

O CAMINHO PARA O REEQUILÍBRIO FISCAL

Mario Mesquita

Pedro Schneider

Há ao menos cinco anos, a economia brasileira vem passando por uma deterioração fiscal acentuada. A dívida pública bruta subiu 23 p.p. do PIB neste período, atingindo o patamar recorde de 74% do PIB ao final de 2017, significativamente maior do que o patamar típico nas economias emergentes¹. O resultado fiscal primário recuou de um superávit de 2,2% do PIB em 2012 para déficits de 2,5% e 1,7% do PIB em 2016 e 2017, respectivamente.

Da deterioração total de 4,7 p.p. do PIB no resultado primário ocorrida entre 2012 e 2016, 1,1 p.p. refletiu uma queda das receitas, 3,0 p.p. refletiram uma alta dos gastos e 0,6 p.p. uma deterioração do resultado dos estados e municípios. Dessa queda de receita, a parte recorrente, mais sensível às flutuações da atividade econômica, recuou 1,3 p.p. do PIB, enquanto a não recorrente aumentou 0,2 p.p. do PIB.

A decomposição deixa claro que recessão e a queda das receitas apenas aceleraram um desequilíbrio, cuja origem é a tendência histórica crescente do gasto público. O gasto primário do governo central expandiu 5,5 p.p. do PIB entre 1997 e 2016, crescendo em média, 6% ao ano acima da inflação. Desse aumento, 4,4 p.p (80%) são explicados pelas despesas com previdência, reforçando o custo e a necessidade uma reforma sobre o sistema atual.

Diante desse quadro, em 2016, o governo enviou e o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 95, limitando, ao menos por 10 anos, o crescimento do gasto primário do governo central à inflação do ano anterior. No 1º ano de funcionamento do teto de gastos, em 2017, o resultado primário melhorou de um déficit de 2,5% do PIB para 1,7%, com uma queda de 0,5 p.p. do PIB no gasto e uma alta de 0,3 p.p. do PIB nas receitas. Sendo uma âncora para o reequilíbrio fiscal, sob uma

1 DE ACORDO COM DADOS DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), A DÍVIDA PÚBLICA DO BRASIL ENCKERROU 2017 EM 83% DO PIB, FRENTE A UMA MÉDIA DE 50% DO PIB PARA OS PAÍSES EMERGENTES. VALE NOTAR QUE A METODOLOGIA DO FMI (AO CONTRÁRIO DA METODOLOGIA BRASILEIRA) INCLUI OS TÍTULOS PÚBLICOS LIVRES NA CARTEIRA DO BANCO CENTRAL NA DÍVIDA PÚBLICA, E PERMITE A COMPARAÇÃO COM O NÍVEL DE DÍVIDA BRUTA DE OUTROS OS PAÍSES.

estratégia gradualista de ajuste, o cumprimento da emenda implica o recuo do gasto como proporção do PIB a cada ano de crescimento da economia. Assim, somado a uma retomada cíclica das receitas, o cumprimento do teto, permitirá que o setor público volte a registrar superávits primários a partir de 2021, alcançando patamares superiores a 2,0 p.p. do PIB em 2025, compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública.

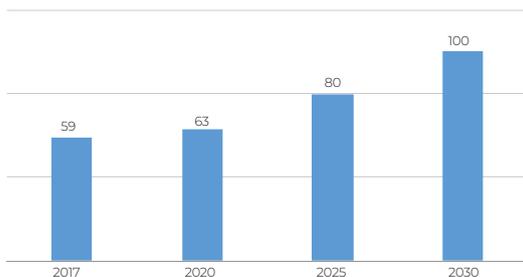
Caso seja cumprido até o final dos 10 primeiros anos propostos, o gasto do governo central como proporção do PIB será cerca de 5 pontos menor do que seria sem o teto de gastos. Ocorre que, dado o elevado grau de rigidez do orçamento público, o cumprimento da medida ao longo desses anos será desafiador. Primeiro, apenas pouco mais de 5% do gasto primário total do governo central (equivalentes a 1,0% do PIB) são efetivamente discricionários e potencialmente passíveis de corte, de modo que o cumprimento do teto de gastos num período² prolongado só é possível com reformas sobre os 95% restantes, as quais dependem de aprovação no Congresso Nacional. Segundo, dada a dinâmica das despesas com previdência (que correspondem a cerca de metade do gasto primário do governo central e crescerão, no mínimo, 4% ao ano, em razão do rápido envelhecimento da população e da baixa idade média de aposentadoria no país), a ausência da reforma implica a necessidade de corte bastante severo no restante do orçamento. Isto iria inviabilizar o cumprimento do teto: o gasto com previdência do setor público e setor privado que em 2017 foi equivalente a 59% do gasto total, mantidas as regras atuais, seria de 80% do gasto total em 2025, alcançando a totalidade das despesas permitidas pelo teto em 2030 (ver Figura 1) - um cenário pouco plausível.

2 CÁLCULO DA INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI) ILUSTRAR BEM A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO PÚBLICO COM O CONCEITO DE MARGEM FISCAL. [HTTPS://WWW12.SENADO.LEG.BR/IFI/PDF/COPY_OF_RAFA_MARGEM_FISCAL.PDF](https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/copy_of_rafa_margem_fiscal.pdf)

Figura 1

Sem reformas, teto de gastos é insustentável

Despesas com Previdência (setor público e privado)
Como % do gasto primário federal



Fonte: Tesouro Nacional

Apesar disso, por mais forte que uma reforma da Previdência seja, esta dificilmente reduzirá o crescimento real desse gasto a zero e, portanto, não será uma medida única para o cumprimento do teto de gastos e terá de ser complementada por outras medidas no gasto obrigatório, como descreveremos na parte final deste estudo. Isso ocorre, porque, mesmo se uma regra fortíssima de idade mínima for adotada e o crescimento do número de aposentados se aproximar de zero, ainda assim, os aumentos reais do salário mínimo, indexador de 70% dos gastos previdenciários do setor privado, continuariam a pressionar as contas públicas.

Por outro lado, deve-se reconhecer que o cumprimento total do teto de gastos não é a única solução possível para atingir o reequilíbrio fiscal. Ocorre que quanto maior o crescimento do gasto permitido ao governo, mais lenta será a convergência para superávits primários e maior será a necessidade de compensações, como o aumento de carga tributária.

Assim, ajustes alternativos ao garantido pelo cumprimento do teto de gastos serão de pior qualidade ou inviáveis, tendo em vista as evidências empíricas disponíveis. Primeiro, já temos uma carga elevada na comparação internacional e ajustes por meio de aumento de tributação trazem efeitos mais contracionistas para a atividade econômica, quando comparados a ajustes por meio de corte de gastos.³ Segundo, permitir uma maior expansão do gasto público não implicaria um aumento da atividade econômica e da arrecadação do governo a ponto de diminuir o deficit público. Isso só ocorreria caso a sensibilidade de aumentos da receita do governo a aumentos do PIB (conhecida como elasticidade da receita ao PIB (ε)) é o aumento do PIB por conta de aumentos do gasto público (conhecido multiplicador fiscal (m)) fossem significativamente mais elevados que o padrão histórico, dados a carga tributária ($\frac{T}{Y}$), deficit primário (DP) e gasto primário (G). Em particular, para que uma elevação dos gastos (ΔG) reduza o deficit primário (ΔDP), seria preciso ⁴ que $\frac{\Delta DP}{\Delta G} > 0 \leftrightarrow \frac{T}{Y} * m\varepsilon > 1$. No Brasil, a carga tributária ($\frac{T}{Y}$) é de 32% do PIB, a elasticidade da receita ao PIB (ε) é próxima a unidade⁵ e o multiplicador fiscal, apesar de variar conforme o momento do ciclo econômico, é no máximo de 1,7 ⁶, tal que a condição não é satisfeita para quaisquer valores plausíveis desses parâmetros. Em resumo, no caso brasileiro, um aumento do gasto público gera, como seria de se esperar, uma piora do resultado primário.

Nas tabelas abaixo apresentamos como estarão o resultado primário e a dívida pública bruta em 2025 para diferentes combinações de crescimento real do gasto ao ano e de aumentos na carga tributária,

3 WOO, J. AND KUMAR, M. S. (2015), PUBLIC DEBT AND GROWTH

$$\Delta DP = \Delta G - \Delta T \rightarrow \frac{\Delta DP}{\Delta G} = 1 - \frac{\Delta T}{\Delta G} = 1 - \frac{\Delta Y \Delta T}{\Delta G \Delta Y} \rightarrow \frac{\Delta DP}{\Delta G} = 1 - \frac{T}{Y} \frac{\Delta Y}{\Delta G} \frac{\Delta T}{Y} = 1 - \frac{T}{Y} m\varepsilon$$

4

5 MARIO JORGE MENDONÇA E LUIS ALBERTO MEDRANO, 2016. LIVRO RIBEIRO, 2016.

6 MANOEL PIRES, 2014. E RODRIGO ORAIR, FERNANDO SIQUEIRA E SERCIO GOBETTI, 2016.

considerando um cenário macroeconômico menos favorável (tabela 1A) e outro mais favorável (tabela 1B). Como argumentado, quanto mais o ajuste for focado na redução do ritmo de aumento dos gastos (carga tributária), maior a probabilidade de um cenário macroeconômico favorável (desfavorável).

