

Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil

Evolução das receitas e despesas da Seguridade Social

1

O Financiamento da Seguridade Social no Futuro e seus Impactos na Economia

2

Tópicos adicionais:
Desvinculação de Recursos da União (DRU) e Renúncias de Receitas Previdenciárias

3

Ministro da Fazenda
Henrique de Campos Meirelles
Secretário-Executivo
Eduardo Refinetti Guardia

Secretária do Tesouro Nacional
Ana Paula Vitali Janes Vescovi
Secretário Adjunto do Tesouro Nacional
Otávio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal
Pedro Jucá Maciel

Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – CESEF
Felipe Palmeira Bardella
Alex Pereira Benício

Equipe Técnica
Cristiano Beneduzi
Diego Oliveira Faria
Eduardo Brandão Curi
Rafael Perez Marcos

Arte
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)
Projeto Gráfico e Diagramação - Viviane Barros
Estagiários de Criação - Fran Assis e Márcio Costa

Informações
Telefone (061) 3412-1815
Correio eletrônico cesef.df.stn@tesouro.gov.br
Disponível em: www.tesouro.gov.br
É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Última alteração: 29/11/2017

Sumário Executivo

■ Evolução das Receitas e Despesas da Seguridade Social

Desde 2007, as despesas da Seguridade Social aumentaram em ritmo superior à expansão das receitas, acelerando o crescimento dos déficits da Seguridade Social.

Enquanto as receitas estão diretamente relacionadas à atividade econômica, as despesas da Seguridade Social são condicionadas pelo envelhecimento populacional e pela política de valorização real do salário mínimo, piso para os benefícios sociais.

Portanto, a Seguridade Social é sim deficitária e esse déficit é crescente ao longo do tempo, como será demonstrado ao longo deste relatório. O déficit se apresenta não só no resultado previdenciário, mas também nos componentes de saúde e assistência social. Trata-se de uma questão estrutural que precisa ser endereçada por uma reforma definitiva que garanta a sustentabilidade do sistema no médio e longo prazos, tendo em vista a impossibilidade de a sociedade brasileira sustentar o seu crescimento por meio de mais impostos.

■ O Financiamento da Seguridade Social no Futuro e seus Impactos na Economia

As projeções oficiais atualizadas apontam que em 2060 o déficit do RGPS alcançará 11,3% do PIB, contra os atuais 2,8% do PIB. Isto é, para financiar o déficit do atual regime previdenciário será necessário aumentar a carga tributária em cerca de 8,5% do PIB, ou reduzir, na mesma proporção, outras despesas, inclusive as demais da Seguridade Social.

Com base nestes fluxos, estima-se que somente a União possua um déficit atuarial previdenciário de R\$ 9,23 trilhões, sendo R\$ 1,36 trilhão referente ao RPPS e R\$ 7,87 trilhões ao RGPS. Isso sem contar os déficits atuariais de Estados e Municípios.

Em comparação com outros países, percebe-se que o Brasil gasta muito com previdência relativamente à parcela da população com idade superior a 65 anos. Em 2060 o Brasil terá uma razão de dependência similar à que o Japão tem hoje, mas gastará com previdência o dobro que os japoneses gastam atualmente.

■ Desvinculação de Recursos da União (DRU) e Renúncias de Receitas Previdenciárias

A DRU não pode ser responsabilizada pelos crescentes déficits da Seguridade Social. Se não houvesse aplicação da DRU no período de 2007 a 2016, ainda assim o resultado da Seguridade Social seria positivo apenas em 2007, apresentando déficits crescentes desde então. Ou seja, têm sido necessários recursos do Orçamento Fiscal em montante superior às receitas desvinculadas para compensar os resultados negativos da Seguridade Social.

As renúncias tributárias têm grande impacto no resultado da previdência. O resultado do RGPS em 2016 sem as renúncias previdenciárias seria deficitário em aproximadamente R\$ 80 bilhões, 41% inferior ao efetivamente registrado. No entanto, ainda que não houvesse renúncias, o resultado da Previdência continuaria a apresentar déficits crescentes.

Introdução

A Constituição Federal, no inciso III do art. 165, prevê que o Orçamento Federal seja composto por três partes: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Estatais. A Seguridade Social está definida em capítulo específico da Constituição, abrangido pelos artigos 194 a 203.

Destes artigos, destacam-se os artigos 194 e 195. Enquanto o primeiro define Seguridade Social como sendo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social, o segundo aponta as fontes de financiamento da Seguridade Social.

O debate sobre a sustentabilidade desse sistema de Seguridade Social tem sido contínuo entre autoridades e especialistas que acompanham as contas públicas brasileiras, principalmente no atual cenário de dificuldade fiscal pelo qual passa o país. No centro desse debate está a evolução das despesas previdenciárias, cuja dinâmica é condicionada pela política de valorização do salário mínimo e pelo envelhecimento populacional.

Neste contexto, ciente da crescente pressão fiscal decorrente da evolução futura das despesas com aposentadorias e pensões, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 287, de 2016, (PEC 287/2016) propondo reformar a previdência social para garantir a sua viabilidade no médio e longo prazo.

No entanto, os opositores da reforma da previdência têm apresentando argumentos contrários, dentre os quais se destacam:

- Inexistência de déficit na seguridade social.
- Aplicação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que retira recursos da Seguridade Social.
- Questionamentos sobre as projeções de resultado da previdência social apresentadas pelo governo.

Com o objetivo de qualificar o debate, este documento apresentará informações importantes para refutar os argumentos acima, evidenciando que a Seguridade Social é deficitária, que a DRU – aprovada pelo Congresso Nacional – não retira recursos da Seguridade Social e que as despesas da Seguridade Social devem consumir mais de 20% do PIB em 2060.

Além desta introdução, este documento é dividido em três capítulos, o primeiro com um histórico das receitas e despesas da Seguridade Social, o segundo com as perspectivas de evolução destas despesas nos próximos anos e o terceiro com uma discussão da desvinculação de receitas (DRU) e renúncia de receitas previdenciárias.

Evolução das receitas e despesas da Seguridade Social

1

A Tabela 1, a seguir, apresenta as receitas e despesas da Seguridade Social conforme metodologia¹ utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Por limitações operacionais, é possível extrair as Receitas e Despesas detalhadas de Seguridade Social somente a partir de 2007. Foram realizados esforços de extração, pois no RREO o Demonstrativo de Receitas e Despesas começou a ser publicado somente a partir de 2010. Nesses últimos nove anos as despesas cresceram em ritmo superior ao do crescimento das receitas, o que tornou os déficits da Seguridade Social aceleradamente crescentes:

Tabela 1 – Receitas e Despesas da Seguridade Social – R\$ bilhões

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	305,6	330,0	349,8	407,9	470,2	524,9	586,5	623,0	646,0	635,3
Gerais	150,6	152,0	148,0	172,8	200,0	223,3	253,2	256,1	262,2	241,3
Previdência	154,9	178,0	201,8	235,1	270,2	301,6	333,3	366,8	383,8	394,0
Despesas	337,8	372,1	428,5	477,1	533,9	601,0	669,2	740,7	796,6	874,7
Saúde	44,3	48,7	58,3	62,0	72,4	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2
Assistência Social	63,2	69,3	83,1	93,7	107,2	126,8	145,8	159,7	161,3	159,2
Previdência e Reformados Militares	230,3	254,1	287,1	321,4	354,4	394,1	440,3	489,1	535,2	609,2
Resultados	-32,2	-42,1	-78,7	-69,2	-63,7	-76,1	-82,7	-117,7	-150,6	-239,4
Gerais-Saúde-Ass. Soc.	43,2	34,0	6,6	17,1	20,5	16,5	24,3	4,6	0,8	-24,2
Previdência e Reformados Militares	-75,4	-76,1	-85,3	-86,3	-84,2	-92,5	-107,0	-122,3	-151,4	-215,2

Fonte: RREO.

