

Dezembro de 2016

# **A previdência é deficitária, sim.**

Darcy Francisco Carvalho dos Santos  
(Contador e Economista)

Estudos e Trabalhos sobre  
Finanças Públicas Estaduais

[www.darcyfrancisco.com.br](http://www.darcyfrancisco.com.br)

## **A previdência é deficitária, sim**

### **Introdução**

Para muita gente não há déficit na previdência. Na Internet e nas redes sociais há muitos textos e vídeos que fazem essa afirmativa. No entanto, temos uma visão divergente desses que assim pensam, que procuraremos mostrar a seguir.

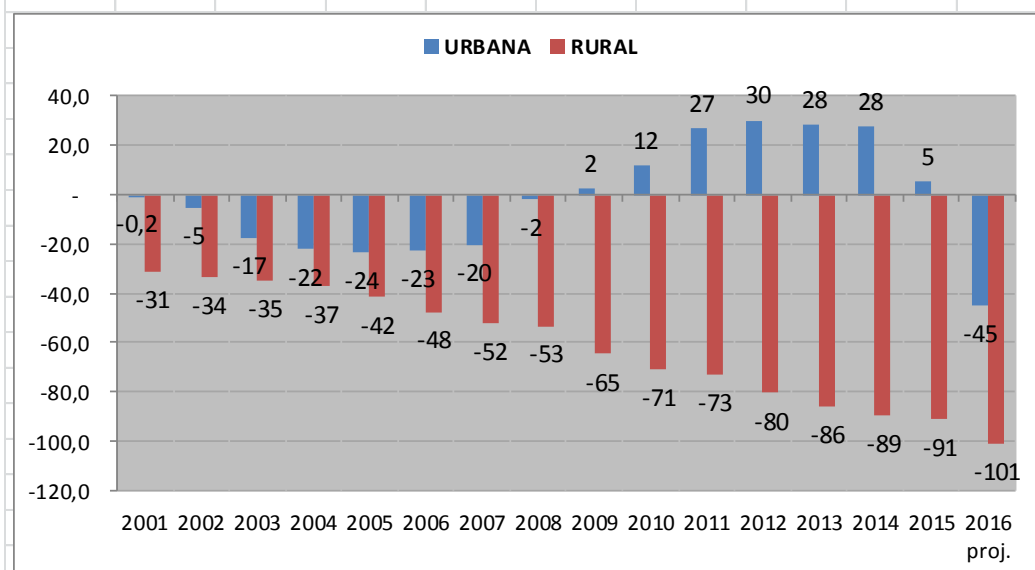
### **1. Previdência social**

O gráfico 1.1. mostra o resultado urbano e rural do Regime Geral, no período 2001-2016, em R\$ bilhões constantes, sendo o valor de 2016 projetado pela tendência até outubro.

O maior déficit é o da dependência rural, mas a urbana é também deficitária. Ela só foi superavitária no período 2009-2015, devido ao crescimento maior do PIB nesse período, crescimento esse provocado em grande parte pelo “boom das commodities”, que gerou grande crescimento da arrecadação. Nesse período houve também grande formalização nas relações de trabalho. Em 2016, o déficit urbano deverá ser de R\$ 45 bilhões e o rural, de 101 bilhões, totalizando R\$ 146 bilhões.

Gráfico 1.1. Resultado do Regime Geral (urbano e rural)

Em R\$ bilhões constantes



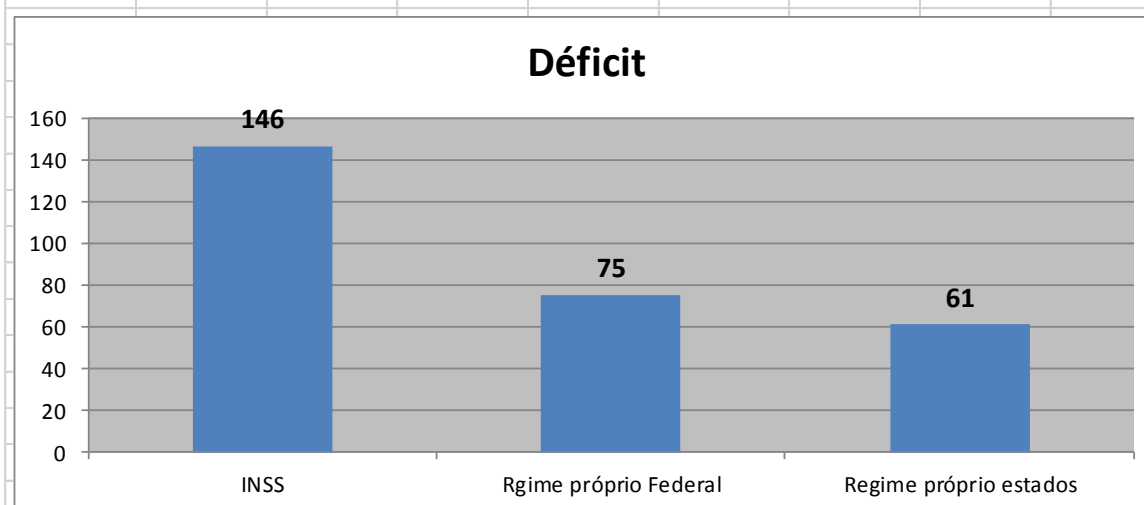
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>

