

A PREVIDÊNCIA TEM *DEFICIT* OU *SUPERAVIT*?
CONSIDERAÇÕES EM TEMPOS DE “CPMF DA PREVIDÊNCIA”

Pedro Fernando Nery¹

*Sobre este tema, recomendamos a leitura de publicação mais recente:
o Texto para Discussão nº [219](#), de 2016 (perguntas 151 a 176)*

Resumo: Neste boletim, discutimos o resultado da Previdência Social, no contexto de recriação da CPMF para cobrir suas despesas. Discutimos objetivamente a popular tese de que a Previdência seria superavitária, e não deficitária, enfatizando os argumentos usualmente levantados em relação à aposentadoria rural; às contribuições sociais; à dívida ativa, fraudes e sonegações; às desonerações da folha e renúncias tributárias; a benefícios assistenciais; e à previdência dos servidores da União. Concluímos apresentando a participação da Previdência no orçamento de 2016, indicando que, seja qual for a forma de contabilidade do Regime Geral (deficitário ou superavitário), as despesas previdenciárias constituem um grande desafio perante a transição demográfica.

1 Introdução

O governo anunciou em meados de setembro a recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), talvez a proposta mais controversa no âmbito do pacote fiscal destinado a contornar o *deficit* primário de R\$ 30 bilhões, segundo a proposta orçamentária para 2016 enviada ao Congresso Nacional. Ao contrário da antiga CPMF, que era destinada ao financiamento da Saúde, a nova contribuição se destinaria a cobrir o *deficit* da Previdência Social².

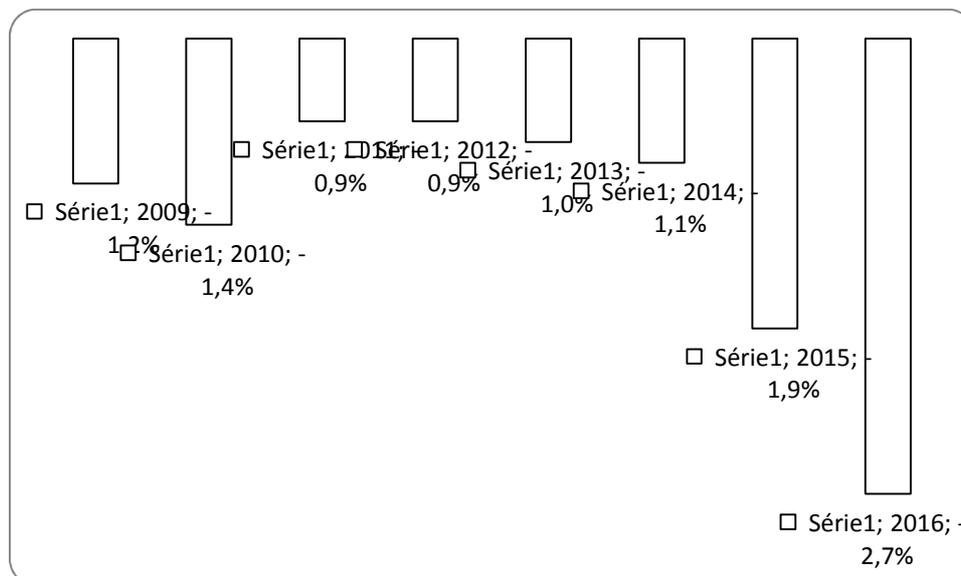
O cenário é realmente desafiador para as contas públicas. Estimamos que o *deficit* divulgado para Regime Geral de Previdência Social (RGPS, o regime operado pelo

¹ Mestre e Doutorando em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: pfnery@senado.leg.br.

² Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2015. Inicialmente, especulou-se que a “nova CPMF” se chamaria “CPPrev” (ou CP-Prev): este nome não consta da PEC.

INSS) como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) triplicará em 2016 quando comparado com apenas dois anos atrás, em 2013, passando de 0,9% para impressionantes 2,7% do PIB³ (vide Gráfico 1).

Gráfico 1 – Deficit do RGPS como proporção do PIB – 2009 a 2016



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional. *Elaboração própria.*

Diante dessa trajetória, mudanças têm sido sugeridas na Previdência Social⁴. Dando continuidade às reformas implementadas nas últimas duas décadas, o governo tentou neste ano alterar por medida provisória as regras de pensão por morte⁵, fracassando parcialmente em suas pretensões. O debate sobre a Previdência continuou no Congresso Nacional com outra medida provisória⁶ estabelecendo a fórmula 85/95 progressiva para as aposentadorias por tempo de contribuição, com o intuito de

³ Para o PIB de 2015 e de 2016, as estimativas são baseadas nas expectativas do Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central do Brasil (7 de setembro de 2015).

