

AFINAL DE CONTAS, A PREVIDÊNCIA TEM DÉFICIT?

Clemente Ganz Lúcio *

Clovis Scherer **

Resumo: O debate sobre a sustentabilidade financeira corrente e de longo prazo da Previdência requer que se compreenda que a Constituição Federal de 1988 criou um sistema de financiamento da proteção social com múltiplas e variadas fontes. A situação corrente do orçamento da Seguridade Social apresenta pequeno déficit relacionado à conjuntura econômica adversa e perda de receitas por desvinculações e desonerações. A década passada mostrou que um ambiente de crescimento econômico, geração de empregos e formalização são fatores que levam ao equilíbrio do orçamento da Seguridade e expansão da cobertura da proteção social.

Palavras-chave: Seguridade Social; Previdência Social; desoneração; tributação; emprego formal.

AFTER ALL, DOES BRAZILIAN PENSION SYSTEM HAVE A DEFICIT?

Abstract: The debate on the current and long-term financial sustainability of Welfare requires understanding that the 1988 Federal Constitution created a system of financing social protection with multiple and varied sources. The current situation of the Social Security budget presents a small deficit related to the adverse economic situation and loss of revenue due to disconnections and exemptions. The past decade has shown that an environment of economic growth, job creation and formalization are factors that lead to the balance of the Security budget and expansion of social protection coverage.

Keywords: Social Security; Social Welfare; Relief; Taxation; Formal Employment.

INTRODUÇÃO

A questão parece fácil de responder, se o déficit da Previdência for tomado simplesmente como uma diferença entre receitas e despesas. Mas não é esse o caso. É que a resposta vai muito além de uma mera apuração contábil e depende inteiramente da interpretação do que a Constituição Federal define como o orçamento da Seguridade e da Previdência e sua relação com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos. Por este motivo, a questão dividiu opiniões entre aqueles que argumentam ser inadequado falar-se em déficit e que o orçamento da Seguridade é estruturalmente saudável, e aqueles que, ao contrário, apontam para um déficit explosivo e insustentável especialmente no

* Sociólogo e Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). E-mail: clemente@dieese.org.br.

** Economista e membro da equipe técnica do DIEESE.

longo prazo. Este artigo alinha-se à primeira vertente de pensamento, buscando nas definições constitucionais sobre o Orçamento da Seguridade as bases para o entendimento da real situação das contas da Previdência e sua evolução ao longo dos últimos anos.

1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEGURIDADE SOCIAL

A Previdência Social, segundo a Constituição Federal de 1988, faz parte da Seguridade Social, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF, Art. 194).

Entre os objetivos da Seguridade Social elencados no mesmo artigo, vale mencionar neste artigo a universalidade da cobertura e atendimento (inciso I), a diversidade das bases de financiamento e a gestão democrática e participativa (inciso VII). Isto porque, a cobertura previdenciária está longe de ser universal, havendo quase 30% de ocupados em idade ativa desprovidos de proteção¹, a diversidade da base de financiamento estar constantemente sendo desconsiderada no debate sobre a situação financeira da Previdência Social e ter havido recentemente sério retrocesso no quadripartismo em matéria de decisões sobre normas e propostas de reforma previdenciária.

Ao instituir a Seguridade Social, a Constituição fez uma inflexão importante em direção à proteção social de forma ampla e solidária, afastando-se da concepção de seguro social (FLEURY; ALVES, 2004). Segundo analistas da evolução das políticas sociais no Brasil, esse movimento visou responder à crise do modelo, vigente até então, que vinculava a previdência e a assistência à saúde ao emprego formal com carteira de trabalho assinada. O princípio da universalidade visava reverter a exclusão de grande parcela da população ocupada em atividades informais, desempregada, inativa ou mesmo desalentada, estendendo a cidadania a todos como promessa do movimento que restaurou a ordem democrática no país.

Para custear a Seguridade, os constituintes criaram um orçamento específico com uma variedade de fontes de recursos. Esse orçamento é composto pelas contribuições previdenciárias de trabalhadores e de empregadores, bem como por tributos gerais – COFINS, a CSLL e o PIS-PASEP –, receita com loterias e outros itens

¹ O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017 anota aproximadamente 60 milhões de pessoas ocupadas com idades entre 16 e 64 como protegidas e outras 23 milhões, desprotegidas. Ver BRASIL (2017).

de menor expressão. Além das contribuições sociais vinculadas à Seguridade, a Constituição, em seu artigo nº 195, diz que seu financiamento se dará por recursos orçamentários da União, dos Estados e dos Municípios. Com isso fica completo o esquema de financiamento tripartite que é observado em várias nações e que compreende aportes de trabalhadores, de empregadores e do próprio estado.

Com a diversidade de fontes de recursos, os parlamentares constituintes desejavam evitar os problemas de financiamento das políticas sociais, existentes na época da ditadura militar, quando elas eram subordinadas aos objetivos da política macroeconômica e os recursos se limitavam à folha de pagamentos, como base praticamente única de arrecadação tributária. As principais contribuições passaram a incidir sobre o faturamento e o lucro das empresas, além da folha de salários. Essa variedade de bases contributivas confere às receitas maior estabilidade frente aos ciclos econômicos bem como equilibra a arrecadação de setores que têm baixa intensidade no emprego (relação folha/faturamento).

