



## Cenários fiscais e reforma da previdência

**Felipe Salto**

Diretor-Executivo da IFI/Senado

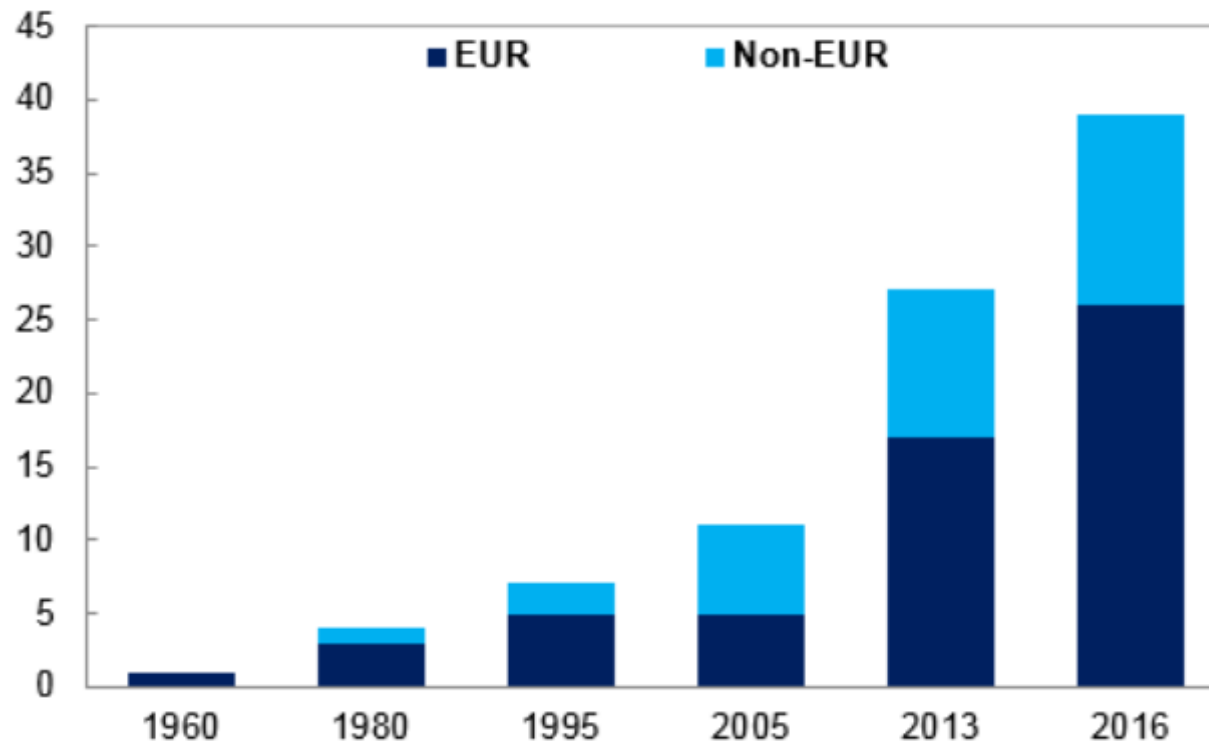
São Paulo, 9 de agosto de 2019

# O que é uma Instituição Fiscal Independente - IFI?

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

# Instituir IFIs é uma tendência após a crise de 2008

**Figure 1. Number of Independent Fiscal Councils in the World**



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

# Atribuições da IFI (Resolução nº 42, de 2016)

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

## Reforma da previdência

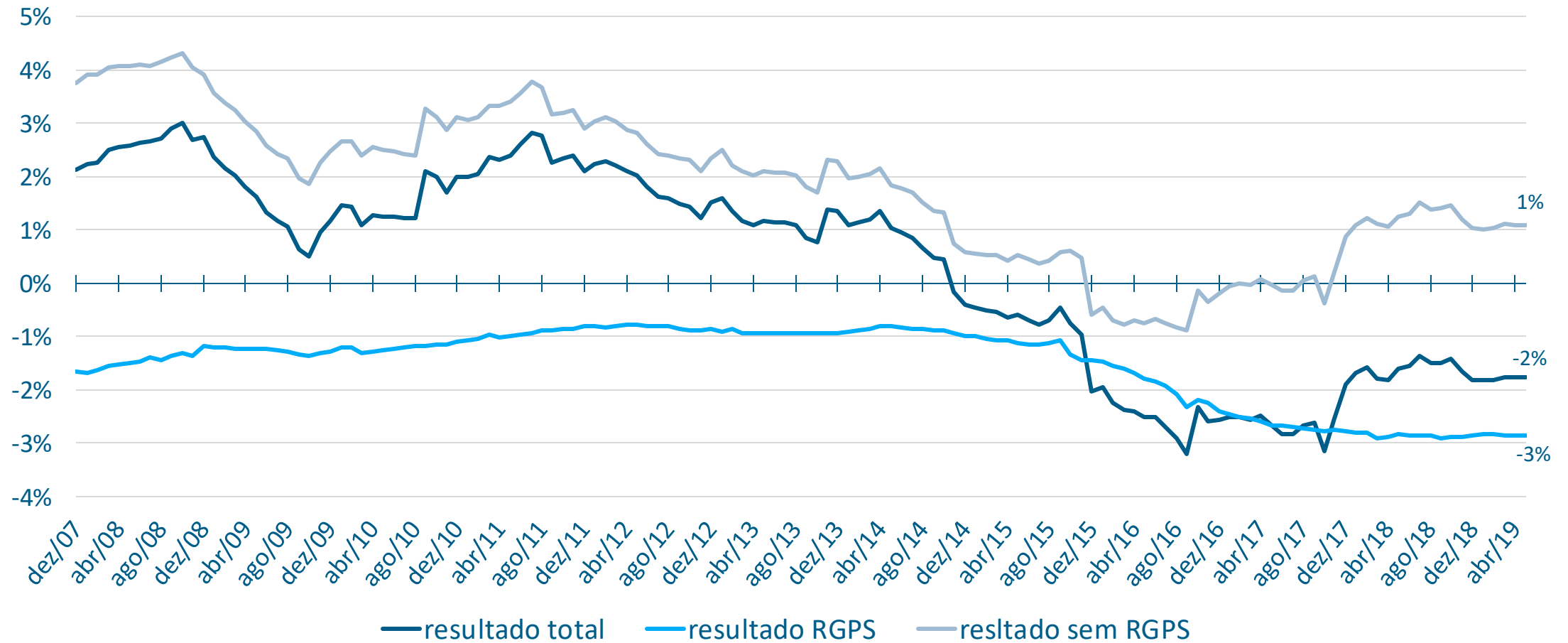
- Previdência não resolve todos os problemas, mas é passo zero
- 15 trabalhos publicados: Notas Técnicas, Estudos Especiais e Relatórios de Acompanhamento Fiscal

