

Aspectos fiscais da seguridade e da Previdência Social no Brasil¹

Rubens Penha Cysne

Professor da FGV/EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças.

I – Introdução²

Este trabalho tem por objetivo apresentar dados, fatos e conclusões relativos à Previdência Social no Brasil, visualizando-a no contexto mais amplo da Seguridade Social e da necessidade de equilíbrio das contas públicas.

Além desta parte introdutória e das referências bibliográficas, o trabalho apresenta seis seções adicionais.

A seção II contextualiza a Previdência Social no âmbito da Seguridade Social. Deixar clara esta distinção e suas respectivas fontes de recursos é particularmente importante quando se discutem possíveis déficits ou reformas da Previdência. A Previdência Social é apenas um dos pilares da Seguridade. Esta última inclui também a área de Saúde e a área de Assistência Social.

Apresentam-se, na seção II, os percentuais dos gastos e receitas das diferentes áreas da Seguridade e da Previdência, incluindo-se a participação dos gastos na receita bruta e na receita líquida da União.

A seção III concentra-se mais diretamente nas receitas e despesas da Previdência Social, mostrando sua evolução ao longo do tempo. Tendo em vista o foco fiscal, os dados refletem não apenas aqueles relativos ao governo central, mas também as receitas e despesas previdenciárias dos estados e municípios.

A seção IV apresenta o princípio básico que deve reger os sistemas previdenciários fundamentados no regime de partição (ou regime *pay as you go*). O princípio traduz, da forma mais simples possível, a relação de longo prazo que deve vigor entre a alíquota efetiva de contribuição, o salário de reposição como percentual do salário da ativa e a razão entre contribuintes e beneficiários.

A visualização das contas da Previdência mediante a utilização deste princípio é facilitada por incluir, em um único número, a razão entre contribuintes e beneficiários, dados relativos à idade mínima de aposentadoria, à estrutura demográfica e ao grau de informalidade da economia.

A seção V apresenta, de forma resumida, as conclusões finais do trabalho.

II – Despesas e Receitas da Seguridade Social

A Seguridade Social no Brasil, definida no artigo 194 da Constituição de 1988, abrange a Previdência, a Saúde e a Assistência Social. Suas

receitas decorrem das contribuições diretas dos segurados e seguradores (firmas e governos) da Previdência e de contribuições indiretas.

As principais fontes de recursos para as despesas da Seguridade Social são a arrecadação previdenciária direta, tanto do Regime Geral (RGPS) quanto dos Regimes Próprios (RPPS); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); o Cofins; e o PIS/Pasep. As contribuições previdenciárias diretas classificam-se naquelas oriundas de empresas e segurados do setor privado (Regime Geral), seja urbano ou rural, bem como dos ativos e inativos do setor público (Regimes Próprios).

As despesas da Seguridade incluem os benefícios previdenciários do Regime Geral (INSS), dos Regimes Próprios (pagamento a servidores inativos do setor público); os benefícios assistenciais LOAS/RMV;³ o pagamento de seguro-desemprego; o abono salarial e o Bolsa Família.

Considerando-se apenas as contribuições do Regime Próprio da União, a arrecadação total da Seguridade Social, em 2016, foi de R\$613 bilhões. Deste total, as componentes principais da arrecadação (compondo aproximadamente 98% do total) concentraram-se nas contribuições ao RGPS (58%); nas receitas do Cofins (23% do total) e do CSLL (8%); nas contribuições ao regime próprio (5%); e nas receitas do PIS/Pasep (4%). A Figura 1 sumariza esta informação.

Figura 1
Receita (R\$ 613 bilhões)



Fonte: Ministério do Planejamento – Resultado Primário da Seguridade Social.