Tabela 1A: Dívida bruta e primário em 2025
(cenário macro desfavorável)

		CRESCIMENTO REAL DO GASTO				
		0%	1%	2%	3%	4%
AUMENTO IMPOSTO	0,0%	(88% ; 2,1%)	(92% ; 1,0%)	(96% ; 0,0%)	(100% ; -1,2%)	(104% ; -2,3%)
	0,5%	(84% ; 2,6%)	(88% ; 1,5%)	(92% ; 0,5%)	(96% ; -0,6%)	(101% ; -1,8%)
	1,0%	(81% ; 3,1%)	(85% ; 2,1%)	(89% ; 1,0%)	(93% ; -0,1%)	(97% ; -1,3%)
	1,5%	(78% ; 3,6%)	(82% ; 2,6%)	(86% ; 1,5%)	(90% ; 0,4%)	(94% ; -0,8%)
	2,0%	(75% ; 4,1%)	(78% ; 3,1%)	(82% ; 2,0%)	(87% ; 0,9%)	(91% ; -0,3%)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA
ASSUMINDO PIB POTENCIAL DE 2,0% E JURO REAL DE 5,0%
VALORES EM VERDE (VERMELHO) SE PRIMÁRIO ESTABILIZA (NÃO ESTABILIZA) A RESPECTIVA DÍVIDA
DADAS HIPÓTESES DE PIB E JURO REAL

Tabela 1B: Dívida bruta e primário em 2025
(cenário macro favorável)

		CRESCIMENTO REAL DO GASTO				
		0%	1%	2%	3%	4%
AUMENTO IMPOSTO	0,0%	(77% ; 2,7%)	(81% ; 1,7%)	(84% ; 0,7%)	(88% ; -0,4%)	(92% ; -1,6%)
	0,5%	(74% ; 3,2%)	(78% ; 2,2%)	(81% ; 1,2%)	(85% ; 0,1%)	(89% ; -1,1%)
	1,0%	(71% ; 3,7%)	(74% ; 2,7%)	(78% ; 1,7%)	(82% ; 0,6%)	(86% ; -0,6%)
	1,5%	(67% ; 4,2%)	(71% ; 3,2%)	(75% ; 2,2%)	(79% ; 1,1%)	(83% ; 0,0%)
	2,0%	(64% ; 4,7%)	(68% ; 3,7%)	(72% ; 2,7%)	(76% ; 1,6%)	(80% ; 0,5%)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA
ASSUMINDO PIB POTENCIAL DE 2,5% E JURO REAL DE 4,0%
VALORES EM VERDE (VERMELHO) SE PRIMÁRIO ESTABILIZA (NÃO ESTABILIZA) A RESPECTIVA DÍVIDA
DADAS HIPÓTESES DE PIB E JURO REAL

Sendo a melhor solução para o reequilíbrio fiscal o cumprimento do teto de gastos, neste trabalho detalhamos as medidas necessárias

para sua implementação. Em razão do enorme peso da Previdência nas trajetórias de gasto público e deterioração fiscal, na primeira parte discutimos a necessidade de uma reforma previdenciária, explicitando também as pressões demográficas e a posição do sistema brasileiro em comparação com a experiência internacional. Na segunda parte, descrevemos os principais pontos da proposta de reforma apresentada pelo governo Temer ao final de 2016, a qual, apesar de ter sofrido modificações ao longo de sua tramitação (e não ter tido o consenso político suficiente para ser aprovada no Congresso Nacional) estabelece um bom ponto de partida para o próximo governo a ser eleito neste ano. Na terceira parte, identificamos os pontos não contemplados pela proposta Temer e que poderiam ser retomados de modo a diminuir a necessidade futura de novas reformas, além de analisar os custos de uma eventual transição para um sistema de capitalização. Na quarta e última parte, detalhamos outras medidas complementares à previdência e que garantiriam o cumprimento do teto de gastos e o retorno ao equilíbrio fiscal.

Previdência: por que reformar?

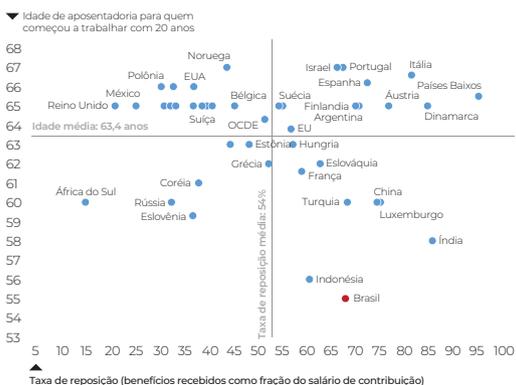
A necessidade da reforma da Previdência decorre do envelhecimento acelerado da população brasileira, em meio a regras generosas de concessão de benefícios previdenciários, os quais implicam desequilíbrio fiscal crescente ao longo do tempo.

As regras atuais para concessão de benefícios previdenciários são generosas, na comparação internacional. No Brasil, a idade média de aposentadoria está em torno de 55 anos, enquanto a taxa de reposição, definida como o percentual do salário de contribuição recebido como aposentadoria, é de cerca de 70%. Para o restante do mundo, em amostra consolidada pela OECD, a média da idade de aposentadoria dos países selecionados é de 63 anos e a taxa de reposição está em

55%. Isto é, os brasileiros se aposentam mais cedo e recebem mais (relativamente) do que habitantes de outros países (Figura 2). Ademais, o Brasil é dos poucos países em que ainda há regras diferentes de aposentadoria para homens e mulheres⁷ e onde as pensões por morte e benefícios não contributivos (como a aposentadoria rural) tem o salário mínimo como piso⁸.

Figura 2

Brasil: idade de aposentadoria baixa, com reposição elevada



Fonte: OECD

Além disso, atualmente, há grande discrepância entre as regras que determinam os regimes de aposentadoria dos trabalhadores dos setores público e privado. Dos 10% do PIB gastos pelo governo central em 2017 com previdência, 8,5% do PIB são transferidos para cerca de 30 milhões de beneficiários do setor privado, enquanto 1% do PIB atende cerca de 700 mil servidores públicos civis e 0,5% do PIB vão para 300 mil militares. De outra forma, o benefício médio anual no setor

7 MARCOS MENDES (2017)

8 MARCELO CAETANO (2006)

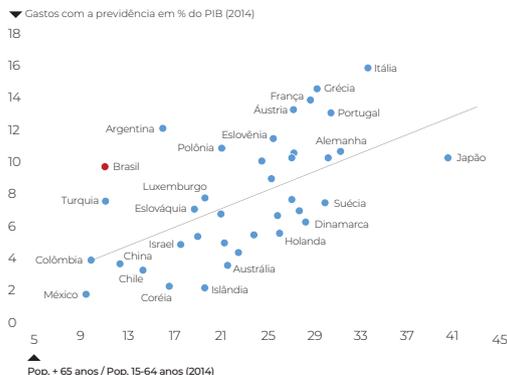
privado é de cerca de R\$ 19 mil, enquanto no setor público civil é de R\$ 116 mil e para os militares é de R\$ 137 mil. Em um país em que mais da metade da população economicamente ativa recebe menos de dois salários mínimos, equivalentes à R\$24 mil ao ano, fica claro que o gasto público com a previdência do setor público tem efeito regressivo sobre a distribuição de renda.

Essas regras geram um gasto público muito elevado com previdência, dado o estágio demográfico do país (Figura 3). Em proporção do PIB, em 2014, último ano com dados disponíveis para a comparação internacional, o Brasil gastava praticamente o mesmo que o Japão, país cuja população é quase quatro vezes mais idosa, usando como referência o número de pessoas acima de 65 anos para cada 100 pessoas entre 15-64 anos (conhecido como razão de dependência de idosos). Mais ainda, em uma simulação usando como referência a população acima de 55 anos (a idade média de aposentadoria no país), ao invés da população acima de 65 anos para o cálculo da razão de dependência, chega-se a uma razão de 27% para o Brasil. Não surpreendentemente, na média entre os demais países, uma razão de dependência desse nível implicaria um gasto com previdência⁹ de cerca de 10% do PIB, patamar muito próximo ao o nível de gasto com Previdência no Brasil. O resultado dessa simulação simples evidencia o papel da baixa idade média de aposentadoria para explicar o alto nível de gasto com Previdência no país.

9 PARA FINS DE COMPARAÇÃO INTERNACIONAL, A BASE DE DADOS OBTIDA JUNTO AO BANCO MUNDIAL CONSIDERA COMO GASTO PÚBLICO COM PREVIDÊNCIA, A PREVIDÊNCIA DO SETOR PRIVADO, DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS E PENSÕES SOCIAIS, COMO OS BENEFÍCIOS DO BPC/LOAS, DO ABONO SALARIAL E DO BOLSA FAMÍLIA.

Figura 3

Brasil tem gastos elevados dado o perfil demográfico



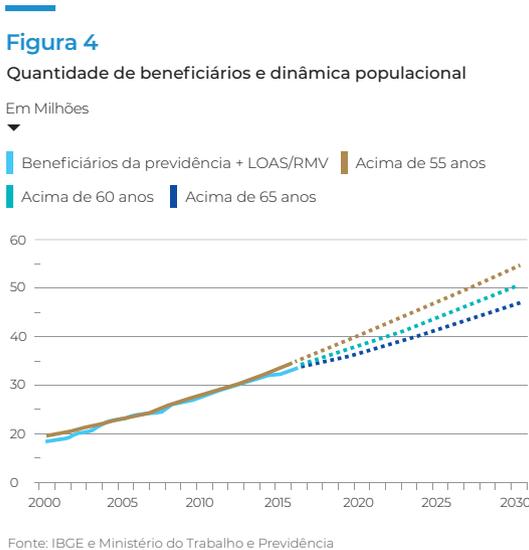
Fonte: Banco Mundial

Uma reforma que mude as atuais regras excessivamente generosas ganha urgência, dada a iminência de intensificação do envelhecimento da população brasileira nos próximos anos. Segundo as projeções demográficas do IBGE, de 1980 a 2017, a razão de dependência de idosos aumentou de 7 para 12, enquanto de 2017 a 2030, a mesma proporção aumentará de 12 para 19. Isto é, o aumento da participação da população idosa nos próximos 13 anos será bem maior do que o aumento ocorrido nos últimos 37 anos, marcando o fim do chamado bônus demográfico. Dois fatores explicam essa alta: a diminuição da taxa de natalidade (de 32% em 1980 para 14% em 2017 - previsto para 11% em 2030) e o aumento significativo na expectativa de vida (em 1980, era de 63 anos e em 2017 de 76. Em 2030, deve chegar a 79 anos).

O envelhecimento rápido da população tem impacto relevante em um sistema previdenciário de repartição, como é o caso brasileiro. Nesse sistema, as contribuições para o sistema são individuais, mas o financiamento é coletivo. Há um mecanismo de solidariedade entre as gerações da população: a geração atual de jovens financia as aposen-

tadorias da geração contemporânea de idosos. Conseqüentemente, o aumento da participação de idosos na população que será vivenciado pela população brasileira gera um desequilíbrio: haverá proporcionalmente cada vez menos pessoas jovens para financiar aposentadorias de cada vez mais pessoas idosas.

Assim, sem mudanças nas regras de concessão de benefícios, as despesas públicas com previdência serão não apenas elevadas, mas altas e crescentes. No caso do setor privado, por exemplo, o número de beneficiários da previdência é bastante correlacionado com a população acima de 55 anos, o qual, como exposto, aumentará nos próximos anos (figura 4). Mantidas as regras atuais, o número de beneficiários da previdência do setor privado aumentará em 20 milhões até 2030. Caso a idade média de aposentadoria do país fosse de 60 ou 65 anos, esse aumento seria de 18 e 14 milhões, respectivamente.