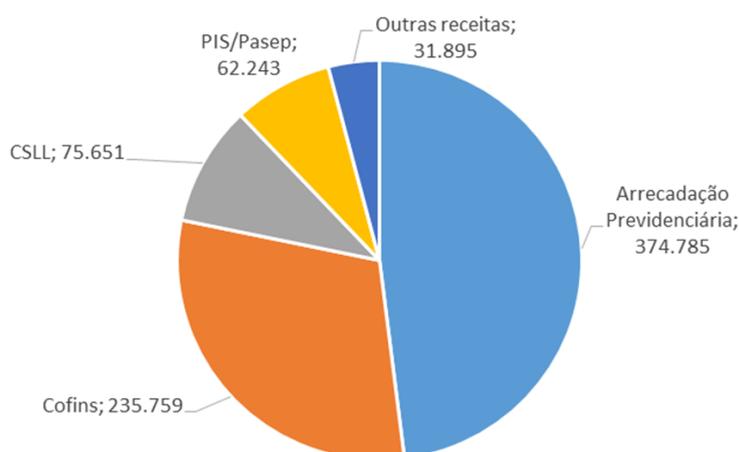
Um detalhe importante do sistema de custeio da Seguridade é que ele não está segregado entre as políticas públicas que a compõem. Em que pese as contribuições de empregados e empregadores à previdência sejam exclusivas do Regime Geral e que a arrecadação do PIS/PASEP ao financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador, responsável pelo Programa Seguro-desemprego e pelo pagamento do Abono salarial, não se encontra na Constituição uma repartição dos recursos das demais contribuições sociais entre as três áreas. Por isso não cabe desconsiderar o conjunto das receitas e despesas na discussão da sustentabilidade de um ou outro componente do sistema de proteção social.

É bem verdade que a implementação da Constituição deixou a desejar em muitos aspectos. Por exemplo, a ação integrada entre as áreas sociais não se verificou efetivamente, não há atuação conjunta em diversos âmbitos e isso se evidencia na existência de estruturas administrativas e operacionais separadas. De todo modo, embora essa integração tenha sido incompleta, o orçamento previsto na Constituição é único para a Previdência, a Assistência e a Saúde.

2. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL PELO LADO DAS RECEITAS

O orçamento da Seguridade Social é bastante expressivo, tendo apresentado R\$ 780 bilhões em receitas no ano de 2017². Este montante representou mais da metade dos R\$ 1.449 bilhões de receitas correntes do Orçamento da União, a 35,2% da receita tributária total arrecadada no país (de R\$ 2.127 bilhões³) e a 11,6% do PIB de R\$ 6.752 bilhões estimado para o mesmo ano.

Figura 1 – Receitas da Seguridade Social – 2017 (R\$ Milhões)



Fonte: ANFIP (2018, p. 87). Gráfico elaborado com base no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP. Elaboração: DIEESE.

Nota: Em outras receitas foram agrupadas as receitas de prognósticos, receitas de órgãos da Seguridade, taxas, juros, multas, contrapartidas relativas aos encargos financeiros da União com EPU, entre outros.

Tomando os dados de 2017 como referência, a principal fonte de recursos da Seguridade Social são as contribuições previdenciárias de trabalhadores e de empregadores, que representaram 48,0% do total. A segunda fonte é a Cofins, que responde por 30,2% do total, sendo um tributo que incide sobre o faturamento das empresas. Em seguida, quase 10% das receitas da Seguridade vieram da tributação do lucro das empresas, através da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a CSLL, enquanto que outros 8% ingressaram pelo Pis/Pasep, que também incide sobre o

² Os números citados neste artigo foram extraídos da Análise da Seguridade Social 2017, publicada pela ANFIP, salvo quando houver outra indicação. Em relação às receitas, a ANFIP (idem página 72) incorpora às receitas das contribuições o valor integral de juros e multas, conforme a Lei nº 8.212/1991. Com isso há pequenas diferenças em relação aos números apresentados pelo governo (ANFIP, 2018).

³ Conforme a Secretaria da Receita Federal, página 15 da “Carga Tributária no Brasil 2017: análise por tributos e bases de incidência” (RECEITA FEDERAL, 2018).

faturamento. Essa estrutura de financiamento tem repercussões para a sustentação do fluxo de receitas e com o caráter distributivo da carga tributária.

Assumindo que as empresas repassam aos clientes os tributos sobre seu faturamento, sobre a folha (grosso modo, 2/3 das contribuições previdenciárias) e sobre os lucros, pode-se pensar que 84% do financiamento da Seguridade provém do conjunto da sociedade, com os outros 16% recaindo diretamente sobre os segurados da Previdência Social.

A grande proporção assumida pelo faturamento e o lucro como bases de arrecadação expressam a diversidade de fontes sobre a qual se falou anteriormente. Ela torna a sustentação das receitas menos vulnerável ao comportamento do mercado de trabalho, ao desemprego e informalidade, às alterações na distribuição da renda entre lucros e salários, bem como pode capturar ganhos na produtividade do trabalho no longo prazo. Mas, por outro lado, acaba acentuando o caráter regressivo da estrutura tributária no país, já que se converte em custos repassáveis aos consumidores pelas empresas.

3. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL PELO LADO DAS RECEITAS

O esquema de financiamento desenhado na Constituição tem consonância com a estrutura heterogênea do mercado de trabalho, a alta proporção de ocupações atípicas, informais ou irregulares, bem como, com a fraca geração de empregos formais por longos períodos nas últimas décadas. Tal heterogeneidade pode ser observada mesmo quando as taxas de desemprego e de informalidade são relativamente baixas, como em setembro de 2014. Então, 52% dos ocupados eram assalariados com carteira de trabalho assinada ou servidores estatutários. Os demais dividiam-se entre empregados no setor privado, sem carteira (11,1%), trabalhadores por conta própria (23,3%) e outras ocupações (13,4%) (OLIVEIRA; PRONI, 2016).

