

# Impacto Fiscal do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

Amir Khair

16 de janeiro de 2018

Sumário	Página
Introdução	3
1 - Evolução fiscal (valores constantes)	3
2 - Evolução fiscal (em % do PIB)	4
3 - Premissas para projeções	5
4 - Impacto Fiscal Externo	6
5 - Impacto Fiscal do RGPS	8
6 - Conclusões	10

# Impacto Fiscal do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

Entre 1998 e 2014 a população idosa aumentou 78%, mas o déficit continuou em 0,7% do PIB.

## Introdução

O governo afirma que, com o crescimento da população idosa, se não for feita nova reforma da Previdência Social, o sistema previdenciário estouraria as contas públicas e não teria recursos para garantir o pagamento dos benefícios aos segurados. Propõe então a idade mínima para a aposentadoria e reduz direitos aos que ainda irão se aposentar.

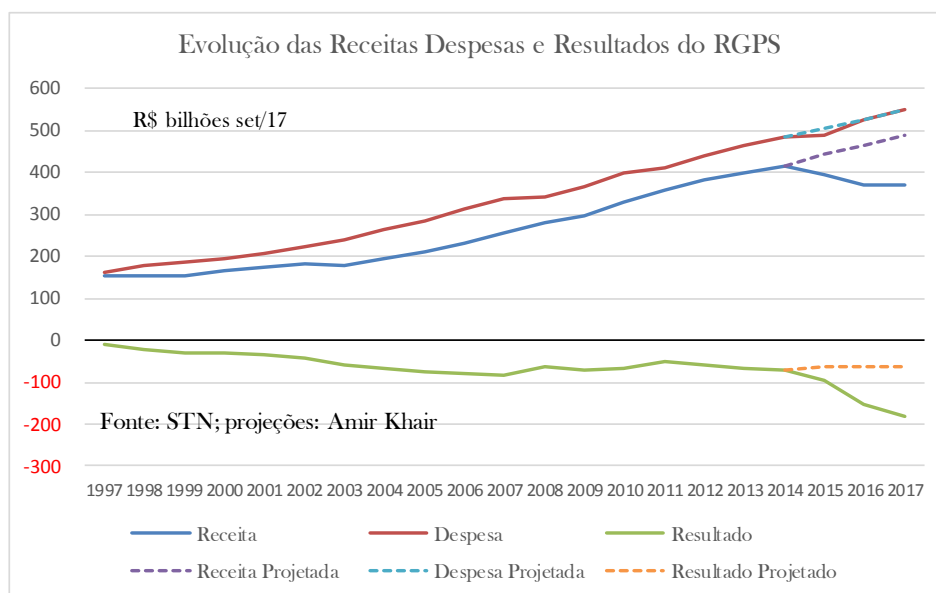
Este estudo avalia se é correta a afirmação do governo e está organizado da seguinte forma:

Após essa introdução na primeira parte é apresentada a evolução histórica das receitas, despesas e resultados em valores corrigidos para setembro de 2017; na segunda parte é feito o mesmo para valores em % do PIB; na terceira parte são apresentadas as premissas de projeção para essas variáveis; na quarta parte é estimado o impacto fiscal externo dos recursos transferidos aos beneficiários do RGPS; na quinta parte são apresentados os resultados fiscais finais considerando os impactos fiscais externos e; na sexta e última parte são apresentadas as conclusões.

## 1 - Evolução das receitas despesas e resultados do RGPS (em valores reais)

O RGPS atende trabalhadores do meio urbano e rural, sendo que nesse último caso são 99% beneficiários de um salário mínimo e a contribuição rural nunca superou a R\$ 10 bilhões por ano em valores de setembro/2017, devido à elevada sonegação dos grandes produtores rurais.<sup>1</sup> O déficit da previdência rural tem ficado acima de R\$ 100 bilhões por ano<sup>2</sup> desde 2014.

