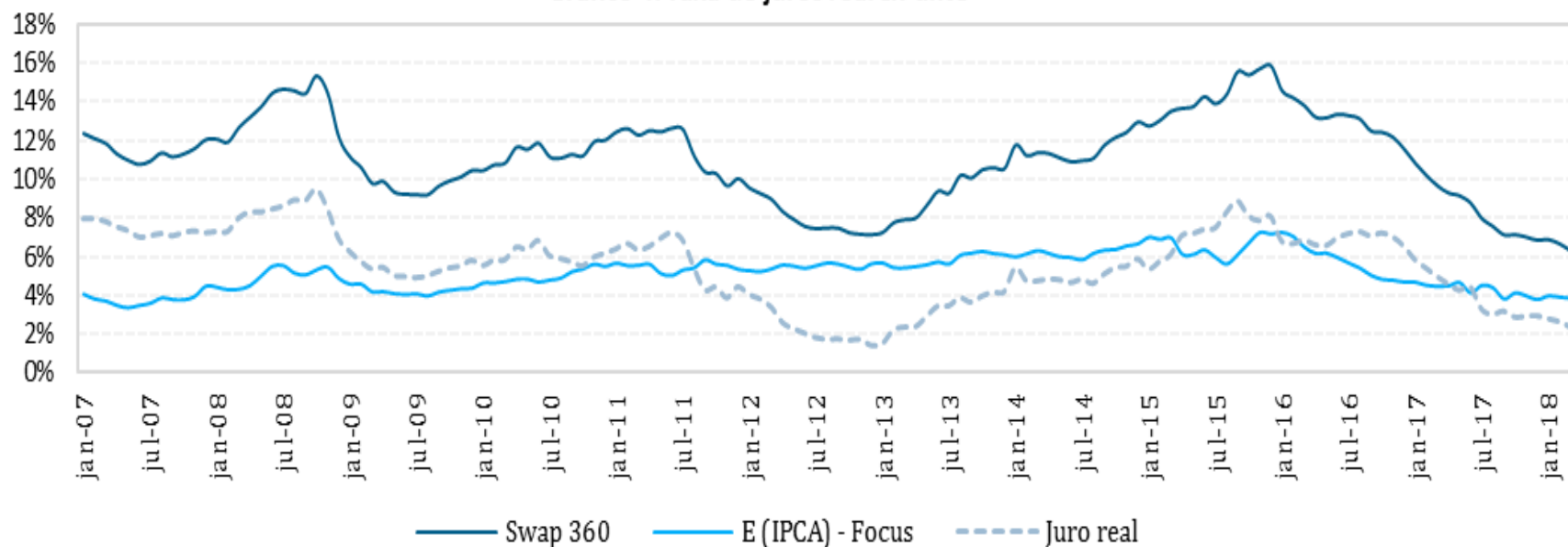
TABELA 8. INFLAÇÃO AO CONSUMIDOR

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

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

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

Gráfico 4. Taxa de juros real ex-ante



Fonte: Anbima e Banco Central. Elaboração: IFI.

Projeções para o PIB

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

TABELA 11. PROJEÇÕES PARA O PIB

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

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Cenários prospectivos – IFI

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

TABELA 13. ESTIMATIVAS DAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS

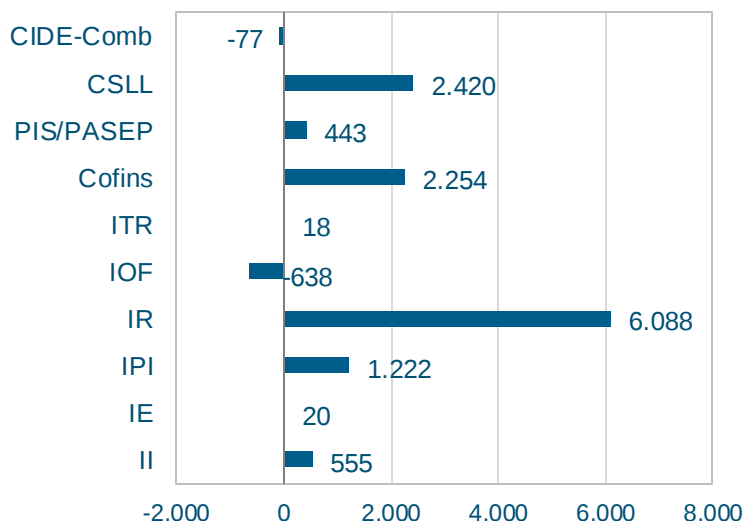
Cenário 1	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média 2020-2030
PIB nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.259	6.560	6.970	7.418	10.970
PIB - Crescimento real	0,5%	-3,5%	-3,5%	1,0%	2,7%	2,5%	2,3%
IPCA	6,41%	10,67%	6,29%	2,95%	3,5%	3,9%	4,1%
Ocupação (crescimento %)	1,5%	0,2%	-1,8%	0,0%	1,4%	1,8%	1,1%
Massa salarial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

