

Uma das mais árduas tarefas dos economistas é lembrar a sociedade de uma aritmética desagradável. Embora algumas gerações possam optar pelo governo gastar mais do que arrecada, a verdade é que, do ponto de vista **intergeracional**, o resultado entre despesa e arrecadação precisa equilibrar-se. Se o governo teve **déficits** no passado, em algum momento, seja no presente ou no futuro, ele precisará ter **superávits** – sob pena de ter de recorrer a medidas de redução da dívida pública com elevado custo social, tais como choques inflacionários, reestruturação da dívida e calote. Para o bem ou para o mal, o orçamento público é um dos objetos que, assim como a cultura e as tradições, une a todos: os mortos, os vivos e os vindouros. A má notícia, para nós que estamos vivos, é que a realidade dessa aritmética, por muito tempo ignorada, nunca esteve tão nítida. A solvência do Estado está **ameaçada**.

**Por solvência**, entende-se a **capacidade** do Estado em arcar com todas as suas obrigações, dados os parâmetros correntes de arrecadação, despesa e endividamento. Trata-se, portanto, da competência em cumprir com os contratos firmados junto a fornecedores de bens e serviços, credores de dívidas, funcionários, aposentados e pensionistas, além da provisão de serviços determinados em Lei.

O **resultado primário**, a diferença entre as receitas e as despesas não financeiras – excluídas, portanto, as despesas com amortização, juros da dívida, encargos da dívida e demais despesas com concessão de empréstimos – mede o esforço **corrente** do governo (da geração presente) em garantir o cumprimento das atividades e contratos. Justamente por não contabilizar o pagamento dos juros, uma espécie de serviço da dívida pública a ser pago em decorrência de decisões políticas (gerações) passadas, o resultado primário reflete o engajamento **atual** em garantir a solvência do Estado. Quando positivo e suficientemente elevado, o resultado primário contribui para o pagamento do serviço da dívida pública e para a estabilização, ou mesmo redução, da trajetória da relação dívida-PIB, indicando comprometimento com o equilíbrio das contas públicas. Quando persistentemente negativo, porém, torna-se fator de ampliação do endividamento público, sinalizando a possibilidade de que no futuro, na ausência de medidas de austeridade fiscal e implementação de reformas estruturais, o Estado poderá enfrentar dificuldades em manter seus deveres, como a provisão de bens e serviços públicos em saúde, educação e segurança, e o **pagamento de salários e benefícios de aposentadoria**.

Os dados da Tabela 1 mostram que em 2018 o resultado primário do setor público foi **deficitário** em **R\$108,3 bilhões**, o que representou 1,6% do PIB do ano. Esse desempenho foi motivado, principalmente, pelo déficit na Previdência Social, que atingiu o montante de **R\$195,2 bilhões** (2,9% do PIB) no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (relativo predominantemente aos trabalhadores do setor privado) e de **R\$90,3 bilhões** (1,3% do PIB) no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – da União. Os dados para 2018 referentes aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios ainda não foram consolidados, mas estima-se déficit de cerca de **1,5% do PIB**.

**Tabela 1: Resultado Primário do Setor Público e Resultado da Previdência Social**

	Resultado Primário <sup>1</sup>		Resultado da Previdência Social					
			RGPS <sup>2</sup>		RPPS-União e Militares <sup>3</sup>		RPPS - Est./DF/mun. <sup>4</sup>	
	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB	R\$ Milhões	% do PIB
2011	128.710	2,94	-35.546	-0,81	-54.507	-1,25	-18.649	-0,43
2012	104.951	2,18	-40.825	-0,85	-57.561	-1,20	-23.795	-0,49
2013	91.306	1,71	-49.856	-0,94	-62.686	-1,18	-41.184	-0,77
2014	-32.536	-0,56	-56.698	-0,98	-66.948	-1,16	-39.494	-0,68
2015	-111.249	-1,86	-85.818	-1,43	-72.515	-1,21	-54.236	-0,90
2016	-155.791	-2,49	-149.734	-2,39	-77.152	-1,23	-78.526	-1,25
2017	-110.583	-1,69	-182.450	-2,78	-86.349	-1,32	-91.977	-1,40
2018	-108.258	-1,59	-195.197	-2,86	-90.321	-1,32	n.d.	n.d.

