

## **Breve Digressão Crítica sobre a Receita Previdenciária (Afinal, o sistema é deficitário ou não ?)**

**Paulo Senise Lisboa**

### **RESUMO**

É tema sempre atual, ao menos enquanto perdurarem as “idiossincrasias paradoxais” no Brasil, e que tem inspirando diversas teses, a discussão em torno da autossuficiência do Sistema de Seguridade Social, com especial atenção à Previdência Social, um de seus tripés. À parte os inúmeros atentados e fraudes diariamente noticiados contra a previdência, praticados por grupos isolados, sobressalta a divulgação promovida por facções governamentais de um iminente “colapso”. A breve análise dessa questão é o objeto do presente artigo.

### **ABSTRACT**

Theme is always present, at least as long as the "paradoxical idiosyncrasies" in Brazil, and has inspired several theories, the discussion on System of Social Security health's, with particular attention to Social Insurance, one of their tripods. Apart from the numerous attacks and fraud against the welfare daily reported, carried out by isolated groups, promoted by the disclosure of a government factions imminent collapse. A brief analysis of this issue is the subject of this article.

A Previdência integra o Sistema de Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Assistência Social, como define o artigo 194 da Constituição Federal, reproduzido no artigo 1º da Lei 8.212/91.

O sistema, como um todo, tem em comum, como fontes de custeio, os diversos recursos previstos aos “incisos” do artigo 195 da Constituição, também reproduzido pelo artigo 11 da Lei 8.212/91.

Aliás, um dos princípios basilares que rege a seguridade social encontra-se justamente no da “diversidade de sua base de financiamento” (art. 194 CF; art. 1º-f da Lei 8.212/91), de forma que, do ponto de vista conceitual, pela própria formação ou constituição do sistema, as diversas fontes de receita mencionadas aos incisos do artigo 195 da Constituição também deveriam ser consideradas disponíveis para fins previdenciários, já que se referem ao sistema como um todo.

Convém salientar que as alterações constitucionais instituídas pelas Emendas 20, 29, 42 e 47, e que se debruçaram principalmente sobre a Previdência e a Saúde (arts. 193 a 204), no Título “Da Ordem Social”, norteando os princípios regentes da seguridade social e de cada uma de suas áreas, repita-se, previdência social, saúde, e assistência social, não apontam nenhum óbice à participação da previdência nas receitas gerais do sistema, mesmo porque, receitas comuns.

Entretanto, a prática orçamentária, em suas diretrizes, considera como suporte financeiro da Previdência Social apenas a arrecadação sobre a folha de salários e contribuições individuais e facultativas, olvidando as demais receitas (art. 2º, inciso IV, letra “a”, da Lei Complementar 101/2000), em franca incongruência ideológica com a essência\_informativa originária do sistema, colocando a parte em conflito com o todo.

Essa situação tem dado ensejo a diversas discussões em torno da higidez financeira da Previdência Social, levando-nos a um paradoxo, porquanto se consideradas apenas as contribuições incidentes sobre a folha de pagamento como

única fonte de receita, a Previdência Social seria deficitária, enquanto, o Sistema Seguritário, como um todo, superavitário !

Pondere-se ainda que por força do parágrafo único do artigo 196 da Constituição Federal, reproduzido ao artigo 16 da Lei 8.212/91, “ a União se coloca como responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social ...”

Essa idéia sutil de segurança por outro lado também denota a publicidade de que a Previdência operaria sempre a descoberto, dando ensejo à União de alocar ou mesmo “desviar” recursos, bem de ver, desnecessários, senão induzir a substituição do sistema público em homenagem a interesses oligárquicos da esfera privada, favorecendo assim grupos econômicos ligados à cúpula governamental.

Dados orçamentários elaborados pela ANFIP<sup>1</sup> e pela Fundação ANFIP<sup>2</sup>, relativos ao exercício anual de 2007, como podem ser vistos nas Tabelas afinal apresentadas, comprovam a ambiguidade na análise das receitas da seguridade.

Considerada de forma isolada, em 2007, a Previdência arrecadou a receita de R\$140.411,8 milhões contra uma despesa de R\$ 185.293,5 milhões, situação que resulta num saldo devedor de R\$ 44.881,7 milhões.

Todavia, a receita total da Seguridade, onde incluídos também os números da Previdência, é da ordem de R\$ 347.286,8 milhões, contra uma despesa total de R\$ 286.359,2, onde já incluída a despesa previdenciária decorrente do pagamento de benefícios, como se pode constatar dos balanços anexados, resultando numa liquidez favorável de R\$ 60.927,6 milhões.

E a análise das contas dos exercícios nos anos anteriores a 2007, praticamente denotam a mesma situação de saldo global positivo.

