



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 35/2020

## Efeitos da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016):

### proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites

Texto para Discussão

Túlio Cambraia  
Eugênio Greggianin  
Ricardo A. Volpe

Brasília, Dezembro/2020



## Sumário

1	Considerações Iniciais .....	3
2	Aspectos Relevantes para o Aperfeiçoamento da EC nº 95/2016 .....	4
3	Critério de submissão das despesas aos limites da EC nº 95/2016 .....	7
4	Receitas, despesas e déficit previdenciário .....	11
5	Considerações Finais .....	<b>2019</b>



## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente estudo técnico analisa a possibilidade de alteração na regra do teto da despesa pública a fim de evidenciar os efeitos decorrentes da reforma da previdência, ocorrida no final de 2019. Com esse propósito, será apresentada estimativa do impacto nos limites caso as despesas da previdência social sejam descontadas do montante da arrecadação de contribuições sociais destinadas estritamente a esse fim, isto é, se apenas o déficit previdenciário for considerado no limite.

Em 15 de dezembro de 2016 foi promulgada a EC nº 95, que instituiu o novo regime fiscal, com duração fixada em 20 anos a partir de 2017, tendo sido prevista possibilidade de revisão do método de correção no décimo exercício (2027). A medida pretendeu permitir o ajuste gradual das contas públicas, representando uma mudança de paradigma em relação à prática anterior em que o equacionamento dos déficits fiscais se valia basicamente do aumento de receita.

A expansão do montante das despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social passou a ser definida pela inflação medida pelo IPCA, tendo adotado como base de cálculo o total pago no exercício de 2016. Isso significa que o tamanho do orçamento permanecerá determinado, pelo menos até 2027 (ano em que revisão do método de correção poderá ser revisto), pelo volume de gastos efetuados em 2016, corrigidos pela inflação.

A EC do teto, ao fixar limites à elaboração e à execução financeira dos orçamentos, criou um controle rígido e reforçado da despesa pública primária. É considerada regra fiscal de grande credibilidade vigente no Brasil, uma vez que os usuais instrumentos de política orçamentária e fiscal (regra de ouro e meta de resultado primário), por várias razões, encontram-se mitigados e perderam sua importância relativa no atual contexto de crise fiscal. Não tivesse sido aprovado o Novo Regime Fiscal, muito provavelmente a situação estaria ainda mais agravada.

Além da previsibilidade das despesas, um aspecto positivo da regra do teto destacado nas análises remete ao caráter anticíclico (ou acíclico) da regra, porque modula os efeitos da influência da variação do PIB na receita primária, o que poderia preservar investimento público em períodos de crise. Ademais, a definição



de um mesmo limite a ser dividido, desde a elaboração do orçamento, entre despesas discricionárias (finalísticas ou não) e obrigatórias, apresentava-se com potencial para induzir redução de custos de gestão e manutenção, além de servir como espécie de guia orçamentário das reformas necessárias na legislação atinente às despesas obrigatórias.

A importância e os atributos dessa regra fiscal, por outro lado, não significa que não tenha deficiências na forma que foi implementada no Brasil e que não possa ser avaliada, aperfeiçoada e complementada, com as devidas cautelas, o que aumentará sua credibilidade e sua viabilidade. A previsão para revisar o método de correção dos limites é uma evidência de que a norma comporta aperfeiçoamentos. Além disso, o uso dessa prerrogativa pode ajudar a viabilizar o nível de gastos para o atendimento das despesas públicas. Mas, somente a mudança do fator de correção não será suficiente para promoção do equilíbrio fiscal e da trajetória da dívida.

A dívida bruta do governo central alcançará, no período pós pandemia, níveis bastante elevados. Nesse sentido, aperfeiçoamentos com eventuais mudanças metodológicas como a que se propõe devem ser acompanhadas de medidas de estabilidade e reforço do regime de responsabilidade fiscal vigente.

## 2 ASPECTOS RELEVANTES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA EC Nº 95/2016

A par dos aspectos positivos da EC nº 95/2016, aponta-se a necessidade de medidas complementares, dentro do propósito de sustentabilidade da dívida pública do novo regime fiscal, com aperfeiçoamentos no texto constitucional. Quanto às medidas complementares, ressaltamos as reformas administrativa, tributária e previdenciária. Esta última foi aprovada recentemente. No que tange ao aperfeiçoamento do texto constitucional, destacamos os seguintes pontos: a) acionamento antecipado das medidas de contenção do aumento de novas despesas obrigatórias; b) revisão do método de correção do limite; e, c) ajuste metodológico das despesas do sistema de previdência.



Sendo o aumento das despesas obrigatórias o principal fator de crescimento da despesa pública primária, previu o art. 109 do ADCT várias medidas para ~~conter seu aumento~~ sua contenção. No entanto, após a aprovação da EC nº 95/2016, ~~ficou mais evidente~~ aumentou a percepção acerca das dificuldades legais que têm o gestor de **acionar o gatilho de ajuste** que veda vários aumentos de despesas obrigatórias. De forma que até hoje os mecanismos de contenção do crescimento das despesas obrigatórias não foram acionados, o que tem ~~provocado~~ contribuído para os decréscimos anuais nos limites orçamentários das despesas discricionárias (custeio e investimento).

Diante disso, existem várias propostas de alteração da EC nº 95/2016 em tramitação no Congresso Nacional com o propósito de impedir novos aumentos de despesas obrigatórias, ou mesmo para dar continuidade à reforma na legislação vigente que condiciona o gasto público (PECs nºs 438/2019, 186/2019, 188/2019 e PEC nº 32/2020 - Reforma Administrativa)<sup>1</sup>. De fato, para que o novo regime fiscal alcance os objetivos pretendidos, ~~ele~~ precisa estar acompanhado de medidas e providências ~~que podem~~ ser acionadas, inclusive, antes de atingido o limite (orçamentário ou financeiro). O processo de contenção do gasto obrigatório legislado iniciou-se pela reforma da previdência, aprovada no final de 2019, considerada a mais urgente e relevante, e deve prosseguir com a aprovação de outras que estão na pauta política.

