

Análise do saldo do Regime Geral da Previdência Social no Brasil: afinal, existe déficit ou superávit?

Dayane Ferreira Quintanilha¹
Graciela Aparecida Profeta²
Simone Manhães Arêas Mérida³

Resumo: O debate acerca das políticas públicas de assistência social no Brasil tem-se tornado cada vez mais constante e intenso. Entre os principais pontos dessa discussão está a previdência social, tema constantemente debatido, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Apesar da importância do sistema de proteção social para a subsistência de muitos cidadãos, e conseqüentemente, para a economia brasileira, há divergências sobre o assunto, principalmente no meio acadêmico, tendo em vista que existem basicamente dois grupos de pesquisadores com visões contrárias quanto ao saldo do RGPS, ou seja, ao fato de este possuir superávit ou déficit. Este artigo objetivou expor e elucidar os argumentos levantados por ambos os grupos que norteiam tal discussão, bem como verificar o saldo do RGPS, com base na Constituição Federal de 1988 e na Lei do Plano de Custeio da Previdência Social. Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se uma revisão de literatura, bem como a apuração do saldo do fluxo de caixa do RGPS, no período de 2002 a 2014. Os resultados indicaram que a previdência social brasileira foi superavitária no período analisado, com uma média positiva de 27 bilhões de reais. A conclusão alcançada é que, atendendo ao disposto no artigo 195 da CF de 1988 e na Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social, o saldo é superavitário e, a depender da metodologia de apuração do RGPS, este pode ser deficitário ou superavitário e, assim, influenciar o comportamento dos cidadãos e do Governo.

Palavras-chave: Déficit. Previdência social. Regime Geral de Previdência Social. Superávit.

Abstract: The debate about the public policies of social assistance in Brazil has become increasingly constant and intense. Among the main points of this discussion is social security, a theme constantly debated, mainly from the Federal Constitution of 1988. Despite the importance of this system of social protection for the subsistence of many citizens, and consequently, for the Brazilian economy, there are differences on the subject, mainly in the academic environment, considering that there are basically two groups of researchers that have contrary balance of the RGPS in relation to it has a surplus or deficit. This article aims to explain and explain the arguments raised by both groups that guide this discussion, as well as to obtain the balance of the RGPS, based on the Federal Constitution of 1988 and the Law on the Social Security Costing Plan. In order to reach the proposed objectives, a review of the literature and calculation of the RGPS cash flow balance was carried out between 2002 and 2014. The results indicate that the Brazilian social security was a surplus in the period analyzed, with a positive average of 27 billion reais. The conclusion reached is that, in accordance with article 195 of the 1988 CF and the Law of the Social Security Costing Plan, the balance is a surplus and, depending on the methodology for calculating the RGPS, it may be a deficit or a surplus, and thus influence the behavior of citizens and government.

Keywords: Deficit. Social security. General social security scheme. Surplus.

¹ Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: dayane.fquintanilha@gmail.com.

² Graduação em Gestão de Agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutora em Economia Aplicada pela UFV. Professora Adjunta III da Universidade Federal Fluminense. E-mail: graciela.profeta@id.uff.br.

³ Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Mestre em Economia Empresarial e Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, ambas pela UCAM. Professora Assistente da Universidade Federal Fluminense. E-mail: smareas@id.uff.br.

Introdução

O sistema previdenciário brasileiro tem sido tema de discussões desde a sua instituição como direito social na Constituição Federal (CF) de 1988 até o presente momento. Em razão das várias informações⁴, por vezes divergentes, divulgadas pelo Governo, pela mídia, por instituições de pesquisas e pesquisadores, a sociedade questiona continuamente a respeito de seu financiamento e, principalmente, das regras de acesso a aposentadorias e pensões.

A partir da década de 2000, nota-se um amplo debate quanto à questão do déficit no saldo previdenciário brasileiro. Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), em 2016, o saldo do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ficou deficitário em torno de, aproximadamente, R\$ 155 bilhões. Já em 2017, o déficit atingiu um volume ainda maior, R\$ 182 bilhões. Tais informações incentivam o Governo Federal a estudar propostas de reformas e a realizar diversas mudanças nas leis, como ocorreu nos últimos trinta anos, em busca do que se acredita ser a melhor estrutura para o sistema previdenciário brasileiro.

Estudiosos⁵ sobre o tema concordam com as previsões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto às mudanças demográficas, principalmente no que tange à inversão da pirâmide demográfica, o que torna a população brasileira cada vez mais idosa. Associado a esse fator, o baixo desempenho do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nos últimos oito anos e a situação histórica do mercado de trabalho brasileiro, com períodos de altas taxas de informalidade e de desemprego⁶, impactam diretamente as contas previdenciárias.

Entretanto, dois grupos de pesquisadores divergem quanto à capacidade de autofinanciamento do sistema. O primeiro grupo, denominado neste artigo de “Conservadores”, defende o argumento de que não existe crise eminente na previdência social e que esta não é deficitária, pelo contrário, é superavitária. Já o segundo grupo, denominado de “Reformistas”, defende que o sistema é deficitário, podendo comprometer sua solvência, caso não sejam tomadas medidas de reformulação.

A referida questão gera extensa discussão sobre o tema, tanto entre os pesquisadores quanto entre os formuladores de políticas econômicas, e divide opiniões nas esferas legislativa, judiciária e executiva. Ademais, aumenta a indagação da sociedade quanto ao futuro dos cidadãos em relação ao recebimento

⁴ Informações coletadas por meio de pesquisas científicas e nos documentos oficiais da previdência, como o Boletim Estatístico da Previdência Social e o Anuário Estatístico da Previdência Social, que podem ser interpretados e divulgados de formas distintas, tal como ocorreu nos trabalhos citados neste artigo.

⁵ Como Paulo Tafner, Fabio Giambiagi, Denise Gentil, Eduardo Fagnani, entre outros.

⁶ Esses dados podem ser verificados no IPEADATA, no link <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

do benefício e do equilíbrio das contas públicas. Vale ressaltar a importância da previdência social para a economia do país, considerando que os valores pagos por meio desses benefícios voltam, em sua grande maioria, para a economia, via pagamento de serviços e consumo de bens, o que contribui para a formação da riqueza nacional. A previdência possui papel fundamental na redução da pobreza e na geração de renda, desempenhando uma importante função social, uma vez que o benefício recebido pode ser, em alguns casos, a única fonte de renda do indivíduo e, dessa forma, de sobrevivência para muitos cidadãos (PIMENTEL, 2003; FAGNANI, 2008).

Por ser de caráter privado e englobar a imensa maioria de trabalhadores do setor, o RGPS é considerado o mais abrangente regime da previdência, visto que impacta, de forma significativa (positiva ou negativamente), a economia, motivo pelo qual o escolhemos como objeto de estudo. Considerando as discussões em relação à existência ou não do déficit da previdência, justifica-se a necessidade de acompanhar detalhadamente quais os critérios utilizados para a realização dos cálculos dos seus saldos, tanto na visão dos Conservadores quanto na dos Reformistas, de modo que se disponibilizem informações objetivas e claras à população e aos tomadores de decisão.