Do lado da despesa, em números aproximados, os benefícios previdenciários do Regime Geral representaram 59% dos gastos totais de R\$872 bilhões; as despesas de custeio e capital do Ministério da Saúde 11%; o pagamento a servidores inativos da União 10%; o LOAS/RMV 6%; o seguro-desemprego e abono salarial 6%; e o Bolsa Família 3%. Esses itens compõem algo em torno de 95% das despesas do orçamento da Seguridade Social.

As Figuras 2 e 3 apresentam a visualização geral do lado da despesa relativa ao ano de 2016; primeiro, como percentual da despesa total da Seguridade (logo, somando 100%), e, depois (Figura 3), como percentual das receitas bruta e líquida (entre parênteses) da União:

Figura 2
Despesa



Fonte: Ministério do Planejamento – Resultado Primário da Seguridade Social.

Figura 3
Despesa¹

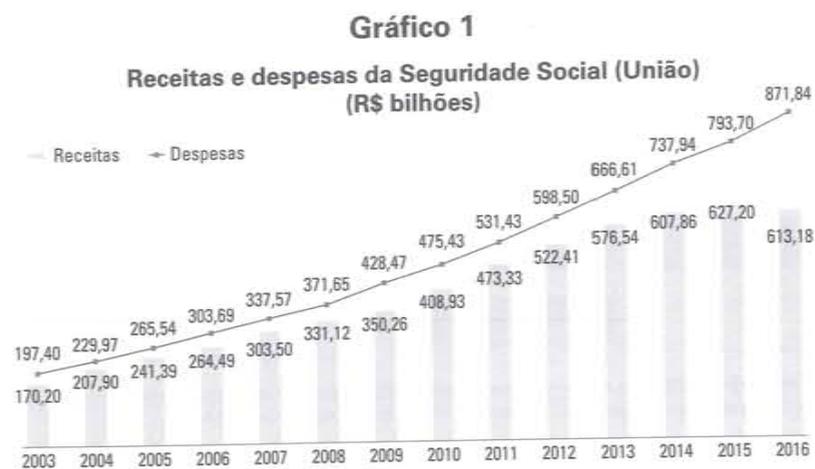


¹ Em % da Receita Bruta e entre parênteses da Receita Líquida do Governo Central.
Fonte: Ministério do Planejamento – Resultado Primário da Seguridade Social.

Observe-se que apenas a Seguridade Social e a Saúde tomam algo em torno de 80% da receita líquida da União, restando ainda a serem cobertas, além dos gastos não sociais, as despesas sociais de Saneamento e Habitação, Educação e Cultura e Organização Agrária.

Dada a grande diversidade de despesas e fontes da Seguridade Social, podem-se definir vários tipos de déficits ou superávits. Isto se dá por meio de escolhas de subconjuntos dos mesmos. Não é raro, em função disso, observarem-se debates sobre a reforma da Previdência girando unicamente em torno da questão de existência ou não de déficits. Trata-se, evidentemente, de um debate que gera muito calor e pouca luz.

O Gráfico 1 mostra a evolução das receitas e despesas da Seguridade Social (considerando apenas, no caso das contribuições próprias, aquelas relativas à União) como um todo:



Fonte: Ministério do Planejamento (Resultado da Seguridade Social).

Observa-se claramente uma trajetória cada vez mais dissonante, a partir de 2012, entre as receitas e as despesas da Seguridade. Em 2016, os números mostram R\$613,18 bilhões (9,78% do PIB) de receitas e R\$871,84 bilhões (13,91% do PIB) de despesas, implicando um déficit da ordem de R\$252 bilhões.

Claro que esses números, em particular aqueles relativos ao período mais recente, levantam questões adicionais e pertinentes do ponto de vista macroeconômico: se as arrecadações utilizadas nos cálculos são ou não de pleno emprego, ou seja, se não estão minguadas por possíveis recessões; se é pertinente que se considerem as receitas sem a inclusão dos recursos alocados para outras rubricas orçamentárias por meio do DRU (Desvinculação das Receitas da União); se é válido considerarem-se receitas subtraídas de possíveis sonegações, desonerações fiscais, inadimplências acumuladas etc.