Além disso, convém notar que a indexação da maior parte dos

benefícios ao salário mínimo e suas regras de reajustes acima da inflação agravam a dinâmica ruim dos gastos com previdência do setor privado. Cerca de 70% dos benefícios são indexados ao indicador, que teve reajustes reais significativos nos últimos anos. Assim, a regra incorporou ganhos de produtividade da geração de jovens trabalhadores para idosos aposentados, o que não é economicamente sustentável por longos períodos e difere do adotado em outros países. De fato, apenas 5% dos países analisados por ANSOLIEIRO (2010) em base da associação internacional de seguridade social (AISS) vinculam os benefícios previdenciários ao salário mínimo, enquanto que em 46% dos países os benefícios são reajustados apenas pela inflação. No caso brasileiro, o salário mínimo também serve como referência para a definição dos benefícios de abono salarial e seguro desemprego, de tal forma que, para cada R\$ 1 de aumento além da inflação, há um gasto adicional de R\$ 350 milhões a cada ano, de caráter irreversível. De outra forma, para um período de 10 anos, cada 1 p.p. de aumento real a cada ano no salário mínimo implica aumento do déficit primário de cerca de 0,40 p.p. do PIB ao final do período, tudo mais constante.

Em resumo, o desequilíbrio é tal que, sem mudanças frente às regras atuais, as despesas com previdência do setor privado crescerão em média 0,30% do PIB por ano. As despesas com previdência como percentual do PIB dependem dos ritmos de aumento do estoque de beneficiários e dos valores dos respectivos benefícios, conforme a equação simplificada:

$$\Delta \left(\frac{\text{Previdência}}{\text{PIB}} \right) = (\Delta \text{Aposentados} + \Delta \text{Benefício} - \text{Inflação} - \text{Cresc. Real PIB}) * \left(\frac{\text{Previdência}}{\text{PIB}} \right)$$

Assim, dado que 70% dos benefícios são atrelados ao salário mínimo e este (de acordo com a regra em vigor) é reajustado a cada ano pelas taxas de crescimento e inflação, 70% desses gastos segue o crescimento de beneficiários. Os 30% restantes, por sua vez, são reajustados somente

pela inflação e a sua dinâmica segue a diferença entre o crescimento de beneficiários e o crescimento da economia.

Dado que as despesas com previdência do setor privado estarão próximas de 10% do PIB em 2020, os beneficiários crescerão em média 4% por ano entre 2020 e 2030 e o crescimento econômico esperado pelo boletim Focus do Banco Central no longo prazo está próximo a 3,0%, a despesa com previdência crescerá em média 0,30% do PIB por ano no mesmo período. Se os benefícios deixarem de ter reajustes reais (seja por meio de alteração da regra do salário mínimo ou por meio de uma desvinculação formal dos benefícios ao salário mínimo), haveria um alívio nessa tendência em magnitude diretamente proporcional ao crescimento do PIB (na equação simplificada acima, o benefício se cancela com a inflação e sobra o ganho do crescimento real do PIB).

A alternativa de um ajuste por meio de aumentos de tributação é duvidosa. A carga tributária brasileira já foi consecutivamente aumentada ao longo dos anos e atualmente já é maior do que a de países pares, sendo de 32% do PIB em 2016, comparada a 23% do PIB na média dos países restantes da América Latina. Não obstante, como o atual desequilíbrio gera uma piora nas contas públicas a cada ano, não bastaria um aumento único e isolado da carga tributária para chegar ao equilíbrio fiscal. A cada mandato presidencial de 4 anos, seria, do ponto de vista da capacidade de geração de receita, necessária a criação uma nova “CPMF” para compensar a piora de 1,2% do PIB no resultado primário do governo central no período, de modo a simplesmente manter as contas públicas no mesmo patamar. Mais ainda, a experiência empírica mostra que ajustes por meio de aumento de tributação trazem efeitos mais contracionistas para a atividade econômica, quando comparados a ajustes por meio de corte de gastos¹⁰. A solução ótima de equilíbrio

10 ALÉSINA, FAVERO, GIAVAZZI, 2012.
NAKAMURA, YAGI, 2015.
W. YANG, J. FIDRMUC, 2015.

fiscal é um ajuste por meio de uma redução, ainda que gradual, do ritmo de crescimento dos gastos públicos. Mas, como visto, dado o peso elevado do gasto com previdência no gasto público primário total e a sua dinâmica futura, o sucesso dessa estratégia depende fundamentalmente de uma reforma da previdência.

No entanto, infelizmente, a necessidade da reforma vem sendo colocada em dúvida por uma discussão errônea sobre a existência ou não de um déficit na previdência. O problema fundamental da previdência é o seu gasto elevado e crescente, dada a atual estrutura demográfica brasileira e não a existência (ou não) de um déficit nas suas contas. Por mais que existam (excessivas) vinculações no orçamento público, as quais carimbam receitas a despesas específicas, o único déficit que importa (e que é inquestionável) é o do governo como um todo. Considerar a previdência, ou qualquer outra conta primária do orçamento público, separada das demais supõe erroneamente que, mantida a trajetória atual insustentável nas contas públicas, haverá sobra de recursos para as contas superavitárias e falta para as deficitárias. Esse raciocínio gera incentivos errados para manipulações contábeis que selecionem artificialmente as contas superavitárias e as deficitárias, mas que, no final, são estratégias de soma zero, ou seja, que não alteram o déficit primário total do governo.

No caso específico da versão mais propagada¹¹, há três manipulações no resultado da seguridade social (que inclui, além da previdência, a saúde e a assistência social). Primeiro, devido ao fato de Constituição definir a previdência dos servidores públicos em parágrafo diferente de onde está definida a previdência dos trabalhadores do setor privado, exclui-se a previdência dos servidores daquilo que se refere por “seguridade social”. Ou seja, define-se que as aposentadorias pagas

11 DENISE GENTIL, 2006. FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016.

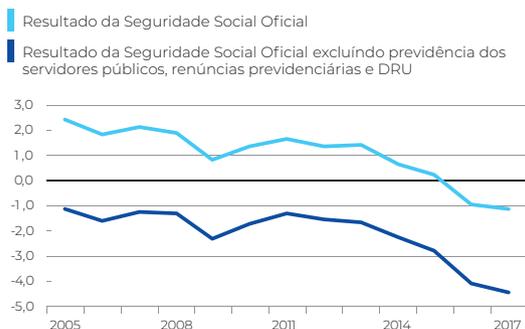
para o setor público (as quais, como vimos, possuem um valor muitas vezes maior que as do setor privado) são especiais e não devem ser contabilizadas no resultado da seguridade social. Segundo, adiciona-se o que seria arrecadado, caso não existissem renúncias tributárias na previdência, aprovadas ao longo dos anos pelo Congresso Nacional. Ora, por mais que se faça necessária uma revisão extensa sobre o custo-benefício das renúncias tributárias, o fato é que elas foram democraticamente aceitas pela sociedade por meio de seus representantes eleitos, esses recursos não entram no caixa do governo, e, portanto, não faz sentido que sejam contabilizados. Terceiro, adiciona-se os recursos desvinculados pelo mecanismo constitucional da DRU (desvinculação das receitas da União). A DRU estabeleceu ao longo dos anos que até 30% das receitas de contribuições sociais (a exceção da contribuição previdenciária) poderiam ter uso livre pelo governo. Independentemente do seu mérito, o problema é que a DRU é uma lei constitucional.

Ainda assim, mesmo na contabilidade alternativa, já há déficit desde 2016 (ver Figura 5), reforçando que o desequilíbrio da previdência é um fato que precisa ser encarado.

Figura 5

Seguridade Social deficitária mesmo em contabilidade alternativa

Em %



Fonte: Ministério do Planejamento e Receita Federal

Previdência: a proposta do governo Temer (2016-2018)

Em dezembro de 2016, o governo Temer propôs uma reforma da Previdência, dando sequência ao esforço reformista e de criar as bases para um ajuste fiscal gradual, iniciado com a aprovação do teto para os gastos públicos. A proposta possuía 4 eixos principais desde a sua versão original, sofrendo modificações durante sua tramitação no Congresso Nacional ao longo de 2017, principalmente após meados do ano, quando a base de apoio do governo no Congresso começou a ser erodida. No início de 2018, o governo ainda não possuindo os votos para aprovação da reforma, decretou intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, impossibilitando a tramitação de qualquer proposta de emenda à Constituição e adiando a reforma indefinidamente. Apesar do fracasso na sua aprovação, a proposta servirá como legado para o próximo governo e, portanto, merece ter seus detalhes discutidos - a propósito, a proposta de reforma já cumpriu todos os trâmites para ser

votada na Câmara, bastando ser colocada em pauta.

O primeiro e principal eixo da reforma era o estabelecimento de uma idade mínima de 65 anos, com uma regra de transição para os contribuintes do setor privado. Na versão original, a idade mínima era idêntica para homens e mulheres, respeitado um tempo mínimo de contribuição de 25 anos. A regra de transição previa que homens acima de 50 anos e mulheres acima de 45 anos deveriam aumentar o seu tempo de contribuição em 50% (conhecido como pedágio), em relação ao tempo restante para aposentadoria sob as regras vigentes.

A proposta teve algumas polêmicas. Primeiro, tratava de forma diferente pessoas relativamente parecidas e que estivessem próximas ao corte da regra de transição. Por exemplo, um homem com 50 anos e 34 anos de contribuição estaria dentro da transição e deveria trabalhar mais dois anos para se aposentar, enquanto um homem com 49 anos e 34 anos de contribuição não estaria na transição e deveria trabalhar mais 16 anos para se aposentar.

Segundo, a necessidade de contribuir por no mínimo 25 anos (frente aos 15 anos das regras vigentes para a aposentadoria por idade) também recebeu críticas, devido ao fato de a parcela mais pobre da população dispor de maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho formal (e, portanto, de contribuir por mais anos a previdência) se aposentar majoritariamente nessa modalidade. Por fim, a igualdade entre homens e mulheres, embora tendência internacional, também foi alvo de críticas da bancada feminina no Congresso.

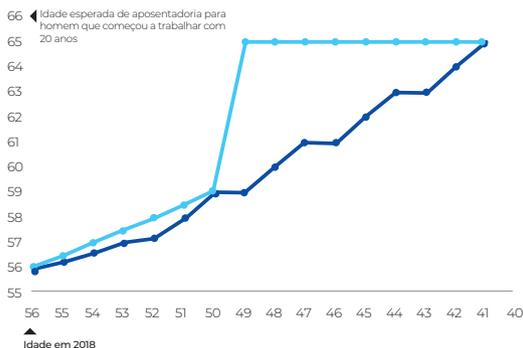
Assim, esse eixo da proposta acabou modificado e passou a prever uma idade mínima de 65 anos para homens e de 62 para as mulheres, respeitado um tempo mínimo de contribuição de 15 anos. A nova regra de transição solucionou a polêmica e passou a incluir toda a população e a envolver dois parâmetros que interagiam entre si: um pedágio de 30% sobre o tempo de contribuição restante para aposentadoria sob as regras vigentes indicava o ano em que a pessoa poderia se aposentar,

caso cumprisse o requisito de idade mínima naquele ano, o qual inicialmente seria de 55 anos para homens e 53 para mulheres, aumentando um ano a cada dois anos, com fim da transição para as novas regras previsto para terminar em 20 anos (ver figura 6 com exemplo para homem médio da população). Com as modificações, de acordo com os nossos cálculos, a economia prevista com esse item específico caiu de R\$ 567 bilhões em 10 anos (ou 1,4 p.p. do PIB em 2025) para R\$ 334 bilhões (ou 0,85 p.p. do PIB em 2025), em relação ao cenário em que nenhuma reforma é aprovada.