2016: Projeção de acordo com a tendência até outubro.

Quando se agrega o déficit do RPPS dos servidores federais, na ordem de 75 bilhões, a dos servidores estaduais, em R\$ 61 bilhões, aproximadamente, tem-se um déficit global de R\$ 282 bilhões, em torno de 4% do PIB, conforme gráfico 1.2.

Gráfico 1.2. Déficits previdenciários do INSS de dos regimes próprios federal e estaduais, 2016

Em R\$ bilhões



<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>

Revista Conjuntura Econômica, maio/2016, p.51 (relativo a 2015).

Não desconhecemos as contribuições destinadas à seguridade social (CSLL, Cofins e Pis-Pasep), mas no tocante à **previdência**, o resultado previdenciário deve ser medido pela **soma da receita de contribuição dos empregados com a patronal, menos os benefícios previdenciários**.

A necessidade do uso das contribuições da seguridade social na previdência, **além de indicar déficit, reduz os já escassos recursos da saúde e da assistência social**.

Quando a previdência não se sustenta com as contribuições pertinentes, estamos transferindo para a sociedade uma despesa que beneficia apenas a parte diretamente interessada. Será que essa seria a alocação ideal dos recursos? Por isso, entendo que os recursos da seguridade social deveriam ser reservados prioritariamente para a saúde e assistência social, que propiciam benefícios de caráter geral.

E se continuarmos usando cada vez mais recursos da seguridade na previdência ficaremos sem recursos para as outras duas áreas ou teremos que aumentar a carga tributária. E será que alguém concorda com aumento de impostos?

### **1.1 Injustiça e explosão**

Pela tabela 1.1 observa-se uma grande injustiça em termos de distribuição de renda. 32,7 milhões <sup>1</sup> segurados no INSS geram um déficit de R\$ 85,8 bilhões e pouco mais de um milhão de servidores federais propiciam um déficit pouco menor, de R\$ 72,5 bilhões. O déficit médio dos primeiros era de R\$ 2.624 e o dos últimos, R\$ 70.309, em 2015.

---

<sup>1</sup> Engloba benefícios previdenciários, acidentários e assistências (LOAS e RMV).

Tabela 1.1. Déficit unitário do INSS e do RPPS (União), em 2015				
REGIMES PREVIDENCIÁRIOS	DESPESA EM 2015 R\$ MILHÕES	QUANTIDADE DE SEGURADOS	UNITÁRIO R\$	RELATIVO
GERAL (INSS)	85.818	32.701.562	2.624,28	3,7%
RPPS (UNIÃO) *	72.515	1.031.375	70.309,05	100,0%
Fonte: STN - Resultado Primário do Governo Central (INSS, dezembro/2015 e Resultado Resumido da Execução Orçamentária (RPPS) - 6º bimestre 2015. Boletim Estatístico da Previdência Social (quantidades).				
<b>(*) A Lei nº 12.618, de 30/04/2012 instituiu o Regime de Previdência Complementar para ganhos acima do teto do INSS (R\$ 5.189,82).</b>				

