

Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas

Debate sobre a Reforma da Previdência no Brasil: Uma
resenha de literatura

Bruno Rodrigues Niemeyer

12/0112531

Brasília - DF

2017

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas
Públicas – FACE
Departamento de Economia

Debate sobre a Reforma da Previdência no Brasil: Uma resenha de
literatura

Monografia apresentada ao
Departamento de Economia da
Universidade de Brasília como requisito à
obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Bruno Rodrigues Niemeyer

Carlos Alberto Ramos

*“Você é o que você repetidamente faz.
Excelência não é um evento – é um
hábito”*
Aristóteles

RESUMO

A atual situação orçamentária do sistema previdenciário brasileiro é preocupante e o resultado era previsto. Esta monografia tem como objetivo discutir o cenário do regime previdenciário e sua estrutura, focalizando a urgência de mudanças, já considerando fatores exógenos como o novo regime demográfico brasileiro e suas consequências no mercado de trabalho. O estudo apresenta, de início, a história do sistema previdenciário brasileiro desde sua criação até sua reestruturação através da Constituição de 1988. Segue-se mostrando os debates já existentes na década de 90, salientando gargalos e dificuldades a serem encontradas em um futuro próximo. Por fim, é analisada a atual situação deficitária da previdência em relação ao Produto Interno Bruto e suas magnitudes. Finalmente, faz-se uma análise das consequências macroeconômica em relação a efeitos futuros, caso reformas estruturais não ocorram.

Palavras-chave: Previdência Social, Reforma da Previdência, Déficit Previdenciário

ABSTRACT

The current budget situation of the social security system is worrying and the results were already foreseen. This paper aims to discuss the scenario of the social security system and its structure, focusing on the urgency of changes, considering external factors such as the new Brazilian demographic regime and its consequences in the labor market. First it is presented the history of the Brazilian social security system from its creation until its restructuring process through the 1988 Constitution, and then the debates already existing in the 90's, highlighting bottlenecks and difficulties to be found in the near future . Finally, the current deficit situation of social security is analyzed in relation to the gross domestic product and its magnitudes. At last ,an analysis of the macroeconomic consequences in relation to future effects is made if structural reforms do not occur.

Key words: Social Security, Social Security Remodel, Social Security Deficit

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gastos com Pessoal e Receita Corrente Líquida dos Estados – 1997	27
Tabela 2 - Resultado dos Sistemas de Previdência – INSS e RJU.....	31
Tabela 3 - Estrutura do Sistema Previdenciário — Modelo público/privado.....	32
Tabela 4 - Número e valor médio – Benefícios do RGPS: dezembro de 2013	35

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da População, PEA, Contribuintes e Beneficiários - BRASIL 1920/1991.....	24
Gráfico 2 - Alíquotas de Contribuição do Empregado Para Faixa de 1-3 Salários Mínimos – 1935/1990.....	25
Gráfico 3 - Despesa com Pessoal da União - Ativos e Aposentados.....	26
Gráfico 4 - Necessidade de Financiamento – Diferença entre Despesas com Beneficiários e as Receitas das Contribuições de 1999 a 2030.....	28
Gráfico 5 - Deficit atuarial em 2016 – Em R\$ trilhões	35
Gráfico 6 - Quantidade de aposentadorias emitidas segundo a clientela 1993 - 2014	37
Gráfico 7 - Participação da Previdência no total da despesa primária da União em 2017	38
Gráfico 8 - Variação de despesas selecionadas pela União em 2015 - ajuste fiscal	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CAPFESP	Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
CEME	Central de Medicamentos
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
CONFINS	Contribuição sobre faturamento das empresas
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
FPAS	Fundo de Previdência e Assistência Social
IAPAS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais
IAPETC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Carga
IAPETEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas
IAPFESP	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social

INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado
ISS	Instituto de Serviços Sociais no Brasil
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Nacional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio da Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SPPREV	Próprio de Previdência Social
TCE	Tribunal de Conta dos Estados

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA	13
2.1. ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	13
2.2. A FORMATAÇÃO INSTITUCIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988	16
2.3. SITUAÇÃO E ATUAL ESTRUTURA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA	19
2.3.1. <i>RÉGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)</i>	19
2.3.2. <i>REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)</i>	20
2.3.3. <i>REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR</i>	21
3. ANTECEDENTES AO DEBATE ATUAL: ARGUMENTOS E ABORDAGENS.....	23
3.1. ANÁLISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NA DÉCADA DE 90	23
3.2. MODELOS ALTERNATIVOS E SUAS PROJEÇÕES	28
3.2.1. <i>MODELO DE OPÇÕES</i>	28
3.2.2. <i>UMA PROPOSTA PARA ASSEGURAR PROTEÇÃO SOCIAL E EQUIDADE: MODELO MISTO – PÚBLICO/PRIVADO</i>	30
4. CONTEXTO ATUAL DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS	33
4.1. ANÁLISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.....	33
4.1.1. <i>DESPESA E O DEFICIT DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS</i>	33
4.1.2. <i>MAGNITUDE DOS DEFICITS ATUARIAIS DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS E DISCURSÃO ENTRE REGIMES</i>	34
4.1.3. <i>PARTICIPAÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO ORÇAMENTO</i>	37
4.2. O NOVO REGIME DEMOCRÁFICO	38
4.2.1. <i>DINÂMICA DEMOCRÁFICA RECENTE</i>	38
4.2.2. <i>EXPECTATIVA DE VIDA X EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA</i>	39
5. IMPACTOS NA ECONOMIA SEM REFORMAS NA PREVIDÊNCIA.....	41
5.1. CARGA TRIBUTÁRIA.....	41
5.2. INVESTIMENTO PÚBLICO	41
5.3. JUROS REAIS.....	42
5.4. PRODUTIVIDADE	43
6. CONCLUSÃO	44
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

1. INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro é baseado em um regime de repartição. Isso significa que as contribuições feitas no presente são usadas para cobrir os benefícios da população já aposentada. Este regime é afetado significativamente por fatores exógenos como as questões demográficas e o crescimento econômico.

Quando analisada a nova realidade demográfica brasileira, as quais mostram um envelhecimento acelerado da população, aliada às regras previdenciárias, que permitem aposentadorias por tempo mínimo de contribuição de 35 anos para homens e 30 anos para mulher, entende-se o déficit previdenciário.

Visto isso, a participação da previdência no orçamento do Governo que, segundo o orçamento anual de 2017, chegou a 55% do total das despesas primárias, considerando todos os regimes, incluindo o Benefício de Prestação Continuada, tenderia a aumentar para 80% em 2027 caso a trajetória orçamentária dos regimes não seja alterada.

Neste contexto, é importante que se modifique as regras do sistema previdenciário voltadas para a diminuição do crescimento deficitário da previdência brasileira.

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo apresentar uma revisão de literatura que subsidiará os debates sobre a necessidade de reformas estruturais no regime previdenciário e impactos futuros, caso não ocorra modificações.

Dado esse objetivo, a presente monografia será estruturada em seis sessões sendo a primeira esta introdução.

A segunda sessão explicitará o panorama do sistema previdenciário, desde sua criação até reformulações, apresentando a estrutura vigente definida pela Constituição de 1988.

A terceira tem por objetivo salientar que o debate sobre a sustentabilidade orçamentária do sistema previdenciário se mostrava presente na década de noventa. Será abordada os principais argumentos e projeções de estudiosos do assunto e sugestões para equalizar os déficits e maximizar a utilidade dos segurados.

A quarta é destinada para à exposição de dados a qual corroboram a insustentabilidade orçamentária atual, referente aos gastos e suas projeções, embasadas na nova realidade demográfica brasileira e sua expectativa de sobrevida.

Por fim, a quinta sessão evidenciará consequências econômicas caso a atual estrutura previdenciária permaneça vigente e a última seção é composta pela conclusão do trabalho.

2. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma resenha histórica da evolução do sistema previdenciário, descrevendo os principais fatos que marcaram sua origem. Após esta introdução, a segunda seção apresenta as principais modificações ocorridas com a implantação da nova Constituição, e suas consequências. A última seção mostra a atual estrutura previdenciária brasileira e introduz o debate sobre a situação orçamentária.

2.1. ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O marco inicial para a criação da Previdência Social ocorreu em 1923, por iniciativa do deputado Eloy Chaves, através da aprovação, no Congresso Nacional, do Decreto Legislativo nº 4.682, conhecido como “Lei Eloy Chaves”. Essa lei determinou, inicialmente junto às empresas ferroviárias, a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP).

Por essa lei, a logística de execução era dividida em três pilares: os empregados contribuía com um percentual sobre seus vencimentos (inicialmente 3%), o empregador com um percentual da renda bruta da própria empresa (1%), não sendo permitido o volume total de sua contribuição ser menor do que a dos empregados. Por fim, o Estado contribuía com recursos provenientes de uma taxa adicional sobre os serviços prestados pelas empresas as quais as caixas pertenciam (VIEIRA, 1978).

As CAPs eram responsáveis pela aposentadoria, pensão, assistência médica e auxílio farmacêutico. O Estado não participava da gestão das caixas, apesar de ter o papel de determinar sua criação e funcionamento. Nesse momento, a responsabilidade era unicamente das empresas com seus vinculados, os segurados.

