Uma atualização do panorama fiscal brasileiro

Maio de 2018

Bráulio Borges, pesquisador-associado do IBRE-FGV e economista-sênior da LCA

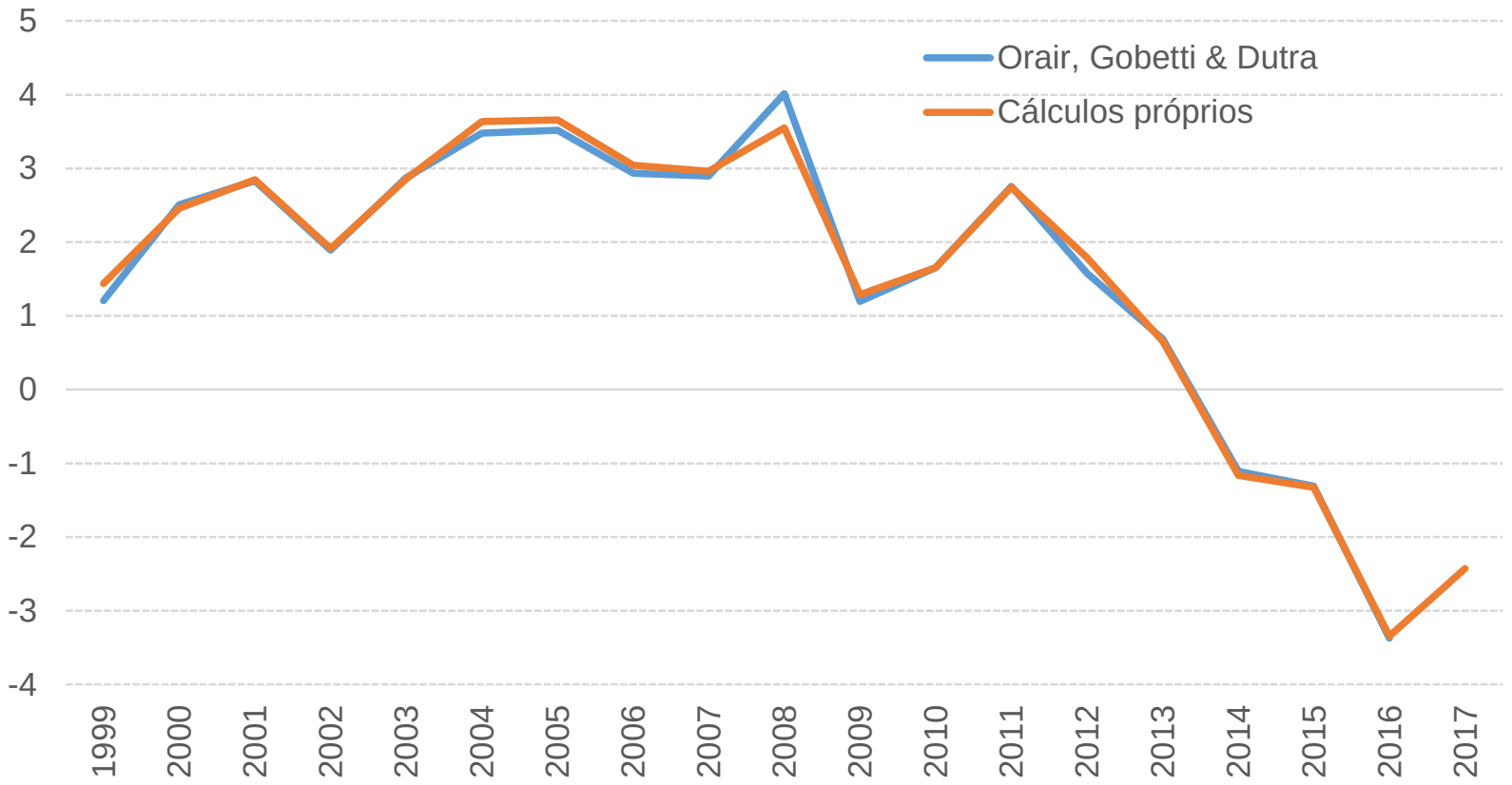
Roteiro

- Evolução recente
- Posição cíclica da atividade e impacto sobre as contas públicas
- Tamanho do ajuste necessário (em termos estruturais)
- Margem fiscal (teto gastos)
- Outras opções para viabilizar / reforçar / acelerar consolidação fiscal

Evolução primário (I)

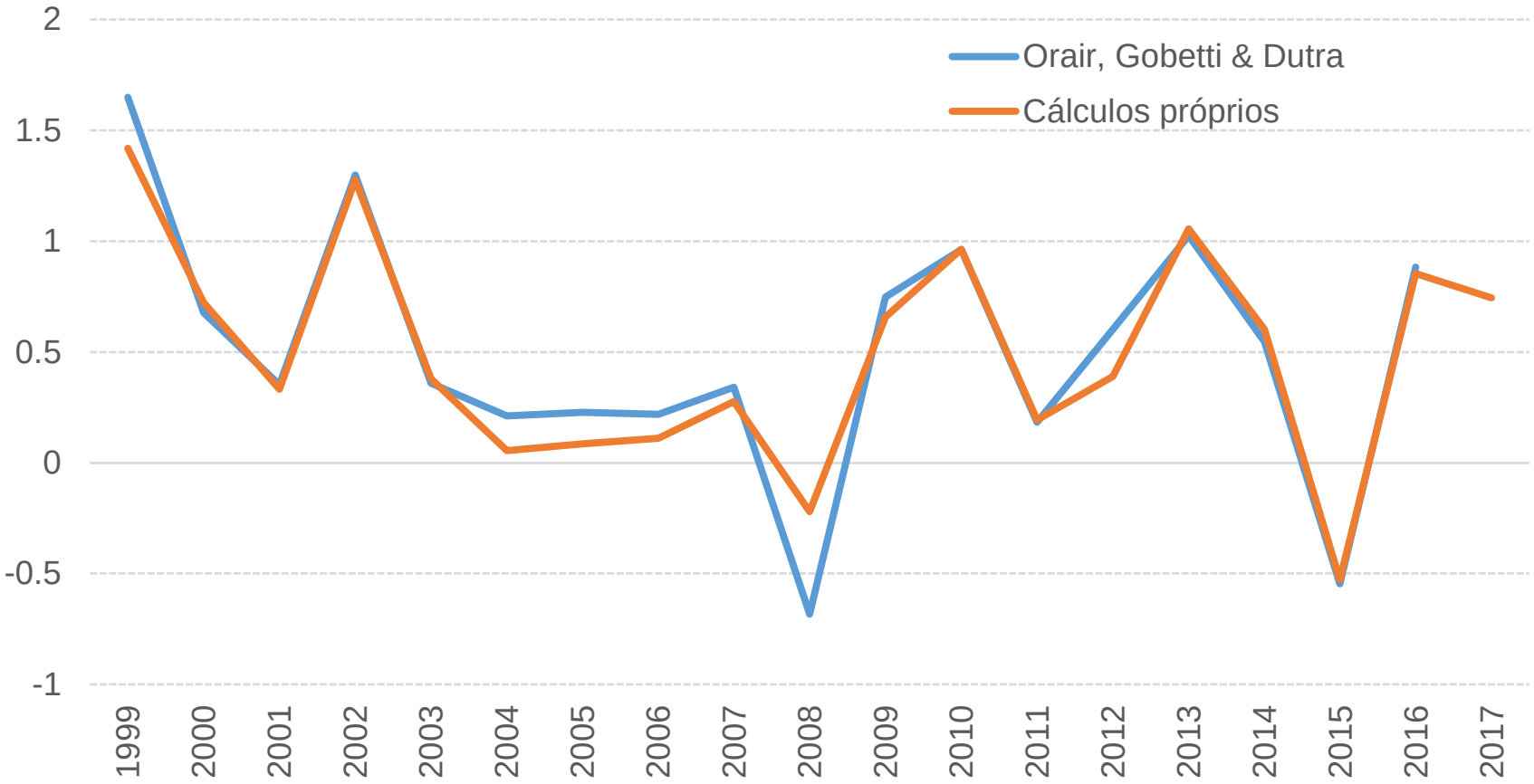
- Primário recorrente do governo central fechou 2017 em cerca de -2,5% do PIB

Resultado primário recorrente do setor público consolidado
Em % do PIB. Fontes: diversas.



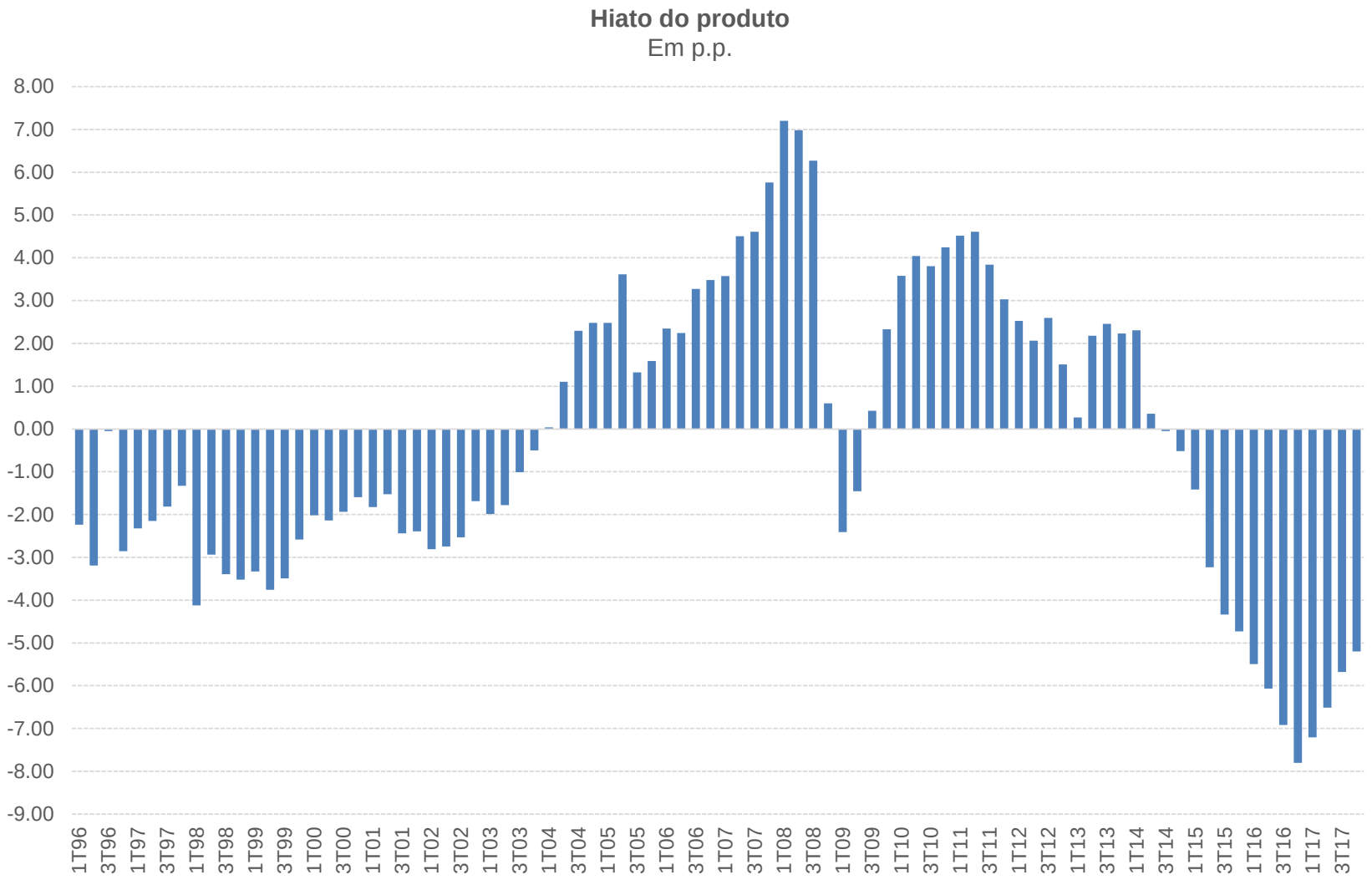
Evolução primário (II)

Receitas/Despesas atípicas + Ajuste pedaladas/despedaladas do governo federal
Em % do PIB. Fontes: diversas.