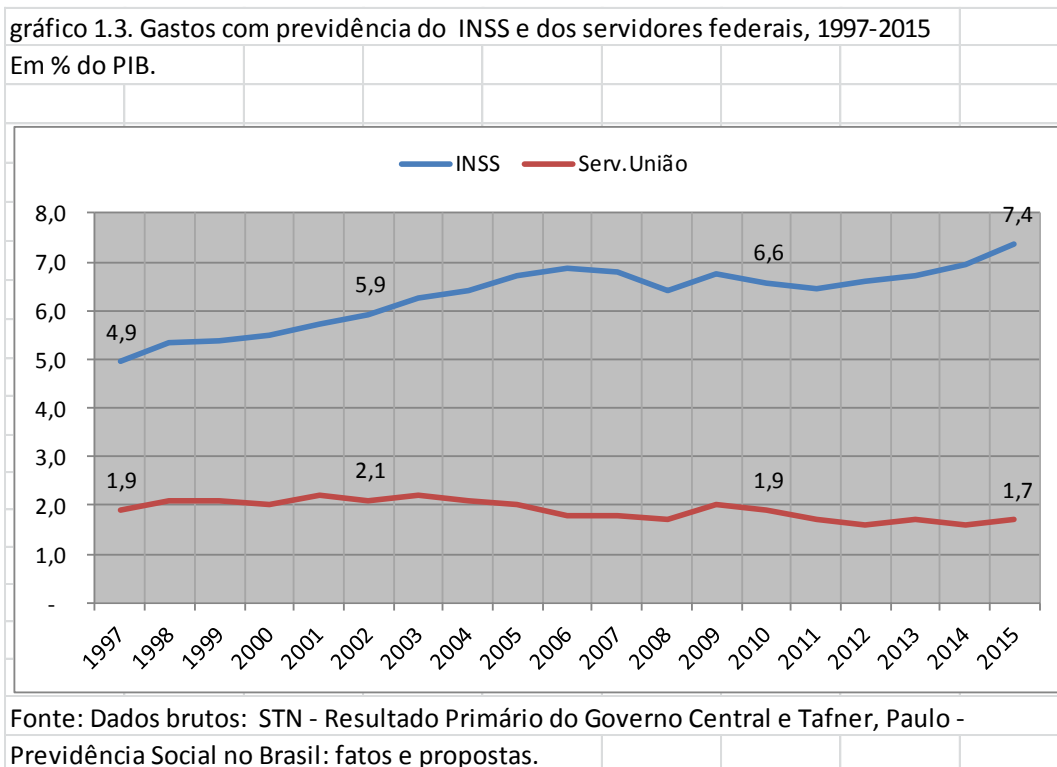
Deve ser destacado, no entanto, que com a implementação da aposentadoria complementar a contar de abril/2012, a situação vai se modificar para melhor, mas ainda haverá um longo período de transição. Não sabemos até que ponto a reforma que está sendo proposta reduzirá esse interregno.

Por outro lado, no INSS, mesmo com as remunerações muito menores, é onde os gastos mais crescem, passando de 4,9% do PIB em 1997 para 7,4% em 2015. Isso poderá ser explosivo. Se regredirmos mais ainda, vamos ver que essa relação era de 3,4% em 1991 (Gráfico 1.3).

Já os gastos dos servidores públicos têm sido estáveis e até decrescentes, pouco abaixo de 2% do PIB. Isso não quer dizer que não se tenha que corrigir a injustiça citada, porque é muito gasto para um número tão reduzido de servidores, quando comparado com o número do Regime Geral.

Deve ser dito, ainda, que muitas medidas já foram tomadas nos últimos tempos, visando corrigir essa injustiça, como o aumento de contribuição e sua extensão aos inativos, a previdência complementar (citada), a média para o cálculo do benefício, em vez da integralidade. Mas tudo isso esbarrou no "direito adquirido", ficando reservado

praticamente para os ingressantes no serviço público a contar de janeiro de 2004<sup>2</sup>.



## 2. Seguridade social

Na Seguridade Social, composta por previdência saúde e assistência social, o déficit de janeiro a outubro de 2016 foi de R\$ 202,2 bilhões, segundo a SOF - Secretaria de Orçamento Federal. Seguindo a tendência, chega em R\$ 240 bilhões até o final do exercício.

<http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/02.-resultado-primario-da-seguridade-social>

Os que afirmam não existir déficit na seguridade e até apontam superávit é porque incluem na receita as **isenções**, como se ingressos fossem, transferem para o Tesouro a **previdência dos servidores**

<sup>2</sup> A partir de janeiro de 2004 passou a valer a média das maiores remunerações em 80% do período de 1994 para cá ou da data do ingresso, se esse for posterior, para o cálculo do benefício. No entanto, quem tiver 20 anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo, permanece com o direito à integralidade e à paridade. Na prática, só não terão mais a integralidade e paridade que entrou a partir de 01/01/2004.