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

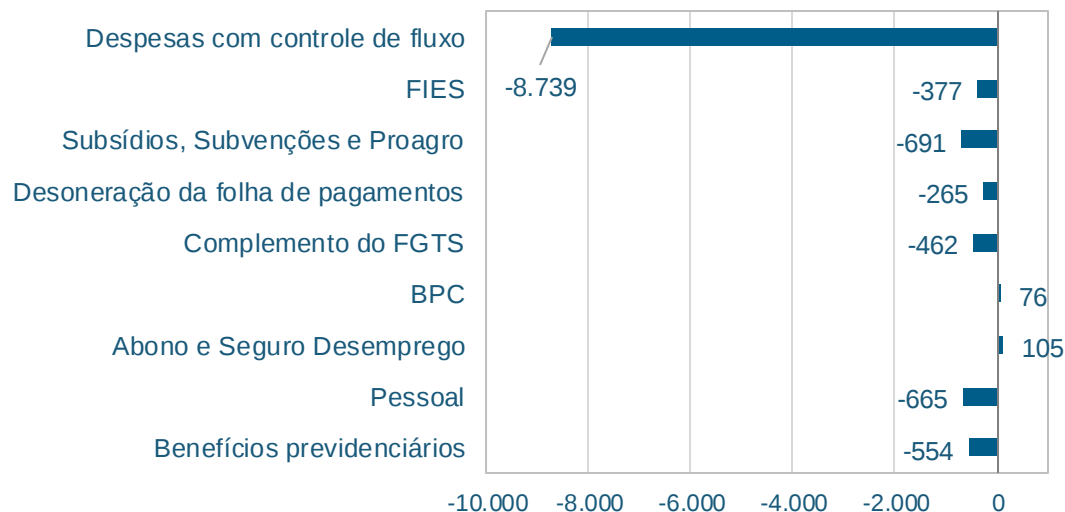
Orçamento 2018

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

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



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



Fonte: Decreto 9.276/2018. Elaboração: IFI.

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

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

Discriminação	2018								IFI - Decreto 9.323/18	
	LOA		Decreto 9.276/18		Decreto 9.323/18		IFI			
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	Diferença %
I. RECEITA TOTAL	1.462,1	21,0	1.460,7	21,0	1.462,9	21,1	1.461,8	21,0	-1,1	-0,1
I.1 - Receita Administrada pela RFB	890,3	12,8	880,9	12,7	894,0	12,9	891,3	12,8	-2,7	-0,3
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	405,3	5,8	403,3	5,8	395,7	5,7	398,4	5,7	2,7	0,7
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	166,5	2,4	176,4	2,5	173,2	2,5	172,0	2,5	-1,1	-0,6
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	244,2	3,5	243,9	3,5	246,1	3,5	241,7	3,5	-4,4	-1,8
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	1.217,8	17,5	1.216,8	17,5	1.216,9	17,5	1.220,1	17,5	3,3	0,3
IV. DESPESA TOTAL	1.373,4	19,8	1.371,6	19,7	1.374,3	19,8	1.361,9	19,5	-12,4	-0,9
IV.1 Despesas Obrigatórias	1.091,4	15,7	1.090,1	15,7	1.093,1	15,7	1.086,4	15,6	-6,7	-0,6
IV.2 Despesas com controle de fluxo	282,0	4,1	281,5	4,1	281,2	4,0	257,8	3,7	-23,4	-8,3
V. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	-155,5	-2,2	-154,8	-2,2	-157,4	-2,3	-141,8	-2,0	15,6	-9,9