Este estudo baseia-se na hipótese de que, considerando os artigos 194 e 195 da CF de 1988, o saldo previdenciário (RGPS) é superavitário. Desse modo, os objetivos são: i) identificar os argumentos dos autores que pesquisam acerca do tema, visando compreender os fundamentos para a defesa de que existe déficit ou superávit; e, ii) averiguar o saldo do fluxo de caixa do RGPS, conforme descrito na CF de 1988 e na Lei do Plano de Custeio da Previdência Social, comparando-o com os utilizados pelos Conservadores e Reformistas.

Metodologicamente, a elaboração deste artigo ocorreu por meio de uma revisão de literatura sobre o tema, de modo a permitir apurar, com base nos dados obtidos na previdência social, o saldo do RGPS no período de 2002 a 2014, e atingir os objetivos apresentados. Ressalta-se que, para não incorrer em viés de especificação nos resultados desta pesquisa, os dados referentes aos anos de 2015 até os dias atuais não foram utilizados, visto que houve relevantes mudanças na composição da estrutura do fluxo de caixa do RGPS, apresentado pelo INSS, em comparação aos anos anteriores.

Quanto à estrutura, este artigo está dividido em seis seções. A primeira, a introdução, apresenta o tema, sua justificativa, hipótese, objetivos e metodologia. A segunda seção traz uma discussão dos principais argumentos levantados tanto pelos Conservadores quanto pelos Reformistas. A terceira conta com uma discussão entre esses dois grupos, sintetizando seus argumentos e contrapontos. A quarta seção apresenta os métodos utilizados pelos dois grupos supracitados e o que se propôs nesta

pesquisa como alternativa para calcular o saldo previdenciário no Brasil. A quinta seção apresenta uma análise dos resultados obtidos; a sexta, a conclusão deste artigo.

Conservadores e Reformistas: um debate sobre a Previdência Social brasileira

Apesar de haver consenso em alguns aspectos entre os pesquisadores que estudam e debatem o tema, existem também divergências, principalmente quanto ao saldo do sistema previdenciário brasileiro. Para compreender melhor quais são essas divergências, os autores foram separados em grupos e nomeados de acordo com seus pressupostos.

Adotou-se “**Conservadores**” para o grupo que argumenta que o saldo previdenciário é superavitário, alegando que não existe déficit no sistema e que as fontes de arrecadação do mesmo, instituídas na CF de 1988, são suficientes para cobrir os gastos e ainda gerar recursos excedentes. O outro grupo, denominado “**Reformistas**”, defende a existência de déficit no saldo previdenciário e considera necessária a realização de reformas para que o sistema seja sustentável.

Conservadores: a face esquerda da previdência social

Os autores desse grupo possuem opiniões singulares quanto aos Reformistas e ao INSS. Segundo eles, não existe déficit na previdência social, tampouco a ideia de que ela seja financeiramente insustentável e necessite de reformas imediatas. Segundo Gentil (2006) e Fleury (2008), o que ocorre são desvios do excedente das receitas da previdência para outras áreas que pertencem ao orçamento fiscal, permitindo o cumprimento das metas de superávit primário, além da não participação devida (ao contrário do que prevê a Constituição Federal de 1988) da União no financiamento da Seguridade Social.

Conforme os autores desse grupo, uma vez que a previdência faz parte do sistema de Seguridade Social, o atual cálculo do RGPS não é o mais adequado. Segundo os autores, existe um desrespeito à Constituição em relação ao fato de não se levar em conta todas as receitas que são pertencentes à Seguridade Social e, dessa forma, à previdência, quais sejam: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e as receitas provenientes de concursos de prognósticos⁷.

Vale mencionar, as receitas que não são consideradas no cálculo do saldo previdenciário – ou

⁷ Todo e qualquer concurso de sorteio de números ou quaisquer outros símbolos, loterias e apostas de qualquer natureza no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, promovidos por órgãos do Poder Público ou por sociedades comerciais ou civis.

seja, que não são consideradas pelos Reformistas e pelo INSS – COFINS e CSLL – recebem o nome de “Transferências da União”. Conforme destaca Gentil, “Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas **recursos próprios**” (GENTIL, 2006, p. 39). Essas transferências só entram no cálculo para cobrir a diferença entre o valor do saldo e o valor necessário para cobrir o déficit, quando houver. Portanto, o excedente seria desviado para outras áreas do orçamento fiscal, ou ficaria retido no Tesouro Nacional para cobrir os juros da dívida pública, por exemplo (BOSCHETTI, 2003).

Outro ponto de questionamento dos Conservadores é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), estabelecida inicialmente em 1994, mediante implementação do Plano Real, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), e prorrogada desde então por diversas Emendas Constitucionais. A DRU é um mecanismo que autoriza que receitas de contribuições sociais, taxas e de intervenção sobre o domínio econômico sejam transferidas livremente para outras áreas do orçamento fiscal. Em 24 de agosto de 2016, a DRU foi prorrogada mais uma vez até 2023 e ampliou, de 20% para 30%, o percentual a ser desvinculado (AGÊNCIA SENADO, 2016). Conforme Gentil (2006) e Fleury (2008), a desvinculação ocorre, principalmente, para contribuir com o pagamento de juros da dívida, pois, segundo Boschetti (2003), a própria existência da DRU já demonstra o caráter superavitário da Seguridade Social, e, dessa forma, da previdência.

Fagnani (2008, p.10) argumenta que, por meio da DRU, iniciou-se um “processo de desfiguração da Constituição de 1988”, em consequência da necessidade de o Governo gerar superávits primários. Isso ocorreu devido aos acontecimentos econômicos da década de 1980 como, por exemplo, a eclosão da dívida externa nacional, que levou às políticas econômicas adotadas a partir da década de 1990⁸, sendo estas as responsáveis por deteriorar as condições do mercado de trabalho, comprometendo o financiamento dos mecanismos de proteção social e atingindo, desse modo, a previdência (FAGNANI, 2008).

Boschetti (2003) ressalta ainda que as perdas de receitas também ocorrem, devido: a) à falta ou ao baixo repasse da União, de Estados e Municípios como empregadores dos servidores públicos; b) à renúncia previdenciária⁹; c) à sonegação e fraude fiscal; e, d) às altas taxas de informalidade e desemprego existentes no Brasil.

⁸ Tais como a abertura da economia brasileira e a política da elevação das taxas de juros.

⁹ Subsídios concedidos às entidades de assistência, saúde e educação, micro e pequenas empresas e clubes de futebol.

Gentil (2006) e Fagnani (2008) afirmam que é necessário analisar os impactos das políticas econômicas adotadas, principalmente a partir da década de 1980, no financiamento de políticas sociais e, especialmente, na previdência social. Os autores sustentam que os ajustes fiscais realizados ao longo das últimas três décadas suprimiram direitos sociais, prejudicando o financiamento do setor público em detrimento da tática macroeconômica e da adoção de políticas liberais.