**públicos federais**, como se assim eliminassem o gasto, e desconsideraram as **DRU**, como se fossem inconstitucionais (Tabela 2.1).

<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2016/outubro2016/analise-mensal-out16.pdf>

Tabela 2.1. Resultado da Seguridade Social, janeiro -outubro 2016 sugundo a SOF - Secretaria do Orçamento Federal	
<b>Especificações</b>	<b>R\$ milhões</b>
Resultado	-202.211,7
(+) Inativos da União (líquido)	47.386,1
(+) DRU	95.468,4
Resultado ajustado 1	-59.357,2
Isenções (Receita Federal)	64.200,0
<b>Resultado ajustado 2</b>	<b>4.842,8</b>
Fonte: SOF - Secretaria do Orçamento Federal e Receita Federal do Brasil.	

O valor das DRU (Desvinculações de Receitas Orçamentárias) constante da tabela 2.1 foi apurado pela diferença entre o efetivamente realizado das contribuições da Seguridade Social (CSSL, Cofins e Pis-Pasep) e o valor constante do demonstrativo do Resultado da Seguridade Social, ambos no período janeiro a outubro/2016.

O valor das Isenções foi obtido no texto "Vídeo nas redes diz que rombo na Previdência é farsa; será mesmo?", de Alonso Ferreira e Ricardo Marchesan, retirado, no link abaixo.

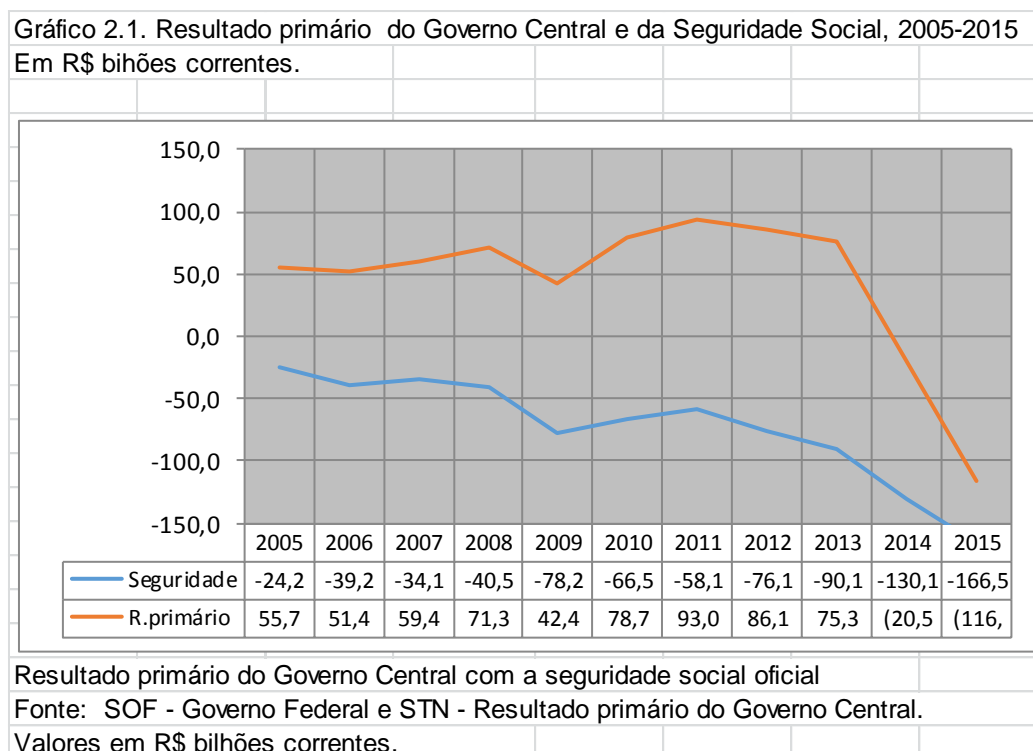
<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/12/08/video-nas-redes-diz-que-rombo-na-previdencia-e-farsa-sera-mesmo.htm>

## 2.1. Seguridade social e resultado primário

O gráfico 2.1. apresenta o Resultado da Seguridade Social e o Resultado primário do Governo Central, no período 2005-2015.

O resultado da Seguridade Social passou de um déficit de R\$ 24,2 bilhões em 2005 para um déficit de R\$ 166,5 em 2015, numa taxa de crescimento nominal de 21,3% ou praticamente 15% reais (Tabela 2.2).