Entretanto, olhando em retrospectiva o mercado de trabalho desde o início dos anos 1990 facilmente se constata, como regra geral, elevados índices de desemprego e de informalidade. Na região metropolitana de São Paulo, a taxa de desemprego total medida pela PED-DIEESE, permaneceu acima dos 10%, inclusive nos anos de 2010 a 2013, chegando a quase 20% em 2003⁴. Essa permanência também se constata na informalidade no mercado de trabalho, como se percebe pelos indicadores extraídos da

⁴ Cf. DIEESE: <https://www.dieese.org.br/analiseped/anualTabela/anualpedsaotab02.xls>.

PNAD, que ficaram entre 55%, em 1995, e 45% em 2014 (na definição mais restrita de informalidade) (OLIVEIRA, 2015).

Sendo assim, um financiamento exclusivamente baseado na folha salarial inviabilizaria uma proteção abrangente, que fosse além dos limites do emprego assalariado formal. Afinal, a proporção de contribuintes da Previdência Social entre os ocupados alcançou seu ponto máximo em 2014, de 62,2% do total (OLIVEIRA, 2015⁵). Ou seja, mesmo então, havia quase 40% de pessoas ocupadas que não contribuíam diretamente para o financiamento da Previdência tendo a insuficiência de renda e precariedade da ocupação como fatores explicativos óbvios.

Essa questão adquire maior relevância neste momento, pois o mercado de trabalho está sendo impactado pela desregulamentação trabalhista e pelo avanço e difusão de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra.

A reforma trabalhista promovida pela Lei 13.467/2017 ampliou as possibilidades de contratação fora do padrão tradicional de jornada integral e por tempo indeterminado, criou novos contratos, alterou a hierarquia das leis dando maior importância para a negociação individual entre empregador e trabalhador, corroeu as bases de financiamento dos sindicatos e reduziu suas prerrogativas negociais. A fragilização do polo do trabalho frente ao capital, por si só, ameaça o cumprimento das normas relativas ao financiamento do sistema. Além disso, a ampliação da possibilidade de terceirização com o emprego de trabalhadores autônomos e a exclusão de itens remuneratórios da base de incidência das contribuições sociais tendem a prejudicar as receitas previdenciárias.

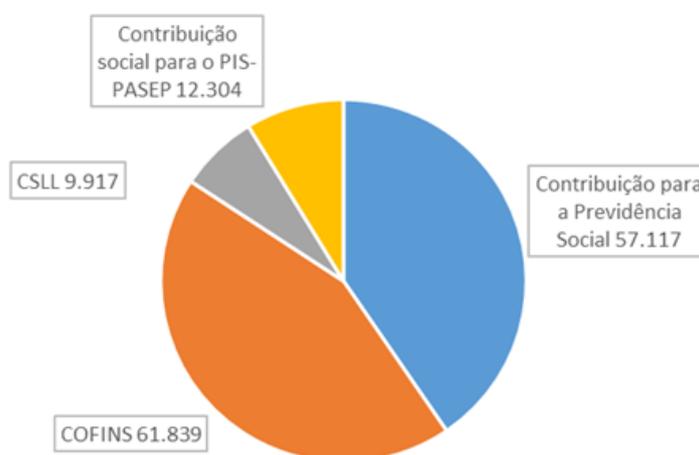
A ponta mais visível dos impactos de novas tecnologias sobre o trabalho talvez seja, hoje, a difusão do trabalho de plataforma que alguns já denominam de “uberização” do trabalho (ABÍLIO, 2017). Nesta forma, também a arrecadação previdenciária pode ser comprometida já que o trabalhador atua na condição de um “empreendedor” utilizando a plataforma digital como um meio de conexão com seu “cliente”. Em que pese as condições da prestação do serviço seja totalmente controlada pela empresa-plataforma, não há necessariamente uma exigência de contribuição previdenciária por parte do trabalhador envolvido.

⁵ O indicador difere do percentual de ocupados em idade ativa protegidos pela Previdência pois nesse são incluídas as pessoas que estão protegidas sem haver contribuição. Cf. p. 213.

4. AS RECEITAS QUE DEIXAM DE ENTRAR NOS COFRES DA SEGURIDADE

O sistema de custeio da Seguridade tem um potencial arrecadatório que não se efetiva completamente em razão das renúncias tributárias e da sonegação. A Secretaria da Receita Federal estima que as renúncias relativas aos tributos vinculados à Seguridade alcançaram os R\$ 141 bilhões no ano de 2017. Como mostra a Figura 2, a maior parcela desse total refere-se justamente a receitas previdenciárias, vindo a seguir as renúncias ligadas ao Confins.

Figura 2 – Renúncias Fiscais da Seguridade Social – Valores Estimados para 2017 (R\$ Milhões)



Fonte: ANFIP (2018, p. 58).

