

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



**UnB**

O DILEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: A TRAJETÓRIA DO  
DÉFICIT FISCAL EM FACE DO DESAFIO DEMOGRÁFICO

NORTON DE ANDRADE VIEIRA FRITZSCHE JR.

BRASÍLIA

2018

NORTON DE A. V. FRITZSCHE JR

O DILEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: A TRAJETÓRIA DO  
DÉFICIT FISCAL EM FACE DO DESAFIO DEMOGRÁFICO.

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado à Universidade de  
Brasília como requisito para  
obtenção do título de Bacharel em  
Ciências Econômicas

Orientador: prof. Roberto Ellery Jr.

BRASÍLIA

2018

## RESUMO

O objetivo desta análise foi avaliar a evolução do modelo previdenciário brasileiro desde sua concepção até os tempos atuais. O estudo revelou que a trajetória da despesa previdenciária é insustentável do ponto de vista fiscal, caso mantidas as atuais regras de custeio e benefícios. O sistema previdenciário já atualmente impõe restrições fiscais que comprometem o investimento público em áreas essenciais como Saúde, Educação e Segurança, problema que tende a se agravar com o envelhecimento da população brasileira nas próximas décadas. Também foi possível demonstrar que os atuais critérios de definição de benefícios, principalmente a vinculação do piso assistencial ao salário mínimo e a política de valorização do mesmo, perverteu a eficácia do sistema em sua função social, transformando-o em um instrumento de transferência de renda da sociedade para indivíduos que se encontram em setores médios e altos da distribuição de renda. Por último, foram refutados os argumentos propostos por aqueles que negam a existência de déficit previdenciário.

Palavras-chave: Sistema Previdenciário; Seguridade Social; Déficit Previdenciário; Reforma da Previdência; Salário Mínimo;

## **ABSTRACT**

The purpose of this analysis was to evaluate the evolution of the Brazilian social security system since conception to the present time. The study revealed that the trajectory of the social security expenditure is unsustainable from the fiscal standpoint, if maintained the current pension rules. The system already imposes fiscal restrictions that compromise the public investment in essential government areas such as Healthcare, Education and Public Safety, problem that tends to aggravate with the aging of the Brazilian population in the coming decades. It was also possible to demonstrate that the current criteria for the definition of social security benefits, especially the binding of the assistential care benefit to the minimum wage and its appreciation policy, perverted the efficiency of the system in its social role, turning it in an instrument of income transfer from society to individuals in the middle and upper sectors of the income distribution. At last, the arguments proposed by those who deny the existence of a social security deficit were refuted.

Key-words: Pension System; Social Security; Social Security Deficit; Pension Reform; Minimum Wage;

## EPÍGRAFE

“A política é a utopia alegre da  
abundância!”

Roberto Campos

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**FHC** - Fernando Henrique Cardoso

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**LOPS** – Lei Orgânica da Previdência Social

**INPS** - Instituto Nacional de Previdência Social

**IAP** - Instituto de Aposentadoria e Pensão

**IAPM** - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

**IAPB** - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

**IAPI** - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

**IAPETEC** - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

**IPASE** - Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado

**IAPC** - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes

**EC** - Emenda Constitucional

**RGPS** - Regime Geral de Previdência Social

**RPPS** - Regime Próprio de Previdência Social

**INSS** - Instituto Nacional de Seguridade Social

**LOAS** - Lei Orgânica de Assistência Social

**RMV** - Renda Mensal Vitalícia

**PIB** - Produto Interno Bruto

**INPC** - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

**STN** - Secretaria do Tesouro Nacional

**BPC** - Benefício de Prestação Continuada

**PNAD** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**COFINS** – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

**CSLL** – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

**CPMF** - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**PGFN** – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

**DRU** - Desvinculação de Receitas da União

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** - Vantagens e Desvantagens do Modelo de Repartição Simples
- Tabela 2** - Vantagens e Desvantagens do Modelo de Capitalização
- Tabela 3** - Comparação entre diferentes momentos da previdência social brasileira, segundo plano de benefícios contribuições em % do salário
- Tabela 4** - Regras para concessão de pensões por morte com base na lei 13.135/2015
- Tabela 5** - Despesa com aposentados e pensionistas da União (%PIB)
- Tabela 6** - Despesas primárias da União entre 2016 e 2017
- Tabela 7** - Média de crescimento real da receita previdenciária e do PIB
- Tabela 8** - Taxa média anual de crescimento demográfico por década (%)
- Tabela 9** - Evolução da Expectativa de sobrevida no Brasil entre 1930 e 2016
- Tabela 10** - Composição etária da população brasileira (2015-2050)
- Tabela 11** - Esperança de vida ao nascer, segundo quartis de renda per capita (2008)
- Tabela 12** - Diferença de esperança de vida entre mulheres e homens (2000,2008,2016)
- Tabela 13** - Incidência de contribuição e não contribuição segundo faixas de rendimento em SM (2008)
- Tabela 14** - Distribuição dos aposentados e pensionistas com rendimento igual a um salário mínimo, por décimo da distribuição de renda per capita: Pnad 2015 (%)
- Tabela 15** - Saldo do orçamento previdenciário / Saldo da Seguridade Social

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** - Idade Média de aposentadoria por Tempo de Contribuição (1996 a 2005)
- Gráfico 2** - Aumento da Dívida Pública (em p.p. do PIB, entre 2015 e 2021)
- Gráfico 3** - Resultado previdenciário (RGPS x RPPS da União)
- Gráfico 4** - Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Resultado Previdenciário Acumulado de Janeiro a Dezembro (2007 a 2017)
- Gráfico 5** - Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social (em milhões de benefícios - 2007 a 2017)
- Gráfico 6** - Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Resultado Previdenciário Urbano; Acumulado de Janeiro a Dezembro (2007 a 2017)
- Gráfico 7** - Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Resultado Previdenciário Rural; Acumulado de Janeiro a Dezembro (2007 a 2017)
- Gráfico 8** - Taxa de fecundidade no Brasil (1940-2015)
- Gráfico 9** - Gasto previdenciário (%PIB) em 2016 e Percentual da população com idade superior a 65 anos em 2015
- Gráfico 10** - Evolução da taxa de formalidade total (%) entre 2002 e 2012
- Gráfico 11** - Relação entre o salário mínimo e a renda dos 20% mais pobres
- Gráfico 12** - Percentual de indivíduos abaixo da linha de pobreza por faixa etária (OCDE e Brasil)
- Gráfico 13** - Cobrança da Dívida Ativa previdenciária pela PGFN (R\$Bilhões de 2016)

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b>	10
<b>2 A Economia da Previdência</b>	11
2.1 Por quê a previdência deve ser pública?	11
2.1.1 Regime de Repartição Simples	12
2.1.2 Regime de Capitalização	14
2.1.3 Regime Misto	15
2.2. Impactos sobre as variáveis econômicas	16
2.2.1 Salários, mão de obra e formalização	17
2.2.2 Poupança, investimento e crescimento econômico	18
<b>3. Estudo de Caso: A Previdência Pública Brasileira</b>	19
3.1 Histórico do sistema previdenciário brasileiro	20
3.2 Reformas nos governos FHC, Lula e Dilma	26
3.2.1 Governo FHC – Emenda Constitucional 20/1998	26
3.2.2 Reforma no Governo Lula - Emenda Constitucional 41/2003	30
3.2.3 A Reforma no Governo Dilma - Lei 13.183/2015	31
3.3 O desequilíbrio previdenciário brasileiro	32
3.3.1 O déficit fiscal	32
3.3.2 O fator demográfico em perspectiva	40
3.3.3 Mercado de Trabalho	44
3.3.4 A Lei Orgânica de Assistência Social e o Salário Mínimo: estamos combatendo a miséria?	48
3.4 O mito da previdência superavitária	54
<b>4. Conclusão</b>	59
<b>REFERÊNCIAS</b>	61
<b>ANEXO A</b>	64
<b>ANEXO B</b>	65

## 1 Introdução

Para que a previdência pública cumpra sua função social – de servir como seguro contra perda de capacidade de trabalho e aliviar a pobreza – é essencial que a política previdenciária respeite três princípios básicos: primeiramente, faz-se necessário que o regime seja fiscalmente responsável e solvente. De nada serve prometer benefícios que impõem à sociedade tamanho ônus tributário que prejudica a capacidade da economia de gerar a riqueza, que, em última instância, é o que possibilita o ciclo contínuo de redução da pobreza no futuro. Em segundo lugar, a previdência não pode servir como instrumento institucional de perpetuação – ou mesmo geração – de desigualdades. Em outras palavras, deve aliviar a pobreza dos mais necessitados e repor parte da renda daqueles mais bem posicionados na sociedade. O terceiro princípio é de que as regras previdenciárias precisam criar mecanismos de incentivos positivos, no sentido de incentivar o trabalho, o esforço e a geração de poupança (CAETANO, 2014).

O tema é politicamente delicado, dado que as preferências individuais em uma sociedade podem gerar inconsistências intergeracionais. É natural que, individualmente, todos queiram se aposentar cedo e com altos valores de benefícios. Entretanto, se todos usufruírem desta benesse, a “dívida previdenciária” assim constituída seria impossível de ser honrada pelas gerações futuras, resultando, certamente, em instabilidade política e macroeconômica.

Mesmo diante da farta literatura advogando pela necessidade de reformas, são divulgadas por diversos meios de comunicação e nas redes sociais teses de que o sistema previdenciário brasileiro é na verdade superavitário, e, portanto, não haveria necessidade de mudanças. Tais teses são evidentemente falaciosas do ponto de vista econômico, e motivaram a execução deste trabalho.

A análise, composta de quatro capítulos, incluindo esta introdução e a conclusão, objetiva demonstrar os desequilíbrios do sistema previdenciário brasileiro e suas consequências para o bem-estar econômico do país. O capítulo 2 faz uma revisão teórica sobre os principais modelos de regimes previdenciários, e em seguida aborda, também do ponto de vista teórico, os impactos econômicos das principais variáveis previdenciárias. No capítulo 3 é realizado um estudo do caso brasileiro. Na seção 3.1 é feita uma análise do contexto histórico que culminou no

atual arcabouço legal da previdência brasileira, a constituição de 1988. Em seguida, na seção 3.2, são debatidas as reformas relevantes já realizadas no sistema, nos governos FHC, Lula e Dilma. Na seção 3.3 é realizada uma análise minuciosa das principais fontes de desequilíbrio das contas previdenciárias em face das mudanças demográficas pelas quais o país vai passar nas próximas décadas. Por último, na seção 3.4, discute-se os argumentos utilizados pelos que defendem a inexistência de déficit na previdência.

Os dados, quando não explicitamente citados, foram retirados do Tesouro Nacional, do IBGE e da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

## **2 A Economia da Previdência**

Sob a égide de quaisquer que sejam as circunstâncias, é pacífico e absolutamente justificável que, em uma sociedade regida por um Estado democrático de direito, um dos componentes mais importantes da política econômica seja a garantia de um padrão mínimo de vida para aqueles cujas capacidades laborais se esvaem com a chegada da velhice.

Do ponto de vista econômico, o bem-estar de um indivíduo é afetado pelas condições de vida dos indivíduos a sua volta, ou mais especificamente, as pessoas são menos felizes caso as pessoas ao seu redor estejam sofrendo (LASSALVY, 2011).

### **2.1 Por quê a previdência deve ser pública?**

Podemos dizer que há dois principais argumentos que embasam a existência de sistemas públicos de previdência. A primeira é a reposição da renda em função da perda de capacidade laboral, ou seja, uma espécie de seguro nacional financiado com a arrecadação de tributos da sociedade. Em segundo lugar, a previdência assume uma função social de distribuição de riquezas e alívio da pobreza (CAETANO, 2014).

Um sistema previdenciário exclusivamente privado não é eficiente neste cenário, visto que a incerteza sobre a morte e a confiança de que, em caso de perda de capacidade laboral, existirá ainda uma rede de proteção estatal, fazem com que os indivíduos de menor renda tendam a não poupar o suficiente.

Portanto, se justifica a existência de um sistema previdenciário público, cujo principal objetivo deve ser, em resumo, garantir o padrão de vida mínimo para todos os cidadãos aposentados. O aparato institucional que institui e regula os sistemas de seguridade e previdência, portanto, é de absoluta importância, dado que define e molda escolhas dos indivíduos e pode criar poderosos desincentivos ao trabalho e à poupança.

Nas seções 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 a seguir vamos analisar de uma perspectiva teórica os principais regimes previdenciários adotados pelos países: o regime de repartição simples, o regime de capitalização e o regime misto. Em seguida, na seção 2.2, serão analisados, com base na literatura de Beltrão e Oliveira (1995), os efeitos das variáveis previdenciárias em outras variáveis econômicas importantes: a absorção de mão de obra, os níveis de salários, o grau de formalização do mercado de trabalho, bem como níveis de poupança, investimento e crescimento econômico.

### **2.1.1 Regime de Repartição Simples**

A característica básica do sistema de repartição é que os trabalhadores ativos custeiam os benefícios dos inativos. Este tipo de sistema é conhecido por ser baseado no princípio da solidariedade. Em outras palavras, os atuais contribuintes é que proveem os recursos para os atuais aposentados, o que significa um pacto social entre gerações. Portanto, segundo John Eatwell (2002), trata-se de um esquema público no qual os direitos de receber aposentadoria são essencialmente políticos e garantidos pelo Estado.

Nota-se que a simplicidade e transparência advêm da pura transferência do dinheiro dos impostos para os aposentados, o que também implica em baixos custos administrativos (EATWELL, 2002). O regime de repartição possui maior propensão à redistribuição de renda ao passo que alguns segmentos da população contribuem com valores mais elevados que acabam por beneficiar outros segmentos menos favorecidos e até mesmo aqueles que, por falta de condições, não contribuíram o suficiente para justificar suas pensões. Como consequência, percebe-se o maior potencial de alcance deste regime, culminando em uma cobertura mais ampla.

O baixo risco está associado ao fato de ser o governo o provedor da proteção, muito embora ele possa não honrar seus compromissos. As desvantagens

mostram-se presentes pela percepção que os segurados possuem a respeito da pressão sobre os seus orçamentos, o que dificulta o aumento da contribuição via impostos, havendo um maior obstáculo no caso de adequar o custeio e atrelando a aposentadoria a um nível específico. A falta de escolha se reflete na pouca liberdade dos segurados em optar por algum outro programa de proteção que possa vir a ser mais vantajoso para o seu caso.

Rezende (2007) nos mostra que o regime de repartição não guarda relação direta entre benefícios e contribuições, ficando ao critério de flutuações econômicas e demográficas a sustentabilidade do sistema. De acordo com Najberg e Ikeda (1999) tais flutuações exigem constantes modificações no sistema, o que demanda constantes mobilizações partidárias e pode se traduzir em impasses políticos.

A tabela 1 resume, conforme argumentos dos trabalhos citados, as vantagens e desvantagens do modelo de Repartição Simples:

**Tabela 1 - Vantagens e Desvantagens do Modelo de Repartição Simples**

<b>Modelo de Repartição Simples</b>	
<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Simplicidade; Transparência	Pressão sobre o orçamento público
Baixos custos administrativos	Compulsória; impossibilita decisões individuais
Redistribuição de renda	Nível de benefícios fortemente definido
Baixo Risco	Resistência ao financiamento tributário
Cobertura Ampla	Dependência de fatores econômicos e demográficos exógenos pode causar instabilidade

Fonte: Elaboração própria.

Samuelson (1958), desenvolvendo um modelo teórico de gerações superpostas, mostrou que, em tese, é possível que toda geração receba mais em pensões do que pagou em contribuições, desde que a taxa de crescimento da renda real seja sempre superior à taxa de juros. Apesar de interessante, tal sugestão não possui relevância empírica<sup>1</sup> no longo prazo, já que tais hipóteses são pouco realistas,

<sup>1</sup> Apesar disso, o modelo de Samuelson (1958) serviu de alicerce para diversas pesquisas empíricas na área nas décadas que se seguiram.

e pode-se dizer a verdadeira função do modelo de repartição simples é compartilhar riscos entre gerações.

### **2.1.2 Regime de Capitalização**

O Regime de Capitalização é estruturado por meio de uma poupança individual, ou seja, cada segurado realiza contribuições que são depositadas em uma conta específica e acumuladas ao longo da vida ativa do trabalhador. No momento da aposentadoria, terá direito a receber de volta uma renda vitalícia baseada na contribuição ao sistema, acrescido dos rendimentos do capital. No modelo de capitalização, também chamado de sistema Fully Funded, o trabalhador de hoje financia a sua própria aposentadoria futura.

Esse modelo é apontado por muitos como o mais adequado, pois contribui para formação de níveis de poupança elevados e é invulnerável a variações da estrutura demográfica. A condição básica para o seu funcionamento é a existência de mercados financeiros desenvolvidos, aptos a acumular e capitalizar poupanças individuais. É um sistema em que cada indivíduo receberá proporcionalmente ao que contribuiu, sendo que esse método permite tornar o valor presente das contribuições igual ao valor futuro das aposentadorias. O modelo de capitalização não deixa de ser uma poupança, uma vez que o valor descontado é aplicado em uma conta e capitalizado ao longo do tempo. Ao se aposentar, o segurado pode retirar o montante, capitalizado ao longo de seu período de contribuição, e, portanto, garantir sua sobrevivência até o fim da sua vida.