⁴ Neste texto, por simplificação, os termos RGPS, INSS e Previdência são usados quase que indistintamente: o leitor não deve se ater a este detalhe para compreendê-lo.

⁵ Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014. Ver: Boletim Legislativo nº 21, de 2015. *Análise da MP nº 664, de 2014: Alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol21>.

⁶ Medida Provisória nº 676, de 18 de junho de 2015. Ver: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv676>.

atenuar o movimento de “contrarreforma” representado pela criação dessa fórmula (sem progressividade) com a aprovação de uma emenda à MP nº 664/2015⁷.

Tais dificuldades espelham em opinião compartilhada no debate político nacional, posicionando-se contrariamente a essas iniciativas do governo ao alegar-se **que, na verdade, não existiria deficit na Previdência**. Tal tese, de que o *deficit* da Previdência é uma “falácia” ou um “mito”, repete-se há muitos anos⁸. Assim, o objetivo deste boletim é apresentar e discutir os argumentos dos que defendem não haver *deficit* na Previdência Social. Mostraremos também que, seja qual for a forma de contabilização das receitas e das despesas da Previdência, a transição demográfica pelo qual país passa é veloz e significativa, se apresentando como um grande desafio para a economia do país.

2 À espera de uma solução estrutural: a nova CPMF como solução conjuntural para a Previdência

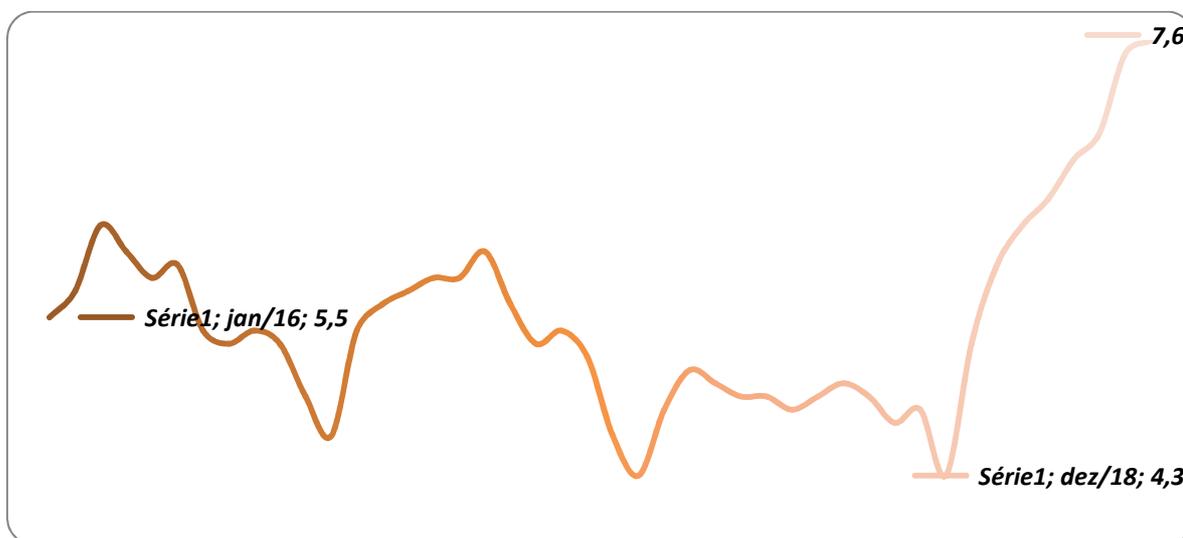
Conforme anunciado pelo governo, a “nova CPMF” seria provisória, destinada a compensar um problema *conjuntural* de perda de arrecadação da Previdência com a recessão. Como a Previdência pública é financiada, por repartição, pela contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, a queda do emprego formal afeta diretamente os cofres do INSS (vide Gráficos 2 e 3).

De acordo com o IBGE, a taxa de desemprego subiu 77% entre dezembro de 2014 e agosto de 2015 (de 4,3% para 7,5%). Concomitantemente, segundo o Tesouro Nacional, nos seis primeiros meses deste ano, a receita da contribuição previdenciária caiu 4,2% em comparação com o mesmo período de 2014. Enquanto isso, as despesas com benefícios subiram 2,7%, ampliando o *deficit* em quase 30% (de R\$ 31,2 bilhões para R\$ 40,4 bilhões de janeiro a julho). O problema deve-se agravar já que há defasagem na evolução dos indicadores de emprego em relação ao PIB, que pode cair não apenas em 2015, mas também em 2016.

⁷ Ver: Boletim Legislativo nº 31, de 2015. *Fator Previdenciário ou Fórmula 85/95? A construção de uma alternativa*. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol31>. Em 23 de setembro de 2015, o Congresso Nacional manteve veto presidencial à emenda.