O gráfico seguinte apresenta a evolução ocorrida para as receitas, despesas e resultados do RGPS:



<sup>1</sup> A bancada ruralista é composta por 220 parlamentares, ou 37% do Congresso, tendo, pois, força política para continuar não pagando a elevada dívida com a previdência. Para votar contra a segunda denúncia ao presidente Michel Temer negociou com ele pagar a dívida em 20 anos sem multa e juros.

<sup>2</sup> Nos últimos doze meses encerrados em setembro, em valores de set/2017, o déficit da previdência social foi de R\$ 180 bilhões dos quais R\$ 111 bilhões (61,7%) devidos à previdência rural.

Os dados contemplados neste gráfico estão em valores corrigidos para setembro de 2017. Nota-se:

a) a partir de 2003 até 2014 (17 anos seguidos) as receitas e despesas caminharam com a mesma tendência de crescimentos anuais de R\$ 22,4 bilhões;

b) a partir de 2015 ocorre a perda de receita devido à crise e; as despesas continuam subindo no mesmo ritmo registrado desde 2003 até 2014;

c) o que explica o aumento do déficit é a queda da arrecadação, que vinha crescendo R\$ 22,4 bilhões anualmente e passa a cair R\$ 14,1 bilhões por ano a partir de 2015. O impacto fiscal anual dessa ruptura foi, portanto, de R\$ 36,5 bilhões (22,4 mais 14,1).

Assim, o déficit, que oscilava desde 2003 a 2014 entre R\$ 60 bilhões e R\$ 70 bilhões, em 2015 passa a R\$ 96 bilhões, em 2016 a R\$ 155 bilhões e nos últimos doze meses encerrados em setembro, para R\$ 180 bilhões, o que explica o retorno à forte campanha por nova reforma.

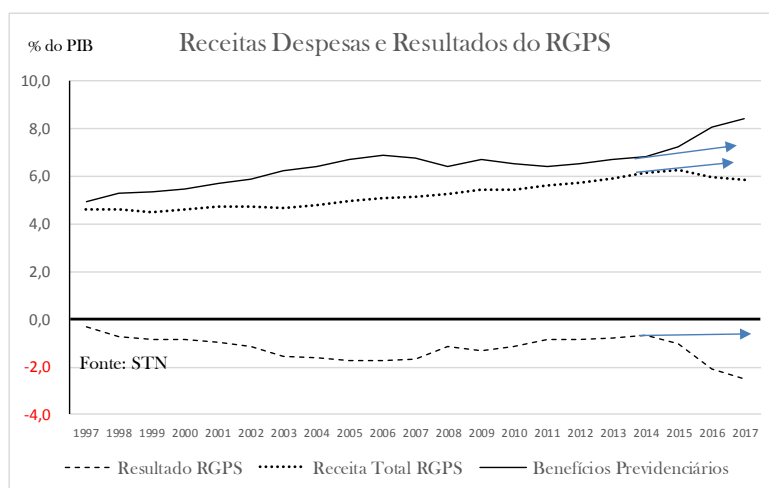
Os segmentos tracejados no gráfico indicam os valores que ocorreriam para as receitas, despesas e resultados se fosse seguida a tendência que vinha ocorrendo desde 2003 a 2014.

Caso não tivesse ocorrido a perda de arrecadação, os déficits anuais de 2015 a 2017 seriam de R\$ 62 bilhões.

## 2 - Evolução das receitas despesas e resultados do RGPS (em % do PIB)

O PIB sofreu em 2015 e 2016 a queda acumulada de 7,2% do PIB. Ao dividir os valores reais vistos no gráfico anterior pelo PIB isso acentua a elevação relativa das despesas e abranda a queda relativa das receitas. Assim, é bom trabalhar com as duas referências (valores absolutos e relativos).

O gráfico seguinte apresenta a evolução das receitas, despesas e resultados do RGPS em % do PIB.



