

temas de economia aplicada



Os Mitos Previdenciários no Brasil

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)
GRAZIELA ANSILIERO (**)
LUIS HENRIQUE PAIVA (***)

A elevada despesa previdenciária no Brasil, em relação ao que seria esperado pela nossa estrutura demográfica, associada a um rápido processo de envelhecimento populacional ameaça a sustentabilidade fiscal em médio e longo prazos. Este cenário decorre em larga medida de regras previdenciárias frouxas, como as que permitem aposentadorias em idades precoces, nas quais não se pode supor perda de capacidade produtiva. Apesar de estarmos realizando ajustes previdenciários de forma lenta e claramente insuficiente, alguns grupos ainda questionam a urgência de uma reforma previdenciária, com base em uma série de mitos. Neste artigo, trataremos de alguns deles.

Um primeiro mito, repetido à exaustão, em todos os momentos em que a necessidade de reforma previdenciária volta à pauta política, é o argumento de que não existe déficit da previdência e sim superávit da seguridade social. Trata-se de um debate que mais confunde do que esclarece a sociedade. A polêmica é naturalmente de cunho ideológico: independente do resultado (superavitário ou deficitário) da seguridade social, o gasto público, a carga tributária e a efetiva situação fiscal continuam sendo rigorosamente os mesmos. Mas a discussão também tem caráter contábil, no sentido de que os resultados são diferentes em função das despesas e receitas que são consideradas. Na contabilidade

oficial, os resultados dos regimes previdenciários consideram as contribuições ou receitas vinculadas diretamente à Previdência, mas não fontes de receitas adicionais necessárias para garantir o pagamento de benefícios. Ao contrário, a “tese” do superávit da seguridade social foi construída sobre distorções graves. O primeiro deles é naturalizar algo danoso para a previdência social e para o País. A Seguridade Social engloba a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde. Seu financiamento é feito pelas contribuições previdenciárias (exclusivamente voltadas ao pagamento de benefícios previdenciários), mas também por outras fontes, como a Contribuição para o Financiamento da Segu-

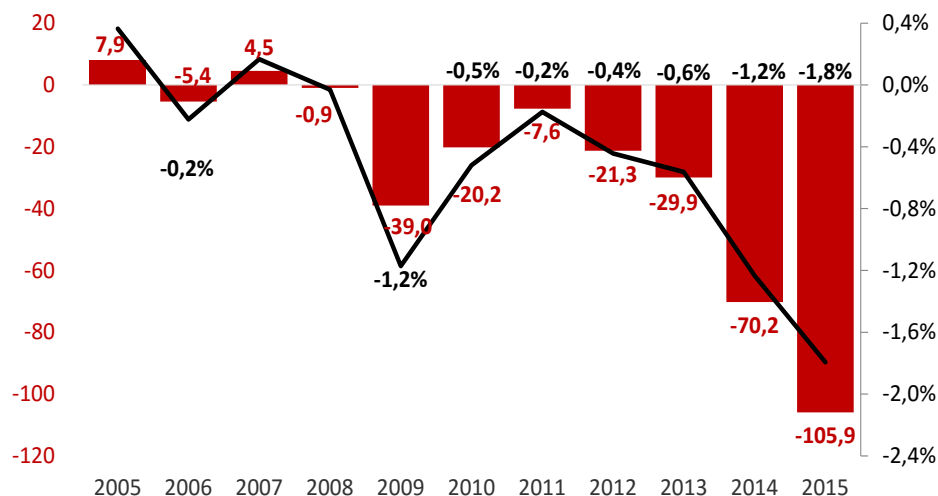
ridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL). O pagamento de benefícios previdenciários a partir de contribuições de caráter geral (como a Cofins e a CSLL) tende a gerar um financiamento de caráter regressivo, além de comprometer outros usos alternativos desses recursos. A tese do superávit da seguridade social não resulta em redução de impostos no presente (pois a despesa previdenciária está dada, é elevada e tem que ser financiada), mas, ao negar a existência de desequilíbrios, contribui para um aumento brutal da carga tributária no futuro.