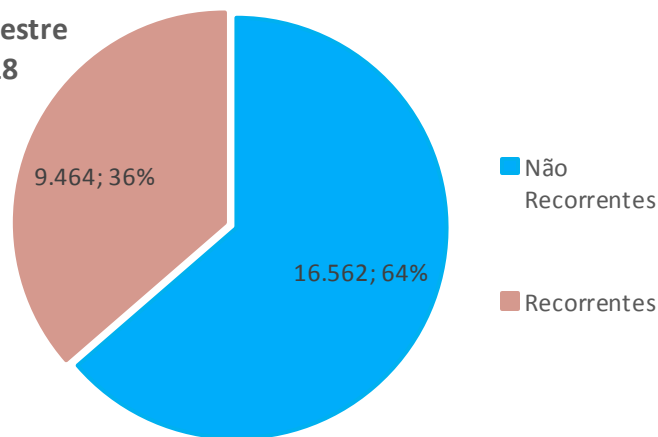
Fonte: Ministério do Planejamento e IFI. Elaboração: IFI.

Evolução das receitas

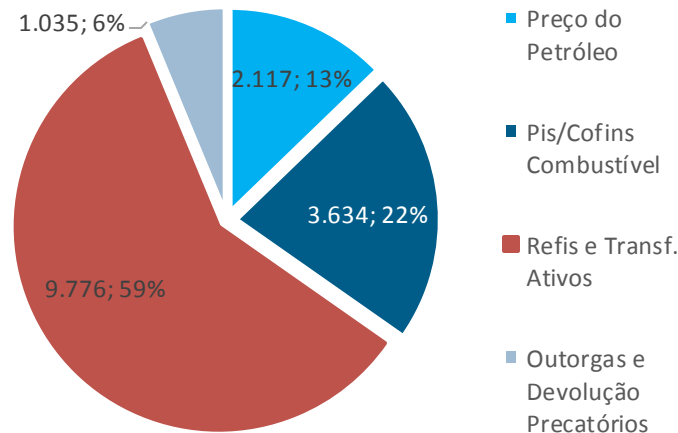
- Receita bruta registra **crescimento real de 7,6%** ou R\$ 26 bilhões no trimestre ante igual período do ano anterior
- Expansão das receitas com menor correlação com a atividade econômica, de **R\$ 16,6 bilhões**, é substancial
- **Receita recorrente registra avanço real de 2,9%** ou R\$ 9,5 bilhões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