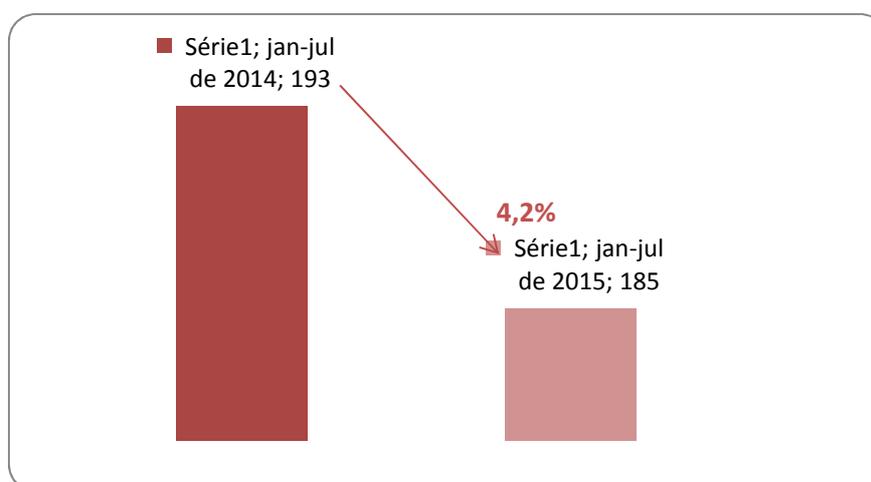
⁸ Este foi um pontos mais próximos do consenso no Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), de 2007, que deveria “*subsidiar a elaboração de proposições legislativas*” “*com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social*”, conforme o Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007.

Gráfico 2 – Taxa mensal de desemprego metropolitano no Brasil (%) – jan./2012 a ago./2015



Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego (PME) do IBGE. *Elaboração própria.*

Gráfico 3 – Arrecadação da contribuição previdenciária de janeiro a julho – 2014 e 2015 (Em R\$ bilhões de 2015)



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional. *Elaboração própria.*

Espera-se nas próximas semanas ou meses a apresentação de alguma outra proposta que aderece da questão previdenciária de maneira mais *estrutural*, que não seja

provisória como a CPMF⁹. O Ministro da Fazenda Joaquim Levy¹⁰ e a própria Presidenta Dilma Rousseff¹¹ manifestaram nos últimos dias simpatia pela instituição de uma **idade mínima** para a aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS (“limite de idade”, “regra de acesso”).

Seja no âmbito das discussões da nova CPMF ou da instituição da idade mínima, a tese de que não existe *deficit* na Previdência e que ela em verdade seria superavitária deverá ser levantada com frequência e com veemência, como costuma ser, por entidades de classe¹², advogados previdenciários, segurados e agentes políticos. A seguir, esclarecemos os principais argumentos desta tese, que, em linhas gerais, têm um fio condutor comum: a defesa de que contabilidade do INSS para o Regime Geral de Previdência Social deveria incluir outras receitas e excluir certas despesas. Tais alterações levariam a apuração de um *superavit* na Previdência (contrariamente ao apresentado no Gráfico 1).

3 Os argumentos que negam a existência de *deficit* na Previdência

Argumento 1: “As despesas com a Previdência rural deveriam ser excluídas da contabilidade do Regime Geral de Previdência Social”

Um dos principais argumentos da “Previdência superavitária” é que não haveria *deficit* se a clientela rural fosse retirada da contabilidade do INSS, e fosse financiada por

⁹ O governo deve aguardar a conclusão do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, criado pelo Decreto nº 8.443, de 30 de abril de 2015, e efetivamente instalado no último dia 2 de setembro de 2015. O fórum conta com representantes “dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Poder Executivo federal” e deve analisar o estabelecimento da idade mínima (conforme Art. 2º, I, d, do referido Decreto).

¹⁰ “*Isso é justo e isso é muito importante, principalmente quando a gente sabe cada vez a população vai viver mais tempo*”. Entrevista concedida no dia 9 de setembro de 2015 ao Jornal da Globo. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/09/joaquim-levy-e-entrevistado-no-jg.html>.

¹¹ “*Dilma: Nós ganhamos quatro anos e meio de expectativa de vida. Nós estamos tendo menos jovens e mais velhos. Então nós temos necessariamente que adaptar a essa nova realidade. Valor: Cá entre nós presidente, a pessoa com 60 anos de idade está muito bem para trabalhar. Dilma: Eu também acho. Eu estou com 67*”, Entrevista concedida no dia 9 de setembro de 2015 ao Valor PRO. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4216368/dilma-se-compromete-com-meta-fiscal-veja-integra-da-entrevista>.