Figura 6

Transições e idade esperada de aposentadoria para homens

Versão original | Versão modificada



Fonte: PEC 287, Câmara dos Deputados

O segundo eixo da reforma era a igualdade de regras entre o setor público e privado e a previdência urbana e a rural. Na proposta original, para os aposentados rurais, não haveria mais a redução de 5 anos na idade de aposentadoria e estes passariam a contribuir não sobre um percentual da sua produção, mas sobre um percentual do seu salário, a fim de reduzir o número de fraudes. No caso dos servidores públicos,

aqueles entrantes após 2003 teriam as exatamente as mesmas regras do setor privado, tanto em termos de acesso (idade mínima) quanto ao valor que receberiam, que também passaria a ser limitado ao teto do regime de previdência do setor privado.

A proposta de igualar a modalidade urbana e rural sofreu críticas principalmente dos parlamentares do Norte e Nordeste, onde estão 50% dos benefícios rurais e onde a modalidade rural responde por também 50% dos benefícios da região e acabou abandonada na versão modificada.

A proposta sobre os servidores, por sua vez, apesar da pressão de grupos organizados, foi aprimorada, com a introdução, para os entrantes antes de 2003, da necessidade de ter uma idade mínima imediata de 65 para homens e 62 para mulheres para manutenção do benefício de aposentar-se com o último salário (integralidade), reajustado, de acordo com o cargo dos servidores ativos (paridade).

Com as modificações, a economia prevista com o eixo de igualdade de regras recuou de R\$ 122 bilhões em 10 anos (ou 0,30 p.p. do PIB em 2025) para R\$ 80 bilhões (ou 0,20 p.p. do PIB em 2025), na comparação com o cenário sem reformas.

O terceiro eixo da reforma tratava da acumulação de benefícios e modificações na concessão de pensões por morte e no BPC/LOAS¹². Na versão original, as pensões por morte passariam a ser desvinculadas do salário mínimo, proporcionais ao número de filhos do dependente e não poderia haver acumulação entre pensões e aposentadorias. No BPC/LOAS, o benefício passaria a ser desvinculado do salário mínimo (com a nova regra ficando a ser determinada por lei simples) e a idade mínima para a obtenção do benefício seria elevada de 65 para 70

12 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) É UM BENEFÍCIO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVO, PREVISTO NA LEI ORÇÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS), EM QUE É GARANTIDO O VALOR DE UM SALÁRIO MÍNIMO MENSAL PARA IDOSOS ACIMA DE 65 ANOS E DEFICIENTES, CUJA RENDA PER-CAPITA FAMILIAR SEJA INFERIOR A UM QUARTO (1/4) DE SALÁRIO MÍNIMO.

anos, em 10 anos. Na proposta modificada, o governo decidiu manter apenas a proporcionalidade ao número de filhos e a proibição do acúmulo entre pensões e aposentadorias, mas apenas para valores acima de 2 salários mínimos. Com as mudanças, a economia prevista com esse item específico caiu de R\$ 122 bilhões em 10 anos (ou 0,30 p.p. do PIB em 2025) para R\$ 59 bilhões (ou 0,15 p.p. do PIB em 2025), frente ao cenário sem reformas.

O quarto e último eixo da proposta discorre sobre as regras para os valores das aposentadorias e da reoneração dos exportadores rurais. Na proposta original, o valor do benefício passaria a ser inicialmente de 76% dos 80% maiores salários de contribuição, para o mínimo de 25 anos de contribuição e aumentaria 1 p.p. por ano adicional, até a aposentadoria integral de 100% dos indivíduos com 49 anos de contribuição.

Na reforma alterada, o valor inicial do benefício passaria a ser de 60% da média simples dos salários de contribuição para o mínimo de 15 anos de contribuição e aumentaria de forma escalonada por ano adicional de contribuição, até a aposentadoria integral de 100% com 40 anos de contribuição. A reoneração da contribuição dos exportadores rurais foi mantida como enviado originalmente. Com as mudanças, a economia prevista com esse item específico aumentou de R\$ 41 bilhões em 10 anos (ou 0,10 p.p. do PIB em 2025) para R\$ 79 bilhões (ou 0,20 p.p. do PIB em 2025).

Somando os 4 eixos descritos, a proposta original gerava uma economia total acumulada de R\$ 851 bilhões em 10 anos (ou de 2,1 p.p. do PIB em 2025), sendo R\$ 810 bilhões na previdência do setor privado (ou 2,0 p.p. do PIB em 2025) e R\$ 41 bilhões (ou 0,1 p.p. do PIB em 2025) na do setor público, na comparação ao cenário sem reformas. A última proposta tramitando na Câmara dos Deputados, por sua vez, previa uma economia de cerca de 65% da original, isto é de R\$ 550 bilhões no total acumulado de 10 anos (ou 1,4 p.p. do PIB em 2025), sendo R\$ 471 bilhões (ou 1,2 p.p. do PIB) na previdência do setor privado

e de R\$ 79 bilhões (ou 0,2 p.p. do PIB) no setor público, divididos em 1,2 p.p. do PIB vindos de menores gastos e 0,2 p.p. de maiores receitas.

Tabela 2: Impacto das propostas de reforma da Previdência

MEDIDAS	PROPOSTA ORIGINAL		DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO EM % DA RCL	
	% DO PIB EM 2025	R\$ BILHÕES ACUMULADOS EM 10 ANOS	% DO PIB EM 2025	R\$ BILHÕES ACUMULADOS EM 10 ANOS
Total	2,10%	851	1,40%	550
- Setor Privado	2,00%	810	1,20%	471
- Setor Público	0,10%	41	0,20%	79
Idade mínima + regra de transição	1,40%	567	0,85%	334
Pedágio e/ou Idade mínima inicial crescente	1,15%	466	0,85%	334
Aumento tempo de contribuição mínimo	0,25%	101	0,00%	0
Igualdade de regras	0,30%	122	0,20%	79
Urbano = rural	0,20%	81	0,00%	0
Setor público = setor privado	0,10%	41	0,20%	79
Acumulação de benefícios e LOAS/BPC	0,30%	122	0,15%	59
Pensões por morte: fim parcial do acúmulo	0,10%	41	0,07%	28
Pensões por morte: proporcionalidade número de filhos	0,10%	41	0,08%	31
BPC/LOAS: nova idade acesso	0,10%	41	0,00%	0
Valor das aposentadorias e reoneração rural	0,10%	41	0,20%	79
Nova regra valor das aposentadorias	0,00%	0	0,10%	39
Reoneração exportadores rurais	0,10%	41	0,10%	39

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Com a suspensão da tramitação da proposta no Congresso Nacional, a reforma só deve voltar à pauta no próximo governo. Caso exatamente a mesma versão modificada for aprovada em 2019, pelos nossos cálculos, o adiamento implicaria em uma redução de 15% na economia

estimada com a proposta , isto é, de R\$ 130 bilhões no acumulado em 10 anos (ou de 0,20 p.p. do PIB em 2025).

Dada a magnitude do desequilíbrio fiscal e de forma a compensar a perda na economia gerada pelo adiamento, o futuro governo poderá propor medidas adicionais, ainda no campo da Previdência, listadas a seguir. Uma primeira opção seria deixar a regra de transição mais rígida, seja pelo aumento da idade mínima inicial em 2 anos de 55 para homens e 53 para mulheres para 57 para homens ou pelo aumento do pedágio em 20 p.p. para 50% do tempo de contribuição restante para aposentadoria. Uma segunda opção seria reinserir os trabalhadores rurais na proposta, retirando a diminuição em 5 anos na sua idade mínima de aposentadoria. Por fim, o governo poderia atacar itens que ficaram de fora da proposta, os quais serão descritos no próximo capítulo e incluem, por exemplo, uma redução nas isenções tributárias da previdência, como a existente para as entidades filantrópicas.

Tabela 3: Como compensar o adiamento da reforma da Previdência?

MEDIDAS	IMPACTO EM 2025 % PIB
Total	1,20%
Aprovada 2017 - versão modificada - impacto setor privado	1,00%
Aprovada 2019 - versão modificada - impacto setor privado	0,20%
Diferença	0,20%
Aumento idade mínima inicial de 55/53 para 57/55	0,20%
Aumento pedágio de 30% para 50%	0,20%
Acabar com redução de 5 anos na Ap. rural	0,05%
BPC/LOAS - aumentar idade para 70 anos ao invés de 68	0,20%
Fim isenção entidades filantrópicas	0,10%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Previdência: possíveis complementos à proposta Temer e o custo de uma transição para um regime de capitalização

Apesar de abrangente, a última versão da reforma da Previdência do governo Temer não é uma reforma completa. A proposta mantém diferenciações e políticas que podem ser questionadas quanto a sua eficiência e à luz de comparação com sistemas previdenciários de outros países, além de pouco tratar das previdências à nível estadual e municipal. Assim, por mais que seja um bom ponto de partida para o governo que assumir o país em 2019, idealmente não pode ser um ponto de chegada, de modo a adiar ao máximo a necessidade de novas reformas no futuro.

Um primeiro grupo em que a proposta de reforma poderia avançar mais é o dos aposentados rurais. Na proposta original, a idade de aposentadoria era igualada à dos trabalhadores urbanos, porém na versão modificada, manteve-se a diminuição de 5 anos. Além disso, também não foi adiante a proposta de alterar a base de suas contribuições para o salário desses trabalhadores, ao invés da sua produção. Os argumentos para a manutenção das regras atuais focaram nas piores condições de trabalho e do menor nível de renda desses trabalhadores.

Ocorre que não há uma diferença significativa na expectativa de vida aos 65 anos entre as regiões do Brasil. Segundo dados do IBGE, é de 18,6 anos na média nacional, enquanto é de 19,2 anos no Sudeste e no Sul, de 18,1 anos no centro-oeste, de 17,6 anos no Nordeste e de 17,0 anos no Norte. Assim, no mínimo, a diferença atual de 5 anos entre os regimes urbano e rural parece exagerada. Além disso, é preciso diferenciar o trabalhador rural pobre dos demais. O trabalhador pobre poderia ser incluído em uma nova modalidade do BPC/LOAS, um benefício não-contributivo, enquanto os demais poderiam contribuir e estar sujeitos às mesmas regras dos trabalhadores urbanos. Por fim, é preciso definir melhores regras de controle ou retomar a proposta de alterar a base de contribuição dos trabalhadores rurais, de forma

a minimizar fraudes. De acordo com dados da secretaria de previdência, cerca de 30% das aposentadorias rurais são concedidas por via judicial, quase o dobro das obtidas no regime urbano. Para os últimos dados disponíveis, referentes à 2015, a população rural acima de 55 anos medida pelo IBGE era de 6,2 milhões de pessoas, enquanto que havia 9,2 milhões de benefícios rurais. Uma cobrança individual, mesmo que simbólica, sobre o salário mínimo, como chegou a ser cogitado, poderia ser uma boa forma de reduzir a judicialização e as fraudes na concessão dos benefícios rurais.