Outro ponto em debate diz respeito ao **método de correção dos limites** (apenas pelo IPCA), cuja revisão ocorrerá somente em 2027. Mesmo que aprovadas as reformas pendentes, e ainda que acionados os gatilhos que impedem novos aumentos, o crescimento (inercial e vegetativo) das atuais despesas obrigatórias acima da inflação continuará impondo contínua redução nas despesas discricionárias, que atingirá níveis cada vez mais críticos.

A manutenção do método de correção atual (IPCA) por tempo longo não é sustentável, pois dificulta ou impede atividades essenciais do Estado.

---

<sup>1</sup> Se as medidas já tivessem sido acionadas desde o início da vigência da EC nº 95/2016, as despesas discricionárias (custeio e investimento) estariam menos comprimidas. Depois da EC nº 95/2016, por exemplo, foi aprovado o aumento do teto remuneratório, o aumento dos militares e policiais, a criação de cargos no TRF 6, etc.



Ademais, quando se deixa de considerar por longo período os ganhos advindos do crescimento da economia (e da arrecadação), ou mesmo a recomposição de despesas com demanda populacional (crescimento da ordem de 0,8% a.a)<sup>2</sup>, para além do caráter meramente fiscal, passa a norma constitucional a adquirir feição de **regra de agenda econômica**, limitando progressivamente o papel do estado na economia (investimento) e nas políticas sociais. Mesmo no momento em que os problemas fiscais (resultado primário, taxa de juros, etc.) já estiverem equacionados, aspecto que se tornará mais evidente quando o país voltar a crescer.

O ajuste fiscal deve ser complementado ou acompanhado de resultados fiscais advindos da redução de renúncias ou de aumento de receita.

O último ponto relacionado ao debate para aperfeiçoamento do texto da EC nº 95/2016, que será melhor examinado nos itens seguintes deste estudo, relaciona-se à possibilidade de se dar tratamento neutro às despesas com pagamento de benefícios previdenciários em montante equivalente às receitas de contribuições sociais para os regimes de previdência ~~um tratamento neutro~~.

Veremos que os resultados da reforma da previdência são melhor evidenciados se **somente o déficit previdenciário estiver submetido ao teto de gastos**, ou seja, com as despesas com benefícios ~~sejam~~ deduzidas das receitas de contribuições sociais ~~para~~ na apuração do limite das despesas primárias sujeitas ao teto.

Mantida a metodologia atual, mesmo aprovadas as demais reformas, a inclusão no teto da totalidade das despesas previdenciárias (e não apenas do déficit) faz com que as demais despesas primárias continuem sendo comprimidas de forma desproporcional, já que as despesas com pagamento de benefícios aumentam mais que a inflação.

Vale lembrar que os benefícios devem preservar seu valor real, conforme determina o texto constitucional. Além disso, há um aumento vegetativo do estoque de beneficiários ao longo do tempo, caracterizado pela maior quantidade de concessões de benefícios em comparação com as cessações, em razão,

---

<sup>2</sup> Os pisos da saúde e da educação também passaram a ser corrigidos na EC nº 95/2016 apenas pelo IPCA, não se considerando o crescimento populacional.



principalmente, do envelhecimento da população e do aumento da expectativa de vida. O encolhimento das demais despesas primárias faz com que o papel do Estado no estímulo do desenvolvimento econômico fique cada vez mais limitado.

Na proposta de mudança metodológica, **a nova base e os novos limites de despesa primária passam a considerar apenas o déficit previdenciário**, que é a variável relevante do ponto de vista do controle do endividamento e do ajuste fiscal. O déficit é o que melhor representa o esforço da União (sociedade) para atender os benefícios previdenciários, uma vez que corresponde à complementação da arrecadação das contribuições sociais.

Se a reforma obtiver o êxito esperado, o déficit previdenciário deverá diminuir durante os próximos anos, o que atenuará a compressão das outras despesas primárias, que atendem abrindo margem para investimentos públicos e gastos sociais, dispêndios que, se bem direcionados, possuem efeito multiplicador favorável ao desempenho da economia.

### 3 CRITÉRIO DE SUBMISSÃO DAS DESPESAS AOS LIMITES DA EC Nº 95/2016

Nem todas as despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social da União foram incluídas no limite de despesas primárias fixado por Poder e por órgão detentor de autonomia constitucional administrativa e financeira.

A EC nº 95/2016 excluiu expressamente as seguintes situações indicadas no § 6º do art. 107 do ADCT, a saber:

- a) transferências constitucionais relacionadas no inciso I;
- b) créditos extraordinários;
- c) despesas não recorrentes da justiça eleitoral com a realização das eleições;
- d) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

De acordo com a exposição de motivos que acompanhou a proposta de emenda à Constituição, essas despesas não se submetem ao limite de gastos. Os créditos extraordinários, as despesas eleitorais e a capitalização de empresas



estatais representam gastos de natureza eventual ou sazonal multianuais. O conjunto de transferências constitucionais feitas a estados e municípios não pode ser considerada despesa federal, mas mera dedução ou repartição de receita pertencente a outro ente. Diante disso, tais despesas foram excluídas da base (2016) e dos limites, tornando-se assim neutras em relação à regra do teto.

As despesas com pagamento de benefícios previdenciários, ~~também, apresentam um comportamento neutro para a dívida pública~~ até o montante das receitas de contribuições sociais arrecadadas com a estrita destinação de financiá-las, não afetam a dívida pública. O montante de despesas que superam as receitas corresponde ao déficit previdenciário, cuja cobertura é de responsabilidade da União. Logo, é essa parcela apenas que corresponde ao efetivo gasto da União para a preservação dos regimes previdenciários.