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

1º Trimestre
2018



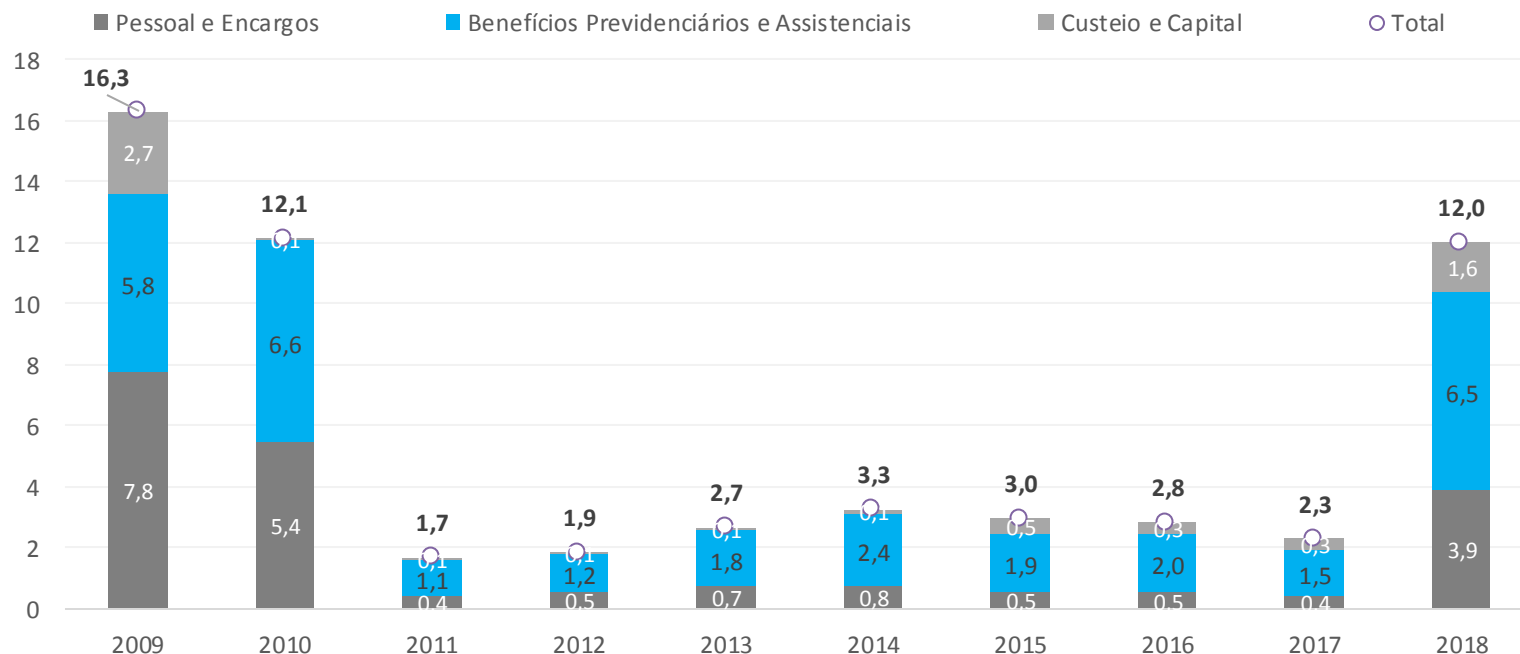
Composição do avanço das receitas com baixa correlação com a atividade econômica no trimestre (em R\$ milhões)



Evolução das despesas

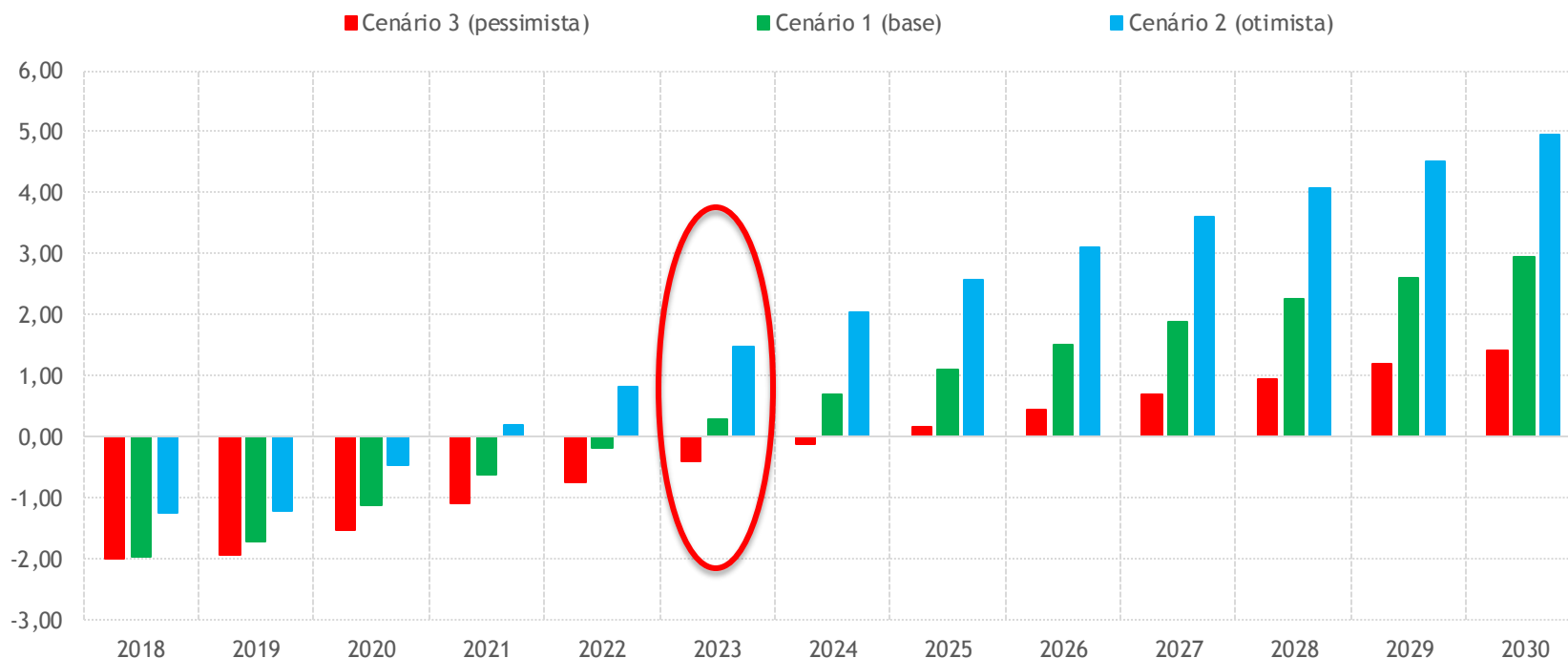
- Despesa primária registra **crescimento real de 12,6%** ou R\$ 12,7 bilhões em março contra março/17
- Pagamento antecipado de precatórios e sentenças judiciais, de R\$ 10,3 bilhões, puxou elevação da despesa
- No acumulado entre janeiro e março, **a despesa primária cresceu 4,6%** ou R\$ 13,9 bilhões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