O segundo grupo de pessoas excluído da proposta de reforma do governo Temer é o dos militares. Vale notar não ser a primeira vez em que o grupo é excluído de uma proposta de reforma: já na reforma aprovada em 2003 no governo Lula, excluiu-se a categoria, como forma de facilitar a articulação política. Simultaneamente, é fato que existem vastas diferenças intrínsecas à profissão, sendo uma delas o fato de que um militar, ao ir para reserva, ainda pode ser novamente convocado em caso de necessidade.

No entanto, há distorções significativas que deveriam ser enfrentadas a fim de gerar mais equidade entre os cidadãos, ainda mais sob o contexto de profundo desequilíbrio fiscal do país. Os militares estão aptos para a reserva após 30 anos de trabalho e, segundo dados do tribunal de contas da União (TCU)¹³, na média aos 50 anos de idade, sendo que 7% o fazem antes dos 45 anos, 55% deles o fazem entre os 45 e 50 anos, 33% entre 50 e 55 anos e apenas 5% o fazem com 55 anos ou mais. Como a reserva não é considerada legalmente uma aposentadoria, os militares também param de trabalhar recebendo o seu último salário da ativa (integralidade) e com direito aos mesmos reajustes da carreira dos ativos (paridade). Mais ainda: sob o mesmo argumento,

13 TCU, 2017

não há previsão legal para uma contribuição dos militares para o financiamento de seus benefícios de inativos, apenas para a obtenção de pensões por morte.

O fato é que essas regras mais benignas geram um déficit per-capita dos servidores militares (R\$ 126 mil) cerca de 20 vezes maior que o do setor privado (R\$ 6 mil) e duas vezes superior ao dos servidores civis (R\$ 67 mil) (ver tabela 6). Somente como exemplo, se o déficit per capita dos beneficiários militares fosse igual ao dos servidores civis, haveria uma economia de cerca de R\$ 18 bilhões por ano ou de R\$ 36 bilhões por ano se - no limite- fosse igual ao dos trabalhadores do setor privado (magnitude próxima aos R\$ 41 bilhões por ano se o déficit per-capita dos servidores civis fosse igual ao do setor privado).

Um fator adicional que poderia ser atacado em uma reforma ampliada é a reavaliação das desonerações. O principal problema da previdência é um gasto crescente, por pressões demográficas, em meio à regras generosas de concessão de benefícios, mas isso não significa que não sejam necessárias mudanças no lado da receita. De acordo com a Receita Federal, há cerca de R\$ 150 bilhões (2,5% do PIB) em renúncias tributárias da seguridade social, sendo R\$ 60 bilhões (1,0% do PIB) referentes à contribuição previdenciária. Nessa última, os maiores programas são o Simples (R\$ 23 bilhões ou 0,4% do PIB) e a desoneração da folha de pagamentos (R\$ 15 bilhões ou 0,25% do PIB).

O Simples é uma reação à enorme complexidade tributária do país, em que, diante das dificuldades política de aprovação de uma reforma tributária ampla, criou-se um programa para simplificar a carga tributária de empresas menores, de modo a facilitar a sua formalização. Por outro lado, constitui um incentivo fiscal, que pode estar prolongando negócios ineficientes, afetando negativamente a produtividade do país - visto que o mecanismo cria uma “punição” tributária para empresas que crescem e ganham escala. Idealmente, uma reforma tributária completa diminuiria o sentido de programas como o Simples.

O caso da desoneração da folha de pagamentos é o mais emblemático. A renúncia fiscal foi estabelecida a partir de 2012 e estendida ao longo dos anos para diversos setores, com a justificativa de proteger o emprego num ambiente de crise econômica internacional e doméstica. No entanto, as evidências empíricas¹⁴ mostraram um resultado controverso, sem impactos no nível de emprego como pretendido, tornando-se uma transferência de riqueza da sociedade e do setor público para a margem de lucro das empresas. Além da evidência de ineficiência, uma outra motivação para reversão da desoneração está no fato de ser contabilizada como um gasto primário (como forma de não alterar o resultado da previdência) e, portanto, ajudar no cumprimento do teto para os gastos públicos nos próximos anos. Recentemente o Congresso Nacional aprovou o fim do benefício a partir de 2021, mas dada a magnitude do problema fiscal e o crescimento acentuado do endividamento público a cada ano, cabe discutir a antecipação do fim do mesmo.

Em outra frente, a proposta de reforma da previdência poderia desconstitucionalizar parâmetros do sistema atual. O excesso de regras constitucionais ajuda a explicar a grande rigidez orçamentária, que não só dificulta o ajuste das contas públicas, mas também eventuais mudanças em políticas existentes por meio dos representantes da sociedade. No caso de uma previdência no sistema de repartição, por exemplo, com uma população que tem cada vez menos filhos e vive cada vez mais, a necessidade de atualização nas regras de acesso e de valor aos benefícios é recorrente, consumindo o capital político dos sucessivos governos com um mesmo tema, ao invés de outras iniciativas. A proposta do governo Temer aprofunda essa lógica e torna constitucional a regra para definição dos valores benefícios.

Um debate recorrente em momentos de reforma da previdência é

14 FELIPE GARCIA, ADOLFO SACHSIDA E ALEXANDRE XAVIER YWATA DE CARVALHO, 2018

a migração para um regime de capitalização. Ao contrário do regime atual de repartição, onde há um sistema solidário em que a geração de jovens financia as aposentadorias da geração contemporânea de idosos, no regime de capitalização, cada pessoa financiaria a própria aposentadoria com a sua poupança individual.

Uma das maiores vantagens do regime de repartição é que, por envolver a solidariedade entre as gerações, pode ter um efeito progressivo sobre a distribuição de renda. Como as contribuições não são individuais, aqueles que mais contribuem podem receber proporcionalmente menos (isto é, terem uma taxa de reposição menor) e aqueles que pouco ou nada contribuem podem receber proporcionalmente mais (isto é, terem uma taxa de reposição maior).

Ocorre que, no Brasil, devido à existência da aposentadoria por tempo de contribuição, a parcela mais rica da população (com mais acesso ao mercado de trabalho formal) se aposenta sem ter de cumprir uma idade mínima e, portanto, mais cedo que a parcela mais pobre da população, a qual – de acordo com as regras atuais – acaba cumprindo uma idade mínima de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. A aposentadoria por tempo de contribuição torna o gasto público com previdência mais regressivo, de modo que, de acordo com estudo do Ministério da Fazenda¹⁵, 53% do gasto com Previdência seja transferido para os domicílios 20% mais ricos da população.

Assim, ao passo que a regressividade do sistema atual motiva ainda mais a aprovação de uma reforma na linha da proposta pelo governo Temer, que acabe com a aposentadoria por tempo de contribuição, também permite a discussão sobre um modelo alternativo, com a inclusão de ao menos um componente de capitalização, sendo mais neutro em termos de distribuição de renda e que pode estimular mais

15 SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO (SEAE), 2017.

a poupança individual das famílias.

A atratividade de um sistema de capitalização resulta de dois fatores principais. Primeiro, como o seu financiamento é individual e não coletivo, é pouco afetada pelo envelhecimento da população, reduzindo a necessidade de atualizações ao longo do tempo. Segundo, com a poupança individual, o sistema viabiliza menor participação do Estado e um maior controle das decisões pelos próprios indivíduos, sendo associado a um equilíbrio de menor gasto público e carga tributária, além de maior taxa de poupança agregada da economia, resultando em menores taxas de juros de equilíbrio.

No entanto, sobretudo quando se leva em conta a atual situação fiscal do país, há grandes dificuldades na transição para um regime de capitalização. A transição implica uma quebra no mecanismo intergeracional de financiamento do regime de repartição: o Estado para de receber as contribuições dos jovens, as quais passam a ser destinadas para as suas contas individuais, ao mesmo tempo em que ainda precisa continuar a pagar os benefícios daqueles que não possuem contas individuais, como os atuais aposentados e aqueles próximos à aposentadoria. De outra forma, há uma redução rápida da receita pública com contribuições previdenciárias (atualmente em 5,7% do PIB) sem a contrapartida igualmente imediata de uma redução dos gastos (atualmente em 8,4% do PIB). Além disso, se a transição incluir pessoas que já realizaram alguma contribuição para o sistema atual de repartição, há o custo de reembolso ou de transferência para contas individuais dessas contribuições passadas dos beneficiários, realizadas com a expectativa de receber os benefícios no sistema de repartição no futuro.

Tudo mais constante, portanto, uma eventual migração para a capitalização traria um impacto tanto em termos de fluxo, com menores receitas primárias, como em termos de emissão de dívida para financiar a conta de capitalização dos futuros aposentados. Ocorre que a mera alternativa de aceitar um endividamento adicional do setor pú-

blico e maiores déficits primários de curto prazo em troca de economias significativas no longo prazo não é viável, visto o quadro fiscal atual supracitado de déficits primários consecutivos e dívida pública em dinâmica insustentável, principalmente na comparação com países similares. Esses custos inviabilizam uma transição imediata para um sistema de capitalização puro, onde, somente a perda imediata de receita das contribuições previdenciárias do setor privado, totalizaria 5,7% do PIB, por exemplo.

Uma opção de transição frequentemente citada é a adoção da capitalização para os novos entrantes. Nesse modelo, a vantagem é que não se faz necessário o reembolso de contribuições passadas e o custo em termos de menores receitas primárias é diluído ao longo dos anos. Este atinge o seu máximo quando todos os jovens atuais se aposentam (e param de contribuir para o sistema de repartição) e não são mais financiados pelos jovens do futuro (que contribuem apenas para as suas contas individuais), encerrando-se quando todos os jovens atuais aposentados morrem.

Como exemplo, se uma reforma desse tipo fosse aprovada em 2019 e levando em conta um corte de idade de 20 anos para a entrada nesse novo modelo de capitalização, haveria uma piora no resultado primário de, em média, 0,13 p.p. do PIB por ano por 35 anos (isto é, 4,7 p.p. do PIB em 2054), quando, em média, o primeiro grupo de jovens sob o novo regime de capitalização se aposentaria sem gerar novos gastos ao setor público. De outra forma, a cada 10 anos, seria necessário aumentar a receita do governo em 1,3 p.p. do PIB para compensar a diminuição da receita previdenciária com a migração para o novo sistema. Esse aumento de receita, muito provavelmente teria de ser obtido por meio de aumento na carga tributária, visto que, um eventual impacto positivo na arrecadação com outros tributos teria de ser consistentemente muito superior ao aumento do PIB.