TABELA. ESTIMATIVA PARA A ECONOMIA DE RECURSOS COM A PEC Nº 6, DE 2019

| Estimativa de Impacto fiscal em 10 anos (R\$ bilhões)           | PEC - Executivo | PEC - IFI    | Substitutivo - Executivo | Substitutivo - IFI |
|---|-----------------|--------------|--------------------------|--------------------|
| <b>1) RGPS</b>  | <b>836.3</b>    | <b>670.9</b> | <b>717.6</b>             | <b>567.4</b>       |
| <b>Aposentadoria por idade</b>                                  | <b>194.4</b>    | <b>143.4</b> | <b>119.2</b>             | <b>91.7</b>        |
| Urbano  | 128.0           | 93.7         | 119.2                    | 91.7               |
| Rural   | 66.4            | 49.7         | -                        | -                  |
| <b>Aposentadoria por tempo de contribuição</b>                  | <b>432.9</b>    | <b>352.2</b> | <b>406.1</b>             | <b>300.4</b>       |
| Tempo de Contribuição Usual                                     | 363.4           | 280.6        | nd                       | 231.5              |
| Professor   | 12.0            | 13.9         | nd                       | 11.1               |
| Especial  | 57.6            | 57.8         | nd                       | 57.8               |
| <b>Pensão por morte</b>   | <b>137.8</b>    | <b>100.2</b> | <b>130.9</b>             | <b>100.2</b>       |
| <b>Aposentadoria por invalidez</b>                              | <b>79.4</b>     | <b>75.1</b>  | <b>79.4</b>              | <b>75.1</b>        |
| Outros  | -8.2            | nd           | -18.0                    | nd                 |
| <b>2) Mudanças das alíquotas no RGPS</b>                        | <b>-28.4</b>    | <b>-26.3</b> | <b>-29.6</b>             | <b>-26.3</b>       |
| Cont. Previdenciária  | -28.4           | -23.1        | -28.4                    | -23.1              |
| IRPF  | nd              | -3.2         | -1.2                     | -3.2               |
| <b>3) RPPS (União)</b>  | <b>196.8</b>    | <b>152.7</b> | <b>113.2</b>             | <b>84.6</b>        |
| Redução de Despesa  | 155.4           | 120.6        | nd                       | 66.8               |
| Aumento da Receita  | 41.4            | 32.1         | nd                       | 17.8               |
| <b>4) Mudanças das alíquotas no RPPS da União</b>               | <b>27.7</b>     | <b>18.4</b>  | <b>22.9</b>              | <b>18.4</b>        |
| Cont. Previdenciária  | 27.7            | 25.5         | 26.9                     | 25.5               |
| IRPF  | nd              | -7.1         | -4.0                     | -7.1               |
| <b>5) Assistência fásica e focalização do abono salarial</b>    | <b>204.1</b>    | <b>178.9</b> | <b>76.4</b>              | <b>70.2</b>        |
| BPC   | 34.8            | 28.7         | -                        | -                  |
| Focalização do abono salarial                                   | 169.4           | 150.2        | 76.4                     | 70.2               |
| <b>Total (1 + 2 + 3 + 4 + 5)</b>                                | <b>1237</b>     | <b>995</b>   | <b>901</b>               | <b>714</b>         |
| <b>6) Adicional de 5% na CSLL</b>                               |                 |              | 53.5                     | 30.0               |
| <b>7) Redução da judicialização com conceito de renda (BPC)</b> |                 |              | 33.3                     | nd                 |
| <b>Total (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7)</b>                        | <b>1237</b>     | <b>995</b>   | <b>987</b>               | <b>744</b>         |

Fonte: Ministério da Economia, IFI, Folha de SP<sup>1</sup> e O Globo<sup>2</sup>.