¹² Dentre essas, destaca-se a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) com sua publicação anual, *Análise da Seguridade Social*. A versão mais recente foi lançada em julho de 2015, a respeito do ano de 2014. Disponível em: http://www.anfip.org.br/publicacoes/20150713162859_Analise-da-Seguridade-Social-2014_13-07-2015_20150710-Anlise-Seguridade-2014-Verso-Final.pdf

outra fonte. Normalmente, a lógica do argumento é que o aposentado rural não contribui diretamente para o sistema (sobre a folha), mas recebe o benefício dele. Até julho, essas despesas somaram R\$ 54 bilhões.

Inicialmente, cabe ressaltar que a queda da arrecadação da Previdência urbana pode desafiar a noção da Previdência urbana ser superavitária, como aconteceu nos últimos anos. Isto é, mesmo com a exclusão do segurado rural do Regime Geral, a chamada Previdência urbana pode ter *deficit* nos próximos anos, devido às trajetórias de aumento da despesa e queda da receita.

A lógica de um seguro: subgrupos superavitários e subgrupos deficitários

Embora seja conveniente para justificar uma Previdência superavitária, a lógica de exclusão dos rurais, ao retirar uma clientela que traz pouca arrecadação e muita despesa, esbarra em outras questões. A existência, em um seguro, de um subgrupo que apresenta mais “sinistros” e menos arrecadação é absolutamente natural. Pode-se fazer uma analogia com o subgrupo de pacientes com câncer em um plano de saúde ou o de homens jovens em um seguro de carro, que apresentam maior ocorrência de sinistros. O “*deficit*” em um grupo é compensado pelo “*superavit*” de outro, fazendo parte da lógica do seguro.

Nesse sentido, a Previdência Social constitui um seguro, como indica o próprio nome do INSS: o Instituto Nacional do Seguro Social. Este “seguro social” é formado por subgrupos “superavitários”, que na média têm arrecadação maior do que sua despesa, e subgrupos “deficitários”, que na média têm despesa maior do que a arrecadação. Exemplo de outras divisões que podem ser feitas nesse sentido, como a do segurado urbano versus rural, incluem homens versus mulheres e estados do Norte/Nordeste versus estados do Centro-Sul.

As mulheres vivem mais do que os homens, mas contribuem por menos tempo. A população dos estados do Norte/Nordeste é mais jovem que a dos estados do Centro-Sul. A contabilidade do “INSS masculino” ou do “INSS Norte/Nordeste” talvez fosse superavitária, mas, evidentemente, excluir mulheres ou estados do Centro-Sul da contabilidade do Regime Geral não faria sentido. De maneira parecida, o país escolheu que o trabalhador rural também consta do nosso seguro social na Previdência – uma escolha que consta da própria Constituição.

O rural contribuiu ou não para a Previdência?

A justificativa para a aposentadoria rural ser um benefício previdenciário e não assistencial, fato questionado quando se nega o *deficit*, é que existe uma contribuição do trabalhador rural, embora ela não se dê pela folha de pagamento. Conforme o § 8º do art. 195 da Constituição:

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Nesse sentido, afirmou o Ministro da Previdência Social, Carlos Gabas, em audiência realizada em setembro no Congresso Nacional¹³:

Inclusive, já vi sindicalistas, dizendo o seguinte: “Olha, tinha que acabar com essa aposentadoria rural, porque o cara não contribui, nunca contribuiu”. Isso não é verdade. A contribuição é diferenciada: não é sobre folhas de salários, porque não há folhas de salários, mas, na comercialização, seja diretamente, seja por substituição tributária, há uma contribuição quando há produção.

Consequências da exclusão do rural do RGPS

Há preocupação com o que significaria na prática a exclusão dos rurais do RGPS e o tratamento do benefício rural como um benefício assistencial. Ao contrário das entidades sindicais do meio urbano, simpáticas à medida, ela não encontra apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Também em audiência pública realizada no Congresso em setembro, disse o representante da Contag:

Sempre se utiliza o argumento de que os rurais não contribuem, de que são totalmente deficitários dentro da Previdência, para tentar colocar essa questão e limitar ainda mais o direito de aposentadoria que está disponibilizado no campo hoje. (...) toda vez em que se quer retirar

¹³ 3ª Reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 676. Audiência realizada em 9 de setembro de 2015. Notas taquigráficas disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3877>

direito dos trabalhadores rurais, vem a cantilena de que eles não contribuem, de que são deficitários, etc¹⁴.

Cabe ressaltar ainda que a exclusão do segurado rural do Regime Geral poderia acentuar o caráter regressivo da Previdência brasileira. Mesmo com a atual inclusão do rural, segundo o Ipea (2012), a Previdência é no Brasil uma fonte *concentradora* de renda, responsável por 18% da desigualdade de renda do país¹⁵.

Isso não implica, porém, que não haja problemas na Previdência rural, como os conhecidos problemas de gestão, em relação **à sonegação e à comprovação de direito ao benefício**. Medidas adereçando essas questões são esperadas para os próximos meses¹⁶.