Mesmo que se façam os ajustes da Tabela 2.1. o Resultado do Governo Central não se altera, porque se tratam de transferências internas entre as partes que compõem o Governo Central.



Fazendo-se uma metáfora com um balanço, em que o prato da despesa está mais baixo, nada adianta transferir o conteúdo de uma pacote para outro que está no mesmo prato, porque a situação não se altera.

Mesmo aceitando que a previdência dos servidores públicos não faça parte da Seguridade Social, que as isenções não deveriam ter sido feitas e as DRU são condenáveis (embora aprovadas por emendas constitucionais) e transferirmos tudo da Seguridade para o Tesouro Nacional, o déficit geral (Governo Central) continuaria o mesmo.

No tocante às DRU, elas são uma maneira de reduzir um pouco as vinculações constitucionais, que junto com outras despesas de difícil redução, elevam a rigidez da despesa federal para mais de 90%.



Tabela 2.2. Resultado da Seguridade Social, 2005-2015			
Em R\$ bilhões correntes e constantes (IPCA)			
Ano	Valores correntes	Valores Constantes	Relativos
2005	(24,2)	(42,0)	100,0
2006	(39,2)	(65,5)	155,8
2007	(34,1)	(54,9)	130,7
2008	(40,5)	(61,8)	147,1
2009	(78,2)	(113,7)	270,6
2010	(66,5)	(92,0)	219,0
2011	(58,1)	(75,4)	179,5
2012	(76,1)	(93,7)	223,0
2013	(90,1)	(104,4)	248,5
2014	(130,1)	(141,8)	337,5
2015	(166,5)	(166,5)	396,3
	<b>21,3%</b>	<b>14,8%</b>	

<http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/02.-resultado-primario-da-seguridade-social/>

## 2.2. Vinculação excessiva da receita

Há na Internet um artigo de 2003, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Assessoria Técnica da Secretaria do Orçamento Federal, sob a denominação de “VINCULAÇÕES DE RECEITA DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL E O PODER DISCRICIONÁRIO DOS RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL”

[http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes\\_tecnicas/publicacoes/Vinculacoes\\_Consolidado.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes_tecnicas/publicacoes/Vinculacoes_Consolidado.pdf)

O gráfico a seguir, constante desse artigo, ilustra a evolução das vinculações e recursos livres, desde 1970, desconsiderando-se as receitas de colocação de títulos e privatizações. Em 1970, quase 80% da receita era de livre aplicação, chegando a **somente 12,09% em 2003**. O **mecanismo das DRU** é o que elevou os recursos livres para **19,07%** em 2003.

Esse artigo é de 2003, mas de lá para cá o processo de vinculação expandiu-se. Só para dar dois exemplos: Em 2007, a Emenda Constitucional nº 55 aumentou em 1 ponto percentual do IPI e do

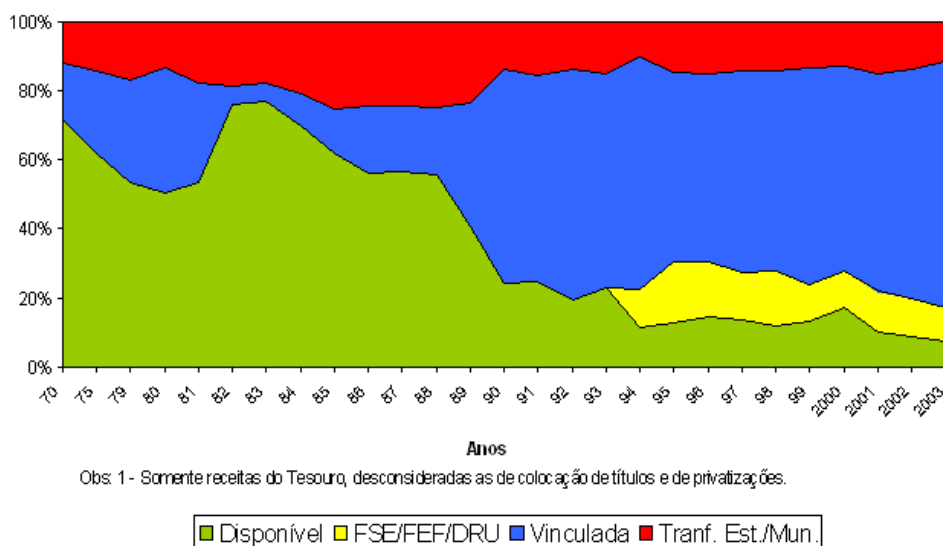
Imposto de Renda a parcela destinada ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), elevando a destinação de 22,5% para 23,5%. O mesmo fez nova Emenda Constitucional, de nº 84/2014, aumentando em mais um ponto sobre os mesmos tributos, elevando a destinação para 24,5%.