*Desde 2016 as reformas militares passaram a compor o Orçamento Fiscal. Contudo, neste relatório essas despesas continuam a ser exibidas juntos às despesas da seguridade social para fins de comparação histórica.

Observa-se que o resultado da Seguridade Social passou de um déficit de R\$ 32,2 bilhões em 2007 para um déficit de R\$ 239,4 bilhões em 2016, aumento de aproximadamente 650% em nove anos. Conforme detalhado na seção 2 deste relatório, essa tendência de aumento do déficit da Seguridade Social se manterá no futuro.

Portanto, diferentemente do argumentado por alguns debatedores do tema, a Seguridade Social é sim deficitária e o déficit é crescente ao longo do tempo. Esta é uma questão estrutural que precisa ser endereçada pela reforma previdenciária proposta.

Analisando-se as despesas da Seguridade Social por seus três componentes (saúde, assistência e previdência), verifica-se que tanto o resultado previdenciário, o componente com as maiores despesas, quanto os resultados de saúde e assistência social, apresentam forte deterioração a partir de 2013. Em 2016, pela primeira vez, o total arrecadado em receitas gerais (não previdenciárias) da Seguridade Social, tais como PIS/COFINS, CSLL e Loterias, não foi suficiente para financiar as despesas de saúde e assistência social. A deterioração dos resultados da previdência, da saúde e da assistência é condicionada pelo enfraquecimento da arrecadação, que, em termos nominais, cresceu aproximadamente 60% no período, abaixo da inflação acumulada de 76,8%. Por outro lado, as despesas aumentaram mais de 150% nesses nove anos.

¹Segundo a metodologia utilizada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o Orçamento de Seguridade Social (OSS) é apresentado de acordo com uma ótica orçamentária, em que se consideram as despesas empenhadas e as receitas orçamentárias líquidas. Essa metodologia apresenta resultados diferentes do Relatório do Tesouro Nacional (RTN), pois este utiliza como metodologia os pagamentos efetivos, de acordo com uma ótica financeira. Entretanto, tais diferenças metodológicas não alteram os resultados encontrados, pois representam, por exemplo, no RGPS menos de 1% de variação nas receitas e de 2% nas despesas, na média dos últimos nove anos. Por sua vez, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão divulga o "Resultado Primário da Seguridade Social", em que são apresentadas as despesas e receitas primárias da Seguridade Social. Os valores divergem dos apresentados no RREO principalmente por este apresentar além das receitas e despesas primárias, as financeiras, como a Contribuição da União ao RPPS. Entretanto, independente da metodologia adotada, todas nos levam a mesma conclusão: existe um crescimento estrutural das despesas com seguridade social ao longo do tempo, que não é compensado por um crescimento equivalente das receitas.

Isso se explica, em parte, por que as receitas crescem em ritmo próximo ao crescimento da atividade econômica, enquanto as despesas crescem em ritmo mais acelerado, em função de fatores demográficos e da ampliação do acesso aos programas assistenciais. A título de ilustração, apresentam-se a seguir as seguintes tabelas comparativas²:

- Crescimento do produto interno bruto (PIB) versus crescimento das receitas da Seguridade Social;
- Evolução de envelhecimento da população (população com 65 anos ou mais) versus crescimento das despesas da Seguridade Social:

Tabela 2 – PIB Real (Deflator do PIB) X Receitas Real (Deflacionadas pelo INPC) – cresc. % a.a

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Acum.	Média
PIB	5,1%	-0,1%	7,5%	4,0%	1,9%	3,0%	0,5%	-3,8%	-3,6%	14,8%	1,5%
Receitas	1,4%	1,8%	9,5%	8,7%	5,1%	5,9%	0,0%	-6,8%	-7,7%	17,6%	1,8%

Fonte: IBGE (PIB e INPC) e RREO.

Tabela 3 – População com 65 anos ou mais X Despesas Reais (Deflacionadas pelo INPC) – cresc. % a.a

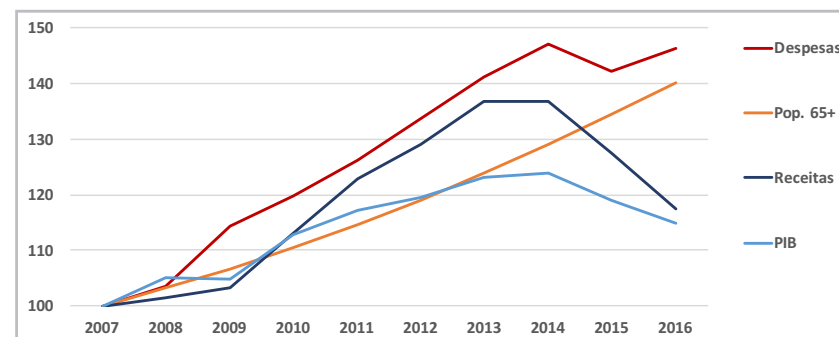
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Acum.	Média
Pop. 65+	3,2%	3,3%	3,6%	3,7%	3,9%	4,1%	4,2%	4,2%	4,3%	40,2%	3,8%
Despesas	3,5%	10,6%	4,6%	5,5%	6,0%	5,5%	4,2%	-3,4%	3,0%	46,4%	4,3%

Fonte: IBGE (Censo e INPC) e RREO.

A partir das informações das tabelas acima, pode-se concluir que as receitas tendem a crescer em ritmo próximo ao crescimento médio da economia, de 1% a 2% ao ano em termos reais, enquanto as despesas crescem a uma velocidade próxima ao envelhecimento da população de 3% a 4% ao ano, em termos reais. No período sob análise, enquanto as receitas cresceram 17,6%, as despesas aumentaram 46,4%, em termos reais.

O gráfico a seguir sintetiza as informações apresentadas nas tabelas, de modo a melhor visualizar as correlações acima apontadas:

Gráfico 1 – Tendência de Crescimento Real das Receitas e Despesas da Seguridade Social (ano-base 2007=100)



Fonte: IBGE (Censo, PIB e INPC) e RREO.