De acordo com o texto constitucional, os regimes previdenciários devem ser financeira e atuarialmente equilibrados. Todavia, os déficits observados ao longo dos anos revelam a inobservância do princípio constitucional. O déficit previdenciário é agravado por mudanças de fatores exógenos aos regimes, como mudanças no perfil demográfico, que aponta o envelhecimento da população, e crises econômicas, especialmente, quando levam ao aumento do desemprego.

Diante dessa situação, a União promove, de tempos em tempos, reformas nos regimes previdenciários na busca pelo desejado equilíbrio atuarial e financeiro. Desde a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, foram cinco emendas constitucionais com essa finalidade.

~~Assim sendo, as despesas pagas com receitas de contribuições sociais destinadas ao financiamento dos benefícios previdenciários não afetam o equilíbrio fiscal e o montante da dívida. Por sua vez, a~~ submissão de todas as despesas previdenciárias ao teto, e não apenas daquelas necessárias à cobertura de déficit (receita - despesa), gera distorções na aplicação da regra fiscal.

Vale ressaltar que os regimes previdenciários deveriam ser sustentados pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores em favor dos segurados que perderam a capacidade laborativa para geração de renda e de seus dependentes. A participação da União decorre da insuficiência de recursos (o déficit), uma vez que a ela cabe estabelecer as regras e gerir o sistema. Nesse





sentido, cabe lembrar que o texto constitucional estatui a filiação obrigatória de todos os trabalhadores formais. Além disso, permite a filiação facultativa, inclusive incentivada por meio de políticas públicas.

Não se trata, portanto, de dar tratamento especial às despesas previdenciárias por serem obrigatórias, ou vinculadas, já que a principal razão do teto é induzir reformas na legislação reguladora dos gastos obrigatórios, e de inibir a criação e ampliação dos mesmos.

Trata-se de admitir que receitas e despesas previdenciárias possuem natureza constitucional diferenciada, senão vejamos. O sistema previdenciário é norteado pela preservação do **equilíbrio financeiro e atuarial**, em benefício dos seus segurados. Pretende-se a igualdade de receitas e despesas em cada exercício e no longo prazo, tendo em conta as expectativas futuras e o “pacto intergeracional”. Em caso de déficit, a Constituição autoriza, inclusive, contribuições extraordinárias, além da obrigatoriedade de supri-lo. Mas, em havendo superavit, não pode tal excesso ter outro destino, nem mesmo para suprir o déficit do Tesouro.

A vinculação de receitas às despesas previdenciárias decorre de uma relação causa-efeito econômica e patrimonial, e não apenas legal, já que as receitas pertencem precipuamente à massa de segurados da qual fazem parte, como parte interessada, os próprios contribuintes. As receitas previdenciárias são cobradas no interesse dos próprios trabalhadores e também dos empregadores quanto à preservação do sistema que é previdenciário e também laboral. A Constituição garante o direito de participação dos trabalhadores nos colegiados de interesse das categorias. Sob essa ótica, portanto, o ente atua como mero gestor de recursos de terceiros.

Diante do aumento populacional, a inclusão no limite de todas as despesas previdenciárias, e não apenas do déficit, pode frustrar o objetivo de assegurar o direito à previdência social a todos os trabalhadores, mesmo em havendo superavit do sistema.

Diversa é a natureza da maior parte das demais receitas vinculadas no orçamento da União, onde contribuintes e beneficiários são de grupos distintos, e onde não cabe o princípio do equilíbrio financeiro. Receitas são subtraídas definitivamente do patrimônio e da influência dos contribuintes, para atendimento de



políticas públicas e beneficiando em geral terceiros, em cumprimento ao que dispõe a lei, ou mesmo suprindo déficit geral do Tesouro.

A segregação do sistema previdenciário em uma conta separada não é incomum nos países da OCDE.

Na Alemanha, a regra geral é a de que todos os órgãos de direito público fazem parte do Orçamento. Mas há uma exceção estabelecida no art. 115 da GG (*Basic Law*) para casos extraorçamentários, quando em situação de calamidade ou déficit atuarial exigem um aporte de recursos do Tesouro Federal. Dado que os fundos de previdência e pensão têm o requisito do equilíbrio, a legislação estabelece uma fórmula de cálculo para que o Tesouro Federal realize as transferências necessárias para cobrir déficits operacionais anuais. Somente as transferências referentes ao déficit desses fundos são apropriadas no Orçamento Federal, enquanto as receitas e despesas desses fundos permanecem extraorçamentárias (não constam do Orçamento Federal) sendo apenas aprovadas por um Conselho. Os déficits dos fundos extraorçamentários, como previdenciários, não estão sujeitos às condicionantes relacionadas à limitação do déficit.<sup>3</sup>]

Formatado: Fonte: Itálico

De acordo com a lei de finanças da França, podem existir dotações especiais voltadas ao atendimento de fundos, receitas específicas que, por natureza, têm uma relação direta com as despesas em causa. O que se aplica às operações relativas a pensões e prestações acessórias<sup>4</sup>

Com a reforma dos regimes previdenciários ocorrida no final de 2019, espera-se que, ao longo do tempo, ocorram aumento da receita e redução do ritmo de crescimento da despesa. Os ganhos advindos do aumento das receitas previdenciárias, no entanto, não atenuam o encolhimento da margem para as demais despesas primárias submetidas ao teto, diante do esperado crescimento acima da inflação das despesas previdenciárias. Isso ocorrerá mesmo que a receita venha a ter crescimento real superior.

Diante disso, será examinada a possibilidade de se dar ao *repassé* (não inclui o déficit) das receitas previdenciárias, que transitam pelo orçamento e se

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>, página 229.  
[https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#)

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000394028> Art. 21.



destinam aos respectivos beneficiários. Adicionalmente, é apresentada a estimativa dos limites e um comparativo do seu impacto nas demais despesas primárias, considerada a metodologia atual e aquela em análise.

