

## REFORMAS GÊMEAS: O NOVO REGIME FISCAL E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

*Pedro Fernando Nery<sup>1</sup>*

A PEC do teto de gastos (Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016<sup>2</sup>) congela a despesa total do governo federal em termos reais por 20 anos (Novo Regime Fiscal). O teto será anualmente reajustado pela inflação (passados 10 anos outro indexador será escolhido). Podemos dizer que a reforma da Previdência é irmã gêmea da reforma fiscal.

Isso porque a despesa previdenciária cresce aceleradamente em termos reais. Para as despesas federais caberem no teto, outras despesas deverão ser reduzidas na mesma magnitude. Se cumprir o teto, o governo não poderá mais recorrer ao aumento do endividamento ou da arrecadação para cobrir suas despesas primárias<sup>3</sup>.

Assim, **com o teto, o crescimento da despesa previdenciária obrigaria o governo a cortes profundos em diversas outras áreas**, o que tornaria a reforma da Previdência mais urgente. Nas palavras do relator da PEC do teto na Câmara, Deputado Darcísio Perondi, o novo regime fiscal “*não sobrevive sem a reforma da Previdência (...) É uma dependência biológica entre os pulmões e o coração, um não vive sem o outro.*”<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Mestre e Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: [pfnery@senado.leg.br](mailto:pfnery@senado.leg.br)

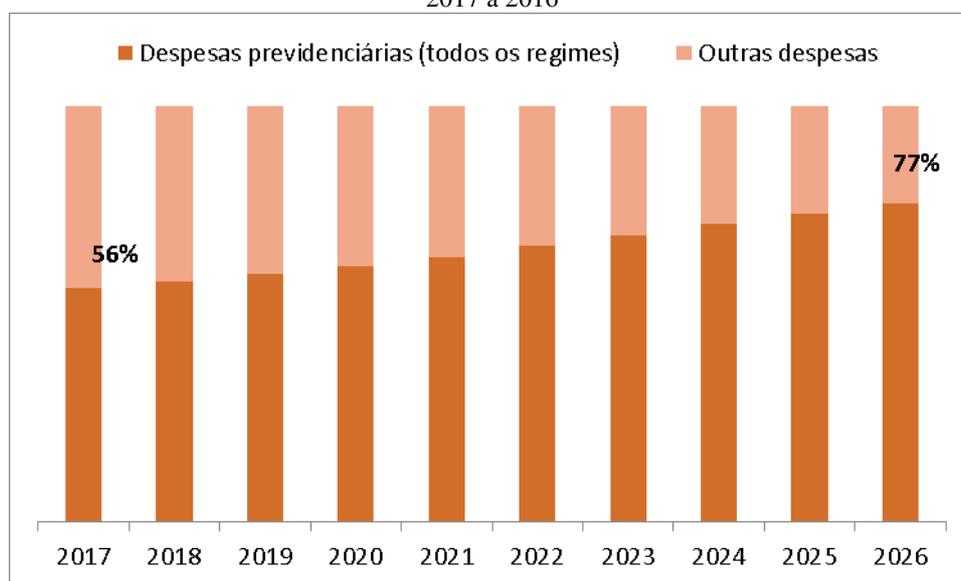
<sup>2</sup> Na Câmara, a matéria tramitou como PEC 241/2016.

<sup>3</sup> Evidentemente que a criação ou aumento de tributos não está proibida, mas elas serviriam, pelo menos nos dez primeiros anos do Novo Regime Fiscal, para melhorar o resultado primário: a princípio reduzindo o déficit e posteriormente gerando um superávit. Em verdade, a estabilização da relação dívida e PIB é o objetivo da proposta.

<sup>4</sup> <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/10/so-nao-vai-ter-ganho-real-mas-e-reajuste-diz-perondi-sobre-pec-do-teto-dos-gastos-publicos-7729952.html>.

O Gráfico 1, abaixo, apresenta um exercício do impacto, com a vigência do teto, do crescimento da despesa da Previdência nas outras despesas do governo federal. Consideramos 2017 o primeiro ano da aplicação integral do teto<sup>5</sup>. Sem mudanças, a participação dos gastos previdenciários no gasto total da União passaria gradualmente de cerca de 55% em 2017 (um valor já alto) para cerca de 75% em 2026.

Gráfico 1 – Participação de despesa previdenciária na despesa primária da União com teto de gastos – 2017 a 2026



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de projeções atuariais do PLDO 2017<sup>6</sup>.

Isso quer dizer que, com o teto e sem reforma da Previdência, todas as despesas primárias do governo federal (excluída a Previdência) que em 2017 deveriam caber em 45% do orçamento, deverão caber em apenas 25% em 2026 – quase a metade. O corte em várias áreas deverá ser ainda maior, uma vez que outras despesas com elevada participação no gasto da União também não podem ser reduzidas, como a com o funcionalismo<sup>7</sup>. Este resultado coaduna com a visão de Paulo Tafner, um dos principais especialistas em Previdência do país, para quem o problema fiscal existente no Brasil é na essência um problema previdenciário.