As despesas da Seguridade Social cresceram mais rapidamente que o envelhecimento da população, fortemente influenciadas pelo reajuste acima da inflação dos benefícios indexados ao salário mínimo. Percebe-se, porém, que no ano de 2015, como a inflação medida pelo INPC (11,28%) foi maior que o reajuste dos benefícios, corrigidos pela variação do INPC de 2014 (6,23%), houve queda momentânea das despesas em termos reais, corrigida em 2016 pelo reajuste dos benefícios pela variação do INPC de 2015 (11,28%), ante a variação do INPC de 2016 (6,58%).

Já as receitas são claramente influenciadas pelo crescimento da atividade econômica, apresentando elasticidade³ de arrecadação em relação ao PIB acima de um.

O aumento real de 46,4% das despesas de Seguridade Social em nove anos levou a um nível de gasto de R\$ 874,7 bilhões em 2016. A título de ilustração, se o sistema de Seguridade Social fosse substituído por um sistema de renda

²As tabelas 2 e 3 mostram a variação anual, ou seja, na coluna relativa ao ano de 2008 é apresentado o quanto foi a variação deste ano em relação a 2007. Por essa razão essas tabelas iniciam-se em 2008.

³A elasticidade da arrecadação pode ser interpretada como o quanto varia a arrecadação do governo em relação à variação do PIB. Diversos estudos fiscais comprovam que a variação da atividade econômica (geralmente representada pelo PIB) gera uma variação mais que proporcional na arrecadação, ou seja, uma elasticidade de arrecadação em relação ao PIB maior que um:

- MACIEL, P. J. Proposta à regra fiscal brasileira: orientação pelos ciclos econômicos. Monografia premiada no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Brasília: ESAF, 2006.

- RINCÓN, H.; BERTHEL, J.; GÓMEZ, M. Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002. Ensayos Sobre Política Económica, n. 44, p. 12-62, 2004.

- MARCEL, M. et al. Balance estructural: La base de la nueva regla de política fiscal chilena, Economía Chilena, v. 4, n. 3, 2001.

básica universal com distribuição de recursos para todas as famílias brasileiras, cada família receberia R\$ 12.733,40 no ano de 2016 (pouco mais de mil reais por mês, considerando-se uma família média de três pessoas).

Tabela 4 – Renda Básica Universal por família – R\$ por ano

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas	5.348,2	5.828,1	6.642,6	7.321,4	8.114,5	9.048,5	9.986,5	10.958,8	11.688,6	12.733,4
Saúde	701,5	762,5	903,4	951,1	1.099,7	1.205,7	1.239,4	1.359,7	1.468,2	1.546,5
Assist.Social	1.000,3	1.085,8	1.288,8	1.438,4	1.629,3	1.909,0	2.176,4	2.362,2	2.366,8	2.318,0
Previdência e Reformados Militares*	3.646,4	3.979,9	4.450,4	4.931,9	5.385,5	5.933,9	6.570,7	7.236,9	7.853,6	8.868,8

Fonte: Elaboração própria, IBGE (Censo) e RREO.

Esses valores foram simulados sem que houvesse uma distribuição de renda focalizada na população mais carente, como é o caso do Programa Bolsa Família. Caso esse orçamento fosse focalizado na população mais carente, isto é, nos 20% mais pobres, os benefícios do Bolsa Família poderiam ser ampliados em aproximadamente 30 vezes.

Após essa análise agregada das receitas e despesas da Seguridade Social, aprofunda-se a avaliação desagregada de cada receita e despesa, tornando mais claro seus componentes e suas respectivas evoluções. Primeiramente, apresenta-se o detalhamento de todas as receitas e despesas da Seguridade Social e, posteriormente, o detalhamento somente das despesas previdenciárias, incluindo o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e as reformas militares.

Pode-se visualizar nos detalhamentos da Tabela 5 a seguir que o gasto com pensões e reformas dos Militares apresenta descompasso muito grande entre as receitas, que totalizam R\$ 2,9 bilhões enquanto, as despesas se aproximam de

R\$ 37,0 bilhões, resultando em déficit de R\$ 34,1 bilhões, valor relativamente próximo ao déficit de R\$ 43,1 bilhões registrado pelo RPPS dos servidores civis, que possui um contingente muito maior de servidores. Comparado com o RGPS, o déficit do RPPS (Civis, Pensões Militares) e reformados militares também é elevado, principalmente considerando que o número de beneficiários Civis e Militares (1 milhão) ainda é cerca de 30 vezes menor que o de beneficiários do RGPS (29 milhões).

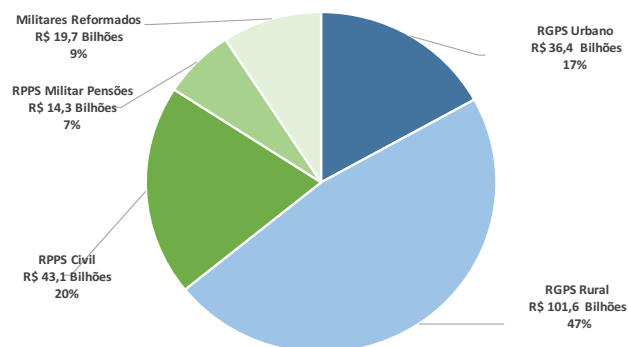
Tabela 5 – RREO de Seguridade Social Detalhado – R\$ bilhões

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas	305,6	330,0	349,8	407,9	470,2	524,9	586,5	623,0	646,0	635,3
Gerais	150,6	152,0	148,0	172,8	200,0	223,3	253,2	256,1	262,2	241,3
Previdenciárias	154,9	178,0	201,8	235,1	270,2	301,6	333,3	366,8	383,8	394,0
RGPS	139,7	161,5	181,6	212,4	245,5	276,6	306,6	337,6	351,7	360,4
RPPS	15,2	16,4	20,2	22,7	24,6	25,0	26,7	29,3	32,1	33,6
Civil	13,9	14,9	18,5	20,8	22,6	23,0	24,6	26,9	29,5	30,7
Militar Pensões	1,3	1,5	1,7	1,9	2,0	2,0	2,2	2,3	2,6	2,9
Despesas	337,8	372,1	428,5	477,1	533,9	601,0	669,2	740,7	796,6	874,7
Saúde	44,3	48,7	58,3	62,0	72,4	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2
Assistência Social	63,2	69,3	83,1	93,7	107,2	126,8	145,8	159,7	161,3	159,2
Previdenciárias e Reformados Militares	230,3	254,1	287,1	321,4	354,4	394,1	440,3	489,1	535,2	609,2
RGPS	177,7	195,4	219,9	247,5	275,2	311,5	350,9	392,9	430,6	498,5
RPPS Civil e Pensões e Reformas Militares	52,6	58,7	67,2	73,9	79,1	82,5	89,4	96,2	104,7	110,8
RPPS Civil	34,9	38,6	42,6	52,5	57,2	59,2	64,5	64,4	69,5	73,8
Pensões e Reformas Militares	17,7	20,0	24,6	21,4	22,0	23,3	25,0	31,8	35,2	37,0
Resultados	-32,2	-42,1	-78,7	-69,2	-63,7	-76,1	-82,7	-117,7	-150,6	-239,4
Gerais-Saúde-Ass.Soc.	43,2	34,0	6,6	17,1	20,5	16,5	24,3	4,6	0,8	-24,2
Previdência e Reformados Militares	-75,4	-76,1	-85,3	-86,3	-84,2	-92,5	-107,0	-122,3	-151,4	-215,2
RGPS	-38,0	-33,9	-38,3	-35,1	-29,7	-35,0	-44,3	-55,4	-78,9	-138,1
RPPS Civil e Pensões e Reformas Militares	-37,4	-42,2	-47,0	-51,2	-54,5	-57,6	-62,7	-66,9	-72,5	-77,2
RPPS Civil	-21,0	-23,7	-24,1	-31,7	-34,6	-36,2	-39,9	-37,4	-40,0	-43,1
Pensões e Reformas Militares	-16,4	-18,5	-22,9	-19,5	-19,9	-21,3	-22,8	-29,5	-32,5	-34,1