---

<sup>1</sup> Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

<sup>2</sup> [www.fundacaoanfip.org.br/](http://www.fundacaoanfip.org.br/) (livros, análise)

Denise Lobato Gentil<sup>3</sup>, realizou detalhado estudo financeiro no fluxo de caixa da Previdência em contraste com a Seguridade nos anos de 1999 a 2005.

Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), valeu-se do tema para sua tese de doutorado, traduzindo essa ambiguidade, onde, de um lado, a Previdência, isoladamente, aparece como deficitária, e, de outro, a Seguridade, superavitária, como sendo fruto de uma prática inconstitucional: “Os órgãos da seguridade social têm assegurada a gestão de seus recursos pela Constituição Federal (inciso I e § 2º do artigo 195). Há, como se deduz, um ataque aos preceitos constitucionais orquestrado por interesses particulares.”

Após acurada análise, visando descobrir porque “a conta não fecha”, expressão habitual utilizada pelos técnicos do governo quando se referem à Previdência, chegamos a interessantes conclusões:

- a) O desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social.
- b) A seguridade não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal.
- c) Não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores. Ao contrário, é a política econômica que se utiliza dos recursos da seguridade social para assegurar a solvência da dívida pública e dar credibilidade ao regime de metas de inflação, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da população.

Enfim, nem a Previdência, nem o sistema de Seguridade Social, instituído pela Constituição de 1988, são deficitários.

---

<sup>3</sup> GENTIL, Denise Lobato, Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social

Tabela 3

		Recettas, despesas e saldo previdenciário - em valores correntes e em proporção do PIB - 2006 e 2007			
		R\$ milhões			
		2006	2007		
<b>Valores divulgados</b>	Considera tão somente as receitas previdenciárias e o total das despesas pagas com benefícios	Recettas	123.520,2	140.411,8	
		Despesas	185.585,3	185.293,5	
		Saldo	-42.065,1	-44.881,7	
		Saldo % PIB	-1,80	-1,75	
<b>Valores sem antecipação</b>	Considera tão somente as receitas previdenciárias e o total das despesas pagas com benefícios (exceto a antecipação)	Recettas	123.520,2	140.411,8	
		Contabilizado	185.585,3	185.293,5	
		Despesas (-) antecipação	0,0	2.719,0	
		Total do exercício	185.585,3	182.574,5	
		Saldo	-42.065,1	-42.162,7	
		Saldo % PIB	-1,80	-1,65	
<b>Valores com CPMF, compensação de renúncias e sem antecipação</b>	Considera as receitas previdenciárias, as renúncias fiscais e a parcela da CPMF vinculada ao RGPS e, como despesa, o total pago com benefícios (exceto a antecipação)	Recettas	Previdenciárias	123.520,2	140.411,8
			CPMF - parcela	8.420,1	9.574,3
			Renúncias	14.048,4	14.934,4
			Total	145.988,7	164.920,4
		Despesas	Contabilizado	185.585,3	185.293,5
			(-) antecipação	0,0	2.719,0
			Total do exercício	185.585,3	182.574,5
		Saldo	-19.596,6	-17.654,1	
		Saldo % PIB	-0,84	-0,69	

Fonte: MPS - Boletins SPPS. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.  
Para as renúncias de 2006, foram utilizados os dados da STN

Tabela 1

**Resultado do Orçamento da Seguridade Social: receitas e despesas - RGPS - 2005 a 2007**  
em milhões de reais correntes e em percentual do PIB

