

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

Pedro Fernando Nery<sup>1</sup>

*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 Social<sup>2</sup>.

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

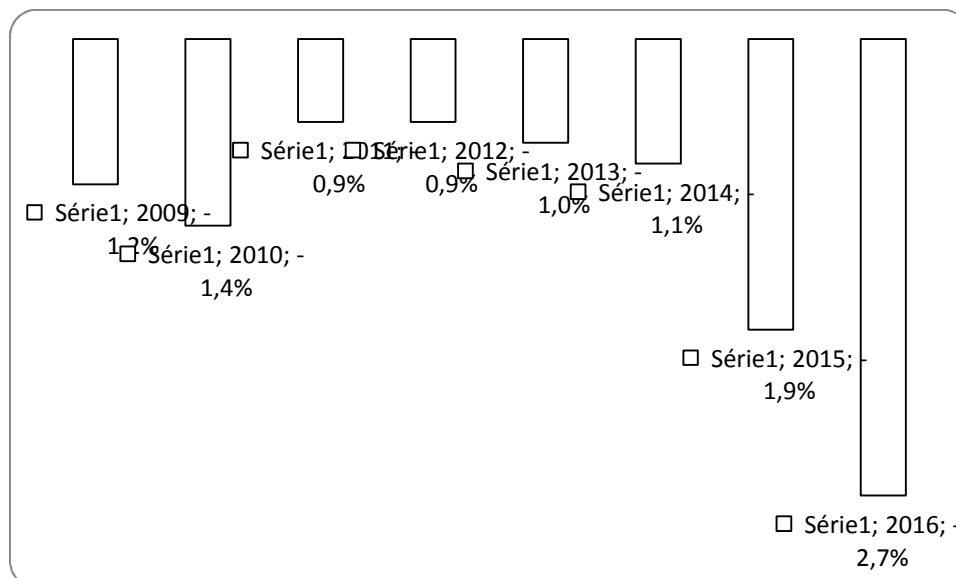
---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 PIB<sup>3</sup> (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 Social<sup>4</sup>. Dando continuidade às reformas implementadas nas últimas duas décadas, o governo tentou neste ano alterar por medida provisória as regras de pensão por morte<sup>5</sup>, fracassando parcialmente em suas pretensões. O debate sobre a Previdência continuou no Congresso Nacional com outra medida provisória<sup>6</sup> estabelecendo a fórmula 85/95 progressiva para as aposentadorias por tempo de contribuição, com o intuito de

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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>.

<sup>6</sup> 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 664/2015<sup>7</sup>.

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 anos<sup>8</sup>. 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

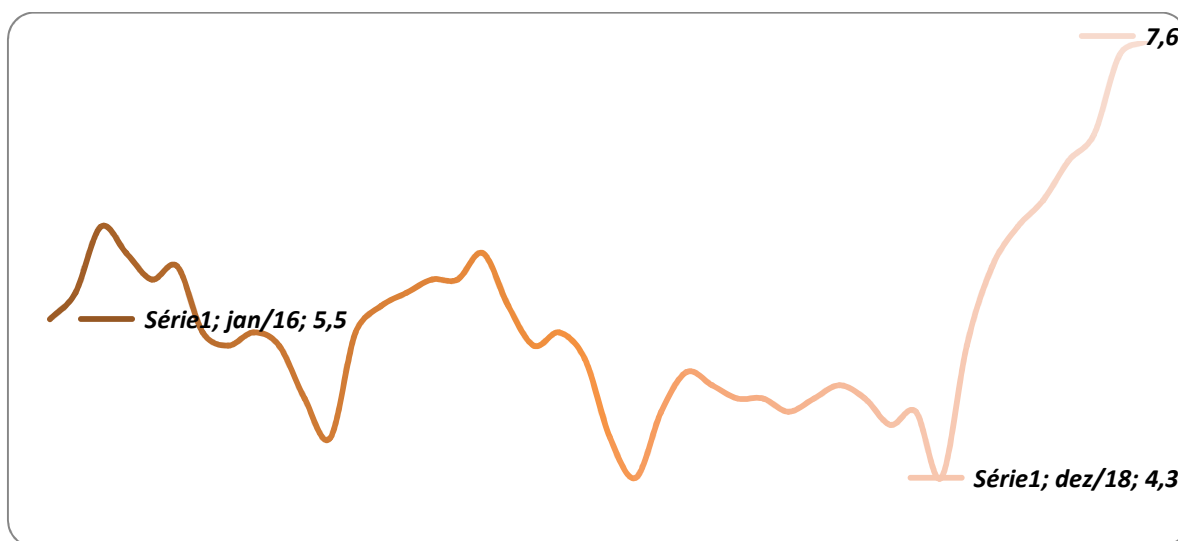
Conforme anunciado pelo governo, a “nova CPMF” seria provisória, destinada a compensar um problema *conjuntural* de perda de arrecadação da Previdência com a recessão. Como a Previdência pública é financiada, por repartição, pela contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, a queda do emprego 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.