Com o tempo, outras categorias de trabalhadores buscaram aplicar a mesma estrutura da Lei Eloy para proteção de seus funcionários. Logo, houve um rápido crescimento das CAPs, o qual foi potencializado com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; com a criação do Ministério, as legislações sobre as caixas foram regulamentadas e revisadas.

Na década 30, o sistema previdenciário brasileiro reestruturou-se, deixando de ser organizado por empresas, como eram as CAPS, sendo unificado por categorias com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Com a reestruturação das CAPs surgiram os seguintes institutos: IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, 1933), IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, 1933), IAPB (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, 1934), IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, 1936), IPASE (Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado, 1938), IAPETC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Carga, 1938), ISS (Instituto de Serviços Sociais no Brasil, 1945), IAPETEC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas, 1945), CAPFESP (Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, 1953), IAPFESP (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, 1960).

Esses institutos abrangiam toda uma categoria ou um conjunto de profissões correlacionadas. A criação dos IAPS representou um primeiro passo rumo a um maior nível de abrangência do sistema de proteção nacional.

Todavia, os IAPs apresentavam grandes desigualdades entre si, pois cada um deles possuíam uma determinada estrutura de benefícios e contribuições (Schwarzer & Silva, 2002). Outro problema, pensando pela ótica nacional, era a não inclusão dos trabalhadores rurais, do setor informal urbano, do setor autônomo e os trabalhadores que não exerciam profissões contempladas pelas IAPs.

Para solucionar tais problemas, o Estado, em 1960, promulgou a Lei nº3.807, conhecida como “Lei Orgânica da Previdência” (LOPS), a qual uniformizou as contribuições e os planos de previdência dos institutos, dando-lhes mais segurança perante sua organização institucional gerando uniformidade no custeio.

Porém, a uniformização institucional deu-se em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), reunindo em uma mesma estrutura os IAPs existentes. Para sanar o déficit de algumas instituições, o INPS

utilizava o superávit e reservas de outras de instituições, pertencentes ao regime, com o objetivo de equalizar as contas e suas obrigações com os segurados.

A década seguinte foi marcada por mais avanços nas coberturas. Em 1971, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), órgão destinado a conceder assistência médica e benefícios à população rural. Em âmbito qualitativo, os idosos com mais de sessenta anos e os inválidos, mesmo sem possuir cobertura previdenciária, passam a ser elegíveis, independentemente de contribuição, a uma renda mensal vitalícia (OLIVEIRA, 1997).

Com a necessidade de um ministério específico para criar e executar políticas previdenciárias e assistenciais, foi criado o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), com desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, em 1974. Três anos depois, foi expedida a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), que reuniu a legislação até então em vigor sobre a previdência social urbana.

Em 1978, a previdência social foi novamente reorganizada com a Lei nº6.439/77, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), destinada a integrar as entidades vinculadas ao MPAS. Esse novo sistema agregava o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), Central de Medicamentos (CEME) e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.

Nesse mesmo período, foi criado o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS); era para esse novo fundo que as contribuições da previdência e os repasses da União convergiam.

Porém, a maioria das ampliações de coberturas, que tinham como justificativa a maior universalização da seguridade, eram realizadas sem os devidos cuidados com o equilíbrio econômico financeiro.

Em 1979, começa a manifestar-se uma crise no sistema, o qual apresenta endividamentos crescentes, gerando um elevado pagamento de juros via rede bancária.

Em 1987, por meio do Decreto-Lei nº 2.351, foram instituídos o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência. Essa medida afetava a previdência social por duas vias: pela ótica da despesa, desvinculando o comportamento dos benefícios do salário mínimo e, pela ótica da receita, igualmente desvinculando do salário mínimo as faixas do salário-contribuição dos segurados, a qual passou a referir-se ao Salário Mínimo de Referência.

2.2. A FORMATAÇÃO INSTITUCIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

No final da década de 1980, a Carta Magna de 1988, implementou o conceito de seguridade na ordem jurídica nacional, incluindo as políticas de assistência social, saúde e previdência social. Foi atribuído um orçamento específico (Orçamento da Seguridade Social) com fontes vinculadas de financiamentos.

Dentre elas, as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários, a CONFINS (Contribuição sobre faturamento das empresas), sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas e a contribuição para o Programa de Integração Nacional e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), destinada unicamente ao financiamento do seguro-desemprego e de programas do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

Com a criação do sistema de Seguridade Social, o Brasil não somente assegura proteção aos trabalhadores, mas a quem se fizer necessário. Portanto, de uma forma geral, a constituição de 1988 representou a universalização do sistema e a expansão dos benefícios. Isso implicar em um aumento da despesa previdenciária caso não ocorra um aumento das receitas de modo a viabilizar o equilíbrio financeiro do sistema.

Podem se destacar, das mudanças ocorridas decorrentes da constituição cidadã:

- i. Correção de todos os salários de contribuição para cômputo do salário benefício;
- ii. Concessão de pensão também ao homem no caso de morte da esposa segurada;

- iii. Definição de um piso de um salário mínimo para todos os beneficiários, desaparecendo, assim, a discriminação entre o piso da população urbana e rural;
- iv. Introdução da aposentadoria proporcional para as mulheres
- v. Redução da idade para concessão de aposentadoria por idade para o trabalhador rural do sexo masculino de 65 anos para 60 anos
- vi. Concessão da aposentadoria por idade à mulher trabalhadora rural aos 55 anos; e
- vii. Extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário-família, que não se aplicava nem ao trabalhador doméstico nem ao autônomo.

Em 1990, a extinção do SINPAS mudou a estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi criado para substituir o INPS e o IAPAS com as funções de arrecadação, bem como nas de pagamento de benefícios e prestação de serviços, aos segurados e dependentes do Regime Geral da Previdência Social.

Neste contexto, o INSS surge como Instituição que tem a competência, o dever e a obrigatoriedade de receber as contribuições dos indivíduos e realizar os pagamentos de aposentadorias, auxílio-doença, pensão por morte, auxílio-acidente, e demais benefícios. Fica vinculado ao INSS, o pagamento de benefícios, ou seja, ele torna-se o caixa da Previdência Social o qual tem a obrigatoriedade para com os trabalhadores brasileiros, exceto, os servidores públicos.

Cabe salientar que, há obrigatoriedade da autarquia com determinadas pessoas que nunca tenham contribuído para a Previdência, isso por que, ela tem o dever de prestar auxílio à determinadas pessoas, como por exemplo, os beneficiários do Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Instituições como a LBA, FUNABEM, CEME e o INAMPS foram extintas. O DATAPREV passou a ser uma empresa pública vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Em 1996, o INSS passou a se valer de empréstimos para financiar o déficit utilizando, neste mesmo ano, R\$3,38 bilhões de empréstimos do Banco do

Brasil. Estava evidente que a atual estrutura previdenciária, recém alterada, iria ter grandes desafios para gerir o funcionamento e equilíbrio financeiro.

Dentre as mudanças que a previdência sofreu com a Constituição de 1988, destaca-se o que diz respeito à universalização do benefício mínimo, pois essa mudança resultou na quase duplicação da despesa como estoque de benefícios rurais em manutenção.

Logo, a contrapartida para equalizar essa nova despesa social acaba sendo distribuída por toda a sociedade, uma vez que, desde então, as contribuições arrecadadas da área rural jamais foram maiores que 13% dos dispêndios totais efetuados com benefícios rurais, ficando no ano de 1998 em 9,84% (segundo dados do MPAS-SPS).

Uma das consequências das medidas, as quais geraram desequilíbrios financeiros, foi uma situação financeira deficitária, a partir de 1995. A preços de setembro de 2002, o Regime Geral da Previdência passou de um superávit de R\$ 17,2 bilhões, em 1988, para um déficit de R\$ 12,8 bilhões em 2001.

Com o agravamento do déficit previdenciário, em 1995, o governo propôs algumas alterações através da Emenda Constitucional N°20. Entre as propostas, é possível observar como caráter norteador a preocupação com o equilíbrio fiscal das finanças previdenciárias. Apenas em 1998 ela foi aprovada. Pode-se destacar:

- i. O termo “anos de Serviço” foi substituído por “anos de contribuição”. Desta forma, o critério de concessão de aposentadoria passou para tempo de serviço;
- ii. Ocorreu uma mudança na regra de cálculo do valor dos beneficiários;
- iii. Fim da aposentadoria proporcional por tempo de serviço;
- iv. Fim da aposentadoria especial para aeronautas e professores universitários, entre outros;
- v. Limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço e dos servidores públicos, em 60 anos para homens, e 55 para mulheres;
- vi. Restrição na concessão de isenção da contribuição patronal a entidades filantrópicas;
- vii. Para os funcionários públicos, a criação de fundos de previdência complementar de caráter voluntário;

- viii. Regime misto para novos ingressantes da administração pública;
- ix. Definição, para aposentados especiais, do valor máximo de R\$ 8 mil reais de aposentadoria; e
- x. Seletividade do salário-família e do auxílio-reclusão, sendo recebido apenas por famílias com renda não superior a R\$ 360 reais.