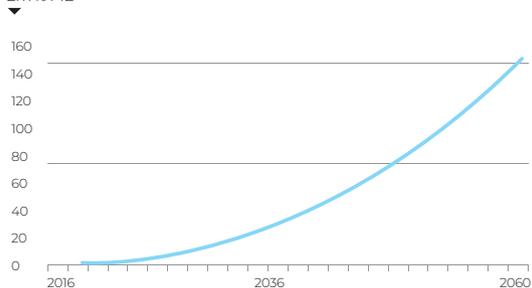
Em termos acumulados, essa transição teria um custo em termos

de maior endividamento público próximo a 150 p.p. do PIB até 2060 (ver figura 7), além do endividamento incorrido pela piora no quadro do sistema de repartição. No curto e médio prazo, a transição ainda pioraria a trajetória fiscal atual, com a dívida pública sendo 4 p.p. do PIB maior e o resultado primário 0,9 p.p. do PIB pior em 2025, mesmo no cenário macroeconômico mais otimista da tabela 1B. O cálculo evidencia que uma reforma no sistema atual é inevitável e que dado o ponto de partida extremamente desfavorável em termos de resultado primário, o setor público não consegue acomodar um custo fiscal dessa magnitude e realizar a transição para o regime de capitalização sem hipóteses heróicas de aumento de impostos, venda de ativos e/ou redução do valor dos benefícios.

Figura 7A

Custo de transição para capitalização novos entrantes

Em % PIB



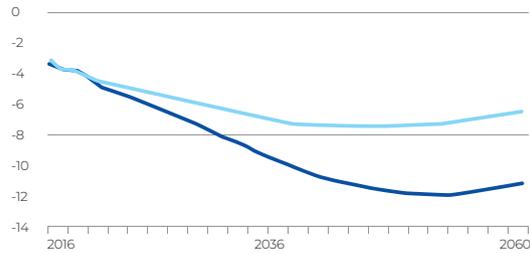
* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Figura 7B

"Déficit" da Previdência*

Em % PIB

Repartição | Capitalização novos entrantes



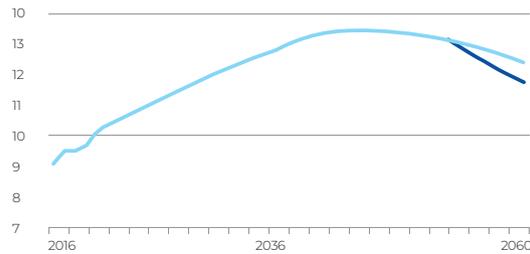
* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Figura 7C

Despesa com Previdência*

Em % PIB

Repartição | Capitalização novos entrantes



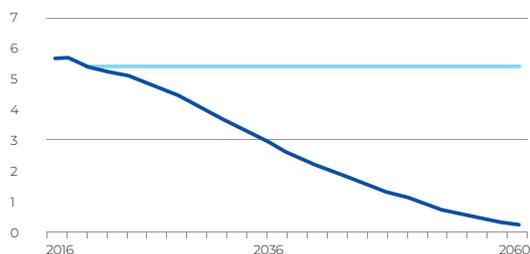
* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Figura 7D

Arrecadação com Previdência*

Em % PIB

Repartição | Capitalização novos entrantes



* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Uma alternativa intermediária seria um sistema, em que a criação formal de um regime de capitalização ocorreria concomitante a ajustes no sistema de repartição, por meio da redução do teto de contribuição e do valor dos benefícios, atualmente próximo a 6 salários mínimos (ou R\$ 5.531 por mês em 2017). Um exemplo muitas vezes comentado¹⁶ é o sistema de três pilares, sendo o primeiro pilar um benefício universal não contributivo, o segundo um benefício de repartição e o terceiro um benefício de capitalização.

Nesse caso, quanto maior a redução do teto dos benefícios, maiores os custos fiscais de curto prazo incorridos (ver tabela 4). Estimamos

¹⁶ ZYLBERSTAJN, 2016
[HTTPS://EXAME.ABRIL.COM.BR/ECONOMIA/O-QUE-CIRO-VAI-FAZER-COM-A-PREVIDENCIA-SEGUNDO-SEU-ASSESSOR/](https://exame.abril.com.br/economia/o-que-ciro-vai-fazer-com-a-previdencia-segundo-seu-assessor/)

que, somente para a previdência do setor privado, a redução do teto da previdência para entre 5 e 2 salários mínimos levaria, primeiro, a uma redução imediata da receita primária entre 0,1% do PIB (R\$ 7 bilhões) e 0,7% do PIB (R\$ 46 bilhões), respectivamente. Segundo, levaria a uma economia de gasto no primeiro ano pequena, entre 0,01% do PIB (R\$ 0,7 bi) e 0,1% do PIB (R\$ 7 bi), e que alcançaria a perda de receita apenas no 10º ano após a mudança. Além disso, o reembolso referente às contribuições passadas variaria de 3% a 19% do PIB.

Tabela 4: Impacto redução do teto de contribuição do INSS

SE TETO INSS REDUZIDO DE 6 SM PARA	IMPACTO RESULTADO PRIMÁRIO NO 1º ANO				IMPACTO DÍVIDA ON-OFF
	Total (% PIB)	Benefício Idoso Universal (I.s.m 65 anos)	Diminuição receita primária	Redução gasto primário	Reembolso Passado (% PIB)
2 SM	-0,9%	-0,3%	-0,7%	0,1%	-19%
3 SM	-0,7%	-0,3%	-0,4%	0,0%	-11%
4 SM	-0,5%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-6%
5 SM	-0,4%	-0,3%	-0,1%	0,0%	-3%

Fonte: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Nesse sistema, além dos impactos já descritos de menores receitas no curto prazo, menores despesas no longo prazo e reembolsos a contribuições passadas, há um custo adicional de tornar universal o benefício não-contributivo. Nas regras atuais esse benefício equivale a um salário mínimo mensal, sendo concedido no contexto do LOAS/BPC apenas a um grupo restrito de cerca de 2 milhões de pessoas acima de 65 anos que atendem a um critério de baixa renda, frente a uma população total de cerca de 17 milhões de pessoas nessa faixa etária e de 13 milhões de aposentados no setor público e no setor privado.

De outra forma, caso esse sistema fosse adotado, potencialmente 2 milhões a mais de pessoas estariam elegíveis para receber o benefício, gerando um custo adicional de 0,3% do PIB, mantidas as regras atuais e desconsiderando uma eventual transição para que todos os idosos acima de 65 anos passem a receber o benefício.

Como exemplo, caso nesse novo sistema o teto contributivo fosse reduzido para 3 salários mínimos, haveria um custo de 0,7% do PIB (R\$ 49 bilhões) em termos de piora de resultado primário no primeiro ano e de 11% do PIB de aumento do endividamento público. Tudo o mais constante, e mesmo assumindo o cumprimento do teto de gastos (desconsiderando o aumento de gasto dado pela universalização do benefício não contributivo) e o cenário macroeconômico mais otimista da tabela 1B, isso implicaria em uma trajetória ainda mais desfavorável para as variáveis fiscais no curto e médio prazo, com a dívida pública sendo 18 p.p. do PIB maior e o resultado primário 0.7 p.p. do PIB pior em 2025, frente ao cenário sem a medida.

Medidas compensatórias potenciais para seriam o financiamento por meio de um novo imposto (mesmo que transitório) e/ou venda de ativos, ou de alterações relevantes no sistema de repartição vigente, como no valor a ser recebido pelos beneficiários, de forma a garantir a coexistência dos dois regimes. Vale notar que a mera alternativa de aceitar o endividamento adicional do setor público não é adequada, visto o quadro fiscal atual supracitado de déficits primários elevados e nível elevado da dívida pública, em comparação a países similares.

O financiamento por um novo imposto traz a consequência negativa de um aumento da carga tributária, em um país onde esta já é elevada. O aumento ocorreria durante a transição e provavelmente recairia sobre os jovens, de modo a repor a perda de arrecadação proveniente da coexistência de pessoas no modelo antigo e no novo. Exemplo disso seria a mera elevação da alíquota de contribuição individual para a previdência ou criação de um novo imposto (de mesmas características

que a atual contribuição previdenciária) o qual, na prática, dobraria a tributação sobre o trabalho formal, gerando incentivos indesejáveis para a “pejotização”. No caso do sistema intermediário de três pilares, por exemplo, as alíquotas que recompõem totalmente a perda de receita são de 13% se a redução do teto for para 5 s.m., de 15% se 4 s.m., 17% se 3 s.m., 19% se 2 s.m., frente a uma alíquota atual de 11% sobre o teto de contribuição.

A alternativa de venda de ativos, embora atraente, é desafiadora, pois exigiria um esforço de vários anos consecutivos de modo a gerar um fluxo de receitas de magnitude suficiente. Mais ainda, deve-se considerar a dificuldade de se privatizar vários ativos em sequência e de forma rápida, pelas regras existentes. A última alternativa é a de alterar o valor que os beneficiários receberiam no sistema vigente. No entanto, essa alternativa poderia esbarrar em restrições legais para ser implementada.

Além da Previdência: como cumprir o teto para os gastos públicos?

A Emenda Constitucional 95 (aprovada em 2016 pelo Congresso Nacional) estabeleceu um teto para os gastos primários do governo central, limitando seu crescimento anual à inflação do ano anterior, por pelo menos 10 anos.

A reforma propõe uma relevante mudança estrutural na tendência do crescimento do gasto público no Brasil. Na média histórica de 20 anos de dados disponíveis entre 1997 e 2016, o gasto primário do governo central cresceu 6% acima da inflação por ano, sem nunca ter pelo menos ficado parado em termos reais por dois anos consecutivos.

Sendo uma âncora para o reequilíbrio fiscal, o cumprimento da emenda implica que o gasto recuará como proporção do PIB a cada ano de crescimento da economia, de modo que, ao final desses 10 pri-

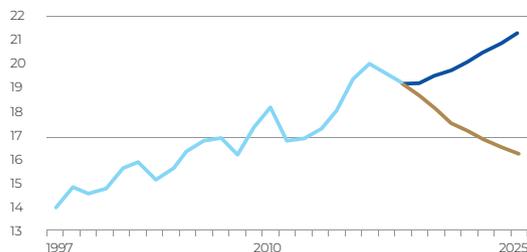
meios anos, o gasto do governo central (em proporção do PIB) será cerca de 5 pontos menor do que na ausência de medidas (ver figura 8).