De 1999 a 2002 o déficit do RGPS estava no entorno de 1,0% do PIB. De 2003 a 2007 passa a 1,6% do PIB. Essa piora na época criou forte pressão por nova reforma da Previdência Social, tendo sido criado um Fórum para discutir a questão<sup>3</sup>. O governo resistiu e a pressão perdeu o

<sup>3</sup> O FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL foi instituído pelo Decreto nº. 6.019, de 22 de janeiro de 2007, com as seguintes finalidades: I - promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao

sentido, pois, ao contrário do que afirmavam os defensores de nova reforma, o déficit foi caindo a cada ano a partir de 2008 até 2014 quando atinge 0,7% do PIB. Em 2015 estava em 1,0% do PIB, mesmo nível de 16 anos atrás.

Entre 2008 e 2014 a participação de idosos no total da população passou de 8,8% para 10,5%, ou seja, um aumento relativo de 19,3%, e o déficit passou de 1,2% do PIB para 0,7% do PIB.

É a partir de 2015, que a queda das receitas e a continuidade das despesas conjugados com a queda no PIB fez com que em 2016 o déficit dobra em relação a 2015 passando a 2,0% do PIB e em 2017 avança para 2,5% do PIB, o que explica o retorno à forte campanha por nova reforma.

As setas no gráfico indicam o afastamento das receitas despesas e resultados da tendência que vinha ocorrendo desde o início da década, caso não tivesse ocorrido os fatos apontados. O déficit atual, sem os fatos apontados estaria estabilizado em 0,7% do PIB. Passada a crise vale acompanhar a evolução do déficit, pois os resultados a partir de 2015 até pelo menos 2017, podem distorcer a análise. O mais provável é que passado o efeito da crise a receita volta a subir atenuando o déficit.

### 3 - Premissas para projeções

É fundamental apresentar com clareza as premissas que são adotadas para as projeções. Interessante notar a estabilidade no comportamento das despesas per capita e receitas em percentual do PIB nos últimos anos, o que constitui base sólida para as projeções considerando a evolução demográfica da população total e acima de 60 anos, e a manutenção da carga tributária atual para 2018 a 2060.

As premissas e projeções trabalham com valores reais (excluída a inflação) de setembro de 2017 e são usadas para o período 2018 a 2060, período abrangido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018. Vejamos a seguir as premissas adotadas.

- No caso das despesas com Benefícios do RGPS em relação à população acima de 60 anos vamos encontrar um valor quase estável no entorno de R\$ 22,4 mil por idoso por ano no período que vai de 2010 a 2017. Para estimar a despesa com benefícios para os anos futuros basta multiplicar R\$ 22,4 mil pela população com mais de 60 anos prevista pelo IBGE.
- No caso da receita do RGPS em relação ao PIB o índice apresentou estabilidade no entorno de 5,94% no período que vai de 2011 a 2017. Para estimar essa receita nos anos futuros basta calcular 5,94% do PIB projetado segundo as alternativas do PIB consideradas logo a seguir.
- O PIB é assumido como crescendo por ano sob três hipóteses: 1,5%, 2,0% e 2,5%, que podem ser consideradas como conservadoras face ao potencial<sup>1</sup> do País.