Hiato: minha estimativa

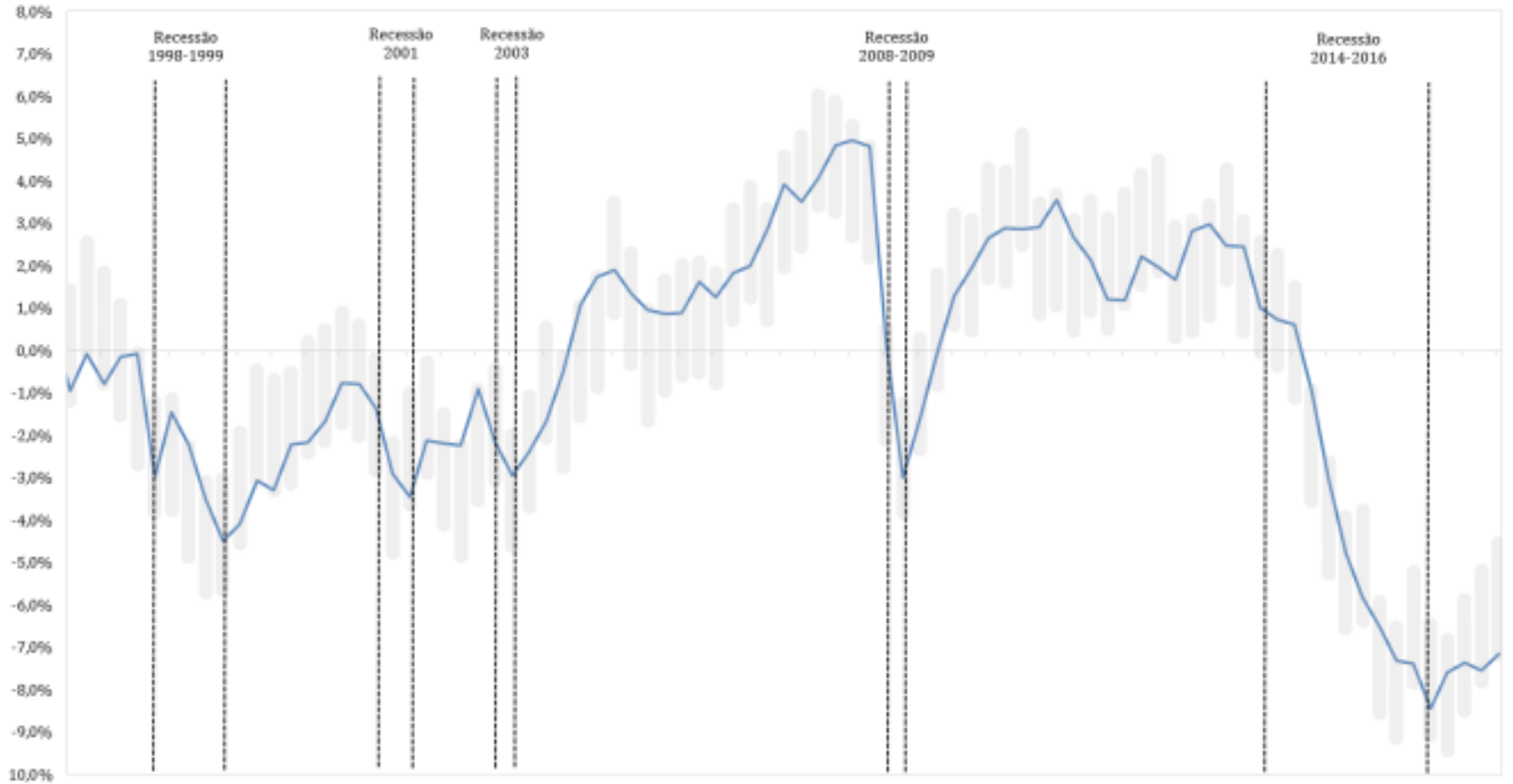
- Em torno de -5,5% no final do ano passado



Hiato: IFI/Senado

- Em torno de -7% no final do ano passado (*plausibility tool*: entre -7,2% e -4,6%)

GRÁFICO 7. HIATO DO PRODUTO E INTERVALO DE PLAUSIBILIDADE



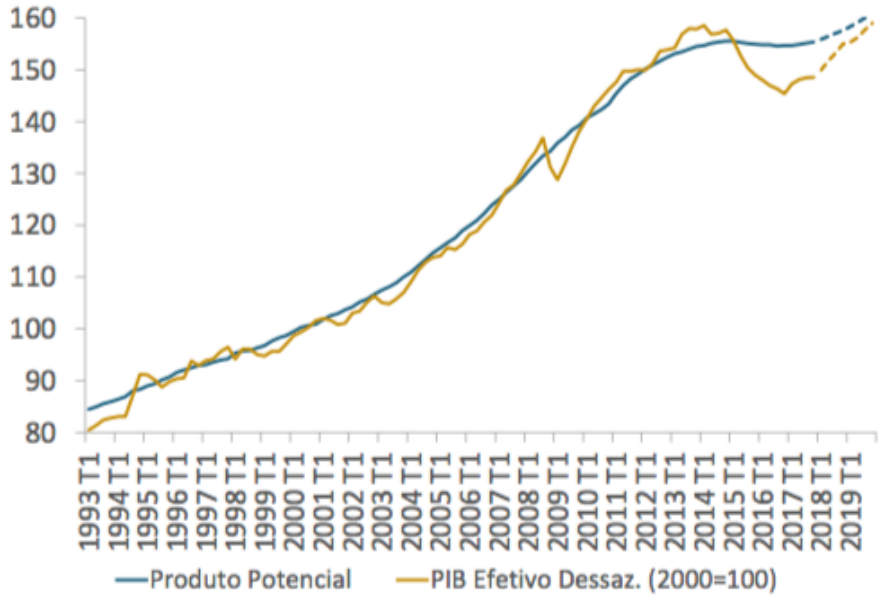
Fonte: IFI.

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

Hiato: Ipea

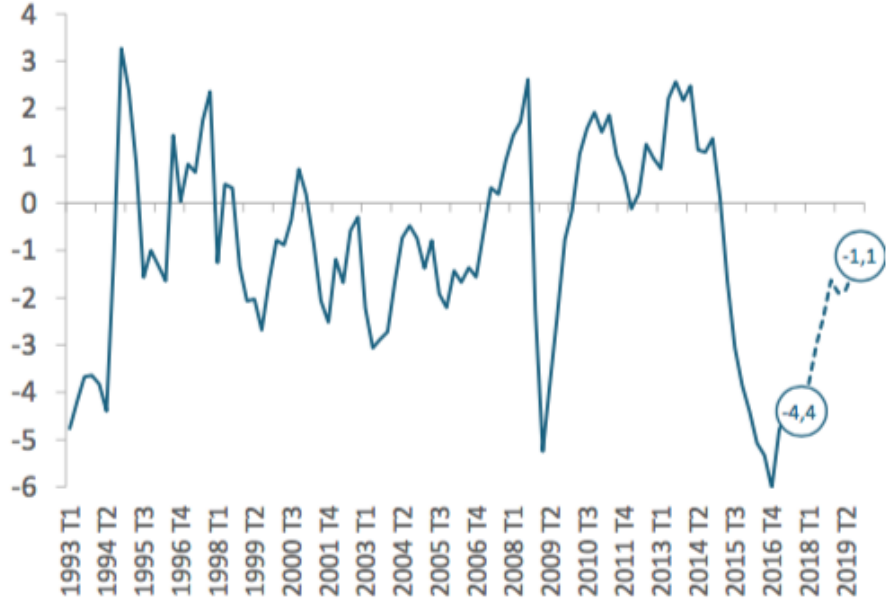
- Em torno de -4,5% no final do ano passado

Produto Potencial versus PIB Efetivo (1993 – 2017) e previsão até 2019
Índice (PIB 2000=100)



Fonte e elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

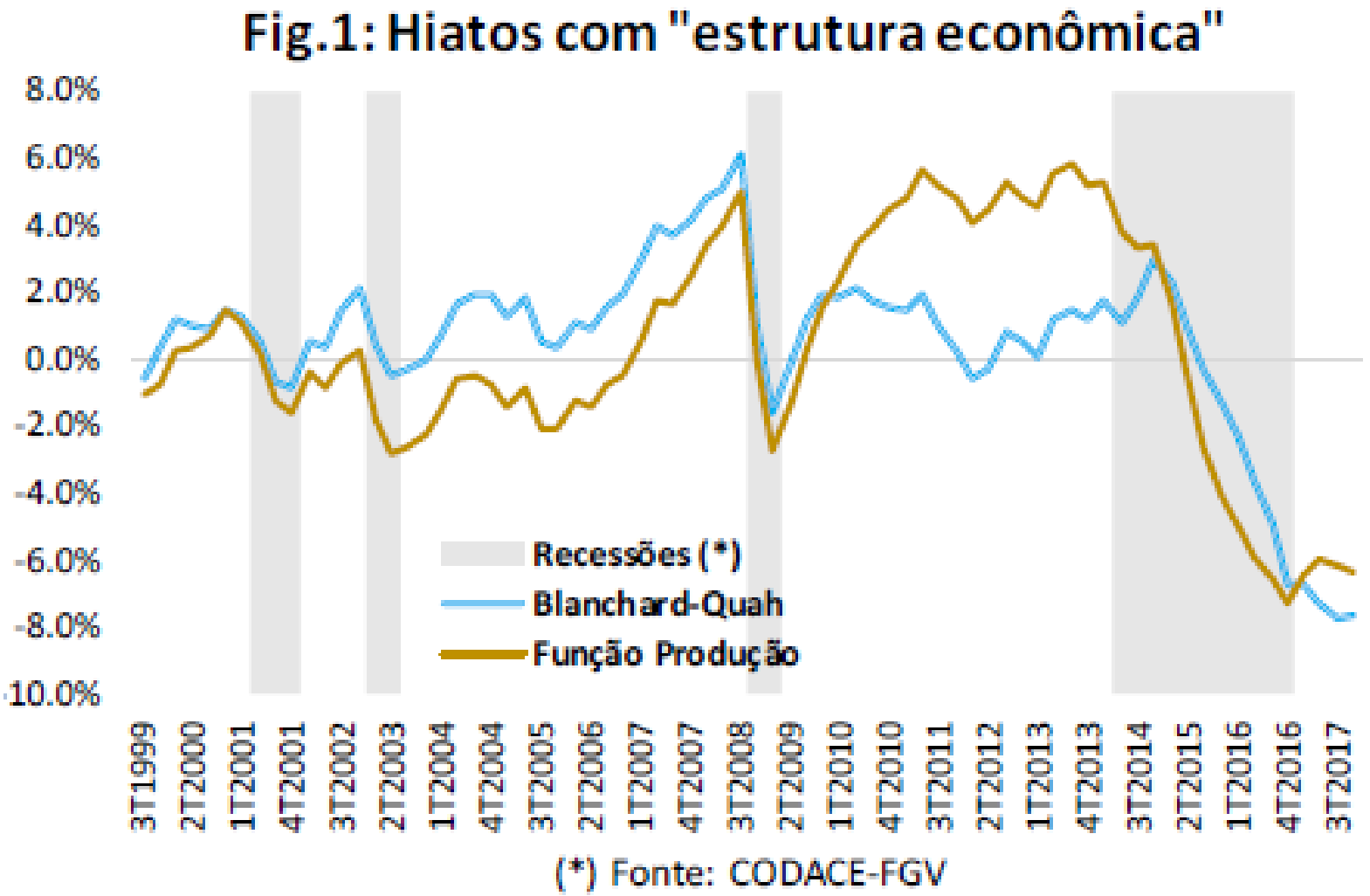
Indicador Ipea de Hiato do Produto (1993-2017) e previsão até 2019
(Em %)



Fonte e elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea.