Fonte: RREO.

No gráfico 2 a seguir, é apresentada a abertura dos déficits previdenciários por Regime (RGPS, RPPS) e Reformados Militares, além da segregação entre rurais e urbanos (RGPS) e civis e pensões militares (RPPS).

Gráfico 2 – Déficit Previdenciário por Regime e Reformados Militares - 2016



Fonte: RREO

Observação: A distribuição dos déficits urbano e rural são estimadas com base na distribuição do RTN.

Apesar de aparentar uma distribuição equânime, o número de beneficiários é muito diferenciado, ocasionando um déficit per capita muito distinto, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 6 – Déficit per capita em 2016

	Déficit R\$ Bilhões	Beneficiários Milhares	Déficit per capita R\$
RGPS Urbano	36,4	24.269,9	1.501,0
RGPS Rural	101,6	9.486,0	10.715,5
RPPS Civil	43,1	632,5	68.115,9
RPPS Pensões Militares	14,3	144,4	99.217,9
Militares Reformados	19,7	154,6	127.692,4

Fonte: RREO, Boletim Estatístico da Previdência Social (dez/2016) e Boletim Estatístico de Pessoal (jan/2017)

Por sua vez, a tabela 7 apresenta em mais detalhes as despesas do RGPS⁴. A partir dela, percebe-se que os gastos com pensões são elevados, mais de R\$ 120 bilhões em 2016, o equivalente a quatro vezes o orçamento do Programa Bolsa Família e aproximadamente 2% do PIB. Também fica claro que as despesas com benefícios rurais representam aproximadamente 22% do total, a despeito de que menos de 13% da população brasileira vive em áreas rurais.

Tabela 7 – Despesas do RGPS – R\$ bilhões

	2013	2014	2015	2016
RGPS	350,9	392,9	430,6	498,5
Urbano	269,2	303,1	332,9	386,3
Aposentadorias	177,4	200,1	219,0	250,6
Pensões	66,5	74,7	82,0	95,8
Outros Benefícios	25,2	28,3	31,9	39,9
Rural	79,7	87,6	95,9	109,6
Aposentadorias	57,6	63,0	68,8	77,8
Pensões	19,5	21,9	24,0	27,8
Outros Benefícios	2,5	2,7	3,0	4,0
Compensações	2,0	2,2	1,8	2,5

Fonte: RREO

■ Princípios que norteiam os cálculos das receitas e despesas da Seguridade Social

Cabe ressaltar que, para classificar uma despesa como integrante da Seguridade Social, a Secretaria do Tesouro Nacional segue as regras estabelecidas pela Constituição Federal, as quais definem que as finanças públicas seguirão as diretrizes previstas em Lei Complementar, neste caso a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse normativo, são regulamentadas as despesas de Seguridade Social como benefícios ou serviços de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas:

“Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

...

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, **inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.**”

⁴ Foi possível abrir as despesas do RGPS pela metodologia do RREO somente para os anos de 2013 a 2016, conforme tabela 7.

Portanto, excluir despesas do RPPS ou de militares da Seguridade Social não seria adequado. Mesmo reconhecendo que tais despesas devam ser consideradas em suas peculiaridades, elas devem ser apresentadas e publicadas de forma transparente para a sociedade.

Os números publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional seguem as melhores práticas internacionais, tais como os padrões internacionais de contabilidade pública, as IPSAS (do inglês International Public Sector Accounting Standards), o que possibilita comparações internacionais, trocas de experiências com outros países, além de maior transparência e aceitação junto a organismos de pesquisa internacionais, tal como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Além disso, as classificações orçamentárias para a administração pública federal são orientadas pelo Manual Técnico do Orçamento (MTO) 2017, que serve para a elaboração dos diversos normativos orçamentários, entre eles o Plano Plurianual 2016-2019, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual 2017. Na página 26 deste Manual foi descrito que, para o Orçamento da Seguridade Social, a complementação dos recursos para financiar a totalidade das despesas de seguridade provém de transferências do Orçamento Fiscal. Ou seja, como as receitas do Orçamento de Seguridade Social não são suficientes para cobrir as despesas, transferem-se recursos do Orçamento Fiscal para cobrir essas despesas.

Cabe destacar também que, anualmente, é apresentada a Prestação de Contas da Presidência da República, composta pelo Balanço Geral da União e pelo Relatório de Execução do Orçamento, a qual passa por análise criteriosa do Tribunal de Contas da União (TCU). O referido tribunal recomendou, inclusive para as contas de 2016, um aprimoramento na con-

tabilização das despesas de pensões militares, a ser apresentado no Orçamento de Seguridade Social. Vale ressaltar que, além do Parecer Prévio do TCU, as contas são julgadas pelo Congresso Nacional.

Mesmo que o resultado previdenciário de um determinado ano se apresentasse positivo, isso não deveria levar à conclusão de que o sistema é sustentável a longo prazo. Como será apresentado no próximo capítulo, o principal indicador de sustentabilidade do sistema previdenciário é o resultado atuarial, que é consideravelmente negativo (déficit), tornando urgente e real a necessidade de um ajuste, para garantir que o pagamento das aposentadorias seja honrado no futuro.

Diante do exposto neste capítulo, conclui-se que a Seguridade Social é sim deficitária e que esse déficit é crescente ao longo do tempo. Conclui-se também que o déficit se apresenta não só no resultado previdenciário, mas também, mais recentemente, nos componentes de saúde e assistência social. É, portanto, uma questão estrutural que precisa ser endereçada por uma reforma definitiva que garanta a sustentabilidade do sistema no médio e longo prazos.

O Financiamento da Seguridade Social no Futuro e seus Impactos na Economia

2

A Seção anterior demonstra claramente que há déficit recorrente e crescente na Seguridade Social. Não obstante essa constatação, uma questão também relevante é o patamar de despesas com Seguridade Social desejado pela sociedade e, de forma complementar, o esforço em termos de arrecadação que seria necessário por parte dos contribuintes brasileiros para sustentar tais despesas.