Argumento 2: “As receitas de contribuições sociais da Seguridade Social, como a Cofins e a CSLL, deveriam ser incluídas na contabilidade do Regime Geral de Previdência Social”

Pelo lado da receita, o principal argumento para negar o *deficit* é que deveriam ser vinculadas e contabilizadas como receita do INSS a arrecadação da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), usadas hoje para cobrir o *deficit*. A incorporação desses tributos ao INSS aumentaria a receita, sem contrapartida de aumento despesa, transformando o RGPS em superavitário.

A alegação é que esses tributos, que somaram R\$ 160 bilhões até julho, deveriam pertencer à Previdência porque são contribuições constitucionalmente destinadas à Seguridade Social, mas foram desviados por conta da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

¹⁴ Fala do Sr. Ivaneck Perez Alves, assessor jurídico da Contag, na 2ª Reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 676. Audiência realizada em 2 de setembro de 2015. Notas taquigráficas disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3833>

¹⁵ IPEA (2012). A Década Inclusiva (2002-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do IPEA n. 155.

¹⁶ “Levy defende revisão mais ampla de regras da Previdência”. *O Estado de São Paulo*, 23 de setembro de 2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,levy-defende-revisao-mais-ampla-de-regras-da-previdencia,1767681>

Seguridade e Previdência são a mesma coisa?

Uma primeira observação que deve ser feita é a de não confundir a Previdência com a Seguridade Social: aquela é parte desta. A Seguridade engloba, além da Previdência, também a Saúde e a Assistência Social. Necessariamente, uma fatia maior das contribuições sociais para a Previdência significaria uma fatia menor para a Saúde e a Assistência Social – certamente áreas mais carentes de recursos.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a Previdência

Da mesma forma, o fim da DRU deixaria inicialmente sem recursos outras despesas da União. Falta a este argumento justificar que outras despesas deveriam ser cortadas para permitir a “revinculação” (exemplo: educação, investimento público).

Cumprir observar também que o crescimento da arrecadação dos tributos objetos da DRU, tanto em relação à alíquota quanto à base, é fruto da própria desvinculação. Contribuições como a Cofins e a CSLL foram fortalecidas pelas sucessivas possibilidades de desvinculação, já que, contrariamente a impostos com o Imposto de Renda ou Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), não precisam ter arrecadação compartilhada com estados ou municípios¹⁷.

Assim, a noção de que recursos da Previdência, ou da Seguridade como um todo, são “desviados” por meio da DRU pode ser considerada ingênua e deveria levar em conta que, sem a DRU, essas contribuições jamais teriam o valor que têm hoje. O crescimento dessas contribuições foi estimulado pela maior flexibilidade no seu uso: não fosse assim, provavelmente a União preteriria esta forma de arrecadação.

Cabe ressaltar ainda que a existência da DRU como mecanismo de flexibilização do orçamento é absolutamente legítima, fruto de sucessivas aprovações de emendas constitucionais no Congresso Nacional¹⁸. Por outro lado, também não há impedimento para que os recursos desvinculados “voltem” à Seguridade. Segundo Alvares (2011)¹⁹: “A possibilidade de troca de fontes de recursos enfraquece o argumento de que a DRU

¹⁷ Ver o artigo do Consultor Legislativo Fernando Álvares: ÁLVARES, F. O que é e para que serve a desvinculação das receitas da União (DRU). *Brasil, Economia e Governo*. 5 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru/>

¹⁸ Atualmente, tramita a Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2015, que prorroga a DRU até 2023.

¹⁹ Ver nota 15.

reduz os gastos sociais: o que se retira por meio da DRU pode voltar para aquela área por meio de alocação de recursos orçamentários livres”.

As contribuições sociais já “cobrem” o *deficit*

Na atual forma de apresentação das contas do Regime Geral, as contribuições sociais já cobrem o *deficit*, isto é, elas já são usadas para o pagamento dos benefícios previdenciários. Por isso, alguns consideram este debate “estéril” porque não se defende necessariamente que esses tributos sejam usados para pagar as contas da Previdência, porque eles já o são, mas apenas que a forma de apresentação da contabilidade do INSS mude.

Assim, ao se considerar essas receitas como receitas do RGPS, em vez de elas “cobrirem” o *deficit*, o *deficit* se transformaria em um *superavit*. A aceitação deste discurso leva à possibilidade de que jamais haja *deficit*, se os tributos usados para financiar a Previdência se transformassem em receitas do Regime. Por exemplo, se a CPMF da Previdência for de fato aprovada para cobrir o rombo nos próximos anos, o mesmo argumento poderia ser usado: se ela fosse considerada arrecadação própria do Regime, o *deficit* que ela veio cobrir não existiria mais.