Desta forma, existe um estímulo à poupança, o que aumenta a capacidade da economia em financiar seus investimentos. De acordo com Giambiagi e Além (2008, p.281): “O mecanismo de capitalização está associado à concepção da previdência social como uma poupança, por meio qual, de certa forma, o segurado se protege diante do risco de sobreviver depois de se aposentar”.

Da mesma forma que um indivíduo faz um seguro de carro para ter como comprar outro se o mesmo for roubado, quem contribui para um sistema de capitalização busca ter meios de ter um lastro de poupança financeira com o qual se sustentar ao se retirar da vida ativa. Segundo Najberg e Ikeda (1999):

*“A adoção de um sistema de contribuição de capitalização implica que o segurado irá receber um benefício condicionado às contribuições individuais, à*

*rentabilidade das aplicações e ao tempo de contribuição e de recebimento do benefício, enquanto o modelo de repartição garante o recebimento de um percentual dos últimos salários.”*

Rezende (2007) afirma que o regime de capitalização financia a acumulação de capital e os investimentos, permitindo maiores taxas de crescimento econômico, nível de emprego e massa salarial. Com isso gera-se maior base contributiva e capacidade de poupança.

No entanto, os custos operacionais deste regime têm sido elevados, com cerca de 20% a 30% das contribuições individuais se destinando a cobrir custos administrativos. Os dados demonstram que 50% dos segurados trocam de fundo no Chile e 30% na Argentina. A livre mobilidade entre fundos de pensão, que objetivava garantir mais competição e melhores resultados, acabou se mostrando um fator de redução da rentabilidade dos segurados (QUEISSER, 1998).

No Chile, primeiro país latino-americano a instituir um modelo previdenciário de capitalização, após inesperados resultados negativos dos mercados financeiro e acionário, muitas contas individuais não foram capazes de garantir a renda mínima garantida pela legislação. Assim, além de ter aberto mão das contribuições, o governo chileno foi forçado a elevar os gastos da assistência social (NAJBERG, IKEDA, 1999).

**Tabela 2 - Vantagens e Desvantagens do Modelo de Capitalização**

<b>Modelo de Capitalização</b>	
<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Maior rentabilidade dos ativos (em tese)	Altos custos administrativos
Independência; Escolha	Cobertura limitada
Elevação da poupança nacional e do crescimento econômico	Alto risco (rentabilidade incerta dos ativos)
Promove o desenvolvimento dos mercados financeiros e da governança corporativa nas empresas	Necessidade de uma rede de proteção social complementar
Mecanismo de equilíbrio automático entre contribuições e benefícios	

Fonte: Elaboração própria.

### **2.1.3 Regime Misto**

Expostos os argumentos das seções anteriores, e sob a premissa básica de que a função essencial do sistema previdenciário é a de garantir uma renda básica para aqueles que perdem suas capacidades laborais, evitando que estes indivíduos entrem em uma situação de pobreza em uma fase dramática da vida, parece pouco razoável que seja papel do Estado arcar com benefícios muito superiores ao montante de recursos necessário para a manutenção um padrão de vida digno.

Neste sentido, o sistema de Repartição Simples pode, em certos casos, ser cooptado por grupos de interesse, que atuam de forma a concentrar benefícios às custas de toda a sociedade<sup>2</sup>. Por outro lado, o sistema de capitalização se mostrou pouco eficiente no cumprimento de sua função social.

Hoje, então, nas sociedades maduras, a tendência não é a opção por um ou outro modelo, e sim regimes mistos, mesclando-se as técnicas de repartição e capitalização. A proteção da cobertura básica é obrigatória, feita por meio de regime de repartição simples, e a proteção complementar facultativa, adotando-se o regime de capitalização.

## **2.2. Impactos sobre as variáveis econômicas**

Os impactos dos sistemas de previdência e seguridade sobre outras variáveis econômicas são, para dizer o mínimo, controversas. De acordo com Oliveira e Beltrão (1995) muito se tem escrito, no campo teórico, sobre os possíveis efeitos dos sistemas de seguridade sobre as principais variáveis econômicas, mas os trabalhos empíricos muitas vezes são inconclusivos ou contraditórios. Tal fato se justifica pela impossibilidade, inerente ao estudo da Ciência Econômica, de se realizarem experimentos controlados que permitam avaliar os efeitos quantitativamente.

Ainda segundo Oliveira e Beltrão (1995), a seguridade compreende um conjunto extenso de regras de custeio, concessão e manutenção de benefícios. Os efeitos de cada um dos aspectos da seguridade são múltiplos e inter-relacionados entre si de forma complexa, e assim, para que a discussão sobre seus impactos, mesmo em nível conceitual, possa obter algum grau de objetividade, são necessárias algumas simplificações. Desta forma, vamos abordar de forma

---

<sup>2</sup> Apenas em 2015, por exemplo, a União gastou R\$ 3,8 bilhões de reais em pensões vitalícias para apenas 185.326 filhas solteiras de ex-militares.

independente os efeitos do custeio e dos planos de benefícios sobre as variáveis econômicas.

### **2.2.1 Salários, mão de obra e formalização**

O custeio dos planos de benefícios em um modelo como o brasileiro é feito por meio, além de impostos, das contribuições previdenciárias do empregado e do empregador. Pela ótica do empregador, as contribuições incidentes sobre a folha de pagamento se equivalem a impostos sobre o trabalho, se agregando ao custo de produção. Desta forma, variações no custo da mão de obra devem, tudo o mais constante, provocar uma variação no sentido inverso na quantidade de trabalho utilizado no processo produtivo (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

Constantemente é discutida a magnitude desta variação. É, no mínimo, questionável se, na prática, as proporções de capital e trabalho utilizadas são sensíveis a variações marginais de seus preços. A isto equivale dizer que a elasticidade-demanda por mão de obra é muito baixa, ou mesmo nula em alguns casos. A este fator se agrega, em muitos casos, a possibilidade de repassar ao preço do produto eventuais aumentos no custo da mão de obra (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995). Em resumo, existem indícios bastante fortes de que a maior parte dos processos produtivos apresenta proporções fixas, ou quase fixas, de capital e trabalho.

No entanto, se for correta a hipótese de que os aumentos de encargos são repassados aos preços, estes terão seus preços relativos afetados diferencialmente, dependendo da participação do trabalho em cada processo produtivo. Assim, decorrem novas quantidades demandadas e ofertadas dos produtos, e conseqüentemente, dos fatores de produção empregados – entre eles o próprio trabalho. Neste cenário, seria possível afirmar que, ao menos indiretamente, um acréscimo de encargos sociais tende a reduzir a absorção de mão de obra na economia (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

Já as contribuições pagas pelo trabalhador têm efeitos diversos na economia. Alguns, inclusive, argumentam que estes absorvem inclusive as contribuições patronais sob a forma de menores salários, e, portanto, tem um impacto negativo na demanda agregada. No entanto, é evidente que tal redução de renda disponível é

transferida para outros grupos – aposentados e pensionistas – e assim os efeitos líquidos são de difícil previsão. Observa-se que, mesmo a nível teórico-conceitual, muitas das formulações a respeito dos impactos sobre o mercado de trabalho são problemáticas. Trata-se de um fenômeno extremamente complexo e de difícil modelagem (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

Boa parte desta discussão é aplicável aos salários, uma vez que as contribuições – tanto do empregador quanto do trabalhador – podem ou não ser incorporadas ao salário no caso da inexistência de um sistema previdenciário, dependendo de uma série de hipóteses e condições de mercado (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995). Também são incertas as implicações macroeconômicas destes efeitos, e não é possível afirmar que os salários seriam maiores em uma economia sem um sistema de seguridade. A própria percepção dos trabalhadores a respeito das contribuições não é clara, e pesquisas sugerem que um considerável número de trabalhadores até mesmo desconhece o montante das contribuições patronais sobre a folha. Isto sem ainda falar na estrutura tributária complexa que complementa as contribuições (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

Dentre tantas controvérsias, um argumento se destaca por ser considerado consenso entre grande parte dos economistas: o impacto da seguridade sobre o nível de formalização do mercado de trabalho. Com a fiscalização ineficiente e os altos tributos sobre a folha de pagamento, empregadores – muitas vezes em comum acordo com empregados – optam pela informalidade como estratégia de competitividade no mercado. Neste cenário, como vamos analisar mais a fundo no capítulo três, a existência de um sistema assistencial como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que equipara o valor do benefício assistencial ao benefício previdenciário, aumenta ainda mais, no caso específico brasileiro, o prêmio potencial de não contribuir (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

### **2.2.2 Poupança, investimento e crescimento econômico**

Sendo o crescimento econômico influenciado, no longo prazo, pela capacidade de formação de poupança e investimento, que, por sua vez, é influenciada pela sistemática da seguridade social, fica evidente que esta última influencia de forma complexa o desempenho econômico.

O principal argumento da narrativa diz respeito ao nível de poupança nacional. A ideia central é de que os indivíduos, percebendo a existência do sistema de seguridade, poupariam menos durante seu ciclo de vida, em comparação a um cenário em que não existisse um sistema compulsório de previdência. Assim, como resultado, o nível nacional de poupança seria deprimido pela existência da seguridade<sup>3</sup>. Se não é possível afirmar categoricamente que um sistema compulsório de previdência altera o nível de formação de poupança na economia, certamente altera o perfil de composição desta em termos de concentração, natureza dos ativos e distribuição intertemporal (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

Os efeitos sobre a poupança externa, em termos de investimento estrangeiro no país, passam pela imagem de falência do sistema. No caso do Brasil, por exemplo, a rápida deterioração das contas da previdência pesaria sobre a expectativa de desempenho da economia brasileira no futuro, se tornando um fator de inibição à entrada de capitais (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

Conforme a hipótese da seção anterior de que aumentos nos encargos da seguridade são repassados aos preços dos produtos, o sistema pode contribuir negativamente para a competitividade externa em relação aos países com sistemas menos onerosos, prejudicando as exportações e conseqüentemente o crescimento econômico (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

Em suma, fica claro que o tema é complexo e de maneira geral não é possível quantificar os efeitos líquidos do sistema de seguridade na economia. Fica igualmente claro, no entanto, que sistemas onerosos tendem a apresentar efeitos, de maneira geral, negativos. A questão fundamental, portanto, não é se devemos ou não construir sistemas de proteção social, mas sim qual é o nível de proteção social que nos permite, além de propiciar os efeitos benéficos em termos de qualidade de vida à sociedade, evitar os efeitos negativos sobre as principais variáveis econômicas (OLIVEIRA, BELTRÃO, 1995).

### **3. Estudo de Caso: A Previdência Pública Brasileira**

---

<sup>3</sup> Este argumento é corroborado empiricamente por Feldstein (1974) para o nível de poupança da economia americana, mas Barro (1978) contesta o efeito encontrado utilizando a mesma base de dados. Trata-se, novamente, de uma questão intrigante, porém de difícil comprovação empírica.

Na seção 3.1 será realizada uma análise do contexto histórico sob o qual se criaram as bases do atual sistema previdenciário brasileiro, culminando na constituição de 1988. Na seção 3.2 serão abordadas as principais reformas realizadas no sistema nas últimas duas décadas. Na seção 3.3 será examinado o desequilíbrio previdenciário brasileiro como um todo, as principais regras de concessão de benefícios e seus impactos no orçamento público. Na seção 3.4 será feita uma discussão sobre o argumento utilizado por aqueles que se opõe às reformas do sistema previdenciário.

### **3.1 Histórico do sistema previdenciário brasileiro**

Segundo Oliveira *et al* (2007) as referências mais antigas a instituições ligadas ao setor previdenciário brasileiro são datadas do período colonial, como a Casa de Misericórdia dos Santos. Posteriormente, pode-se encontrar algumas evidências de mecanismos previdenciários durante o período do Império. Entretanto, o marco mais representativo do surgimento da Previdência Social no Brasil é o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Elói Chaves. Este determinou a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias do país, e tinham por finalidade amparar os funcionários dessas empresas em sua fase de inatividade. Eram geridas por representantes dos empregados e dos empregadores e a vinculação dos funcionários se dava por empresa. A contribuição dos empregados, fonte de receita destes institutos, era função do salário, e por consequência os institutos de empregados de categorias mais bem remuneradas se faziam mais fortes que os demais. Ou seja, havia um problema de diferenciação entre as diferentes categorias profissionais por conta da sua importância econômica (ALÉM, GIAMBIAGI, 2000).

Muito criticado pela heterogeneidade dos planos de custeio e de benefícios oferecidos aos trabalhadores e pela grande dispersão de esforços e recursos que implicava, este modelo perdurou até a publicação da Lei nº 3.807, de 26/08/1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). A LOPS instituiu planos de benefícios e de custeio únicos para o conjunto de trabalhadores não submetidos a regimes próprios, impondo-lhes filiação obrigatória decorrente do mero exercício da atividade remunerada. A única categoria de trabalhadores urbanos que

permaneceu sem cobertura foi a dos empregados domésticos, que só foi incluída em 1972.

**Tabela 3 - Comparação entre diferentes momentos da previdência social brasileira, segundo plano de benefícios contribuições em % do salário**

Benefícios	Institutos (período 30-45)*						Lei Orgânica da Previdência Social(1960)
	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI (1936)	IAPETE C (1938)	IPASE (1938/41)	IAPC (1940)	
Aposent. Ordinária		X		X	X	X	X
Aposent. por invalidez	X	X	X	X	X	X	X
Pensão	X	X	X	X	X	X	X
Assist. Médico-hospitalar	X	X			X	X	X
Assist. Farmacêutica	X	X					X
Auxílio Serv. Militar							X
Auxílio-Funeral		X		X		X	
Pecúlio					X	X	X
Auxílio Doença		X	X			X	X
Auxílio Maternidade		X				X	X
Auxílio Detenção		X					X
Salário Família							X
Contribuição dos segurados	3%	4 a 7%	3 a 8%	3 a 8%	4 a 7%	3 a 8%	8%

Fonte: Oliveira e Teixeira (1985, p.357)

\*Os dados referem-se aos decretos de constituição dos institutos e seus regulamentos e, no caso do IAPC (criado em 1934), à reforma promovida no instituto em 1940.

A tabela 3 nos mostra a evolução da previdência brasileira até 1960, e nos permite identificar o aumento dos benefícios - e dos meios de financiamento - ao longo do tempo. Malloy (1986) relata que o modelo previdenciário revela aspectos interessantes da economia política do Brasil moderno. Associados ao modelo agroexportador nacional, os benefícios estenderam-se primeiro aos trabalhadores das atividades de infraestrutura (estradas de ferro, docas e frota mercante), as categorias mais bem organizadas e estrategicamente melhor localizadas eram cobertas primeiro, as demais na sequência, mais ou menos na ordem do seu

significado econômico e, portanto, político. Segundo Cohn (1980) e Malloy (1986), o modelo adotado pelos IAPs era o de capitalização, o que viabilizou importantes investimentos em infraestrutura no período, como por exemplo a construção de habitação para os segurados e a própria rede de hospitais mantida pelos institutos.

Em 21 de novembro de 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que no início do ano seguinte, reuniu em uma mesma estrutura os seis institutos de aposentadoria e pensões até então existentes. A partir de 1966, também foram alterados aspectos relativos ao financiamento. De acordo com Oliveira (1993), o regime passou a ser, formalmente, de repartição, mantendo a sistemática de benefícios definidos. Observa-se que a quase extinção dos direitos políticos no período foi, com frequência, compensada por benesses na área social, tendo sido a previdência social uma das principais moedas de troca dos governantes militares para obtenção de apoio popular.

O marco seguinte na evolução do sistema previdenciário brasileiro foi a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social em 1974, a partir do desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e a divisão de suas funções entre os diferentes institutos. Segundo Giambiagi e Além (2008, p.280):

*“A criação desse ministério foi um novo marco na evolução da previdência social brasileira. Nesse contexto, em 1977, o INPS foi desmembrado em três órgãos: o INPS propriamente dito, com a responsabilidade de arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), destinado a administrar e recolher os recursos do INPS; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criado com o fim de administrar o sistema de saúde[...]”(Giambiagi, Além, 2008)*

Em 1988, já ao final da chamada década perdida, período conturbado política e economicamente, a Constituição de 1988 representou o ponto culminante para a restauração do Estado democrático de Direito brasileiro, após mais de duas décadas de regime militar. Na nova Carta Magna, a Ordem Social na qual se enquadram os direitos individuais, bem como as garantias fundamentais, é emancipada da Ordem Econômica, passando então, a Previdência Social, a ser tratada em um capítulo específico (ROCHA, 2004). A Previdência Social é tratada no Capítulo II, intitulado “Da Seguridade Social”, na Seção II denominada “Da Previdência Social”.