#### 4 RECEITAS, DESPESAS E DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO

O regime geral de previdência social e os regimes próprios dos servidores civis e militares da União<sup>5</sup> compõem o sistema previdenciário brasileiro, tendo o poder público a responsabilidade pela sua gestão. O modelo de financiamento é de repartição simples, o que significa que as contribuições sociais dos trabalhadores contemporâneos e dos seus empregadores incidentes sobre a folha de pagamento<sup>6</sup> deveriam suportar os pagamentos efetuados aos beneficiários atuais (aposentados e pensionistas em sua maioria).

As receitas previdenciárias, contudo, são insuficientes para atender as despesas com o pagamento de benefícios. Essa diferença, que corresponde ao déficit previdenciário, é coberta com recursos provenientes de outras receitas públicas.

O déficit previdenciário é uma preocupação constante da política fiscal, pois afeta de forma significativa o equilíbrio das contas públicas. Isso fica evidente com as inúmeras reformas dos regimes previdenciários ao longo do tempo, motivadas, especialmente, pelo crescimento do resultado negativo ano após ano.

As reformas dos regimes de previdência atuam tanto para aumentar receitas de contribuições como para reduzir encargos previdenciários. Os gráficos

---

<sup>5</sup> No caso dos militares, consideramos apenas as pensões, pois corresponde ao único benefício ofertado de modo oneroso.

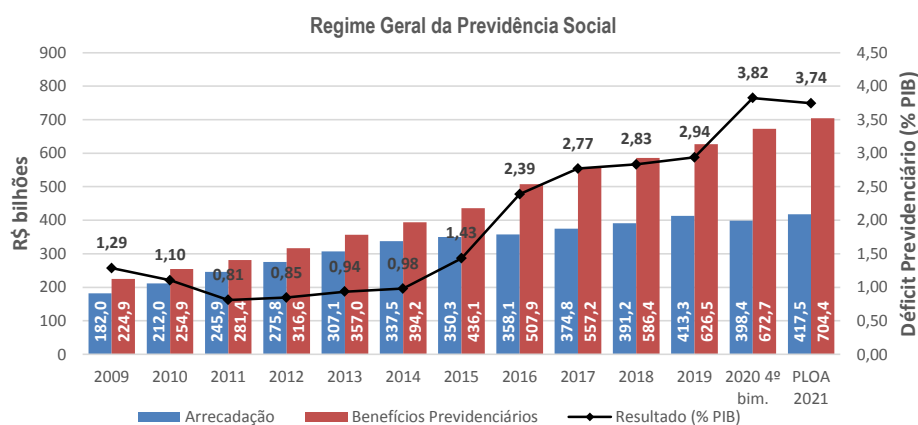
<sup>6</sup> Os empregadores, também, podem contribuir sobre a receita bruta, nos termos da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.



seguintes mostram a evolução de receitas e despesas, bem como dos déficits que oneram a União para manter os seguintes regimes:

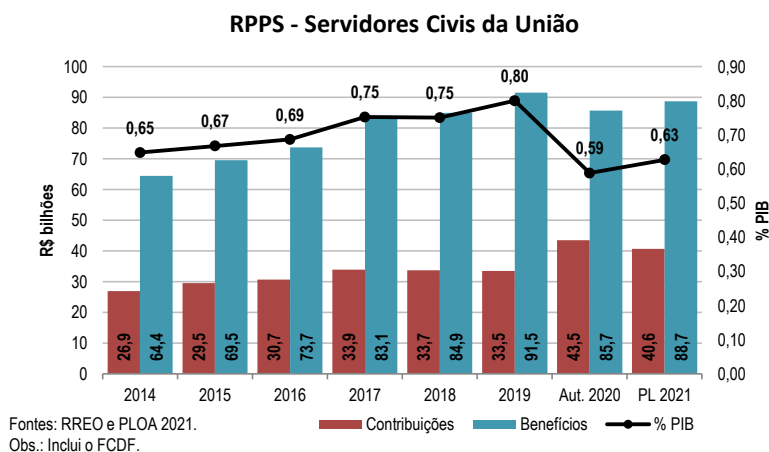
- 1) Regime Geral da Previdência Social (RGPS);
- 2) Regime Próprio dos Servidores Cíveis da União (RPPS); e,
- 3) Pensões Militares (RPPS)<sup>7</sup>.

Gráfico I –



Fonte: Infolog, BEPS, IBGE, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 4º bimestre 2020 e Mensagem do PLOA 2021.

Gráfico II –

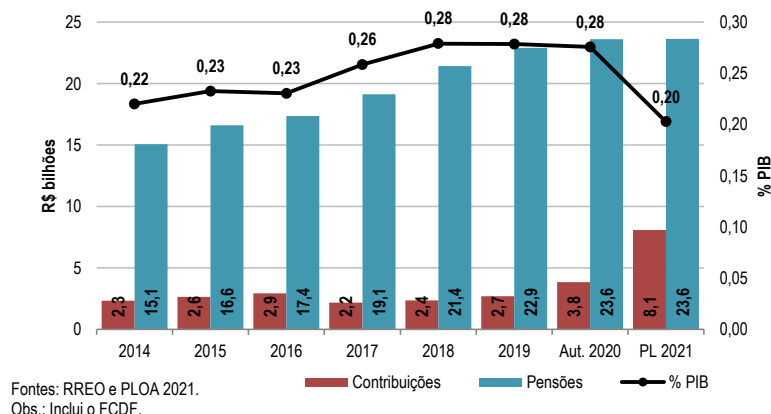


<sup>7</sup> Deve-se observar que as despesas com os militares inativos (cerca de R\$ 29,1 bi - 0,7% do PIB no PLOA 2021) não são contabilizadas como previdenciárias, sendo classificadas como encargo financeiro do Tesouro Nacional (art. 53-A da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, com redação dada pela Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019).