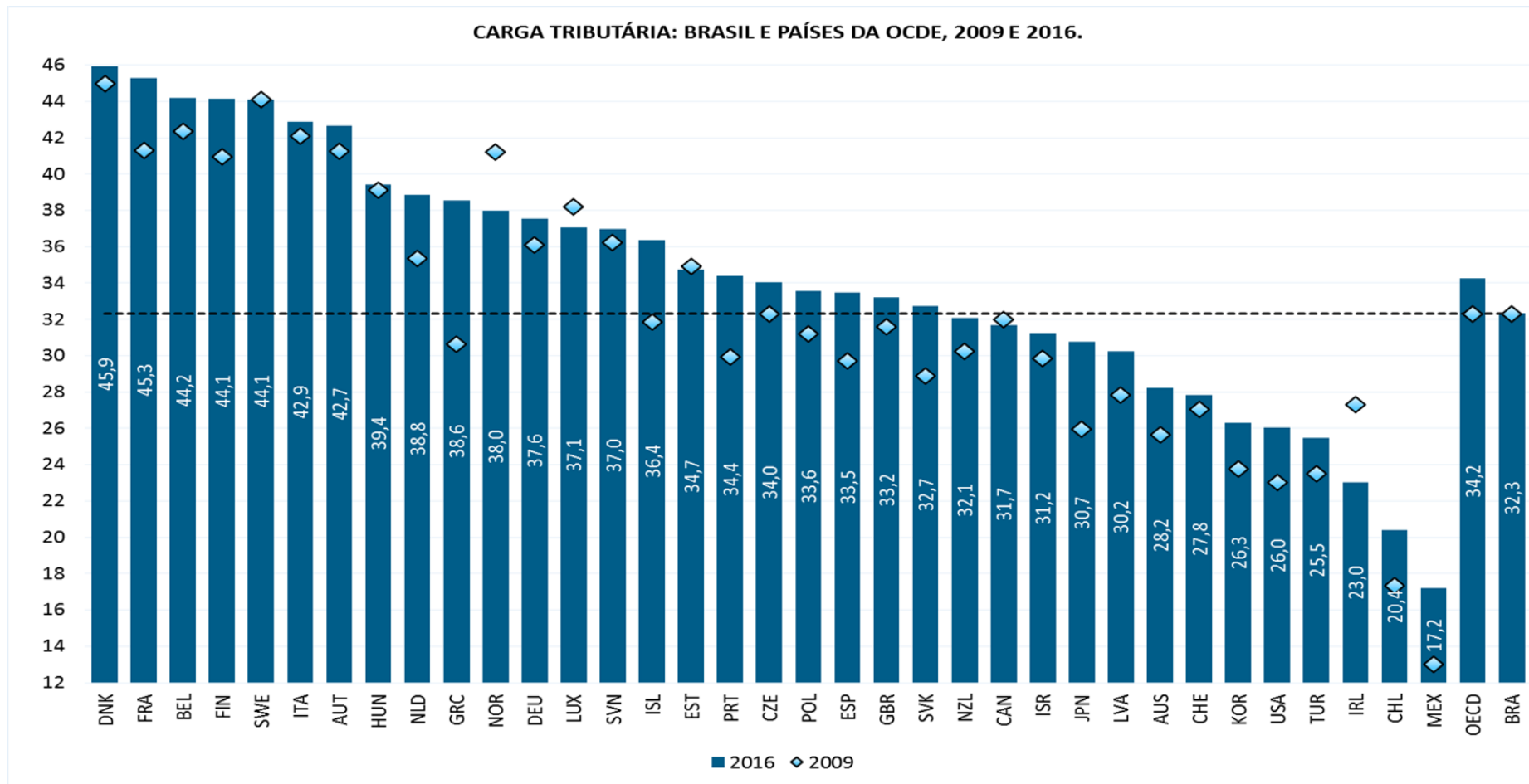
# Resultado do governo central (% PIB)



Brusca queda de 4,1 pp do PIB do resultado de 2011 a 2015. Estabilidade posterior, mas às custas das demais receitas e despesas (1,7 pp), pois, no RGPS, houve forte aumento do déficit (1,5 pp).

| <b>Contas do governo central - % PIB</b> |        |        |        |  |
|--|--------|--------|--------|--|
|  | dez/11 | dez/15 | mai/19 |  |
| <b>receita</b>                           | 18,90% | 17,40% | 17,90% |  |
| <b>despesa</b>                           | 16,80% | 19,40% | 19,70% |  |
| <b>resultado</b>                         | 2,10%  | -2,00% | -1,80% |  |
| <b>RGPS</b>                              |        |        |        |  |
| <b>receita</b>                           | 5,60%  | 5,80%  | 5,80%  |  |
| <b>despesa</b>                           | 6,40%  | 7,30%  | 8,60%  |  |
| <b>resultado</b>                         | -0,80% | -1,40% | -2,90% |  |
| <b>sem RGPS</b>                          |        |        |        |  |
| <b>receita</b>                           | 13,20% | 11,60% | 12,10% |  |
| <b>despesa</b>                           | 10,30% | 12,10% | 11,00% |  |
| <b>resultado</b>                         | 2,90%  | -0,60% | 1,10%  |  |