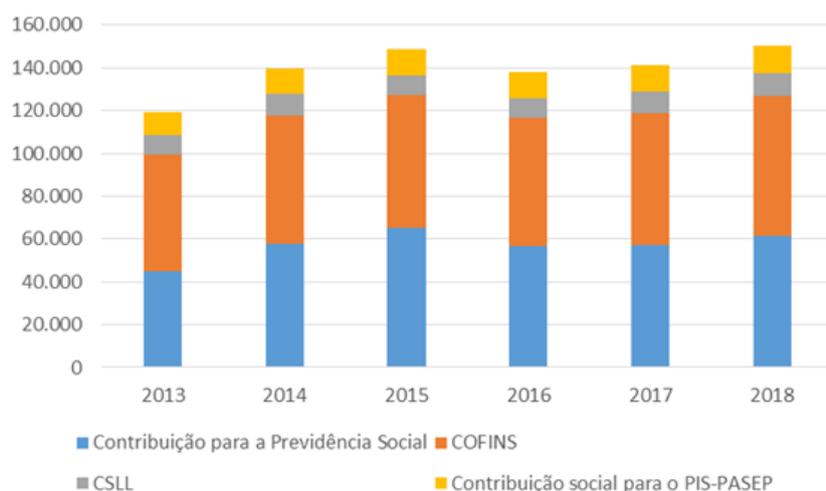
Nota: Baseado em Receita Federal do Brasil - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2015 série 2013-2018.

A prática da renúncia tributária até poderia ser defensável em contextos econômicos adversos como medida transitória de estímulo econômico, mas foi desvirtuada ao tornar-se permanente. Como ilustra a Figura 3, entre 2013 e 2018 o volume de recursos que deixou de ingressar no orçamento da seguridade social variou entre R\$ 119 e R\$ 150 bilhões numa série que se iniciou muito antes do período em tela. Segundo a ANFIP, o percentual de renúncias em relação ao total de contribuições sociais oscilou em torno dos 20% entre 2014 e 2016, descendo a 18,7% em 2017.

Desarmar esse esquema de desonerações, entretanto, não é uma tarefa simples pois ele se disseminou na economia. Tanto é assim que a principal destinação de renúncias fiscais da União é o regime tributário do Simples Nacional, sob o qual estavam enquadrados, em 2015, 4,5 milhões de estabelecimentos com 10,9 milhões de

empregos com carteira assinada. O segundo segmento que mais se beneficia de renúncia é o das entidades filantrópicas que, majoritariamente prestam serviços de saúde, assistência e educação. Em terceiro lugar vem a desoneração da cesta básica, que é uma política voltada para baratear o acesso a alimentos para a população em geral.

Figura 3 – Evolução das renúncias fiscais da Seguridade Social entre 2013 e 2017 – (R\$ Milhões)



Fonte: ANFIP (2018, p. 58).

Embora outros programas listados tenham uma feição econômica mais clara, como a desoneração da folha, da exportação da produção rural, da Zona Franca de Manaus, entre outros, não são os majoritários e também não deixam de implicar o emprego e outras dimensões socioeconômicas (Tabela 1). Ou seja, as desonerações são substanciais, prejudicam o financiamento da Previdência e da Seguridade, mas a sua reversão tem efeitos sociais e econômicos complexos a serem considerados, pois geram impactos sobre a população, regiões, inúmeros setores e empresas mais frágeis econômica e financeiramente, ou mesmo sobre a prestação de serviços de saúde ou assistenciais.

O potencial de arrecadação previdenciária não aproveitado não se resume às renúncias tributárias. O Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional estima que em 2018 a sonegação de impostos federais alcançou a cifra de R\$ 345 bilhões (MARINI, 2018). É expressivo o volume de recursos que poderia entrar nos cofres da Seguridade através de uma melhor cobrança das obrigações tributárias e de uma fiscalização mais atuante sobre a fraude trabalhista, caracterizada pelo emprego sem carteira (FILGUEIRAS; KREIN, 2016). Não se pode deixar de mencionar que o elevado

montante de dívida ativa e créditos previdenciários da União que, em 2015, atingia os R\$ 375 bilhões⁶. Ainda que uma parte pequena desses montantes possa ser efetivamente recuperado e não seja suficiente para alterar o quadro orçamentário, está relacionado à vazamentos e a um comportamento irresponsável dos empregadores.

Tabela 1 – Renúncias fiscais da Seguridade Social por destinação, 2017, (R\$ milhões)

FINALIDADE DA DESONERAÇÃO	R\$ MILHÕES	% DO TOTAL
Simples Nacional	57.002	40,6
Entidades Filantrópicas	17.636	12,6
Desoneração da Cesta Básica	17.283	12,3
Desoneração da Folha de Salários	13.336	9,5
Outras	7.444	5,3
Zona Franca de Manaus	7.235	5,2
Medicamentos	6.939	4,9
Exportação da Produção Rural	6.558	4,7
Produtos Químicos e Farmacêuticos	2.357	1,7
MEI - Microempreendedor Individual	2.061	1,5
Transporte Coletivo	1.391	1,0
Inovação Tecnológica	534	0,4
PROUNI	379	0,3
Previdência Privada Fechada	237	0,2
Total Geral	140.392	100,0

Fonte: ANFIP (2018, p. 58).

Sintetizando o argumento desenvolvido até aqui, a Seguridade Social angaria recursos em seu orçamento que correspondem a aproximadamente a metade da arrecadação tributária nacional, com grande destaque para as contribuições previdenciárias de trabalhadores e empregadores. A diversificação de fontes foi uma peça chave para proteger este esquema de financiamento das vicissitudes econômicas e do mercado de trabalho. O esquema é tão robusto que se prestou à concessão de desonerações e resiste apesar do alto índice de sonegação e de fraude trabalhista que se conjuga com fraudes tributárias. A seguir vamos olhar para o lado das despesas do sistema.