Receitas realizadas	Acumulado no exercício			% PIB		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<b>1. Receitas de Contribuições Sociais</b>	<b>279.962,9</b>	<b>301.331,9</b>	<b>342.296,8</b>	<b>13,04</b>	<b>12,92</b>	<b>13,38</b>
Receita Previdenciária Líquida (1)	108.434,1	123.520,2	140.411,8	5,05	5,29	5,49
Cofins	89.597,5	90.340,7	101.835,1	4,17	3,87	3,98
CPMF	29.120,3	31.996,3	36.382,2	1,36	1,37	1,42
CSLL	26.232,0	27.265,7	33.638,6	1,22	1,17	1,31
PIS/PASEP	22.083,3	23.815,0	26.121,0	1,03	1,02	1,02
Contribuições para correção do FGTS	2.907,7	2.858,1	2.005,7	0,14	0,12	0,08
Concursos de prognósticos e outras contribuições	1.588,1	1.536,1	1.904,3	0,07	0,07	0,07
<b>2. Receitas próprias dos Órgãos e entidades da Seguridade</b>	<b>2.177,9</b>	<b>2.649,5</b>	<b>3.374,9</b>	<b>0,10</b>	<b>0,11</b>	<b>0,13</b>
Ministério do Desenvolvimento Social	97,4	109,6	64,5	0,00	0,00	0,00
Ministério da Previdência Social	797,6	731,8	963,2	0,04	0,03	0,04
Ministério da Saúde	1.016,0	1.635,8	2.043,0	0,05	0,07	0,08
Taxas de Órgãos e entidades	266,9	272,2	304,2	0,01	0,01	0,01
<b>3. Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU - Benefícios de Legislação Especial</b>	<b>1.052,0</b>	<b>1.220,8</b>	<b>1.613,1</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,06</b>
<b>Receita Total (1+2+3)</b>	<b>283.192,8</b>	<b>305.202,2</b>	<b>347.285,8</b>	<b>13,19</b>	<b>13,08</b>	<b>13,57</b>
Despesas liquidadas	Acumulado no exercício			% PIB		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<b>1. Benefícios Previdenciários</b>	<b>146.839,7</b>	<b>165.685,3</b>	<b>185.293,5</b>	<b>6,64</b>	<b>7,10</b>	<b>7,24</b>
Previdenciários urbanos	115.298,1	128.904,7	143.478,8	5,37	5,53	5,61
Previdenciários rurais	27.189,8	32.358,9	38.882,9	1,27	1,38	1,43
Pagamentos Judiciais	4.351,8	4.311,7	5.131,8	0,20	0,18	0,20
<b>2. Benefícios Assistenciais</b>	<b>9.335,2</b>	<b>11.570,7</b>	<b>13.468,3</b>	<b>0,43</b>	<b>0,50</b>	<b>0,53</b>
Assistenciais - LOAS	7.540,0	9.678,7	11.566,5	0,35	0,41	0,45
Assistenciais - RMV	1.795,2	1.892,0	1.901,8	0,08	0,08	0,07
<b>3. Outros Benefícios Assistenciais - Transferências de Renda</b>	<b>6.784,6</b>	<b>7.800,9</b>	<b>8.943,1</b>	<b>0,32</b>	<b>0,33</b>	<b>0,35</b>
<b>4. EPU - Benefícios de Legislação Especial</b>	<b>1.052,0</b>	<b>1.220,8</b>	<b>1.613,1</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,06</b>
<b>5. Ações de Saúde: pessoal ativo e demais despesas do MS</b>	<b>34.617,1</b>	<b>40.746,9</b>	<b>45.797,2</b>	<b>1,61</b>	<b>1,75</b>	<b>1,79</b>
<b>6. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas MDS</b>	<b>1.700,0</b>	<b>2.183,0</b>	<b>2.302,3</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,09</b>
<b>7. Pessoal ativo e demais despesas do MPS</b>	<b>3.404,3</b>	<b>4.547,8</b>	<b>4.792,1</b>	<b>0,16</b>	<b>0,19</b>	<b>0,19</b>
<b>8. Outras ações da Seguridade Social</b>	<b>1.781,4</b>	<b>2.065,4</b>	<b>3.525,1</b>	<b>0,08</b>	<b>0,09</b>	<b>0,14</b>
<b>9. Benefícios do FAT</b>	<b>11.374,5</b>	<b>14.904,0</b>	<b>17.951,4</b>	<b>0,63</b>	<b>0,64</b>	<b>0,70</b>
<b>10. Outras ações do FAT</b>	<b>548,9</b>	<b>683,8</b>	<b>685,0</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>
<b>11. Complementação do FGTS e outras ações</b>	<b>3.177,9</b>	<b>3.001,8</b>	<b>1.988,0</b>	<b>0,16</b>	<b>0,13</b>	<b>0,08</b>
<b>Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11)</b>	<b>220.513,6</b>	<b>254.309,4</b>	<b>296.358,2</b>	<b>10,27</b>	<b>10,90</b>	<b>11,19</b>
<b>Resultado (Receita Total - Despesa Total)</b>	<b>62.679,2</b>	<b>50.892,9</b>	<b>60.927,6</b>	<b>2,92</b>	<b>2,18</b>	<b>2,38</b>

Fonte: Para receitas e despesas previdenciárias, SPS/MPS; para os demais, SIAFI. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP  
 Nota: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias deduzidas as transferências a terceiros.  
 Obs: 1) Para as receitas, os valores líquidos efetivamente arrecadados; para as despesas, valores liquidados; para receitas e despesas previdenciárias, valores do fluxo de caixa; 2) A execução das despesas previdenciárias em 2007 inclui R\$ 2,7 bilhões em pagamentos de benefícios antecipados de janeiro de 2008; 3) Os cálculos do PIB consideram a nova metodologia do SCN - Sistema de Contas Nacionais - do IBGE; 4) Foram feitas reclassificações em 2005 e 2006 para adequação aos dados de 2007.