Nesse sentido, Fagnani (2008), em consonância com Gentil (2006), declara que “a questão central hoje é como incluir os excluídos – mais da metade da PEA [população economicamente ativa], entre desempregados e trabalhadores informais – e não tornar o sistema previdenciário brasileiro ainda mais excludente” (FAGNANI, 2008, p. 16). Esse argumento se reforça na análise realizada sobre o percentual de contribuintes e não contribuintes. De acordo com Boschetti (2003):

Segundo dados do Dieese (2002:255), do total dos 71,7 milhões de pessoas ocupadas, menos da metade (43,5%) são contribuintes, ou seja, a maioria dos trabalhadores que não tem carteira de trabalho assinada não contribuem para a seguridade social. Eles não são apenas pessoas que colaboram para engrossar o déficit previdenciário; eles são, sobretudo, cidadãos excluídos do acesso aos direitos da seguridade social (BOSCHETTI, 2003, p. 88).

Portanto, segundo a perspectiva dos Conservadores, é necessário levar em conta os fatores que precederam o cenário econômico ao longo dos últimos trinta anos, para então analisar quais fatores levaram ao aumento da relação entre contribuintes e não contribuintes. Fica, assim, a indagação dos Conservadores quanto aos valores preocupantes apresentados pelo INSS – um déficit de R\$ 182 bilhões no acumulado de 2017¹⁰ – considerando que o sistema se apresenta, na visão desse grupo, como financeiramente sustentável.

Reformistas: a face direita da previdência social

Os Reformistas baseiam seus principais argumentos na instabilidade de variáveis macroeconômicas¹¹ (como Produto Interno Bruto-PIB, taxa de desemprego e taxa de informalidade) e nas mudanças que vêm ocorrendo na estrutura demográfica do país¹², especificamente nas projeções para daqui a um (1) e 31 anos, quando a proporção entre idosos e jovens deve aumentar significativamente. Em decorrência disso, os pesquisadores desse grupo defendem que vêm ocorrendo

¹⁰ Dados do Boletim Estatístico da Previdência Social de 2017.

¹¹ Pode-se verificar os dados no IPEADATA, por meio do link <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

¹² Mais detalhes, ver gráfico da estrutura relativa da população, por sexo e idade, Brasil - 1940/2050. Página 94 no link <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298579>.

constantes déficits no Regime Geral e que, se nada for feito, a tendência é o sistema entrar em falência.

Segundo Tafner (2015), observa-se uma previsão de redução da taxa de fecundidade e da População Economicamente Ativa (PEA) de 25 anos, ou seja, cada vez mais, nascem menos crianças e os jovens estão entrando mais tarde no mercado de trabalho, comprometendo a arrecadação presente e a futura. Ainda referente às mudanças demográficas, Costanzi (2016), assim como Tafner, Botelho e Erbisti (2015a), sustenta que o envelhecimento da população¹³ nos próximos anos deve piorar a relação entre contribuintes e beneficiários, pressionando as contas da previdência e pondo em risco a sustentabilidade da previdência social.

Para os Reformistas, outro fator que contribui para os sucessivos déficits é o baixo crescimento econômico dos últimos oito anos. Esse fator estaria diretamente associado à instabilidade econômica, com o aumento da taxa de desemprego e do nível de informalidade¹⁴. De acordo com Tafner, Botelho e Erbisti (2015b), é importante observar que, após a CF de 1988, houve um aumento considerável do número de pessoas que alcançaram benefícios sociais, particularmente a aposentadoria, o que resultou em um aumento vultoso dos gastos do sistema. Essa relação inversa dos últimos anos trouxe como consequência a necessidade de parcelas cada vez maiores do PIB no pagamento das despesas (GIAMBIAGI & AFONSO, 2015).

De acordo com Giambiagi e Afonso (2015), o salário mínimo é outro importante fator que deve ser observado quando se trata das contas previdenciárias, visto que teve um aumento real superior a 158% entre 1994 e 2013. Segundo os autores, este aumento impactou fortemente nas despesas do RGPS, pois o salário mínimo é o indexador do piso dos benefícios previdenciários. Assim, comparado ao crescimento do PIB, “nossa capacidade de gerar riqueza aumentou a uma taxa de cerca de 3% ao ano, enquanto que (...), o SM [salário mínimo], cresceu a uma taxa superior a 5% ao ano” (GIAMBIAGI & AFONSO, 2015, p. 125). Dessa forma, Tafner, Botelho e Erbisti (2015b) afirmam que “o envelhecimento da população, a redução vertiginosa na taxa de fecundidade e a queda da taxa de crescimento econômico nos últimos 20 anos indicam a insustentabilidade do sistema previdenciário” (TAFNER; BOTELHO; ERBISTI, 2015b, p. 33).

Para esse grupo, um sistema previdenciário que possui fonte de receita, em sua maior parte, baseada em contribuição incidente sobre a folha salarial dos trabalhadores, dada a instabilidade histórica

¹³ Devido à inversão da pirâmide etária (o “topo” está aumentando e a “base” diminuindo), o que significa aumento da população idosa, devido à redução das taxas de fecundidade e de natalidade.

¹⁴ Pode-se verificar os dados no IPEADATA, no link <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

do mercado de trabalho brasileiro, é um dos pontos fracos do sistema. Outro questionamento está na ausência de uma idade mínima para a aposentadoria. Sobre isso, Costanzi (2016) declara:

O fato de ser possível se aposentar no país com 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres, independente da idade, tem permitido aposentadorias precoces de pessoas com idade na faixa dos 50 anos, com plena capacidade laboral. (...) Com esta distorção, a previdência, que deveria funcionar como mecanismo de substituição de renda para pessoas sem capacidade laboral acaba funcionando como complementação de renda para trabalhadores com boa situação econômica e bom nível de renda do trabalho (COSTANZI, 2016, p. 16).

Lima et al. (2012) destacam que, apesar da implementação do fator previdenciário ter proporcionado “uma economia para os cofres públicos, a sua implantação não conseguiu promover o equilíbrio entre as receitas e as despesas do RGPS” (LIMA et al., 2012, p. 140). Dessa forma, dada a ineficácia do fator previdenciário, no que se refere ao desestímulo de aposentadorias precoces, aponta-se para uma necessidade de promover mudanças nas regras, com o objetivo de determinar uma idade mínima consistente com a atual situação financeira e atuarial do sistema.

Há também um questionamento sobre as regras que permitem o acúmulo de benefícios, sem nenhuma restrição, seja de idade mínima do cônjuge, de dependência econômica, de casamento, de carência contributiva etc. Sobre isso, argumenta-se que a possibilidade de somar, por exemplo, pensão por morte com aposentadoria, eleva os gastos e onera o sistema. Segundo Tafner (2015), com o aumento da expectativa de vida da população brasileira, o tempo de pagamento desses benefícios também será maior, aumentando ainda mais o volume de gastos.