Hiato: MCM

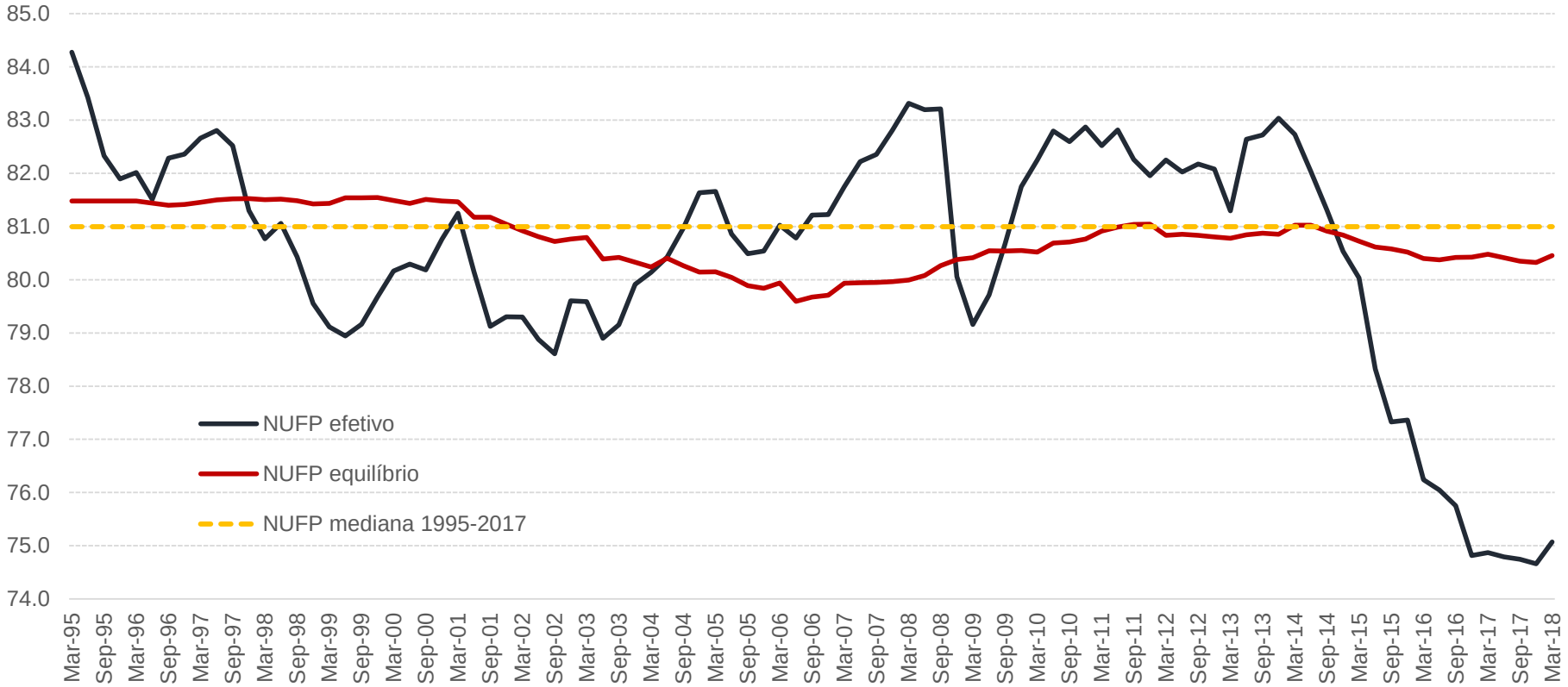
- Entre -6% e -8% no final do ano passado



Hiato: combinação de medidas observáveis de ociosidade

- No começo de 2018, cerca de 6 p.p. abaixo da mediana 1995-2017

Brasil: Nível de Utilização dos Fatores de Produção (NUFP), em %, dessaz.
Composição entre NUCI-FGV, PO/PEA e Número de horas efetivamente trabalhadas/44 (PNAD-C).
Nível de equilíbrio: NAICU, NAWRU e Horas trabalhadas de equilíbrio (LCA).
Fontes: diversas.



Hiato: corolário

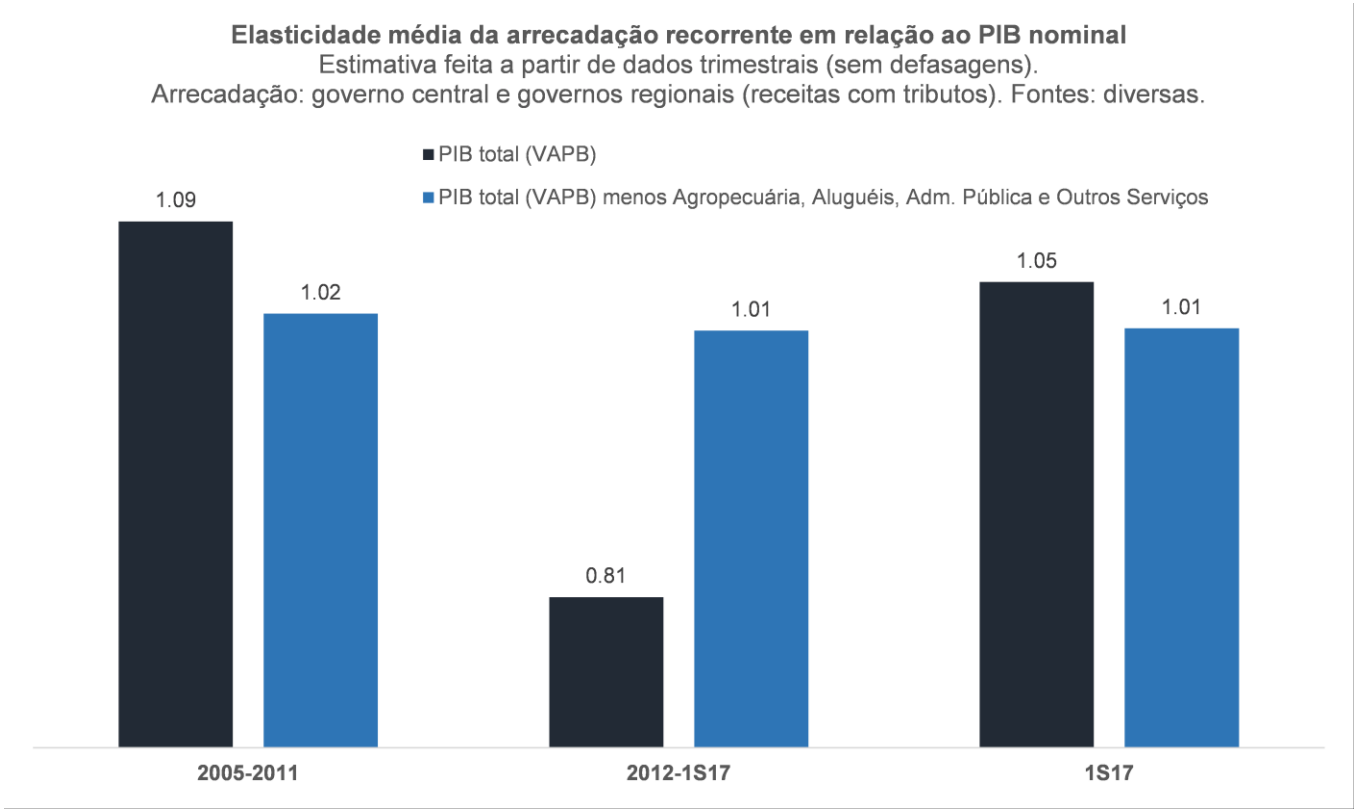
- Média simples das estimativas anteriores sinaliza hiato em torno de -6%, o que, dado cenário de crescimento do PIB efetivo atual (cerca de 2,5% a.a.), deve levar a fechamento completo somente entre 2021 e 2022 (ou seja: mais 4 a 5 anos);

- Implicação: ciclo econômico está subtraindo hoje algo como 2 a 2,5 p.p. do resultado primário recorrente do governo geral
  - impacto do hiato sobre a arrecadação recorrente (-) e nos gastos com seguro-desemprego (+);
  - impacto da inflação abaixo do centro da meta sobre a arrecadação recorrente (boa parte dos tributos é *ad valorem*).

- Governo central: impacto total de cerca de -1,5 p.p. (arrecadação e gasto com seguro-desemprego); governos regionais ficam com o restante

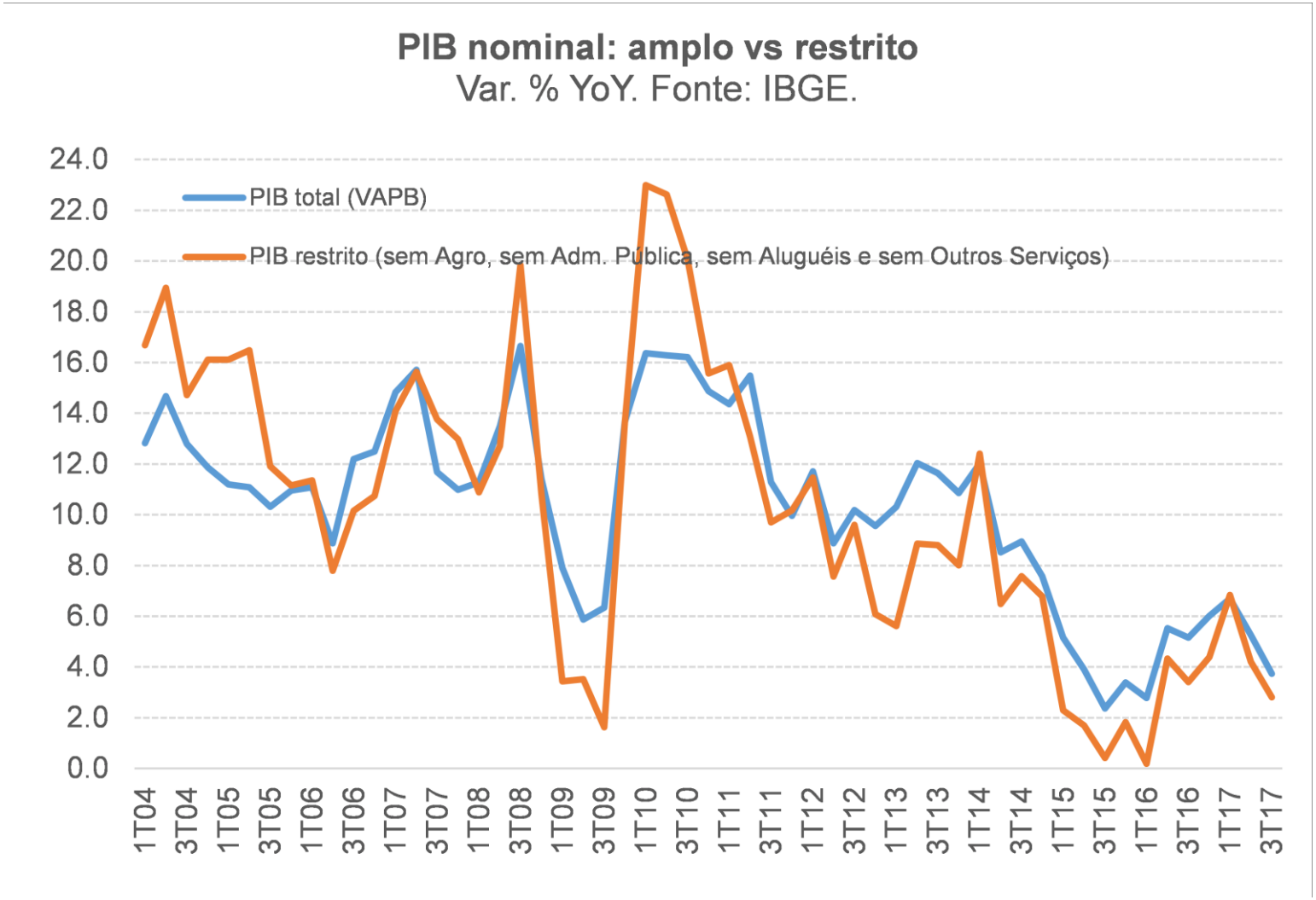
Elasticidade da arrecadação: em torno de 1, mas composição do PIB e evolução da formalização podem alterá-la para <1 ou >1

- Cargas tributárias indiretas muito heterogêneas entre setores (metade do PIB responde por quase 90% da arrecadação líquida de tributos indiretos);
- IRPF e IRPJ progressivos;
- Grau de formalização: depende em parte de fatores estruturais (legislação trabalhista, tributação sobre a folha), mas também de fatores conjunturais (hiato)