No fundo, a tese do superávit da seguridade social é apenas uma vertente da contabilidade criativa: um mecanismo para esconder um

problema concreto, sem solucioná-lo de fato. Trata-se de um desvio do verdadeiro debate: os efeitos positivos produzidos pela despesa previdenciária em relação a questões como sustentabilidade fiscal, melhor forma de financiamento e custo de oportunidade do uso desses recursos para o País. A questão do uso alternativo dos recursos, por exemplo, é obviamente importante quando se considera que as despesas previdenciárias, em um sentido amplo, ou seja, RGPS, RPPS da União e BPC-LOAS¹, correspondem atualmente a mais da metade da despesa primária da União e certamente tem efeitos de *crowding-out* sobre outros gastos públicos e/ou sobre a evolução da dívida pública.

Mas o “superávit” da seguridade social não é apenas uma maneira de evitar a discussão de questões relevantes. Ele também é falso. Na ânsia de provar que está tudo bem com a Previdência Social, seus defensores promovem distorções graves na contabilização das despesas e receitas. Uma dessas distorções é considerar como receitas recursos afetados pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) e renúncias previdenciárias.² Em outras palavras, trata-se de registrar como receitas recursos que, legalmente ou efetivamente, não estão à disposição da Seguridade Social. Seja como for, ainda que os recursos afetados pela DRU sejam levados em conta, o resultado primário da seguridade social já tem sido deficitário desde 2008 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1 – Resultado Primário da Seguridade Social em R\$ Bilhões e em % do PIB Considerando Receita da DRU – Governo Central – Brasil – 2005 a 2015



Fonte: SOF/MP e STN/MF.

Ademais, o “superávit” decorre da não consideração de receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores da União, que possui óbvia natureza previdenciária. As justificativas para tal procedimento são inconsistentes. Nas palavras de um estudo que defende a tese do superávit da seguridade social:

Além do RGPS, destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, há os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como o de categorias profissionais; esses regimes, no entanto, são inteiramente distintos. Apenas o RGPS é público, universal e integra o orçamento da seguridade social; portanto, só os números do RGPS foram computados no resultado da seguridade social (...). Num cálculo rigoroso, o RPPS dos servidores federais deve ser excluído, por se tratar de um sistema que estabelece uma relação entre a administração pública e seus funcionários, patrocinado por contribuições específicas de seus beneficiários (Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor - CSSS) e pela contribuição patronal da União, esta última efetuada através de repasses do orçamento fiscal.³

O fato de os Regimes Próprios de Previdência Social fazerem parte da relação entre a Administração Pública e seus funcionários não retira deles sua essência: sua arrecadação e suas despesas continuam tendo natureza previdenciária. Isso seria suficiente para contabilizar receitas e despesas como seguridade social. Em vez disso, entretanto, os defensores do “superávit” da seguridade social preferem se prender ao formalismo:

“Estão classificados em Benefícios Previdenciários exclusivamente os gastos com os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. São excluídas, portanto, as despesas dos regimes previdenciários próprios de servidores e militares. Constitucionalmente, dentro do Capítulo da Seguridade Social, há apenas o Regime Geral de Previdência Social (art. 201)”.⁴

A argumentação é inconsistente e obviamente voltada à obtenção de um “superávit”, já que a natureza previdenciária dos RPPS não é alterada pelo fato de esses regimes estarem citados no Artigo 40 da Constituição, e não no artigo 201.

Todas essas manipulações e equívocos mostram que o objetivo fundamental do discurso do superávit da seguridade social é sugerir que não há problema de sustentabilidade fiscal na Previdência, nem necessidade de reforma. Trata-se de mais um exemplo da destrutiva contabilidade criativa. Como o objetivo é interditar o debate, pouco importa que tenhamos despesas previdenciárias da ordem de 12% do PIB,⁵ nível esperado para países com proporção de idosos pelo menos duas vezes maior que a encontrada no Brasil. Pouco importa, também, que as projeções indicam que essas despesas crescerão fortemente nas próximas décadas, em função do envelhecimento.