Por fim, citados esses pontos, os autores que compõem o grupo dos Reformistas defendem uma necessária e urgente reforma no sistema previdenciário brasileiro. É consenso entre eles que os constantes aumentos nas despesas do RGPS, devido às mudanças demográficas e às previsões insatisfatórias para o contexto econômico do país, tornam a reforma da previdência extremamente importante para as contas públicas e para os cidadãos que contribuem hoje e que esperam usufruir do benefício no futuro.

Conservadores e Reformistas: divergências e convergências

Uma crítica contundente dos Reformistas em relação aos Conservadores é a “confusão” quanto aos recursos destinados tanto à previdência quanto à Seguridade Social. Antes, porém, eles afirmam que é necessário compreender que Seguridade Social e previdência, apesar de uma fazer parte da outra, são

instituições distintas. Dessa forma, não seria correto dizer que o fato de a Seguridade Social ser superavitária significa que a previdência social é superavitária por consequência. Assim, direcionar os recursos da COFINS e da CSLL em seu valor integral para a previdência, imputaria prejuízos aos repasses para a saúde e a assistência social, instituições que também carecem de recursos (NERY, 2015).

A transição demográfica, conforme apontam os Reformistas, seria um dos principais fatores que têm influenciado diretamente as contas previdenciárias. Porém, os Conservadores a consideram uma “janela de oportunidade demográfica”. Fagnani (2008) considera que os potenciais contribuintes em idade econômica e ativa (a população de 15 a 65 anos) aumentarão. Dessa forma, “o crescimento econômico poderá criar condições para a incorporação do contingente de desempregados e informais, que passam a contribuir para a previdência. A pressão de gastos com idosos também será parcialmente anulada pela redução de gastos com os mais jovens” (FAGNANI, 2008, p. 18).

Sobre a DRU, os Reformistas justificam que a própria Constituição permitiu, por meio de diversas Emendas Constitucionais, a criação e a aprovação de tal mecanismo. Ademais, os seus recursos podem voltar para cobrir déficits no sistema. Em contrapartida, os Conservadores alegam que o referido mecanismo desvincula receitas pertencentes à Seguridade Social, sendo transferidas, por exemplo, para pagar juros da dívida, reduzindo o montante de recursos que seriam aplicados no sistema em uma proporção significativa, prejudicando, assim, a previdência e seus beneficiários.

Observa-se que nenhum dos grupos – Conservadores e Reformistas – nega a informação de que os valores gastos com os pagamentos de benefícios vêm se ampliando consideravelmente nos últimos anos, fundamentalmente após a CF de 1988, que expandiu a cobertura social, inclusive e principalmente, a previdenciária, concedendo em maior escala os benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios. Dessa forma, há uma relativa concordância nos fatores que contribuíram para esse fim, porém, com focos distintos, que evidenciam pensamentos divergentes dos dois grupos sobre o funcionamento do sistema previdenciário defendido.

Também não há dúvidas para ambos os grupos que o baixo crescimento do PIB, os aumentos reais do salário mínimo e as condições do mercado de trabalho brasileiro são fatores intrínsecos às fontes de arrecadação previdenciária. Contudo, os Conservadores possuem uma visão distinta da apresentada pelos Reformistas. Quanto ao baixo crescimento do PIB, ao crescimento na relação contribuintes e não contribuintes e às condições precárias do mercado de trabalho e seu elevado índice de informalidade, os Conservadores apontam a necessidade de redirecionar o foco das políticas

econômicas, a fim de primar pelo crescimento e desenvolvimento do país. Segundo eles, realizar políticas específicas que incentivem os cidadãos a saírem da informalidade poderia melhorar, de forma considerável, o número de contribuintes e aumentar o volume arrecadado. Outro fator seria a redução das taxas de juros, para atrair investimentos e recuperar a produção de bens e serviços no país, além de criar postos de trabalho formais.

Ambos os grupos concordam que pelo fato de o salário mínimo ser o indexador base dos benefícios previdenciários, seus aumentos reais elevam o volume de despesas. No entanto, os Conservadores sinalizam que não se pode responsabilizar um direito socialmente adquirido por supostos déficits da previdência. Fagnani (2008) argumenta que “mesmo com essa elevação real, o salário mínimo apenas recuperou o patamar vigente no final dos anos 80” (FAGNANI, 2008, p. 17).

Enquanto os Reformistas defendem a adoção da idade mínima um fator primordial para que pessoas com capacidade para trabalhar não se aposentem precocemente, os Conservadores consideram essa medida já foi adotada. De acordo com Boschetti (2003) e Fagnani (2008), a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 estabeleceu uma idade mínima para o acesso à aposentadoria por idade. Para adquirir esse benefício, o cidadão deveria ter ao menos 15 anos de contribuição e, no mínimo, 65 anos de idade para os homens e 60 anos para as mulheres. Já, em relação à aposentadoria por tempo de contribuição, a inclusão da idade mínima estaria representada no fator previdenciário, que incentiva a postergação da aposentadoria.

Gentil (2005) alega que “antes de se pensar em cortar o valor de aposentadorias, reduzir direitos e elevar indiscriminadamente as contribuições previdenciárias, outros mecanismos e variáveis econômicas que têm forte efeito positivo sobre o resultado financeiro da Previdência poderiam ser acionadas” (GENTIL, 2005, p. 19). Costanzi (2016) argumenta que a ideia de a previdência ser superavitária e não precisar de reforma é um fator responsável por atrasar o que de fato é relevante. Nesse sentido, “embora essa discussão tenha um fundo ideológico, deveria ficar claro que não deixa de ser contábil, no sentido que se trata de quais despesas e receitas são consideradas, mas não muda a carga tributária e a situação das contas e da dívida pública” (COSTANZI, 2016, p. 15).

Portanto, nota-se que os Reformistas possuem uma análise com foco financeiro quanto à atual situação do sistema previdenciário; os Conservadores, uma análise voltada para o social. Os Reformistas, por um lado, defendem que a reforma é necessária, pois a arrecadação não condiz com o volume de gastos, e que a mudança demográfica levará à insustentabilidade do sistema em 2050. Os Conservadores, por outro lado, defendem que antes de pensar em realizar reformas que mudem a

estrutura da previdência e cortem benefícios garantidos em Constituição, é necessário promover políticas que busquem o crescimento econômico, e não políticas restritivas que priorizem cumprir o superávit primário para realizar o pagamento de juros da dívida externa.