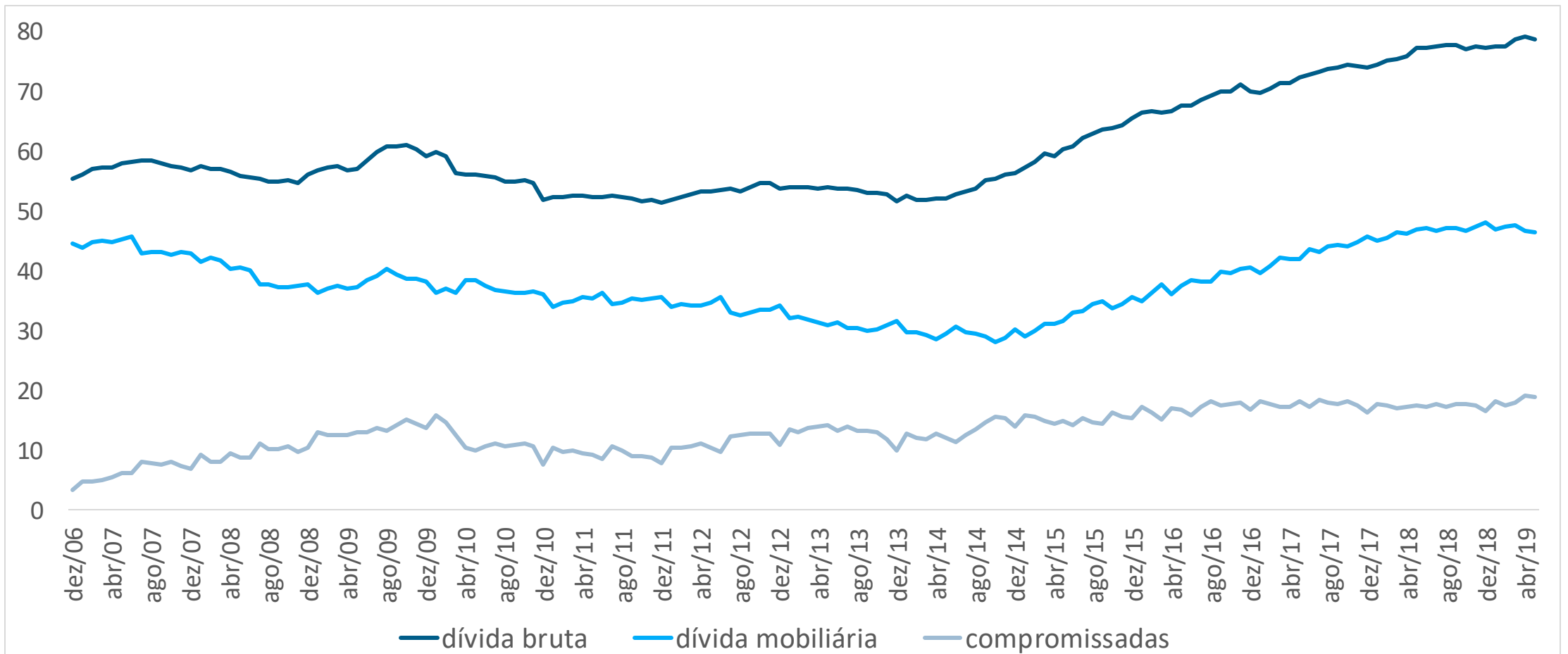
# Carga tributária - comparação internacional Brasil no padrão OCDE





# Evolução da dívida pública do Brasil (% PIB)

Relativa estabilidade até 2014 e rápido aumento a partir de 2015



A dívida pública brasileira supera em larga medida a média dos países emergentes e se aproxima do nível dos desenvolvidos, com déficits nominais (incluindo juros) mais elevados.

### Dívida bruta e déficit nominal- % do PIB

|                      |         | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2024 |
|----------------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| <b>Brasil</b>        | Dívida  | 60,2  | 62,3  | 72,6  | 78,3  | 84,1  | 87,9  | 97,6 |
|                      | Déficit | 3     | 5,4   | 10,2  | 9     | 7,9   | 6,8   | 5,8  |
| <b>Emergentes</b>    | Dívida  | 38,7  | 40,8  | 43,9  | 46,8  | 48,5  | 50,8  | 61,2 |
|                      | Déficit | 1,4   | 2,4   | 4,4   | 4,8   | 4,3   | 4     | 4,3  |
| <b>Desenvolvidos</b> | Dívida  | 105,1 | 104,6 | 104,2 | 106,7 | 104,6 | 103,6 | 103  |
|                      | Déficit | 3,6   | 3     | 2,5   | 2,5   | 2,1   | 2,1   | 2    |

# Qual o tamanho do esforço fiscal necessário para estabilizar a Dívida Bruta do Brasil(DBGG)?

Simulações para o superávit primário requerido para **estabilizar a DBGG**

|                          |             | Dívida - % do PIB |      |      |      |      |      |
|--------------------------|-------------|-------------------|------|------|------|------|------|
|                          |             | 60                | 70   | 80   | 90   | 100  | 110  |
| Juros e PIB - variação % | 3,5% e 3,0% | 0,30              | 0,35 | 0,40 | 0,45 | 0,50 | 0,55 |
|                          | 4,3% e 2,2% | 1,26              | 1,47 | 1,68 | 1,89 | 2,10 | 2,31 |
|                          | 5,0% e 1,5% | 2,10              | 2,45 | 2,80 | 3,15 | 3,50 | 3,85 |
|                          | 5,5% e 1,0% | 2,70              | 3,15 | 3,60 | 4,05 | 4,50 | 4,95 |
|                          | 6,0% e 0,5% | 3,30              | 3,85 | 4,40 | 4,95 | 5,50 | 6,05 |

Fonte: Elaboração própria.