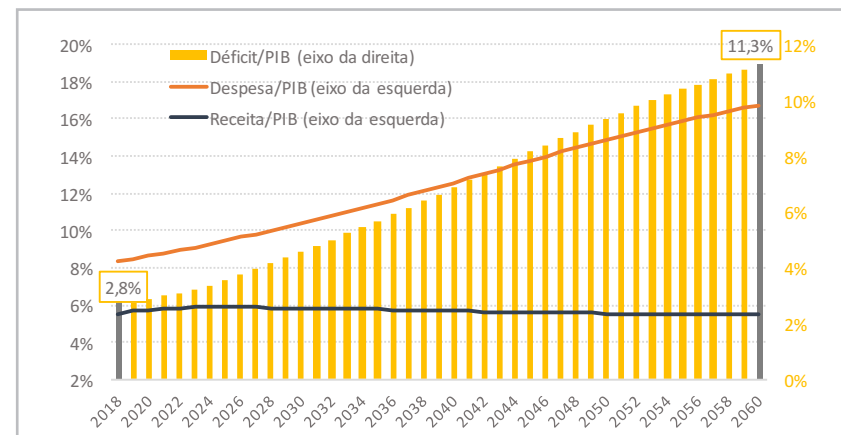
Dito de outra forma, por mais meritória que seja a proteção social provida pelo sistema de Seguridade Social de um país, existe um custo de oportunidade associado à alocação de recursos para esse sistema. Por exemplo, esses mesmos recursos poderiam ser aplicados em projetos de investimento, em expansão e melhoria da educação brasileira, em aumento da segurança pública, entre outros programas governamentais não abrangidos no conceito de Seguridade Social. Alternativamente, poder-se-ia não elevar a carga tributária necessária para financiar as despesas crescentes, deixando os recursos com os cidadãos, que escolheriam suas próprias prioridades de gasto.

Esta seção discutirá o custo social da manutenção das atuais regras que condicionam os gastos da Seguridade Social, à luz das atuais projeções de gastos previdenciários e das demais despesas da Seguridade Social. Importante esclarecer que o mecanismo de vinculação de receitas para um gasto específico, por exemplo, o financiamento da Seguridade Social, não restringe a análise sobre a priorização desse gasto. Desta forma, a prioridade estabelecida pela Constituição Federal de 1988 à Seguridade Social pode ser periodicamente reavaliada, analisando-se se referida priorização deveria ser ampliada ou reduzida.

■ Evolução do custo de financiamento da previdência social

A projeção oficial mais atualizada para os gastos futuros da Previdência Social pode ser obtida no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 (PLDO 2018), em seu anexo IV.6⁵. Conforme nota-se no gráfico abaixo, as projeções apresentam acelerado crescimento das despesas, enquanto que as receitas se mantêm estáveis em proporção do PIB. Como consequência, o déficit do RGPS alcança 11,3% do PIB em 2060, contra os atuais 2,8% do PIB. Em outras palavras, para financiar o déficit do atual regime previdenciário será necessário aumentar a carga tributária em aproximadamente 8,5% do PIB nos próximos 40 anos, ou reduzir, na mesma proporção, outras despesas, inclusive as demais da Seguridade Social.

Gráfico 3 - Regime Geral de Previdência Social - % do PIB



Fonte: Anexo IV.6 do PLDO 2018

⁵ Estas projeções são apresentadas inicialmente no anexo IV.6 do PLDO (início do ano). Posteriormente, essas informações são republicadas nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de final de ano (dezembro).

Segundo as projeções acima apresentadas, será necessário arrecadar cerca de 8,5% do PIB em impostos adicionais da sociedade brasileira para o pagamento de benefícios previdenciários do RGPS em 2060, independentemente da situação financeira dos demais componentes que compõem a Seguridade Social. Este resultado é condicionado pelo envelhecimento populacional e pela manutenção de regras generosas de acesso a aposentadorias, que já não são consistentes com a evolução demográfica brasileira. Por exemplo, atualmente aproximadamente 16% das concessões de aposentadorias por tempo de contribuição são feitas para pessoas com menos de 50 anos de idade⁶.

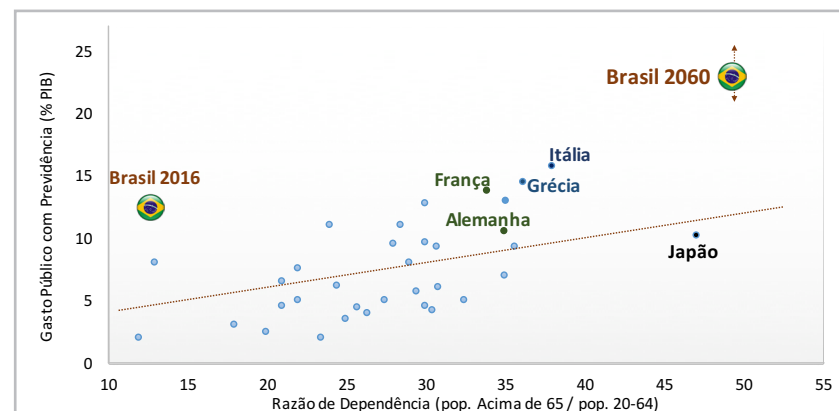
Ainda que o aumento da carga tributária seja defendido por parte da sociedade, é importante ressaltar que o Governo Federal já possui uma carga próxima de 20,9% do PIB, sendo que a arrecadação do RGPS soma 5,7% do PIB; a do Imposto de Renda, 5,4%, a da COFINS, 3,3%; a da PIS/PASEP, 0,9% e a da CSLL, 1,1%. Ou seja, para cobrir o aumento de despesas previstas com benefícios do RGPS seria necessário mais que dobrar a arrecadação do RGPS ou do Imposto de Renda, mais que triplicar a Arrecadação da COFINS ou uma combinação destas medidas. Nesse cenário, a carga tributária federal atingiria o patamar de 30% do PIB e a carga tributária nacional atingiria aproximadamente 41% do PIB.

Ademais, esse aumento de 8,5% do PIB na carga tributária traria implicações econômicas diversas para o país, como redução da competitividade da produção brasileira nos mercados doméstico e internacional, aumento do incentivo à informalidade e à evasão fiscal, entre outros. Estudo recente publicado pelo IPEA⁷ indica relação negativa e estatisticamente significativa entre a carga tributária e o crescimento econômico. Conforme apresentado no estudo, um aumento de 1% na carga tributária reduz o PIB per capita em 0,3%.

■ Previdência Social – Comparativo Internacional

Outra forma de analisar a evolução das despesas previdenciárias é a partir da comparação internacional. Nesta perspectiva, chega-se à conclusão de que o país já gasta muito com previdência relativamente à parcela da população com idade de 65 anos ou mais. Conforme pode ser observado no gráfico abaixo, o Brasil já é um “ponto fora da curva” nesse quesito, gastando em proporção do PIB mais que países como Alemanha e Japão, que possuem razão de dependência⁸ bem superior à brasileira.