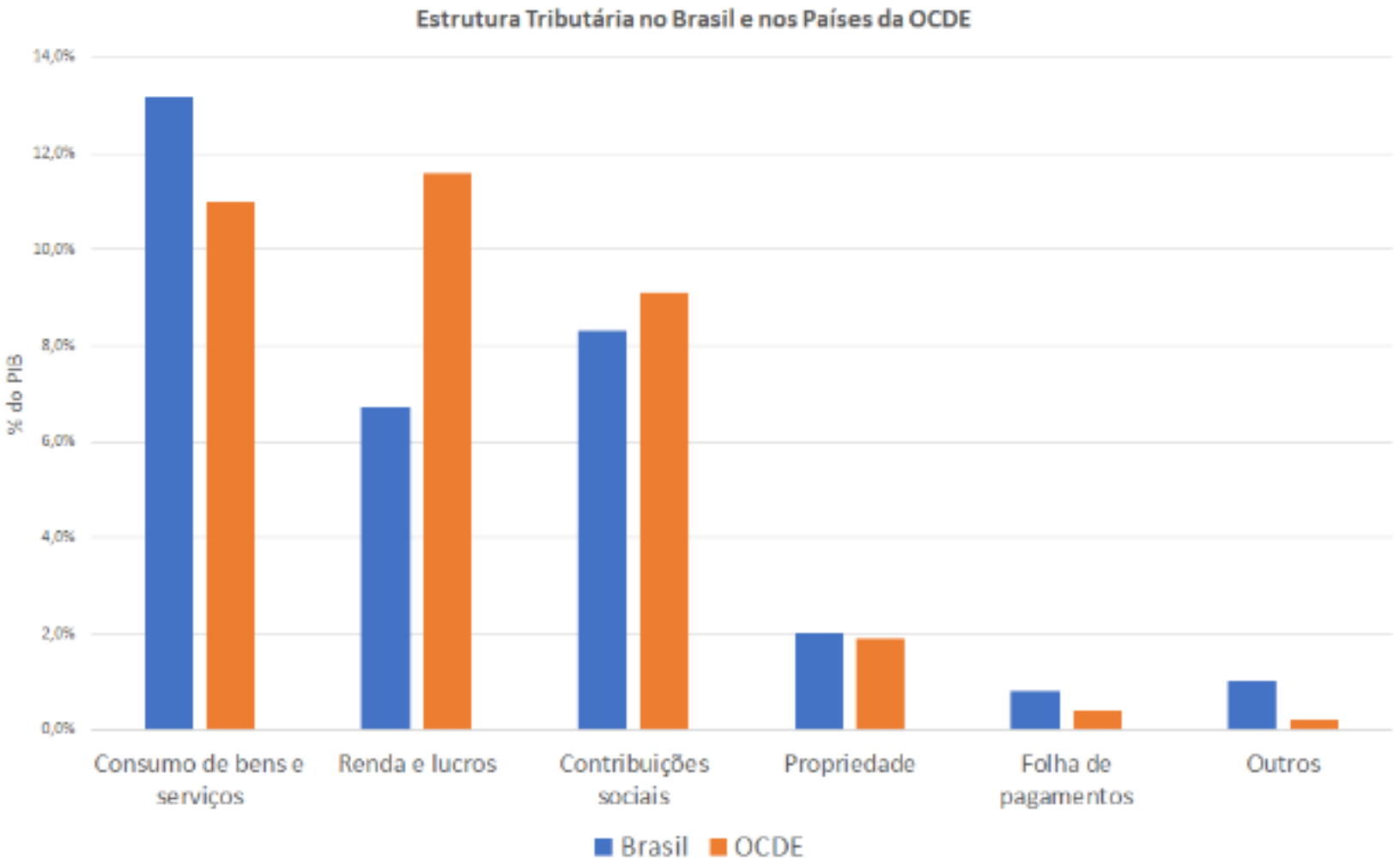


Memo (I)

- PIB mais relevante para a arrecadação de tributos indiretos correu abaixo do PIB total durante 2012-2016, com diferencial se estreitando em 2017



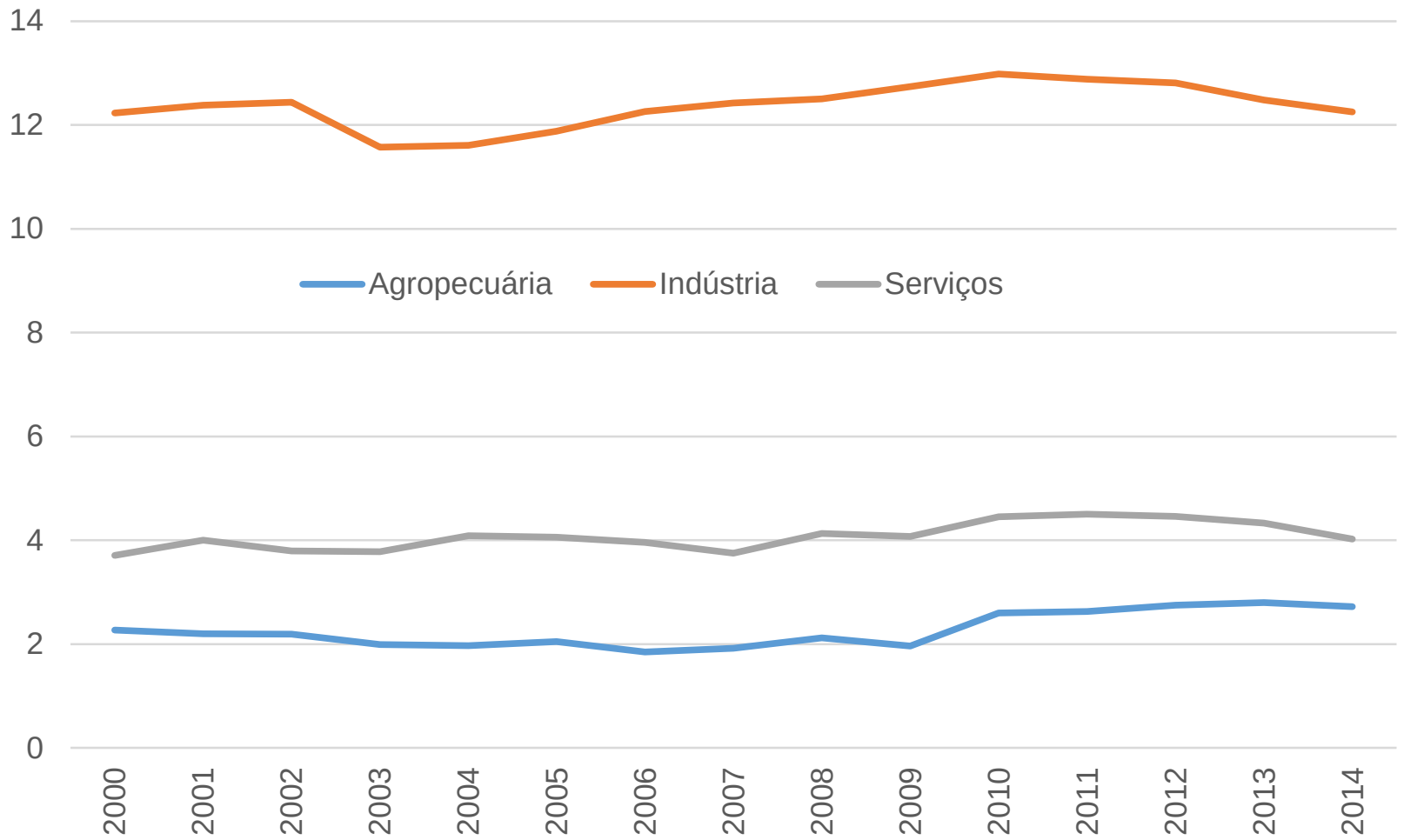
Memo (II)



Fonte: OECD. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018.

Memo (III)

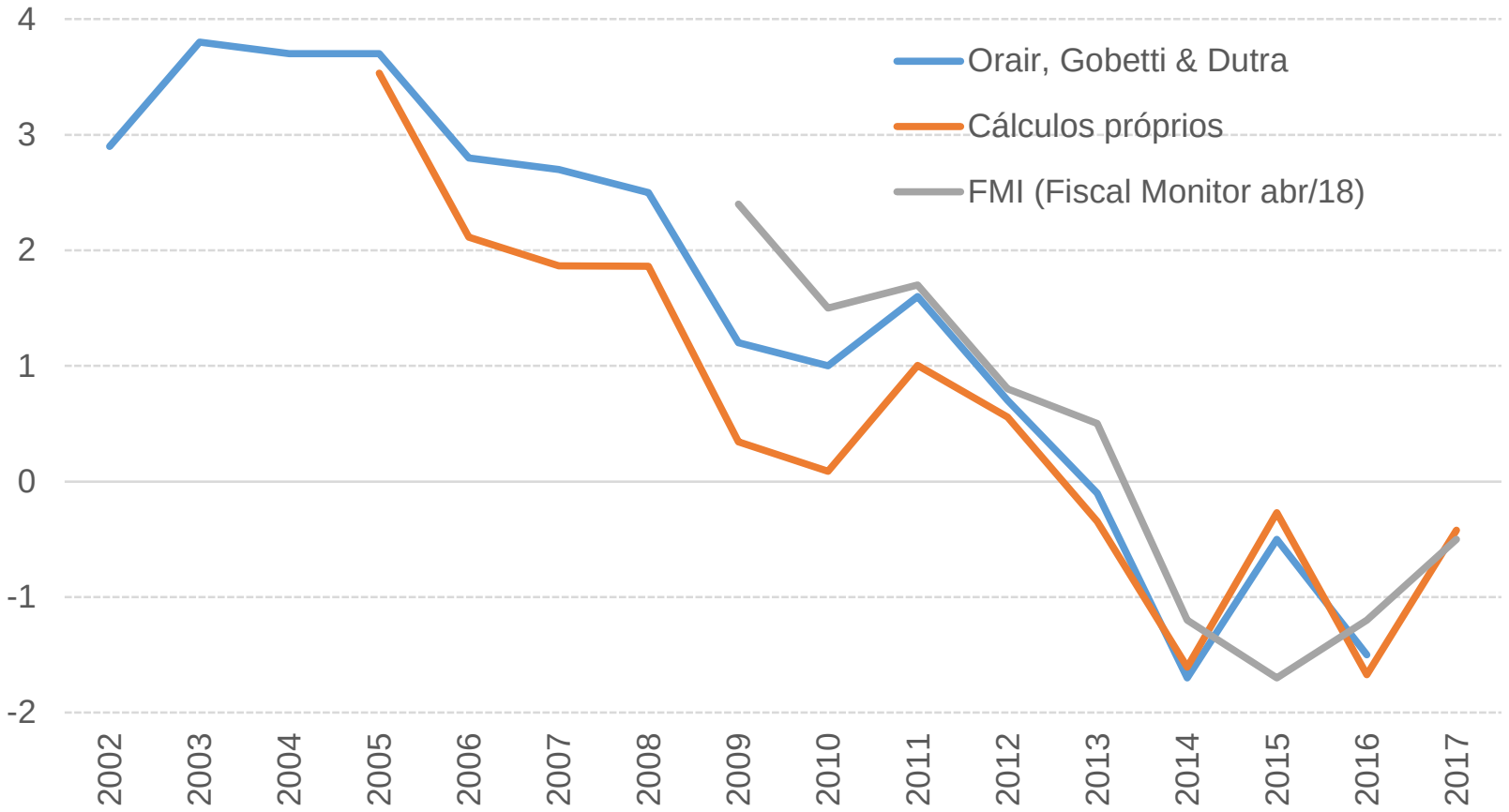
Impostos sobre produtos, líquidos de subsídios
Em % da Oferta total a preços básicos. Fonte: IBGE.