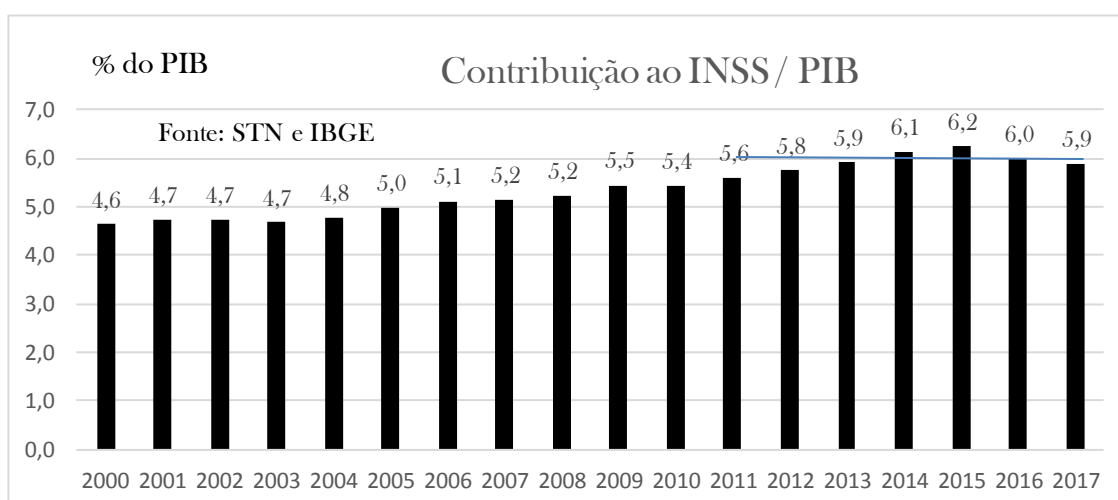
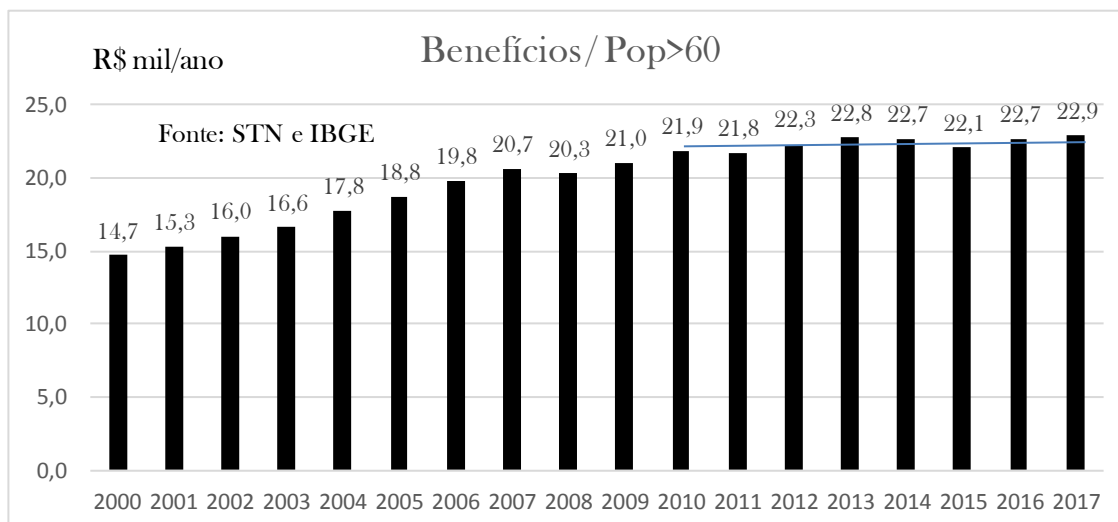
Os valores são projetados em R\$ bilhões de setembro de 2017 e depois divididos pelo PIB.

---

aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de Previdência Social e sua coordenação com as políticas de Assistência Social; II - subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infralegais pertinentes; e III - submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos pelo Colegiado.

<sup>1</sup> De 1980 a 2003 o País cresceu em média 2,0% ao ano. Nesse período o País atravessou fases difíceis, considerado um período negro. De 2003 a 2010 cresceu em média 4,0% ao ano, atravessando período de boa relação de troca e a crise de 2008. De 2011 a 2017, novo período negro, a estimativa é de crescimento médio de 0,4%. Há vários fatores internos e externos além da evolução demográfica a influenciar a atividade econômica.