Fontes: BCB, SPREV, STN.

Obs.: Resultados negativos referem-se a déficits.

<sup>1</sup> Setor Público Consolidado, abrangendo o Governo Central, os Governos Regionais (Estados e Municípios) e as Empresas Estatais.

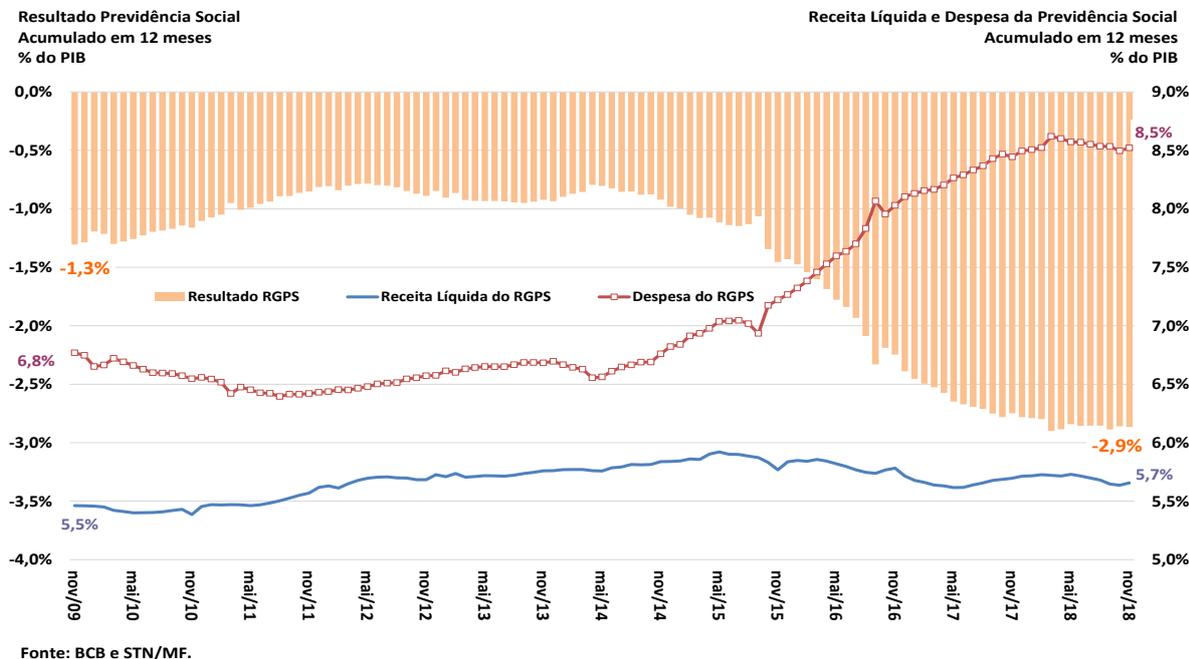
<sup>2</sup> Regime Geral de Previdência Social (trabalhadores do setor privado e servidores públicos não amparados por RPPS).

<sup>3</sup> Regime Próprio de Previdência Social da União, Resultado Financeiro. Inclui gastos com pensões e militares inativos. Para 2011-2017, dados do Anuário Estatístico da Previdência Social – 2017; para 2018, dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – dezembro de 2018.

<sup>4</sup> Regime Próprio de Previdência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios, Resultado Financeiro. Inclui gastos com pensões e militares inativos.

O Gráfico 1 ilustra o aumento acelerado dos gastos previdenciários relativamente à evolução das contribuições no período recente. De fato, não há qualquer vínculo entre receitas e despesas do regime de previdência, pois os gastos dependem especialmente da evolução demográfica da população, que, por sua vez, não tem qualquer paralelo com a capacidade arrecadatória. Assim, à medida que os parâmetros populacionais mudam, passa a haver a necessidade periódica de se rever também os parâmetros do regime previdenciário, para que seja possível vislumbrar o reequilíbrio das contas públicas.