Alternativa aos métodos de apuração do saldo previdenciários do RGPS no Brasil

Ao analisar detalhadamente os métodos utilizados por ambos os grupos para apurar o saldo do fluxo de caixa do RGPS, e, levando em conta a CF de 1988, bem como a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991¹⁵, acredita-se que nenhum dos dois grupos, incluindo o INSS, utiliza um método de apuração que atenda, na íntegra, à legislação. Isso porque o cálculo do fluxo de caixa do INSS, conforme método utilizado pelos Conservadores, deveria ser baseado no chamado **saldo operacional**, obtido por meio da Equação (1):

[Receita total – pagamento total] (1)

Ao considerar a Receita Total e o Pagamento Total, os autores dessa linha apuram superávits até então inexistentes para os Reformistas e para o INSS. Portanto, ao adotar esse cálculo, os princípios constitucionais estariam sendo respeitados, pois, ao se considerar a Receita Total, recursos como COFINS e CSLL, previstos em Constituição como arrecadações legítimas, estariam sendo contemplados. Por outro lado, os Reformistas, assim como o próprio INSS, utilizam o chamado **saldo previdenciário**, tal como descrito na Equação (2):

[Arrecadação líquida – benefícios previdenciários] (2)

Aqui, a Arrecadação Líquida se refere à diferença entre os Recebimentos Próprios e a soma das contas Transferência a Terceiros e Taxa de Administração Sobre Outras Entidades. Os Benefícios Previdenciários dizem respeito ao montante das aposentadorias e pensões pagas pelo INSS. Por meio do cálculo apresentado na Equação (2), os estudiosos que defendem a reforma chegam a sucessivos resultados negativos acerca do saldo previdenciário.

Assim sendo, observou-se que os Reformistas e o INSS podem ter se equivocado ao não considerar a conta Transferências da União dentro da arrecadação. Já os Conservadores, apesar de

¹⁵ Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Para mais detalhes, acesse http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm.

considerarem essa conta, não deduzem outras, como Transferências a Terceiros e Taxa de Administração Sobre Outras Entidades.

Além disso, ao avaliar detalhadamente a crítica que os Reformistas fazem quanto aos Conservadores utilizarem os recursos da conta Transferências da União no cálculo do saldo previdenciário, sob o argumento de que seria prejuízo à assistência social e a saúde, acredita-se que esta não estaria bem fundamentada. Conforme consta no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2015, segundo o detalhamento da arrecadação do RGPS, “Arrecadação compreende as atividades relacionadas ao recolhimento de receitas de contribuições sociais, patrimoniais e de outras importâncias **devidas** à Previdência Social, previstas na legislação” (AEPS, 2015, p. 660, com grifos nossos). Assim, conforme consta no documento oficial da previdência social,

Constituem contribuições sociais: a) dos Orçamentos Fiscais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; b) contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários dos trabalhadores, de responsabilidade dos trabalhadores e das empresas, e a contribuição das empresas sobre o faturamento (comercialização de produtos rurais, receitas de eventos desportivos, percentual do SIMPLES); c) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; d) Contribuição Social Sobre o Lucro – CSLL; e) Contribuição sobre a Renda Líquida de Concursos de Prognósticos e sobre a Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea; f) Contribuição Sobre a Movimentação Financeira – CPMF (extinta em 31/12/2007) (AEPS, 2015, p. 660).

Dessa forma, os valores referentes ao COFINS, à CSLL e aos demais impostos sociais que constam no fluxo de caixa do RGPS deveriam ser considerados receita própria do Regime Geral. Assim sendo, as rubricas utilizadas para identificar as receitas e despesas seriam as mesmas utilizadas pelo INSS. Portanto, de acordo com o que foi observado, acredita-se que o cálculo que melhor atende à Constituição Federal de 1988 e à Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social, e proposto e testado neste trabalho, corresponde ao que está apresentado na Equação (3):

[Arrecadação líquida do RGPS – benefícios do RGPS***]** (3)

Nota: (**) [(recebimentos próprios + transferências da união) – (transferências a terceiros + taxa de administração sobre outras entidades)]. (***) corresponde à rubrica “Benefícios Previdenciários”.

A metodologia de cálculo do RGPS, proposta neste artigo, segue basicamente aquela empregada pelo INSS, porém, com a inclusão da conta Transferências da União como fonte de receita própria. Além disso, optou-se pela manutenção dos Benefícios Previdenciários representando a despesa, pois estes são de fato a despesa com pagamento de benefícios do RGPS. Assim, e sendo o INSS também responsável



pelo pagamento de benefícios da assistência social, e, ainda, como o principal objetivo foi analisar o RGPS, decidiu-se por não utilizar o Pagamento Total. Ademais, uma última observação quanto à metodologia proposta como uma alternativa às defendidas pelos Conservadores e Reformistas, e que foi empregada no cálculo do saldo do RGPS, é necessária. De 2002 a 2008, a arrecadação líquida foi obtida pelo INSS com base na Equação (4):

$$[(\text{recebimentos próprios}) - (\text{transferências a terceiros} + \text{restituições de arrecadação})] \quad (4)$$

Tendo em vista que se utilizou praticamente a mesma metodologia adotada pelo INSS, e dado que esta sofreu uma pequena mudança, praticamente insignificante (em termos de magnitudes numéricas), no período de 2002 a 2008, optou-se por seguir essa mesma metodologia, apenas acrescentando as Transferências da União, conforme apresentado na Equação (5):

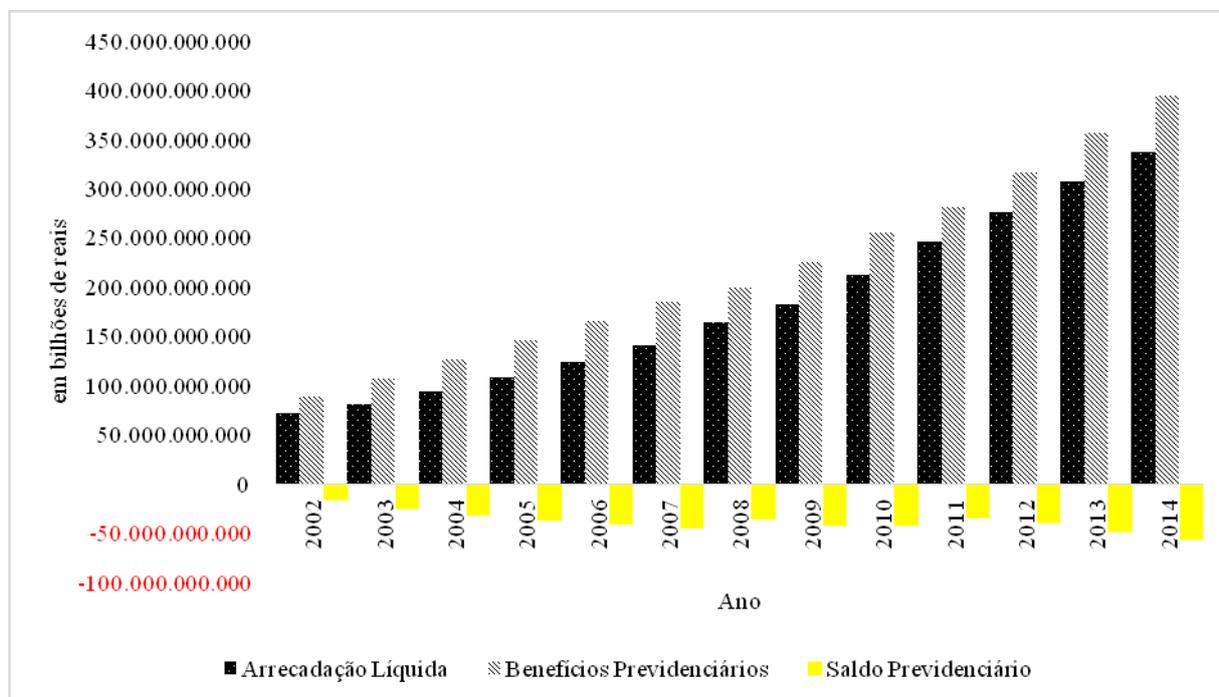
$$[(\text{recebimentos próprios} + \text{transferências da união}) - (\text{transferências a terceiros} + \text{restituições de arrecadação})] \quad (5)$$