Gráfico 4 – Gasto Público com Previdência e Razão de Dependência – Países Selecionados



Fonte: ONU, Banco Mundial e STN.

Em termos relativos, a situação brasileira se deteriorará ainda mais em 2060, quando o Brasil terá uma razão de dependência similar à que o Japão tem hoje, mas gastará com previdência o dobro do que os japoneses gastam atualmente.

⁶ Dados de 2015 obtidos do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2015.

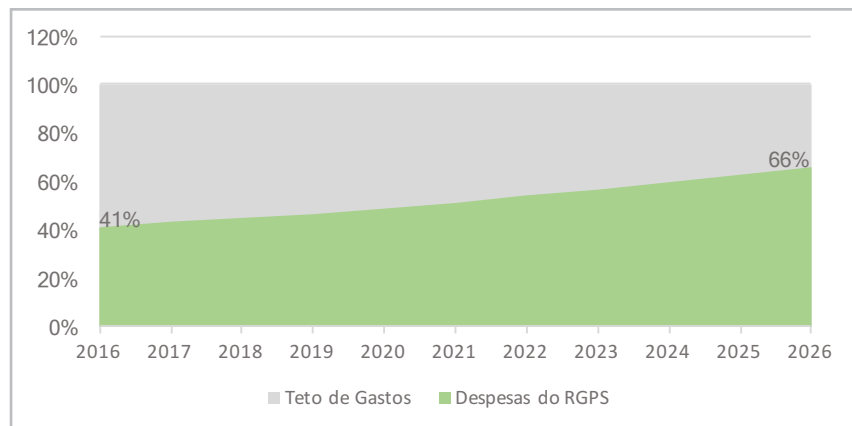
⁷ SACHSIDA, A; MENDONÇA, M. J. C. DE; MOREIRA, T. B. Tax and Growth in a Developing Country: The Case of Brazil. In Tributação no Brasil: Estudos, Ideias e Propostas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2017.

⁸ De modo geral, a Razão de Dependência mede a proporção entre a população economicamente dependente e a população economicamente ativa. A estatística utilizada neste trabalho considera a proporção da população com mais de 64 anos de idade (potenciais aposentados) em relação à população com idade entre 20 e 64 anos (em idade ativa). Quanto maior a razão de dependência, maior a proporção da população potencialmente beneficiária da previdência em relação à população que contribuiria para o regime (população em idade ativa).

■ Previdência Social e Teto dos Gastos (EC nº 95/2016)

A Emenda Constitucional nº 95 (EC nº 95/2016), que estabeleceu o Teto de Gastos para o Governo Central, impôs uma disciplina de contenção de despesas e fortaleceu o debate sobre alocação e priorização de recursos públicos. Dada a restrição fiscal, o aumento de uma despesa deve ser compensado com redução de outra. Até 2026, ano em que a regra do Teto pode ser alterada, percebe-se que as despesas do RGPS vão consumir considerável espaço fiscal, comprimindo as demais despesas primárias ou inviabilizando o cumprimento do Teto, com efeitos sobre o investimento público, sobre o reajuste salarial de funcionários públicos, sobre a concessão de subsídios e sobre a ampliação dos programas sociais. Em 2016, as despesas do RGPS somaram 41% do Teto de Gastos e, se nenhuma reforma for feita, espera-se que estas despesas somem 66% do Teto de Gastos em 2026.

Gráfico 5 - Despesas do RGPS - % do Teto de Gastos

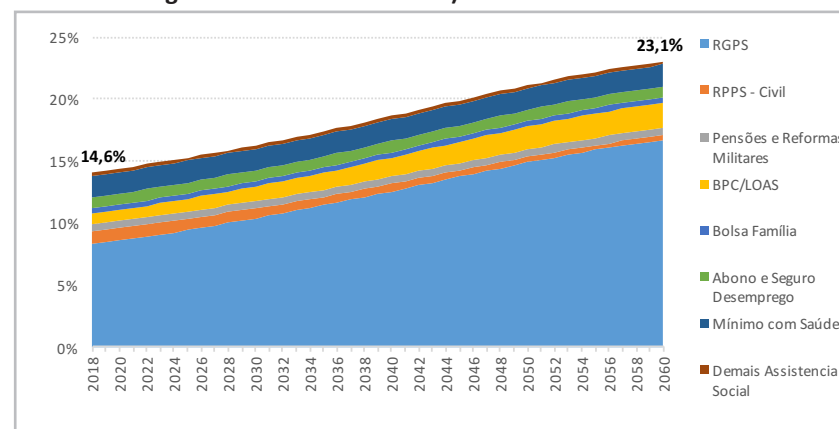


Fonte: STN.

■ Perspectivas Fiscais da Seguridade Social

Considerando-se todos os componentes da Seguridade Social, projeta-se que as despesas com seguridade alcancem 23,1% do PIB em 2060. Nesse cenário, o orçamento da União será majoritariamente direcionado a políticas de transferência de renda – RPPS, RGPS, Bolsa Família, BPC/LOAS – e gastos com saúde. O provimento de outros serviços públicos e de investimentos em desenvolvimento de infraestrutura produtiva será sacrificado.

Gráfico 6 – Seguridade Social - % do PIB)



Fonte: PLDO 2018, PLDO 2017, STN, cálculos próprios. As projeções apresentadas seguem esta metodologia:

1. RGPS - Conforme projeção apresentada no PLDO 2018.
2. RPPS Civil - Conforme projeção apresentada no PLDO 2017 que considera as gerações futuras. Foi feito ajuste na série apresentada no PLDO pois, por conservadorismo, aquele documento considera que todos os servidores aptos a se aposentar o fazem no início de 2017. Essa hipótese faz as despesas crescerem mais de um terço de um ano a outro. A redução nas despesas futuras em proporção do PIB está associada à implantação da FUNPRESP para os servidores federais civis que entraram no serviço público após 2012.
3. Pensões e Reformas Militares – Manutenção da razão Despesa/PIB verificada em 2016
4. BPC/LOAS – Projeção realizada pela STN que considera a manutenção das regras atuais de concessão do benefício.
5. Bolsa Família – Manutenção da razão Despesa/PIB verificada em 2016.
6. Abono e Seguro Desemprego – Manutenção da razão Despesa/PIB verificada em 2016.
7. Mínimo com Saúde – Manutenção, como proporção do PIB, do Gasto Mínimo com Saúde estimado para 2017.
8. Demais Assistência Social – Manutenção, como proporção do PIB, dos demais gastos com assistência social.