Primário estrutural

- Em torno de -0,5% do PIB em 2017

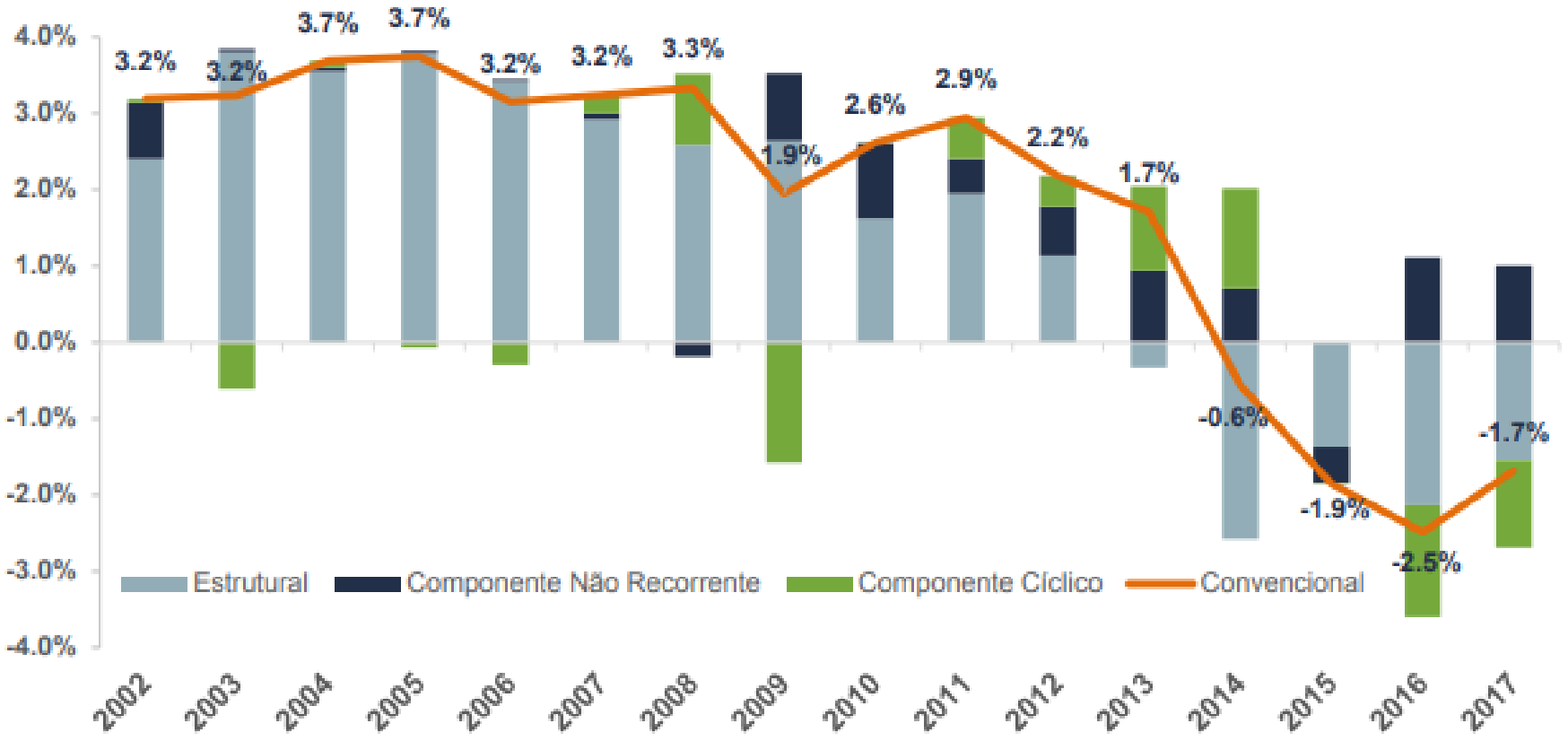
Resultado primário estrutural do setor público consolidado
Em % do PIB potencial. Fontes: diversas.



Memo: estimativa SPE

- Estrutural de -1,5% do PIB em 2017, mas usam hiato HP (o qual sugere um hiato de apenas -2% no final de 2017)

Figura 3: Decomposição do Resultado Fiscal por Componentes (% PIB)



Tamanho do ajuste necessário, partindo de -0,5% do PIB em 2017 = aproximadamente "r* – g*" = +1,5 a +2,5 p.p. do PIB

- Considerando uma DBGG de 85% do PIB em 2020/21 (quando o hiato deverá estar zerado), e admitindo que o deflator do PIB corre 0,7 p.p. acima do IPCA (ver próximo *slide*), além de um custo médio da DBGG 1 p.p. superior à Selic (média 2006-2017), o resultado primário em % do PIB que estabiliza a DBGG/PIB dali em diante guarda uma relação próxima de 1 para 1 com o diferencial, em p.p., entre a Selic real *ex-post* (IPCA) e o crescimento em volume do PIB ("r - g"), nos casos em que r - g>=0;

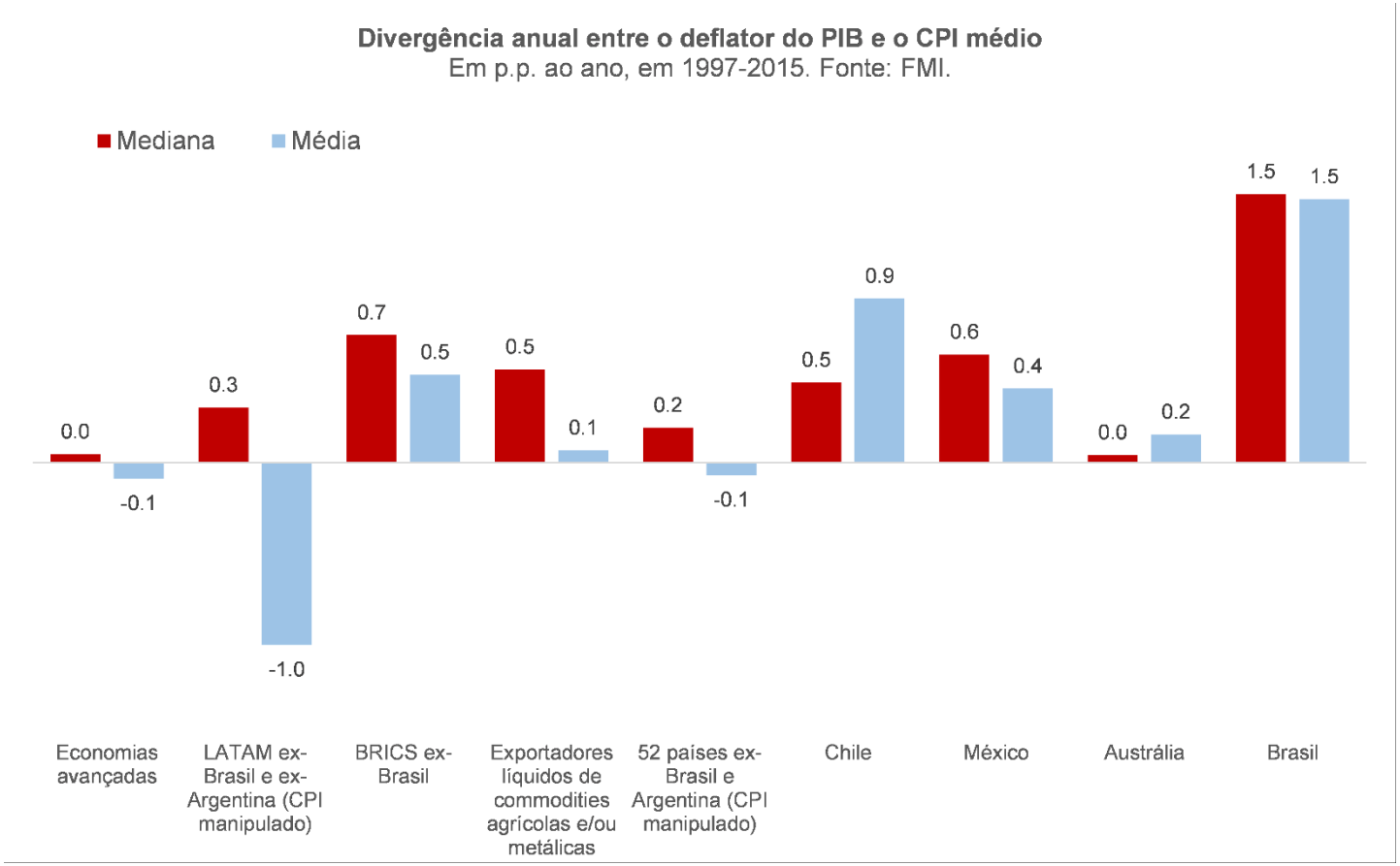
- Ou seja: se esse diferencial "r* - g*" for de cerca de +1,8 p.p. (Selic neutra de 8% com IPCA de 4% e crescimento potencial do PIB de 2% a.a.), o resultado primário estrutural que estabiliza a DBGG/PIB em 85% dali em diante é de aproximadamente +1,8% do PIB;

- Levando em conta a DLGG-R (DBGG menos "caixa" do governo geral, hoje em 17% do PIB e que é corrigido pela Selic) – que é a medida mais relevante do ponto de vista da determinação do CDS brasileiro –, o primário para estabilizar a dívida é 0,2 p.p. do PIB menor; assim, o primário que estabiliza a DBGG/PIB gera queda da DLGG-R/PIB;

- Desse modo, caso seja possível implementar algumas reformas que reduzam o diferencial "r* - g*" em um horizonte não muito longo, elas tendem a melhorar a solvência fiscal no curto e médio prazos (tanto por gerar uma trajetória mais favorável para a dívida/PIB, como por reduzir a necessidade de primário estrutural para estabilizá-la).

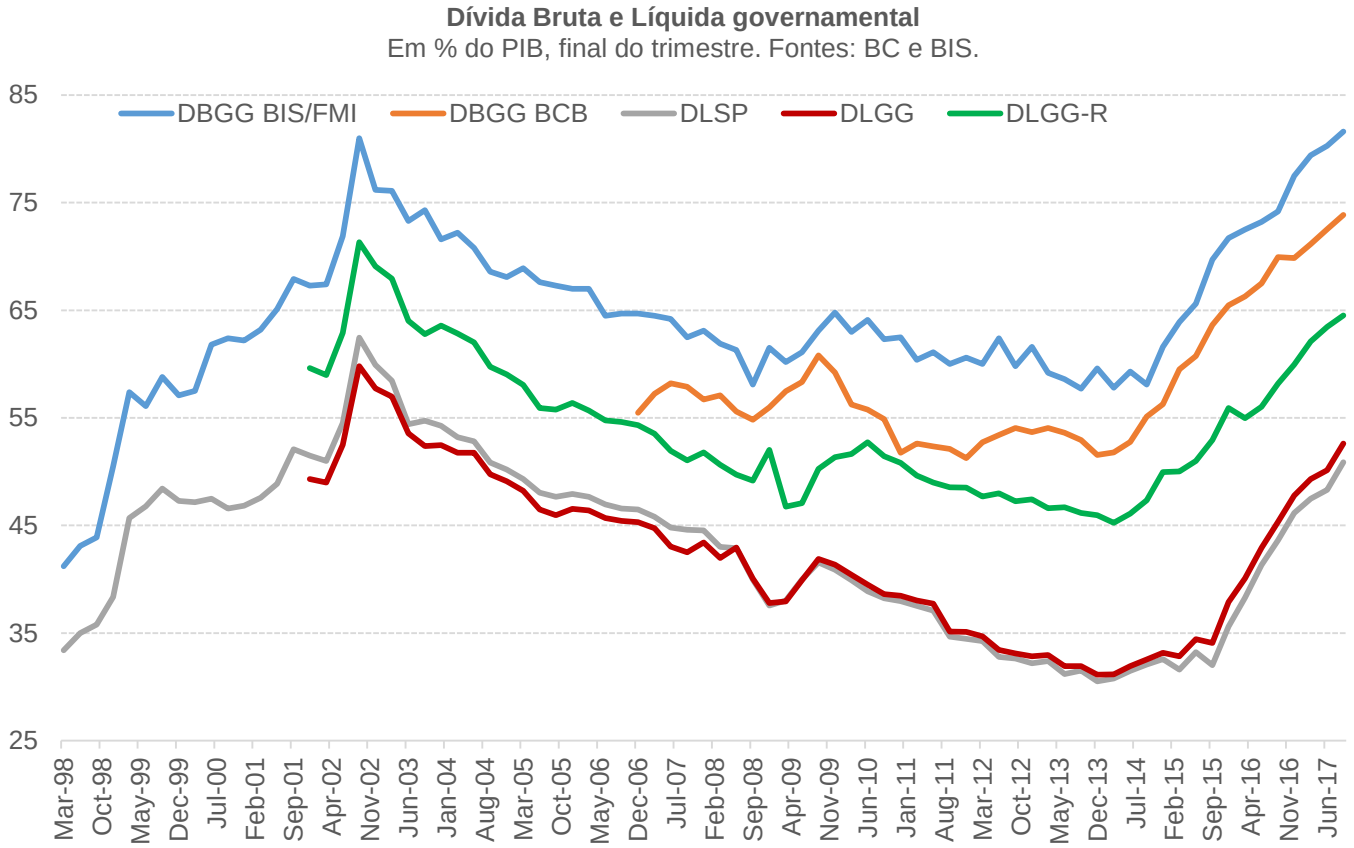
Memo: deflator do PIB vs IPCA

- Para chegar no 0,7 p.p. utilizado no exercício anterior, estou considerando que o diferencial entre o deflator do Consumo das Famílias no PIB e o IPCA, que foi de +1,1 p.p. em 1997-2017 (média e mediana) irá se manter em *steady-state*. Como esse componente pesa cerca de 63% do PIB (demanda), chego nos 0,7 p.p.