2.3. SITUAÇÃO E ATUAL ESTRUTURA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA

Atualmente, a Previdência Social é composta por três regimes: Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar.

2.3.1. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

O RGPS compõe a previdência pública. As contribuições são mensais e obrigatórias, aportadas por empresas e segurados. Em vias práticas, é esse dinheiro que mantém o pagamento dos aposentados, ou seja, os contribuintes de hoje pagam as pensões e aposentadorias atuais.

A renda mensal de aposentadoria paga pela Previdência Social é calculada com base no tempo de contribuição, na idade, no momento da aposentadoria e na expectativa de sobrevida do segurado na data de início do seu benefício tendo como teto máximo R\$ 4.664,75.

Este regime é administrado pelo INSS e assegura a proteção básica de todos os trabalhadores brasileiros. Além de oferecer aposentadoria por tempo de contribuição e idade, o RGPS também oferece aposentadoria por invalidez especial, acidente e reclusão, auxílio doença, pensão por morte, e salários-maternidade e família.

Podem ser contribuintes do INSS os trabalhadores CLT, empregados domésticos, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos, segurados especiais, segurados facultativos e servidores públicos (que são regidos por estatuto mas não prestaram concurso público e são demissíveis ad nutum (sem necessidade de formalidades administrativas).

Os segurados podem requerer dos direitos previdenciários segundo regras já estipuladas, e fiscalizados pelo Ministério da Previdência Social; são elas:

- i. Aposentadoria especial: concedida ao segurado que tenha trabalhado em atividades penosas, perigosas ou insalubres, e que não pode permanecer mais na atividade por conta de estar em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física;
- ii. Aposentadoria por idade urbana: concedida aos trabalhadores urbanos aos 65 anos de idade (homens) e aos 60 anos (mulheres), desde que tenham 15 anos ou mais de contribuição (inscritos a partir de 25/07/1991);
- iii. Aposentadoria por tempo de contribuição: concedida às seguradas da Previdência Social aos 30 anos de contribuição, e aos segurados, aos 35, independentemente de idade;
- iv. Aposentadoria por invalidez: concedida aos segurados incapacitados (por doença ou acidente) para exercer suas atividades ou outro tipo de serviço que lhes garanta o sustento;

2.3.2. REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

O RPPS compõe a previdência dos servidores públicos e militares e é mantido pela União. As contribuições também são obrigatórias e mensais, aportadas por entes federativos e segurados.

Algumas RPPSs atuam no regime de repartição simples ou orçamentário (as contribuições arrecadadas são utilizadas totalmente no pagamento dos benefícios dos que estão aposentados) e outros atuam no regime de capitalização (as contribuições são arrecadadas, capitalizadas e utilizadas no pagamento futuro dos benefícios de aposentados).

Os regimes próprios são instituídos e organizados por cada estado por meio de lei. Eles são destinados aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou seja, aqueles que prestaram concurso público e são regidos por um estatuto.

Os segurados podem requerer dos direitos previdenciários segundo regras já estipuladas, fiscalizado pelo Tribunal de Conta dos Estados (TCE) e pelo Ministério da Previdência Social; são elas:

- i. Por invalidez permanente, com remuneração integral, quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
- ii. Compulsoriamente, aos 70 anos de idade, com salário proporcional ao tempo de contribuição;
- iii. Voluntariamente, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:
 - a. Aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher;
 - b. Aos 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher, com salários proporcionais ao tempo de contribuição.

2.3.3. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

O Regime de Previdência Privada possui uma contribuição facultativa e o benefício da aposentadoria é pago com base nos recursos acumulados pelo participante ao longo dos anos.

É o regime que complementa o benefício previdenciário pago pelos Regimes Geral (INSS) ou Próprio de Previdência Social (SPPREV). A Previdência Complementar permite que o trabalhador ou servidor mantenha o seu padrão de vida a partir do momento em que decidir parar de trabalhar.

Tem caráter facultativo, o que significa que a decisão de ingressar no regime é pessoal. Esse regime é baseado na constituição de reservas e, desta forma, o que é depositado hoje na conta do participante, formará uma poupança e será utilizado no futuro para pagamento de seu benefício e tem como objetivo a ampliação dos rendimentos dos indivíduos quando esse se aposentar, podendo assim manter um padrão de vida mais elevado do que o garantido pelos regimes básicos (IBRAHIM, 2010).

Tendo em vista os regimes vigentes, segundo o INSS, em 2016, o RGPS apresentou déficit de R\$ 151,9 bilhões. Ao considerar o RPPS, o déficit aumenta para R\$ 228,9 bilhões. O desequilíbrio nas contas referentes a esse sistema gerou a necessidade de uma reforma que tem como proposta a revisão de uma série de pontos que influenciam o sistema, como as regras que regem a aposentadoria de servidores públicos e privados, regras gerais de aposentadoria, pensão, entre outros aspectos.

Tal proposta, presente na PEC 287/2016, tem sido debatida nos últimos meses pelo Congresso Nacional. O texto, por sua vez, tem recebido uma série de alterações uma vez que os impactos socioeconômicos de tais medidas são de grande magnitude.

3. ANTECEDENTES AO DEBATE ATUAL: ARGUMENTOS E ABORDAGENS

O debate sobre a situação do sistema previdenciário e seus impactos de longo prazo, no âmbito orçamentário, não são assuntos atuais. Na década de 90, estudiosos já salientavam a importância de se rever o regime pela sua insustentabilidade orçamentária e, por isso, produziram trabalhos que subsidiarão análises das políticas previdenciárias — modelo de projeções de gastos e receitas.

A primeira seção deste capítulo apresentará os principais argumentos e projeções, da década de noventa, para se rever o regime, até então, vigente.

A segunda seção apresentará sugestões para se equalizar os déficits e alternativas para maximizar a utilidade do segurado.

3.1. ANÁLISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NA DÉCADA DE 90

Para que se compreenda o problema histórico, e atual, do déficit previdenciário, é preciso conhecer e entender os desafios dos sistemas de previdência social, já sinalizados na década de noventa. Oliveira et al. (1999) afirmam em seu estudo que o sistema previdenciário, operando em regime de repartição – os contribuintes ativos arcam com os inativos de hoje –, é, por natureza, constantemente insolvente.

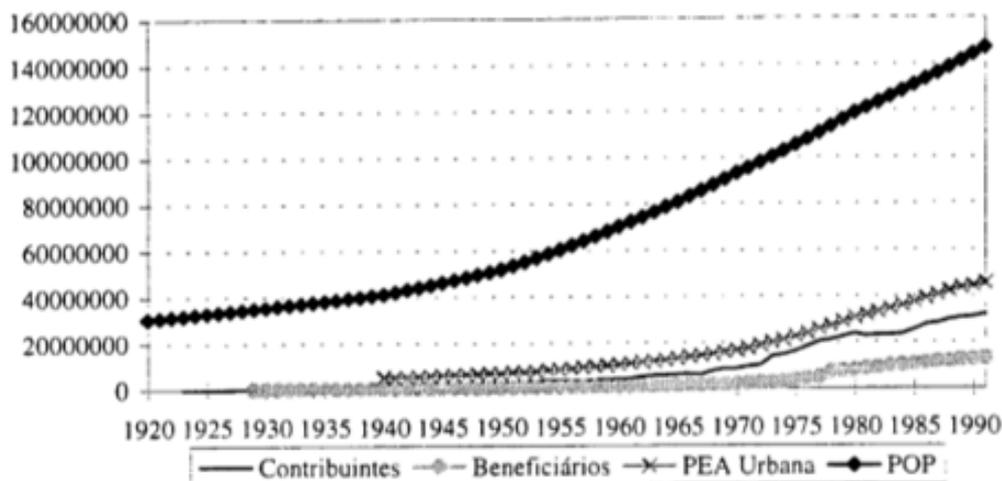
Em 1940, havia para cada aposentado e pensionista do sistema trinta e um contribuintes “sustentando” o modelo, se tratando de razão. Isso refletia diretamente no valor das alíquotas de participação; eram precisos, em alíquotas, para se manter o sistema, 3% do empregado e 3% do empregador, com uma terceira parte custeada pela União.

Porém, segundo Oliveira et al. (1999), essa relação de ativos/inativos deteriorou-se de tal maneira que existiam menos de dois trabalhadores contribuintes para cada beneficiário, em 1999.

Essa mudança estrutural pode ser explicada pelo forte crescimento dos componentes do sistema, principalmente da população economicamente ativa, que passou de cerca de cinco milhões para quarenta e cinco milhões de pessoas ente 1940 e 1990 (OLIVEIRA, 1998).

Entretanto, o número de contribuintes não acompanha essa taxa de crescimento, aumentando de maneira pouco intensa até 1967 e intensificando-se a partir de então, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1
Evolução da População, PEA, Contribuintes e Beneficiários - BRASIL 1920/1991



Fonte: Oliveira et al. (1997)

Com a criação do IAPI, ocorreu um aumento significativo de contribuintes no sistema, da década de 40. Conseqüentemente, o número de beneficiários cresceu vertiginosamente a partir dos anos 70, visto que esses contribuintes agora viraram beneficiários.