5. O LADO DAS DESPESAS DA SEGURIDADE E DA PREVIDÊNCIA

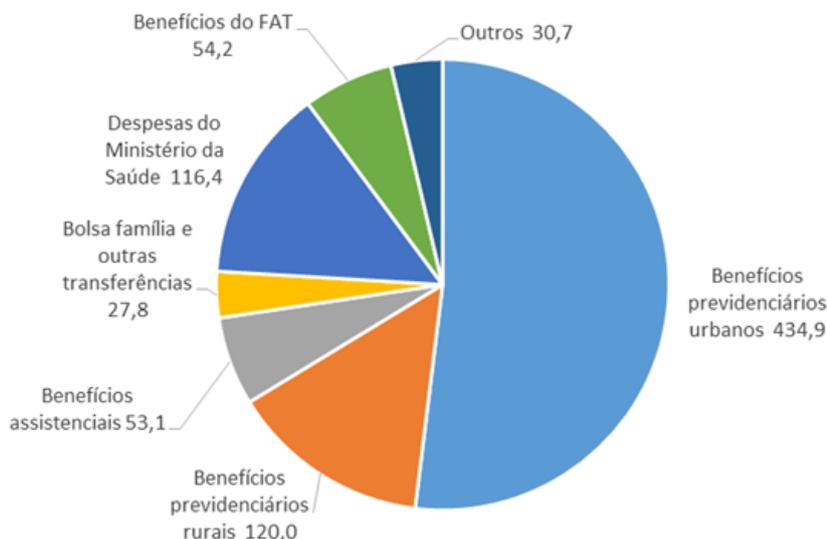
O orçamento da Seguridade se destina ao financiamento às ações da Previdência, incluindo o seguro-desemprego e o abono salarial, da Assistência e da Saúde. Esse

⁶ BRASIL (2016), cf. slides 175-177.

orçamento registrou despesas da ordem de R\$ 837 bilhões em 2017. Frente ao orçamento da União que somou de R\$ 2.469 bilhões (sem o refinanciamento da dívida) no mesmo ano, esse valor representa 34% do total.

A maior parcela dessas despesas corresponde aos benefícios previdenciários do RGPS, de quase R\$ 560 bilhões, na soma entre as clientelas urbanas e rurais. Se considerarmos que os benefícios do FAT, que se constituem na concessão de seguro-desemprego e no pagamento do abono salarial são, em parte, gastos previdenciários, estes seriam acrescidos de até R\$ 54,2 bilhões. Só então viria o gasto na área da saúde, de R\$ 116,4 bilhões, total inferior ao gasto com benefícios previdenciários rurais. As despesas com benefícios assistenciais somaram R\$ 81 bilhões na soma dos benefícios aos idosos, às pessoas com deficiência e pelo Programa Bolsa Família. Por fim, outros itens tais como benefícios previdenciários de legislação especial, despesas dos ministérios ligados à área e outras ações do FAT ficaram com R\$ 30,7 bilhões. Esses dados evidenciam a magnitude da Previdência Social para o conjunto das ações da Seguridade e explicam por quê sua a reforma passou a ser o foco prioritário na estratégia de ajuste fiscal.

Figura 4 – Despesas da Seguridade Social – 2017 (R\$ Bilhões)



Fonte: ANFIP (2018, p. 87).

6. A CONTROVÉRSIA SOBRE O RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE

Nas seções anteriores vimos que a arrecadação de tributos vinculados à Seguridade Social em 2017 totalizou R\$ 780 bilhões, sem considerar a Desvinculação

de Receitas da União (DRU), que foi de R\$ 130 bilhões naquele ano. Por outro lado, as despesas alcançaram R\$ 837 bilhões no mesmo período, comandadas pelos gastos com benefícios previdenciários do Regime Geral. Assim, sem levar em conta os recursos que são transferidos da Seguridade para outras finalidades, esse sistema apresentou uma necessidade de complementação de recursos da ordem de R\$ 57 bilhões.

A necessidade de financiamento, chamada comumente de “déficit”, fica bem aquém dos R\$ 141 bilhões de renúncia de receitas da Seguridade estimada para o mesmo ano. Somente esse dado é suficiente para que se questione o diagnóstico sobre a insustentabilidade do arranjo que custeia a Previdência e demais políticas sociais pelo fato de que ele é resultado da opção por carrear recursos para medidas de estímulo econômico notadamente à empresas (Simples, desoneração da folha, Zona Franca de Manaus, MEI, exportações, entre outros).

Mesmo assim a controvérsia está posta e é preciso explicar a diferença existente entre a interpretação constitucional do chamado déficit da Previdência, seguida até aqui, com base nos estudos da ANFIP, e a outra, de natureza fiscalista, feita por aqueles que avaliam que há um déficit estrutural.

A primeira diferença é que, na visão fiscalista, a apuração dos resultados da Seguridade social não leva em conta R\$ 159 bilhões em receitas desvinculadas pela DRU (R\$ 113 bilhões, em 2017) ou que são desconsideradas pelo governo. Estas últimas incluem as receitas financeiras advindas do Fundo de Amparo ao Trabalhador, com R\$ 18 bilhões, e a parte das contribuições para o PIS/PASEP que é transferida ao BNDES para a concessão de empréstimos, de quase R\$ 25 bilhões.

A segunda diferença é que, também na visão fiscalista, se incluem nesse orçamento as receitas e despesas da previdência dos servidores civis da União, bem como a pensão dos dependentes dos militares. Assim, são anotados no lado positivo R\$ 35,8 bilhões em contribuições dos servidores ativos e aposentados ou pensionistas para o RPPS, contribuições da própria União para esse regime e contribuições dos militares para o financiamento das pensões. No lado negativo, todavia, entram na conta despesas de R\$ 112,0 bilhões em despesas com benefícios previdenciários a servidores civis e pensionistas de militares, bem como transferências ao GDF e benefícios assistenciais aos servidores que são questionáveis. Ou seja, apura-se nessa conta um resultado negativo de R\$ 76 bilhões.