Os gráficos a seguir ilustram o comportamento histórico das premissas apontadas. Observa-se níveis de estabilidade apontados nessas premissas adotadas nesse estudo, que estão colocadas em cada um dos gráficos a seguir.



Não estão consideradas nas premissas melhorias de gestão para reduzir a inadimplência e sonegação da ordem de 30% nas receitas, nem a gestão das despesas com desvios, corrupções e pagamentos indevidos. Não foi considerada nenhuma medida para coibir a forte sonegação dos grandes produtores rurais, causadores dos déficits da aposentadoria rural. Caso fossem consideradas os resultados seriam evidentemente melhores.

#### 4 - Impacto Fiscal Externo do RGPS

Existe um impacto fiscal externo do RGPS pelo fato dos seus beneficiários usarem os valores recebidos para o consumo de bens e serviços de que necessitam, ou seja, os recursos retornam em sua maioria, aqui estimada em 90% (10% retidos para poupança) ao mercado, gerando novos tributos. Uma parte são os que já vão para o próprio RGPS, que não devem ser considerados, pois o que interessa estimar é o que vai para fora do RGPS.

São compras de bens e serviços que geram ICMS e IPVA aos Estados, IPTU e ISS aos Municípios e Imposto de Renda, COFINS (Contribuição Social para a Seguridade Social), CSLL

(Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), PIS, PASEP, IPI, IOF e outras receitas federais<sup>5</sup> à União.

Para estimar esse impacto fiscal adotou-se o seguinte critério simplificador, portanto, sujeito a melhor aprofundamento em novos estudos: multiplicar o valor da despesa com benefícios por 90% da carga tributária líquida - excluindo a que se destina ao RGPS. No caso dado pela expressão:

$$IF = 90\% D \times (CT - r) \quad \text{onde:}$$

IF é o impacto fiscal

D é a despesa com benefícios do RGPS

CT é a carga tributária em % do PIB

r é a receita de contribuições do RGPS em % do PIB

A carga tributária varia de acordo com a renda. Quanto menor a renda maior a carga tributária. Estudo do Ipea<sup>6</sup> mostra que quem ganhava acima de 30 salários mínimos (SM) pagava 29,0% de seu rendimento em tributos e quem ganhava abaixo de 2 SM, 53,9%.

CT Bruta em relação à renda

<u>CT Bruta</u>	<u>2004</u>	<u>2008</u>
Até 2 SM	48,8	53,9
2 a 3	38,0	41,9
3 a 5	33,9	37,4
5 a 6	32,0	35,3
6 a 8	31,7	35,0
8 a 10	31,7	35,0
10 a 15	30,5	33,7
15 a 20	28,4	31,3
20 a 30	28,7	31,7
Mais de 30 SM	26,3	29,0
<u>Média</u>	<u>32,8</u>	<u>36,2</u>