De acordo com as análises de Oliveira et al. (1999), a respeito do gráfico 1, fica constatado que, na década de 70, ocorreu um crescimento significativo do número de contribuintes em relação ao crescimento da população economicamente ativa. Porém, na primeira metade dos anos 80 ocorreu um crescimento do mercado informal.

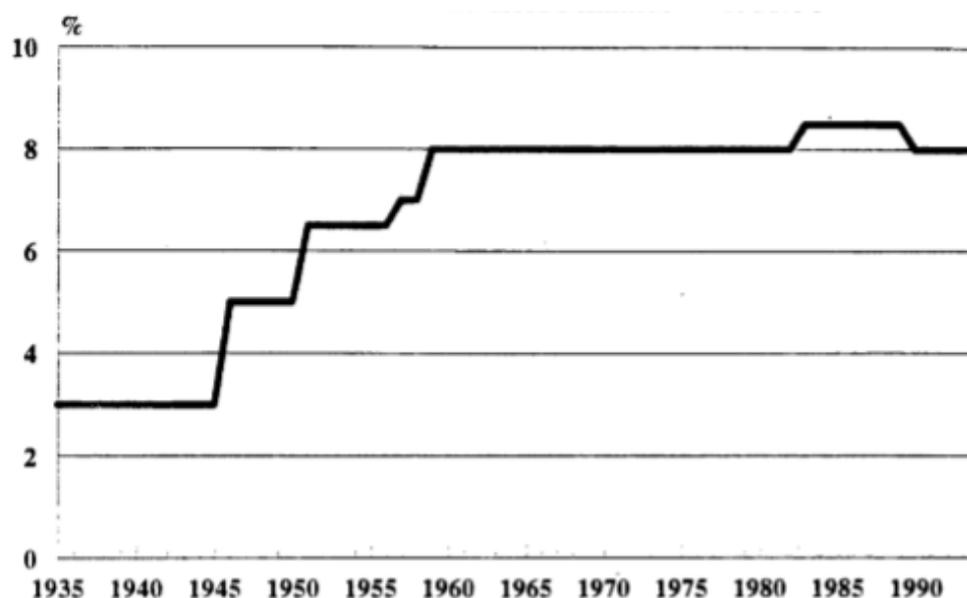
Logo, conforme o estudo, pode-se afirmar que, apesar do retorno do crescimento do percentual de contribuintes na segunda metade da década de 80, há um caminho desafiador e improvável para que os trabalhadores da PEA urbana se transformem em trabalhadores que aportam para a previdência.

Portanto, segundo Oliveira et al. (1997), apesar do retorno do crescimento do número de contribuintes na segunda metade da década de 80, *“ainda há um longo e improvável caminho para transformar toda a PEA urbana em trabalhadores que aportam para a previdência”*.

Por consequência dessa razão entre contribuintes e beneficiários, Oliveira et al. (1999) salientam que, em resposta, as alíquotas foram usadas como elementos equalizadores. Em 1999, a média para os empregadores era de 10% e para os empregados era de 22% - estes últimos pagando sobre a folha total.

O Gráfico 2 explicita como a alíquota de contribuição dos empregados, que ganham de um a três salários mínimos, foi progressivamente sendo elevada entre 1934 e 1994. Analisando os valores absolutos, em relação as alíquotas de 1934 e 1994, pode-se afirmar que seu valor foi triplicado.

Gráfico 2
Alíquotas de Contribuição do Empregado Para Faixa de 1-3 Salários Mínimos – 1935/1990



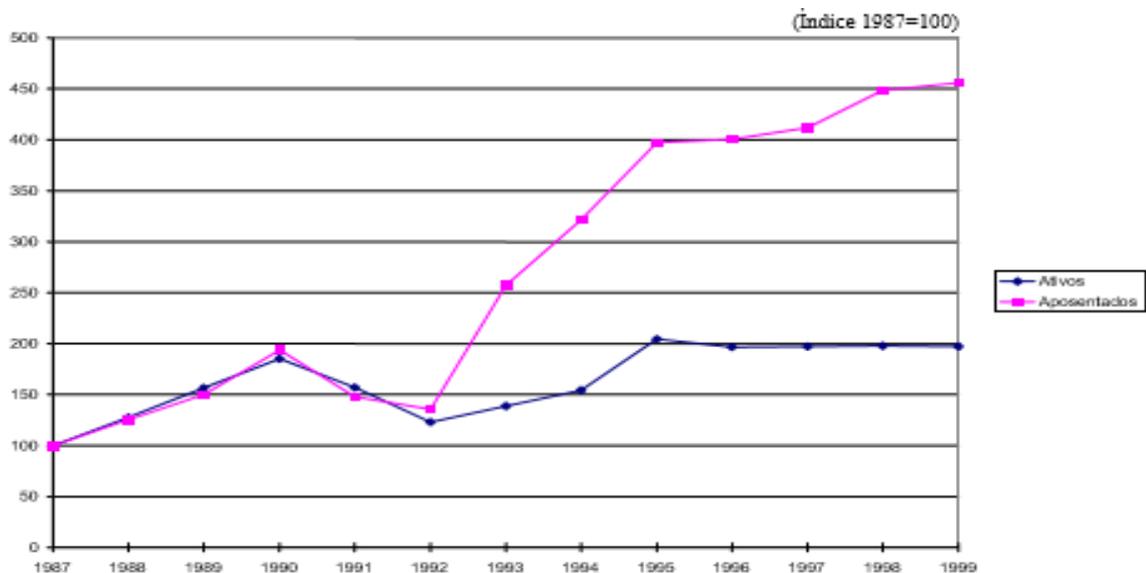
Fonte: Oliveira et al. (1992)

Segundo Beltrão et al. (1999), no que tange os funcionários públicos, o problema do financiamento torna-se, já na década de 90, um ponto sensível em relação ao sistema de financiamento e participação; em 1987, a União gastava cerca de 23,6% da folha com pagamentos de inativos e, 10 anos depois, este percentual representava cerca de 41,2%.

A evolução dos gastos com ativos e aposentados (pensionistas), para o período compreendido entre 1987 e 1999 pode ser observado no Gráfico 3.

Gráfico 3

Despesa com Pessoal da União – Ativos e Aposentados



Fonte: Beltrão et al. (1999)

Compreendendo o Gráfico 3, o aumento relativo do número de aposentados e, principalmente, à introdução do Regime Jurídico a qual, estabelecido pela última constituição e posteriormente regulamentada em 1990, aplicou um benefício de aposentadoria igual à última remuneração aplicada da ativa para os servidores públicos participantes do regime, em sua totalidade, explicam o descolamento entre as despesas com aposentados e os funcionários ativos do serviço público federal.

Conforme Beltrão et al. (1999), quando se analisa os gastos de pessoal, tendo como base estados e municípios, o problema do financiamento fica ainda mais evidente, pois a maioria se encontra comprometidas via receitas com a folha de salário, o que pode ser percebido na Tabela 1.

Tabela 1
Gastos com Pessoal e Receita Corrente Líquida dos Estados – 1997

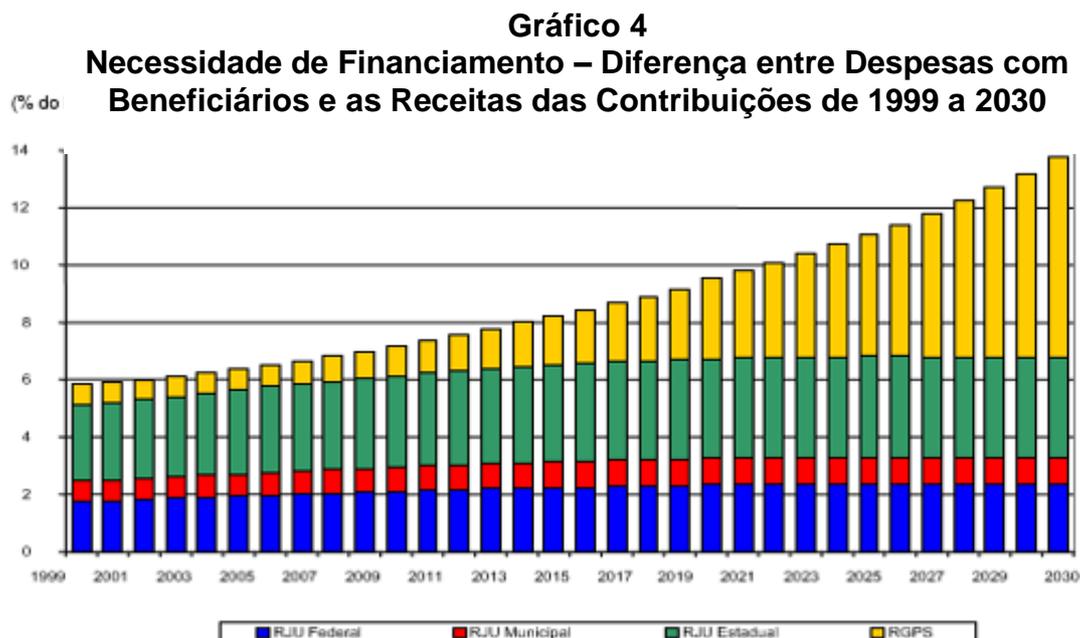
(Em %)

	Relação entre Gastos com Pessoal e Receita Corrente Líquida	Relação entre Despesa com Aposentados e Pensionistas e o Total da Folha
Acre	66,1	9,5
Amapá	75,3	0,8
Amazonas	42,5	29,3
Alagoas	74,3	29,3
Bahia	52,5	19,0
Ceará	61,2	18,0
Distrito Federal	77,3	28,0
Espírito Santo	65,4	21,4
Goiás	61,7	38,1
Maranhão	66,5	25,5
Minas Gerais	80,0	34,6
Mato Grosso	60,7	23,1
Mato Grosso do Sul	65,2	10,5
Pará	69,5	19,7
Paraná	68,8	36,4
Paraíba	45,7	24,0
Pernambuco	70,9	30,5
Piauí	69,7	22,7
Rondônia	83,0	6,9
Roraima	23,2	0,1
Rio de Janeiro	79,7	37,4
Rio Grande do Norte	66,6	24,6
Rio Grande do Sul	84,9	38,9
São Paulo	62,3	34,8
Santa Catarina	67,0	32,0
Sergipe	65,3	20,2
Tocantins	43,8	5,5

Fonte: Beltrão et al. (1999)

Analisando a participação dos inativos, no âmbito da despesa, está entre 20% e 40% para os estados mais antigos e para, até então, novos estados da região Norte (Tocantins e antigos territórios).

