



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
CURSO DE ECONOMIA

YSLANY RODRIGUES DA SILVA

**O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE DUAS VISÕES METODOLÓGICAS DIFERENTES.**

Caruaru
2018

YSLANY RODRIGUES DA SILVA

**O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE DUAS VISÕES METODOLÓGICAS DIFERENTES.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro de Ciências Econômicas, na Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Área de Concentração: Previdência Social.

Orientador: Prof^o. Dr. Leandro Willer Pereira Coimbra

Caruaru
2018

Catálogo na fonte:
Bibliotecária – Simone Xavier - CRB/4 - 1242

S586d Silva, Yslany Rodrigues da.
O déficit previdenciário brasileiro: uma análise comparativa entre duas visões metodológicas diferentes. / Yslany Rodrigues da Silva. – 2018.
54 f. il. : 30 cm.

Orientador: Leandro Willer Pereira Coimbra.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA, Economia, 2018.
Inclui Referências.

1. Previdência social. 2. Déficit. 3. Reforma previdenciária - Brasil. 4. Mercado de trabalho. I. Coimbra, Leandro Willer Pereira (Orientador). II. Título.

CDD 330 (23. ed.)

UFPE (CAA 2018-327)

YSLANY RODRIGUES DA SILVA

**O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE DUAS VISÕES METODOLÓGICAS DIFERENTES.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro de Ciências Econômicas, na Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: 17/12/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^o. Dr. Leandro Willer Pereira Coimbra (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a. Dr.^a Ana Paula Sobreira Bezerra (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a. Dr.^a. Rosa Kato (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

“Sei em quem acreditei”. (2 Tm, 2:12).

AGRADECIMENTOS

Ao Alfa e Ômega, ao Princípio e Fim! Agradeço ao meu Deus, por me encorajar mesmo em dias difíceis, por toda sabedoria, e por sempre iluminar a minha mente com teu doce Espírito Santo.

Aos meus familiares, em especial a minha Mãe, por ser essa fonte de inspiração de força, coragem e fé; a minha querida Vó por todo carinho e apoio durante todos esses anos, e as minhas irmãs Isabela, Ivanilma e Mariana, amo vocês!

Aos meus amigos de curso, Aline Marques, Ana Clarice, Andreia, Guilherme, Layane, Lívia, Rafaela Isabela, Rafaela Silva, Roger e Sivanildo, por toda ajuda, compreensão e por ter compartilhado tantos momentos bons.

Ao meu Orientador, Professor Doutor Leandro Coimbra por toda paciência, dedicação e ensinamentos, o meu, muito obrigado!

À Universidade Federal de Pernambuco, e o corpo docente do Curso de Ciências Econômicas, por todos serviços prestados e conhecimentos repassados.

Aos meus patrões, por me deixar fazer do ambiente de trabalho, um ambiente também de estudo, muito obrigado, vocês também fazem parte dessa conquista.

Enfim, obrigado a todos que fizeram parte dessa caminhada árdua, difícil, mas que valeu a pena.

RESUMO

A Previdência Social é considerada uma política pública, pois é uma forma de proteção social quando o indivíduo perde sua capacidade de trabalho. No entanto, o Governo Federal vem apresentando há algum tempo, notícias que afirmam resultados negativos no custeio da Previdência. Nesse sentido, o objetivo do trabalho é analisar por meio de dados e por um estudo sob análise descritiva, dois métodos que se divergem no que concerne o déficit previdenciário. Por um lado, os que se definem por “não reformistas”, que defendem a ideia de que não existe um saldo negativo na Previdência, ao contrário, os “reformistas”, mostram que “existe” desequilíbrio nas contas públicas, e que estes estão ligados à alguns entraves, como o envelhecimento populacional e fatores ligados ao mercado de trabalho. Por isso, fez-se necessário uma análise entre os anos de 2008 a 2017 e uma demonstração da evolução populacional, de 1980, 2010 e 2060. Como resultado, constatou-se que mesmo existindo opiniões divergentes acerca de um mesmo assunto, foi possível observar que ambas foram cruciais para sinalizar os problemas previdenciário.

Palavras-chave: Previdência Social. Déficit Previdenciário. Reforma Previdenciária. Mercado de Trabalho. Dinâmica Demográfica.