Fonte: IPEA

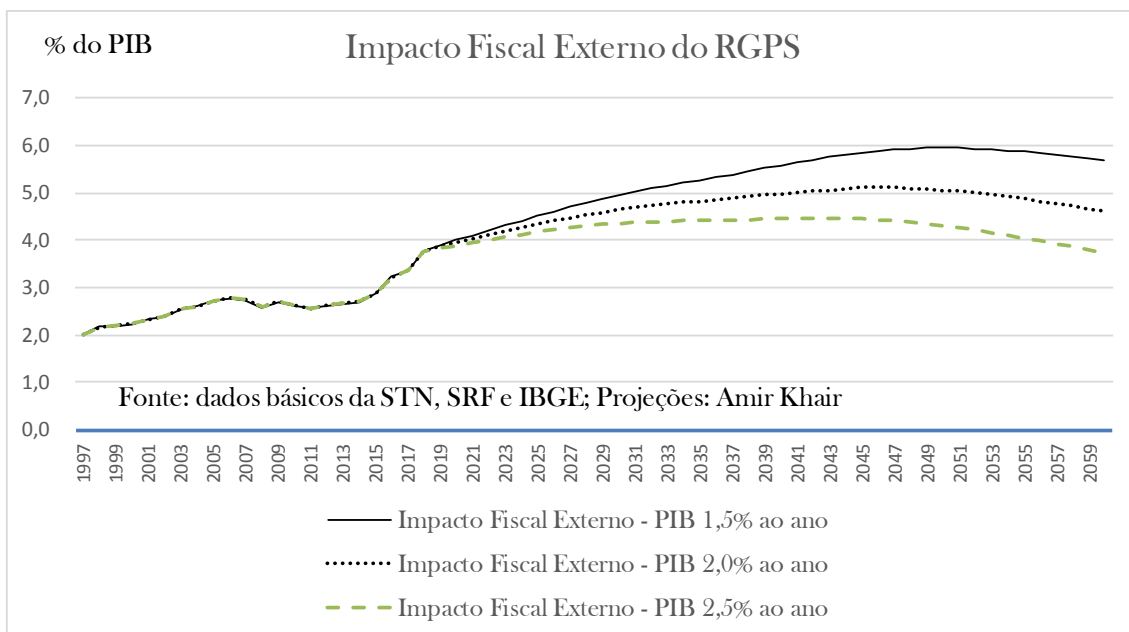
Considerando que a maioria dos beneficiários<sup>7</sup> da Seguridade Social ganham abaixo de 2 SM se poderia considerar como carga tributária um valor próximo a 50% do PIB.

Normalmente essa receita de impacto fiscal externo se situa entre 4% do PIB para crescimentos anuais do PIB de 1,5%, e 6% do PIB para crescimentos anuais do PIB de 2,5%, conforme ilustra o gráfico seguinte.

<sup>5</sup> Não são considerados os efeitos secundários de geração de emprego, renda e crescimento econômico.

<sup>6</sup> IPEA - Receita Pública: Quem paga e como se gasta no Brasil, de 29 de junho de 2009, página 4.

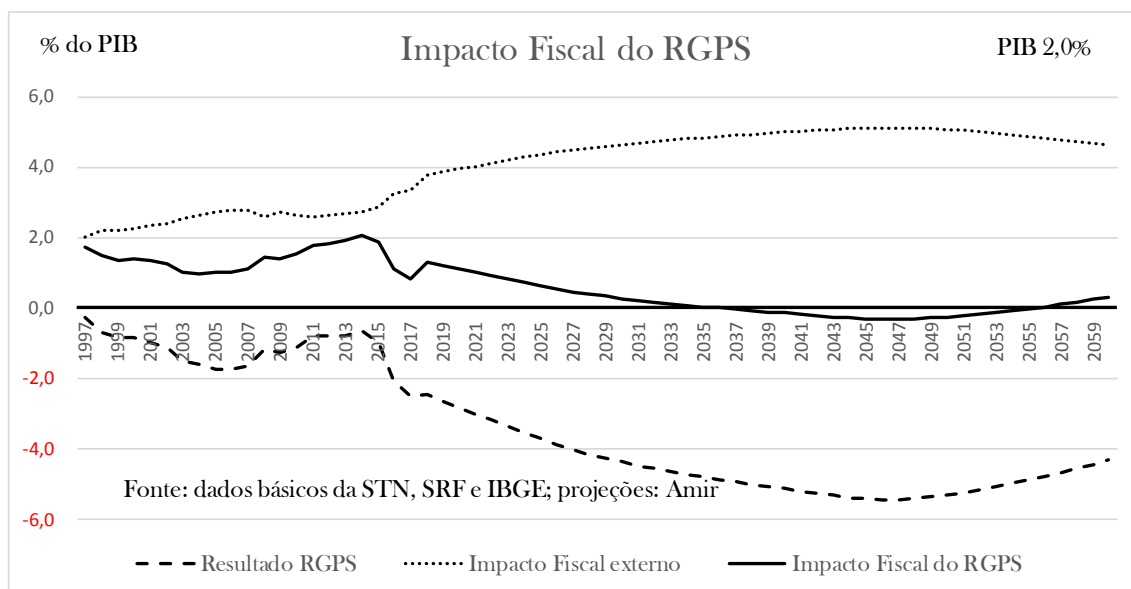
<sup>7</sup> 60% dos beneficiários ganham um salário mínimo e em sua maioria do meio rural e 85% ganham até 2 SM.