Memo: depósito remunerado BC

- Criação dos depósitos voluntários remunerados poderá reduzir DBGG e DLGG brasileiras em até 17% do PIB (com estoque de compromissadas zerando) ou 25% do PIB (caso total de títulos do TN na carteira do BC seja zerado); PL 9.248/2017 foi enviado pelo BC ao Congresso em dez/17

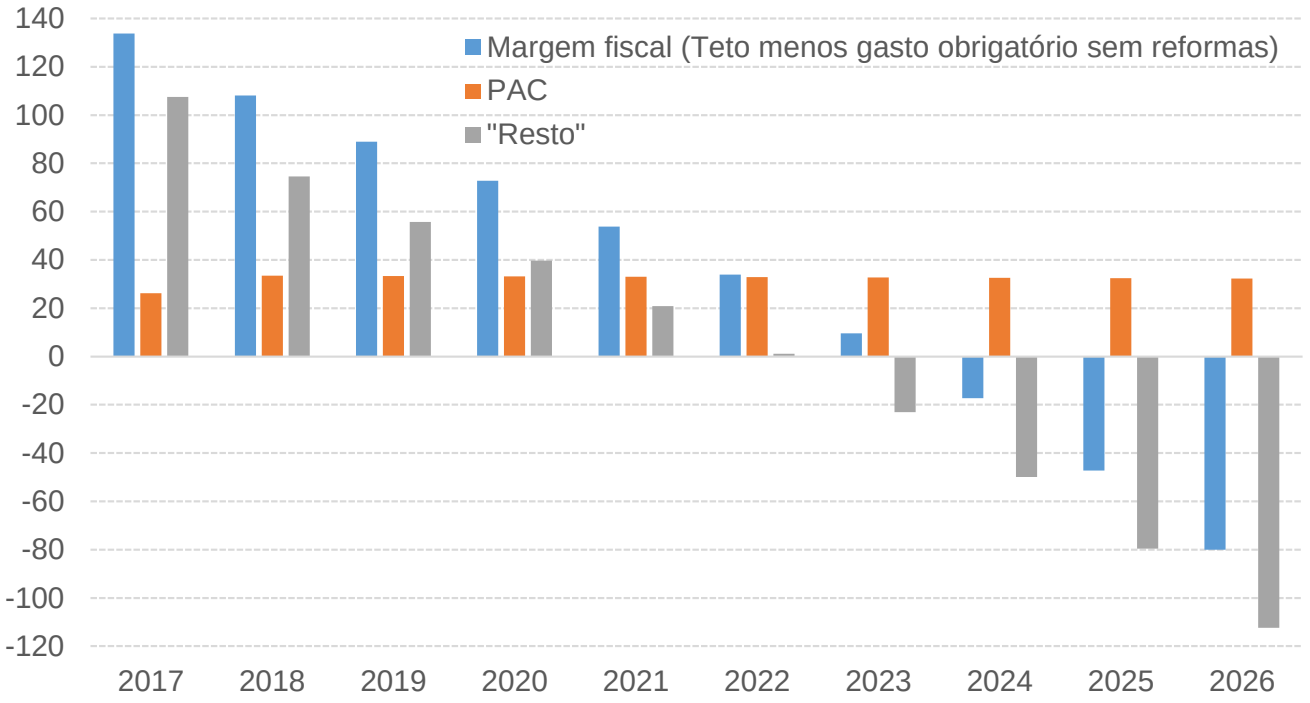


Margem fiscal: estimativa mais recente da IFI

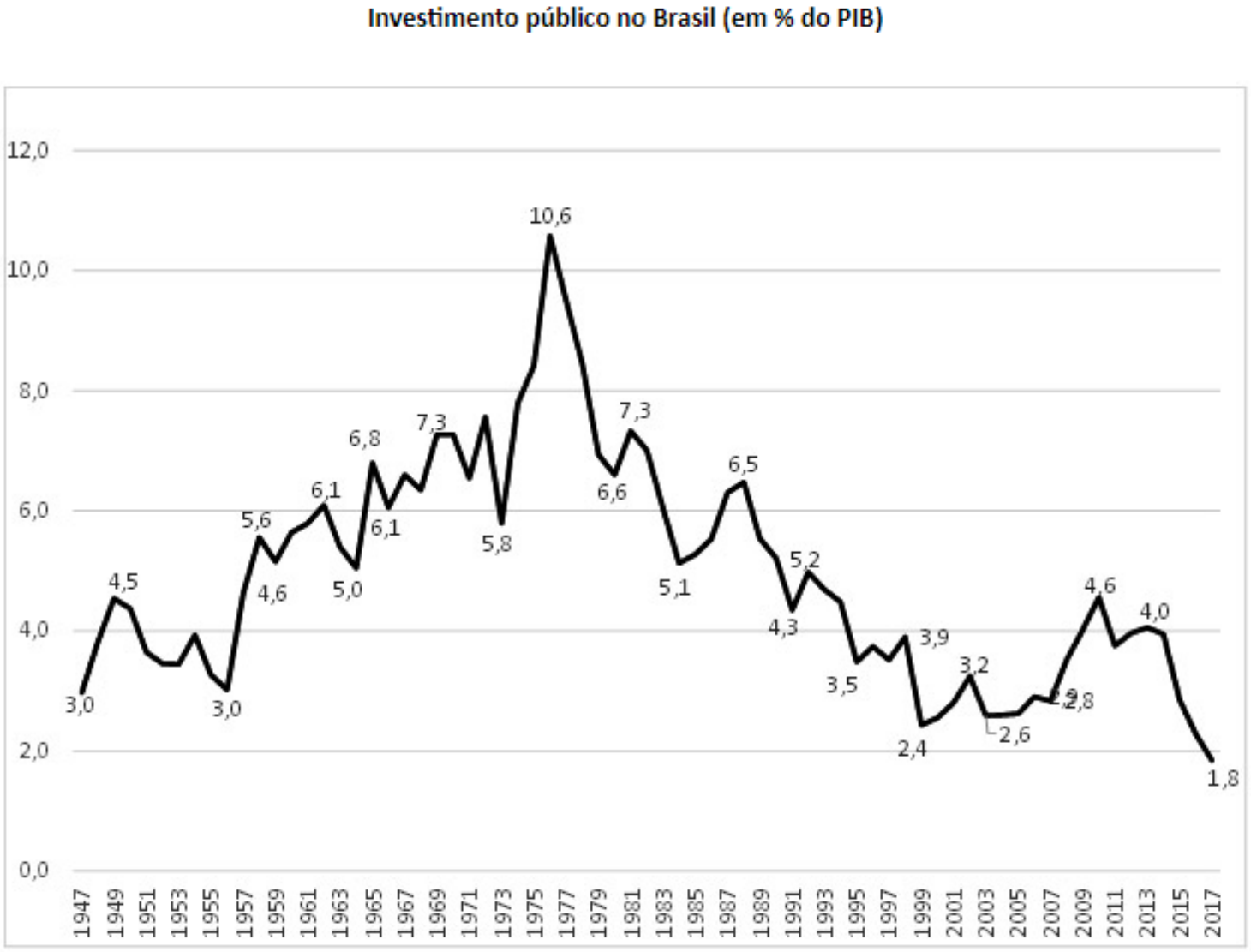
- Caso teto seja cumprido, tende a elevar o resultado primário em cerca de 3 p.p. do PIB entre 2018 e 2026;
- Não obstante, daqui em diante, será necessário atacar despesas obrigatórias;
- "Margem fiscal" de 2018: quase *shutdown* (ver próximo slide)

Margem fiscal

Em R$ bilhões correntes. Fonte: IFI/Senado (mai/18).



Memo: investimento público

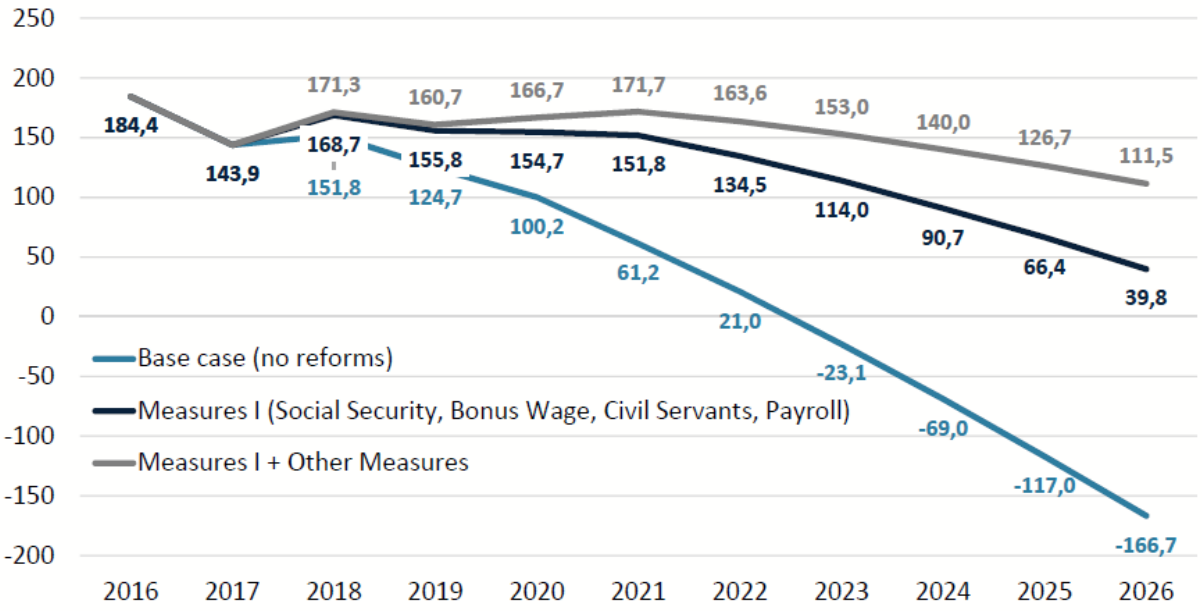


Reformas nos gastos obrigatórios: impactos estimados pela SPE

- Mesmo um pacote bastante ousado (reforma previdência versão jun/17 + extinção abono salarial + reoneração total da folha) não é suficiente para estabilizar a "margem fiscal" nos níveis (críticos) de 2018;

- Conclusão: lógica do teto de gastos é muito boa, mas calibragem foi muito agressiva

"Other Expenditures"
(Excludes "autonomous growth" Expenditures, as Social Security, Education, Health, Government Payroll)
(2017 R$ Billion)



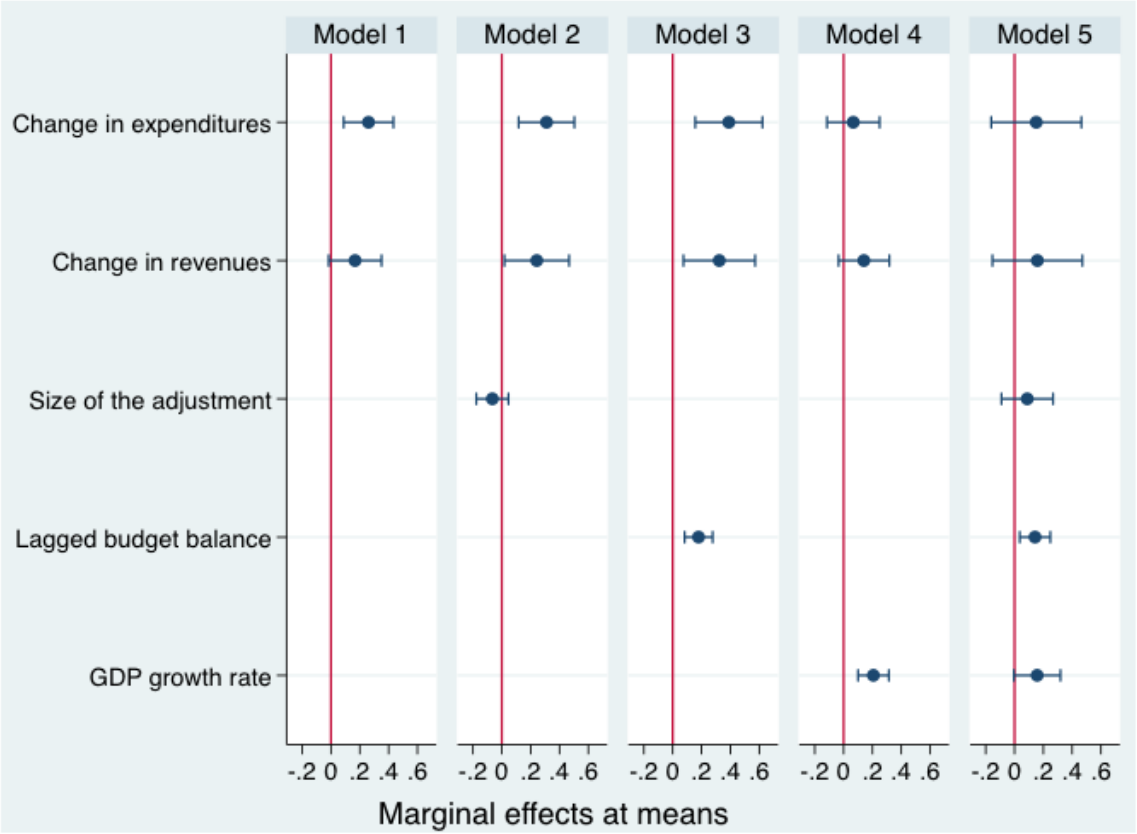
Source: Ministry of Finance.