Por fim, segundo Oliveira et al. (1999), as projeções de médios e longo prazo, na ausência de reformas profundas, apontariam para um cenário macroeconômico instável; como mostra o gráfico 4, o déficit previdenciário atingiria 14% do PIB em 2030.



Fonte: Oliveira et al. (1999)

3.2. MODELOS ALTERNATIVOS E SUAS PROJEÇÕES

3.2.1. MODELO DE OPÇÕES

Proposto por Oliveira et al. (1996), o modelo tem como ideia principal dar liberdade para que o segurado escolha seu plano de previdência, dentro de um contexto com alternativas. Desde que cada contribuinte pague o custeio total de seu plano, este pode ser bastante destoante entre si em termos de condições de elegibilidade e valores teto de beneficiário.

Serão permitidas mudanças de plano desde que se pague o diferencial; se a mudança implica aumento de custos, ou recebendo de volta a parcela do que já pagou pode se optar por um plano mais modesto.

A transição ocorreria dentro dos princípios da opcionalidade e das “expectativas de dever”, partindo de um critério de pro-rata. O princípio norteador desta proposta foi colocar o cidadão, independente do seu setor, como centro do sistema, partindo da premissa que o mesmo é o principal interessado no funcionalismo do sistema previdência.

De acordo com Oliveira (1992), mesmo sem deixar de se considerar inúmeras distorções deste “mercado”, ainda assim ressalta-se que não existiria

ninguém, ou nenhuma instituição, melhor capacitada para realizar as escolhas e controlar o sistema do que o próprio indivíduo, como contribuinte.

Também é intuito do trabalho questionar a necessidade de se tomar decisões baseando-se em padrões médios em uma sociedade tão diversificada como a brasileira.

Além dos critérios de ordem geral supracitados, a reforma do sistema previdenciário deve submeter-se às seguintes diretrizes:

- I. “O respeito aos direitos adquiridos e às expectativas de direito”;
- II. “A manutenção do conceito de Seguridade Social, enquanto conjunto integrado de políticas e ações no campo da previdência, saúde e assistência social, mas absoluta separação em termos de fontes de custeio e mecanismos operacionais”;
- III. “A destinação exclusiva dos recursos oriundos da incidência sobre a folha de salários para custeio da previdência”;
- IV. “Estrita obediência ao princípio contributivo nos programas de previdência básica”;
- V. “Contribuições previdenciárias essencialmente pagas pela pessoa física.”;
- VI. “Completa “autarquização” do sistema básico de previdência social, em termos de financiamento e de administração”;
- VII. “Obedecido o princípio contributivo e garantido um mínimo compulsório em termos de valor do seguro social público, liberdade para que o segurado opte entre vários planos alternativos, mesmo dentro do sistema público”;
- VIII. “Estabelecimento de sobrealíquotas patronais apenas para o caso das atividades perigosas ou insalubres”;
- IX. “Transição obedecendo-se aos princípios da opcionalidade e às “expectativas de dever”, dentro de um critério de pro rata”.

O estudo não deixa claro como, de fato, o modelo seria implementado. Porém, a ideia é que o INSS ofereceria uma variedade de planos, onde estariam fixados apenas os tetos mínimos de cobertura obrigatória que, inclusive, poderá

ser bastante superior ao limite da época, que era de cerca de 8,9 salários mínimos.

Idade de aposentadoria, taxa de reposição (relação entre o valor do benefício e o valor do salário de contribuição) e condições de aposentadoria por tempo de serviço poderiam ser outros itens passíveis de opção.

De acordo com o plano escolhido pela pessoa, realiza-se os cálculos atuariais e determina-se o valor da alíquota da contribuição correspondente no presente e para os períodos futuros, sendo recalculados todo ano de acordo com a evolução dos parâmetros demográficos e econômicos.

Por fim, um demonstrativo consolidado, incluindo projeções de custeio para, no mínimo, os próximos 50 anos, seriam anexados ao orçamento anual da previdência e seriam enviados ao Congresso Nacional, constituindo-se na Lei de Custeio e Benefício; toda a transição consideraria um pro-rata de deveres.

Em resumo, não se modificaria ou cancelaria quaisquer direitos ou regime, até então, existentes; apenas iria se manter e aumentaria a diversidade de planos e regimes previdenciários, mantendo os princípios já explicitados.

3.2.2. UMA PROPOSTA PARA ASSEGURAR PROTEÇÃO SOCIAL E EQUIDADE: MODELO MISTO – PÚBLICO/PRIVADO

Proposto por Oliveira et al.(1990), a proposta de modelo surge da necessidade de reduzir os desequilíbrios econômicos financeiros dando-lhe solvência no longo prazo; promover a equidade, diminuindo as injustiças sociais e gerar transparência no processo, *accountability*.

A proposta é corroborada pela insuficiência orçamentária de longo prazo via concessão dos benefícios pelo forte envelhecimento da população gerando, já na década de 90, déficits orçamentários.

Como mostra a Tabela 2, o déficit dos recursos atingiu R\$ 45,7 bilhões em 1999, com participação significativa dos servidores públicos.

Tabela 2
Resultado dos Sistemas de Previdência – INSS e RJU

Discriminação	Previsão		
	1997	1998	1999
Regime Geral	-3,076	-9,010	-13,705
Previdência dos Servidores Públicos	-32,671	-33,165	-32,291
União	-15,769	-17,051	-15,018
Estados	-12,573	-13,595	-14,022
Municípios	-2,329	-2,518	-2,607
Total	-35,747	-42,175	-45,752

Fonte: Oliveira et al. (1999)

Contudo, como proposta que visa gerar impactos de longo prazo, é necessário inserir as propostas em determinados contextos (econômico, social e político). São eles:

- I. Existência de dispositivos constitucionais explícitos sobre vários aspectos da seguridade/previdência;
- II. Poder das corporações “externa” e “interna”;
- III. A cultura política nacional e custos de transição;
- IV. Introdução do conceito de seguridade social e criação do orçamento da seguridade social na Constituição de 1988

Em suma, a proposta apresenta uma reforma estrutural para um sistema misto – público/privado –, tanto para o funcionalismo público quanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Cada indivíduo pode optar por fazer parte do seguro social em um “segurador privado”.

Porém, é necessário fazer junto a um “segurador privado”, desde que tenha uma cobertura de pelo menos três salários mínimos.

Com isso, o segurador público “operaria”, já com os benefícios pré-estabelecidos, em um regime de capitalização escritural. Desta forma, o contribuinte poderia escolher a data e demais condições de sua aposentadoria, desde que pague uma alíquota atuarial calculada para igualar o valor esperado presente ao valor esperado presente das contribuições.

Em contrapartida, o segurador privado operaria com uma alíquota fixa de 15,5%, em um regime de contribuição definida.

Caso o trabalhador, já em atividade na data da reforma, opte por fazer uma parcela do seguro junto a um segurador privado, o mesmo receberá um bônus de reconhecimento correspondente às contribuições passadas.

Porém, se o trabalhador, já em atividade na data da reforma proposta, optasse por fazer uma parcela do seguro junto a um segurador privado, aquele receberia uma bonificação de reconhecimento referente às contribuições passadas.

Segundo Oliveira et al.(1999) *“do trabalhador, integral e do empregador, até 10 salários mínimos — que excedam o valor que este seguiu junto ao segurador público, capitalizadas ao valor presente a uma taxa fixa de 3% a.a.”*

Com a estruturação do sistema misto, como mostra a Tabela 3, o sistema permite o segurado planejar sua aposentaria fazendo uma combinação de planos que melhor maximizem sua utilidade.

Tabela 3
Estrutura do Sistema Previdenciário — Modelo público/privado

Natureza do Segurador	Sistema	Regime
Privado	Contribuição Definida	Capitalização Financeira
Público	Benefício Definitivo	Capitalização Escritural

Fonte: Elaboração Própria, informações em Oliveira et al. (1999)

Analisando o perfil do contribuinte, existem aqueles que preferem saber exatamente o quanto receberão de benefícios, sendo a variável de contribuição uma maneira de ajuste. Para esse caso, o maior percentual em seu seguro social, no regime do benefício, já é definido.