Gráfico III —

## Pensões Militares



No tocante ao regime geral da previdência social e ao regime próprio de previdência dos servidores civis da União, a reforma promovida por meio da EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, é a mais recente. De modo geral, as principais medidas adotadas que impactam o resultado previdenciário são as seguintes:

- alíquotas progressivas em função do salário de contribuição;
- maior rigor na concessão de benefícios, como o aumento da idade mínima para a concessão da aposentadoria;
- proibição de acumulação da pensão por morte com outra pensão ou aposentadoria, salvo nos casos previstos nas normas estabelecidas;
- redução do valor da pensão, de acordo com a cota familiar e individual por dependente.

Relativamente às pensões dos militares, a reforma mais recente foi promovida por intermédio da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que alterou diversos diplomas legais relacionados com a carreira dos militares das Forças Armadas. No que tange às pensões, foram aumentadas as alíquotas de contribuição e a base de contribuintes.

Desse modo, espera-se o aumento da arrecadação das contribuições sociais e a desaceleração gradual do crescimento das despesas com pagamento de benefícios ao longo dos anos para os regimes de previdência com a



implementação da reforma. Em consequência, uma redução ao longo do tempo do déficit previdenciário. Por isso, os dados projetam contenção do déficit previdenciário a partir de 2020/2021. Ressaltamos que a arrecadação das contribuições sociais para os regimes de previdência depende do nível de emprego e do desempenho da economia.

Como vimos, as receitas previdenciárias têm destinação específica e não podem ser utilizadas para nenhuma outra finalidade, conforme mandamento constitucional. Todavia, elas são insuficientes para atender todas as obrigações, sendo necessário o aporte de outras receitas públicas para cumprir a totalidade de compromissos. A fim de reduzir a necessidade de financiamento da previdência, o governo realiza reformas que combinam aumento de arrecadação e diminuição do crescimento das despesas.

## V - PROJEÇÃO E COMPARAÇÃO ENTRE AS METODOLOGIAS DE SUBMISSÃO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO AO TETO (DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS X DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO)

A fim de avaliarmos o comportamento das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos, faremos um exercício para comparar a sistemática atual com a hipótese de se adotar metodologia que leve em conta, na base e nos limites, apenas o déficit previdenciário (receitas menos despesas).

Para tanto, será necessário ajustar desde o início o teto de gastos, a partir das despesas realizadas em 2016. Além disso, trabalharemos apenas com o limite fixado para o Poder Executivo. Isso simplifica a análise, pois grande parte das despesas previdenciárias é de responsabilidade desse poder.

**Tabela 1 — Total de despesas primárias pagas em 2016  
- EC nº 96/2016**

Item	R\$ milhões
Despesas primárias pagas em 2016	1.221.128,8
Poder Executivo	1.168.261,1
Demais Poderes e órgãos	52.867,7



Fonte: Painel do Teto de Gastos / Tesouro Nacional.

Para ajustar o limite de despesas primárias do Poder Executivo sob a nova metodologia, foi considerado como base o exercício de 2016, subtraindo-se as despesas com pagamento de benefícios previdenciários do RGPS e do RPPS e com as pensões de militares, adicionando-se os respectivos déficits previdenciários, conforme Tabela 2.

**Tabela 2 — Limite de despesas primárias do Poder Executivo: 2016**

Item	R\$ milhões
Limite de despesas primárias	1.168.261,1
(-) Despesas com RGPS (painel do teto de gastos)	520.764,0
(-) Despesas com RPPS e pensões dos militares (painel do teto de gastos)	75.297,4
(+) Déficit do RGPS (RREO)	149.734,0
(+) Déficit do RPPS e pensões dos militares (RREO)	57.467,1
(=) Limite ajustado pelo déficit previdenciário	779.400,8

Para projetarmos os limites para os anos subsequentes, utilizamos a inflação medida pelo IPCA entre julho/ $X_0$  e junho/ $X_1$  para os anos de 2017 a 2021. Para os anos subsequentes, usamos o INPC estimado, que consta do Anexo IV.5 – Projeções Atuariais do RGPS do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 (PLDO 2021).

A fim de compararmos o comportamento das despesas primárias de acordo com a metodologia atual do teto de gastos e com a que leva em conta apenas o déficit previdenciário, utilizamos os dados das projeções atuariais que constam dos anexos IV.5, IV.6 e IV.7 do PLDO 2021. Também, consideramos a tendência de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista em razão do PIB, entre 2016 e 2019, para projetarmos os demais anos.

De acordo com a regra atual, a tabela 3 mostra que a margem para as demais despesas decresce rapidamente e de forma insustentável, caindo de 5,90% do PIB em 2021 para 2,80 % do PIB em 2026.