Dessa forma, do período de 2002 a 2008, o saldo do RGPS foi obtido por [arrecadação líquida do RGPS (conforme a Equação 5) – benefícios do RGPS]. De 2009 a 2014, o saldo foi apurado conforme a Equação (3).

Resultados e discussão

Nas seções anteriores verificou-se que existem divergências na diferenciação que se faz a respeito do cálculo do saldo do Fluxo de Caixa do Regime Geral (FRGPS). Como exposto, os Reformistas observam a diferença entre arrecadação líquida e benefícios previdenciários, cujo resultado é o denominado **saldo previdenciário**. O comportamento desse método de avaliação do FRGPS está exposto na Figura 1.

Figura 1 - Saldo Previdenciário do RGPS no Brasil – Enfoque Reformista – 2002 a 2014.

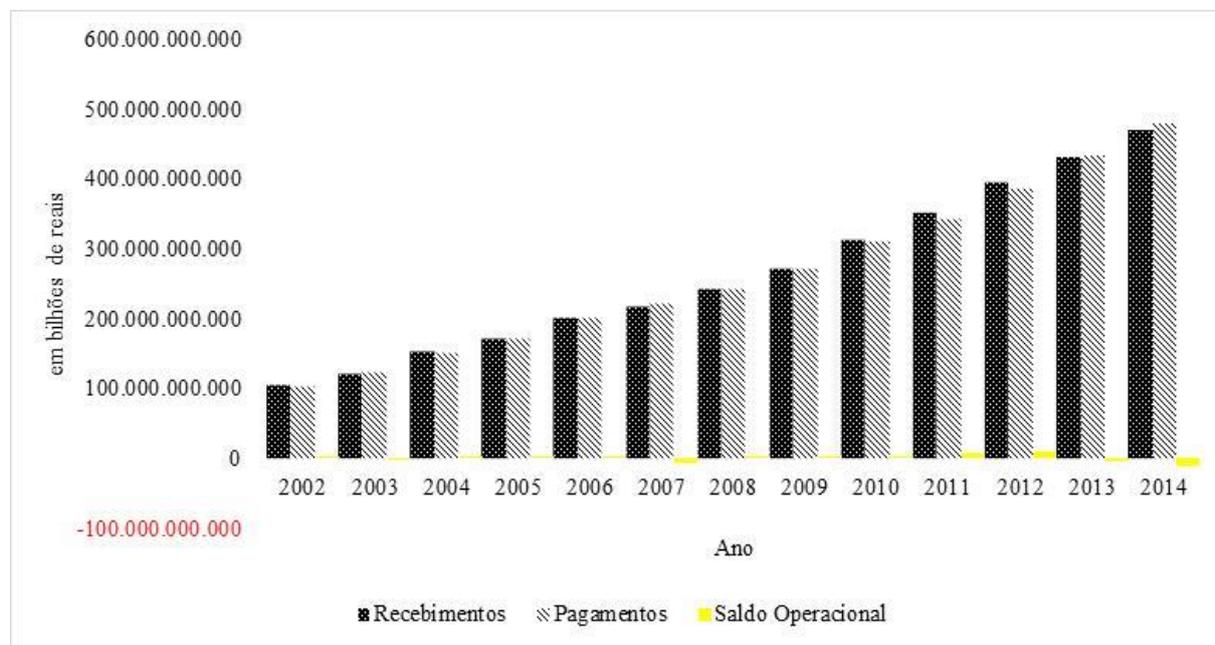


Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do Fluxo de Caixa Consolidado do RGPS.

Conforme se analisa na Figura 1 – cujos resultados apresentados seguem a metodologia utilizada pelos estudiosos que compõem o grupo dos Reformistas, e pelo INSS, para apurar o saldo do sistema previdenciário brasileiro – no período observado, os gastos com os pagamentos de benefícios se elevaram de tal modo que superaram a arrecadação, resultando em sucessivos e contundentes déficits. De 2002 a 2014, o déficit médio foi de cerca de 35 bilhões de reais, sendo que em 2014 o déficit teve seu maior pico, próximo de 57 bilhões de reais. Os resultados oriundos dessa metodologia causam inúmeras preocupações, pois um prejuízo de tal magnitude pode promover sérios problemas em setores como educação e saúde, por exemplo.

Por outro lado, os Conservadores realizam um cálculo distinto da proposta dos Reformistas, chegando a obter superávits por meio do **saldo operacional**, apurado pela subtração da despesa total sobre a receita total. Os resultados estão apresentados na Figura 2.

Figura 2: Saldo Previdenciário do RGPS no Brasil – Enfoque Conservador – 2002 a 2014.