É importante destacar os grupos originalmente enquadrados como passíveis de direitos beneficiários. Dentre estes se destacam os doentes, os inválidos, os idosos, a gestante, o trabalhador em situação de desemprego involuntário, os dependentes dos

segurados de baixa renda, de reclusos e de falecidos. Ao destacar o grupo “protegido” pela Previdência Social ressalta-se o caráter “assistencial” do Sistema de Seguridade Social, embora este não seja tratado como um privilégio e sim como um direito adquirido. É um tanto quanto contraditório, em um país como o Brasil, caracterizado pela evidente pobreza de seu povo, más condições da saúde, educação, e segurança, entre tantas outras mazelas que assombram o cotidiano do brasileiro, dispor de um arcabouço jurídico tão evoluído e garantidor de condições de amparo aos seus cidadãos. De um lado temos uma sociedade carente de realização de direitos, e de outro, uma Constituição que garante estes direitos na forma mais ampla possível (ROCHA, 2004). A Constituição de 1988, portanto, busca resguardar aos seus cidadãos um padrão de vida razoavelmente digno, porém, fica evidente que o texto constitucional não é capaz, sozinho, de cumprir os seus ditames.

No texto constitucional, o artigo que estabelece a forma de arrecadação, os entes contribuintes, bem como as responsabilidades de cada qual no sistema previdenciário está disposto no artigo 195 e seus incisos e parágrafos, transcritos, em parte, abaixo:

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

*III - sobre a receita de concursos de prognósticos.*

*IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) [...] (Constituição Federal, 1988)*

Atentando-se especificamente ao artigo 195, nota-se que o Sistema da Seguridade Social (que também compreende a Previdência Social) delega a responsabilidade do financiamento do sistema para todos os entes envolvidos, sendo estes: trabalhadores; empresários e Estado, tanto na forma direta, por meio de

contribuições, quanto indiretamente, por meio de execução fiscal, estabelecendo o chamado “Sistema Tripartite de Financiamento”.

A Seguridade Social, portanto, passou a englobar a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social, tornando-se um direito constitucional de todo cidadão brasileiro. Esta formalidade constitucional, como veremos na seção 3.4, se encontra no cerne da discussão recente sobre o déficit previdenciário.

Pela Constituição Federal, foram definidas as seguintes diretrizes:

- Universalidade da cobertura e do atendimento;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais;
- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- Irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços;
- Equidade na forma de participação do custeio;
- Diversidade da base de financiamento;
- Gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados

Cabe ainda destacar outras mudanças introduzidas por legislação infraconstitucional, as leis 8.212/91 e 8.213/91, que tratam do Plano de Custeio e do Plano de Benefício da Previdência:

- Equiparação do benefício do trabalhador rural com o do trabalhador urbano;
- Correção de todos os salários de contribuição para cômputo do salário de benefício;
- Extensão da aposentadoria proporcional para as mulheres;
- Redução de 5 anos de idade para a concessão de aposentadoria por velhice aos trabalhadores rurais;
- Indexação das contribuições à inflação, preservando seu valor real;
- Valor mínimo do benefício pago passa a ser igual ao salário mínimo vigente, além de universalidade da cobertura e do atendimento.

Todas estas medidas, como se pode imaginar, impactaram fortemente as finanças públicas, mas, como nos mostram Giambiagi e Além (2000), a principal fonte de incoerência foi não haver um movimento simultâneo com o intuito de aumentar as receitas para viabilizar o equilíbrio do sistema.

É interessante constatar que o Sistema Previdenciário brasileiro foi criado sem preocupação alguma em criar correlação entre a contribuição e o benefício previdenciários. Tal falta de vinculação entre benefícios e contribuições individuais faz com que aos olhos do trabalhador a contribuição previdenciária seja um tributo, e, a aposentadoria, um direito (SACHS, 1998). A ausência deste vínculo cria uma lógica perversa que incentiva grupos políticos organizados e influentes a atuar no processo político de forma a adquirir benefícios concentrados às custas do resto da sociedade e das gerações futuras (PINHEIRO, 1999).

Tal conjuntura política incentiva o inchaço do sistema previdenciário, que tende a pressionar pelo aumento do mecanismo mais fácil de ajuste: a alíquota de contribuição. No entanto, há um limite para o aumento das alíquotas de contribuição, e a partir de uma contribuição máxima o que se projeta é o crescimento do mercado informal. O aumento das alíquotas em um modelo de repartição tende a ter um efeito na arrecadação cada vez menor, podendo até agravar o déficit (NAJBERG, IKEDA, 1999).

A previdência social era, até então, financeiramente superavitária - mesmo que já atuarialmente deficiente -, uma vez que a demografia altamente favorável fazia com que o fluxo de aposentadorias e pensões fosse inferior ao volume arrecadado. No entanto, as medidas elencadas acima fizeram com que o superávit financeiro da previdência deixasse de ser repassado para o orçamento da saúde. O resultado foi uma grave crise do SUS na primeira metade dos anos 1990 (GIAMBIAGI, ALÉM, 2000).

Com a política de estabilização no início dos anos 1990, a conjuntura econômica de baixo crescimento e sérias restrições fiscais advindas do plano real, iniciou-se o debate a respeito da falta de contrapartida em termos de receitas para os direitos constitucionais garantidos em 1988. Este processo, que será analisado mais de perto na próxima seção, culminou na Emenda Constitucional número 20, em 1998.

### **3.2 Reformas nos governos FHC, Lula e Dilma**

A benevolência, podemos assim dizer, dos dispositivos constitucionais criados em 1988, acabou por gerar um crescente déficit previdenciário, que ajudou a gestar a crise fiscal durante a estabilização monetária da década de 90, culminando no primeiro grande debate sobre o tema após a redemocratização. Esforços políticos consideráveis foram direcionados para a aprovação das emendas constitucionais 20/1998 e 41/2003, que lograram, mesmo que de forma não definitiva, sanear o déficit previdenciário até meados da década atual. Após 2003, no entanto, tais esforços políticos se esvaíram, e a previdência voltou a apresentar déficits crescentes.

#### **3.2.1 Governo FHC – Emenda Constitucional 20/1998**

Em 1995, em meio à necessidade de um ajuste fiscal, o Governo FHC propôs ao congresso uma série de medidas com o objetivo de modificar o desenho da previdência brasileira, que culminaram na aprovação da Emenda Constitucional número 20, em 1998. Segundo Pinheiro e Vieira (1999), descartou-se neste momento um sistema de capitalização por conta da existência de restrições fiscais e do elevado custo de transição. A percepção de que a previdência pública é uma base importante dos direitos sociais estabelecidos pela então recém-nascida constituição de 1988 também influenciaram na decisão de fortalecer o regime de repartição simples.

De acordo com Najberg e Ikeda (1999), entre as principais mudanças trazidas pela EC 20 merecem destaque:

- A mudança no texto constitucional de “anos de serviço” para “anos de contribuição” como critério de concessão de aposentadoria por tempo de serviço. Essa alteração permitiu vincular o recebimento de benefícios à realização efetiva de contribuições. Também contribuiu para a evasão do regime, já que a partir de então a previdência apenas pagará o benefício àqueles que comprovarem o tempo mínimo de contribuição.
- A extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço. Até então era permitido a aposentadoria com 30 anos de contribuição para homens e 25 para mulheres, com nível de reposição de 70%, elevando-se 6% para cada ano adicional. A partir da EC 20 a aposentadoria por tempo de contribuição passou a ser apenas com 35 anos de contribuição para

homens e 30 para mulheres, estimulando o prolongamento da vida ativa dos trabalhadores.

- A mudança do cálculo no valor dos benefícios, que era feita com base na média dos salários dos últimos 36 meses de contribuição e passou a ser com base na multiplicação da média dos 80% maiores salários pelo fator previdenciário (estabelecido em legislação infraconstitucional no ano seguinte, como discutido a seguir).
- O fim da aposentadoria especial para professores universitários, aeronautas, jogadores de futebol, entre outros. A aposentadoria especial passou a ser estabelecida apenas para casos de efetiva exposição a condições nocivas à saúde, comprovado por laudo técnico.
- Restrição na concessão de isenção da contribuição patronal a entidades filantrópicas.
- O limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de serviço aos novos servidores públicos ingressantes, aumentando o tempo na ativa e reduzindo as distorções causadas pelo recebimento integral do último salário da ativa.
- Regime misto para os novos ingressantes na administração pública, visando amenizar o tratamento diferenciado dado aos servidores públicos em relação aos da iniciativa privada.

A Lei 9.876/99, aprovada em 1999, trouxe a mais relevante e polêmica das mudanças, o chamado “fator previdenciário”. A lei definiu que os novos beneficiários do INSS teriam suas aposentadorias calculadas em função da multiplicação entre os a média dos 80% maiores salários de contribuição e o chamado fator previdenciário. O cálculo do fator considera alíquota de contribuição, idade, expectativa de sobrevida e tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, resultando em um coeficiente inferior (superior) à unidade para quem se aposenta muito cedo (tarde) e/ou com poucos (muitos) anos de contribuição.

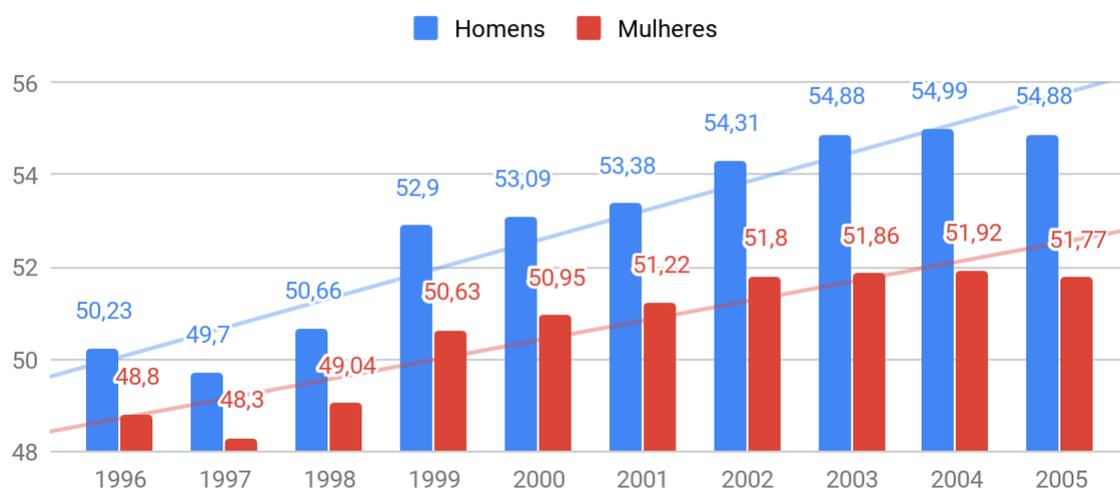
A lei estabeleceu, portanto, uma fórmula que combina idade de aposentadoria, tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida atualizada todos os anos nas tábuas de mortalidade do IBGE.

Muito se fala a respeito da “injustiça” do fator previdenciário, mas na realidade é exatamente por uma questão de justiça que se justifica, conceitualmente, o cálculo deste. Para uma determinada idade de aposentadoria, aplica-se um fator maior para quem contribuiu por mais tempo, o que é absolutamente lógico. Por outro lado, para um mesmo tempo de contribuição, aplica-se um fator maior para quem tiver mais idade, uma vez que isso implica receber o benefício por menos tempo em média. O

fator previdenciário é aplicado exclusivamente às aposentadorias por tempo de contribuição, o maior símbolo da injustiça da previdência brasileira, e que de maneira geral se aplica aos trabalhadores de maior renda do setor privado. O fator faz justiça distributiva ao permitir que o segurado possa escolher sua data de aposentadoria, reconhecendo e premiando as aposentadorias em idades mais avançadas e com maior tempo de contribuição (GIAMBIAGI, TAFNER, 2007). A possibilidade de ajustar endogenamente o sistema de repartição simples à dinâmica demográfica foi uma experiência inovadora, que permitiu certo equilíbrio atuarial, e inclusive vem sendo estudada por outros países.

Por último, vale lembrar que a reforma corrigiu incentivos perversos que minavam a saúde do sistema, uma vez que como os benefícios eram calculados apenas com base nos salários dos 3 anos anteriores à aposentadoria, existia um forte incentivo à subdeclaração da renda nos anos precedentes. A mudança na forma de cálculo fez com que a arrecadação da previdência aumentasse em ritmo mais elevado do que a massa salarial dos trabalhadores com carteira assinada nos anos subsequentes à reforma (GIAMBIAGI, TAFNER, 2007). Além disso, diminuiu o incentivo às aposentadorias precoces por tempo de contribuição. A média de idade das aposentadorias por tempo de contribuição em 1997 era de assombrosos 49,7 anos para os homens e 48,3 para as mulheres. É possível observar no gráfico 1 um sensível aumento nos anos subsequentes à reforma .

## Gráfico 1 - Idade Média de aposentadoria por Tempo de Contribuição (1996 a 2005)



Fonte: Relatório da Comissão de Finanças e Tributação, PL 3299/2018. Elaboração própria.

A reforma do Governo FHC pode ser dividida, portanto, em duas fases: a aprovação da Emenda Constitucional número 20/1998, e a aprovação da lei 9.876/99. A reforma teve um impacto positivo nas contas públicas, contendo a trajetória explosiva do déficit, mas não foi capaz de reduzi-lo a níveis razoáveis. A reforma não afetou aqueles que já estavam aposentados, não afetou os trabalhadores do setor privado que se aposentariam por idade e afetou muito pouco os servidores da ativa, com um regime de transição muito suave. Os mais afetados foram os futuros entrantes no setor público, através da idade mínima para servidores, e os futuros aposentados por tempo de contribuição no setor privado, através do fator previdenciário (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010). De certa maneira, vale constatar que, apesar de afetar poucos grupos, a reforma corrigiu distorções absolutamente injustas no sistema.

Apenas um voto. Foi o que faltou para que o presidente Fernando Henrique conseguisse, em 7 de maio 1998, a aprovação da idade mínima de aposentadoria para o INSS. É tragicômica a constatação de que era Michel Temer, na ocasião, o presidente da Câmara dos deputados que comandou a sessão<sup>4</sup>. Como certa vez citou o ex-presidente FHC uma passagem de Maquiavel<sup>5</sup>: “Os problemas políticos, em seu

<sup>4</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07059825.htm>

<sup>5</sup> Em: A Arte da Política. Civilização Brasileira. 2006.

início, são difíceis de serem percebidos e fáceis de serem resolvidos, ao passo que, quando se torna fácil percebê-los, já então é difícil resolvê-los.”

### **3.2.2 Reforma no Governo Lula - Emenda Constitucional 41/2003**

A reforma colocada em prática nos primeiros meses do Governo Lula foram uma espécie de complemento da reforma de FHC. Dentre as reformas realizadas pela Emenda Constitucional de número 41/2003, destacam-se:

- Elevou o teto de contribuições e benefícios do INSS
- Antecipou, já para os que estavam na ativa do serviço público, o princípio da idade mínima, que na reforma anterior valia apenas para os novos entrantes, portanto cancelando a regra de transição.
- Taxação de 11% sobre o que excedesse o teto da aposentadoria do INSS.

Ou seja, se no caso daqueles que já estavam na ativa a reforma de FHC foi essencialmente do regime geral, com reduzido impacto entre os servidores públicos ativos, a reforma de Lula foi o oposto, impactando essencialmente os servidores, que tinham condições de aposentadoria injustificavelmente mais vantajosas, e sem grande efeito sobre o setor privado, com exceção da elevação do teto (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

Embora o noticiário sobre o assunto tenda a passar a impressão de que a maioria dos aposentados foi prejudicada pelas reformas de FHC e Lula, na verdade só uma minoria foi atingida (aposentados por tempo de contribuição do regime geral e servidores públicos), e nenhuma categoria foi afetada pelas duas reformas em conjunto (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

Portanto, em resumo, a reforma do Governo FHC foi bem-sucedida em conter, mesmo que não de forma definitiva, o déficit do regime geral, enquanto a reforma do Governo Lula logrou o mesmo êxito para o déficit dos servidores:

*“Várias das propostas apresentadas pelo Governo FHC que não foram aprovadas acabaram fazendo parte da reforma da previdência do Governo Lula: contribuições sobre aposentadorias e pensões, redutor nas pensões, fim da integralidade, limitação do teto remuneratório, extinção da paridade e regime de previdência complementar, que, apesar de já constar na EC 20, ficou dependendo de lei complementar. No momento em que se travava uma*

*dura batalha em torno da reforma da previdência defendida pelo Governo FHC, seria difícil prever que seu mais ardoroso opositor — o Partido dos Trabalhadores (PT) —, poucos anos depois, então ocupando o Governo Federal, apresentaria uma proposta de emenda constitucional com a mesma concepção, e até com o mesmo conteúdo, daquela posição outrora tão duramente combatida e, com uma eficiência surpreendente, ao cabo de alguns meses, conseguir operar mudanças que a administração anterior não conseguiu aprovar após quatro anos de incansáveis tentativas.” (PACHECO FILHO, 2006, p.45-46)*

### **3.2.3 A Reforma no Governo Dilma - Lei 13.183/2015**

Em 17 de junho de 2015, foi aprovada a medida provisória 676/15, no mesmo ano convertida na lei 13.183/2015. A MP instituiu o chamado fator 85/95, que substituiu o fator previdenciário como metodologia de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição. A nova regra garante a aposentadoria integral caso seja atingido o fator de 85 no caso das mulheres e 95 no caso dos homens. O fator é calculado simplesmente como a soma da idade e do tempo de contribuição no momento da aposentadoria, e aumentar progressivamente até atingir o fator 90/100 no ano de 2026. O fator previdenciário continua sendo aplicado, apenas, às aposentadorias que não comprovarem 30 anos de contribuição, no caso das mulheres, e 35 anos no caso dos homens.