**Tabela 3 — Limite de despesas primárias do Poder Executivo:  
regra atual**

Ano	Regra atual		Despesas Primárias					
			RGPS		Pessoal e Encargos		Demais Despesas (1)	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
2016	1.168.261,1	18,63	520.764,0	8,31	206.927,3	3,30	440.569,8	7,03
2017	1.252.375,9	19,02	558.295,8	8,48	228.584,2	3,47	465.495,9	7,07
2018	1.289.947,2	18,72	572.381,7	8,31	223.261,5	3,24	494.304,0	7,18
2019	1.346.575,8	18,56	626.279,2	8,63	249.392,4	3,44	470.904,2	6,49
2020	1.391.955,5	19,36	672.676,3	9,35	246.942,4	3,43	472.336,8	6,57
<b>2021</b>	<b>1.421.604,1</b>	<b>18,55</b>	<b>704.416,2</b>	<b>9,19</b>	<b>265.106,0</b>	<b>3,46</b>	<b>452.081,9</b>	<b>5,90</b>
2022	1.471.360,2	16,62	755.129,0	8,53	308.658,8	3,49	407.572,4	4,60
2023	1.522.857,9	16,11	797.825,0	8,44	331.930,5	3,51	393.102,3	4,16
2024	1.576.157,9	15,60	848.892,0	8,40	357.460,2	3,54	369.805,6	3,66
2025	1.631.323,4	15,20	901.751,0	8,40	382.398,7	3,56	347.173,7	3,24
<b>2026</b>	<b>1.688.419,7</b>	<b>14,83</b>	<b>960.175,0</b>	<b>8,43</b>	<b>408.850,2</b>	<b>3,59</b>	<b>319.394,5</b>	<b>2,80</b>
2027	1.747.514,4	14,47	1.022.919,0	8,47	436.812,2	3,62	287.783,2	2,38
2028	1.808.677,4	14,13	1.091.613,0	8,53	466.339,1	3,64	250.725,4	1,96
2029	1.871.981,1	13,80	1.165.775,0	8,60	497.469,4	3,67	208.736,7	1,54
2030	1.937.500,5	13,50	1.246.891,0	8,69	530.285,6	3,69	160.323,9	1,12
2031	2.005.313,0	13,21	1.333.441,0	8,78	564.845,0	3,72	107.027,0	0,70
2032	2.075.498,9	12,93	1.426.589,0	8,89	602.829,6	3,76	46.080,4	0,29
2033	2.148.141,4	12,67	1.525.547,0	9,00	642.850,9	3,79	-20.256,5	-0,12
2034	2.223.326,4	12,43	1.632.126,0	9,12	684.969,5	3,83	-93.769,1	-0,52
2035	2.301.142,8	12,19	1.743.265,0	9,24	729.290,6	3,86	-171.412,8	-0,91

Fontes: Painel do teto de gastos/STN e anexos IV.5, IV.6 e IV.7 do PLDO 2021.

Obs. (1) Demais Despesas Obrigatórias e Despesas Discricionárias;

A metodologia atual, ao considerar todas as despesas do RGPS e RPPS, não permite diferenciar aquelas suportadas por contribuições (do empregado/servidor e do empregador) daquelas deficitárias que devem ser suportadas pela União.

A tabela seguinte mostra a evolução do teto se adotada a metodologia que considera, desde a base (2016), apenas os déficits previdenciários. Permanecem submetidas ao teto, além das despesas com o déficit previdenciário, os gastos com pessoal ativo civil, os gastos com pessoal militar (ativos e inativos) e o que denominamos “demais despesas” (demais obrigatórias e despesas





discricionárias). Procedendo dessa forma, obtivemos os resultados indicados na tabela 4.

**Tabela 4 – Limite de despesas primárias do Poder Executivo:  
ajustado para o déficit dos regimes previdenciários**

Ano	Regra atual		Despesas Primárias							
			Déficit do RGPS		Déficit do RPPS e das pensões dos militares		Pessoal ativo e militares inativos		Demais Despesas(1)	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
2016	779.400,8	12,43	149.734,0	2,39	57.467,1	0,92	131.629,9	2,10	440.569,8	7,03
2017	835.517,6	12,69	182.450,0	2,77	66.238,3	1,01	144.204,1	2,19	442.625,2	6,72
2018	860.583,1	12,49	195.197,0	2,83	70.294,7	1,02	141.459,9	2,05	453.631,5	6,58
2019	898.362,7	12,38	213.179,1	2,94	78.298,4	1,08	156.032,1	2,15	450.853,1	6,21
2020	928.637,6	12,91	274.268,9	3,81	61.998,2	0,86	154.896,3	2,15	437.474,2	6,08
<b>2021</b>	<b>948.417,5</b>	<b>12,38</b>	<b>286.873,1</b>	<b>3,74</b>	<b>63.579,0</b>	<b>0,83</b>	<b>165.499,7</b>	<b>2,16</b>	<b>432.465,7</b>	<b>5,64</b>
2022	981.612,2	11,09	269.661,0	3,05	73.154,1	0,83	191.782,8	2,17	447.014,2	5,05
2023	1.015.968,6	10,75	277.455,0	2,94	79.555,8	0,84	205.282,8	2,17	453.675,0	4,80
2024	1.051.527,5	10,41	288.812,0	2,86	86.176,4	0,85	220.053,2	2,18	456.485,9	4,52
2025	1.088.330,9	10,14	306.225,0	2,85	93.058,0	0,87	234.331,9	2,18	454.716,1	4,24
<b>2026</b>	<b>1.126.422,5</b>	<b>9,89</b>	<b>327.568,0</b>	<b>2,88</b>	<b>100.774,1</b>	<b>0,88</b>	<b>249.410,0</b>	<b>2,19</b>	<b>448.670,4</b>	<b>3,94</b>
2027	1.165.847,3	9,65	350.530,0	2,90	108.761,6	0,90	265.276,4	2,20	441.279,3	3,65
2028	1.206.652,0	9,42	377.428,0	2,95	112.457,5	0,88	281.954,6	2,20	434.811,9	3,40
2029	1.248.884,8	9,21	406.790,0	3,00	116.196,5	0,86	299.458,1	2,21	426.440,2	3,14
2030	1.292.595,8	9,00	440.887,0	3,07	119.349,4	0,83	317.826,8	2,21	414.532,6	2,89
2031	1.337.836,6	8,81	476.832,0	3,14	122.793,4	0,81	337.084,9	2,22	401.126,3	2,64
2032	1.384.660,9	8,63	517.119,0	3,22	125.636,3	0,78	358.873,0	2,24	383.032,6	2,39
2033	1.433.124,0	8,45	559.610,0	3,30	128.720,1	0,76	381.777,5	2,25	363.016,5	2,14
2034	1.483.283,4	8,29	607.269,0	3,39	130.693,0	0,73	405.828,3	2,27	339.493,1	1,90
2035	1.535.198,3	8,13	655.737,0	3,47	133.456,7	0,71	431.081,7	2,28	314.922,9	1,67

Fontes: RREO (déficits dos regimes previdenciários até 2019). Anexo IV.5 do PLDO 2021 (déficit do RGPS). Anexo IV.6 (Déficit do RPPS - servidores civis). Anexo IV.7 (déficit das pensões dos militares).