**Gráfico 1: Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS**



É inegável que, nos últimos anos, os resultados deficitários da Previdência e do setor público como um todo foram agravados pela queda da atividade econômica observada a partir de 2014, que deprimiu as receitas de arrecadação previdenciária e tributária. Mas é mister notar que, na raiz da deterioração fiscal e da própria crise econômica, encontra-se um processo estrutural de **descontrole dos gastos públicos** – e, em particular, dos gastos com benefícios previdenciários. Entre 1997 e 2018, as despesas não financeiras do Governo Central aumentaram em 5,7 pontos percentuais (p.p.) do PIB – de 14,0% para 19,7%. Deste aumento, 3,5 p.p. deveram-se ao aumento dos gastos da União com benefícios previdenciários, que aumentaram de 4,9% para 8,4% do PIB.

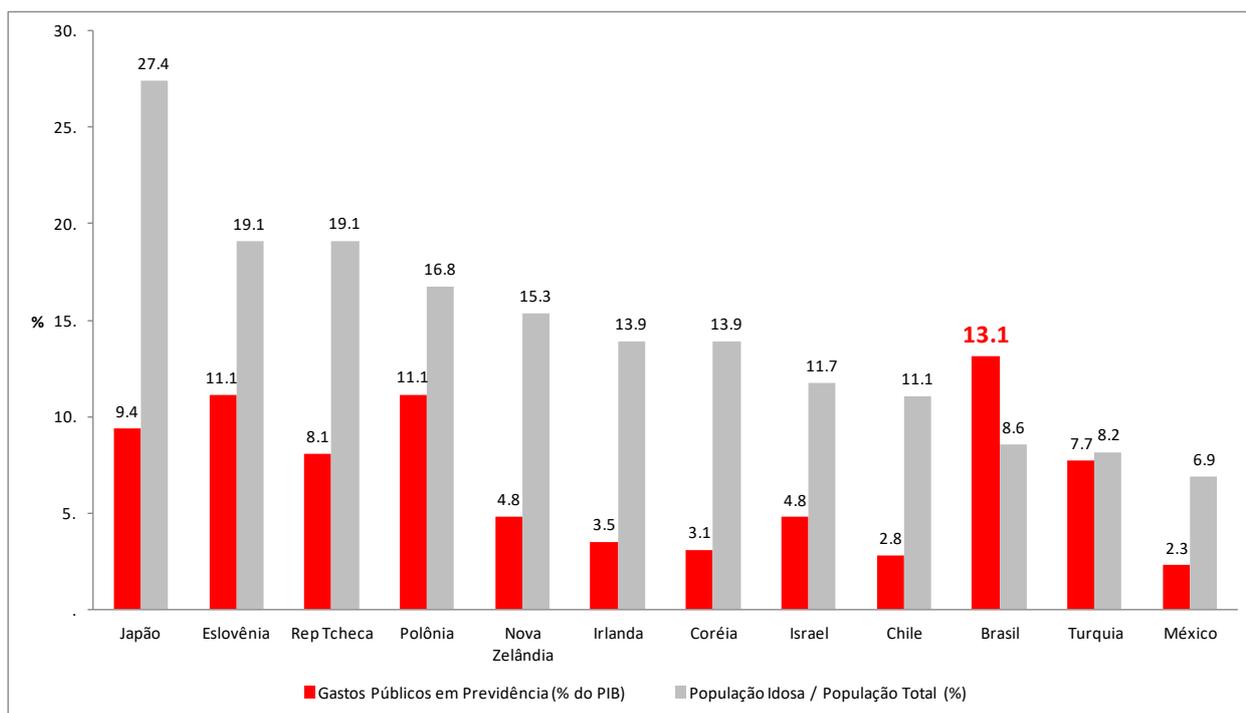
A contribuição negativa da previdência para o resultado primário do setor público brasileiro não é, portanto, novidade: há muito o desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias constitui fator de pressão nas contas públicas, prejudicando a capacidade do governo em sinalizar sua solvência. Além disso, a trajetória dos gastos previdenciários tende a se agravar ainda mais devido não apenas à **rápida mudança demográfica** pela qual o país vem passando, como também pelo fato de que o atual sistema previdenciário concentra renda e gasta comparativamente mais do que os sistemas previdenciários de outros países com população de perfil etário semelhante ao Brasil. Em termos demográficos, a população brasileira envelhece depressa, pois não apenas as mulheres têm tido menos filhos do que no passado (isto é, menor taxa de fecundidade), mas também pelo fato de que os idosos vivem mais tempo (isto é, aumento da expectativa de vida dos sexagenários). E essa situação, ao ser projetada para os próximos anos, acentua um desequilíbrio crescente, dado que haverá cada vez **menos trabalhadores ativos para sustentar cada trabalhador aposentado**.