Tendo por base os resultados atuariais publicados nos Anexos de Metas Fiscais IV.6 e IV.7 do PLDO 2018, podemos inferir o seguinte déficit atuarial previdenciário:

Tabela 8 – Déficit Atuarial Previdenciário da União – R\$ trilhões

	Valor
União	9,23
RGPS	7,87
RPPS Civil	1,36

Fonte: Anexos de Metas Fiscais IV.6 e IV.7 do PLDO 2018, cálculos próprios

A partir do resultado atuarial somente do RGPS e do RPPS Civil da União, podemos concluir que a principal obrigação da União é certamente o passivo previdenciário, muito superior ao representado pela dívida pública, chegando ao montante estimado de R\$ 9,23 trilhões. Para se ter uma ideia do patamar destes passivos, eles equivalem a 147% do PIB de 2016 e se fosse dividido igualmente pela geração mais nova brasileira, composta por 83,7 milhões de pessoas com idades de até 25 anos, representaria uma dívida atual de R\$ 110.274,79 por jovem ou criança brasileira. Dados da SPREV apontam ainda que o déficit atuarial de outros entes federativos (Estados, DF e Municípios) estariam em torno de R\$ 5,4 trilhões em 2016, totalizando algo próximo a R\$ 14,62 trilhões ou 233% do PIB de dívida atuarial previdenciária brasileira.

Notadamente, o exposto nesta seção evidencia o custo de oportunidade em se manter as atuais regras que condicionam as despesas da Seguridade Social. Esse custo materializa-se no aumento da carga tributária, com consequências adversas sobre o crescimento econômico, ou na redução de recursos para os demais programas de governo, associados a áreas como Educação, Segurança Pública, Investimento, entre outras.

Nesse sentido, há um desafio fiscal a ser enfrentado pelo país. A manutenção das atuais regras do sistema de Seguridade Social sacrificará áreas relevantes à sociedade. É imperativo reformar agora essas regras – que conduzem ao aumento significativo das despesas (% PIB) – sob pena de se chegar a uma situação de insustentabilidade fiscal ainda mais aguda nos próximos anos.

⁹ O cálculo do déficit atuarial do RGPS foi inferido utilizando-se uma taxa de desconto real de 6% sobre os resultados previdenciários de 2018 a 2060 do Anexo de Metas Fiscais IV.6 do PLDO 2018. Esses valores seriam maiores caso se adotasse um horizonte temporal de 75 anos, como no caso do RPPS.

Tópicos adicionais: Desvinculação de Recursos da União (DRU) e Renúncias de Receitas Previdenciárias

3

■ Relação da Desvinculação de Recursos da União (DRU) com a Previdência e Seguridade Social

Além das receitas provenientes das contribuições previstas na Constituição, a seguridade também recebe recursos de outras contribuições, impostos e taxas, previstos em legislação específica.

Destaca-se que a Constituição traz uma série de vinculações de receitas, dentre as quais o Cide-Combustível, o PIS/PASEP, o Salário Educação, o IPI e o Imposto de Renda, além de repartição de receita com os demais entes federados. O crescimento contínuo das despesas obrigatórias e o elevado grau de vinculação de receitas geram rigidez orçamentária, reduzindo a flexibilidade de alocação dos recursos, tornando difícil a tarefa do gerenciamento da política fiscal.

Nesse cenário, o mecanismo de desvinculação de receitas tem sido importante instrumento de racionalização da gestão orçamentária, que tem ampliado as possibilidades de atuação dos gestores públicos e possibilitado atender diversas demandas da sociedade, sem comprometer o equilíbrio fiscal. A DRU tem permitido à Administração Pública Federal não só estabelecer prioridades, mas também prover e alocar recursos para torná-las exequíveis.

O histórico das sucessivas medidas de Desvinculação de Recursos da União, implementadas por meio de emendas à Constituição Federal, pode ser resumido a seguir:

- **1994 a 1995**
Fundo Social de Emergência–FSE (EC nº 01/1994)
- **1 jan 1996 a 30 jun 1997**
Fundo de Estabilização Fiscal 1 (EC nº 10/1996)
- **1 jul 1996 a 31 dez 1999**
Fundo de Estabilização Fiscal 2 (EC nº 17/1997)
- **2000 a 2003**
Desvinculação de Receitas da União (EC nº 27/1997)
- **2003 a 2007**
Desvinculação de Receitas da União (EC nº 42/1997)
- **2008 a 2011**
Desvinculação de Receitas da União (EC nº 56/1997)
- **2012 a 2015**
Desvinculação de Receitas da União (EC nº 68/1997)
- **2016 a 2023**
Desvinculação de Receitas da União (EC nº 93/1997)

A regra vigente (EC nº 93/2016) estabelece que “são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, **30% (trinta por cento)** da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às con-

tribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data” (grifo nosso)

Importante destacar que as receitas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) não se incluem naquelas que foram desvinculadas, conforme indicado no próprio dispositivo constitucional que estabelece as desvinculações.

A seguir, apresenta-se o comparativo da aplicação do mecanismo da DRU sobre as receitas da Seguridade Social especificando-se o montante desvinculado dos últimos 10 anos, bem como o histórico de Despesas e Resultado primário para o mesmo período.

Observa-se na tabela 9, a seguir, que, embora a Emenda Constitucional estabelecesse uma desvinculação de 20% para o período em análise – exceto em 2016 que foi de 30%, a proteção das receitas do RGPS (não são sujeitas a DRU) faz com que o percentual de receitas desvinculadas não chegue a ser maior do que 12% para os últimos 10 anos.

Tabela 9 - Histórico de Receitas, Despesas e Resultado da Seguridade Social-Vinculadas e Desvinculadas- R\$ mil

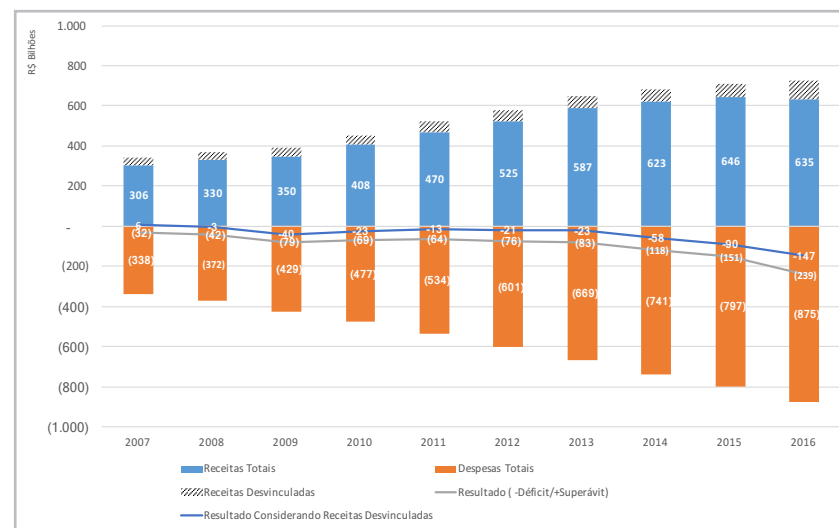
Ano	Receitas Vinculadas [A]	Receitas Desvinculadas [B]	Receitas Totais [C] = [A]+[B]	Percentual de Desvinculação ¹ [D] = [B]/[C]	Despesas Totais [E]	Resultado [F] = [C]-[E]
2007	305.568.712	38.606.995	344.175.707	11,2%	-337.763.217	-32.194.505
2008	329.982.037	39.580.914	369.562.951	10,7%	-372.091.593	-42.109.556
2009	349.835.777	39.172.810	389.008.587	10,1%	-428.543.056	-78.707.279
2010	407.863.494	46.302.452	454.165.946	10,2%	-477.107.737	-69.244.243
2011	470.204.664	50.460.237	520.664.901	9,7%	-533.924.272	-63.719.608
2012	524.890.286	54.809.379	579.699.665	9,5%	-600.950.524	-76.060.238
2013	586.549.446	60.128.079	646.677.525	9,3%	-669.206.997	-82.657.551
2014	622.970.471	59.879.918	682.850.389	8,8%	-740.699.950	-117.729.479
2015	645.999.845	60.620.377	706.620.222	8,6%	-796.579.991	-150.580.146
2016	635.291.060	91.964.061	727.255.121	12,6%	-874.703.127	-239.412.067