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



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

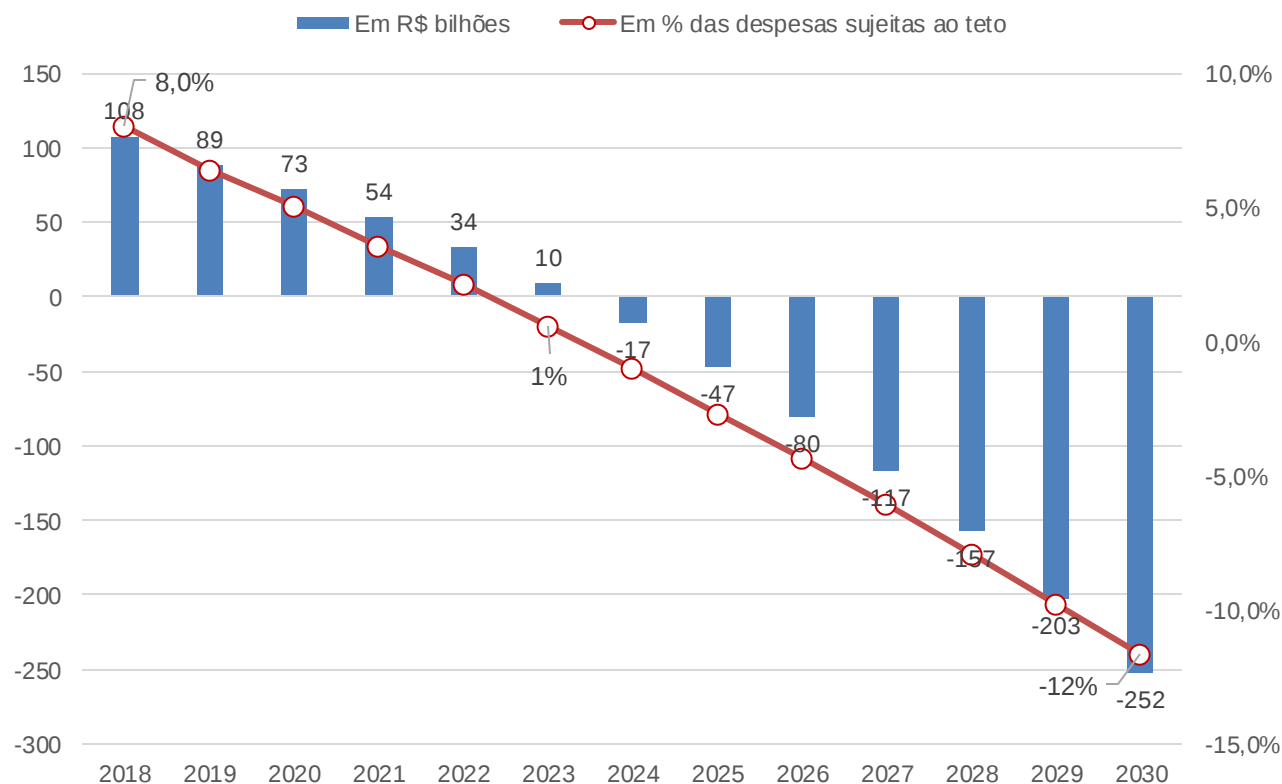
Evolução do Resultado Primário nos 3 Cenários da IFI (em % do PIB)