Por outro lado, os defensores dessa proposta justificam que o atual formato de apresentação das contas do INSS, em que o RGPS aparece deficitário, alimenta um discurso pró-reformas que “cortariam direitos” e por isso a proposta seria meritória, segundo eles.

Tributação e demografia

Ainda que o argumento em relação às contribuições sociais e o *deficit* da Previdência fosse aceito, isto é, se elas fossem vinculadas e aplicadas somente na Previdência, o *deficit* inevitavelmente voltaria a aparecer com o tempo. Isto ocorreria porque a questão previdenciária não é apenas uma questão contábil ou de discurso, mas se deve fundamental à veloz transição demográfica do país. Como será mostrado mais adiante, os brasileiros estão vivendo mais e tendo menos filhos, e este processo vem se dando em um ritmo muito acelerado.

Não há como vincular essas contribuições à demografia. Ainda que se aceite que o Tesouro deve ter uma grande participação no financiamento da Previdência, via Cofins,

CSLL, CPMF, contribuição dos bingos²⁰, ou outra contribuição, nossa capacidade de majoração de tributos ou criação de novos impostos pode não ser suficiente perante à mudança demográfica, sem mudanças nas regras de concessão dos benefícios previdenciários.

A título de ilustração, reportagem da revista *The Economist* apresentou estimativas do demógrafo Bernardo Queiroz, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mostrando que na ausência de reformas, as contribuições sobre a folha de pagamento deveriam subir dos atuais 32% (na soma de empregador e empregado) para 86% em 2050 a fim de cobrir os benefícios²¹. Cabe observar que tal majoração da carga sobre a folha jamais seria viável, porque alíquotas tão altas erodiriam a base de tributação (o nível de emprego) muito antes que se pudesse chegar a essa patamar.

Argumento 3: “Não haveria deficit no Regime Geral de Previdência Social se a dívida ativa do INSS fosse recuperada e fraudes e sonegações combatidas”

Outro argumento usado para justificar que o *deficit* da Previdência seria uma “falácia” ou “mito” é que ele só existiria por conta de irregularidades como fraudes, sonegações e pela não recuperação da dívida ativa do INSS.

De fato, a dívida ativa soma cerca de R\$ 300 bilhões. No entanto, cabe observar que parte dos devedores da Previdência são empresas falidas, isto é, a recuperação desses recursos não é mera questão de vontade. Principalmente, o problema central de apontar a recuperação da dívida ativa como estratégia para sanear as contas da Previdência é que esta estratégia confunde um estoque, a dívida ativa, com um fluxo, o pagamento de benefícios. Se todo este dinheiro de fato pudesse ser recuperado, ele só seria capaz de pagar as despesas com benefícios por cerca de nove meses.

Fraudes e sonegações são indefensáveis e os esforços contra elas e pela recuperação da dívida ativa são absolutamente meritórios, mas, sozinhos, são incapazes de transformar a realidade das contas da Previdência.

²⁰ “Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos”. Conforme o inciso III do art. 195 da Constituição, esta é uma das fontes de financiamento da Seguridade, que pode ser retomada caso se confirme o fim da proibição aos jogos de azar, como cogitado no âmbito do ajuste fiscal.

²¹ Brazil’s pension system: Tick, tock. *The Economist*. 24 de março de 2012. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21551093>

Argumento 4: “Não haveria deficit no Regime Geral de Previdência Social se não houvesse as desonerações sobre a folha de pagamentos e outras renúncias”

Os defensores da tese de que não existe *deficit* na Previdência apontam também para a perda de arrecadação com a recente desoneração da folha de pagamentos e renúncias do Simples, entre outras.

É pertinente ressaltar que a possibilidade de desoneração da folha está prevista na própria Constituição (art. 195, I, *b*, e § 13). A possibilidade de substituir a contribuição sobre a folha por uma sobre a receita ou o faturamento não deveria gerar obrigatoriamente perda de receita para Previdência, o que ocorreria somente com a opção por uma alíquota muito baixa (como foi de fato o que aconteceu nos últimos anos no caso das medidas provisórias de desoneração da folha para setores selecionados).

Entretanto, mesmo essa eventual perda de receita não levaria necessariamente à diminuição do lado das receitas nas contas do INSS, tendo em vista que ela é compensada na apresentação das contas por transferências do próprio Tesouro.

O que se alega é que nessa compensação o Tesouro subestimaria o valor das renúncias. Consoante com o item anterior, ainda que se aceitassem todas essas alegações, é improvável que não houvesse *deficit* se não existissem as renúncias.

Argumento 5: “As despesas com benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada da LOAS e o Bolsa Família, deveriam ser excluídas da contabilidade do Regime Geral de Previdência Social”

Em verdade, este argumento não costuma ser difundido por advogados previdenciários ou entidades de classe, mas é popular entre os segurados.