4. CONTEXTO ATUAL DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Quando analisado, o sistema previdenciário brasileiro apresenta dois pontos intrínsecos ao debate: os gastos com o regime têm crescido a taxas preocupantes nos últimos anos e o envelhecimento da população já se faz presente nos impactos orçamentários do sistema previdenciário.

A primeira seção deste capítulo apresentará dados que mostram a insustentabilidade orçamentária atual, referente aos gastos e suas respectivas proporções.

A segunda seção abordará a realidade demográfica brasileira e suas projeções, salientando a importância de se rever o regime atual; focalizando na expectativa de sobrevida.

4.1. ANÁLISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

4.1.1. DESPESA E O DEFICIT DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

De acordo com dados trabalhados por Nery (2016), em 2016, as despesas com benefícios oriundos do INSS, as quais fazem parte do Regime Geral da Previdência Social, foram de, aproximadamente, R\$ 500 bilhões, sendo que R\$ 150 bilhões são de déficit esperado.

Já as despesas do Governo Federal com o Regime Próprio da Previdência Social, em especial a dos servidores civis, foram de aproximadamente 70 bilhões, com déficit de R\$ 35 bilhões, de acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017.

Nos Estados, a soma dos déficits atingiu aproximadamente R\$ 80 bilhões e o regime dos militares com uma despesa de R\$ 35 milhões (déficit de 32 bilhões).

O aumento das despesas fica claro quando analisado os gastos do governo com a previdência como proporção do Produto Interno Produto.

Segundo Tafner et al.(2015), os gastos com a previdência eram de menos que 4% do PIB em 1988; em 2015 essa mesma proporção estava em quase 12%.

Hoje, a previdência social consome 7,5% do PIB, considerando apenas a participação do INSS. Já os gastos dos regimes próprios (Governo Federal, Estados e Municípios) consomem, aproximadamente 4,4%.

Apesar dessa proporção de participação no PIB ser realidade em países da Europa e do Oriente, essas taxas estão presentes em um país relativamente jovem, o qual vem passando por um processo de envelhecimento e, com isso, um aumento na expectativa de vida e sobrevida.

Para Tafner et al.(2015) essa proporção poderia se estabilizar, ou até reduzir, caso o crescimento do PIB caminhasse para, no mínimo, 3,5% ao ano, considerando um crescimento real dos beneficiários da ordem em 1,5% ao ano, até 2022 e de 0,5% a partir de então.

Como as perspectivas de crescimento estão abaixo de 3,5% torna-se de grande importância repensar e reestruturar o regime atual.

4.1.2. MAGNITUDE DOS DEFICITS ATUARIAIS DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS E DISCURSÃO ENTRE REGIMES

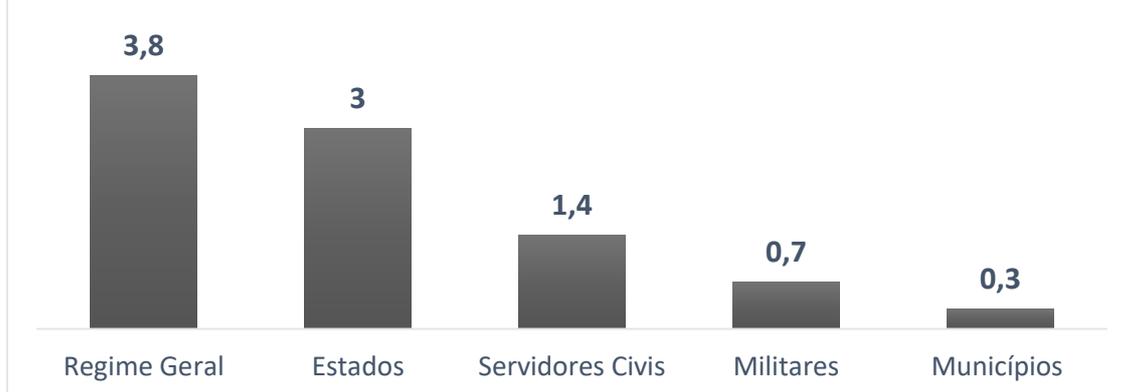
Entende-se déficit atuarial como a soma dos fluxos futuros, em relação a receitas e despesas, levadas para o valor presente; as contribuições realizadas pelos segurados, sobre sua renda, precisam ser suficientes para igualar o montante que será destinado ao seu próprio benefício.

Usar essa variável, segundo Nery (2016), é a melhor evidencia para se analisar o equilíbrio, ou a falta do mesmo, de um sistema previdenciário.

Se o sistema está em equilíbrio, não existe superávit (ou déficit) atuarial. Porém, essa não é a realidade Brasileira.

Conforme ilustrado no gráfico 5, o déficit atuarial do RGPS é de aproximadamente R\$ 3,8 trilhões, o dos Estados atingem cerca de R\$ 3 trilhões, o do RPPS, dos servidores civis de quase R\$ 1,5 trilhões, dos militares cerca de R\$ 700 bilhões e mais de R\$ 300 bilhões para os Municípios.

Gráfico 5
Deficit Atuarial em 2016 – Em R\$ trilhões



Fonte: Elaboração Própria, dados em Nery (2016)

Ao analisar, de maneira proporcional, os gastos com o funcionalismo público pode-se, erroneamente, associar exclusivamente o problema previdenciário para este setor.

Mesmo seu déficit operacional se equiparando à metade do déficit total e, aproximadamente, um terço do total de gastos previdenciários seja de sua “responsabilidade”, a trajetória de gastos do RPPS está equalizada, de maneira que, no prazo de 40/50 anos, não haverá mais essa despesa, e, se ocorrer, será residual.

Isso acontece, segundo Tafner et al. (2015), em consequência das duas reformas constitucionais, em 1998 e 2003, e o estabelecimento de fundos estruturados em bases atuariais.

Como já citado, os beneficiários do INSS podem ser divididos em urbano e rurais, havendo três tipos de aposentadoria: por idade, por invalidez e por tempo de contribuição. A Tabela 4 mostra esses valores para o ano de 2013.

Tabela 4
Número e valor médio – Benefícios do RGPS: dezembro de 2013

BENEFICIÁRIOS	NÚMEROS (MILHARES)			VALOR MÉDIO (R\$)		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Aposentadorias	10.897	6.455	17.352	1.131	602	934
Idade	3.173	5.992	9.165	823	601	678
Invalidez	2.678	445	3.123	894	606	853
Tempo de Contribuição	5.046	18	5.064	11.449	815	1.447
Pensões	4.901	2.258	7.159	927	601	824

Fonte: Elaboração Própria, informações em Tafner et al. (2015)

Ao analisar os dados da Tabela 4, é constatado que as aposentadorias rurais representam cerca de 37% do total. Porém, o número de aposentadoria por tempo de contribuição é praticamente nulo, o que evidencia as diferenças nas condições de trabalho da área rural em relação à área urbana.

Visto essa discrepância entre o arrecadado e o dispêndio da área rural, Gentil (2015) sugere que esse valor deveria ser custeado diretamente pelo Governo, tornando-se outra forma de arrecadação.

Esse argumento de excluir da contabilidade do RGPS despesas com grupos que contribuem menos juntamente com o argumento de se considerar receitas perdidas com desonerações ou sonegação são defendidos por estudiosos que afirmam que não existe, de fato, déficit previdenciário.

Porém, Nery (2016) salienta que considerar os benefícios rurais com assistenciais seria preocupante, embasado no posicionamento da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a qual não apoia essa desvinculação:

“Sempre se utiliza o argumento de que os rurais não contribuem, de que são totalmente deficitários dentro da Previdência, para tentar colocar essa questão e limitar ainda mais o direito de aposentadoria que está disponibilizado no campo hoje. (...) toda vez em que se quer retirar direito dos trabalhadores rurais, vem a cantilena de que eles não contribuem, de que são deficitários, etc.” (2º Reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 676. Audiência realizada em 2 de setembro de 2015)

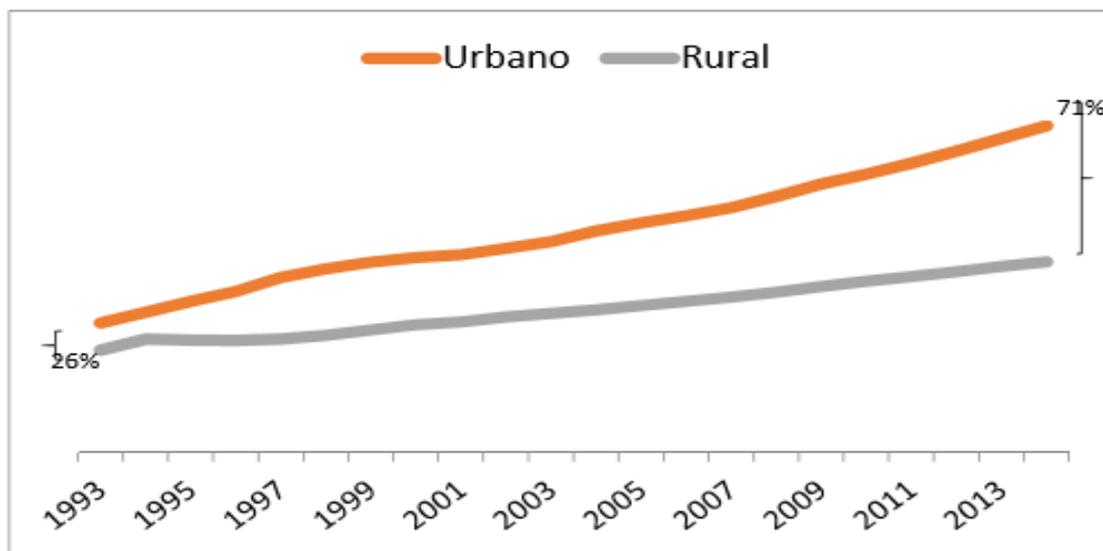
Quando analisada a taxa de crescimento do número de beneficiários urbanos em comparação aos beneficiários rurais, aquela é superior a esta.