A nova regra, na prática, significou uma contra reforma, ao passo que facilitou o acesso à aposentadoria integral àqueles – de modo geral indivíduos no alto da distribuição de renda – que se aposentam por tempo de contribuição. De acordo com cálculo encontrados em Giambiagi e Almeida Jr. (2017), a nova legislação poderia gerar um aumento de em média 25% no valor destes benefícios, em comparação com a legislação que vigorava antes da aprovação da lei 13.183/2015.

Em contrapartida, algumas mudanças importantes foram realizadas pelo governo, com destaque para as mudanças nas regras para a concessão de pensões. O benefício da pensão por morte talvez fosse, dentre as inexplicáveis idiossincrasias do sistema previdenciário brasileiro, a mais surpreendente. Não havia até então qualquer condição de qualificação para o recebimento do benefício da pensão (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010). Com as mudanças estabelecidas pela MP 664 – convertida na lei 13.135/15 – os cônjuges só poderão requerer pensão por morte do companheiro se o tempo de união estável ou casamento for de mais de dois anos e o segurado tiver contribuído para o INSS por, no mínimo, um ano e meio. Além disso, a lei constituiu uma regra de duração das pensões aos cônjuges, fixando como critério a idade.

**Tabela 4 - Regras para concessão de pensões por morte com base na lei 13.135/2015**

<b>Idade do requerente na data do óbito</b>	<b>Duração da pensão</b>
Menor de 21 anos	3 anos
Até 26 anos	6 anos
Até 29 anos	10 anos
Até 40 anos	15 anos
Até 43 anos	20 anos
44 anos ou mais	Pensão vitalícia

Fonte: Lei 13.135/ 2015. Elaboração própria.

Obs. Para os casos em que o segurado não tenha contribuído por 18 ou o casamento não tenha completado 24 meses, é garantida ao cônjuge a pensão por um período de 4 meses.

Ainda que não tenha sido suficiente ampla para resolver a questão, dado que não atacou a questão da acumulação de benefícios por um mesmo indivíduo, a nova legislação diminuiu consideravelmente algumas distorções e a possibilidade de fraudes no sistema.

### **3.3 O desequilíbrio previdenciário brasileiro**

Nesta seção serão analisadas as principais distorções do sistema previdenciário brasileiro, suas causas e suas consequências negativas para o crescente déficit no orçamento público. O objetivo principal será mostrar que o atual déficit público brasileiro é decorrente, principalmente, de regras previdenciárias excessivamente benevolentes e mal formatadas, que criam perversos desincentivos econômicos ao trabalho e à poupança e afetam negativamente a capacidade de geração de riqueza do país. O objetivo secundário será mostrar que o sistema previdenciário não cumpre satisfatoriamente a função social a que se propõe, transferindo renda da sociedade para indivíduos que se encontram em setores médios e altos da distribuição de renda.

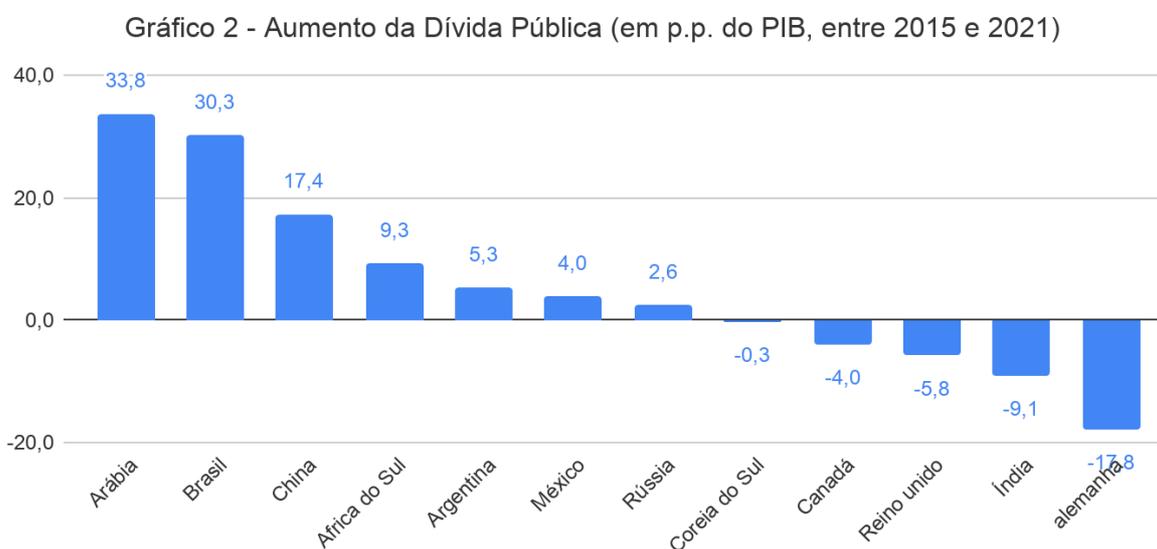
#### **3.3.1 O déficit fiscal**

Desde de 2011 já se podia observar entre economistas uma certa preocupação com alguns desequilíbrios estruturais na economia brasileira que pareciam se

acumular ano a ano. Tais desequilíbrios culminaram na perda do grau de investimento<sup>6</sup> em setembro de 2015, e naquela que é considerada por muitos economistas a pior recessão da história brasileira, entre os anos de 2015 e 2016.

As causas da deterioração das contas públicas brasileiras, de acordo com Giambiagi e Almeida Jr. (2017) foram: (1) rigidez orçamentária, que impede que ajustes sejam feitos em momentos de crise; (2) regras de acesso e valor de benefícios muitos mais generosos do que na vasta maioria dos países; (3) política do salário mínimo incompatível com a redução da despesa primária; (4) concessão de subsídios sem a devida avaliação fiscal e, mais recentemente, (5) queda nas receitas tributárias, que se deveu à recessão econômica, em grande medida associada à maior percepção de risco derivada do aumento de gastos e das desonerações fiscais promovidas pelo governo anterior.

Alguns apontaram ainda, como causa do desequilíbrio fiscal, a crise internacional. Este argumentos não se sustenta, dado que entre os principais países emergentes e desenvolvidos, a dívida brasileira será a segunda que mais crescerá nos próximos anos, e a décima segunda entre os 190 países analisados em FMI (2016).



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI). World Economic Outlook Database, 4 de outubro de 2016. Elaboração própria.

Ainda de acordo com Giambiagi e Almeida Jr. (2017), há uma percepção equivocada na sociedade de que com eficiência administrativa e combate à corrupção,

<sup>6</sup>Grau de investimento (investment grade) é uma classificação (rating) utilizada para orientar os investidores. Agências especializadas como Moody's, Standard & Poor's e Fitch classificam os países e as empresas de acordo com o nível de risco. As classificações variam de uma agência para outra - em geral são mais de 20 faixas que vão de AAA (a melhor) até C ou D. As nove primeiras são chamadas de grau de investimento e as seguintes, de grau especulativo.

se resolveriam os problemas fiscais brasileiros. Tais temas são de fato essenciais na busca de um país mais ético, justo e eficiente, mas o que será evidenciado a seguir é que o problema fiscal brasileiro decorre em sua maior parte de regras excessivamente benevolentes para a concessão de benefícios previdenciários aplicadas a uma das maiores populações do mundo. As contas públicas simplesmente não tem condições de atender ao atual contrato social.

Em 2017 o déficit da previdência federal atingiu o valor de R\$270,3 bilhões de reais. Deste montante, R\$183,9 bilhões correspondem ao déficit do RGPS e R\$86,4 bilhões ao RPPS dos servidores do governo federal. Surpreende a constatação de que o regime próprio, apenas dos servidores federais<sup>7</sup>, tenha um déficit que representa quase metade do déficit do RGPS, que pagou 27 milhões de benefícios em 2017. Em termos relativos, o déficit por segurado do RPPS da União foi mais de 13 vezes maior do que o déficit do regime geral em 2017.

A previdência dos servidores públicos da união sem dúvida apresenta graves problemas de iniquidade, mas sob a ótica estritamente fiscal, as emendas constitucionais 20/1998 e 41/2003 em grande medida equacionaram o problema. A tabela 5 nos mostra que entre 1995 e 2015 foi reduzida de maneira substancial a despesa previdenciária com servidores da união como proporção do PIB. O gráfico 3 compara a evolução do déficit do RGPS em relação ao déficit dos servidores federais.

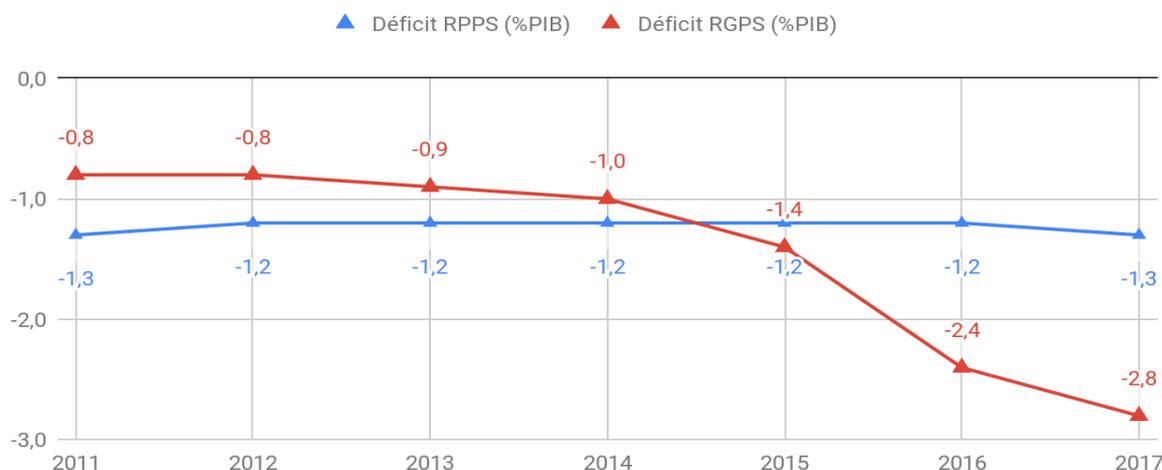
**Tabela 5 - Despesa com aposentados e pensionistas da União (%PIB)**

<b>Composição</b>	<b>1995</b>	<b>2015</b>
Aposentados	1,46	1,07
Pensionistas	0,68	0,61
<b>Total</b>	<b>2,14</b>	<b>1,68</b>
Militares	0,65	0,50
Civis	1,49	1,18
Executivo	1,35	0,98
Legislativo	0,05	0,06
Judiciário	0,09	0,14

Fonte: Giambiagi, F.; Almeida Jr., Mansueto. Retomada do Crescimento: Diagnóstico e Propostas. Elsevier, 2017. Página 48. Dados do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento

<sup>7</sup> Em 2017 o regime contava com apenas 973.707 beneficiários inativos, incluído o regime especial dos servidores militares.

Gráfico 3 - Resultado previdenciário (RGPS x RPPS da União)



Fonte: Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda e Tesouro nacional. Elaboração Própria.

Apesar de equacionado o problema previdenciário dos servidores da União, o mesmo não se verifica com os entes subnacionais. Isso se deve ao fato de que estados e municípios são essencialmente prestadores de serviço, que demandam muita mão de obra<sup>8</sup>. Dados de 2016 mostram que os estados e o distrito federal apresentaram déficit de R\$85 bilhões de reais, enquanto os municípios déficit de R\$8,69 bilhões<sup>9</sup>.

O déficit do RGPS, por outro lado, é a maior ameaça à saúde das contas públicas brasileiras, tendo se elevado de 2,4% do PIB para 2,8% apenas entre 2016 e 2017. Em 2017 as despesas primárias da união totalizaram 1,33 trilhão de reais. Como se pode ver na tabela 6, os gastos previdenciários do INSS representam parte crescente desta despesa.

**Tabela 6 - Despesas primárias da União entre 2016 e 2017**

	2016		2017	
	R\$	% PIB	R\$Bilhões	% PIB

<sup>8</sup> Os municípios são responsáveis, entre outros, pela educação fundamental, cujos professores contam com aposentadorias especiais. A piorar esse quadro, neste nível de ensino, mais de 60% da mão de obra é composta por mulheres, que se aposentam 5 anos mais cedo. No caso dos estados, estes são responsáveis pelo ensino médio e pela segurança pública. Em conjunto esses dois contingentes representam mais de 50% do total de servidores e têm, também, regras especiais que lhes permitem se aposentar com 5 anos de antecedência (Giambiagi, Almeida JR., 2017)

<sup>9</sup> Relatórios resumidos de execução orçamentária da União, Santos et al. (2017<sup>a</sup>) para os estados e coordenação de finanças públicas do IPEA para os municípios. Esta discussão não será abordada neste trabalho, que tem como enfoque o Regime Geral.

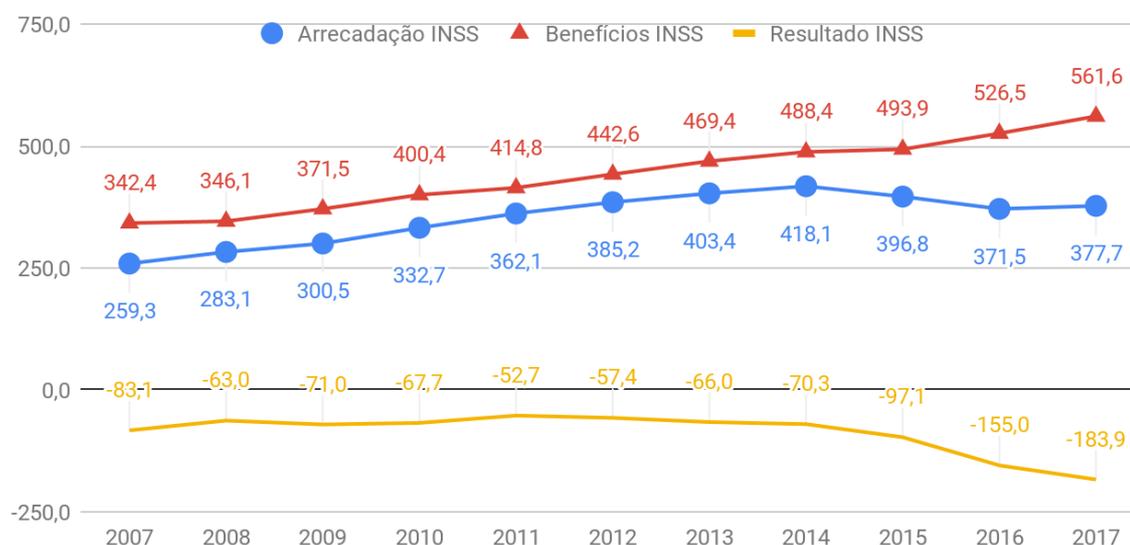
	<b>Bilhões</b>			
Despesa Total	1.242	19,71%	1.326	19,83%
<b>Obrigatórias</b>	<b>945</b>	<b>15,00%</b>	<b>1.022</b>	<b>15,28%</b>
INSS	508	8,06%	562	8,40%
Pessoal (Salários e Encargos Sociais)	258	4,09%	284	4,25%
Outras Obrigatórias	179	2,84%	175	2,62%
Abono e Seguro Desemprego	56	0,89%	57	0,85%
Subsídios	52	0,83%	49	0,73%
LOAS e RMV	49	0,78%	51	0,76%
Demais Obrigatórias	22	0,35%	18	0,27%
<b>Discricionárias Incomprimíveis</b>	<b>148</b>	<b>2,35%</b>	<b>153</b>	<b>2,29%</b>
Saúde	100	1,59%	105	1,57%
Educação	48	0,76%	48	0,72%
<b>Demais Discricionárias</b>	<b>149</b>	<b>2,36%</b>	<b>152</b>	<b>2,27%</b>
Demais Ministérios (Exceto Desenvolvimento Social)	62	0,98%	68	1,02%
PAC	42	0,67%	36	0,54%
Desenvolvimento Social (Inclui despesas do Bolsa Família)	32	0,51%	34	0,51%
Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público	13	0,21%	14	0,21%

Fonte: Giambiagi, F.; Almeida Jr., Mansueto. Retomada do Crescimento: Diagnóstico e Propostas. Elsevier, 2017. Página 31.

O montante despendido apenas com INSS entre dezembro e janeiro de 2017 foi de 562 bilhões de reais, valor que representa 41% de toda a despesa pública da União e ainda 6,7% superior ao montante despendido em 2016, em termos reais. Se considerarmos ainda os salários dos servidores públicos federais e as despesas assistenciais do LOAS e RMV, chegamos a incríveis 66% do orçamento federal. Podemos ver também que outras despesas essenciais estão sendo comprimidas por este aumento nas despesas obrigatórias<sup>10</sup>, como por exemplo as despesas com saúde e educação que diminuíram como percentual do PIB entre 2016 e 2017. Tal fato corrobora a tese exposta anteriormente de que o problema fiscal brasileiro é decorrente das atuais regras para concessão de benefícios, e o combate à corrupção e o aumento da eficiência administrativa não alteram esta dinâmica de gastos.