Projeta-se que o índice de envelhecimento da população brasileira (razão entre a população com 65 ou mais anos de idade e a população com até 14 anos de idade) passe de 43,2% em 2018 para

103,6% em 2040 e 173,5% em 2060. A razão de dependência de idosos (razão entre a população com 65 ou mais anos de idade e a população entre 15 e 64 anos de idade) deve aumentar de 13,3% em 2018 para 26,5% em 2040 e 42,6% em 2060, segundo o IBGE. Neste contexto, o atual regime previdenciário, cujos alicerces básicos foram desenhados sob um cenário demográfico com uma razão de dependência de idosos de apenas cerca de 6,0%, torna-se claramente insustentável.

O Gráfico 2 apresenta uma comparação internacional das despesas públicas com previdência e o grau de envelhecimento da população. O Brasil, que ainda apresenta uma população relativamente jovem, já apresenta uma proporção de gastos públicos previdenciários acima de países com uma parcela de aposentados muito mais representativa na população. Assim, o Brasil apresenta um perfil de gastos previdenciários em patamar absolutamente incompatível com sua demografia atual, e fica clara a insustentabilidade do atual regime à medida que o país envelhecer.

**Gráfico 2: Gastos Públicos em Previdência – Comparação Internacional**



Fonte: OCDE, BANCO MUNDIAL, SPREV

A dificuldade em gerar “poupança” em termos de resultado primário **força o aumento da dívida**. Entre 2013 e 2018, a dívida bruta do governo geral passou de 51,5% para 76,7% do PIB. Projeções realizadas pela Secretária de Política Econômica do Ministério da Economia indicam que a trajetória da dívida bruta do governo geral, no cenário sem reforma da previdência, leva o nível do endividamento do país a um patamar superior a 100% do PIB até 2023 (Gráfico 3).

**Gráfico 3: Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB) – Cenários**



Fonte: Nota Informativa – Efeitos da Reforma da Previdência no Crescimento do PIB – Secretária Especial de Fazenda – Secretária de Política Econômica – Ministério da Economia, Brasília, 22 de Fevereiro de 2019.

Nota:

1 – A Dívida Bruta do Governo Geral compreende o Governo Geral, o INSS, e os governos estaduais e municipais.

2 – O cenário básico reflete aproximadamente o consenso de mercado relativo às condições macroeconômicas em fevereiro de 2019.

Fora o aumento do nível por si só já ser algo preocupante, o **endividamento crescente** aumenta a desconfiança dos credores, que passam a exigir prazos mais curtos e juros maiores para continuar financiando o déficit, **piorando a “qualidade” da dívida**. É o futuro preocupado em saber quem pagará a conta. As taxas de juros mais elevadas reduzem o crescimento do PIB, devido principalmente ao seu impacto negativo sobre o consumo e o investimento. Por sua vez, a diminuição do ritmo da atividade econômica afeta negativamente a arrecadação de impostos. Isso reforça a piora do resultado primário do governo, uma vez que há menos receita tributária para financiar os gastos correntes, realimentando o ciclo vicioso. Assim, o ajuste em direção ao equilíbrio fiscal torna-se mais duro e difícil de ser obtido, reduzindo ainda mais a capacidade **presente e futura** do governo em destinar recursos para investimentos em infraestrutura e programas sociais. A solvência do Estado demandará maior sacrifício de todos.

Os efeitos de longo-prazo de um aumento substancial da dívida são ainda mais perversos. Um volume maior de dívida impõe o uso de poupança da economia para financiá-lo, reduzindo-se o montante de recursos disponíveis para o investimento privado, e, com isso, limitando o crescimento econômico e o nível de emprego.