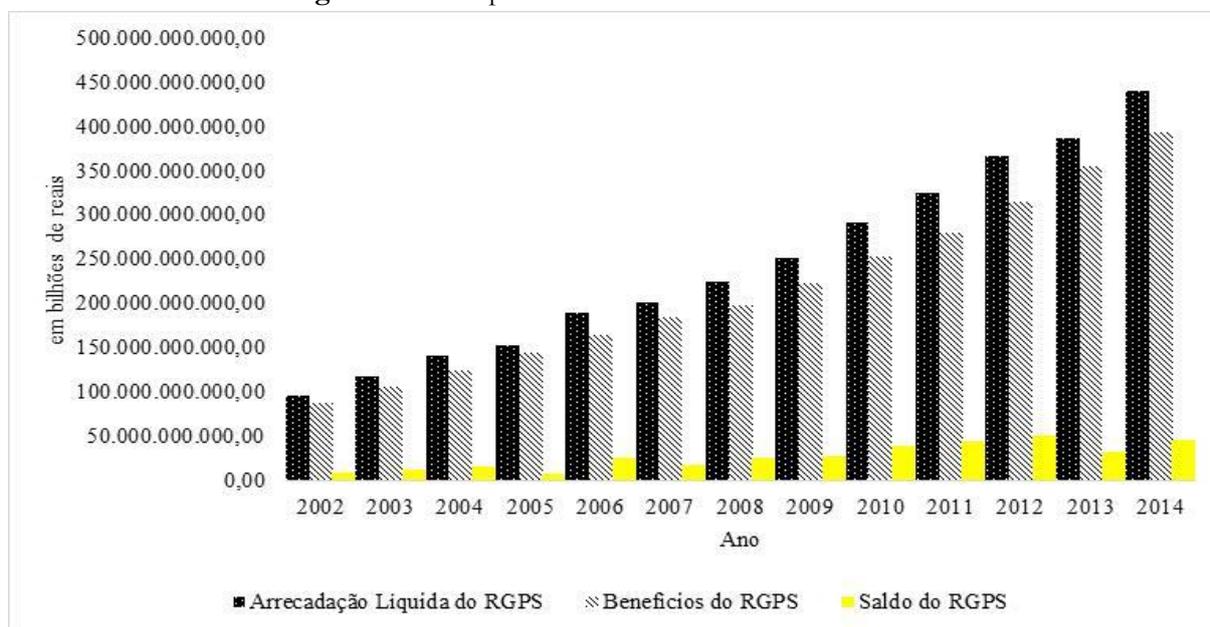


Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do Fluxo de Caixa Consolidado do RGPS.

De acordo com a metodologia empregada pelos Conservadores no cálculo do FRGPS, e observando a Figura 2, a previdência social brasileira seria superavitária na maior parte do período analisado, com um volume maior de recursos nos anos de 2011 e 2012, e uma média de 513 milhões de reais no período. Dessa forma, ter-se-ia verificado déficit apenas nos anos de 2003, 2007, 2013 e 2014, o que representaria uma melhora do cenário comparativamente ao ponto de vista dos Reformistas, embora não suficiente para eliminar as preocupações do Governo e da sociedade.

Portanto, pode-se observar que as singularidades nas metodologias adotadas no cálculo do FRGPS por ambos os grupos fazem com que seus resultados, ou seja, os saldos obtidos, obviamente, sejam diferentes. Enquanto os Reformistas apuram déficits em todo o período, os Conservadores, apesar de também apurarem déficits em alguns anos, observam superávits em outros anos do período. Diante desse cenário, e após análise da Constituição Federal de 1988 e da Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social, chegou-se aos resultados apresentados na Figura 3.

Figura 3: Saldo apurado do RGPS - 2002 a 2014 – Brasil.



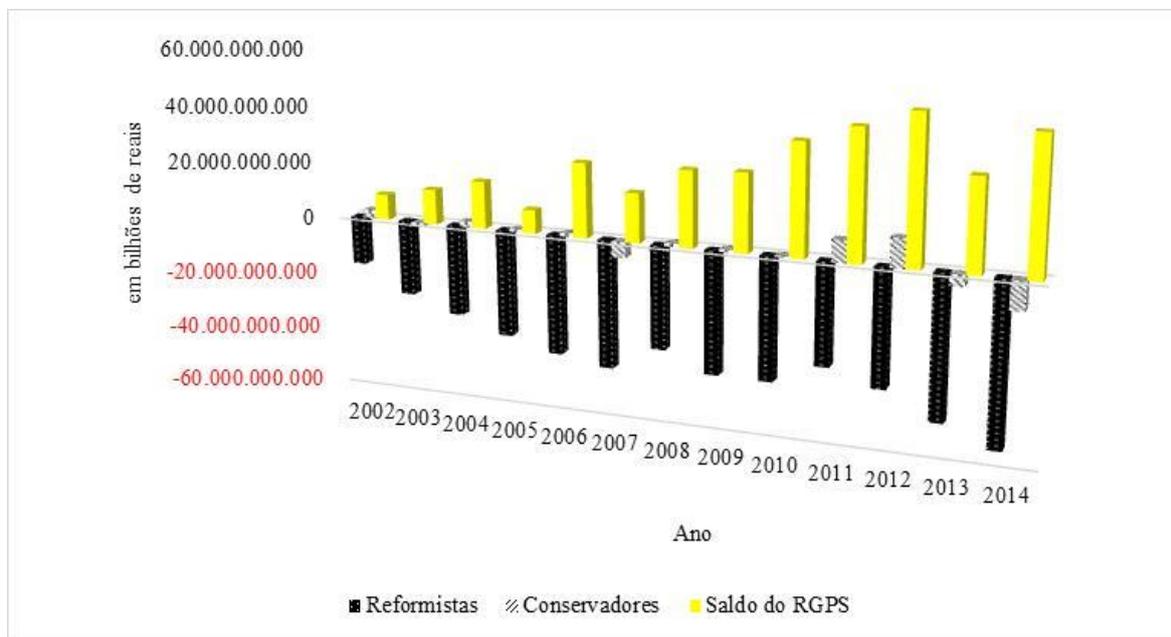
Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do FRGPS.

Verifica-se, conforme a Figura 3 que, por meio da metodologia proposta neste artigo – resultante apenas da inclusão da rubrica Transferência da União, como fonte de arrecadação própria do RGPS –, houve superávits em todo o período analisado. Nota-se, ainda, que os superávits apresentaram crescimento de 2007 a 2012, diminuindo levemente em 2013 e voltando a crescer em 2014. Durante o período, a média foi de 27 bilhões de reais e, em 2012, seu maior pico, pouco mais de 50,5 bilhões de reais. Esse resultado pode estar relacionado à baixa taxa de desemprego em 2012, uma das menores médias dos últimos 20 anos, 5,5%¹⁶, contribuindo de forma positiva sobre a arrecadação.

Por fim, a Figura 4 expõe a contraposição entre as três metodologias (a dos Conservadores, Reformistas e a proposta apresentada neste estudo) e obtém como resultado saldos completamente diferentes.

¹⁶ Pode-se verificar o dado no IPEADATA, por meio do link <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

Figura 4: Comparação entre metodologias - Saldo do RGPS - 2002 a 2014 – Brasil.



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do FRGPS.

Conforme análise da Figura 4, nota-se significativa mudança nos resultados gerados, a depender da metodologia adotada. No que se refere aos Reformistas, a não inclusão da conta transferências da união fez com que os saldos do RGPS fossem subestimados de tal modo a gerar déficits ao longo de todo o período analisado. Ao adotar a metodologia defendida pelos Conservadores, apesar de considerarem as arrecadações do RGPS, estes deduzem os gastos totais, os quais incluem gastos não previdenciários, como despesas pagas pelo INSS, mas que não pertencem à previdência social de fato, chegando a apurar déficits em alguns períodos.

Por fim, destaca-se que, conforme a CF de 1988 e a Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social, a arrecadação e despesas previdenciárias, cujos recebimentos e pagamentos refletem somente ao RGPS, objeto desta pesquisa, incorrem em saldos positivos e expressivos, demonstrando o caráter superavitário da previdência social brasileira. Ressalta-se que não se pretende apontar, porém, qual metodologia deve ser considerada a ideal, pois cada grupo possui um ponto de análise distinto. O que se propõe é apresentar aos técnicos e pesquisadores do tema, um novo olhar a despeito do cálculo, e como se poderia ajudar a compreender melhor esse complexo e extremamente importante sistema de proteção social.