<sup>10</sup> As despesas obrigatórias, previstas em lei, incluem o pagamento de aposentadorias, pensões, salários de servidores e benefícios assistenciais, entre outros. Já as despesas obrigatórias não comprimíveis são áreas do Orçamento (saúde e educação) que recebem, obrigatoriamente, um percentual fixo das receitas.

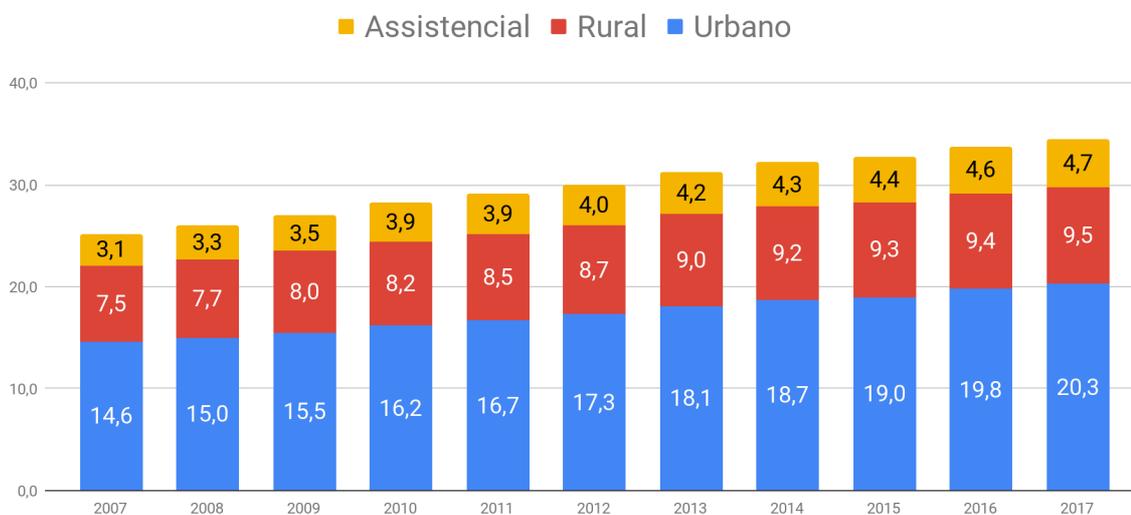
Gráfico 4 - Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Resultado Previdenciário Acumulado de Janeiro a Dezembro (2007 a 2017) – Em R\$ Bilhões de dezembro/2017 (INPC)



Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV. Elaboração própria.

Pode-se observar pelo gráfico 4 que até o ano de 2014 a trajetória crescente do gasto previdenciário era acompanhada de perto pelo crescimento da receita com benefícios, passando uma falsa impressão de que o desequilíbrio no sistema é passageiro, e que com a retomada da atividade econômica os déficits recordes registrados nos últimos anos voltariam aos patamares históricos. Veremos na seção 3.3.3 que o ritmo acelerado de crescimento das receitas previdenciárias se deu devido a circunstâncias pontuais durante a primeira década deste século, enquanto o aumento nas despesas foi estrutural, devido às mudanças demográficas, à política de valorização do salário mínimo e ao conjunto de regras de concessão de benefícios. O número de benefícios concedidos, por exemplo, saltou de 25,2 milhões em 2007 para 34,5 milhões em 2017, um aumento de 37% em 11 anos, quando a população cresceu apenas 12,8% no mesmo período, de acordo com o IBGE.

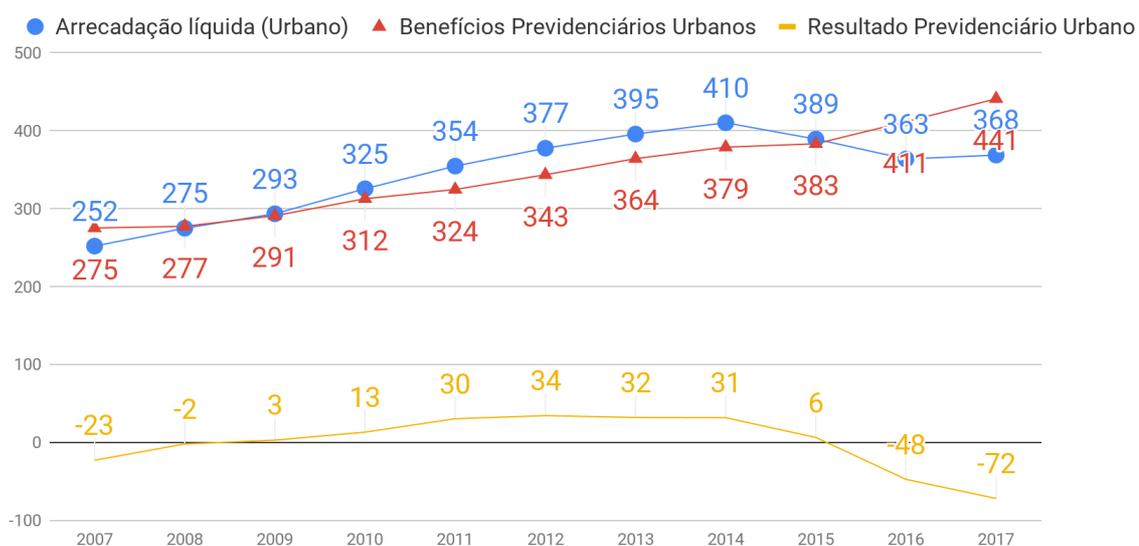
Gráfico 5 - Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social (em milhões de benefícios - 2007 a 2017)



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS.

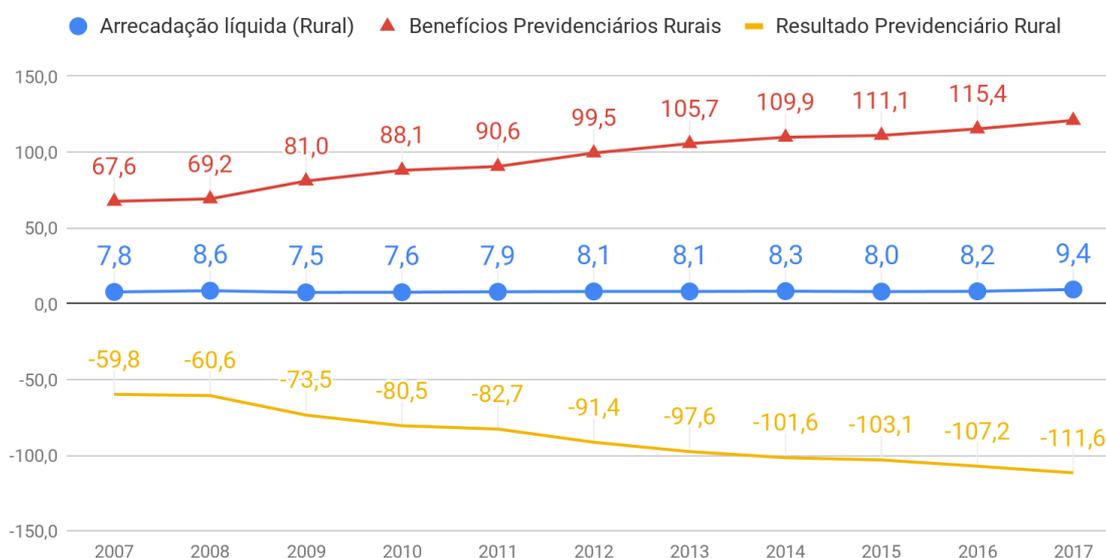
Há ainda o argumento de que o déficit do INSS é majoritariamente causado pelas aposentadorias rurais em comparação às urbanas. Com a decomposição do resultado previdenciário entre urbano e rural nos gráficos 6 e 7, fica evidente que tal diagnóstico é correto.

Gráfico 6 - Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Resultado Previdenciário – URBANO; Acumulado de Janeiro a Dezembro (2007 a 2017) – Em R\$ Bilhões de Dezembro/2017 (INPC)



Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV. Elaboração própria.

Gráfico 7 - Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios e Resultado Previdenciário – RURAL; Acumulado de Janeiro a Dezembro (2007 a 2017) – Em R\$ Bilhões de dezembro/2017 (INPC)



Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV. Elaboração própria.

Tal constatação, no entanto, em nada altera o argumento anterior, de que a trajetória de aumento da arrecadação na década passada era circunstancial, enquanto a trajetória do gasto é estrutural. A tabela 7 reforça mais uma vez este ponto, mostrando que o ritmo de crescimento da receita previdenciária era 91% maior do que o ritmo de crescimento econômico em meados da década passada, e mesmo antes do início da recessão, no início desta década, já era 23% mais lento que o mesmo.

**Tabela 7 - Média de crescimento real da receita previdenciária e do PIB**

	Média de crescimento real (%)		
	2005-2008	2011-2013	2014-2016
Receita Previdenciária	8,8%	2,3%	-3,4%
PIB	4,6%	3,0%	-2,3%

Fontes: STN e IBGE

Também fica evidente que o sistema previdenciário rural possui nível contributivo baixíssimo, se assemelhando muito a um programa assistencial, e a vinculação do benefício previdenciário ao salário mínimo foi o principal fator que levou

o déficit de R\$59 bilhões de reais em 2007 para mais de R\$111 bilhões em 2017, um aumento de 87% em termos reais. O número de beneficiários se elevou em apenas 27% no mesmo período. Veremos este tema mais a fundo na seção 3.3.4.

O ponto central deste trabalho é mostrar que a trajetória do gasto previdenciário caminha para estrangular cada vez mais o orçamento público, principalmente em um cenário de carga tributária próxima dos limites razoáveis<sup>11</sup>, alto endividamento público<sup>12</sup> e à restrição constitucional a aumentos reais do gasto público aprovada em 2016<sup>13</sup>. O resultado, caso nada se faça a respeito, poderá ser apenas um: o sucateamento dos já deficientes serviços públicos, como saúde, segurança e educação. Na próxima seção analisaremos o impacto das mudanças demográficas sobre esta dinâmica de gastos.

### 3.3.2 O fator demográfico em perspectiva

De acordo com Giambiagi e Tafner (2010), ao longo do século 20 o mundo passou por uma transição demográfica resultante de três acontecimentos em especial: (1) forte elevação inicial da taxa de fecundidade após a segunda guerra mundial que se prolongou por duas décadas; (2) elevada redução da taxa de mortalidade entre os segmentos mais velhos da sociedade; e (3) contínua queda da taxa de fecundidade a partir de meados da década de 1970.

O resultado foi um progressivo envelhecimento da população, dado que em um extremo os idosos se tornaram mais representativos na pirâmide populacional e por outro lado a queda na taxa de natalidade tornou cada vez menor a renovação da população.

---

<sup>11</sup> A carga tributária bruta brasileira se encontra próxima dos 32% do PIB, cerca de 50% superior à média regional (22,9%) e muito próxima à média dos países desenvolvidos (34,3%). (OCDE, 2017)

<sup>12</sup> De acordo com o Ministério da Fazenda, a dívida pública bruta brasileira atingiu, ao final de 2016, o patamar de 68,7% do PIB, muito acima da média latino-americana (37,6%).

<sup>13</sup> A PEC 55/2016 determinou, que, a partir de 2018, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No anexo 1 deste trabalho encontra-se a simulação das despesas do governo sob a vigência do teto de gastos realizada em Giambiagi e Almeida Jr. (2017), que mostra que se a despesa previdenciária se elevar a um ritmo de 2,5% anualmente, os gastos com saúde e educação e saúde se mantiverem no patamar atual, e a despesa com pessoal se reduzir ao ritmo de 1% a.a, será necessária ainda uma redução de 2,9% ao ano nas demais despesas para que seja cumprido o teto constitucional.

**Tabela 8 - Taxa média anual de crescimento demográfico por década (%)**

Ano	Mundo	África	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	Oceania
1950 - 1960	1,76	2,26	1,79	1,02	2,05	2,79	2,27
1960 - 1970	2,01	2,53	2,28	0,83	1,75	2,69	2,11
1970 - 1980	1,84	2,71	2,06	0,55	1,46	2,38	1,60
1980 - 1990	1,72	2,81	1,87	0,39	1,33	2,07	1,61
1990 - 2000	1,43	2,45	1,50	0,11	1,37	1,61	1,45
2000 - 2010	1,18	2,33	1,15	-0,04	1,07	1,33	1,42
2010 - 2020	1,05	2,16	0,97	-0,12	1,01	1,08	1,20
2020 - 2030	0,85	1,93	0,69	-0,25	0,89	0,82	0,96
2030 - 2040	0,67	1,75	0,46	-0,35	0,74	0,58	0,72
2040 - 2050	0,53	1,56	0,27	-0,45	0,64	0,34	0,54

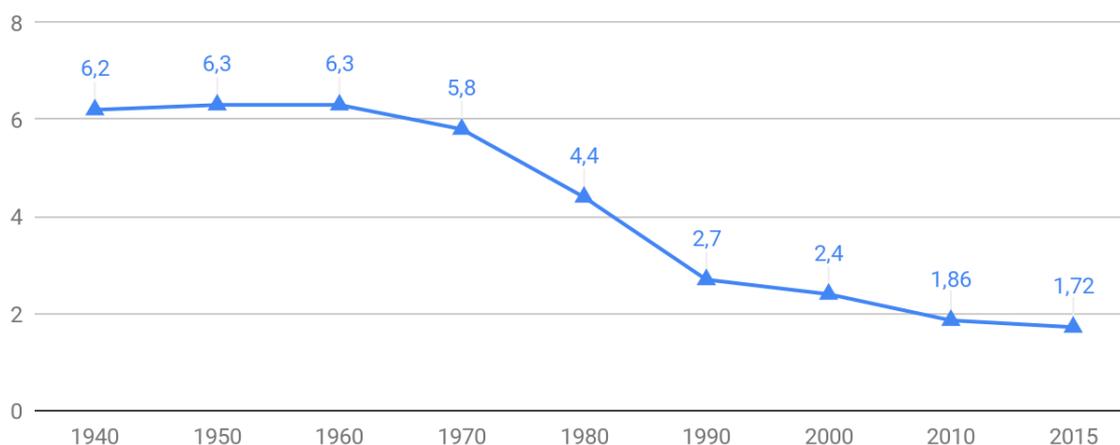
Fonte: Giambiagi, F.; Tafner, Paulo. Demografia: a ameaça invisível. Elsevier, 2010. Página 85. Retirado de ONU (2008)

Fica absolutamente cristalino, observando-se a tabela 8, que há uma queda generalizada na taxa de crescimento demográfico global. Já na primeira década do século 21, todos os continentes, com exceção da África, apresentaram taxas de crescimento inferiores a 1,5%, sendo que a Europa já apresentava taxa negativa. É esperado para a década de 2020 a 2030 que todos os continentes, também com exceção da África, tenham taxas inferiores a 1%, fazendo com que a população mundial permaneça praticamente constante (Giambiagi, Tafner, 2010).

No caso brasileiro especificamente, com a acentuada diminuição da mortalidade infantil, da mortalidade adulta e da taxa de fecundidade, passamos a partir da metade do século 20 por um processo demográfico em linha com a tendência global, mas o que chama a atenção é que tal processo se passou em um velocidade acima da média. Em comparação com nossos vizinhos sul-americanos, constata-se que em 1950 tínhamos a segunda maior taxa de crescimento populacional, atrás apenas da Venezuela. Já na presente década, entre 2010 e 2020, as projeções indicam que teremos a segunda menor taxa de crescimento demográfico, apenas superior à taxa de crescimento uruguaia (Giambiagi, Tafner, 2010).

## Gráfico 8 - Taxa de fecundidade no Brasil (1940-2015)

▲ Taxa de fecundidade em número médio de filhos por mulher



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

A queda na taxa de fecundidade tem uma forte relação com aspectos sociais, culturais, científicos e econômicos, como por exemplo o aumento da escolaridade feminina, maior desenvolvimento de métodos contraceptivos e uma maior inserção da mulher no mercado de trabalho. Já a diminuição da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida e de sobrevivência da população está relacionado aos constantes avanços obtidos na área de saúde, assim como ao investimento em saneamento e educação (BRASIL, 2015).

**Tabela 9 - Evolução da Expectativa de sobrevivência no Brasil entre 1930 e 2016**

Idade	1930/40		1970/80		2000		2010		2016	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	39	43	55	60	64	72	70	77	72	79
10	45	48	53	57	58	65	62	69	64	71
20	38	40	45	48	48	55	53	59	54	61
30	31	33	37	40	40	46	44	50	45	51
40	24	26	29	32	31	36	35	40	37	42
50	18	20	22	24	23	27	27	31	28	33
55	16	17	19	21	19	23	23	27	24	28
60	13	14	16	17	16	19	20	23	20	24
65	11	11	13	14	13	15	16	19	17	20

70            8            9            11            11            10            12            13            16            14            16

Fonte: Tábuas de Mortalidade 2016, IBGE. Elaboração própria.

O resultado foi um aumento expressivo da participação do grupo idoso no total da população. A pirâmide etária brasileira vem perdendo nas últimas décadas o formato triangular típico dos países jovens, e caminha rapidamente na direção de assumir um formato trapezoidal. A tabela 10 ilustra de forma clara o problema.