Figura 8

Cumprir teto de gastos exige ajuste de 5 p.p. do PIB

Em % PIB

Sem reformas Com reformas Gasto primário federal



* Apenas setor privado/INSS e considera salário mínimo constante em termos reais

Com o cumprimento do teto de gastos, setor público chegará a um superávit primário de 2,5% do PIB em 2025. Esse superávit é consistente com uma dívida pública que alcançaria seu pico de 80% do PIB em 2023, considerando um crescimento médio da economia de 2,5% e taxas de juros reais de 4,0%. Ressalta-se que esses valores são significativamente sensíveis às trajetórias das variáveis macroeconômicas. Cada 0,5 p.p. de maior crescimento do PIB ou 1,0 p.p. de menores juros reais implicam uma dívida pública bruta 6 p.p. do PIB menor em 2025. Essa sensibilidade é importante por conta dos efeitos de equilíbrio geral da economia, pois a trajetória de dívida pública do cenário base pode ser ainda mais benigna. Se um país que gastou normalmente 6% acima da inflação, passar a gastar 0%, todo o resto constante, sua taxa de juros real de equilíbrio pode ser menor, o que permite que o seu crescimento potencial possa ser maior.

No entanto, cumprir o teto de gastos é tarefa desafiadora. Como visto acima, o orçamento público brasileiro é composto majoritariamente por despesas consideradas obrigatórias por lei e não podem ser reformadas sem a participação do Congresso. De outra forma, apenas pouco mais de 5% do gasto total do governo (1,0% do PIB) são efetivamente discricionários ao governo central, de modo que o cumprimento do teto de gastos de forma prolongada só é possível com reformas sobre os 95% restantes.

Além disso, apenas uma reforma da Previdência não é suficiente para reequilíbrio. Mesmo se uma reforma for aprovada com um impacto semelhante à versão final proposta pelo governo Temer, esta será apenas próximo de 25% do ajuste total necessário, contribuindo com 1,3 p.p. do total de 5 implícitos na emenda constitucional. Assim, faz sentido discutir outras medidas possíveis a fim de viabilizar o reequilíbrio fiscal e conforme sumarizado em tabela ao final do capítulo, tendo como referência medidas já possíveis na legislação atual, bem como propostas de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a OCDE em estudos recentes.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a própria emenda do teto de gastos inclui relevantes medidas corretivas para o controle dos gastos públicos¹⁷. De acordo com o Artigo 109 do ato das disposições constitucionais transitórias, no caso de descumprimento do teto de gastos em um determinado exercício orçamentário, é vedado, dentre outros: (i) conceder reajustes aos servidores públicos, (ii) admitir novos servidores, ressalvadas reposições, (iii) adotar medida que impliquem o reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo e (iv) criar novas ou expandir despesas obrigatórias, como com subsídios e sub-

17 ALÉM DAS MEDIDAS CORRETIVAS SOBRE OS GASTOS PÚBLICOS, O DESCUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS TAMBÉM PROÍBE A CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS NO LADO DAS RECEITAS.

venções. Vale notar que esses gatilhos atacam muitas das principais fontes de pressão para o crescimento contínuo dos gastos públicos e que poderiam inclusive ser propostas antes mesmo de serem acionadas como gatilhos.

O primeiro grupo de vedações tem por foco o funcionalismo público, ao proibir reajustes e admissão de novos servidores, ressalvadas reposições. A medida leva em consideração que o gasto com pessoal é o segundo maior gasto primário do governo central, representando cerca de 4,3% do PIB e 22% do gasto total. A medida justifica-se por uma massa salarial que já é elevada na comparação internacional¹⁸, teve crescimento médio anual real superior ao do setor privado nos últimos anos, sendo de 1,5% entre 2013 e 2017 no primeiro e de 0,8% no segundo. Além disso, a medida também busca estabilizar a alta no número de servidores ativos que ocorre desde 2003 e que também não foi alterada na crise, por conta da estabilidade no serviço público. Estudo do Banco Mundial¹⁹ mostra que os servidores públicos brasileiros são mais bem remunerados que em outros países, na comparação com o setor privado, em uma política que distorce incentivos e é regressiva em termos de distribuição de renda, ao alocar uma carga tributária excessivamente concentrada no consumo no pagamento de salários muito acima da média recebida pelo resto da população. Vale notar que o governo aprovou em 2016 um cronograma de reajustes acima da inflação para os servidores até 2019, o qual não poderá ser cancelado pela emenda constitucional do teto de gastos. Assim, a estabilização nominal dos salários médios do funcionalismo (e o cancelamento de contratações líquidas) só poderá ocorrer a partir de 2020, mas, mesmo assim, contribuiria com cerca de 0,7 p.p. do PIB, ou de 14% de um ajuste total de 5 p.p. do PIB para o cumprimento do teto. Se além da

18 OCDE, 2018.

19 BANCO MUNDIAL, 2017.

moderação salarial, o setor público passasse a repor apenas 50% dos servidores aposentados, esse ajuste seria acrescido em 0,2 p.p. do PIB. De outra forma, medidas sobre a remuneração, contratação e estrutura de carreira do serviço público podem ser encaminhadas sem passar pelo gatilho do teto de gastos, exigindo aprovações de projetos de lei simples no Congresso Nacional.

O segundo item de vedações é o que limita a criação de despesas obrigatórias acima da inflação. Em especial, a proibição implica que o salário mínimo, que, como descrito na parte 2 desse estudo, indexa os gastos com previdência, abono salarial e seguro desemprego, além dos benefícios do LOAS/BPC, que somam juntos 10% do PIB ou 52% do total dos gastos primários do governo. Cada R\$ 1 de aumento além da inflação no salário mínimo gera um gasto adicional, a princípio irreversível, de R\$ 350 milhões a cada ano. De outra forma, para um período de 10 anos, cada 1 p.p. de aumento real a cada ano no salário mínimo implica em um aumento do déficit primário de cerca de 0,40 p.p. do PIB ao final do período, de tal modo que a sua manutenção nos níveis atuais em termos reais, dado um crescimento médio no período de 2,5% por ano, implicará em uma economia de 1,0 p.p. do PIB ou de 25% do ajuste total de 5 p.p. do PIB para o cumprimento do teto. Uma outra forma de atacar a pressão causada pelos reajustes reais do salário mínimo seria desvinculá-lo dos benefícios sociais, por meio de uma emenda a constituição, sem depender dos gatilhos do teto de gastos. Isso implicaria que o piso do mercado de trabalho passaria a ser reajustado por uma regra diferente do piso para recebimento de benefícios previdenciários e sociais.

O último item de vedações proíbe a criação ou extensão de subsídios. Os subsídios que afetam o resultado primário são chamados financeiros (ou explícitos) e se referem a desembolsos presentes – em teoria – no orçamento público, os quais são realizados por meio de equalizações de juros e preços. De acordo com dados da antiga secretaria de

acompanhamento econômico²⁰, esse grupo de subsídios sofreu forte aumento a partir de 2009, como tentativa frustrada de sustentação da atividade econômica após a crise econômica global, saltando de R\$ 9 bilhões (0,3% do PIB) em 2009 para R\$ 77 bilhões (1,3% do PIB) em 2015.

Nesse período, o maior volume de recursos foi para o programa de sustentação do investimento (PSI), que fornecia crédito subsidiado, a uma taxa ainda mais baixa do que a taxa de juros de longo prazo (TJLP), como tentativa de estimular o investimento em bens de capital. No entanto, a evidência empírica²¹ mostra que o benefício do programa se concentrou nas grandes empresas, sem gerar impacto significativo no investimento das empresas listadas em bolsa. Com a regularização de pagamentos em atraso e a redução da orientação na concessão desses benefícios²², esse gasto passou a recuar, atingindo R\$ 37 bilhões em 2016 (0,6% do PIB).

Atualmente, alguns dos principais subsídios existentes no orçamento público são o PSI (R\$ 8 bilhões em 2017, ou 0,15% do PIB), uma parcela da inadimplência do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (R\$ 6 bilhões em 2017, ou 0,10% do PIB) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) (R\$ 4 bilhões em 2017, ou 0,07% do PIB). Com a proibição da criação e extensão de subsídios (e como o PSI foi encerrado em 2016, e o FIES/MCMV tiveram suas regras alteradas), espera-se que o gasto com esses subsídios recue nos próximos anos. Na ausência de medidas substitutas, isso implicará economia de 0,30% do PIB ou de 6% do ajuste total de 5 p.p. do PIB para o cumprimento do teto.

Além da reforma da previdência, das medidas previstas no descumprimento da emenda do teto, há um conjunto adicional de medi-

20 SFAE, 2018.

21 M BONOMO, R BRITO E B MARTINS, 2015.

22 SOBRETUDO A PARTIR DE 2013, O GOVERNO NÃO CONTABILIZOU CORRETAMENTE E ATRASOU O PAGAMENTO DE UMA SÉRIE DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS, COM A REGULARIZAÇÃO OCORRENDO APÓS DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU), SENDO O AUGE DO IMPACTO EM 2015.

das que poderia ser proposto ao Congresso Nacional, como forma de viabilizar o cumprimento do teto.

Uma primeira medida seria o fim da desoneração da folha de pagamentos. Como descrito no capítulo anterior, essa política não dispõe de evidências empíricas indicando impacto significativo no nível de emprego, conforme pretendido. Apesar de se tratar de uma renúncia tributária, esse programa é contabilizado como um gasto primário, com o Tesouro Nacional aportando nas contas da previdência o montante renunciado de receitas, como forma de não alterar o resultado da previdência. Essa legislação chegou a ter um custo de R\$ 25 bilhões (0,4% do PIB) em 2015 e em 2017 representa um gasto de R\$ 14 bilhões (0,2% do PIB), que poderia ser economizado por meio da aprovação de um projeto de lei simples, representando 5% do ajuste total de 5 p.p. do PIB para o cumprimento do teto. Vale ressaltar que o Congresso recentemente aprovou o fim do benefício a partir de 2021, mas dada a magnitude do problema fiscal e o crescimento acentuado do endividamento público a cada ano, cabe discutir a antecipação do fim do benefício.

Uma segunda medida seria uma reforma no abono salarial. O abono é um benefício social previsto na Constituição, ao custo anual de R\$ 17 bilhões (0,25% do PIB), equivalente a um 14º salário mínimo para os trabalhadores formais que recebem até dois salários mínimos por mês. Como apontado por relatórios da OCDE e do Banco Mundial²³, o benefício (instituído em 1970) é exclusivo ao mercado formal, possui uma elevada sobreposição com o Bolsa Família, com 67% dos benefícios dirigidos aos 60% mais ricos da população, dada a ausência de cobertura para trabalhadores informais, os quais fazem parte da população de rendimento médio inferior e que deveriam constituir o foco das políticas públicas. Uma proposta alternativa a sua eliminação

23 OCDE, 2018
BANCO MUNDIAL, 2017

seria a de restringir – por meio de uma alteração na Constituição – a concessão do benefício a uma parcela mais pobre dos trabalhadores assalariados, como por exemplo, aqueles que ganham até não dois, mas um salário mínimo por mês, a qual geraria economia de R\$ 14 bilhões ao ano (0,20% do PIB).