Como o deficit é de 1,7% do PIB, há pelo menos **3,4 pontos** do PIB para serem “resolvidos”

# Premissas utilizadas nas projeções da IFI

## PREMISSAS PARA AS PROJEÇÕES DE DESPESAS PRIMÁRIAS DA IFI

| Despesas  | Premissas   |
|---|---|
| Benefícios previdenciários                      | Projeções conforme RAF de abril   |
|   | Cenário base: IPCA (t-1) mais crescimento real (3,1% em 2019 e 0,5% nos anos seguintes)   |
| Pessoal e encargos sociais                      | Cenário otimista: IPCA (t-1) mais crescimento real (3,1% em 2019 e -0,5% nos anos seguintes)  |
|   | Cenário pessimista: IPCA (t-1) mais crescimento real (3,1% em 2019 e 2,0% nos anos seguintes)   |
| Abono salarial e Seguro desemprego              | INPC (t-1) mais crescimento da população ocupada  |
| BPC   | Projeções conforme NT 28 (ajustadas para critério do Tesouro)   |
| Compensação pelas Desonerações da Folha         | Projeção do Executivo em 2019, R\$ 8,0 bilhões em 2020 e R\$ 2,0 bilhões em 2021. Zero nos anos seguintes   |
| Complementação da União ao FUNDEB               | PIB Nominal   |
| Legislativo, Judiciário, MPU e DPU              | IPCA (t-1)  |
| Precatórios e sentenças judiciais               |   |
| Pessoal   | IPCA (t-1)  |
| Previdenciários, BPC e demais                   | PIB Nominal   |
| Subsídios e Subvenções                          | Projeção do Executivo em 2019. IPCA (t-1) nos anos seguintes  |
| Créditos Extraordinários (exceto PAC)           | Projeção do Executivo em 2019. Média histórica em 2020. IPCA (t-1) nos anos seguintes   |
| Lei Kandir                                      | Valor fixo de R\$ 1.910 milhões em toda a série   |
| Financiamento de Campanha Eleitoral             | Em anos pares, IPCA (dois anos anteriores). Em anos ímpares, zero.  |
| Bolsa Família                                   | Em 2019, IPCA (t-1) mais 8,3%. Nos anos seguintes, IPCA (t-1)   |
| Demais obrigatórias                             | IPCA (t-1)  |
| Discricionárias do Poder Executivo              | IPCA (t-1) - Contingenciamento (em 2019 e 2020)   |
|   | Cenário base: 80% do impacto projetado pela IFI para as mudanças no RGPS. 100% do impacto projetado pela IFI para o abono salarial. Não considera alteração nas regras atuais do BPC      |
| Impactos da Reforma da Previdência (PEC 6/2019) | Cenário otimista: 100% do impacto projetado pela IFI para as mudanças no RGPS. 100% do impacto projetado pela IFI para o abono salarial. Não considera alteração nas regras atuais do BPC |
|   | Cenário pessimista: 40% do impacto projetado pela IFI para as mudanças no RGPS. Não considera alteração nas regras atuais do abono salarial e do BPC                                      |

# Projeções da IFI: cenário base

Apontam para um déficit primário decrescente que se tornaria positivo em 2026. Entretanto, tendo em vista a dinâmica das despesas obrigatórias, mesmo com a reforma previdenciária, o resultado é obtido às custas das despesas discricionárias que ficará em nível mínimo e do congelamento das despesas com pessoal, a partir do acionamento do gatilho do teto de gastos, em 2023.

## RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)

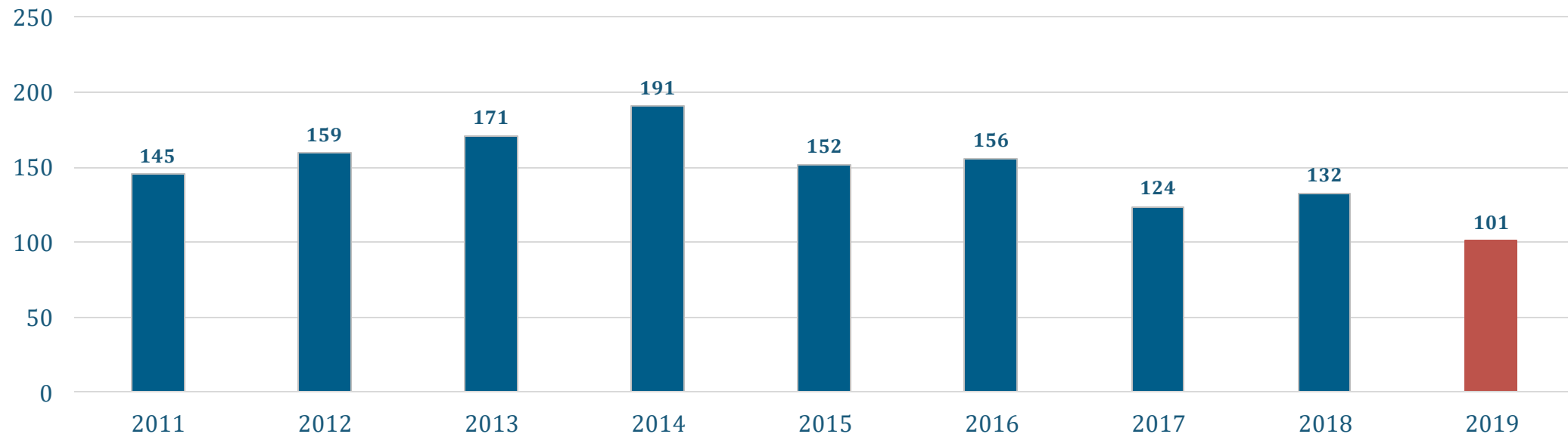
| Discriminação               | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022       | 2023       | 2024       | 2025      | 2026      | 2027      | 2028      | 2029       | 2030       |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| Receita total               | 1.484       | 1.527       | 1.596       | 1.709       | 1.831      | 1.960      | 2.092      | 2.233     | 2.383     | 2.545     | 2.719     | 2.906      | 3.106      |
| Transferências a E&M        | 257         | 264         | 271         | 293         | 316        | 341        | 366        | 394       | 423       | 455       | 489       | 526        | 565        |
| Receita Líquida             | 1.228       | 1.262       | 1.324       | 1.417       | 1.515      | 1.619      | 1.725      | 1.839     | 1.960     | 2.090     | 2.230     | 2.380      | 2.540      |
| Despesa Primária            | 1.352       | 1.401       | 1.449       | 1.526       | 1.614      | 1.683      | 1.762      | 1.842     | 1.933     | 2.026     | 2.135     | 2.247      | 2.378      |
| Obrigatórias                | 1.223       | 1.298       | 1.373       | 1.447       | 1.532      | 1.599      | 1.674      | 1.751     | 1.838     | 1.928     | 2.033     | 2.141      | 2.268      |
| Previdência                 | 586         | 626         | 688         | 739         | 791        | 841        | 896        | 956       | 1.021     | 1.092     | 1.171     | 1.259      | 1.359      |
| Pessoal                     | 298         | 319         | 334         | 349         | 364        | 365        | 365        | 365       | 366       | 366       | 366       | 367        | 367        |
| Abono e Seguro              | 54          | 56          | 44          | 46          | 49         | 52         | 54         | 57        | 60        | 63        | 66        | 70         | 73         |
| BPC                         | 56          | 60          | 63          | 67          | 71         | 75         | 79         | 83        | 88        | 93        | 98        | 104        | 110        |
| Bolsa Família               | 30          | 34          | 35          | 36          | 38         | 39         | 41         | 42        | 44        | 46        | 47        | 49         | 51         |
| Demais obrigatórias         | 199         | 203         | 209         | 210         | 219        | 227        | 239        | 247       | 260       | 269       | 283       | 292        | 308        |
| Discricionárias (Executivo) | 129         | 104         | 75          | 78          | 82         | 85         | 88         | 91        | 95        | 98        | 102       | 106        | 110        |
| <b>Resultado primário</b>   | <b>-120</b> | <b>-139</b> | <b>-124</b> | <b>-109</b> | <b>-99</b> | <b>-64</b> | <b>-36</b> | <b>-4</b> | <b>27</b> | <b>64</b> | <b>95</b> | <b>133</b> | <b>163</b> |

Fonte: Tesouro (2018) e IFI (anos seguintes).

# Compressão das despesas discricionárias, inclusive investimentos

Para 2019, a projeção de receita líquida é de R\$ 1.262 bilhões e a de despesas, R\$ 1.401 bilhões, resultando em déficit primário de R\$ 139 bilhões. Contudo, a projeção inicial de despesas, antes do contingenciamento, era maior: R\$ 1.431 bilhões. Deste total, R\$ 1.298 bilhões referiam-se às despesas obrigatórias e R\$ 134 bilhões às discricionárias, o que resultaria em déficit primário de R\$ 169 bilhões (R\$ 1.262 menos R\$ 1.431 bilhões).

GASTO DISCRICIONÁRIO DA UNIÃO (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE MAR/19)