<sup>7</sup> 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.

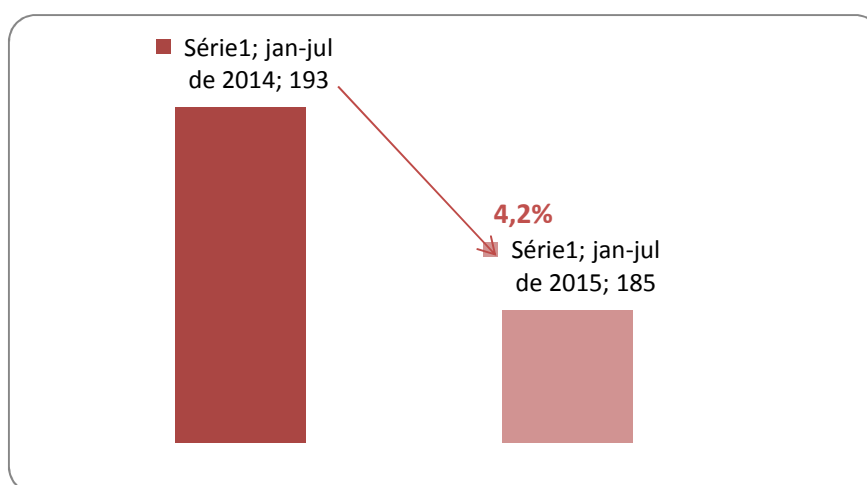
<sup>8</sup> Este foi um pontos mais próximos do consenso no Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), de 2007, que deveria “*subsidiar a elaboração de proposições legislativas*” “*com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social*”, conforme o Decreto nº 6.019, de 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 CPMF<sup>9</sup>. O Ministro da Fazenda Joaquim Levy<sup>10</sup> e a própria Presidenta Dilma Rousseff<sup>11</sup> 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 classe<sup>12</sup>, 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

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> “*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>.

<sup>11</sup> “*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>.

<sup>12</sup> 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](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 Nacional<sup>13</sup>:

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

---

<sup>13</sup> 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, etc<sup>14</sup>.

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 país<sup>15</sup>.

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 meses<sup>16</sup>.

***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).

---

<sup>14</sup> 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>

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

<sup>16</sup> “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 municípios<sup>17</sup>.

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 Nacional<sup>18</sup>. Por outro lado, também não há impedimento para que os recursos desvinculados “voltem” à Seguridade. Segundo Alvares (2011)<sup>19</sup>: “A possibilidade de troca de fontes de recursos enfraquece o argumento de que a DRU

---

<sup>17</sup> 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/>

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

<sup>19</sup> 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 bingos<sup>20</sup>, 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 benefícios<sup>21</sup>. 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.

---

<sup>20</sup> “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.

<sup>21</sup> 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 União<sup>22</sup>. 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.