Com certeza, atualmente, os recursos livres sem a existência das DRU **ficam em menos de 10% da receita corrente federal.**

E isso se comprova no estudo abaixo, contemplado com o 3º lugar no Prêmio do Tesouro Nacional de 2009, podendo ser visualizado no gráfico na página 17, que vai até 2007, semelhante ao mostrado a seguir, que vai até 2003.

[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia\\_Tema4\\_Karlo\\_Eric.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf)

## Composição das Receitas Orçamentárias



Essa “sobra” de receita deve custear todos os ministérios (exceto Previdência Social, Assistência Social e Saúde, que são vinculados), financiar investimentos e formar superávit primário, sem o que a dívida aumenta cada vez mais, elevando o valor já excessivo dos juros e encargos da dívida.

Com esses recursos livres deve ser paga a alta conta dos **inativos da União** que, não podendo ser paga com recurso de seguridade social, deve ser paga com

recursos livres do Tesouro. E a infraestrutura, segurança nacional, segurança pública e o saneamento básico? **Para financiá-los, resta o endividamento.**

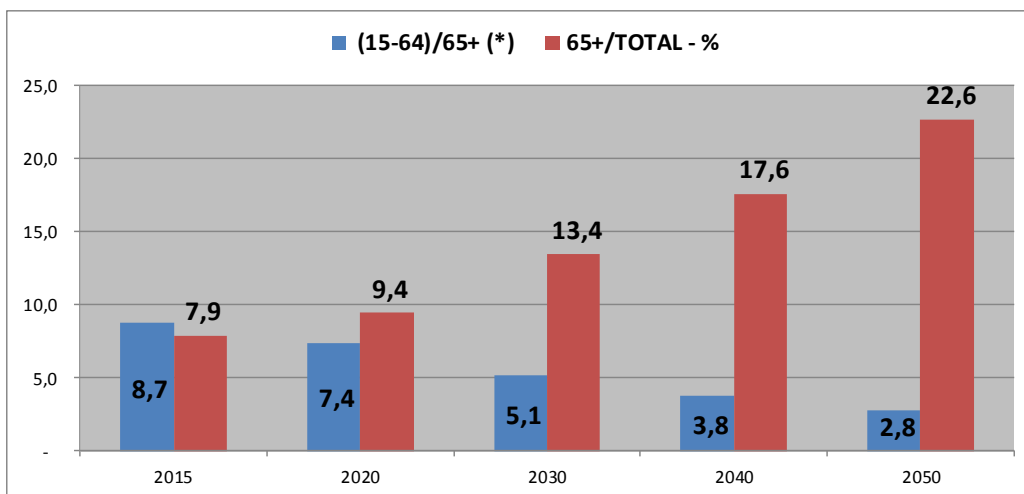
Ao contrário do que muitos dizem, é fazendo superávit primário que reduzimos os juros, porque deixam de se incorporar à dívida. O contrário faz parte de um pensamento inconsequente e demagógico, por desconhecer o funcionamento do sistema, ou por má-fé.

Por fim, pode-se dizer que as DRU estão sendo desnecessárias, porque o valor liberado por elas está sendo destinado à própria seguridade social. Os que dizem que estão sendo destinados ao pagamento de juros ignoram o fato de que a existência de déficit primário indica incorporação dos juros à dívida, em vez de seu pagamento, o que é lamentável.

### **3. Problema demográfico**

Não podemos tratar a previdência como um problema contábil. Ela é um problema real e demográfico. **Real**, porque já existe déficit alto. **Demográfico**, porque no processo de transição demográfica que atravessa o Brasil, está ocorrendo um envelhecimento acelerado da população, em que cada vez há menos pessoas em idade ativa em relação às que estão na faixa da aposentadoria.