Obs. (1) Demais Despesas Obrigatórias e Despesas Discricionárias;

O resultado nos mostra o encolhimento mais suave das “demais despesas”, as quais passariam de 5,64% do PIB em 2021 para 3,94% do PIB em 2026. Observe-se que as “demais despesas” primárias sujeitas ao teto, isto é, aquelas que não incluem as previdenciárias nem as de pessoal, sofrem menos compressão ao longo do tempo quando as despesas previdenciárias são descontadas das receitas de contribuições sociais dos trabalhadores e dos empregadores destinadas ao pagamento dos benefícios.

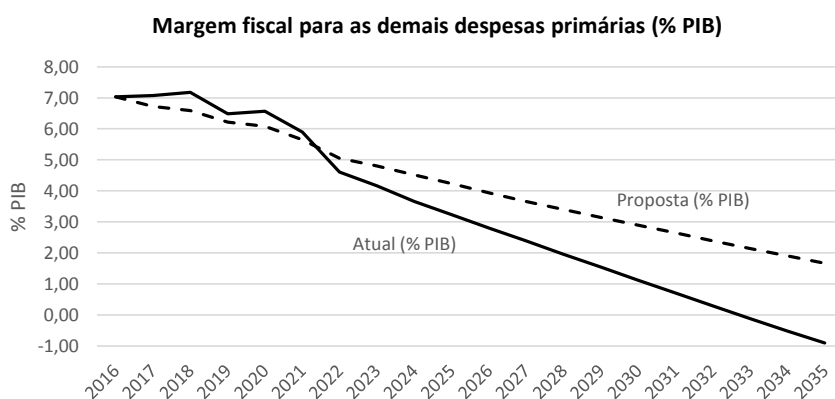


Esse comportamento se deve à expectativa de maior estabilidade do déficit em comparação com o crescimento das despesas previdenciárias. Com a aprovação da reforma da previdência no final de 2019, por meio da EC nº 103 e da Lei nº 13.954, as alíquotas incidentes sobre a base de cálculo foram elevadas. Além disso, o valor dos benefícios previdenciários tende a diminuir com as novas regras. A confirmação dessa expectativa, no entanto, depende do desempenho da economia.

A metodologia da EC 95/2016 não considera os ganhos decorrentes do aumento das contribuições previdenciárias obtidos com a aprovação da reforma da previdência.

O gráfico seguinte ilustra a evolução da margem fiscal disponível, em percentual do PIB, para as demais despesas, quando submetidas às diferentes metodologias. Na regra atual, a margem [após 2022](#) é reduzida [rapidamente de forma mais rápida](#), porque não se aproveita dos ganhos de receitas previdenciárias advindos da reforma. Porém, até 2021, a margem fiscal para as demais despesas é maior de acordo com a regra atual. A partir de 2022, [portanto](#), a metodologia proposta se mostra mais favorável para aumento das demais despesas, aproveitando-se dos efeitos da reforma da previdência, apesar de ainda decrescente em percentual do PIB.

**Gráfico IV —**



O gráfico indica que a nova regra, se aplicada desde 2016, teria sido ainda mais rigorosa no período até 2021, sendo que depois desse exercício mostra reduções menores das demais despesas obrigatórias e discricionárias.



A tabela 5 mostra a participação percentual das despesas sob as diferentes metodologias. As “demais despesas” são comprimidas mais rapidamente quando as despesas previdenciárias não são deduzidas das receitas de contribuições sociais dos trabalhadores e empregadores destinadas ao pagamento dos respectivos benefícios. Na metodologia atual, a fatia destinada às “demais despesas” cai de forma abrupta, de 31,80% para 18,92%, no período de 2021 até 2026. Quando considerado apenas o déficit, o percentual cai de 45,60% para 39,83%,