Mas, de qualquer forma, não se pode deixar de levar em consideração que parte relevante do aumento das despesas e do déficit (distância entre as duas curvas apresentadas) se deve a fatores estruturais que não se reverterão no tempo. Pelo contrário, tendem a se agravar, em função do envelhecimento da população. Bem como a rigidezes (como ocorre com o salário-mínimo) fortemente amparadas pelas leis e costumes nacionais.⁴

III – Despesas e Receitas da Previdência: Setor Público Consolidado

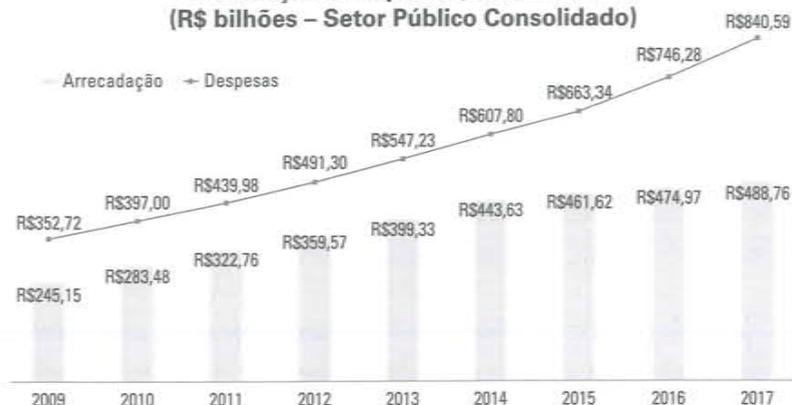
Uma observação de interesse voltada para a análise de projetos de reforma da Previdência diz respeito à evolução das receitas e despesas diretamente relacionadas aos seus dois setores (ou seja, às contribuições de empregadores e segurados), constituídos pelo Regime Geral

(urbano e rural) e pelo Regime Próprio. Apresentamos estes dados no Gráfico 2. Para o ano de 2017, os valores refletem uma projeção.

Os dados do Regime Próprio refletem agora o chamado setor público consolidado, que inclui não apenas o governo central, mas também os estados e municípios.

Gráfico 2

**Arrecadação e despesas (RGPS + RPPS)
(R\$ bilhões – Setor Público Consolidado)**



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

Frisamos que os números do Gráfico 2 não incluem, do lado das receitas, as contribuições indiretas, como o CSLL, o Cofins e o PIS/Pasep. Também não se incluem do lado das despesas os gastos de custeio e capital do Ministério da Saúde, o LOAS/RMV, o seguro-desemprego, o abono salarial e o Bolsa Família. A análise se restringe à Previdência.

O que se observa no Gráfico 2 é que, em reais nominais de cada ano, as contribuições para os Regimes Geral e Próprio têm-se mantido praticamente estagnadas e caído como percentual do PIB. Para 2017, projeta-se atualmente um valor em torno de 7,4% do PIB.

Ao mesmo tempo, as despesas com inativos têm aumentado, prevenindo-se algo em torno de 12,8% do PIB, em 2017. Ou seja, o déficit da Previdência, considerando-se as três esferas públicas no Regime Próprio, mais o Regime Geral, poderá chegar a algo em torno de 5,4% do PIB, ao final de 2017.

IV – A Regra Básica do Sistema de Repartição da Previdência Social

Um número relativamente elevado de bebês do sexo feminino nascidos nos Estados Unidos, entre 1940 e 1970, ganhou o nome de Frances. Foram batizados em homenagem à Frances Perkins, a secretária do Trabalho de F. D. Roosevelt, que estabeleceu o regime de repartição, como o que temos aqui no Brasil, na Previdência Social americana.

O motivo da popularidade da Frances Perkins é que ela tornou possível para muitos o investimento perfeito: um retorno mensal garantido com investimento inicial igual a zero.