O mito do “superávit” da seguridade social não está sozinho. Tem a companhia de outro argumento, que surge sempre que se tenta estabelecer uma idade mínima para acesso à aposentadoria por tempo de contribuição (ATC). Hoje, pode-se aposentar por tempo de contribuição após 35/30 anos de contribuição para homens/mulheres, independente da idade. O argumento é que estabelecer uma idade mínima prejudicaria os trabalhadores mais pobres, que começam a trabalhar mais cedo. O argumento parece fazer sentido: os mais pobres efetivamente entraram mais cedo no mercado de trabalho. Mas um olhar atento mostra que se trata de mais um mito. Os mais pobres entram no mercado de trabalho de maneira muito mais precária, com alto nível de desemprego e informalidade e, portanto, níveis muito baixos de contribuição previdenciária. Como na sua trajetória laboral os mais pobres têm baixa densidade contributiva, eles recorrem às aposentadorias por idade (APIs) aos 65/60 anos para homens/mulheres, após 15 anos de contribuição. Quando sequer conseguem acumular 15 anos de contribuição, tornam-se beneficiários do BPC-LOAS (aos 65 anos). Quem se beneficia fundamentalmente das aposenta-

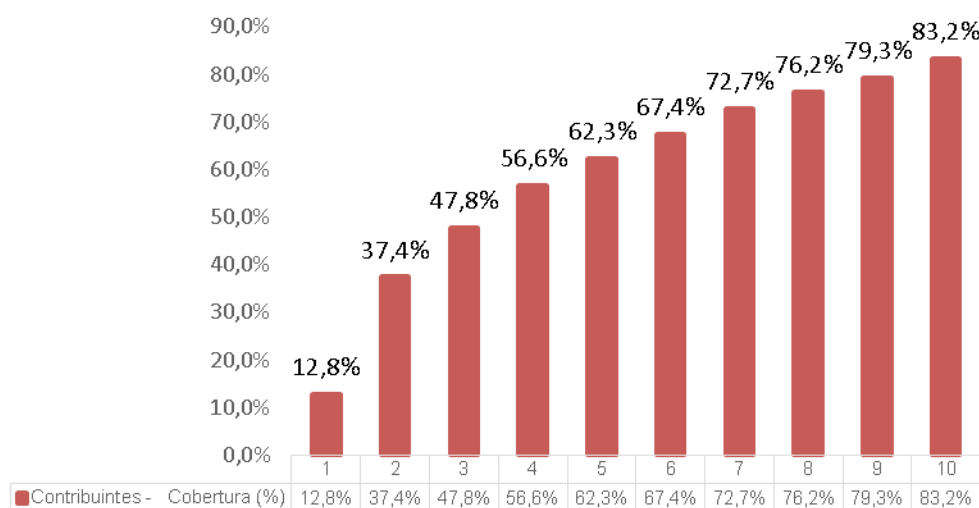
dorias por tempo de contribuição são os trabalhadores de maior nível relativo de qualificação/renda, pois têm maior probabilidade de acumular 35/30 anos de contribuição.

O Brasil não é desigual por acaso. Temos método na nossa desigualdade. Para os trabalhadores urbanos mais pobres, de menor qualificação e menor capacidade contributiva, temos uma idade média de aposentadoria⁶ de 63 anos. Para os trabalhadores de maior renda/qualificação, reservamos aposentadorias aos 54 anos de idade (média para as ATCs), idade na qual se pode supor plena capacidade de trabalho – e esse é um ponto fundamental, já que a previdência existe

para mitigar riscos sociais que impeçam o trabalho produtivo. Os beneficiários das ATCs receberão, por um período bem maior que os mais pobres, benefícios que, além disso, têm valor médio quase duas vezes maior.⁷

Os dados da Pnad/IBGE 2014 corroboram esse diagnóstico. O percentual de contribuição para a previdência é muito baixo entre os mais pobres, que em geral estão na informalidade, e significativamente alto entre os mais ricos: entre os 10% mais pobres apenas 12,8% contribuem para a previdência social; entre os 10% mais ricos, são 83,2% (cf. Gráfico 2).