Ao computar a perda de receita da DRU e o resultado negativo do RPPS neste orçamento, a visão fiscalista faz o déficit da Seguridade pular de R\$ 57 bilhões para R\$

291 bilhões, em 2017. A Tabela 2 explicita essas diferenças entre seus principais elementos.

Para rebater a visão fiscalista no que diz respeito à DRU, como já se argumentou, o fato de haver a desvinculação não descaracteriza essas receitas como oriundas do orçamento da Seguridade. Em relação à inclusão do RPPS dos servidores civis e da previdência dos militares neste orçamento ela desconsidera que tais regimes são despesa da administração pública, para o sustento de regimes previdenciários próprios, inacessíveis a todo e qualquer brasileiro. Os regimes próprios foram concebidos não apenas como instrumento de proteção social, mas sobretudo como parte da gestão de pessoal na administração pública em contrapartida aos princípios de lealdade e de disciplina na relação entre servidores e o Estado.

Tabela 2 – Apuração do resultado do orçamento da Seguridade na visão da ANFIP e do Governo Federal – 2017 (R\$ Milhões)

Itens do orçamento	ANFIP	Governo	Diferença
Receitas regulares da Seguridade	780.332	780.332	0
DRU e outras receitas não consideradas	-	-159.050	-159.050
Receitas do RPPS civis e pensão militares	-	35.889	35.889
Total de receitas	780.332	657.171	-123.161
Despesas regulares da Seguridade	-837.190	-837.190	0
Despesas do RPPS civis e pensões militares	-	-111.970	-111.970
Total de despesas	-837.190	-949.160	-111.970
Resultado	-56.858	-291.989	-235.131

Fonte: ANFIP (2018, p. 99).

Tais regimes têm regras específicas e diferenciadas, ainda que nas últimas décadas sucessivos governos buscaram a chamada convergência entre os dois regimes: geral e próprio dos servidores. Refletindo as especificidades dos RPPSs, na Constituição, eles são tratados no capítulo da Administração Pública e não no da Seguridade Social. Não bastasse isso, pode-se questionar a seletividade da inclusão apenas do RPPS da União no orçamento da Seguridade, pois o raciocínio de que “tudo é Previdência” conduziria a incluir aí também os regimes previdenciários de servidores dos Estados e municípios. Nessas condições, a conta não fecharia sob qualquer hipótese.

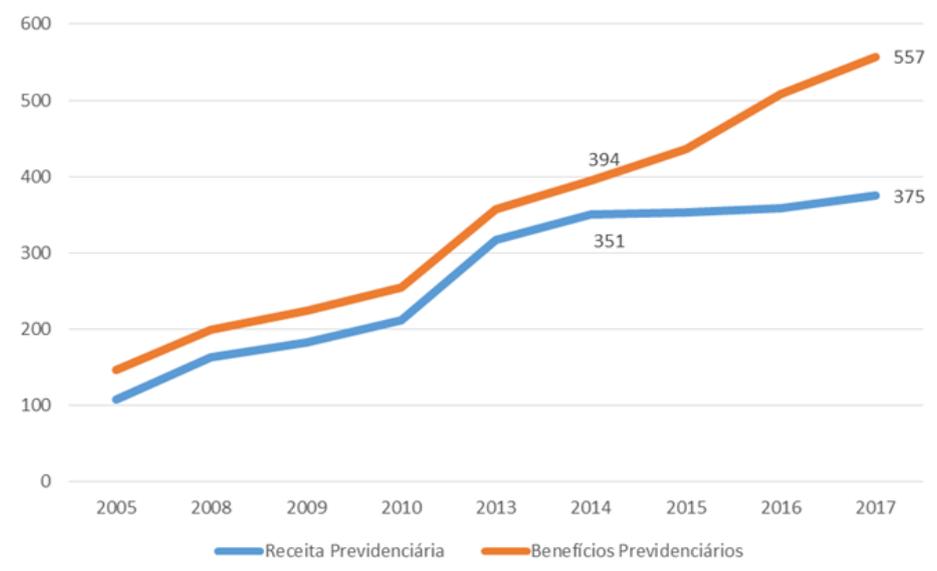
7. UMA DÉCADA DE SUPERÁVITS ORÇAMENTÁRIOS

Mas a controvérsia entre as duas visões em debate também se refere ao caráter estrutural ou conjuntural dos resultados da previdência e da Seguridade. Para refletir

sobre esta questão é preciso tomar uma perspectiva mais ampla, pois o resultado de 2017 é profundamente influenciado pelas condições econômicas especialmente adversas que o país enfrentou nos anos que lhe antecederam. Essas condições são evidenciadas pela trajetória do PIB, que amargou uma estagnação em 2014 (crescimento real de apenas 0,5%), dois anos de recessão com quedas de 3,6% e 3,3%, em 2015 e 2016, e uma taxa de crescimento lento de apenas 1,1% em 2017. Tal desempenho desastroso reverberou sobre a trajetória das receitas previdenciárias.