De fato, como no regime previdenciário de repartição os mais velhos recebem o que os mais novos contribuem, muitos aposentados entre as décadas de 1940 e 1970, incluindo veteranos da Segunda Guerra Mundial, passaram a receber proventos da seguridade sem que para tal regime jamais tenham contribuído quando jovens. Quando eles eram jovens, tal tipo de contribuição simplesmente não existia.

É importante para que se compreenda a regra básica deste sistema. Ela se aplica tanto aos Estados Unidos (EUA) quanto ao Brasil, e consiste no seguinte princípio atuarial. Ao longo dos anos, para que não se imponha a necessidade de subtração de recursos fiscais a outras

áreas, distribui-se aos inativos, no máximo, o total da contribuição previdenciária dos ativos.

De forma a sanar desequilíbrios financeiros temporários, pode-se constituir um fundo, como ocorre nos Estados Unidos, ao qual se aportam recursos quando as receitas superam as despesas; e do qual se subtraem recursos em caso contrário. Suponha, a título de simplificação, que todos os trabalhadores ativos recebam o mesmo salário, no valor de 100 unidades monetárias (u.m.).

Tomemos o caso americano para exemplificar como funciona a regra supracitada. Naquele país há, hoje, aproximadamente 2,8 ativos para cada inativo. Somando a contribuição básica da Previdência e outros apetrechos, chega-se, para salários até determinado montante, a uma contribuição em torno de 15% da renda salarial (aqui, 15 u.m.). A Regra de Frances estipula que, em média, cada inativo receba 15 u.m. de cada um dos 2,8 inativos que sustentam sua seguridade, chegando-se a 42 (= 2,8 x 15) u.m.

Dá-se a esta razão (42/100) o nome de “salário de reposição”. Corresponde à fração do salário da ativa que se recebe quando se passa à aposentadoria. No Japão, é igual a 40%, no Chile 38%, e na Grécia 73%. Na média dos países da OCDE, o valor é de 63% (veja os dados em OECD – 2017). Segundo Afonso (2016), o salário de reposição no Brasil atual gira em torno de 82,5%.

Este valor é alto no Brasil por vários motivos, dois em particular.

Primeiro, porque em torno de 68% da quantidade total de benefícios (47% do valor total despendido com benefícios) concedidos pelos dois regimes (Geral e Próprio) reflete salários de contribuição

de apenas um salário-mínimo. Como a Constituição determina um valor mínimo para a aposentadoria igual a um salário-mínimo, todas as aposentadorias baseadas em um salário da ativa igual a um salário-mínimo acabam por gerar um salário de reposição igual a 100% do salário da ativa.

Um segundo ponto a gerar um alto valor do salário de reposição no Brasil é que, até bem recentemente, as aposentadorias de empregados no setor público costumavam partir de 80% do salário da ativa, chegando em alguns casos a 100% do mesmo. O impacto financeiro neste caso é majorado porque as aposentadorias do Regime Próprio costumam ser bem mais elevadas do que as do Regime Geral.

Os dados efetivos relativos aos EUA mostram que naquele país o salário de reposição do trabalhador de poder aquisitivo médio gira hoje em torno de 45% do salário da ativa, não muito distante dos 42% ditados pela Regra de Frances.

Claro que a hipótese de que todos os trabalhadores ativos recebam o mesmo salário, usada aqui em prol da didática, é irrealista. Na prática, as previdências de diferentes países tendem a tentar beneficiar os mais pobres, dando a estes um maior percentual do salário da ativa quando aposentados (maior salário de reposição). A contrapartida, para que a média reflita a regra de Frances Perkins, é que aqueles acima da média têm de receber um menor percentual dos seus salários quando se aposentam.

Um aspecto interessante da regra em questão é que ela prescinde de discussões sobre idade de aposentadoria, bem como da questão relativa à informalidade da economia. De fato, tais parâmetros encontram-se implicitamente embutidos na razão ativos/inativos com a qual se trabalha acima.