**Tabela 10 - Composição etária da população brasileira (2015-2050)**

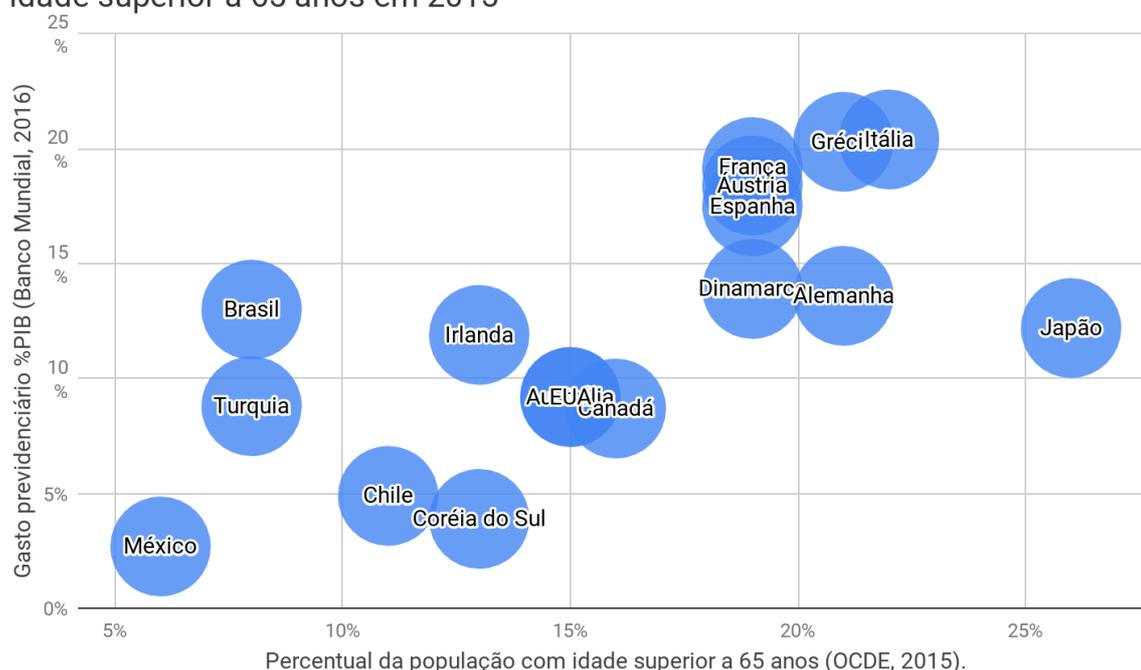
Ano	0 a 14 anos	15 a 59 anos (A)	60 anos ou mais (B)	Total	Razão (A)/(B)
2015	23,2	65,1	11,7	100	5,6
2050	14,1	56,6	29,3	100	1,9

Fonte: Giambiagi, F.; Almeida Jr., Mansueto. Retomada do Crescimento: Diagnóstico e Propostas. Elsevier, 2017. Página 45. Projeção populacional IBGE. Revisão de 2013.

Dito de outro modo, em 1940, de cada 1000 pessoas que atingiam os 65 anos de idade, 259 atingiriam os 80 anos ou mais. Passados setenta e seis anos, em 2016, destas mesmas 1000 pessoas que completaram seus sexagésimos quintos aniversários, 628 completariam os 80 anos. O aumento da longevidade dos brasileiros vem paulatinamente aumentando ao longo do tempo.

O problema se torna ainda mais sério quando constatamos que as despesas previdenciárias brasileiras já se encontram no patamar de 13% do PIB, muito acima da média entre países com estrutura demográfica similar. No gráfico 9 é possível observar que o Brasil, país ainda jovem, já gasta, como percentual do PIB, de forma similar a países já muito mais envelhecidos, como Alemanha, Dinamarca e Japão. Nas próximas seções serão explorados alguns dos fatores que justificam tão elevado padrão de gastos.

Gráfico 9 - Gasto previdenciário (% PIB) em 2016 e Percentual da população com idade superior a 65 anos em 2015



Esta transformação demográfica, aliada à dinâmica de regras previdenciárias que vamos explorar nas próximas seções, se torna uma ameaça à saúde fiscal brasileira. Se não forem realizadas mudanças nestas regras, a despesa previdenciária ocupará cada vez mais espaço no orçamento, comprometendo investimentos em outras áreas essenciais do governo.

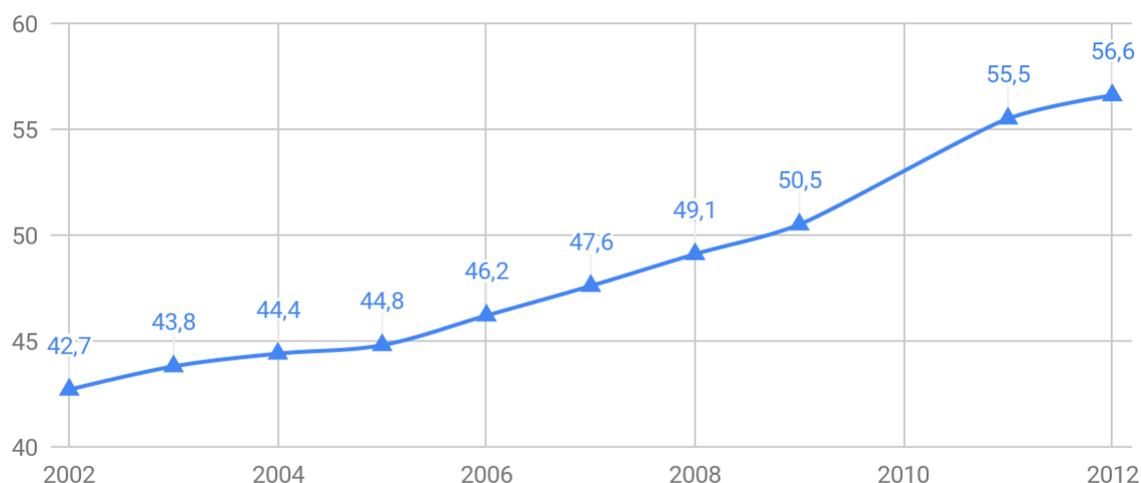
### 3.3.3 Mercado de Trabalho

O Brasil passou por diversas mudanças estruturais nas últimas décadas, e como não poderia deixar de ser, o mercado de trabalho também passou por mudanças importantes. Três são os fatores predominantes relacionados a este que impactam de forma acentuada a previdência, os quais vamos explorar a seguir.

Primeiramente, observa-se nas últimas décadas uma tendência de redução da participação dos salários no total da produção, especialmente no setor industrial, no qual a participação do mercado formal é mais expressiva, pela introdução de tecnologias intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra. Soma-se a isto a queda de participação da indústria em favor dos setores de comércio e serviços, setores estes com elevado grau de informalidade (NAJBERG, IKEDA, 1999). Por outro lado, o grande movimento de formalização pelo qual passou o Brasil durante a década

de 2000 ajudou a compensar este efeito, turbinando as receitas previdenciárias e ajudando a manter o déficit sobre controle até meados da década atual. É evidente que tal movimento estava fadado a esgotar-se tão logo o nível de formalização do mercado de trabalho se estabilizasse.

**Gráfico 10 - Evolução da taxa de formalidade total (%) entre 2002 e 2012**



Fonte: Krein e Manzano. Notas sobre a formalização, estudo de caso: Brasil (2014).

Em segundo lugar, também é uma tendência no mercado de trabalho formas alternativas de remuneração. Constata-se ser cada vez mais comum remunerar o trabalhador com um menor salário fixo e algum tipo de remuneração variável, como bônus ou participação nos lucros, sem que haja, sobre estes últimos, contribuição previdenciária tanto do empregado quanto do empregador (NAJBERG, IKEDA, 1999).

Por último, e mais importante, a participação das mulheres no mercado de trabalho vem se elevando consistentemente, o que sem dúvida é algo a ser celebrado. No entanto, por terem as mulheres regras de aposentadoria mais brandas, este fenômeno impacta diretamente o resultado previdenciário (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

A esperança de vida das mulheres não apenas é maior do que a do homem, mas a diferença cresce ao passo que cresce a renda per capita, pelo menos até certo limite de renda, como podemos na tabela 11.

---

**Tabela 11 - Esperança de vida ao nascer, segundo quartis de renda per capita (2008)**

---

<b>Esperança de vida ao nascer</b>			
<b>Distribuição por quartis de renda per capita</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Diferença</b>
1º Quartil (51 países)	54,5	57,5	3,0
2º Quartil (42 países)	63,6	68,5	4,9
3º Quartil (46 países)	67,9	73,8	6,0
4º Quartil (47 países)	75,3	80,6	5,3
Média Geral	65,1	69,8	4,8

Fonte: Giambiagi, F.; Tafner, Paulo. Demografia: a ameaça invisível. Elsevier, 2010. Página 106. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. World Population Prospects: The 2008 Revision.

Os autores regrediram a diferença de esperança de vida ao nascer entre homens e mulheres contra o logaritmo do PIB per capita em uma amostra com 186 países. Os dados sugerem que o crescimento econômico tem efeitos diferentes na expectativa de vida de homens e mulheres: ao passo que as nações se tornam mais desenvolvidas, as mulheres são inicialmente mais beneficiadas, elevando rapidamente sua expectativa de vida, o que ocorre bem mais tarde – e com mais crescimento econômico – com os homens. De fato, quando analisamos as tábuas de mortalidade do IBGE, a diferença aumentou principalmente entre os grupos etários que representam o Brasil de 40 ou 50 anos atrás, quando o país iniciou um ciclo de crescimento econômico que elevou de forma contundente a renda per capita nacional.

**Tabela 12 - Diferença de esperança de vida entre mulheres e homens (2000,2008,2016)**

<b>Ano</b>	<b>0 ano</b>	<b>20 anos</b>	<b>40 anos</b>	<b>60 anos</b>	<b>70 anos</b>
2000	7,7	6,8	4,7	2,9	1,9
2008	7,6	6,8	5,0	3,2	2,2
2016	7,2	6,7	5,1	3,7	2,7

Fonte: IBGE. Tábuas de Mortalidade, 2016. Elaboração própria.

O Brasil se encontra, atualmente, próximo ao ponto máximo da diferença entre a expectativa de vida de homens e mulheres, o que sugere uma tendência de estabilização e futura redução desta diferença. No entanto, como podemos ver na tabela 12, apenas entre 2000 e 2016, a diferença na expectativa de vida aos 60 anos, idade crítica para a previdência, elevou-se de 2,9 para 3,7 anos (27,58% de aumento). Ainda que o fator previdenciário tenha captado, em parte, esse efeito, o sistema

previdenciário brasileiro continua permitindo aposentadorias em idades precoces, para ambos os sexos, mas principalmente para as mulheres (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

Os homens passam em média 23 anos recebendo aposentadoria, enquanto as mulheres 29 anos. Contudo, o benefício previdenciário para as mulheres pode ser ainda maior. Como são as principais beneficiárias de pensões (88% das pensões são a elas concedidas) e como a legislação brasileira permite o acúmulo de benefícios (28% das pensionistas também recebem aposentadoria) e, ainda, como as mulheres sobrevivem, em média, mais do que o homem, o resultado é que terminam por receber, em média e consideradas as pensões, o equivalente a 31 anos de benefícios (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

Não é a intenção deste autor argumentar contra a diferenciação entre homens e mulheres nos critérios de aposentadoria. É evidente que existem questões sociais envolvidas. As mulheres trabalham, em média, 7,5 horas a mais que os homens por semana devido à dupla jornada, que inclui tarefas domésticas e trabalho remunerado<sup>14</sup>. É absolutamente justo, portanto, que haja uma diferenciação de critério, desde que feita de forma responsável. A idade de aposentadoria dos homens deve subsidiar a idade feminina, de forma que o sistema como um todo mantenha o equilíbrio atuarial.

O fato é que a conquista feminina do mercado de trabalho exerce pressão sobre o sistema, já que com critérios mais favoráveis, elas ocupam cada vez mais espaço dentro da previdência. As regras de concessão de benefícios – tanto para homens quanto para mulheres - referem-se a um Brasil de meio século atrás, quando a expectativa de vida era muita baixa. A presunção de dependência econômica da mulher para a concessão automática e sem restrições do benefício da pensão também retrata um país no qual as mulheres tinham baixa instrução, não trabalhavam e não tinham, portanto, possibilidade de sobreviver na ausência do marido (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010). O Brasil, no entanto, mudou. Em 1995, 23% dos domicílios tinham mulheres como pessoas de referência. Vinte anos depois, esse número chegou a 40% (IPEA,2017).

---

<sup>14</sup> IPEA, Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2015. Brasília, 2017.

### 3.3.4 A Lei Orgânica de Assistência Social e o Salário Mínimo: estamos combatendo a miséria?

A presente seção buscará avaliar o impacto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e da política de valorização real no salário mínimo. Qual é a relação do salário mínimo com a Seguridade Social? Será que as políticas assistenciais brasileiras são eficazes na redução da miséria? São estas as perguntas que tentaremos responder.

A LOAS, lei 8.742 de 1993, instituiu o amparo assistencial para todo e qualquer cidadão, brasileiro ou naturalizado, qual seja idoso maior de 65 anos ou portador de necessidades especiais, o qual a renda per capita familiar mensal seja inferior a um quarto do salário mínimo. O valor do benefício, conhecido como Benefício de Prestação Continuada (BPC), é de um salário mínimo. Antes de mais nada, para que não se desvie do campo da ciência, é de absoluta importância reconhecer o impacto do BPC sobre o nível de pobreza dos beneficiários:

“O reconhecimento de que o BPC retira muitos idosos da pobreza é fundamental, uma vez que, na defesa das denominadas, genericamente, “políticas sociais”, entre as quais o aumento do salário mínimo, os defensores do *status quo* alegam, contra qualquer mudança das políticas, que, se não fosse o benefício assistencial, haveria milhões de indivíduos que cairiam na miséria. No discurso político, essa linha de argumentação passa a impressão de que há quem, no debate, defenda extinguir o benefício da LOAS, o que não passa de uma típica “lenda urbana” da disputa ideológica.” (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010)

Caso extinto o benefício, 51,7% dos beneficiários passariam a ser pobres, e 36,1% se tornariam extremamente pobres, o que demonstra que o programa está bem focalizado (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010). Dito isto, o que se questiona não é a existência do benefício, mas a eficácia dos aumentos contínuos em seu valor real. Boa focalização não significa que o valor dos benefícios também esteja satisfatoriamente focalizado, como veremos a seguir.

É razoável a hipótese de que os trabalhadores que atualmente recebem um salário mínimo, sem instrução ou perspectivas de melhores salários, sejam os futuros candidatos a beneficiários do BPC. Estes trabalhadores, de maneira geral, se aposentam por idade com o benefício de um salário mínimo, aos 65 anos, caso tenham contribuído por ao menos 15 anos para a previdência. No entanto, com os mesmos 65 anos, qualquer idoso, mesmo que nunca tenha contribuído, é elegível ao

mesmo benefício via BPC. Uma anedota encontrada em Giambiagi e Tafner (2010) ilustra o ponto:

*“(...) Carlos Braga, casado com Miriam, e Otoni Santos, casado com Solange. Ambos os casais vivem com muitas dificuldades, pois tanto Carlos quanto Otoni têm baixa qualificação. Carlos permanece oscilando entre a formalidade e a informalidade, mas lutou a vida inteira para contribuir para a Previdência Social. Otoni vive as mesmas dificuldades, mas não acredita na previdência – acha tudo errado e afirma que a “Previdência só tem ladrão”, “que o governo rouba o povo”. Ele jamais contribuiu. Suas mulheres, além de cuidarem da casa e dos filhos – cada casal tem dois -, fazem bicos e conseguem eventualmente alguma renda. Jamais contribuíram ou se inscreveram no INSS.*

*Aos 65 anos, Carlos se aposenta. No mesmo ano e com a mesma idade, Otoni requer o benefício da LOAS. Vamos admitir que as mulheres sejam três anos mais novas do que eles. A essa altura, os filhos de um e de outro casal não moram mais com eles. São adultos e tem vida própria.*

*Três anos mais tarde, Solange, esposa de Otoni, vai ao posto do INSS e descobre que pode pedir uma LOAS para si, apesar de seu marido receber um salário mínimo e a renda familiar ser, de fato, ½ salário mínimo. Porém, como o benefício assistencial não entra no cômputo da renda per capita, ela está habilitada a receber o benefício.*

*Ela conta para Miriam, esposa de Carlos, que vai ao INSS. Ao chegar lá, descobre que não está habilitada a receber o benefício. Isso porque seu marido recebe aposentadoria. A diferença é que o benefício previdenciário – a aposentadoria de Carlos – entra na conta da renda per capita, enquanto a LOAS não entra. Ela poderá receber um benefício de pensão apenas quando ele faltar. Se ele falecer aos 81 anos, ela terá 78.*

*Ambos os casais são igualmente pobres. Ambos lutaram a vida inteira para criar e sustentar a família. Um contribuiu; outro, não. Quem contribuiu não pode receber a LOAS. Quem não contribuiu pode. Onde está a justiça social dessa regra?*

*Carlos vai ao posto do INSS, argumenta, discute (...) como é possível que os amigos recebam, sem nunca ter contribuído para a Previdência, o dobro do que ele e Miriam recebem depois de terem contribuído por tantos anos? Chateado, Carlos volta para casa num ônibus lotado, não consegue lugar para sentar, o calor é insuportável e ele não é mais um garoto. O ônibus começa a andar – aos solavancos – e ele ouve ao fundo o trecho de uma velha canção: Que país é esse?”*

*(Giambiagi, Tafner, 2010, pg 135-136)*

Como a situação acima nos mostra, para um trabalhador de baixa qualificação, é absolutamente racional não contribuir para a previdência, já que o benefício assistencial é equiparado ao salário mínimo. De fato, podemos ver na tabela abaixo que a incidência de não contribuição é consideravelmente maior para a faixa de renda de até 1,2 salário mínimo.