De fato, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) é operado pelo INSS e não exige qualquer contrapartida de contribuição do beneficiário. No entanto, a despesas com este benefício **não** integram a contabilidade das despesas da Previdência. Isto é, mais gastos com o BPC não tem qualquer efeito para apuração do *deficit* da Previdência.

O mesmo se aplica aos gastos com o Bolsa Família, que sequer é operado pelo INSS. Também não integram a conta da Previdência os benefícios trabalhistas custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), como o seguro-desemprego e o abono salarial.

Argumento 6: “O deficit da Previdência só existe por conta das despesas com aposentadorias e pensões dos servidores públicos (RPPS) e não das despesas do Regime Geral de Previdência Social”

Da mesma forma que o ponto anterior, este é um argumento popular entre os segurados. De fato, a previdência pública (os regimes próprios dos servidores civis e militares da União) é considerada deficitária, mas a contabilidade desses regimes **não se mistura** com a do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que é o efetivamente relacionado com o que é chamado de “*deficit* da Previdência”.

Assim, o que existe em verdade são dois *deficit*: o do RGPS e o dos regimes dos servidores. Este deve ser da ordem de 1,5% do PIB em 2016 (R\$ 70 bilhões), enquanto o do RGPS seria de 2,7%.

Atualmente, após seguidas reformas, o regime próprio de previdência dos servidores civis da União exige idade mínima para aposentadoria, limita os benefícios ao teto do INSS e restringe a integralidade e a paridade (com regras de transição). Mudanças para reduzir o *deficit* dos servidores e a regressividade deste sistema costumam ser sugeridas em relação à alíquota das contribuições dos inativos e às regras do regime dos militares.

4 Considerações finais: o crescimento acelerado das despesas previdenciárias

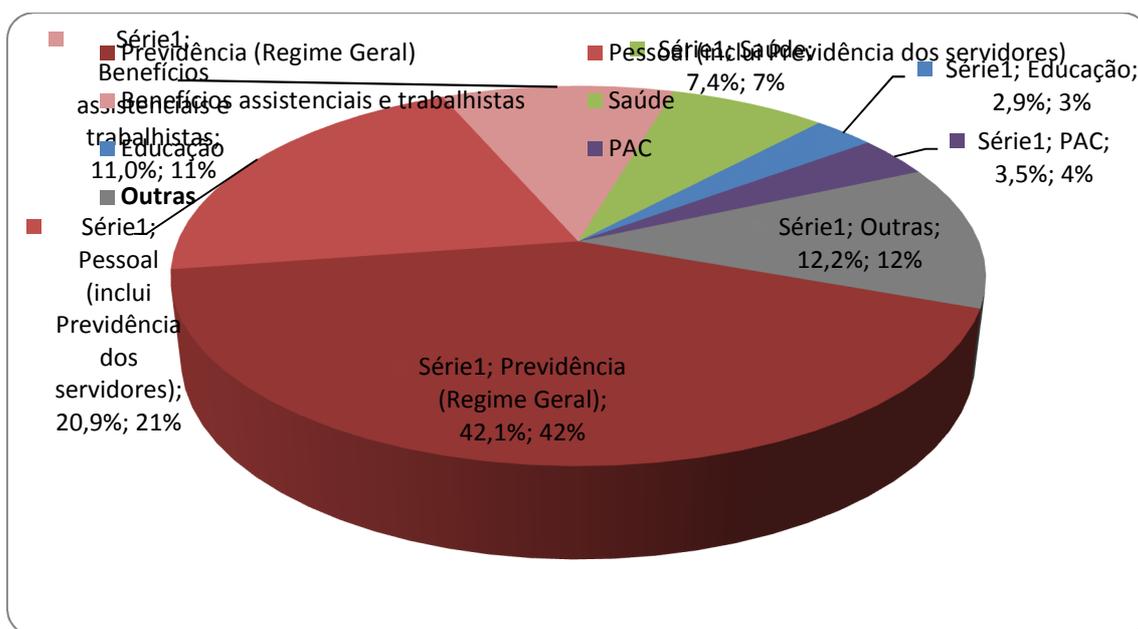
A proposta de recriação da CPMF para pagar temporariamente as despesas da Previdência volta a chamar a atenção para o volume desses gastos, independentemente da forma de apuração das contas do RGPS. Em 2016, segundo a proposta orçamentária enviada pelo governo ao Congresso, as despesas com o Regime Geral de Previdência Social somarão mais de **42%** do total da despesa primária da União²². Outros 21% estão comprometidos com a despesa de pessoal (que inclui os regimes próprios dos servidores civis e militares). O Gráfico 4, a seguir, apresenta essas informações, ilustrando a grande participação da Previdência nos gastos do governo federal.