Se o objetivo é, por exemplo, majorar a receita líquida previdenciária, uma das formas possíveis de se manter o equilíbrio atuarial do sistema se dá elevando-se a idade mínima de aposentadoria. A majoração faz com que a razão entre ativos e inativos também se eleve, já que o ponto de corte foi deslocado.

Se a idade mínima passa de 60 para 65 anos, por exemplo, todos aqueles que antes se enquadravam como aposentáveis (entre 60 e 65) passam a figurar apenas como contribuintes. A razão contribuintes/beneficiários terá se elevado.

A elevação da idade mínima permite, por exemplo, para um mesmo salário de reposição, uma alíquota menor de contribuição. Ou, alternativamente, para uma mesma alíquota de contribuição, um salário de reposição maior. Na prática, entretanto, elevações da idade mínima costumam ser introduzidas de forma bem mais defensiva: como contrapartida ao envelhecimento da população, que por si mesmo já trata de autonomamente reduzir a razão contribuintes/beneficiários.⁵

É interessante tentar adaptar a Regra de Frances ao Brasil. Por aqui, no “sistema padrão” do Regime Próprio, os empregadores contribuem com 20% da folha salarial,⁶ e os segurados com 11% do seu salário. Chega-se a um total de 31% da folha (contra os 15% no caso dos EUA). Em termos efetivos, a alíquota média sobre a folha salarial como um todo gira em torno de 29,6%. A relação atual entre contribuintes e beneficiários, no Regime Geral, situa-se em torno de 2,2. Usando a Regra de Frances, chegamos a um salário de reposição de 65,1% ($2,2 \times 29,6\%$).

Cabe deixar claro que tais cálculos não têm por objetivo necessariamente determinar o salário de reposição, que é uma escolha social. Mas, sim, explicitar a regra aritmética básica que determina a presença

ou ausência de equilíbrio atuarial. Ela pode, por exemplo, ser usada ao contrário: para determinar a alíquota de contribuição média, uma vez estabelecido o salário de reposição.

No Brasil, em particular, a discrepância entre os procedimentos que regem o Regime Geral (INSS) e os Regimes Próprios torna esta regra pouco útil do ponto de vista da determinação do salário de reposição. Mas muito útil do ponto de vista de análise da consistência orçamentária, quando se consideram os regimes como um todo.

Tomemos um exemplo. A regra contida na Proposta de Emenda Complementar (PEC) da Previdência (substitutivo da PEC 287/2016 vigente em maio de 2017), em análise no Congresso Nacional, prevê um salário de reposição de 70% para quem contribuiu 25 anos. A partir daí, ganha-se mais 1,5% nos próximos cinco anos, 2,0% nos cinco anos seguintes, e 2,5% nos cinco anos subsequentes. Ou seja, quem começou a trabalhar e contribuir aos 25 anos e se aposenta aos 65 anos terá contribuído 40 ($25+5+5+5$) anos e terá direito a uma aposentadoria integral ($70+7,5+10+12,5$)%.

O princípio pelo qual quem contribui mais tempo recebe mais é obviamente salutar. Mas deve-se observar que, mesmo com uma relação contribuinte/beneficiário igual a 2,2, como ocorre no momento, um salário de reposição de 100% requer uma alíquota previdenciária média de 45,4% ($=100/2,2$), certamente muitíssimo elevada para os padrões internacionais. Isso para não mencionar o fato de que a relação contribuinte sobre beneficiário tende a se reduzir no tempo.

Na verdade, o que se vê é que a economia está caminhando em uma direção em relação às despesas, mas em direção oposta no que diz respeito à receita. De fato, o chamado “setor padrão” da economia, com alíquotas de 20% para empresa e 11% para contribuintes, levando

a algo em torno de 29,6% efetivos sobre a folha salarial, tem tido seu peso na economia cada vez mais reduzido.