Uma medida adicional seria reformar o seguro-desemprego. Esse benefício representa um gasto de R\$ 38 bilhões (0,7% do PIB) ao ano para o governo central e seu desenho atual, com períodos curtos e baixos requisitos para acesso ao benefício podem gerar incentivos errados por uma “busca por demissões”, com impactos negativos sobre a produtividade do trabalho e compondo parte da explicação para a alta taxa de rotatividade no mercado de trabalho brasileiro²⁴. Dentre as alternativas disponíveis, poderia haver, nos termos da Medida Provisória 665/2015, aumento de 6 para 18 meses do tempo de carência para recebimento da primeira parcela do benefício, mas que foi modificada ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional para 12 meses. Com o retorno da proposta original, seria possível economizar cerca de R\$ 10 bilhões (0,15% do PIB) ao ano.

Com o conjunto de medidas até agora apresentado, seria possível cumprir o teto de gastos, desde que o investimento e custeio da máquina pública, assim como os gastos constitucionais com saúde e educação ficassem constantes em termos reais, ao invés de manterem o patamar atual como proporção do produto. A contribuição desse esforço seria de 0,7 p.p. do PIB em 2025 (ou de 14% do total). No entanto, o nível de investimento público no Brasil já está bastante comprimido e sempre há demandas da sociedade por expansão do gasto público nas áreas de saúde e educação. Portanto, faz sentido propor medidas adicionais, que seriam úteis para explicitar as escolhas feitas pela sociedade na

24 PORTELA, A., G. ULYSSEA, R. PAES DE BARROS, D. COUTINHO, L. FINAMOR AND L. LIMA, 2016.

alocação de seus recursos escassos, bem como as possibilidades alternativas que poderiam oferecer mais espaço no orçamento público nessas frentes.

Um exemplo inicial seria uma proposta mais ousada de reforma do seguro desemprego, prevendo sua integração com o Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço (FGTS). O objetivo da proposta seria diminuir o “risco moral” de apoio financeiro durante o desemprego. De acordo com o desenho proposto pelo Banco Mundial, a proposta economizaria R\$30 bilhões (0,6% do PIB) e o acesso ao seguro-desemprego ocorreria apenas após o esgotamento do saldo do FGTS, com o benefício limitado a dois salários mínimos e igual a 70% do último salário por mês pelos três primeiros meses e de 52% por até quatro meses adicionais, enquanto durar a situação de desemprego

Um segundo grupo de medidas poderia envolver a integração entre os benefícios não (ou pouco) contributivos da previdência, a aposentadoria rural e o BPC/LOAS, com o Bolsa Família. De acordo com dados da PNAD coletados pelo Banco Mundial, o Bolsa Família é o benefício social que proporcionalmente mais atinge a parcela dos 20% mais pobres da população, com 57% dos benefícios destinados a esse público, frente a apenas 2% na aposentadoria rural e 12% no BPC/LOAS, cuja distribuição de recursos está mais concentrada no terceiro quintil da distribuição de renda da população. Isso se deve à inexistência de exigência de comprovação de pobreza na aposentadoria rural, a qual, com a possibilidade de mobilidade populacional e em meio à difícil apuração do critério de pobreza definido para acesso ao BPC/LOAS, (considerado inconstitucional pelo STF), gera incentivos errôneos e implica alto nível de judicialização na concessão do benefício. Considerando o impacto progressivo do Bolsa Família e o fato de que seu valor máximo é de cerca de 1/3 do salário mínimo, faz sentido, portanto, prever alguma integração entre os programas.

Ocorre que, para isso, seria necessário, desvincular – por meio de

uma emenda a Constituição – a aposentadoria rural e o BPC/LOAS do salário mínimo. A proposta, dependendo do seu desenho, aproximaria os valores desses benefícios à experiência internacional onde – na mediana dos países da OCDE – equivale a cerca de 45% do salário mínimo, sendo limitado a 65%. Segundo os cálculos do Banco Mundial, uma linha de corte com impacto neutro para o nível de pobreza seria o estabelecimento de um benefício médio de pelo menos 60% do salário mínimo para os três benefícios. Nesse caso, seria possível economizar 0,5% do PIB em 2025, com o aumento no gasto com Bolsa Família sendo compensado pela ausência de sobreposição de benefícios e a diminuição do gasto com a aposentadoria rural e o BPC/LOAS.

O caminho para o ajuste fiscal implica escolhas difíceis, determinadas basicamente pelo fato que tanto a dívida pública quanto a carga tributária já são bastante elevadas em relação a países em estágio semelhante de desenvolvimento. Tais escolhas recaem, assim, predominantemente, ainda que não exclusivamente, no lado do gasto público. E isso implica uma discussão do tamanho do Estado. Não se trata aqui de uma defesa de um Estado mínimo, mas sim de um Estado viável, dadas as atuais possibilidades de nossa economia.

Tabela 5: Medidas para o cumprimento do teto de gastos até 2025

MEDIDAS	TIPO	CONTR.	P.P. DO PLUMB
"(I) Gasto Governo Federal em 2025 sem teto (3,5% real por ano)"		-	21,1%
(II) Gasto Governo Federal em 2025 com teto		-	16,2%
(I) - (II) = Ajuste necessário		100,0%	4,9%
Medidas propostas			4,9%
Previdência - Parecer relator com compensações em 2019 p/ ter mesmo impacto de aprovada em 2017 (impacto no gasto)	PEC	24,5%	1,2%
Salário mínimo (real cte)	"Gatilho teto / Lei Simples/ PEC"	21,4%	1,1%
Pessoal (reajuste nominal zero para ativos)	"Gatilho teto / Lei Simples"	14,3%	0,7%
Discionárias (real constante)	Admin	14,3%	0,7%
Fim abono salarial	PEC	6,3%	0,3%
Não renovação dos subsídios do PSI e FIES	Gatilho teto	6,1%	0,3%
Reposição 50% servidores aposentados	Admin	4,1%	0,2%
Fim desoneração da folha de pagamentos	Lei Simples	4,9%	0,2%
Reforma Seguro Desemprego	Lei Simples	3,1%	0,2%
Medidas complementares		22,4%	1,1%
Integração FGTS e seguro desemprego	PEC	12,2%	0,6%
Integração Bolsa Família, Ap. rural e BPC/LOAS	PEC	10,2%	0,5%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

BIBLIOGRAFIA

World Economic Outlook (WEO) Database - April 2018. Institute Monetary Fund (IMF). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>

Relatório de Acompanhamento Fiscal - Maio 2017. Instituição Fiscal Independente (IFI). https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/copy_of_RAF4_margem_fiscal.pdf

Woo, J. and Kumar, M. S. (2015), Public Debt and Growth. *Economica*, 82: 705-739. doi:10.1111/ecca.12138

Carmen M. Reinhart & Kenneth S. Rogoff, 2010. Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 100(2), pages 573-78, May

Mario Jorge Mendonça e Luis Alberto Medrano, 2016. Elasticidade-renda da arrecadação tributária. IPEA. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/160816_cc32_nt_elasticidade_renda_arrecadacao_tributaria_federal.pdf

Lívio Ribeiro, 2016. Sobre arrecadação e atividade econômica. FGV. <http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C5519A54780152186DC8090D2A>

Manoel Pires, 2014. Política Fiscal e ciclos econômicos no Brasil. *Revista de Economia Aplicada* 2014. <http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v18n1/a04v18n1.pdf>

Rodrigo Orair, Fernando Siqueira e Sergio Gobetti, 2016. Política Fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto

público.

World Bank Pensions Database. ***<http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/brief/pensions-data>***

Alesina, Favero , Giavazzi, 2012. The Output Effect of Fiscal Consolidations.

Nakamura , Yagi, 2015. Fiscal Conditions and Long-term Interest Rates.

W. Yang , J. Fidrmuc, 2015. Macroeconomic effects of fiscal adjustment: A tale of two approaches.

Denise Gentil, 2006. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005.

Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social, 2016. Desmistificando o deficit da Previdência. Propostas para uma Previdência Social Pública, Justa e Solidária. ***https://www.anfp.org.br/doc/publicacoes/20161011101325_Desmistificando-o-Deficit-da-Previdencia_01-06-2016_2016set-FOLDER-FRENTE-PARLAMENTAR.pdf***

Tribunal de Contas de União, 2017. Relatório de Levantamento. Sistema Brasileiro De Previdência. Apuração De Informações Acerca Do Déficit E Do Financiamento Do Sistema Previdenciário. ***<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c20f0635-1112-4636-bc-0c-49a2ca4b919a>***

Felipe Garcia, Adolfo Sachsida e Alexandre Xavier Ywata de Carvalho, 2018. Impacto da Desoneração da Folha de Pagamento sobre o Emprego: novas evidências. IPEA.

Secretaria de acompanhamento econômico (SEAE), 2017. Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil. <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/dezembro/seae-divulga-estudo-sobre-efeito-redistributivo-da-politica-fiscal-no-brasil>

Relatório Brasil OCDE, 2018 - <https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>

Banco Mundial, 2017. Um ajuste justo. Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>

Portela, A., G. Ulyssea, R. Paes de Barros, D. Coutinho, L. Finamor and L. Lima, 2016. Rede de Proteção ao Trabalhador no Brasil: Avaliação Ex-Ante e Proposta de Redesenho. FGVEESP Centro de Estudos de Microeconomia Aplicada & CLEAR Centers for Learning on Evolution and Results, Brazil and Luciphone Africa.

Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), 2018. Orçamento de subsídios da União – Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período 2003 a 2016. http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/beneficios-financeiros-e-crediticios/arquivos/orsub_final.pdf

M Bonomo, R. Brito e B. Martins (2015). The after crisis government-driven credit expansion in Brazil: A firm level analysis.

Helio Zylberstajn (2016). Construindo um Sistema único de Previdência no Brasil. <http://epge.fgv.br/conferencias/seminario-reforma-da-previdencia-2017/files/helio-zylberstajn-construindo-um-sistema-unico-de-previdencia-social-no-brasil.pdf>

<https://exame.abril.com.br/economia/o-que-ciro-vai-fazer-com-a-previdencia-segundo-seu-assessor/>

Graziela Ansolieiro (2010). Regras de Indexação dos Benefícios Previdenciários: Notas sobre o caso Brasileiro à luz da Experiência Internacional. http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_100917-174821-815.pdf

Marcos Mendes (2017). Apresentação 20 mitos sobre a reforma da Previdência. http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/2017-05-08_mitos-sobre-a-reforma-da-previdencia-final.pdf/view

Marcelo Caetano (2006). Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais. Texto para Discussão 1226, IPEA.

