

Assine em:



Indicadores abinee

CARTA DE CONJUNTURA – NOVEMBRO/2025

Duas das muitas “armadilhas” fiscais: previdência e benefícios sociais

Ao longo dos anos, o sistema político brasileiro foi construindo uma série de “armadilhas” fiscais que obrigam a uma expansão contínua da despesa pública em relação ao PIB, insustentável no longo prazo e, portanto, que inviabilizam a estabilidade fiscal. Esta trajetória iniciou-se há pelo menos três décadas no governo Fernando Henrique Cardoso, foi interrompida com a chamada “lei do teto” do governo Michel Temer e retomada novamente no governo Lula. Entre as armadilhas mais importantes estão as seguintes: (a) a vinculação da receita às áreas de saúde e educação; (b) a regra de correção real do salário-mínimo (inflação mais crescimento do PIB); (c) a vinculação dos benefícios previdenciários e dos programas de assistência social ao salário-mínimo. O Governo Federal é o mais atingido por elas, mas também os governos estaduais e municipais sofrem seus efeitos.

Nesta Carta, vamos examinar duas inconsistências da política fiscal que terão que ser corrigidas no futuro próximo: o crescente déficit da previdência social e a escalada dos programas sociais.

1. O déficit da previdência

O regime previdenciário adotado pelo Brasil e pela maioria dos países do mundo é conhecido pelo nome de “pay as you go”: os jovens pagam pelos velhos durante sua idade ativa, na expectativa de que, quando forem velhos, haverá jovens vindo atrás para pagar por eles. Se nada mudar, as gerações vão se sucedendo e o regime se sustenta. Entretanto, mudanças na estrutura da população e avanço das tecnologias que impactam o mercado de trabalho geralmente levam a déficits crescentes no sistema e requerem reformas periódicas para retornar ao equilíbrio. Essas reformas são politicamente difíceis, pois envolvem a revogação de “direitos adquiridos” pelos contribuintes.

O Brasil logrou, depois de muitos anos de tentativas frustradas, fazer uma reforma da previdência em 2018-19 que, esperava-se então, se sustentaria até cerca de 2030. Isso não aconteceu: os déficits persistiram e se ampliaram ano após ano, a ponto de exigir uma nova rodada de reforma bem antes do que se antecipava. O Gráfico 1 mostra que o déficit previdenciário já está próximo de R\$ 400

bilhões de reais por ano e crescendo. Isso quer dizer que o governo tem que transferir recursos dos impostos em geral para cobrir o desequilíbrio de caixa do sistema.

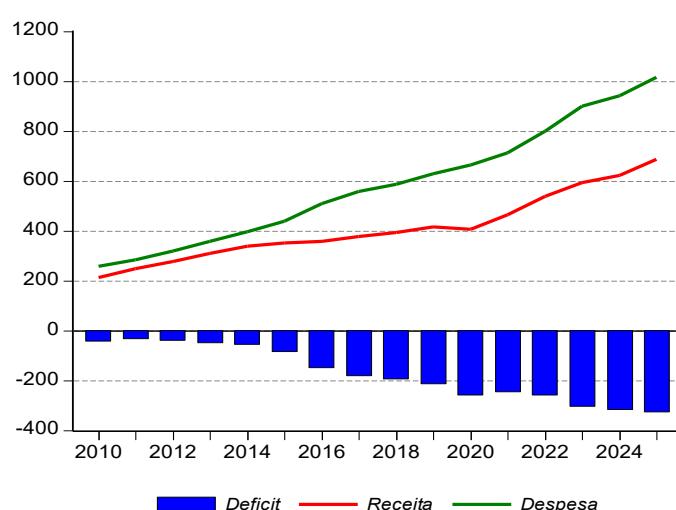
Há pelo menos três razões para isso. A primeira é a mudança da estrutura etária da população. A proporção de velhos (acima de 65 anos) na população total passou de 5,9% em 2000 para 7,4% em 2010 e para 10,9% em 2022. Isso significa mais beneficiários e menos contribuintes no sistema a cada ano. O Governo Federal transfere 17% de sua receita líquida anual, que poderiam ser utilizados para outras finalidades (por exemplo, investimento público) para cobrir o “rombo” da previdência.