<sup>5</sup> Na primeira semana de outubro o governo indicou que o teto só valeria para as áreas de saúde e educação a partir de 2018. Não consideramos essa mudança em relação à proposta original neste exercício, o que afeta os valores absolutos estimados, mas não a tendência do resultado.

<sup>6</sup> Observamos que é possível que para o RPPS civil as projeções atuariais contidas no PLDO para os primeiros anos estejam superestimadas. Dessa forma, as estimativas do Gráfico 3 podem estar viesadas para cima nos primeiros anos, ainda que a tendência em médio e longo prazo seja semelhante.

<sup>7</sup> Diante desse cenário, alguns especialistas defendem que a PEC seja modificada para que seja dado um tratamento mais duro às despesas com funcionalismo, incluindo congelamento real de salários. Ver, entre outros <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1817880-para-analistas-teto-precisa-de-limite-para-despesa-com-pessoal.shtml?cmpid=compfb> e <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-13-anos-salario-do-servico-publico-subiu-tres-vezes-mais-que-o-privado,10000079369>.

Em verdade, **mesmo com a reforma da Previdência o resultado pode ser próximo ao apresentado no Gráfico** já que, para respeitar o planejamento das famílias de acordo com as regras vigentes, bem como para atenuar a oposição à reforma, a reforma da Previdência possui regras de transição para que as mudanças sejam graduais no tempo.

Figura 1 – Grécia: “O homem que chora” (2015)<sup>8</sup>



Figura 2 – Aposentados depredam ônibus da polícia em protesto de outubro de 2016<sup>9</sup>



Observe que o panorama aqui apresentado destoa de uma das principais conclusões tipicamente colocada no debate a respeito das consequências de não fazer a reforma da Previdência: a de que o pagamento dos benefícios seria comprometido. Segundo o Presidente Temer, os pagamentos poderiam ser interrompidos já em 10 anos<sup>10</sup>. Avaliamos que a despesa com benefícios é muito protegida no país e antes que uma situação extrema de interrupção de pagamentos fosse verificada (como ocorreu em

<sup>8</sup> <http://economia.uol.com.br/noticias/afp/2015/07/03/o-homem-que-chora-a-comovente-historia-do-aposentado-grego.htm>

<sup>9</sup> <http://wtop.com/world/2016/10/pepper-spray-fired-at-greek-retirees-in-anti-austerity-rally/>

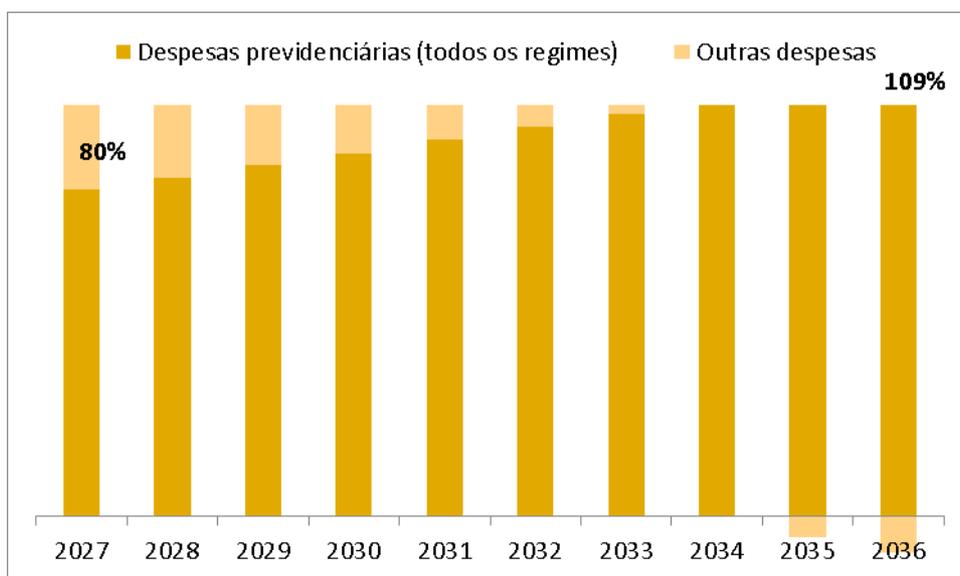
<sup>10</sup> <http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/um-dado-para-convencer-sobre-reforma-da-previdencia.html>

Portugal e na Grécia, ilustradas na Figura 1 e 2), outras despesas importantes, mas menos protegidas, do governo federal é que seriam cortadas.