No nível dos **governos estaduais**, a situação atual das contas públicas não é diferente. O aumento da despesa com pessoal (ativos e inativos) ao longo do tempo acabou por tornar boa parte dos atuais governadores, em grande medida, apenas gestores de folha de pagamentos. Conforme mostra a Tabela 2, entre 2010 e 2017 a relação entre despesas totais com pessoal e receita corrente líquida (RCL) aumentou, para o conjunto dos estados, de 57,1% para 68,4%, com destaque para o aumento da relação entre gastos com inativos e pensionistas e RCL, que evoluiu de 18,4% para

25,7%. Para o conjunto dos estados e o Distrito Federal, a razão gastos com inativos/RCL aumentou 39,6% no período.

**Tabela 2: Finanças estaduais: Relação entre despesas de pessoal (com ativos e inativos) e a receita corrente líquida**

UF/ano	2010			2017			Taxa de crescimento (2017/2010)		
	Ativos/RCL	Inativos/RCL	Total/RCL	Ativos/RCL	Inativos/RCL	Total/RCL	Ativos/RCL	Inativos/RCL	Total/RCL
AC	48,3%	8,9%	57,2%	52,3%	17,9%	70,3%	8,4%	100,8%	22,8%
AL	41,2%	20,1%	61,4%	41,0%	25,9%	66,9%	-0,5%	28,6%	9,0%
AM	42,5%	10,6%	53,1%	46,3%	14,1%	60,4%	9,1%	32,7%	13,8%
AP	52,7%	1,3%	54,0%	52,9%	2,4%	55,2%	0,3%	83,6%	2,3%
BA	44,7%	16,1%	60,8%	46,9%	22,6%	69,5%	5,0%	40,1%	14,3%
CE	46,6%	14,9%	61,5%	43,2%	17,5%	60,7%	-7,3%	17,8%	-1,2%
DF	48,1%	10,1%	58,2%	41,7%	19,7%	61,5%	-13,2%	94,7%	5,6%
ES	38,1%	15,9%	54,0%	38,4%	20,9%	59,4%	0,8%	31,6%	9,9%
GO	45,0%	18,3%	63,3%	41,1%	22,8%	63,9%	-8,6%	24,3%	0,9%
MA	45,7%	12,9%	58,6%	51,6%	17,2%	68,8%	12,9%	33,4%	17,4%
MG	37,2%	24,6%	61,9%	47,0%	36,5%	83,5%	26,4%	48,0%	35,0%
MS	46,8%	18,9%	65,7%	50,0%	28,9%	78,9%	6,7%	53,0%	20,0%
MT	42,8%	13,2%	56,0%	55,2%	23,5%	78,7%	29,1%	78,1%	40,6%
PA	47,3%	15,7%	63,0%	49,5%	17,6%	67,1%	4,5%	12,2%	6,4%
PB	55,8%	20,7%	76,5%	47,1%	21,7%	68,8%	-15,6%	4,7%	-10,1%
PE	41,0%	19,1%	60,0%	42,6%	24,6%	67,2%	4,0%	29,1%	12,0%
PI	39,5%	17,5%	57,0%	46,6%	18,6%	65,2%	18,1%	6,6%	14,6%
PR	46,7%	18,2%	64,9%	50,2%	24,3%	74,5%	7,5%	33,6%	14,8%
RJ	31,4%	23,1%	54,6%	40,3%	40,7%	81,0%	28,2%	76,0%	48,5%
RN	44,7%	20,0%	64,7%	47,1%	30,3%	77,3%	5,3%	51,1%	19,5%
RO	51,2%	5,6%	56,8%	58,4%	7,8%	66,3%	14,2%	39,0%	16,7%
RR	47,1%	0,4%	47,5%	59,3%	1,1%	60,4%	25,9%	192,0%	27,2%
RS	34,7%	32,0%	66,7%	37,7%	41,3%	79,0%	8,7%	29,0%	18,4%
SC	37,9%	19,6%	57,4%	41,0%	27,9%	68,9%	8,2%	42,7%	20,0%
SE	45,0%	17,3%	62,3%	44,1%	27,1%	71,2%	-2,0%	56,8%	14,4%
SP	32,1%	17,0%	49,1%	34,9%	22,2%	57,1%	8,9%	30,3%	16,3%
TO	51,2%	3,9%	55,1%	55,4%	12,1%	67,5%	8,2%	210,2%	22,4%
<b>Total</b>	<b>38,7%</b>	<b>18,4%</b>	<b>57,1%</b>	<b>42,7%</b>	<b>25,7%</b>	<b>68,4%</b>	<b>10,2%</b>	<b>39,6%</b>	<b>19,6%</b>

Fonte: IPEA.