**Tabela 13 - Incidência de contribuição e não contribuição segundo faixas de rendimento em SM (2008)**

Faixa de Rendimento	% contribuição	% não contribuição
até 1,2 SM	56,4%	43,6%
De 1,21 a 1,99 SM	72,1%	27,9%

De 2 a 2,99 SM	73,6%	26,4%
De 3 a 4,99 SM	76,6%	23,4%
De 5 a 6,99 SM	82,3%	17,7%
De 7 a 9,99 SM	77,5%	22,5%
10 ou mais SM	84,5%	15,5%
Média 1,21 ou mais SM	74,2%	25,8%
Média 2 ou mais SM	75,9%	24,1%

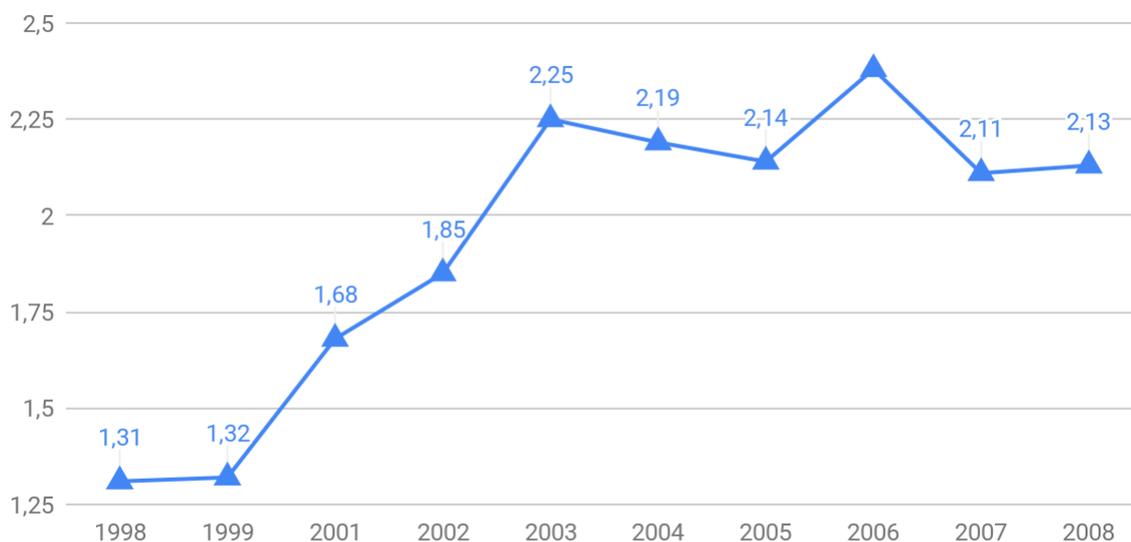
---

Fonte: Giambiagi, F.; Tafner, Paulo. Demografia: a ameaça invisível. Elsevier, 2010. Página 131. Pnad/2008 do IBGE.

A Constituição de 1988 determinou a equiparação entre o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais e o salário mínimo. O argumento básico de quem defende tal dispositivo legal é que este seria o valor que erradicaria a pobreza. E os que se posicionam a favor dos recorrentes aumentos reais ao salário mínimo alegam que este objetiva aumentar o padrão de vida dos mais pobres. Vamos ver a seguir que este raciocínio não resiste à frieza dos números.

Utilizando os dados da PNAD, podemos observar claramente que o aumento do valor do salário mínimo se deu em ritmo muito mais acelerado do que a renda média dos 20% mais pobres do país. Em 1998 o salário mínimo era 31% maior do que a renda média dos 20% mais pobres, e em 2008 era mais que o dobro. Esse dado sugere que a política de aumento do salário mínimo não atinge – ou atinge muito pouco – a camada mais desprotegida da sociedade brasileira.

Gráfico 11 - Relação entre o salário mínimo e a renda dos 20% mais pobres



Fonte: Giambiagi, F.; Tafner, Paulo. Demografia: a ameaça invisível. Elsevier, 2010. Página 77.

O dado a seguir é surpreendente: dentre os que recebem o benefício, previdenciário ou assistencial, de um salário mínimo, apenas 1,1% está entre os 10% mais pobres do país. Mais surpreendente ainda, 4,4% dos que recebem o benefício estão entre os 10% mais ricos, quatro vezes mais.

**Tabela 14 - Distribuição dos aposentados e pensionistas com rendimento igual a um salário mínimo, por décimo da distribuição de renda per capita: Pnad 2015 (%)**

Décimos	%
Primeiro	1,1
Segundo	4,1
Terceiro	8,9
Quarto	8,8
Quinto	8,2
Sexto	31,0
Sétimo	10,7
Oitavo	11,4
Nono	11,4
Décimo	4,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>
Primeiro ao terceiro	14,1

Primeiro ao quinto	31,1
Oitavo ao décimo	27,2

Fonte: Giambiagi, F.; Almeida Jr., Mansueto. Retomada do Crescimento: Diagnóstico e Propostas. Elsevier, 2017. Página 64.

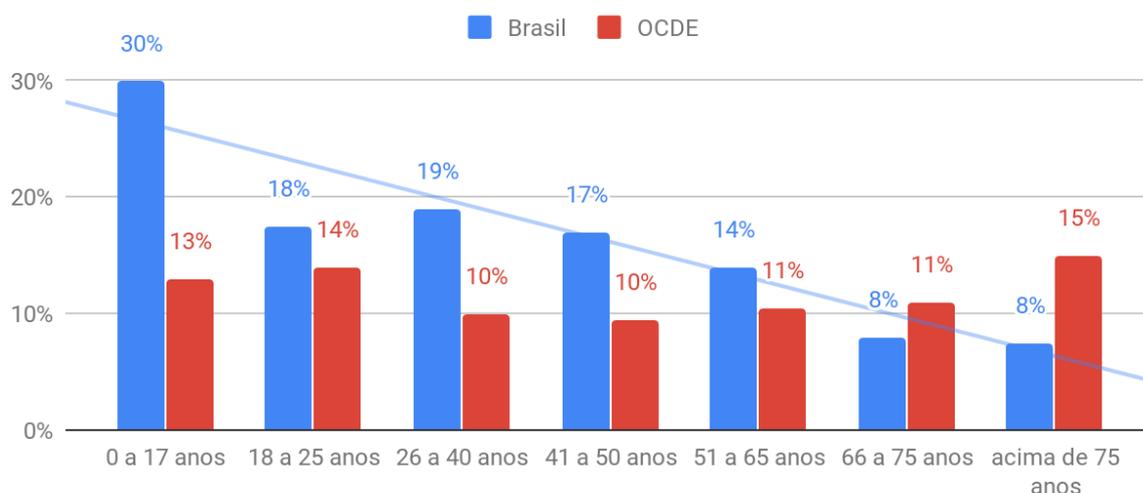
A tabela 14 corrobora o argumento anterior, de que a política de salário mínimo possui baixíssima penetração na camada mais pobre da população brasileira. A conclusão natural é a de que a política de valorização do salário mínimo se tornou, de certa forma, vítima do próprio sucesso. Ela fazia sentido quando foi concebida, no início da década passada, e o valor do salário mínimo era ainda muito baixo em relação à renda nacional (GIAMBIAGI, 2015).

Quando atentamos para a desigualdade regional de renda no Brasil, o problema se torna ainda mais evidente. Enquanto na média nacional o salário mínimo era 213% da renda dos 20% mais pobres em 2008, na região norte a disparidade se eleva para 284%, e no Nordeste para incríveis 441% (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

Faz sentido, então, indexar o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais ao salário mínimo, valorizando-o ano após ano acima da inflação? O argumento comum é que a indexação serve para reduzir a pobreza entre os idosos, uma vez que estes não teriam como suprir suas necessidades de renda, dada a incapacidade laboral. Este argumento é uma meia verdade.

O contraponto foi feito por Ricardo P. Barros e Mirela Carvalho (2006) e Paulo Tafner (2007), onde mostraram ser possível reduzir parte das transferências para os idosos e deslocar esse recurso para os efetivamente mais pobres, sem que nenhum idoso entre no grupo dos mais pobres, mas reduzindo em mais de oito pontos percentuais o nível de pobreza entre crianças e jovens. Políticas como o Bolsa Família, voltadas para reduzir a pobreza na infância, seriam, segundo os autores, mais eficazes, dado que há maior concentração de pobreza entre os mais jovens do que entre os idosos. O gráfico 12 ilustra tal argumento, mostrando que nos países da OCDE a pobreza é muito mais bem distribuída entre as diferentes faixas etárias.

Gráfico 12 - Percentual de indivíduos abaixo da linha de pobreza por faixa etária (OCDE e Brasil)



Fonte: OCDE (2015)

O objetivo desta argumentação não é descaracterizar o salário mínimo como instrumento de redução da pobreza, mas trazer a noção do efeito marginal da política de aumentos reais no mesmo. Para quem tem fome, um prato de comida é crucial para a sobrevivência, mas o segundo e o terceiro pratos não tem o mesmo valor. Os aumentos no piso previdenciário têm uma lógica semelhante, já que o salário mínimo é equivalente à renda do quarto decil da distribuição de renda nacional, e, portanto, seu efeito sobre a pobreza está praticamente esgotado. Logo, manter a indexação terá como consequência apenas elevar os gastos previdenciários, pressionar as contas públicas e transferir ganhos para segmentos da população que já estão distantes da linha de pobreza (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

A recuperação do salário mínimo, que teve seu poder de compra corroído nas décadas de 1970 e 1980, foi uma política importante e efetiva na redução da pobreza nas últimas três décadas. No entanto, com a indexação constitucional dos benefícios previdenciários, os efeitos indiretos da política foram contraproducentes e já estão criando sérias limitações de ordem fiscal.

A solução mais razoável seria a desvinculação dos pisos previdenciário e assistencial ao salário mínimo, no entanto, a sociedade teme que a desvinculação possa corroer, ao longo do tempo, o valor real dos benefícios. Manter a vinculação, mas estabelecer uma política mais conservadora no reajuste do salário mínimo

parece, então, a solução mais sensata e politicamente viável (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

### 3.4 O mito da previdência superavitária

No que tange ao problema previdenciário, alguns grupos influentes beneficiados pelo atual sistema buscam conturbar o debate público, de forma a mascarar seus privilégios. A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – ANFIP, no dia 5 de dezembro de 2016, publicou um vídeo<sup>15</sup> em que se posiciona contrária à reforma da previdência, que na verdade seria superavitária. O caso foi emblemático, uma vez que se trata de um grupo da sociedade civil que, com o salário inicial de carreira estabelecido em R\$20.123,53, se encontra no topo da pirâmide de distribuição de renda nacional. Os auditores fiscais da receita federal recebem da previdência muito mais do que a ela contribuem. No extremo oposto, os mais de 37 milhões de trabalhadores informais país afora – predominantemente negros na base da distribuição de renda - são obrigados por meio de elevada carga tributária a sustentar o déficit de um sistema que não os paga um centavo e ainda dificulta seu ingresso no mercado de trabalho formal. Estes são os brasileiros sem voz, sem sindicato. Os esquecidos no debate público brasileiro.

Como é possível que, mesmo com tudo o que foi discutido até aqui, alguém possa afirmar que não há déficit na previdência brasileira? O objetivo desta seção é desmistificar o debate e explorar as raízes de tal confusão.

Dentre os que defendem a tese de que a previdência é superavitária, podemos destacar como argumento principal a ideia, já mencionada, de que a Previdência faz parte, assim como a Assistência Social e a Saúde, do que a Constituição chama de “Seguridade Social”. A Seguridade Social, no que vamos chamar de tese “constitucionalista”, tem outras fontes de financiamento além das contribuições ao sistema previdenciário, como por exemplo o COFINS e a CSLL. O argumento pode ser muito bem compreendido nos relatos encontrados em Gentil (2006):

“Inicialmente é necessário considerar que os números utilizados para avaliar a situação financeira da Previdência são normalmente enganosos e alarmistas. Divulga-se, por exemplo, com base em fontes oficiais, que o déficit previdenciário, em 2004, foi de R\$ 32 bilhões. Entretanto, o que vem sendo chamado de déficit da Previdência é, na verdade, o **saldo previdenciário**, ou seja, a soma (parcial) de

---

<sup>15</sup> [https://www.anfip.org.br/noticia.php?id\\_noticia=21174](https://www.anfip.org.br/noticia.php?id_noticia=21174)

algumas das receitas, como as contribuições ao INSS e outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas dos benefícios previdenciários e das transferências a terceiros. Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência, conforme autoriza a Constituição, deixando de computar recursos significativos, provenientes da COFINS, CPMF e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. O resultado disso é um déficit que não é real. Se for computada, a totalidade das fontes de recursos da Previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal e custeio, bem como outros gastos não-previdenciários, o resultado apurado será um *superávit* de R\$ 8,26 bilhões em 2004. Esse superávit, denominado **superávit operacional**, que é uma informação favorável e distinta daquelas divulgadas para a sociedade – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é propagada para a população como sendo o *verdadeiro* resultado da Previdência Social. Surpreendente qualquer cidadão comum a constatação de que sobram recursos financeiros do Regime Geral de Previdência Social e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar esse sistema, em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda. ” (GENTIL, 2006)

A base deste raciocínio é a apresentação oficial das contas do governo central, que computa por um lado o Tesouro (e o Banco Central) e, por outro, o INSS. De acordo com a tese constitucionalista encontrada em Gentil (2006), esta forma de apresentação dos números não é compatível com a Constituição, e só se poderia analisar as contas do RGPS dentro do contexto mais amplo da Seguridade Social, que por sua vez seria superavitária.

Giambiagi e Tafner (2010) argumentam que não é possível analisar separadamente as contas da Seguridade Social, pois é evidente que a previdência social é um subconjunto da Seguridade Social que tem dinâmica própria, e, quando analisado o Orçamento Geral da União como um todo, a tese “constitucionalista” de que a previdência é superavitária beira o surrealismo. A tabela abaixo ilustra a questão.

**Tabela 15 - Saldo do orçamento previdenciário / Saldo da Seguridade Social**

Saldo do Orçamento Previdenciário		
Receitas	Despesas	Resultado
Contribuições previdenciárias	Benefícios previdenciários	Déficit

Saldo do Orçamento de Seguridade Social		
Receitas	Despesas	Resultado
Contribuições previdenciárias; COFINS; PIS; Outros impostos	Benefícios Previdenciários; Benefícios Assistenciais; Custeio do SUS; Outros Benefícios	Superávit

Fonte: Elaboração própria

O ponto central, é bom lembrar, é de que as mudanças demográficas e do mercado de trabalho estão pressionando a previdência de tal forma que pouco importa se o resultado financeiro do que globalmente se convém chamar de orçamento da seguridade social é positivo ou negativo. A questão é que a proporção do PIB despendida com o pagamento de benefícios previdenciários caminha para drenar cada vez mais recursos das outras áreas essenciais do governo, conforme já evidenciado.

De forma complementar, podemos, ainda, contrapor o argumento constitucionalista com outro, análogo a este. A Emenda Constitucional número 20, de 1998, teve o cuidado de mudar a redação do artigo 201 da Constituição Federal, transcrito a seguir:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**, e atenderá, nos termos da lei (...) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (BRASIL, 1988, grifo deste autor)

O art. 201, referente à seção III (da Previdência Social), capítulo II (da Seguridade Social), determina de forma cristalina que o regime geral da previdência social deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Assim, parece evidente que a Constituição diferencia o que é previdência – que deve respeitar princípios atuariais – das outras rubricas da seguridade social. Se torna, portanto, mais difícil ainda argumentar que o déficit do RGPS deve ser analisado

apenas em conjunto com o orçamento global das rubricas previdência, saúde e assistência.

Se a situação fosse inversa, leia-se, o SUS estivesse deficitário e a previdência equilibrada, ninguém pensaria ser razoável que se aumentassem as contribuições previdenciárias para financiar dito déficit na saúde. Por que, então, seria razoável retirar recursos da saúde e da assistência social para financiar os crescentes déficits de um sistema previdenciário que transfere renda para grupos que se encontram em setores médios e altos da distribuição de renda brasileira?

Paralelamente, existe outra corrente argumentativa que defende que grandes devedores da previdência não seriam cobrados pelo governo, e que esta dívida, apenas, seria suficiente para cobrir o déficit<sup>16</sup>. Este argumento é puramente falso.