Conclusão

Este estudo visou contribuir para mapear os argumentos sobre a defesa de existência de déficit ou superávit no saldo do fluxo de caixa do RGPS e compreender seus fundamentos, de acordo com os autores que pesquisam o tema, bem como apurar o saldo do fluxo de caixa do RGPS, conforme descrito na CF de 1988 e na Lei do Plano de Custeio da Previdência Social. A hipótese adotada neste artigo não foi refutada, tendo em vista que a previdência social, no que tange ao RGPS, demonstrou ser superavitária, mediante apresentação dos cálculos, conforme propôs este artigo.

Como visto, a utilização de arrecadações e gastos distintos incorrem em saldos diferentes, comprovados por meio de uma simples comparação entre os resultados obtidos neste artigo. Isso evidencia, portanto, a divergência gerada no saldo decorrente das metodologias adotadas por ambos os grupos. Os Reformistas consideram o saldo deficitário, pois observam a diferença entre arrecadação líquida e benefícios previdenciários, igualmente utilizados pelo INSS para apurar o saldo do sistema previdenciário brasileiro. Destaca-se, com isso, que o INSS, responsável pelo cálculo oficial do FRGPS, divulga, com apoio do Governo, informações que podem causar sérias preocupações quanto à sustentabilidade financeira do sistema. Por outro lado, os Conservadores consideram a despesa total e a receita total na apuração do cálculo, chegando a obter superávits por meio do saldo operacional.

Atendendo ao disposto no artigo 195 da CF de 1988 e na Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social, foi considerada como fonte de arrecadação própria do RGPS a arrecadação líquida, a qual inclui as transferências da união, descontando os benefícios previdenciários. A aplicação desse método resultou em superávits no saldo do RGPS em todo o período analisado. Assim, ao se deparar com resultados destoantes, a população, especialmente aquela que não tem oportunidade de acesso a trabalhos empíricos ou que estão reféns apenas do que é divulgado pela mídia, sem conhecimento de ideias contrárias, vê seu futuro e anos de contribuição sob risco. Dessa forma, o Governo pode encontrar apoio para realizar reformas no sistema que, tais como a maioria realizada anteriormente, retirem direitos socialmente adquiridos em Constituição.

Além disso, esses resultados podem desencorajar os trabalhadores do mercado informal a saírem da informalidade, provocando um desestímulo à contribuição de autônomos e informais por meio da Guia da Previdência Social (GPS), reduzindo a receita e impactando diretamente no saldo. Como consequência, a previdência poderia se tornar deficitária e ocorrer uma forte migração para os planos de previdência privada (complementar).

No que diz respeito à sustentabilidade financeira do RGPS, com base na análise realizada neste artigo, acredita-se que a reforma previdenciária deve ser proposta de forma estruturada e transparente, considerando as mudanças na estrutura demográfica do país ao longo dos últimos trinta anos, desde que seu objetivo se pautar na minoração de perdas dos direitos constitucionais e na viabilidade do sistema. Outro fator relevante identificado foi a necessidade de se pautar uma proposta para incluir parte significativa da PEA que está excluída do sistema previdenciário brasileiro, tornando-o viável e justo.

Referências

AGÊNCIA SENADO. Promulgada emenda que prorroga desvinculação de receitas. **Da redação**, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/08/promulgada-emenda-que-prorroga-desvinculacao-de-receitas> > Acesso em jan. 2017.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, UnB, V. 15, n. 1. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n1/v15n1a05.pdf> > Acesso em dez. 2016.

BRASIL. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo no 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Câmara dos Deputados, 35 ed. 2012.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Reforma da Previdência: Necessidade Para Garantir a Sustentabilidade em Contexto de Envelhecimento Populacional. **In: Economistas: XXV Simpósio Nacional dos Conselhos de Economia: Desafios da Economia Brasileira**, S.l., V. 21, p. 13-18, set. 2016.

FAGNANI, Eduardo. Previdência Social e Desenvolvimento Econômico. **Texto para Discussão**, IE/UNICAMP, n. 140, fev. 2008. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1770&tp=a> Acesso em dez. 2016.

FLEURY, Sonia. Reforma do estado, seguridade social e saúde no Brasil. **In: MATTÁ, G.C.; LIMA, J.C.F. (Orgs). Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008, pp. 49-87. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/v4fx5/epub/matta-9788575415054.epub> > Acesso em abr. 2019.

GENTIL, Denise Lobato. A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil. Rio de Janeiro: **Instituto de Economia/UFRJ**, 2005. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/a_falsa_crise.pdf> Acesso em nov. 2016.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005**. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio; AFONSO, Luís Eduardo. Previdência do Setor Público e INSS: a Fotografia e o Filme. **In:** TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) Reforma da Previdência: a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015. 1.ed. 304p. pp: 109-130.

LIMA, D.V; WILBERT, M.D; PEREIRA, J.M; PAULO, E. O impacto do Fator Previdenciário nos Grandes Números da Previdência Social. São Paulo: **Rev. contab. finanç.** 2012, vol.23, n.59, pp.128-141.

Disponível

em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151970772012000200005&lng=pt&tlng=pt> Acesso em abr. 2019.

NERY, Pedro Fernando. A Previdência tem déficit ou superávit? Considerações em tempos de “CPMF da Previdência”. **Texto para Discussão:** Boletim Legislativo, n. 37, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol37>> Acesso em dez. 2016.

PIMENTEL, José. Previdência Social – Aspectos, conceitos, estruturas e fatores condicionantes. **In:** MARQUES ... [et al.]. A Previdência Social no Brasil. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 167p. (Coleção de Cadernos da fundação Perseu Abramo). p. 53-68.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Aeps InfoLogo. **Base de dados históricos da Previdência Social.** Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>> Acesso em dez. 2016.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Anuário Estatístico da Previdência Social. **In:** Dados abertos – Previdência Social e INSS, Brasília: V.24, 2015. 808p. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>> Acesso em dez. 2016.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletins Estatísticos da Previdência Social. **In:** Dados abertos – Previdência Social e INSS. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>> Acesso em jun. 2018.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Por que as Sociedades Precisam de Previdência e do Estado na Previdência? **In:** TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) Reforma da Previdência: a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015a.1.ed. 304p. p.33.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Debates Sobre a Previdência: as convergências. **In:** TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) Reforma da Previdência: a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015b. 1.ed. 304p. p. 39-53.

TAFNER, Paulo. O que Esperar do Gasto com Previdência no Brasil. **In:** TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) Reforma da Previdência: a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015. 1.ed. 304p. p. 279-292.

Recebido em 25 de janeiro de 2019

Aprovado em 05 de abril de 2019