A segunda razão são as mudanças no mercado de trabalho, induzidas pelo avanço da tecnologia. O sistema de trabalho assalariado (“com carteira assinada”) está dando lugar a uma grande variedade de tipos e regimes de trabalho, especialmente do trabalho autônomo. O contingente de trabalhadores que deixa o regime da CLT pode optar por realizar sua própria poupança para a velhice e não mais contribuir para a previdência oficial do estado.

A terceira razão é a percepção dos jovens de que o regime previdenciário é inconsistente e insustentável e que, no futuro mais distante, a probabilidade de que recebam a aposentadoria do estado é cada vez mais baixa, o que reforça a evasão do sistema e aumenta o déficit.

Existe uma saída para este impasse, já adotado por uns poucos países: é a transição para um regime de capitalização com contas individuais, que retira do estado grande parte da necessidade de cobrir o “rombo” do sistema atual. Trata-se de uma transição difícil, como mostra o exemplo chileno. Um dos requisitos dessa transição é a existência de um superávit fiscal suficiente para cobrir o déficit inerente à passagem para o novo regime. Obviamente, este não é o caso do Brasil.

Gráfico 1
Receita e despesa da previdência social
(R\$ bilhões a preços de 2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

2. A escalada dos programas de assistência social

Os principais programas de assistência social do Governo Federal (seguro-desemprego e abono salarial, Bolsa Família e LOAS) atualmente representam 3% do PIB (6,2% da despesa total), como mostra o Quadro 1. Ao longo dos anos, esses e outros programas menores tem sido ampliados, tanto em número de beneficiários quanto no valor real dos benefícios. Em 2010, eles representavam cerca de 1,5% do PIB. A expansão dos programas sociais coloca uma questão importante para análise.

Quadro 1
Principais programa sociais

Programas Sociais	2024		2025 (*)		2026 (**)	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Abono salarial e seguro-desemprego	80,7	0,7	88,1	0,7	98,9	0,7
LOAS	111,1	0,9	119,1	1,0	130,1	1,0
Bolsa família	168,0	1,4	158,6	1,3	160,0	1,2
Total	359,8	3,0	365,8	3,0	389,0	2,9

(*) Estimativa do IFI

(**) Previsão

Fonte: *Instituição Fiscal Independente*.

Ao desenhar um programa de assistência social, duas questões têm que ser consideradas. De um lado, trata-se de uma despesa meritória, visto que cria uma rede mínima de proteção social aos desempregados e aos mais pobres. Em teoria, a sociedade escolhe, através de seu sistema de representação política, o nível de proteção que deseja dar aos mais necessitados. Isso depende de seu grau de desenvolvimento e de sua renda per capita. Países de maior renda tendem a ampliar a rede de proteção (o chamado “welfare state”).

De outro lado, esses programas interferem com as escolhas dos beneficiários entre atividades no mercado de trabalho e fora dele (lazer, atividades domésticas e, no caso do Brasil, o chamado “mercado informal”). Evidências internacionais sugerem que, quanto mais generosos são esses programas, menor é a participação da população em idade ativa no mercado de trabalho. Os indivíduos, especialmente os de menor qualificação profissional, tem um “salário de reserva” (*reservation wage*) abaixo do qual preferem ficar fora do mercado. Por exemplo, suponha um indivíduo que se qualifica para o Bolsa Família e recebe meio salário-mínimo mensal do governo. Se o mercado lhe oferece um salário-mínimo, ele prefere permanecer fora do mercado, complementando sua renda com atividades domésticas ou no mercado informal. A menor oferta de mão-de-obra resultante reduz o potencial de crescimento da economia.

As dificuldades de contratação de mão-de-obra, mesmo não qualificada, que se observa hoje são decorrentes sobretudo da queda surpreendente da taxa de desemprego, mas podem ser também resultado da expansão dos programas de assistência social, especialmente após a pandemia do Coronavírus de 2020. Seja como for, este é um tema que merece estudos e debate político.