Segundo dados de fevereiro de 2017 da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão responsável pela cobrança das dívidas previdenciárias, dos R\$433 bilhões inscritos na dívida ativa previdenciária, R\$251 bilhões são créditos de remota recuperação, ou seja, dívidas de empresas falidas, inativas ou sem patrimônio. Outros R\$52 bilhões já estão devidamente negociados e parcelados, e, portanto, restam R\$130 bilhões em cobrança com potencial de recuperação.

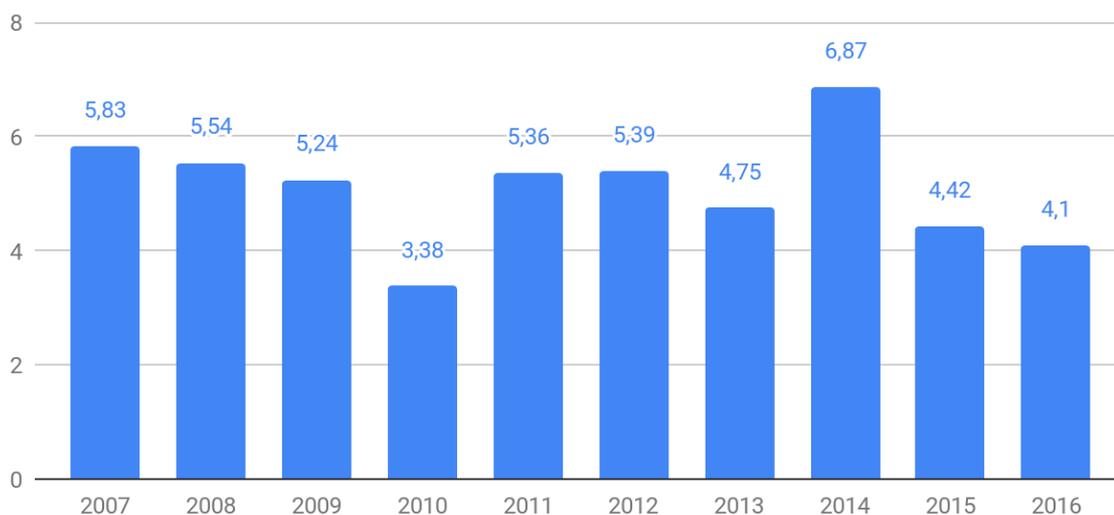
Há um custo elevado para que a PGFN promova execuções fiscais, com tempo de tramitação médio de quase 10 anos e chance de recuperação do valor integral de 25,8%.<sup>17</sup> Mesmo que, hipoteticamente, todo o estoque de recurso fosse recuperado ainda este ano, seria suficiente para cobrir apenas cerca de 70% do déficit do RGPS em 2017. Feito isto, não haveria mais recursos para cobrir o déficit em 2018. Como já mostrado exaustivamente, o problema da previdência é de fluxo, não de estoque.

---

<sup>16</sup> No anexo 2 encontra-se uma análise mais detalhada sobre as dez empresas com maiores dívidas previdenciárias.

<sup>17</sup> IPEA, Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – novembro de 2011.

Gráfico 13 - Cobrança da Dívida Ativa previdenciária pela PGFN (R\$Bilhões de 2016)



Fonte: PGFN. Elaboração própria.

Por último, é importante mencionar a confusão a respeito da DRU (Desvinculação de Receitas da União). O Orçamento Geral da União é composto de duas partes: o orçamento da seguridade social, que como já mencionado contempla a Previdência, a Assistência Social e a Saúde; e o orçamento fiscal, que engloba todas as demais rubricas do Governo Federal (educação, segurança, cultura, etc.).

No início da década de 1990, ao encontro da Constituição recém promulgada, foram criadas as contribuições sociais vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social. Como já vimos nos capítulos anteriores, a demografia amplamente favorável da década de 1990 fez com que, por um bom tempo, o INSS tivesse superávits financeiros, e, mesmo quando passou a ser deficitário, as contribuições sociais mencionadas acima faziam com que o orçamento global da seguridade social fosse positivo. Em 1994, foi aprovada uma emenda constitucional desvinculando parte destas receitas e permitindo o seu uso para custear despesas do orçamento fiscal. Segundo Gentil (2006):

*“O que se verificou nesta pesquisa, e certamente será uma das principais conclusões a ser apresentada, é que uma magnitude significativa das receitas que se destinam à saúde, assistência social e previdência é desviada para ser utilizada no pagamento de despesas financeiras com juros e em outras despesas correntes do orçamento fiscal. É importante enfatizar que o desvio de recursos da seguridade social supera o que foi legalmente autorizado pelo mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Este mecanismo permite ao governo desvincular apenas 20% das receitas de contribuições sociais para usar em outros gastos, mas o que*

*vem ocorrendo é uma desvinculação superior ao limite legalmente permitido. O superávit da seguridade tem servido aos propósitos da política fiscal, firmemente voltada para a geração de superávits primários em escala crescente. O problema do déficit fiscal, portanto, não está nos gastos excessivos da seguridade social, mas no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública.” (GENTIL, 2006)*

A crítica acima é válida, dado que os dispositivos legais devem ser sempre respeitados<sup>18</sup>. Como se pode inferir, o governo federal utilizava, nas décadas de 1990 e 2000, parte do orçamento da seguridade social para outros fins - a política de estabilização monetária, por exemplo - que julgava prioritários.

No entanto, com a evolução do déficit no RGPS, o que se tem hoje é justamente o contrário: o governo, segundo dados da Secretaria do Tesouro e da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, transferiu em 2016 R\$91,7 bilhões do orçamento da seguridade para o orçamento fiscal via DRU, mas também transferiu R\$258,6 bilhões – R\$166,9 bilhões a mais – do orçamento fiscal para o orçamento da seguridade. O mecanismo da DRU, portanto, não mais retira recursos do orçamento da seguridade, tendo se tornado apenas um instrumento para ajustes mensais no orçamento.

#### **4. Conclusão**

Se por um lado este estudo mostra que a seguridade social compreende um conjunto extenso de regras inter-relacionadas de complexa análise, por outro também foi possível mostrar que o sistema previdenciário brasileiro é extremamente frágil e não está preparado para enfrentar as mudanças demográficas que batem à porta. Como evidenciado, a despesa previdenciária brasileira já é da ordem de 13% do PIB nacional, superior à de países de demografia muito mais avançada como Japão e Irlanda.

Esta despesa tão elevada decorre principalmente da estrutura complexa de regras previdenciárias que muitas vezes beiram o surrealismo. Dentre estas destacam-se: (1) a vinculação do piso assistencial ao salário mínimo, e a política de valorização real do mesmo. Esta política, em certa medida, se mostrou refém do seu próprio sucesso, ela fazia sentido em um contexto de salário mínimo muito baixo em relação à renda nacional, mas há anos deixou de ter efeito prático como mecanismo

---

<sup>18</sup> A autora, no entanto, não expõe no artigo exatamente como ou quando foi desrespeitado o limite legal de 20%

de alívio da pobreza; (2) ausência de idade mínima para o requerimento do benefício, permitindo aposentadorias por tempo de contribuição em idades extremamente precoces; (3) regras extremamente benevolentes para a concessão de pensões por morte, permitindo inclusive o acúmulo de diversos benefícios<sup>19</sup>.

Estes desequilíbrios se tornam alarmantes em face das mudanças demográficas pelas quais o país está passando. De acordo com a projeção populacional do IBGE, em 2050 o país terá apenas 1,9 adultos em idade de trabalho para cada idoso de 60 anos ou mais. Em 2015 esta razão era de 5,6 adultos por idoso.

Como vimos, a agenda de reformas foi abandonada nos últimos anos, mas estas transformações demográficas não podem continuar sendo negligenciadas. No entanto, tomar as decisões necessárias envolve custos muito bem definidos no curto prazo em oposição a benefícios de longo prazo diluídos no tempo. De forma análoga, não fazer nada se torna politicamente muito atraente, dado que os custos da inação política também só serão percebidos no futuro.

*"(...)governar um país, elaborar projetos, conceber programas, implantar políticas é um processo coletivo. Insisto no conceito: processo. Lendo os jornais e revistas, assistindo à TV, conversando nos botequins e pontos de ônibus, nas antessalas de ministérios, nos corredores do Congresso e mesmo no governo, espera-se, implora-se às vezes, por um ato, um gesto heroico, enfim, qualquer coisa que solucione logo as aflições do povo, ou os interesses de algum grupo. Estes últimos talvez possam ser atendidos num rompante. Os interesses de um povo, não. Dependem de ação continuada que mude práticas, mentalidades, estruturas. Não por acaso as reformas são tão difíceis. Nem por outra razão quem deseja mudar de verdade as coisas, para propiciar ao país um horizonte de maior bem-estar e progresso, às vezes se sente só."*

(Fernando Henrique Cardoso em *A arte da*

*Política*, 2006)

Realizar uma reforma satisfatória no sistema previdenciário passa por resgatar os três princípios básicos delineados na introdução deste trabalho, revertendo a trajetória do déficit e abrindo espaço fiscal para que investimentos em outras áreas essenciais possam ser realizados pelo governo brasileiro nos próximos anos.

---

<sup>19</sup> Um caso extremo, mas não muito incomum, é o de uma pessoa do sexo feminino que tenha sido contribuinte durante vários anos e, por circunstâncias da vida, tenha ficado viúva e casado novamente. Se, anos depois, o segundo marido vier a falecer, ela chegará aos 70 anos com três benefícios: a sua própria aposentadoria e duas pensões (Giambiagi, Tafner, 2010).

## REFERÊNCIAS

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Reforma Previdenciária, cedo ou tarde**. Capítulo 15 em: *Propostas para o Governo 2015/2018*. Ed. Elsevier, 2014

LASSALVY, L. **On the Role of the State in Pension Plans and How Best to Achieve It**. National University of Singapore, Julho 2011.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Impactos da Seguridade Social: Alguns Aspectos Conceituais**. IPEA, Texto para discussão número 379, Agosto de 1995.

FELDSTEIN, M. Social Security induced retirement, and aggregate capital accumulation. **Journal of Political Economy**, v.82, p.630-642, June 1974.

BARRO, R.J. The impact of social security on private saving. Washington: **American Enterprise Institute**, 1978.

EATWELL, John. **Anatomia da Crise da Previdência**. Econômica, v. 4, n. 2, p.177-191. 2002.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IKEDA, Marcelo; NAJBERG, Sheila. **Previdência no Brasil: Desafios e Limites**. Out. 1999.

SAMUELSON, P. A. **An exact consumption model of interest with or without the social covariance of money**. *Journal of Political Economy*, v.66, n.6, p.467-482, 1958.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas teoria e prática no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

QUEISSER, M. (1998). **Pension reform: lessons from Latin America**. *Policy Brief*, n. 15. Paris: OECD Development Centre.

OLIVEIRA, Francisco E. B., BELTRÃO, Kaizô Iwakami e FERREIRA, Mônica Guerra. **Reforma Da Previdência**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Serviço Editorial, Texto para discussão nº 508, 1997.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**, Editora Campus, 2000.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. M. F. **(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

MALLOY, J. M. **A política da previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

COHN, A. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1980.

OLIVEIRA, F. et al. **Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira**. Em: A Previdência Social e a Reforma Constitucional. Brasília: MPS/CEPAL, 1993.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: Na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: ed. Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

BRASIL. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**, Brasília,DF.

BRASIL. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**, Brasília,DF.

BRASIL. Emenda Constitucional 20, de 15 de Dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências**. Brasília, DF.

BRASIL. Emenda Constitucional 41, de 19 de Dezembro de 2003. **Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências..** Brasília, DF.

BRASIL. Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999. **Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.,** Brasília,DF.

BRASIL. Lei 13.183, de 4 de novembro de 2015. **Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, (...) estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado**, Brasília,DF.

BRASIL. Lei 13.135, de 17 de junho de 2015. **Altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, no 10.876, de 2 de junho de 2004, no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências.,** Brasília,DF.

SACHS, J. (1998). **Notes on the transition to a privatized pension system**. Apresentado em The Global Social Security Crisis An EDI-HIID Work- shop. July, mimeo.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho e VIEIRA, Solange Pinheiro. **Reforma da Previdência no Brasil: A Nova Regra de Cálculo dos Benefícios**. Informe da Previdência Social - Artigo Número 11. Volume 11, Novembro de 1999.

TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fábio (organizadores). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro, Ipea, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio e TAFNER, Paulo, **Demografia: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Elsevier – Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de novembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**, Brasília,DF.

PACHECO FILHO, Calino. **Previdência do Servidor: a reforma e o déficit. Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p.45-51, jul. 2006.

GIAMBIAGI, Fábio e ALMEIDA JR., Mansueto F. de, **Retomada do Crescimento: Diagnósticos e Propostas**. Elsevier – Rio de Janeiro, 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook Database**. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2015**. Brasília, 2017.

GIAMBIAGI, Fábio. **Capitalismo: modo de usar**, 2º ed., Editora Campus, 2015.

BARROS, Ricardo P. e CARVALHO, Mirela. **A efetividade do salário mínimo como instrumento para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil**. Em: Uma Agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza. Rio de Janeiro. Ipea, 2006.

TAFNER, Paulo. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria**. Mar/2007. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira**. Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

## ANEXO A

**Anexo A - Simulação de despesas do governo central sob a vigência da Emenda Constitucional 95/2016**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Despesa Total (R\$ Bilhões)<sup>1</sup></b>	<b>1.326</b>	<b>1.329</b>	<b>1.332</b>	<b>1.335</b>	<b>1.338</b>	<b>1.342</b>	<b>1.345</b>	<b>1.348</b>	<b>1.348</b>	<b>1.348</b>
INSS	562	576	591	606	621	636	652	668	685	702
Pessoal (Salários e encargos sociais)	284	281	279	276	273	271	268	265	263	260
Saúde e Educação	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153
Demais	327	318	310	310	292	282	272	262	248	233
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
<b>Despesa Total (%PIB)</b>	<b>19,8%</b>	<b>19,3%</b>	<b>18,7%</b>	<b>18,2%</b>	<b>17,6%</b>	<b>17,1%</b>	<b>16,6%</b>	<b>16,2%</b>	<b>15,8%</b>	<b>15,4%</b>
INSS	8,4%	8,4%	8,3%	8,2%	8,2%	8,1%	8,1%	8,0%	8,0%	8,0%
Pessoal (Salários e encargos sociais)	4,2%	4,1%	3,9%	3,8%	3,6%	3,5%	3,3%	3,2%	3,1%	3,0%
Saúde e Educação	2,3%	2,2%	2,1%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%
Demais	4,9%	4,6%	4,4%	4,1%	3,8%	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%	2,7%
Dívida Bruta (%PIB)	76,8%	81,0%	83,7%	85,0%	84,8%	83,1%	80,3%	77,4%	73,8%	69,6%

<sup>1</sup> R\$ Bilhões a preços de 2017. As simulações foram feitas estimando a inflação futura menor que a passada até 2024, e portanto ocorre crescimento real das despesas. Quando a inflação passa a ser estável a partir de 2024, as despesas se tornam constantes.

Hipótese: PIB acelera até 2,5% e converge para 2% em 2026; IPCA converge para 3% em 2026; gasto previdenciário cresce 2,5% em termos reais ao ano; Salários crescem 1% menos do que a inflação. Juro real médio de 4,4% no período. Deflator do PIB cresce 0,7p.p acima do IPCA todos os anos, metade do crescimento da média histórica 1997-2015.

Fonte: Giambiagi, F.; Almeida Jr., Mansueto. Retomada do Crescimento: Diagnóstico e Propostas. Elsevier, 2017. Página 36. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE.

## ANEXO B

**Anexo B - Dez empresas com maior dívida previdenciária em 2016 (excluídas as falidas ou em recuperação judicial)**

<b>Razão Social</b>	<b>Valor Total da Dívida Previdenciária</b>	<b>Passível de cobrança</b>	<b>Parcelado, Em negociação, Com garantia ou Suspenso judicialmente</b>
	R\$		R\$
JBS S/A	2.395.293.113	R\$ 121.172.746	2.274.120.368
	R\$		R\$
Associação Educacional Luterana do Brasil	1.782.516.015	-	1.782.516.015
	R\$	R\$	
Marfrig Global Foods	1.163.486.538	1.005.961.148	R\$ 157.525.390
Instituto Presbiteriano Mackenzie	R\$ 789.139.385	-	R\$ 789.139.385
Fundação Universidade de Caxias do Sul	R\$ 747.653.558	-	R\$ 747.653.558
Empresa União Cascavel de Transportes	R\$ 606.136.627	R\$ 595.987.569	R\$ 10.149.058
Caixa Econômica Federal	R\$ 589.298.633	R\$ 55.778	R\$ 589.242.855
Associação Sulina de Crédito e Assistência	R\$ 575.037.322	R\$ 173.298.212	R\$ 401.739.110
Banco Bradesco S.A	R\$ 574.983.686	-	R\$ 574.983.686
Marchesan Implementos e Máquinas Agrícolas	R\$ 552.157.232	R\$ 497.099.353	R\$ 55.057.879
	R\$	R\$	R\$
<b>Total</b>	<b>9.775.702.109</b>	<b>2.393.574.806</b>	<b>7.382.127.304</b>
% do Total	100%	24,5%	75,5%

Fonte: PGFN. Elaboração própria.