Segundo Tafter (2016), a diferença, em 1993, entre número de aposentadorias urbanas e rurais era cerca de 26%. Esse percentual subiu para 71% em 2014.

Para este período, o número de aposentadorias urbanas cresceu de 4,5 milhões para 11,5 milhões (taxa de 152%). Já o número de aposentadorias rurais cresceu de 3,5 milhões para 6,5 milhões (taxa de 86%).

Logo, o argumento de que a Previdência seria estruturalmente equilibrada caso os beneficiários rurais fossem reparados do sistema não é válido. As informações são apresentadas pelo gráfico 6:

Gráfico 6
Quantidade de aposentadorias emitidas segundo a clientela 1993 -2014



Fonte: Tafner (2016)

Analisando as aposentadorias por tempo de contribuição, é intangível pensar em equilíbrio financeiro atuarial com idades tão baixas de aposentadoria.

Em 2012, retirando da análise as aposentadorias dos professores, visto que os mesmos possuem períodos mínimos menores, a idade média de aposentadoria dos homens era de 54,97 anos com 35,44 anos, em média, de contribuição. Já as mulheres possuíam idade média de aposentadoria de 52,01 anos com 30,2 anos de contribuição.

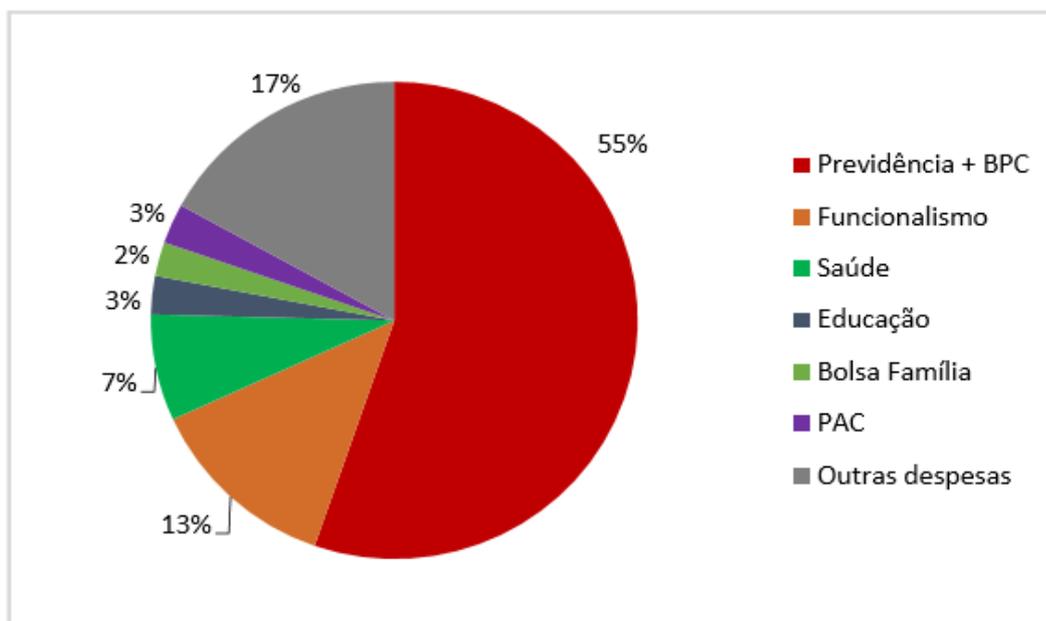
Na prática, existe a possibilidade de um homem e uma mulher começarem a trabalhar com 18 anos e se aposentarem com 51 e 48 anos, respectivamente.

4.1.3. PARTICIPAÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO ORÇAMENTO

Se tratando da participação da previdência no orçamento do Governo, segundo o orçamento anual de 2017, as despesas referentes a todos os regimes incluindo o Benefício de Prestação Continuada irão corresponder a aproximadamente 55% do total da despesa primária.

Nessa proporção é embasada no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017, ilustrada no gráfico 7:

Gráfico 7
Participação da Previdência no total da despesa primária da União em 2017



Fonte: Nery (2016)

O Governo afirma que, caso não ocorra reformas, a previdência vai corresponder a cerca de 80% dos gastos totais em 2027.

4.2. O NOVO REGIME DEMOCRÁFICO

4.2.1. DINÂMICA DEMOCRÁFICA RECENTE

O envelhecimento da população brasileira acarretou, entre outros impactos, uma mudança na estrutura no mercado de trabalho. Essa mudança estrutural na dinâmica demográfica se apresenta como grande desafio para a manutenção dos benefícios previdenciários, no que tange uma responsabilidade orçamentária.

O menor crescimento da força de trabalho, base que sustenta o sistema de repartição atual, associado com o aumento da expectativa de vida, demonstram que o atual regime previdenciário necessita ser revisto.

Portanto, no caso da Previdência Social, o desafio não está somente nas taxas elevadas da população idosa, mas também no menor crescimento da PIA e PEA, em um contexto de redução populacional, já vivenciado por países europeus e asiáticos.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, a participação da população com 65 anos de idade ou mais está em 7,4%. Essa representatividade era de 4,8% e 5,9% nos anos de 1991 e 2000, respectivamente.

Em contrapartida, o percentual de crianças de zero a quatro anos está em cada vez menor. Em 2010, 7,3% era a sua participação. Já em 2000 e 1991 a participação era de 9,6% e 11,2%, respectivamente.

Segundo Camarano (2014), o Brasil teria, em 2015, 22% da sua população entre 0 e 14 anos, 66% teriam entre 15 e 59 anos e 12% corresponderiam ao que teriam 60 anos ou mais.

Porém, segundo projeções do estudo, em 2050, o Brasil terá uma população que será formada por 9% entre 0 e 14 anos, 58% teriam entre 15 e 59 anos e o percentual de idoso passaria de 12% para 33%.

Ao se analisar a razão entre crianças e idosos em relação ao grupo de idade ativa, ainda tendo como referência o estudo de Camarano (2014), existiam 1,93 ativos para cada dependente em 2015 e 1,37 em 2050; uma queda de aproximadamente 30%.

4.2.2. EXPECTATIVA DE VIDA X EXPECTATIVA DE SOBREVIDA

Taxas de mortalidade infantil e mortes devido a externalidades refletem na expectativa de vida, idade média com que pessoas falecem. Logo, regiões aonde as condições de saneamento básico são menores e a alta taxa de criminalidade é uma triste realidade, essas variáveis contribuirão, de uma forma significativa, para uma média menor da expectativa de vida.

Porém, quando se trata do âmbito previdenciário, é preciso analisar a expectativa de sobrevivência. Ao analisar essa expectativa condicionalmente a 55 anos para homens e 52 anos para as mulheres, a expectativa de vida do homem elevaria para 72 e 79 anos, respectivamente.

Segundo Tafner et al. (2015), entre 1980 e 2010, enquanto a expectativa de vida ao nascer representou 18% para mulheres e 19% para homens, a expectativa de sobrevida aos 60 anos cresceu vertiginosamente, 31% e 42%, respectivamente.

Portanto, a expectativa de sobrevida ilustra a real situação do novo regime demográfico brasileiro. Pessoas estão vivendo mais e, com isso, o tempo esperado para usufruto dos benefícios previdenciários aumenta.

5. IMPACTOS NA ECONOMIA SEM REFORMAS NA PREVIDÊNCIA

Para Nery (2016), apesar do debate previdenciário ser latente desde a década de 90, foi com a recente queda da arrecadação e os sucessivos déficits primários que fizeram retornar os questionamentos estruturais das despesas previdenciária e suas consequências com mais urgência.

Este capítulo busca salientar consequências econômicas caso a atual estrutura previdenciária permaneça vigente.

5.1. CARGA TRIBUTÁRIA

Como já mencionado em capítulos anteriores, caso não ocorra nenhuma mudança estrutural, a tendência da carga tributária seria cada vez mais ser pressionada.

Em 2015, foi proposto pelo até então Ministro da Fazenda Joaquim Levy, a recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para custear os gastos previdenciários.

Segundo QUEIROZ (2012), sem reformas as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de pagamento ficariam em torno de 86% em 2050, muito superior aos 31% no ano de 2012.