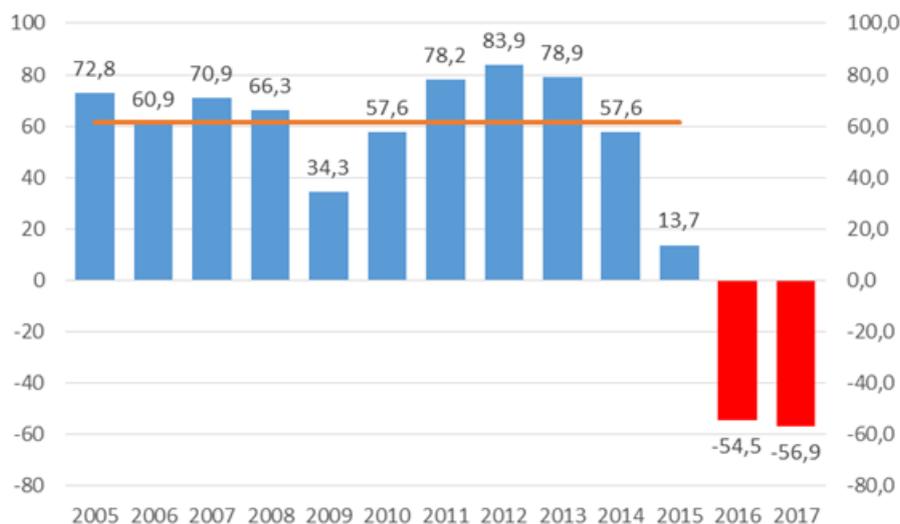
A evolução das receitas e despesas previdenciárias, do RGPS, foram bastante satisfatórias na década passada. Impelidas pelo crescimento do emprego, redução da informalidade e valorização dos salários, as receitas previdenciárias aumentaram em 192% de 2005 a 2014. Em contrapartida, nesse período, as despesas com benefícios previdenciários se elevaram bem menos, em 144%. Ou seja, ainda que o resultado entre essas duas rubricas estivesse no vermelho ao longo do período, como ilustra o a Figura 5, as receitas estavam subindo em ritmo muito mais acelerado do que as despesas. Por decorrência lógica, o déficit estava diminuindo em termos relativos e eram perfeitamente supridas pelas demais contribuições do orçamento da Seguridade (Figura 6).

Figura 5 – Arrecadação de Contribuições Previdenciárias e despesas com benefícios previdenciários do RGPS - R\$ Bilhões



Fonte: ANFIP (2018, p. 87).

Figura 6 – Resultado do orçamento da Seguridade Social, entre 2005 e 2017, R\$ Bilhões



Fonte: ANFIP (2018, p. 87).

É somente a partir de 2014, quando as condições econômicas se deterioraram profundamente para se configurar na mais profunda crise econômica desde ao menos o início dos anos 1980, que a trajetória de aumento das receitas previdenciárias se descola da trilha seguida pelas despesas. Observa-se, pelos dados ilustrados na Figura 5, que a partir de então há praticamente uma estabilização no montante de arrecadação, enquanto que as despesas previdenciárias seguem mantendo sua trajetória de elevação nominal. Em 2017, com uma recuperação ainda fraca da atividade econômica, a arrecadação sobe 4,6% em relação ao ano anterior.

Obviamente que a trajetória das despesas previdenciárias, nesses últimos anos respondeu a fatores menos suscetíveis ao ciclo econômico, tais como a marcha demográfica de envelhecimento (aposentadorias), aos adoecimentos, à invalidez e ao falecimento dos segurados (pensões). Ademais, o valor dos benefícios reflete a evolução da massa salarial no passado (base para as contribuições previdenciárias) e, em grande medida, a política de valorização do salário mínimo. Em relação a esta, note-se nos anos de 2014 a 2016 os reajustes do piso previdenciário se restringiram praticamente à inflação dos anos imediatamente anteriores, sem ganhos reais.

Ou seja, o que aconteceu com o orçamento da Seguridade durante um período de crise profunda distorce a análise sobre sua condição de equilíbrio estrutural, pois não se pode esperar que no longo prazo se mantenha tal comportamento do PIB e da arrecadação de contribuições. Tanto é assim que na última década, o custeio da

Seguridade foi predominantemente superavitário, tendo gerado um excedente de, em média R\$ 61,4 bilhões ao ano entre 2005 e 2014 (como mostra a linha horizontal no Figura 6). Esses sucessivos superávits foram utilizados para a formação dos superávits primários nas contas do governo federal e, portanto, para a redução da dívida líquida do setor público na década passada.

Ou seja, o que aconteceu com o orçamento da Seguridade durante um período de crise profunda distorce a análise sobre sua condição de equilíbrio estrutural, pois não se pode esperar que no longo prazo se mantenha tal comportamento do PIB e da arrecadação de contribuições. Tanto é assim que na última década, o custeio da Seguridade foi predominantemente superavitário, tendo gerado um excedente de, em média R\$ 61,4 bilhões ao ano entre 2005 e 2014 (como mostra a linha horizontal na Figura 6). Esses sucessivos superávits foram utilizados para a formação dos superávits primários nas contas do governo federal e, portanto, para a redução da dívida líquida do setor público na década passada.

8. PARA CONCLUIR, REFLEXÕES SOBRE O FUTURO

Em que pese a importância do diagnóstico da situação atual das contas do orçamento da Seguridade, quando se trata de Previdência é a sustentabilidade no longo prazo o que realmente conta. Afinal, subjacente ao sistema de repartição simples há um “pacto” entre as gerações presente e futura, em que a primeira contribui hoje para financiar o pagamento de benefícios correntes com a expectativa de que no futuro, quando tiver perdido sua capacidade de trabalho, a próxima geração irá fazer o mesmo. E, nesse sentido, a corrente predominante nos meios de comunicação e no debate público argumenta que há um desarranjo estrutural no financiamento das políticas sociais previstas na Constituição que se projeta para o futuro.