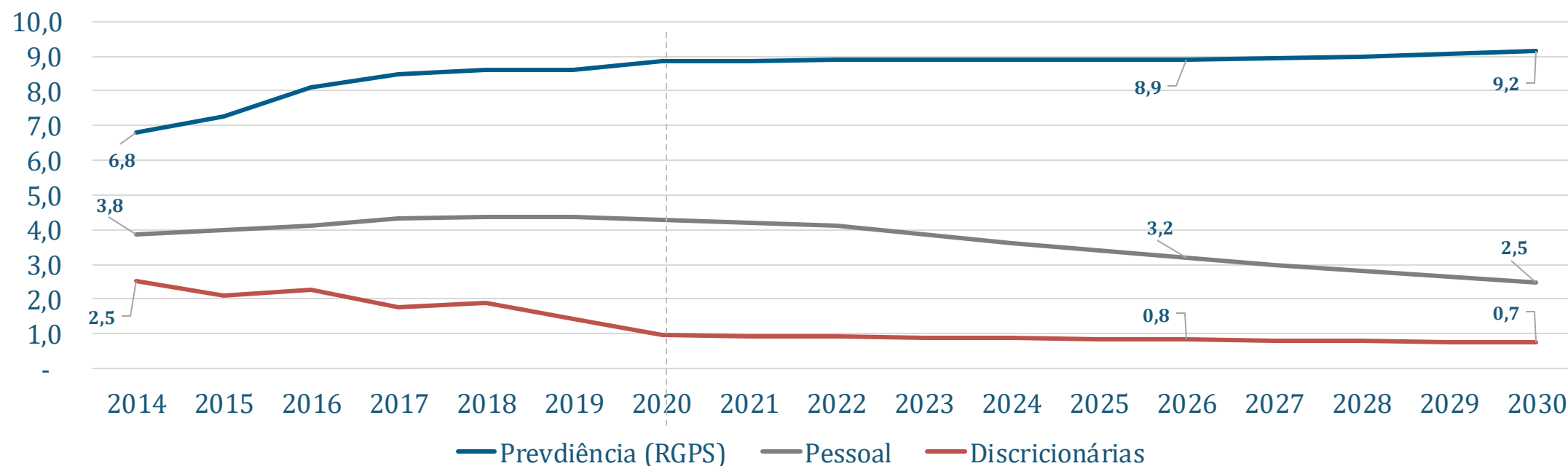


# Projeções para as principais despesas

O gasto com pessoal previsto reduziria de 4,2% do PIB para 2,5% do PIB entre 2020 e 2030. Essa redução seria não apenas provocada por ausência de reajustes reais e nominais, mas também pelas restrições para realização de concursos públicos.

Quadro de redução de servidores e congelamento de salários nominais pode representar séria restrição ao funcionamento do Estado. O risco é de paralisação ou mau funcionamento da máquina pública, mesmo com funcionamento dos gatilhos.

EVOLUÇÃO DE GASTOS SELECIONADOS NO CENÁRIO BASE (% DO PIB)



# Risco de descumprimento de regras

## BALANÇO DE RISCOS E RETORNO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO

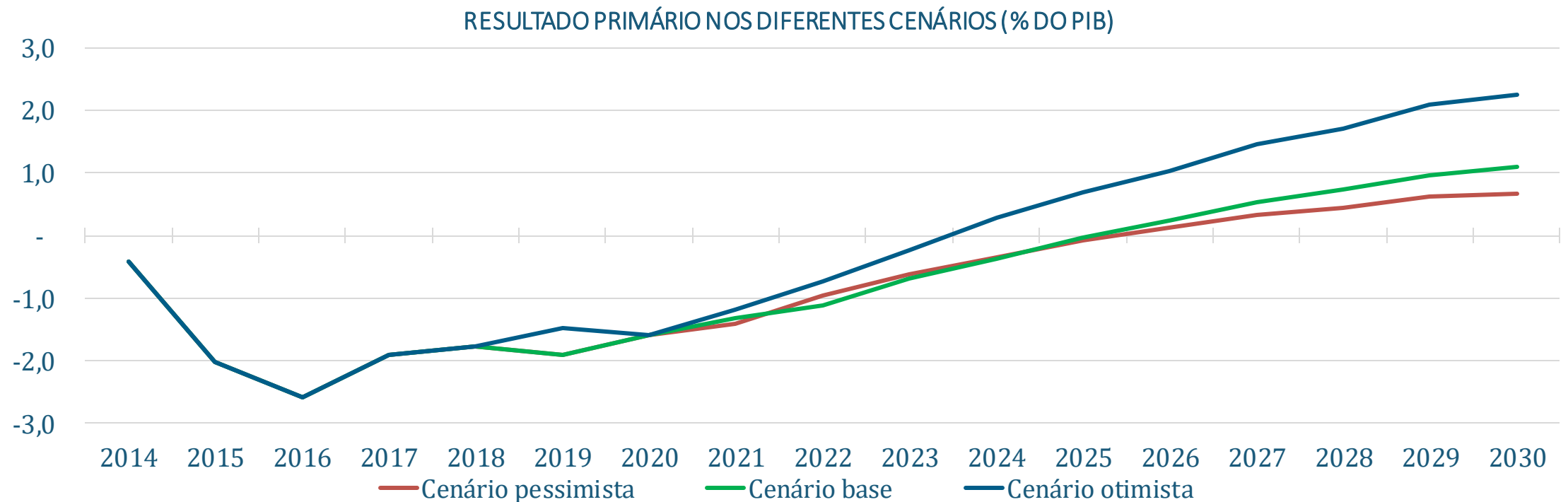
| Risco de descumprimento de teto de gastos                      | 2019  | 2020  | 2021  | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|--|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Cenário Otimista   | Baixo | Baixo | Médio | Alto | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| Cenário Base   | Baixo | Baixo | Médio | Alto | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| Cenário Pessimista   | Baixo | Médio | Alto  | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| Risco de descumprimento/revisão da meta de resultado primário* | 2019  | 2020  | 2021  | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
| Cenário Otimista   | Baixo | Médio | -     | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| Cenário Base   | Baixo | Médio | -     | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| Cenário Pessimista   | Baixo | Médio | -     | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    |
| Retorno do superávit primário                                  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
| Cenário Otimista   | DP    | DP    | DP    | DP   | DP   | SP   | SP   | SP   | SP   | SP   | SP   | SP   |
| Cenário Base   | DP    | DP    | DP    | DP   | DP   | DP   | DP   | SP   | SP   | SP   | SP   | SP   |
| Cenário Pessimista   | DP    | DP    | DP    | DP   | DP   | DP   | DP   | SP   | SP   | SP   | SP   | SP   |