Gráfico 3.1. Razão de dependência de idosos (invertida) e participação da população mais velha

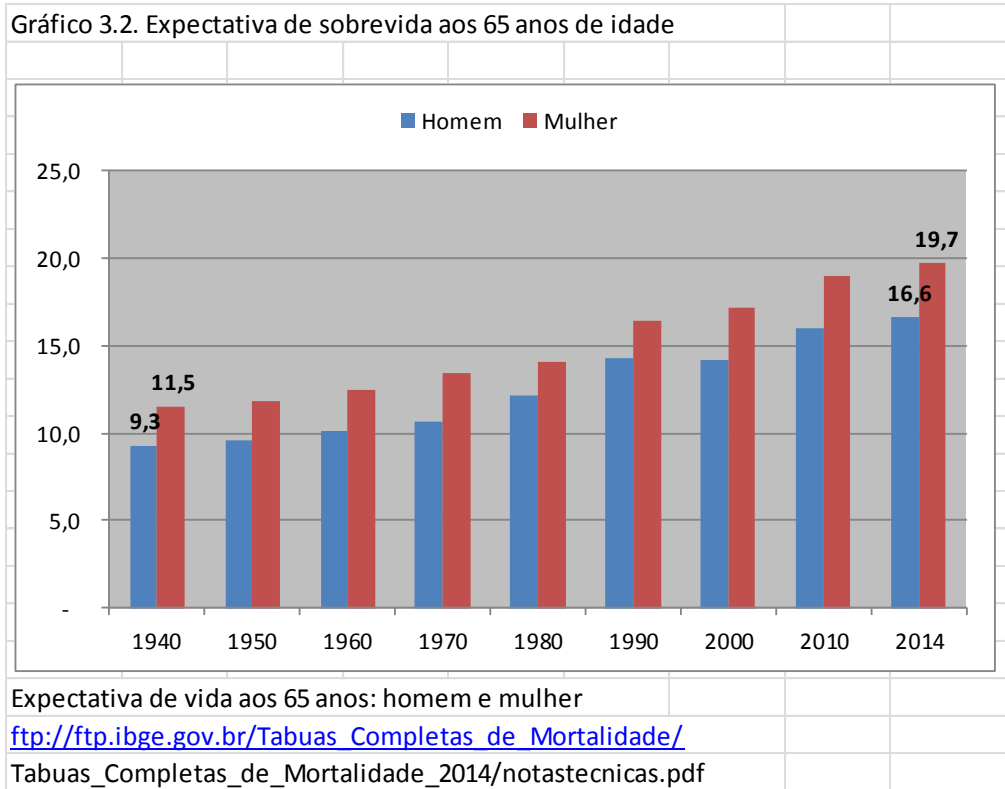


Razão de dependência de idosos invertida e participação dos idosos no total da população  
Fonte: IBGE - Projeção da População por sexo e idade, 2000-2060

O gráfico 3.1 mostra que em 2015 havia menos de nove pessoas em idade ativa, considerada como tal de 15-64 anos, em relação às pessoas em idade de aposentadoria (65 ou mais anos). Essa relação desce para 5,1 em 2030 e para 2,8 em 2050.

Já as pessoas com mais de 65 anos passam de menos de 8% da população total em 2015 para 22,6% em 2050, quase  $\frac{1}{4}$  da população. Isso significa gastos altos e crescentes com previdência, saúde e assistência social. E não será com transferências financeiras internas entre órgãos ou funções de governo que iremos resolver o problema previdenciário.

Outro aspecto a considerar é a expectativa de sobrevida aos 65 anos. A mulher em 1940 tinha uma expectativa de sobrevida aos 65 anos de 11,5 anos, passando para 19,7 anos em 2014, ou seja, 8,2 anos ou 71% a mais. Já o homem passou de 9,3 anos para 16,6 anos, um acréscimo de 7,3 anos ou 78% a mais, no mesmo período, conforme se observa no gráfico 3.2.



#### 4. Proposta da reforma

Há muitas críticas às propostas da reforma. Em nosso entendimento, o maior problema está na **exclusão dos militares e dos policiais militares e bombeiros** nos Estados. É entre os militares federais que existe a maior relação entre inativos mais pensionistas e membros ativos. Nos estados, são os policiais militares que, devido à precocidade das aposentadorias, proporcionam grande crescimento da despesa previdenciária. Os homens se aposentam aos 30 anos de serviço e as mulheres aos 25 anos, sem exigência de idade mínima.