A partir de 2026 o teto poderá ser reajustado por outro indicador diferente da inflação, como o crescimento do PIB, atenuando os efeitos do crescimento da despesa previdenciária. Como ilustração, apresentamos no Gráfico 2, tal qual o Gráfico anterior, a tendência de participação do gasto previdenciário nos últimos 10 anos do teto, caso não haja mudança de indexador.

Ressaltamos que este exercício é meramente ilustrativo, com o intuito de evidenciar a tendência de participação do crescimento da despesa previdenciária no total da despesa primária. A estimativa é sensível aos parâmetros escolhidos pelo governo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (2017).

Gráfico 2 – Participação de despesa previdenciária na despesa primária da União com teto de gastos – 2027 a 2036



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de projeções atuariais do PLDO 2017.

Evidentemente o cenário apresentado no Gráfico 2 é improvável: tanto o indexador quanto a legislação previdenciária seriam modificados antes de ele se concretizar. Entretanto, o exercício sugere que sem a reforma o efeito sobre outras políticas públicas e o investimento público seria devastador. Anedoticamente, neste cenário ilustrativo, a partir de meados da década de 2030 chegaríamos ao extremo da União pagar apenas despesas previdenciárias (na ausência de reformas, mudança do indexador e com o teto sendo estritamente cumprido).

O teto atenua dois canais importantes pelos quais o crescimento da despesa previdenciária afeta o crescimento da economia: a pressão sobre uma carga tributária distorcida e a pressão altista sobre os juros decorrente de riscos de insolvência.

Entretanto, o impacto via redução do investimento público seria exacerbado, bem como se amplificaria a compressão de outras rubricas melhor posicionadas para reduzir a pobreza e a desigualdade de renda. Este seria a concretização do cenário de “**canibalização dos gastos sociais**”<sup>11</sup>.

## **Descumprimento do teto e Previdência**

Chegamos a outro ponto sobre a interação do teto do gasto com a Previdência. Até agora, nesta discussão, consideramos que o teto seria respeitado e que, por isso, **o crescimento da despesa previdenciária obrigaria reformar a Previdência e/ou promover profundos ajustes nas políticas públicas e investimentos de despesa discricionária.**

Entretanto, outro cenário provável é que a União não consiga cumprir o teto, o que acarretaria nas vedações previstas pela PEC 55/2016 até que o limite fosse reestabelecido. Essas vedações incluem inicialmente reajustes a remunerações do serviço público, criação de cargos e admissão de pessoal, entre outros itens afetos ao funcionalismo.

Todavia, o relatório do Deputado Darcísio Perondi, aprovado na Câmara dos Deputados, criou uma última vedação adicional: o aumento real do salário mínimo. Esta possibilidade também constava da proposta de reforma fiscal do Ministro da Fazenda Nelson Barbosa apresentada ainda no governo Dilma Rousseff (Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257, de 2016).

Como dois terços dos benefícios previdenciários estão hoje atrelados ao salário mínimo, esta vedação atingiria diretamente a Previdência Social, ao proibir a prorrogação da política de valorização do salário mínimo ou política semelhante. Atualmente, o salário mínimo é reajustado segundo a inflação do ano anterior e o crescimento do PIB de dois anos antes, componente real da formula (Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015). Esta fórmula tem vigência até 2019.

---

<sup>11</sup> Proposto por Fabio Giambiagi. Ver: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579\\_665784.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579_665784.html).

Assim, **caso o teto não seja respeitado e as medidas de contenção de gastos via funcionalismo não sejam suficientes, o reajuste dos menores benefícios da Previdência seria afetado**. Desta forma, sem a reforma da Previdência, que eleva a chance de descumprimento do teto, a PEC do teto garante parcialmente uma espécie de “reforma automática”.

Desta forma, resumidamente, temos dois cenários de interação entre o teto e a Previdência:

*Cenário 1: teto é respeitado*

- O crescimento acelerado das despesas previdenciárias obrigará a reforma da Previdência; e/ou
- O crescimento acelerado das despesas previdenciárias reduzirá substancialmente o espaço fiscal para políticas públicas e investimentos financiados por despesas discricionárias.

*Cenário 2: teto não é respeitado*

- Reajustes reais do salário mínimo são vedados, atenuando parte do crescimento da despesa da Previdência.

Ainda, como o crescimento esperado para as despesas previdenciárias é decorrente principalmente da transição demográfica, e não apenas do aumento do salário mínimo, é plausível que elementos dos dois cenários sejam observados (reforma da Previdência; redução de despesas discricionárias; e reajustes apenas nominais aos menores benefícios da Previdência).

Novembro/2016

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário  
Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 4

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

NERY, P. F. Reformas Gêmeas: o Novo Regime Fiscal e a Reforma da Previdência. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro/2016 (**Boletim Legislativo nº 52, de 2016**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 1º de novembro de 2016.