17

Mudanças só no lado do gasto?

- Wiese, Jong-A-Pin & Haan 2018: utilizam algoritmo para identificar ajustes bem sucedidos (do ponto de vista da dinâmica da dívida/PIB) ao invés de definições *ad-hoc*; estudo indica que ajustes bem sucedidos também envolveram receitas

Figure 2 Marginal effects of the drivers of the probability of a successful fiscal adjustment in 20 OECD countries



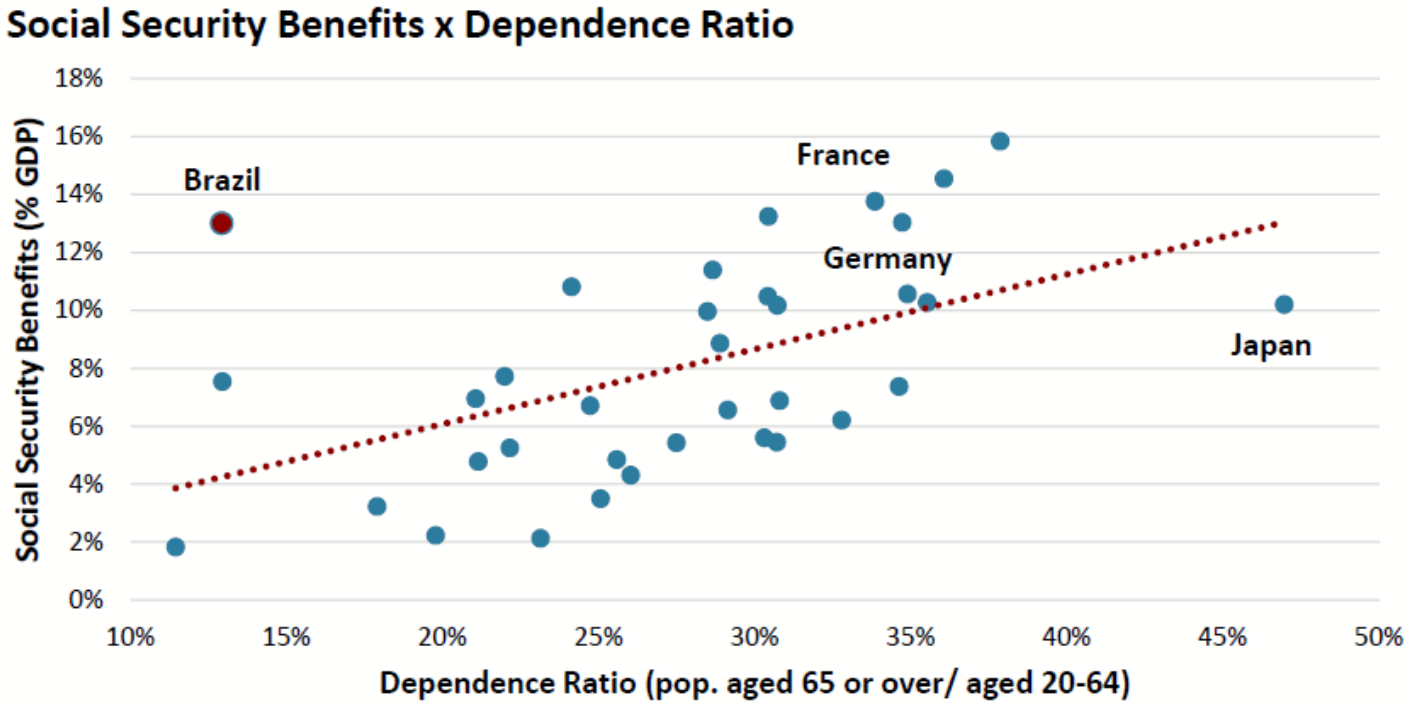
Guia para aumento da carga tributária

- Carga no Brasil já é bastante elevada para nosso padrão de desenvolvimento:
  - Talvez o maior impacto negativo não venha tanto do tamanho da carga, mas de sua complexidade (as famosas 2600 hs para administrar o pagamento de tributos, contra cerca de 400 hs na média mundial) e de suas distorções;

- Com efeito, idealmente, elevações da carga para reforçar / viabilizar / acelerar consolidação fiscal deveriam se orientar por algumas diretrizes:
  - Reduzir / Corrigir distorções;
  - Reduzir / Acabar com “privilégios adquiridos”;
  - Melhorar a equidade / progressividade do sistema tributário;
  - Lidar com externalidades ambientais negativas;
  - Elevação de tributos mais distorcivos: deveria ser temporária.

RPPS vs RGPS (I)

- Embora déficit primário do RPPS esteja relativamente estabilizado após reformas de 2003, em torno de 0,7% do PIB, gasto dos RPPSs no Brasil está em torno de 4% do PIB, contra 1% do PIB na média da OCDE;
- Ou seja: do *gap* de cerca de 9 p.p. no gráfico abaixo, 1/3 (4 – 1) advém das aposentadorias do servidores públicos.



Source: OCDE, World Bank, UN.

RPPS: solução já está prevista pela Constituição

- Raul Velloso (mais aqui):

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Tabela 6 – Déficit per capita em 2016

	Déficit R$ Bilhões	Beneficiários Milhares	Déficit per capita R$
RGPS Urbano	36,4	24.269,9	1.501,0
RGPS Rural	101,6	9.486,0	10.715,5
RPPS Civil	43,1	632,5	68.115,9
RPPS Pensões Militares	14,3	144,4	99.217,9
Militares Reformados	19,7	154,6	127.692,4

Fonte: RREO, Boletim Estatístico da Previdência Social (dez/2016) e Boletim Estatístico de Pessoal (jan/2017)

Memo: ativos do Governo Geral

Ativos financeiros do Governo Geral
Em 2015, em R$ bilhões. Fonte: CEI/IBGE.

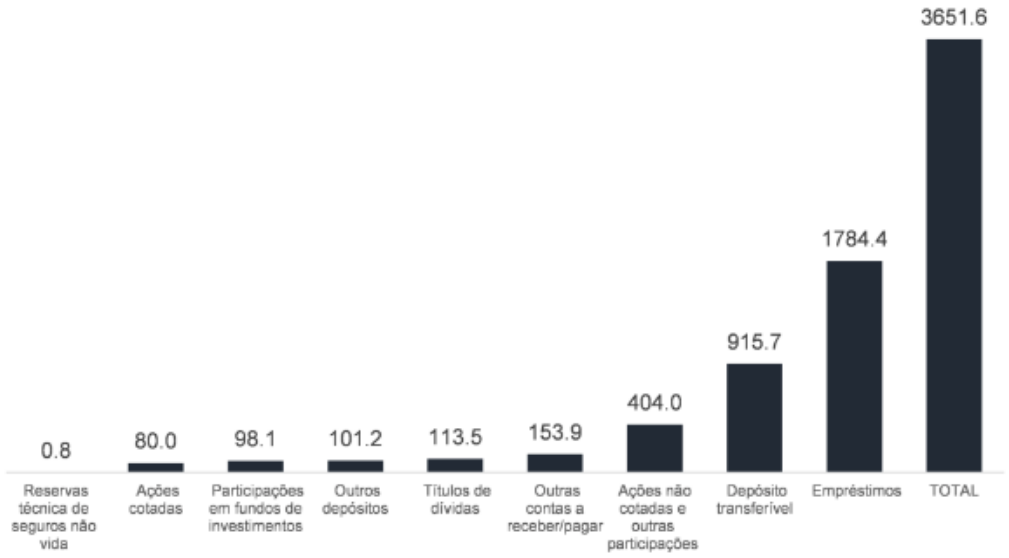


Tabela 27 – Imobilizado – Composição

R$ milhares

	30/09/2017	31/12/2016	AH (%)
Bens Móveis	**88.914.922**	**88.399.348**	**0,58**
(+) Valor Bruto Contábil	105.413.930	103.161.949	2,18
(-) Depreciação/Amortização/Exaustão Acum. de Bens Móveis	(16.256.946)	(14.555.066)	11,69
(-) Redução ao Valor Recuperável de Bens Móveis	(242.062)	(207.535)	16,64
Bens Imóveis	**859.843.545**	**839.093.621**	**2,47**
(+) Valor Bruto Contábil	863.564.960	841.814.115	2,58
(-) Depr./Amortização/Exaustão Acum. de Bens Imóveis	(3.721.415)	(2.720.494)	36,79
Total	**948.758.467**	**927.492.969**	**2,29**

Fonte: SIAFI, 2016 e 2017.

Simples + ZFN (dentre outros)

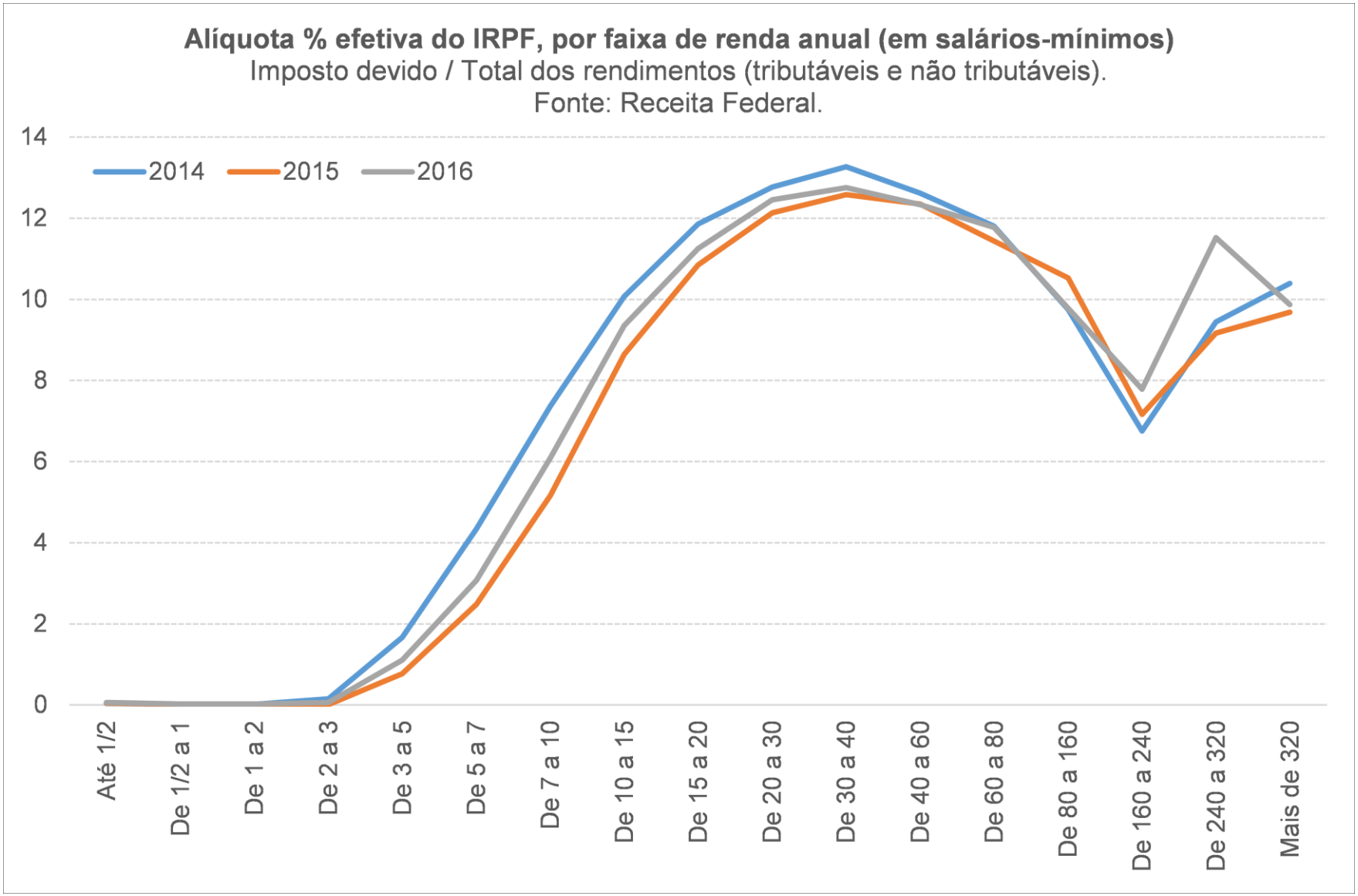
- Muito difícil reverter instantaneamente tais incentivos;
- Solução de compromisso: *phasing-out* (10-15 anos), com redução do desnível entre o Simples, Lucro Presumido e o Lucro Real (idealmente abaixo a alíquota deste último, em linha com a tendência global)