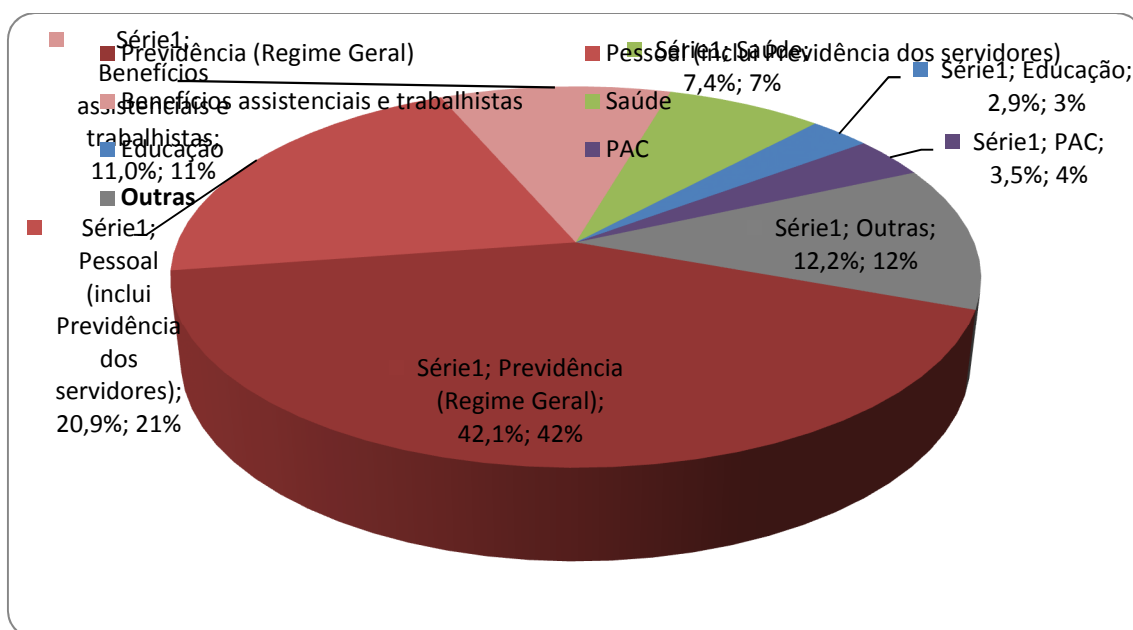
Benefícios assistenciais e trabalhistas, com o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas), Bolsa Família, Brasil sem Miséria, seguro-desemprego, abono salarial, seguro defeso, entre outros, não integram a conta do RGPS e somam 11%. Sobram apenas cerca de 7% para a saúde, 3% para a educação e 3,5% para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

---

<sup>22</sup> 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**



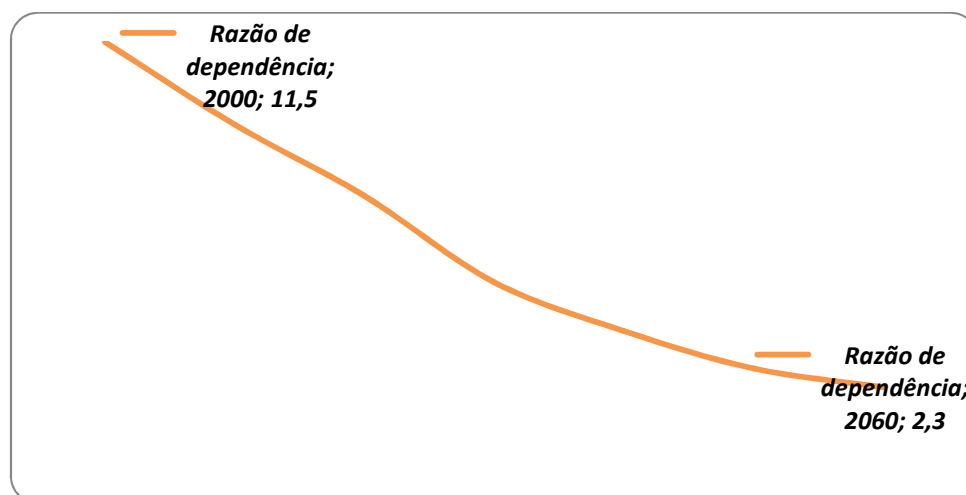
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Elaboração própria.*

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 Previdência<sup>23</sup>.

Outubro/2015

<sup>23</sup> 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](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. 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](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 5 de outubro de 2015.