Ao implantar inúmeras regras alternativas que reduzem efetivamente a contribuição previdenciária média (por exemplo, o regime de Microempreendedor Individual – MEI), a sociedade dá mostras de que não deseja pagar tamanho percentual efetivo da folha salarial para as aposentadorias.

No que diz respeito a uma possível distributiva para a Previdência, é claro que se podem aplicar aqui regras semelhantes às aquelas existentes nos EUA e em outros países, pelas quais o percentual de reposição é maior, quanto menor a renda relativa do candidato à aposentadoria.

Com isso, beneficiam-se os mais pobres, relativamente aos mais ricos. Isso já acontece com aqueles que recebem um salário-mínimo, que se aposentam compulsoriamente com um salário de reposição de 100% (também um salário-mínimo).

De forma ponderada pelo número de beneficiários, entretanto, o importante é que a Regra de Frances seja observada na média geral.

V – Conclusões

Cabe inserir a discussão anterior no contexto fiscal. A Tabela 1 mostra a evolução da razão dívida líquida/PIB no período recente:

Tabela 1

Dívida Bruta / PIB		Dívida Líquida / PIB	
06/2016	68,5%	06/2016	42,0%
06/2017*	72,7%	06/2017*	49,9%

* Previsão

Os números, aliados ao conhecimento da trajetória desses mesmos parâmetros ao longo dos últimos quatro anos, deixam claro que o país se encontra em uma trajetória fiscal bastante difícil.

A Seguridade Social e a Previdência Social respondem por parte considerável dos gastos públicos. Dada a estrutura etária da população brasileira comparada à de demais países com gastos congêneres, tais gastos situam o Brasil como uma exceção, gastando muito mais nessa área do que a média de seus pares. Em um mundo globalizado, assimetrias deste tipo podem implicar forte dificuldade na competição nos diferentes mercados internacionais.

Mantidas as regras atuais, os gastos da Previdência (que respondem por quase 65% dos gastos totais de Seguridade) tendem a aumentar rapidamente com o tempo. Essa circunstância pode colocar o país em uma trajetória fiscal ainda mais desconfortável.

Conclui-se que há uma necessidade de se reverem, o mais rapidamente possível, as regras atuais que regem o sistema previdenciário brasileiro.

Notas

1 Artigo preparado para apresentação na 2.625ª Reunião do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), em 30/05/2017.

2 Agradeço à Layla Mendes e ao Luiz Peixoto pela assistência com os dados.

3 Renda Mensal Vitalícia.

4 A este respeito veja, por exemplo, Cysne, R. P. (2017).

5 A este respeito, veja Nagamine *et al.* (2017).

6 Considera-se aqui, no que diz respeito à contribuição das empresas, apenas o INSS. A inclusão de Seguro de Acidentes de Trabalho (0,5% a 6%), Salário Educação (2,5%), Sistema S (2,5%), Sebrae (0,6%), Incra (0,2%) pode majorar as contribuições a um mínimo de 26,3% e um máximo de 31,8% da folha salarial. Deixa-se de fora também a contribuição para o FGTS (8%).

Bibliografia

AFONSO, Luis E. Progressividade e aspectos distributivos na Previdência Social: Uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Aeps Infologo*: base de dados históricos da previdência social. Brasília, DF: [s. n.], 2015. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

CYSNE, Rubens Penha. Salário mínimo e crescimento do PIB. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, p. 25, maio 2017.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela; SIDONE, Otavio (Org.). Relação entre valor dos benefícios previdenciários e massa salarial dos trabalhadores ocupados: implicações para a sustentabilidade previdenciária. *Nota Técnica do IPEA*. Brasília, n. 32, jan. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29410&Itemid=9>. Acesso em: 01 jul. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Net Pension Replacement Ratios*. [s.l.: s.n.] 2017. Disponível em: <<https://data.oecd.org/pension/net-pension-replacement-rates.htm>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

Palestra pronunciada em 30 de maio de 2017