**Tabela 5 — Comparativo da participação % das despesas primárias  
Metodologia Atual x Proposta**

Ano	Metodologia Atual				Metodologia Proposta				
	Limite	Benef. RGPS	Pessoal	Demais	Limite	Déficit		Pessoal	Demais <sup>2</sup>
						RGP S	RPPS <sup>1</sup>		
2016	1.168.261,1	44,58	17,71	<b>37,71</b>	779.400,8	19,21	7,37	16,89	<b>56,53</b>
2017	1.252.375,9	44,58	18,25	<b>37,17</b>	835.517,6	21,84	7,93	17,26	<b>52,98</b>
2018	1.289.947,2	44,37	17,31	<b>38,32</b>	860.583,1	22,68	8,17	16,44	<b>52,71</b>
2019	1.346.575,8	46,51	18,52	<b>34,97</b>	898.362,7	23,73	8,72	17,37	<b>50,19</b>
2020	1.391.955,5	48,33	17,74	<b>33,93</b>	928.637,6	29,53	6,68	16,68	<b>47,11</b>
<b>2021</b>	<b>1.421.604,1</b>	<b>49,55</b>	<b>18,65</b>	<b>31,80</b>	<b>948.417,5</b>	<b>30,25</b>	<b>6,70</b>	<b>17,45</b>	<b>45,60</b>
2022	1.471.360,2	51,32	20,98	<b>27,70</b>	981.612,2	27,47	7,45	19,54	<b>45,54</b>
2023	1.522.857,9	52,39	21,80	<b>25,81</b>	1.015.968,6	27,31	7,83	20,21	<b>44,65</b>
2024	1.576.157,9	53,86	22,68	<b>23,46</b>	1.051.527,5	27,47	8,20	20,93	<b>43,41</b>
2025	1.631.323,4	55,28	23,44	<b>21,28</b>	1.088.330,9	28,14	8,55	21,53	<b>41,78</b>
<b>2026</b>	<b>1.688.419,7</b>	<b>56,87</b>	<b>24,21</b>	<b>18,92</b>	<b>1.126.422,5</b>	<b>29,08</b>	<b>8,95</b>	<b>22,14</b>	<b>39,83</b>
2027	1.747.514,4	58,54	25,00	<b>16,47</b>	1.165.847,3	30,07	9,33	22,75	<b>37,85</b>
2028	1.808.677,4	60,35	25,78	<b>13,86</b>	1.206.652,0	31,28	9,32	23,37	<b>36,03</b>
2029	1.871.981,1	62,27	26,57	<b>11,15</b>	1.248.884,8	32,57	9,30	23,98	<b>34,15</b>
2030	1.937.500,5	64,36	27,37	<b>8,27</b>	1.292.595,8	34,11	9,23	24,59	<b>32,07</b>
2031	2.005.313,0	66,50	28,17	<b>5,34</b>	1.337.836,6	35,64	9,18	25,20	<b>29,98</b>
2032	2.075.498,9	68,73	29,05	<b>2,22</b>	1.384.660,9	37,35	9,07	25,92	<b>27,66</b>
2033	2.148.141,4	71,02	29,93	<b>-0,94</b>	1.433.124,0	39,05	8,98	26,64	<b>25,33</b>
2034	2.223.326,4	73,41	30,81	<b>-4,22</b>	1.483.283,4	40,94	8,81	27,36	<b>22,89</b>
2035	2.301.142,8	75,76	31,69	<b>-7,45</b>	1.535.198,3	42,71	8,69	28,08	<b>20,51</b>

Obs.: 1) Inclui o déficit das pensões deixadas pelos militares da União. 2) Exclui as despesas com inativos civis e pensionistas.

(2) Demais Despesas Obrigatórias e Despesas Discricionárias



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trata-se de estudo provocativo para que a matéria possa ser considerada como proposta para aperfeiçoamento das normas da EC nº 95/2016 no contexto da política fiscal.

Espera-se da regra fiscal ~~do teto que limita a despesa primária~~ que aponte um caminho ~~que garante~~ capaz de garantir a solvência da dívida pública, que seja viável e seguro e que tenha credibilidade. Para esse desiderato, no entanto, sugerimos alguns aperfeiçoamentos, destacando-se, dentre outros<sup>8</sup>, o ajuste metodológico quanto ao cômputo das receitas e despesas previdenciárias analisado nesse trabalho.

A reforma da previdência, aprovada no final de 2019 com o propósito principal de reduzir o déficit previdenciário, pode apresentar ganhos que devem ser aproveitados pelo Poder Público. A possibilidade de elevar as despesas em virtude da redução do ritmo de crescimento do déficit dos regimes de previdência permitirá ao governo maior liberdade de atuação para alavancar a economia.

A sujeição ao limite de despesas primárias apenas do déficit previdenciário, ao invés de considerar toda a despesa com pagamento de benefícios, parece ser mais razoável e condizente com a pretensão de autonomia dos regimes.

A ideia é submeter ao teto de gastos apenas as despesas que sejam de responsabilidade da União, ou melhor, que representem o esforço do Estado para a realização de seus objetivos e cumprimento de suas obrigações.

Importante ressaltar que as receitas de contribuições previdenciárias não podem ser utilizadas para outra finalidade que não aquela determinada pela Constituição, sendo que a União é mera gestora desses recursos. Os regimes de previdência devem ser financeira e atuarialmente equilibrados, isto é, as receitas devem ser suficientes para suportar as despesas. Somente quando as receitas próprias são insuficientes é que cabe à União suprir o déficit com recursos do Tesouro (de toda a sociedade), garantindo o pagamento dos benefícios previdenciários, o que justifica que apenas essa parcela seja considerada no teto.

---

<sup>8</sup> Foram citados o acionamento preventivo e prudencial das medidas de contenção de novas despesas obrigatórias e a revisão do método de correção do limite para absorver, ao menos em parte, o crescimento econômico, o que permitirá ampliar investimentos e serviços públicos.



Dito de outra forma, a União arrecada contribuições sociais dos trabalhadores e empregadores para pagamento de benefícios previdenciários. Como essas receitas são insuficientes, a União deve complementar o pagamento com seus próprios recursos.

A sistemática proposta ~~\_, também, \_~~ permite adicionalmente que os efeitos da reforma previdenciária sejam revelados. Se ~~a reforma~~ for exitosa, os ganhos poderão mitigar a acentuada redução do espaço fiscal das demais despesas que decorre da rigidez do atual método de correção. As projeções mostram, ~~de por~~ outro ~~modo~~, que a nova metodologia não elimina a ~~possibilidade-necessidade~~ de se alterar o método de correção do NRF antes mesmo de 2026, para que se possa levar em conta, ao menos em parte, o crescimento econômico e populacional.

Para estabelecer que apenas o déficit previdenciário dos diversos regimes fique sujeito ao teto de gastos deverá ser aprovada uma emenda constitucional, precedida de uma discussão cuidadosa e abrangente de todos os aspectos fiscais, evitando-se contrariar expectativas em torno da única<sup>9</sup> regra que ainda mantém atributos de avalista e garantidora de uma trajetória futura sustentável da dívida pública.

---

<sup>9</sup> Em relação às demais regras fiscais: a) não existe limite determinado para a dívida; b) a meta de resultado primário encontra-se fixada em níveis deficitários, sendo que as medidas de correção se restringem às despesas discricionárias; c) a regra de ouro segue sendo afastada, sem acionar quaisquer medidas de correção; d) as regras de neutralidade e compensação orçamentária da LRF são pouco observadas, e não tem impedido os aumentos de despesa e renúncias de receita.