Gráfico 2 – Proporção de Contribuintes para a Previdência Entre os Ocupados por Décimo de Renda Familiar Per Capita – Brasil – PNAD/IBGE de 2014

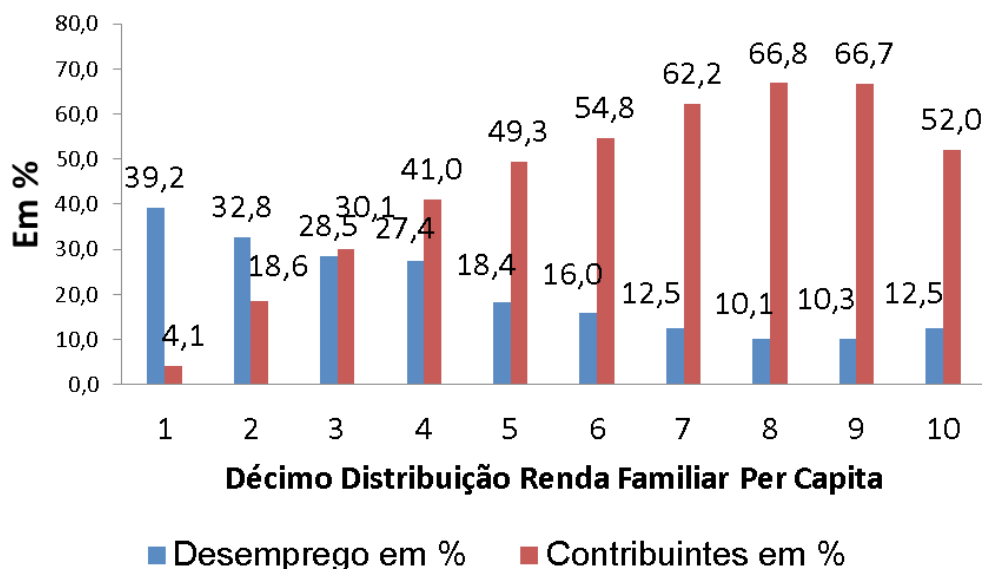


Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2014.

A inserção dos jovens de 16 a 20 anos mais pobres no mercado de trabalho também é muito precária. Entre os jovens que estão nos 10% mais pobres, apenas 4,1% contribuíram para a previdência, enquanto 39,2% deles estavam desempregados. Entre os jovens que estão nos 10% mais ricos, o desemprego foi de 12,5%, enquanto 52% deles contribuíram para a previdência (cf. Gráfico 3).

Portanto, ainda que os jovens mais pobres tendam a entrar mais cedo no mundo do trabalho, o fazem com altíssimo nível de informalidade e desemprego. Terão trajetória laboral marcada por baixíssima densidade contributiva, que tende a inviabilizar obter 35/30 anos de contribuição.

Gráfico 3 – Proporção de Contribuintes para a Previdência e Taxa de Desemprego de Jovens de 16 a 20 Anos por Décimo de Renda Familiar Per Capita - Brasil 2014



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2014.