Margem fiscal

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

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



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

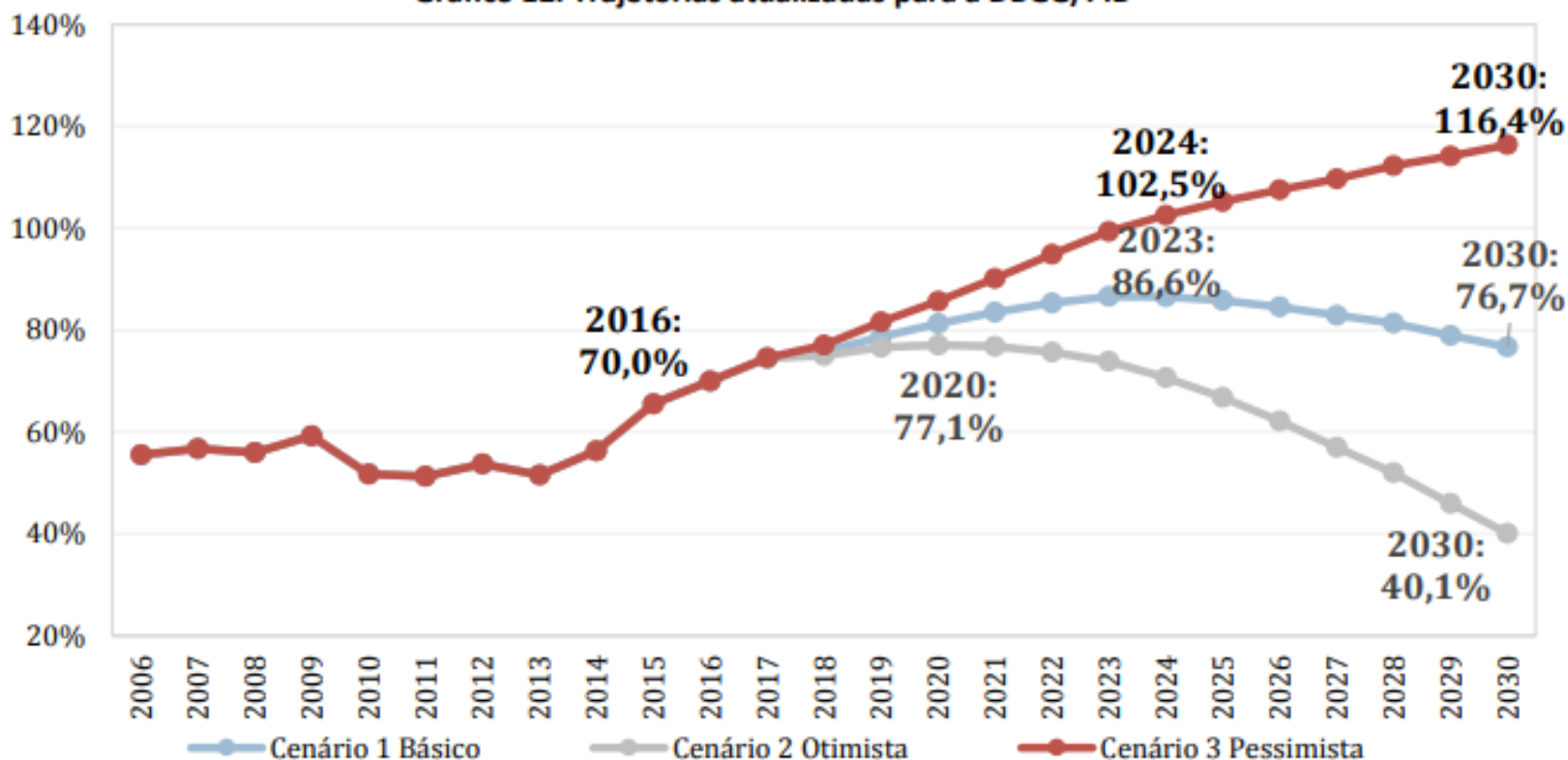
TABELA 15. PROJEÇÃO DO RESULTADO FISCAL (% DO PIB)

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

Projeções para a dívida bruta

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

Gráfico 12. Trajetórias atualizadas para a DBGG/PIB



Fonte: IFI.