TABELA 19. PRINCIPAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS – 2015

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

Fonte: RFB.
** Regime Especial de Incentivos para Desenvolvimento da Infraestrutura.*

IRPF: há espaço para maior progressividade



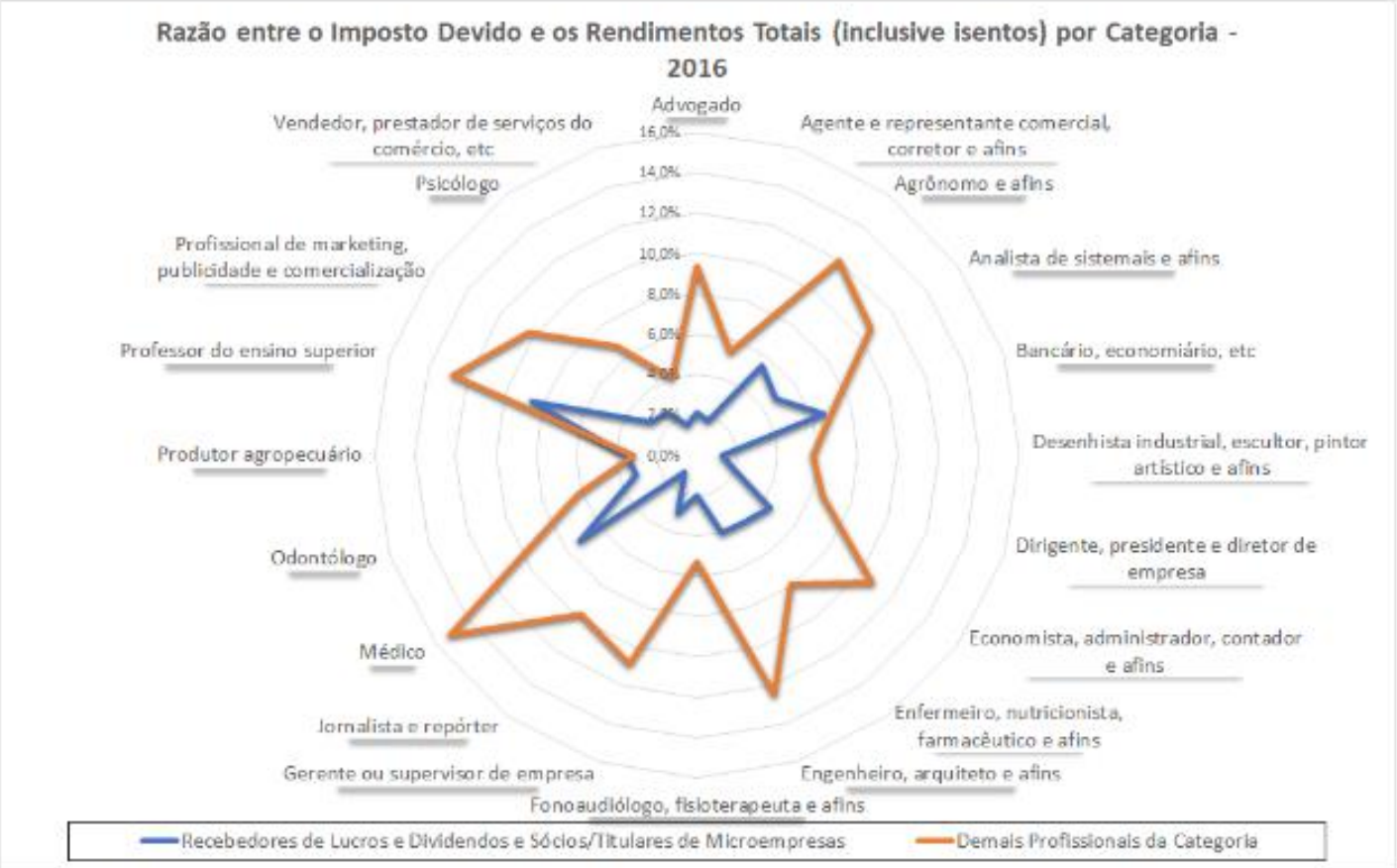
Alíquota efetiva do IRPF por profissão (I)

Ocupação	Rendimento Total Médio	Alíquota
Titular de Cartório	R$ 100.872,76	10,1%
Jornalista e repórter (PJ)	R$ 74.399,14	2,1%
Membro do Ministério Público (Procurador e Promotor)	R$ 51.826,20	13,6%
Membro do Poder Judiciário e de Tribunal de Contas	R$ 51.353,46	13,3%
Médico (PJ)	R$ 37.134,32	1,8%
Diplomata e afins	R$ 36.182,81	6,4%
Engenheiro, arquiteto e afins (PJ)	R$ 34.550,32	5,5%
Dirigente, presidente e diretor de empresa (PJ)	R$ 32.608,26	4,8%
Advogado (PJ)	R$ 32.377,60	6,6%
Economista, administrador, contador e afins (PJ)	R$ 29.571,17	1,2%
Produtor agropecuário (PJ)	R$ 28.873,78	1,8%
Professor do ensino superior (PJ)	R$ 28.199,51	4,5%
Advogado do setor público, Procurador da Fazenda, Consultor Jurídico, etc	R$ 27.176,09	16,1%
Servidor das carreiras do Banco Central, CVM e Susep	R$ 24.940,24	15,3%
Servidor das carreiras de auditoria fiscal e de fiscalização	R$ 24.646,16	15,4%
Agrônomo e afins (PJ)	R$ 24.058,44	4,1%
Gerente ou supervisor de empresa (PJ)	R$ 23.337,89	4,0%
Piloto de aeronaves, comandante de embarcações, oficiais de máquinas	R$ 23.037,55	15,4%
Atleta, desportista e afins	R$ 22.367,45	14,7%
Profissional de marketing, publicidade e comercialização (PJ)	R$ 22.072,37	2,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do relatório Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (Ano-Calendário 2016) – Receita Federal do Brasil.

Alíquota efetiva do IRPF por profissão (II)

- Gobetti & Orair 2017 estimam que alterações na tributação sobre a renda (incluindo lucros e dividendos) poderiam elevar receitas em 1,5% do PIB



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do relatório Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (Ano-Calendário 2016) – Receita Federal do Brasil.

IPTU / Imposto sobre herança

- Orair & Albuquerque 2017 estimam que, caso esforço arrecadatório dos municípios brasileiros siga a “fronteira” (a qual pode estar aquém do ótimo), elevação da arrecadação do IPTU seria de 0,34% do PIB;
- Autores apontam, ainda, que quanto maiores as transferências *per capita* para os municípios, menor o esforço arrecadatório próprio;
- ITCMD: alíquota máxima de 8% prevista pela CF; estados praticam de 4% a 8%; alíquotas marginais em países como EUA e França chegam a 40%, 45% e 55% em EUA, França e Japão

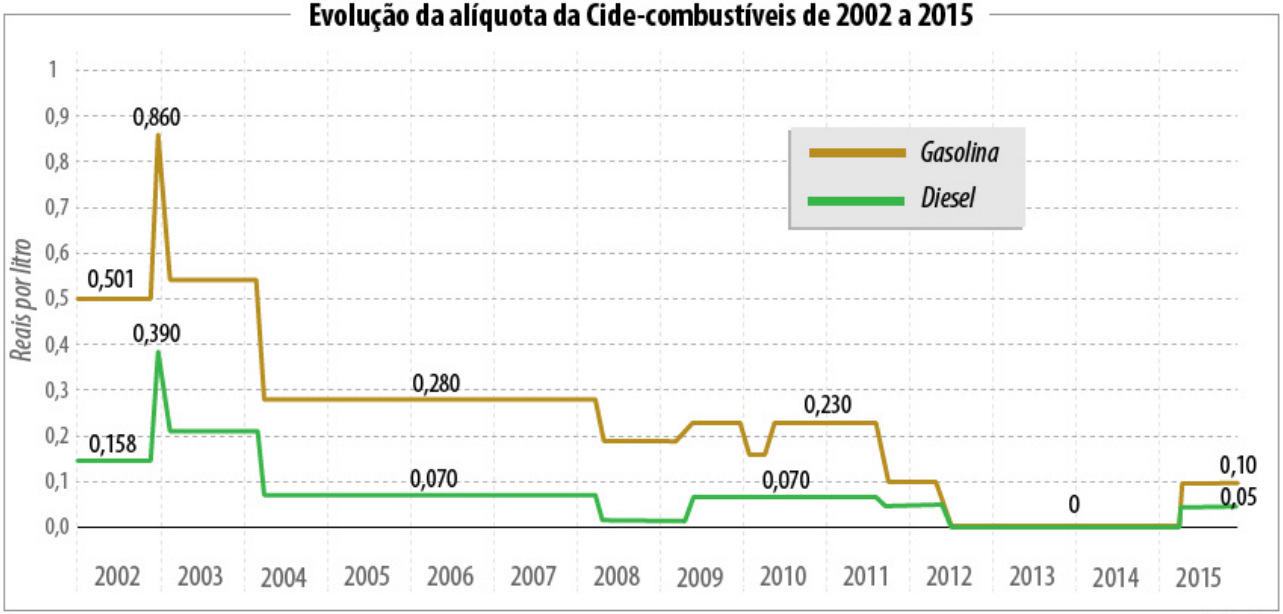
CPMF

- Com alíquota de 0,38%, renderia algo como 1,3% do PIB de arrecadação;
- Já sabemos todas as suas desvantagens; vantagens:
  - Fácil arrecadação;
  - Ajuda a identificar sonegação de outros tributos;
  - Atinge também o setor informal/subterrâneo da economia;
  - Arrecadação pouco sensível ao ciclo econômico



CIDE / PIS Cofins sobre combustíveis

- Legislação original previu valores máximos por litro desses tributos; desde então governos aplicaram redutores nesses valores;
- 2017: PIS/Cofins foram elevados, por decreto, para valores máximos, aumentando arrecadação em cerca de R$ 20 bi / ano, com impacto direto de +0,4 p.p. sobre o IPCA do ano passado;
- CIDE ainda está aquém do máximo; elevação para máximo geraria acréscimo de 52 bilhões / ano, ou 0,7% do PIB (ignorando elasticidade-preço) e +0,9% no IPCA



Setor agropecuário: representação desproporcional ajuda a sustentar e mesmo a ampliar privilégios

- Paga poucos impostos (ITR arrecadou pouco mais de R$ 1,3 bilhão em 2017, quase 6 vezes menos do que o IPTU na cidade de São Paulo), tem diversas isenções, recebe subsídios explícito e implícitos (crédito rural), não paga pelo uso da água, gera externalidades ambientais negativas (pecuária => metano)