¹A impossibilidade de desvincular-se receitas do RGPS faz com que o percentual de desvinculação efetivo seja bem menor do que o estabelecido para as receitas que estão sujeitas às desvinculações.

Fonte: RREO.

Importante ressaltar que a DRU não pode ser responsabilizada pelos crescentes déficits da Seguridade Social. Se não houvesse aplicação da DRU no período de 2007 a 2016, o resultado da Seguridade Social seria positivo apenas em 2007, apresentando déficits crescentes desde então, como podemos observar no gráfico 7, a seguir. Ou seja, recursos adicionais do Orçamento Fiscal têm sido necessários para compensar os resultados negativos da Seguridade Social, em montante superior às receitas desvinculadas.

Gráfico 7 - Evolução das Receitas e Despesas da Seguridade Social – R\$ bilhões



Fonte: RREO. Elaboração: STN

■ Impacto da Renúncia de Receitas Previdenciárias

Outra questão relevante na avaliação da sustentabilidade da Seguridade Social é o patamar de Renúncia de Receitas Previdenciárias, que é calculado e apresentado anualmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Essas renúncias são resultado de incentivos fiscais estabelecidos por lei.

As principais renúncias decorrem da desoneração de folha de pagamentos, de benefícios a entidades filantrópicas, de benefícios aos exportadores do setor rural, de benefícios ao microempreendedor individual e de benefícios a microempresas e empresas de pequeno porte que optaram pelo Simples Nacional.

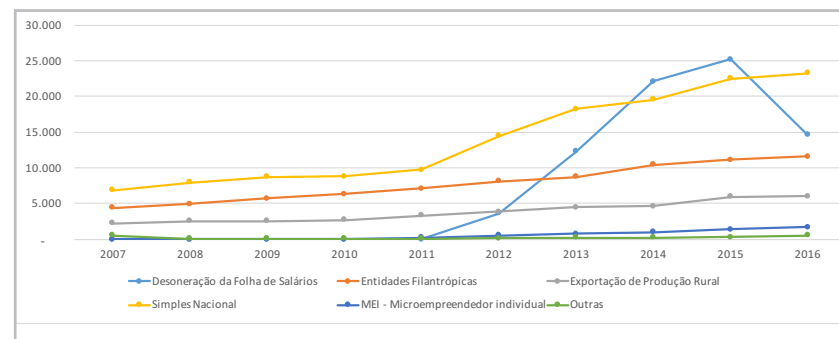
A seguir, apresenta-se os valores da renúncia de receitas previdenciárias dos últimos 10 anos.

Tabela 10 - Renúncia de Receitas Previdenciárias - R\$ milhões

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Desoneração da Folha de Pagamento	-	-	-	-	-	3.616	12.284	22.107	25.199	14.621
Simples Nacional	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.282
Entidades Filantrópicas	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	11.170	11.562
Exportação de Produção Rural	2.226	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040
MEI	-	-	-	-	200	501	786	991	1.404	1.676
Outras	528	31	60	69	75	125	227	256	278	556
Total	14.044	15.558	17.044	17.932	20.408	30.664	44.769	57.956	66.487	57.737

Fonte: Relatório DGT – RFB – Bases Efetivas

Gráfico 8 - Renúncia de Receitas Previdenciárias – R\$ milhões

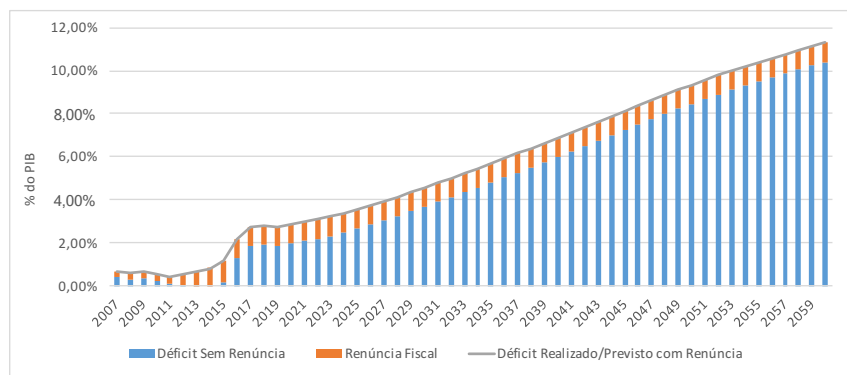


Fonte: Relatório DGT – RFB – Bases Efetivas

Da análise da tabela e do gráfico acima, percebe-se uma tendência de forte crescimento das renúncias previdenciárias no horizonte em análise, partindo de R\$ 14,0 bilhões em 2007 e chegando a R\$ 66,5 bilhões em 2015, com leve queda em 2016 para um total de R\$ 57,7 bilhões. Ademais, pela análise do gráfico, percebe-se uma tendência de queda apenas das renúncias da Desoneração da Folha, em decorrência da iniciativa de recomposição das receitas referentes a essa desoneração implementada pela Medida Provisória nº 774/2017. Todas as outras renúncias apresentam tendência de alta ou de estabilidade.

Finalmente, o gráfico a seguir mostra o impacto das renúncias previdenciárias no déficit da previdência, com projeção até 2060.

Gráfico 9 - Resultado da Previdência Social de 2007 a 2060 - % do PIB



Fonte: RREO 2007-2016/DGT/SPREV. Elaboração: Tesouro

Percebe-se do gráfico que as renúncias tinham grande impacto no resultado da previdência. Por exemplo, no ano de 2016, o resultado sem as renúncias previdenciárias seria deficitário em aproximadamente R\$ 80 bilhões, déficit 41% inferior ao efetivamente registrado. No entanto, no longo prazo, percebe-se que, mesmo que essas renúncias fossem reduzidas a zero, o déficit da previdência continuaria com a sua trajetória crescente, dado que elas tendem a se tornar cada vez menos significantes em relação ao déficit total.

Por fim, cabe destacar que, por recomendação do TCU, o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Acompanhamento Econômico, tem avançando em direção à criação de um comitê permanente de avaliação de benefícios tributários, juntamente com a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, o que poderá contribuir para uma maior eficiência na concessão desse tipo de benefício.