Obs.: Despesas com inativos incluem gastos com pensões.

Em 2017, em termos de **Receitas Correntes Líquidas (RCL)**, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, os casos mais emergenciais, tiveram quase a totalidade comprometida com o pagamento de pessoal (ativos, inativos e pensionistas): 83,5%, 81,0% e 79,0%, respectivamente<sup>1</sup>. Nesses três estados a dura realidade de atrasos, parcelamentos e não pagamentos de salários já se faz presente, bem como a possibilidade de suspensão, redução e queda na qualidade de alguns serviços públicos. É a insolvência em seu estágio inicial.

Conforme mostra a Tabela 3, os resultados das avaliações atuariais mais recentes indicam, em 2018, déficit de mais de R\$ 5,0 trilhões para o conjunto dos estados. Para os RPPS da União e do conjunto dos municípios brasileiros, os resultados atuariais são negativos em cerca de R\$1,2 trilhão e R\$1,0 trilhão, respectivamente.

<sup>1</sup> O previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal para os estados é 60%.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)

**Tabela 3: Resultados atuariais dos RPPS (em R\$ bilhões)**

	2016	2017	2018
União	-1.243,70	-1.364,50	-1.199,10
Estados/DF	-4.623,50	-4.884,60	-5.181,90
Municípios	-769,3	-868,9	-1.032,90
Total	-6.636,50	-7.118,00	-7.413,90

Fonte: AEPS 2017.

Obs.: Posição em 31/12 do ano anterior.

Uma das formas por meio das quais os estados vêm tentando lidar com o crescente déficit de seus regimes de previdência própria tem sido o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária. A Tabela 4 mostra que, para muitos estados, as alíquotas atuais de contribuição dos segurados já superam 11%, chegando ao máximo de 14,2% em Goiás, ao passo que as contribuições patronais variam entre 12,0% e 28,5%.

**Tabela 4: Alíquotas previdenciárias dos Estados (em %)**

	Segurados	Patronal
AP	11,00	12,00
RR	11,00	14,00
MA	11,00	15,00
PR	11,00	16,50
PA	11,00	18,00
TO	11,00	18,38
AL, AM, DF, ES, MT, MG, PB, RN, SP	11,00	22,00
MS	11,00	24,00
BA	12,00	24,00
RO	12,50	13,50
CE, SE	13,00	26,00
PE	13,50	27,00
AC	14,00	14,00
PI, RJ, RS, SC	14,00	28,00
GO	14,25	28,50

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2018 e consulta aos Estados.

Obs.: 1/ Em Minas Gerais, a alíquota dos militares é de 8% e a patronal é igual a 20%. 2/ Em Tocantins, a contribuição dos militares ativos é de 12% para custear promoções por trintenariedade e pos-mortem. 3/ Bahia e Tocantins adotam alíquotas patronais maiores nos fundos financeiros em 31/12 do ano anterior.

Como consequência do aumento das despesas previdenciárias, entre 2010 e 2018, a relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Consolidada Líquida aumentou para 15 estados, conforme dados

apresentados na Tabela 5.<sup>2</sup> Em particular, quanto ao elevado crescimento no nível de endividamento do Estado do Rio de Janeiro, observa-se que com a entrada deste Ente no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), houve a suspensão do pagamento das dívidas refinanciadas e garantidas pela União, além do recálculo do seu saldo devedor. Por sua vez, o Estado do Rio Grande do Sul tem liminar no Supremo Tribunal Federal, a qual antecipa parte dos efeitos do Regime de Recuperação Fiscal e, com isso, permite a suspensão do pagamento das dívidas refinanciadas pela União. Já Minas Gerais só passou a usufruir de suspensão semelhante em 2018, conforme consta no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais em 2018, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Ao comparar os resultados das Tabelas 2, 4 e 5, é possível verificar que os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, os quais apresentam elevados níveis de endividamento (conforme dados da relação DCL/RCL) e uma situação fiscal deteriorada (no que se refere aos dados da relação despesa de pessoal/RCL), já apresentam alíquotas previdenciárias bastante elevadas, ainda que insuficientes. Consequentemente, poderá haver uma migração dos investimentos privados nestes estados para outras Unidades da Federação com menor carga tributária. As perspectivas de aumento do ICMS em alguns estados nesta nova legislatura já poderiam ser interpretadas como reflexo dessa tendência.