Tendo em vista a já conturbada situação tributária brasileira o Governo, caso as mudanças não ocorram, elevaria os tributos, ou até criaria, para aumentar seu poder arrecadatório.

5.2. INVESTIMENTO PÚBLICO

Cerca de 92% das despesas do orçamento federal são destinadas para as chamadas despesas obrigatórias, como por exemplo gastos obrigatórios da previdência e salários do funcionalismo.

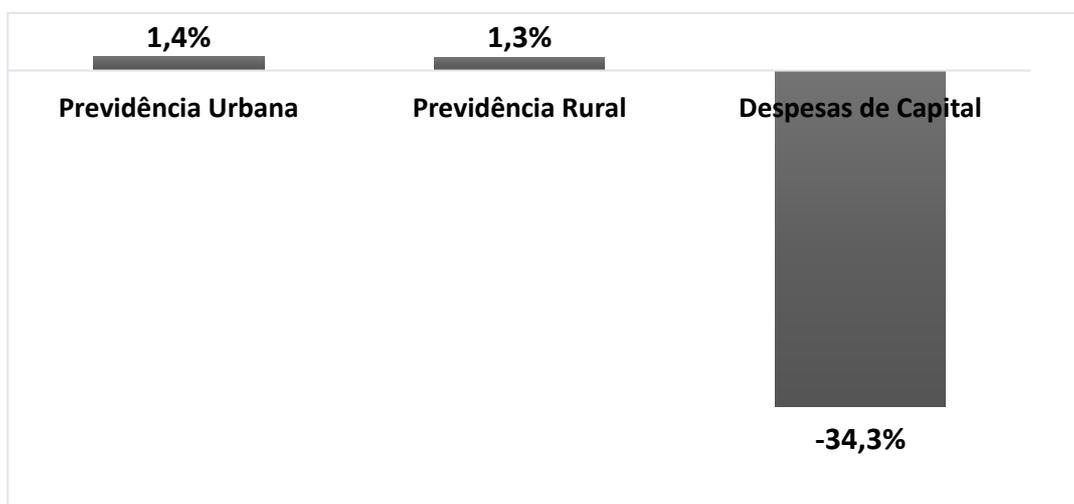
Considera-se que investimentos em infraestrutura, ciência e tecnologia, aumentam a capacidade produtiva da economia em médio/longo prazo.

Contudo, mesmo esses investimentos sendo de grande importância para o país se desenvolver, eles constituem despesas “discricionárias”.

Visto isso e, diante do crescimento do déficit previdenciário, o Governo, segundo Nery (2016), teria 3 opções: elevar os impostos, aumentar o endividamento ou reduzir as despesas “discricionárias”.

Já em 2015, ano de ajuste fiscal, as reduções com despesas de capital foram de cerca de 34% sendo que, as despesas da Previdência (urbana e rural) aumentaram mais de 1% acima da inflação, como se pode verificar no gráfico 8:

Gráfico 10
Varição de despesas selecionadas pela União em 2015 - ajuste fiscal



Fonte: Elaboração Própria, dados em Nery (2016)

5.3. JUROS REAIS

Sabe-se que a percepção de risco em relação à capacidade do governo em honrar seus compromissos interfere nos juros reais.

Logo, o crescimento das despesas previdenciárias aumenta as chances de insolvência, pressionando os juros para cima.

Como consequência de juros elevados, os custos financeiros dos consumidores e das empresas aumentam, gerando um crescimento da propensão da inadimplência. Em resposta, os bancos elevam suas taxas de juros para empréstimos como forma de mitigar os riscos.

Com isso, ocorrerá uma redução dos empréstimos concedidos pelos bancos como resultado imediato.

Outro reflexo importante de uma política de juros elevada é a diminuição das vendas da indústria de bens de capital, como consequência da redução nos investimentos, e de consumos de bens duráveis, o qual possuem um valor agregado maior e são, em sua maioria, financiados a prazos mais longos.

5.4. PRODUTIVIDADE

O Brasil é um dos poucos países do mundo que o benefício da aposentadoria não requer uma idade mínima; nenhum dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, apresentam idade mínima de contribuição como opção para aposentaria. Tendo em vista que a legislação brasileira não impede que se acumule a renda do benefício, adquirida com a aposentadoria, e a renda do trabalho, a aposentadoria necessariamente causará impacto sobre a participação no mercado de trabalho.

Visto isso, Paiva (2016) afirma, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que as aposentadorias precoces impactam um adicional na produtividade dos trabalhadores de 0,1% do PIB e perda de 0,6% do mesmo.

Para chegar a esse resultado, o estudo utilizou modelo logístico para mensurar o quanto a aposentadoria precoce reduz a probabilidade do beneficiário em continuar trabalhando. Em seguida, é analisado a diferença entre os rendimentos dos ocupados que não recebem benefício e os que recebem.

Para Leme et al. (2001), a aposentadoria precoce, possibilitada pelas regras vigentes, é danosa visto que retira o trabalhador do mercado de trabalho sem aproveitar todo o capital humano do mesmo.

6. CONCLUSÃO

Como visto nesse trabalho, é preocupante o atual cenário previdenciário e suas projeções visto que os gastos têm crescido muito nos últimos 25 anos e o envelhecimento da população já se mostra presente nos impactos referentes aos gastos previdenciários.

Porém, apesar do debate ser explícito nos dias atuais, a preocupação com a insustentabilidade orçamentária e seus impactos já eram salientados desde a década de 90. Projeções foram realizadas e modelos foram propostos para que se evitasse o que estamos vivenciando hoje.

Contudo, o debate é extremamente complexo pois, se por um lado, o equilíbrio da previdência depende de fatores que lhe são intrínsecos como o cálculo do benefício, taxa de reposições, regras que regem invalidez e pensões e a existência de idade mínima para aposentadoria, por outro, existem fatores exógenos do seu escopo como a demografia, mercado de trabalho, desempenho macroeconômico e o comportamento dos indivíduos e das famílias.

Para Tafner (2015), a nova composição demográfica e o mercado de trabalho são as variáveis exógenas mais importantes.

Em suma, os gastos previdenciários são muito elevados e, dadas as regras atuais, a qual pode-se aposentar por tempo mínimo de contribuição, não bastaria somente um crescimento da economia para que o problema da previdência desaparecesse.

Conclui-se que as regras do sistema previdenciária brasileiro não estão adequadas à realidade demográfica e orçamentária do Brasil e precisam ser revistas para que as administrações futuras possam reverter este cenário ao longo das próximas décadas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSESSORIA ECONÔMICA. **OS IMPACTOS NA ECONOMIA DE UMA TAXA DE JUROS ELEVADA.** FIERGS/CIERGS. 2003

BELTRÃO, K. I., OLIVEIRA, F. E. B., PASINATO, M.T.M. **Modelo de Simulação de longo prazo das receitas e despesas com o funcionalismo público federal.** Rio de Janeiro, IPEA, (Texto para Discussão 678) 1999

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. Brasília, 1988

CAMARANO, A, A. (Org.). **Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014

GENTIL, D. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005.** 2006

IBRAHIM, F. **Resumo de Direito Previdenciário.** Rio de Janeiro. Impetus, 2010, p 1-89

LEME, M. C. da S., MÁLAGA, T. **Entrada e saída precoce da força de trabalho: incentivos do regime de previdência brasileiro.** Revista Brasileira de Economia, 2001

NERY, P.F. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas.** Brasília: Senado Federal, (Textos para Discursão, 291), 2016

OLIVEIRA, F. E. B. **Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social.** Rio de Janeiro: IPEA, (Texto para Discussão, 251), 1992

OLIVEIRA, F. E. B., BELTRÃO, K. I., PASINATO, M.T.M. **REFORMA ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA: Uma proposta para assegurar proteção social e equidade.** Rio de Janeiro, IPEA, (Texto para Discussão, 690), 1999

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; DAVID, A. C. A. **Previdência, Poupança e Crescimento Econômico: Interações e Perspectivas.** Rio de Janeiro: IPEA, (Texto para Discussão, 607), 1998

OLIVEIRA, F. E. B., BELTRÃO, K., FERREIRA, M. G. **Reforma na Previdência.** Rio de Janeiro: IPEA, (Texto para Discursão 508), 1997

PAIVA, L.H., RANGEL, L.A, CAETANO, M.A.R. **O IMPACTO DAS APOSENTADORIAS PRECOSES NA PRODUÇÃO E NA PRODUTIVIDADE DOS TRABALHADORES BRASILEIROS.** Rio de Janeiro: IPEA, (Texto para Discussão, 2211), 2016

QUEIROZ, B. **Brazil's pension system: Tick, tock.** The Economist. 24 de março de 2012

SCHW ARZER, H. & Silva, Eni R. **Proteção Social, aposentadorias, pensões e gêneros no Brasil.** *Brasília: IPEA, (Texto para discussão 934), 2002*

TAFNER, P. **Apresentação no Painel “Agenda Previdenciária”.** VI Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública. *Brasília: IDP, 2016*

TAFNER, P., BOTELHO, C., ERBISTI, R. (Org.). **Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora.** *Brasília: Gestão Pública, 2015*

VIEIRA, H. P. **Eloy Chaves: Percursor da previdência Social no Brasil.** *Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 1978*