## 5 - Impacto Fiscal do RGPS

O impacto fiscal do RGPS é a soma do resultado do RGPS com seu impacto fiscal externo, que é o que vale examinar para as contas públicas<sup>8</sup> ocorridas e a prever para o período de 2018 a 2060.

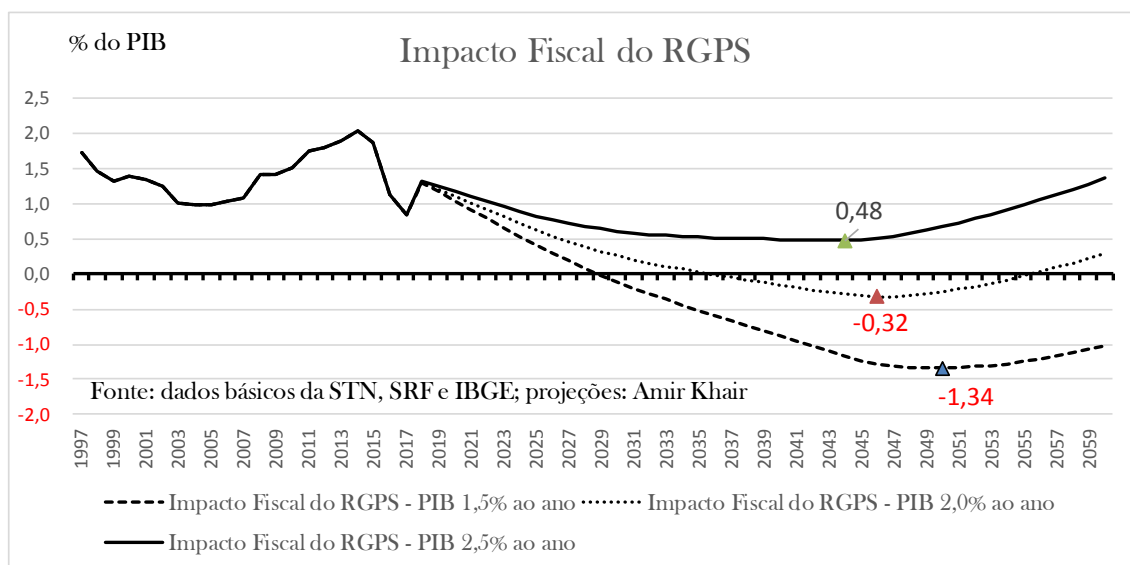
O gráfico a seguir apresenta os resultados projetados do RGPS, do seu impacto externo e do efeito somado, que resulta para as contas fiscais considerando o crescimento anual do PIB de 2,0%.



O RGPS, sem seu efeito fiscal externo, é deficitário atingindo um déficit máximo próximo a 6% do PIB. Esse déficit, no entanto, é compensado ao considerar seu efeito fiscal externo, deixando um saldo positivo até 2035 e depois déficits inferiores a 0,32% do PIB até 2055, passando ao campo positivo a seguir.

<sup>8</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 (LDO 2018) estima para 2060 um déficit de 11,3% do PIB.

O gráfico seguinte apresenta o Impacto Fiscal do RGPS, que é a soma do resultado do RGPS com seu impacto externo para as três hipóteses de variação anual do PIB.



No caso do crescimento anual do PIB ser de 1,5% há déficit a partir de 2029, mas não maior do que 1,34% do PIB, que ocorreria em 2050.