Fonte: IFI. \* Nos seus cenários, a IFI considera a meta de resultado primário apenas para 2019, conforme LDO 2019, e para 2020, conforme PLDO 2020. Na PLDO, as metas para 2021 e 2022 são apenas indicativas e, portanto, sensíveis a resultados fiscais ainda desconhecidos. DP = déficit primário e SP = superávit primário.

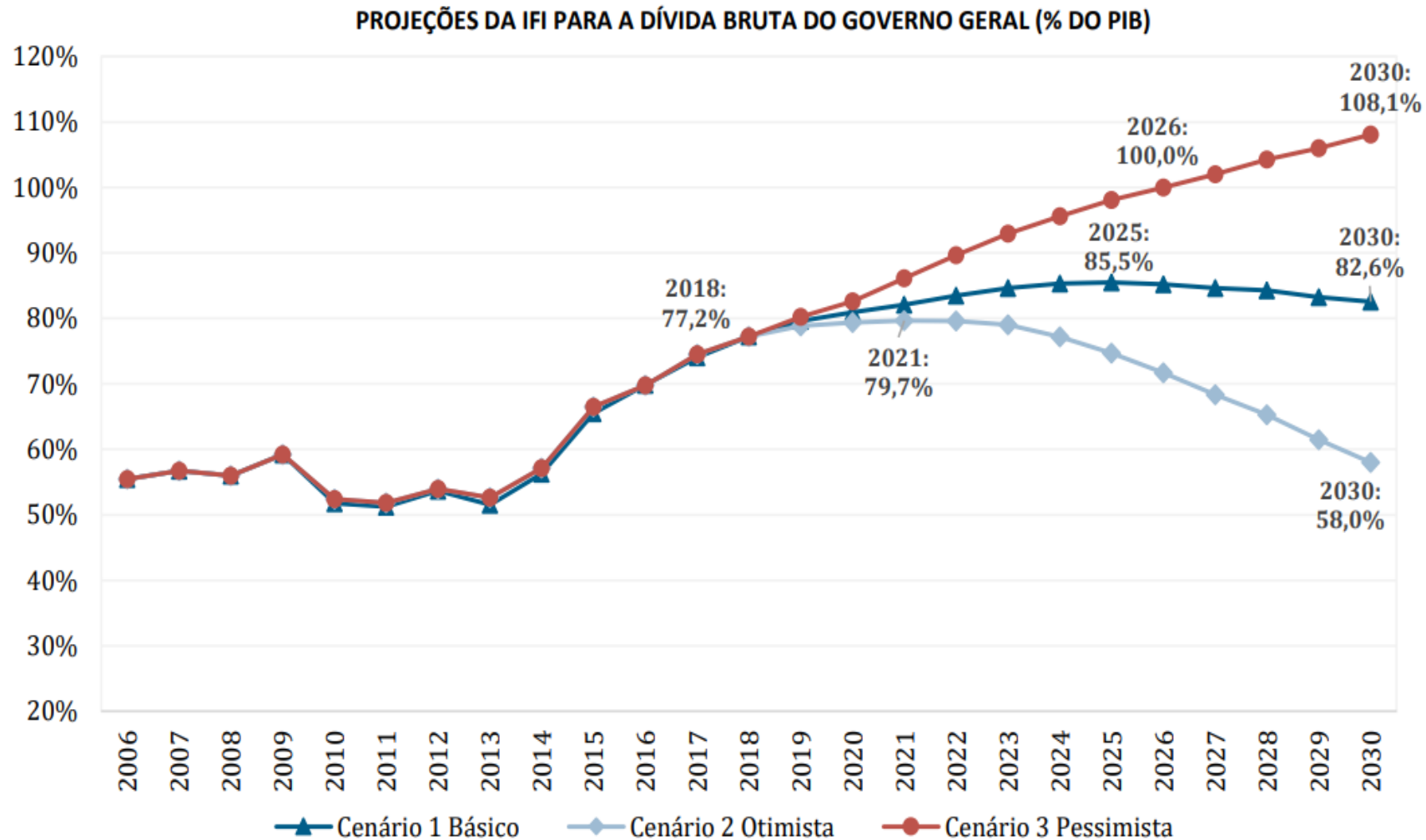


# Projeções para o resultado primário

No cenário otimista, o primário vai a 2,2% do PIB e retorna ao campo positivo a partir de 2024. No pessimista (segundo mais provável), o primário atinge 0,7% do PIB, mas só volta ao campo positivo em 2026. No cenário base, atinge 1,1% do PIB de superávit, em 2030, e torna-se superavitário apenas a partir de 2026.



# Projeções para a dívida pública



Fonte: Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 28

[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557346/RAF28\\_MAI02019.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557346/RAF28_MAI02019.pdf)