Benefícios assistenciais e trabalhistas, com o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas), Bolsa Família, Brasil sem Miséria, seguro-desemprego, abono salarial, seguro defeso, entre outros, não integram a conta do RGPS e somam 11%. Sobram apenas cerca de 7% para a saúde, 3% para a educação e 3,5% para o principal programa de investimento do governo federal, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC,

²² Inclui desonerações.

incluindo o Minha Casa Minha Vida). As demais despesas são comprimidas nos 12% restantes, que devem dar conta da defesa, ciência, tecnologia e inovação, agricultura, aviação, portos, meio ambiente, justiça, relações exteriores, cultura, cidades, turismo, esportes e etc.

Gráfico 4 – Peso da Previdência na despesa primária da União em 2016



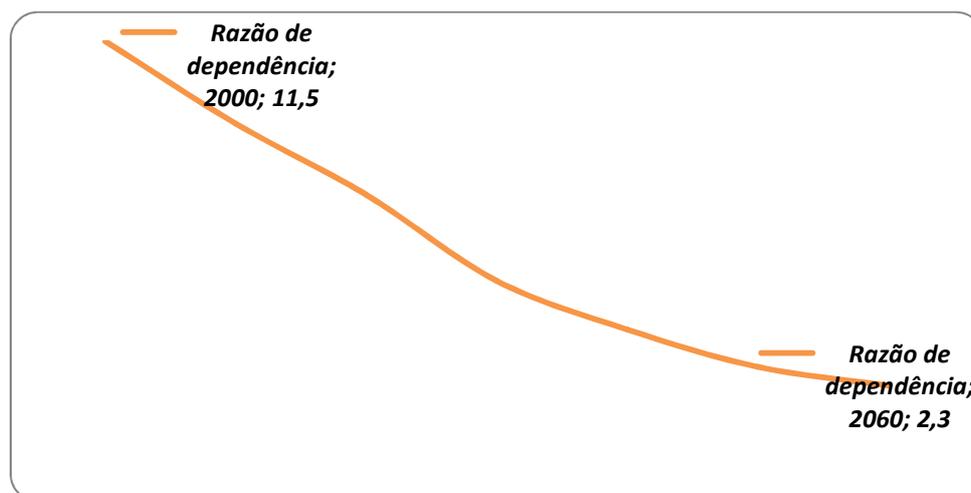
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Elaboração própria.*

Ressaltamos que as despesas com o serviço da dívida (amortização e juros) **não** estão incluídas no gráfico porque o orçamento foi enviado inicialmente com a previsão de um *deficit* primário, como ocorreu com as contas públicas em 2014 e, possivelmente, também em 2015. Contrariamente ao que é propagado em algumas fontes, estes gastos constituem despesas financeiras, e não primárias, sendo financiados nesses casos por receitas também financeiras (a emissão de mais dívida, e não a receita de impostos).

Cabe observar também que participação das despesas com o Regime Geral, embora já consumam perto de metade do orçamento primário da União, ainda devem aumentar significativamente à medida que a população envelhece. Como a Previdência brasileira opera pelo regime de repartição, em que os trabalhadores em atividade financiam as aposentadorias dos inativos, é essencial considerar a evolução de um conceito chamado *razão de dependência*. Em um de seus formatos, essa razão relaciona

o total da população potencialmente em atividade (que paga contribuições) com o total da população idosa (que recebe benefícios) Como já há um bom tempo os brasileiros estão vivendo mais e tendo menos filhos, essa razão passará de 11,5 ativos para cada idoso em 2000 para 2,3 ativos por idoso nas próximas décadas. Esta trajetória é apresentada no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Projeção da razão de dependência (15-64 e > 64) – 2000 a 2060



Fonte: Ministério da Previdência Social. *Elaboração própria.*

Por fim, seria até natural que o país, em um estágio em que sua razão de dependência ainda é favorável (com relativamente muitos jovens e poucos idosos) não apresentasse realmente *deficit* nas suas contas previdenciárias. Porém, diante do cenário apresentado nos últimos dois gráficos, pouco importaria a forma de apresentação das contas do INSS: com rural ou sem rural, com Cofins ou sem Cofins, e etc. O problema concreto das despesas da Previdência se relaciona à demografia, e não à contabilidade. Nesse sentido, especialistas apontam que, na ausência de mudança de regras, já seria necessária a criação de uma nova CPMF por ano para financiar as despesas da Previdência²³.

Outubro/2015

²³ O foco do problema. *O Globo*. 16 de setembro de 2015. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/foco-do-problema.html>

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 13
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
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. A Previdência tem *Deficit* ou *Superavit*? Considerações em tempos de “CPMF da Previdência”. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, outubro/2015 (**Boletim Legislativo nº 37, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 5 de outubro de 2015.