No caso do crescimento anual do PIB ser de 2,0% há déficit a partir de 2036 até 2055, mas não maior do que 0,32% do PIB, que ocorreria em 2046.

No caso do crescimento anual do PIB ser de 2,5% há sempre superávit cujo mínimo é 0,48% do PIB em 2044.

Basta ter crescimentos anuais acima de 2,2% do PIB que o impacto fiscal do RGPS será sempre superavitário para as contas públicas.

## 6 - Conclusões

Embora avaliar a questão fiscal do RGPS deva ser feita dentro da Seguridade Social como estabelecem os artigos 194 e 195 da Constituição, as análises do mercado financeiro e do governo tratam o impacto fiscal do RGPS isoladamente chegando a conclusões de estouro das contas públicas.

O argumento usado nessas análises é de que a população idosa cresce mais que a população em idade laboral e, então, não haverá recursos suficientes para cobrir as necessidades do RGPS.

Embora correta a premissa demográfica, fato é que a realidade fiscal não para por aí. Exemplos disso:

a) entre 1998 e 2014 a população idosa aumentou 78,0%, mas o déficit continuou em 0,7% do PIB; b) entre 2008 e 2014 a participação de idosos no total da população passou de 8,8% para 10,5%, ou seja, um aumento relativo de 19,3%, o déficit caiu de 1,2% do PIB para 0,7% do PIB.

O que altera substancialmente o resultado fiscal é o impacto fiscal externo dos recursos transferidos como benefícios aos aposentados e pensionistas. Esses recursos elevados e crescentes não evaporam, não vão para o exterior, nem para debaixo do colchão. Vão obviamente para atender as necessidades de seus beneficiários, ou seja, retornam ao mercado ativando a economia com crescimento e gerando tributos às três esferas de governo (União, Estado e Município).

Uma parte desses tributos é do INSS que vai para o próprio RGPS, que não deve ser considerada, pois o que interessa estimar é o que vai para fora do RGPS. São compras de bens e serviços, que geram ICMS e IPVA aos Estados, IPTU e ISS aos Municípios e Imposto de Renda, COFINS, CSLL, PIS, PASEP, IPI, IOF e outras receitas federais à União.

Para estimar esse impacto fiscal adotou-se o seguinte critério simplificador, portanto, sujeito a melhor aprofundamento em novos estudos: multiplicar o valor da despesa com benefícios por 90% da carga tributária líquida excluindo a que se destina ao RGPS.

Considerando que a maioria dos beneficiários da Seguridade Social ganha abaixo de 2 SM se poderia considerar como carga tributária 50% do PIB segundo estudo do IPEA<sup>9</sup>.

Normalmente essa receita de impacto fiscal externo se situa entre 4% do PIB para crescimentos anuais do PIB de 1,5%, e 6% do PIB para crescimentos anuais do PIB de 2,5%. Isso altera os resultados reduzindo o déficit causado isoladamente pelo RGPS.

Não estão consideradas nas premissas melhorias de gestão para reduzir a inadimplência e sonegação da ordem de 30% nas receitas, nem a gestão das despesas com desvios, corrupções e pagamentos indevidos. Não foi considerada nenhuma medida para coibir a forte sonegação dos grandes produtores rurais, causadores dos déficits da aposentadoria rural. Caso fossem consideradas os resultados seriam evidentemente melhores.

As projeções do déficit fiscal do RGPS mais o impacto fiscal externo mostram que no caso de baixo crescimento econômico da ordem de 1,5% anual, o maior déficit não ultrapassa 1,34% do PIB. Basta ter crescimentos anuais acima de 2,2% do PIB que o impacto fiscal do RGPS será sempre superavitário para as contas públicas.

<sup>9</sup> IPEA - Receita Pública: Quem paga e como se gasta no Brasil, de 29 de junho de 2009, página 4.