Segundo o Secretário da Previdência, Marcelo Caetano, em entrevista ao Jornal Zero Hora, de Porto Alegre, não foram incluídos os policiais militares e bombeiros porque são servidores dos estados, a quem cabe solicitar sua inclusão. Então, está na hora de os estados criarem coragem e solicitarem a inclusão desses servidores que são os maiores beneficiados pela precocidade das aposentadorias e possuem alto peso na folha de pagamento.

E mais recentemente a Lei Complementar nº 144, de 15/05/2014, estendeu o mesmo critério dos policiais militares aos policiais civis, que, certamente, tentarão se

escapar também da reforma. Policiais civis e militares participam no RS com  $\frac{1}{4}$  do valor da folha de pagamento.

Há, no entanto, uma crítica que não procede. Trata-se da que diz que as pessoas vão se aposentar somente aos 49 anos de serviço. Na realidade, a reforma propõe que aos 25 anos de contribuição e 65 de idade, a taxa de **reposição ou substituição seja de 76%**, seguindo mais ou menos a média de muitos países, sendo maior do que em muitos deles. O que a proposta diz é que quem quiser ficar mais tempo ganhará adicionalmente 1% a cada ano de trabalho.

Chama-se **taxa de reposição ou substituição** a relação que há entre os proventos iniciais da aposentadoria e a última remuneração na ativa.

Necessário se torna calcular o número de anos de contribuição que um segurado faz ao longo de sua carreira laboral, para entendermos melhor o assunto. Em 25 anos, contribuindo com uma alíquota total de 31% (11% + 20%), chega-se **7,75 anos de contribuição** ( $31\% \times 25 = 7,75$ ).

Conforme vimos no gráfico 2.2, a expectativa de vida aos 65 anos é de **16,6 anos para o homem e de 19,7 anos para a mulher**. Em outros termos, o período de contribuição é de apenas 46,7% para o homem e de 39,3% para a mulher. O complemento disso terá que vir da sociedade, via tributação.

Mas o que vale no regime de repartição simples é a relação entre o número dos que contribuem e o dos beneficiários. Nesse aspecto, o retardamento das idades mínimas aumenta o número de contribuintes e reduz o número dos beneficiários do sistema.

Finalmente, cabe um esclarecimento para evitar muitos desentendimentos que costumam ocorrer sobre o assunto. A expectativa de vida para efeito de aposentadoria não é ao nascer, mas do momento da aposentadoria, que é muito maior.

Isso porque, quem chega a 65 anos, por exemplo, já passou por muitas das doenças que ocorrem na meia idade, como as cardiovasculares, e também não sofre mais os efeitos da mortalidade infantil, que baixa a média.

## **Conclusão**

A reforma da previdência é de fundamental importância para o futuro do País, que não pode continuar gastando tudo ou mais do que arrecada em despesas correntes. Precisamos formar margem para investir, sem o que não conseguiremos

melhorar a infraestrutura e, com isso, facilitar o crescimento da economia, condição “sine qua non” para uma melhor distribuição de renda.

A crença de que não há déficit na previdência é baseada em critérios meramente contábeis. O que existe é uma **vinculação excessiva de receita**, em que, gastando-se todo seu valor no seu objeto, o **que “sobra” de recursos é insuficiente para o atendimento das demais despesas**. Os déficits primários são consequências inevitáveis, que se incorporam à dívida, gerando mais juros na etapa seguinte.

No momento, as DRU nem estão propiciando o resultado esperado, porque os recursos por elas liberados são canalizados, em grande parte, para pagamento dos compromissos decorrentes da própria seguridade social.

Por fim, a reforma ainda é também muito necessária nos estados, onde metade deles depende com previdência (contribuição patronal e déficit) grande parte de sua receita corrente líquida, indo de 33,5% no RS a 16% em SP, só para citar os que estão acima da média. O resultado disso está sendo a redução da margem para investir (negativa há vários anos no RS) e a remuneração inadequada dos servidores ativos, com reflexo nas atividades básicas, como educação, saúde e segurança.

Temos que abandonar esse pensamento reducionista, cartesiano, e adotar o pensamento sistêmico, porque assim devem ser vistos os fenômenos econômicos e sociais.

Porto Alegre, 31 de dezembro de 2016.

**Nota:**

Na Internet circular um vídeo sobre esse assunto. Que se interessar, procure a **VERSÃO 2.0**, dele, que corrige algumas omissões da versão original. Ele tenta contestar outros vídeos que afirmam não existir déficit na previdência, que é uma farsa.