Parte III – A questão do gasto tributário

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

Perda de receita da União com gastos tributários

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

PERDAS DE RECEITAS COM GASTOS TRIBUTÁRIOS							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
Perda de Receita - PR (R\$ bilhões)	152,4	181,7	223,3	256,2	270,1	263,7	270,4
PR/Receita administrada pela RFB (%)	16,2	18,3	20,3	22,3	22,7	20,8	20,7
PR/PIB (%)	3,5	3,8	4,2	4,4	4,5	4,2	4,1
Fonte: RFB. Elaboração: IFI.							
*projeção da RFB.							

Perda de receita da União com gastos tributários

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

PRINCIPAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS POR MODALIDADE - 2015

	Renúncia de	Participação	Participação	
Modalidades	Receita	no total	acumulada	
	(R\$ milhões)	(%)	(%)	
Simplex Nacional	69.205,5	25,63	25,6	
Desoneração da Folha de Salários	25.199,1	9,33	35,0	
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	23.854,7	8,83	43,8	
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	23.231,9	8,60	52,4	
Agricultura e Agroindústria-Desoneração Cesta Básica	21.700,3	8,04	60,4	
Entidades Sem Fins Lucrativos Imunes e Isentas	19.505,1	7,22	67,7	
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	15.353,4	5,69	73,3	
Benefícios do Trabalhador	9.951,6	3,69	77,0	
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	7.500,9	2,78	79,8	
Medicamentos, Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	6.619,1	2,45	82,3	
Total	222.121,6	82,25		

Fonte: RFB. Elaboração: IFI.

Perda de receita da União com gastos tributários

PERDAS DE RECEITA COM GASTOS TRIBUTÁRIOS POR TIPO DE TRIBUTO - 2015					
			part. %		
	R\$ milhões	PIB	RA	PR	IU
Imposto sobre Importação - II	3.474	0,06	0,29	1,29	0,39
Imposto sobre a Renda	87.766	1,46	7,37	32,50	1,20
Imposto sobre a Renda da Pessoa Física - IRPF	39.933	0,67	3,35	14,79	6,19
Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ	39.286	0,66	3,30	14,55	1,53
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	8.548	0,14	0,72	3,17	0,21
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	25.479	0,42	2,14	9,43	2,28
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas	22.195	0,37	1,86	8,22	3,02
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação	3.284	0,05	0,28	1,22	0,86
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	2.781	0,05	0,23	1,03	0,35
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	37	0,00	0,00	0,01	0,14
Contribuição Social para o PIS-PASEP	12.489	0,21	1,05	4,62	1,02
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	9.070	0,15	0,76	3,36	0,65
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	62.322	1,04	5,23	23,08	1,36
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	1	0,00	0,00	0,00	0,00
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.568	0,03	0,13	0,58	2,30
Contribuição para a Previdência Social	65.068	1,09	5,46	24,09	0,79
Total	270.054	4,50	22,67	100,00	

Fonte: RFB. Elaboração IFI.

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

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

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

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

Consequências dos gastos tributários

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

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

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

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

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

Projeto de Lei nº 155, de 2015 - Complementar

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

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

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

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

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

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

II – órgão gestor do benefício;

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

IV – avaliação a cada dois anos.

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

I – lei que os instituiu;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 14-A: definição de gasto tributário;

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

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

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

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

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

Trabalhos feitos e programados

REALIZAÇÕES DE NOVEMBRO/2016 ATÉ MAIO/2018)

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

- Relatório recente da OCDE sobre o Brasil afirmou:

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

Alguns temas da AGENDA IFI 2018:

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

Muito obrigado

ifi@senado.leg.br