Na realidade, o bom desempenho das contas da Seguridade depende de um ambiente econômico que combine crescimento com geração de emprego de qualidade. A década passada ilustra essa questão chave, pois nela houve expansão do produto interno, taxa de desemprego a níveis relativamente baixos e, sobretudo, geração de empregos com proteção previdenciária e trabalhista. Isso não prescindiu, claro, de políticas de inclusão previdenciária, abrangendo as empregadas domésticas, os trabalhadores por conta própria e as donas de casa para os quais se criaram modalidades de registro e filiação previdenciária específicos.

Como visto anteriormente, o ambiente econômico e político do país se degradou intensamente a partir de 2015. A política econômica deu um “cavalo de pau” em direção ao modelo de austeridade fiscal, a política monetária ortodoxa mirou a queda da inflação, sem dar atenção ao custo social e econômico, e a luta política tomou conta de todos os poderes e gerou uma crise que paralisou empresas e setores produtivos centrais para a economia. Essa combinação de fatores tornou a recessão que se desenhava muito mais profunda e longa do que o esperado. No espaço de um ano entre o final de 2014 e de 2015, a taxa de desocupação passou de 6,5% para 9,8% da população economicamente ativa (segundo a PNADc/IBGE). Não se pode pensar que as receitas da Seguridade, principalmente as contribuições previdenciárias, fossem passar por isso incólumes. A demora em haver retomada do crescimento e o pobre desempenho do emprego formal, desde então, só prolongam esse quadro.

Se as contas da Seguridade estão mostrando déficits, eles são conjunturais e resultam da queda real nas receitas, numa conjuntura de crise e estagnação econômica. Entretanto, argumenta-se que, no futuro, o envelhecimento da população fará o número de idosos beneficiários crescer muito mais do que o número de trabalhadores ativos, contribuintes. Assim, haveria um desequilíbrio estrutural.

A mudança demográfica é um fato inegável, mas não é único nem, tampouco, de curto prazo. A garantia da proteção previdenciária, no futuro, vai depender sobretudo do ritmo de crescimento do emprego, da proporção com que homens e mulheres irão participar das atividades econômicas, da sua produtividade no trabalho, dos salários e outros rendimentos que formarão a base de contribuição, da taxa de formalização dos vínculos de emprego, da inclusão de trabalhadores autônomos no sistema como contribuintes, da estrutura de tributação e da eficiência da arrecadação, entre outros. Ou seja, há um amplo leque de questões, além dos desafios impostos pela transição demográfica, que precisariam ser trazidos ao debate sobre a reforma da previdência e discutidas sem a pressão de um senso de urgência que não existe.

Vale também alertar, em relação aos servidores públicos, cuja Previdência a rigor não faz parte da Seguridade, que as emendas constitucionais aprovadas nas reformas de 2003 e 2005 fixaram novos parâmetros de concessão de aposentadorias e pensões. Estes parâmetros deram conta de um dos fatores mais importantes para o equilíbrio das contas públicas no longo prazo. No caso da União, a implantação da previdência complementar prevista nessas emendas, em 2013, teve como consequência a limitação do valor dos benefícios, fazendo com que se projete equilíbrio entre receitas

e despesas no longo prazo. Se há um déficit, no momento, ele se deve aos compromissos passados, e não aos fluxos presentes e no futuro. No caso de vários estados e grandes municípios, a previdência complementar ainda não foi implementada. Em grande medida isso se deve aos elevados custos de curto prazo relacionados à transição entre sistemas, de difícil enfrentamento sobretudo num quadro de estrangulamento financeiro pela própria perda de receitas causada pela crise econômica.

Enfim, é natural, de tempos em tempos, que haja revisão de parâmetros previdenciários em função das mudanças sociais e econômicas. Para que essa revisão seja aceita por todos os participantes, é preciso avaliar com detalhe os impactos fiscais, mas também os impactos sociais. Afinal, previdência é um pacto social, um pacto entre trabalhadores, empregadores e estado, que atravessa gerações, que exige confiança e entendimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÍLIO, Ludimilia. **Uberização do trabalho: subsunção real da viração**, 2017. Disponível em: <<http://www.cesit.net.br/uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao/>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

ANFIP – Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Livros_28_11_2018_14_51_18.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). **Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social**: Grupo Técnico de Previdência GTP, 2016. 194 slides. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/718/Forum-RelatorioFinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 out. 2017

FILGUEIRAS, V. A.; KREIN, J. D. **Reforma da previdência para quem?** Proposta para uma reforma efetiva e pragmática, 2016. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/reforma-da-previdencia-para-quem/>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

FLEURY, S.; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 979 a 1022, jan. 2004. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6768>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MARINI, Luisa. **Brasil deixou de arrecadar mais de R\$ 345 bilhões por sonegação em 2018**. 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/brasil->

deixou-de-arrecadar-mais-de-r-345-bilhoes-por-sonegacao-em-2018/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e padrão de desenvolvimento**: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro, 2015. 247 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286533>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

OLIVEIRA, T.; PRONI, M.. Um mercado de trabalho heterogêneo e flexível: um problema persistente no Brasil. In: **Revista da ABET**, v. 15, n. 2, Jul-Dez/ 2016, p. 77.

RECEITA FEDERAL. CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil 2017**: Análise por Tributos e Bases de Incidência. 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2018/dezembro/carga-tributaria-bruta-atingiu-32-43-do-pib-em-2017/carga-tributaria-2017-1.pdf>>. Acesso em: fev. 2019.

Recebido em 17 de junho de 2019 e aceito em 28 de junho de 2019.