Menos assustador neste momento, mas não menos preocupante para o futuro, é o caso dos governos municipais. Muitos dos novos municípios do país, principalmente aqueles criados na década de 1990, e os optantes pelo Regime Próprio de Previdência Social, ainda estão com seus planos previdenciários na fase de acumulação. Isso significa que boa parte dos participantes estão em atividade, contribuindo ao plano e não valendo-se dos benefícios. Contudo, em alguns estados a capitalização dos fundos não está adequada para que estes gerem no futuro o montante necessário para o pagamento dos benefícios previdenciários devidos. Conforme visto na Tabela 3 acima, o resultado atuarial do conjunto dos municípios brasileiros com RPPS é fortemente negativo. Dados do Anuário de Previdência – Suplemento de Previdência do Setor Público para o ano de 2017 – informam que muitos municípios recorreram a criação de alíquotas suplementares para equilíbrio atuarial dos planos. Alíquotas estas que, por vezes demandam aportes financeiros dos municípios além das suas capacidades.

---

<sup>2</sup>A Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, determinou que a dívida consolidada líquida dos estados, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da referida resolução, não poderia exceder duas vezes o valor da receita corrente líquida.

**Tabela 5: Finanças estaduais -Relação entre dívida consolidada líquida e receita corrente líquida**

UF	2010	2014	2018
AC	0,54	0,58	0,73
AL	1,62	1,50	1,04
AM	0,27	0,15	0,43
AP	0,18	0,18	0,16
BA	0,52	0,49	0,55
CE	0,28	0,28	0,44
DF	0,18	0,10	0,32
ES	0,17	0,15	0,26
GO	1,30	1,02	0,95
MA	0,64	0,41	0,43
MG	1,82	1,75	2,04
MS	1,20	1,05	0,83
MT	0,55	0,30	0,44
PA	0,29	0,11	0,10
PB	0,36	0,26	0,37
PE	0,38	0,46	0,61
PI	0,54	0,50	0,45
PR	0,89	0,60	0,40
RJ	1,56	1,65	2,51
RN	0,20	0,11	0,12
RO	0,54	0,45	0,50
RR	0,04	0,20	0,37
RS	2,14	2,18	2,40
SC	0,63	0,41	0,50
SE	0,33	0,53	0,61
SP	1,53	1,54	1,83
TO	0,16	0,21	0,33

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional.

O déficit da previdência baterá à porta dos governos municipais. Isso ganha contornos dramáticos em razão da responsabilidade dos municípios com a provisão de muitos bens e serviços públicos, por exemplo, obras de mobilidade urbana e oferta de educação básica, que contempla, especialmente, as pessoas mais pobres.

Ao promover o uso dos procedimentos de cálculo atuarial e critérios mais justos para contribuição – cobrando proporcionalmente mais de quem ganha mais –, a **Nova Previdência** deixará de alimentar o déficit primário do setor público com o ímpeto do atual regime. Respeitando a aritmética que garante a solvência do Estado, permitirá um ambiente econômico com maior previsibilidade para a realização de investimentos por parte da iniciativa privada, consequência de juros mais baixos e do menor risco de aumentos futuros na carga tributária. Por fim, abrirá espaço

## Nota Informativa

*A aritmética da solvência: Previdência Social e (des)equilíbrio fiscal*



Secretaria  
de Política  
Econômica

Secretaria Especial  
de Fazenda

Ministério  
da Economia

Março de 2019

para o desenvolvimento de políticas públicas e programas sociais cujos resultados positivos materializam-se mais a frente, beneficiando as futuras gerações.