Além desses mitos, há outros, como o que sugere que se pode resolver a questão previdenciária aumentando as receitas ou recuperando dívidas, sem as reformas para ajustar o nível futuro das despesas. Esse argumento ignora que as despesas previdenciárias brasileiras estão em nível absolutamente incompatível com nossa atual estrutura demográfica e que irão crescer fortemente nas próximas décadas em função do nosso envelhecimento. Também ignora que há dificuldades para o contínuo aumento da carga tributária, especialmente após o incremento ocorrido no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Mesmo que o País acabasse com todas as renúncias previdenciárias (que somam em torno de 14% das despesas previdenciárias), a neces-

sidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) continuaria existindo. Finalmente, esse tipo de argumento não leva em conta que toda a dívida previdenciária ativa representa cerca de 65% das despesas do RGPS em um único ano (2015) e apenas 4% dela é considerada de alta recuperabilidade.⁸ Parcela expressiva jamais será recuperada. Isso não quer dizer que a desastrosa política de desoneração da folha de pagamentos, adotada nos últimos anos, não deva ser revertida: significa, apenas, que tais ajustes são insuficientes e não tratam do principal, o controle da despesa.

Há evidência robusta de que uma reforma ampla é necessária e urgente para garantir a susten-

tabilidade fiscal de médio e longo prazos da Previdência Social no Brasil, atenuar o custo para as gerações futuras e corrigir distorções como as aposentadorias por tempo de contribuição sem idade mínima. Um dos elementos da recente crise econômica grega foi justamente a resistência em realizar uma reforma da previdência mais profunda desde a década de 80. Os anos sem reforma cobraram seu preço e o ajuste foi muito mais duro do que se tivesse sido feito tempestivamente: desde a crise, foram pelo menos quatro reformas e vários cortes no valor dos benefícios.⁹ Ao contrário da Grécia, muitos países da OCDE têm buscado ajustar paulatinamente seus sistemas previdenci-

ários ao envelhecimento da população de diversas formas; entre elas, o aumento da idade legal de aposentadoria, justamente para garantir a sustentabilidade fiscal em médio e em longo prazos. A continuidade da resistência à reforma da previdência social no Brasil, baseada em argumentos equivocados ou mitos, conforme demonstrado neste artigo, tende a ser um caminho para o desastre no futuro.

- 1 RPPS da União corresponde ao regime de previdência dos servidores da União; BPC-LOAS é o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS) que consiste, na prática, em uma aposentadoria de caráter não contributivo.
- 2 Ver a página 4 do documento “Desmitificando o Déficit da Previdência”, da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social, disponível em: <<http://fundacaoanfi.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/FOLDER-FRENTE-PARLAMENTAR-10.pdf>>.
- 3 Trecho extraído da seguinte Tese de Doutorado em Economia (UFRJ): “A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005” (2006), de Denise Lobato Gentil (página 48).
- 4 Trecho extraído do trabalho “Análise da Seguridade Social 2014” da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social (página 160).
- 5 Considerando RGPS, RPPS e BPC/LOAS, que é, na realidade, uma aposentadoria de caráter não contributivo.
- 6 Foi considerada a média da aposentadoria por idade urbana.
- 7 De acordo com dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de maio de 2016, o valor médio de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição e por idade urbana foi de, respectivamente, R\$ 2.315 e R\$ 1.195. O referido Boletim está disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/boletim-estatistico-da-previdencia-social-beps>>.
- 8 Dados do Ministério da Fazenda ou elaborados a partir de informações do Ministério da Fazenda.
- 9 Ver o seguinte artigo em The Economist: “Why Greeks Are Protesting Over Pension Reform Again” disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2016/02/economist-explains-12>>.

() Mestre em Economia pelo IPE/USP e Mestre em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e da Organização Iberoamericana de Seguridade Social (OISS). O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (assessor especial do Ministro, Diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (assessor especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015.*

*(**) Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Complutense de Madri. A autora atuou no Ministério do Trabalho e Emprego e no Ministério da Previdência Social.*

*(***) Doutor em Sociologia e Política pela UFMG, mestre em Sociologia pela UNICAMP e em Políticas Sociais pela Universidade de Southampton, gestor governamental do Ministério do Planejamento e ex-secretário nacional do Programa Bolsa Família entre 2012 e 2015.*