ABSTRAT

Social Security is considered a public policy, since it is a form of social protection when the individual loses his capacity to work. However, the Federal Government has been presenting for some time, news that affirm negative results in the cost of Social Security. In this sense, the objective of the paper is to analyze, through data and a study under descriptive analysis, two methods that differ in what concerns the social security deficit. On the one hand, what is defined by "non-reformists", claim the existence of the deficit, on the contrary, the "reformists" show that "there is" an imbalance in public accounts, and that these are linked to some obstacles such as aging population and labor market factors. An analysis of the years 2008 to 2016 and a demonstration of the population evolution of 1980, 2010 and 2060 was therefore necessary. As a result, it was found that even if there were divergent opinions on the same subject, it was possible to note that both were crucial to signal the pension problems.

Keywords: Social Security. Social Security deficits. Social Security Reform. Job market.

Demographic Dynamics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-Total de Gastos e Arrecadação Previdenciárias do INSS 2008 a 2017.....	33
Figura 2-Razão de Dependência 2010-2060.....	41
Figura 3- Pirâmide populacional no período de 1980.....	42
Figura 4- Pirâmide populacional no período de 2010.....	42
Figura 5- Pirâmide de projeção populacional no período de 2060.....	43
Figura 6-Benefícios Previdenciários 2008-2017.....	44
Figura7- Índice de Envelhecimento 2010-2016.....	45

LISTA DE SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões.
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.
CONFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado.
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Crédito e Direitos de Natureza Financeira.
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.
CSS	Contribuição Social para a Saúde.
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.
DRU	Desvinculação das Receitas da União.
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador.
FNPS	Fórum Nacional da Previdência Social.
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
JBS-	José Batista Sobrinho
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social.
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social.
MPS	Ministério da Previdência Social.
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
OIT	Organização Internacional do Trabalho.
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.
PEC	Proposta de Emenda Constitucional.
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.
PIB	Produto Interno Bruto.
PIS	Programa de Interação Social.
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal.
RGPS	Regime Geral da Previdência Social.
RJU	Regime Jurídico Único.
RPC	Regime de Previdência Complementar.

RPPS Regime Próprio de Previdência Social.
TCU Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	OBJETIVOS	14
1.1.1	Objetivo Geral.....	14
1.1.2	Objetivo Específico	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1.	Breve histórico da Previdência Social	16
2.1.1	Tipos de Benefícios Previdenciário	19
2.1.2	As Reformas	20
2.1.2.1	As Reformas de FHC.....	20
2.1.2.2	A reforma de Lula	22
2.2	Previdência social no âmbito do mercado de trabalho	24
2.2.1	Informalidade	25
2.2.2	Desemprego	26
3	METODOLOGIA	27
4	DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO SOB UMA PERSPECTIVA NÃO-REFORMISTA	28
4.1	Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).....	31
4.1.1	Poder Executivo	32
4.1.2.	Tribunal de Contas da União (TCU)	34
4.1.3	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP)	35
4.1.4	Recomendações: O que propõe a CPI?	36
5	DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO SOB UMA PERSPECTIVA REFORMISTA	38
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social é um direito previsto pela Constituição de 1988, tem por objetivo garantir renda às pessoas que apresentam perda na sua capacidade laboral

A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão. (Previdência Social, 2013).

Desde 1930, que o Sistema Previdenciário é considerado umas das políticas públicas mais importantes introduzida no Brasil, no sentido de assegurar renda para os trabalhadores que perdiam sua capacidade laboral.

Dessa forma, e conforme o artigo nº 201 da Carta Magna, os benefícios compreendem os pagamentos feitos pela Previdência a seus segurados, quando há perda relacionada a situações, como: doença, invalidez, idade avançada, proteção à maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão para aqueles dependentes dos segurados de baixa renda e proteção ao trabalhador caso encontre em situação de desemprego involuntário.

Dentro desse cenário, as discussões sobre a Previdência vêm sendo discutidas em todo o mundo. Por essa razão, o trabalho delimita-se a análise do custeio previdenciário, principalmente no que se refere aos problemas de déficits. Para tanto, apresentam-se as duas linhas de pensamentos metodológicos divergentes. A primeira consiste em retratar um cenário deficitário na previdência e chamar-se-á de “reformista”, a segunda linha de pensamento, considerada “não reformistas”, apresentam um caráter “conservador”, defendendo a “não existência do déficit”.

Com base nesse contexto, ao coletar dados e informações chegou-se ao propósito de responder ao seguinte problema de pesquisa: Diante das incertezas surgidas no âmbito social e econômico, e com base nos métodos utilizados, tornam-se plausíveis os argumentos dos “não reformistas” e “reformista” sobre o Déficit Previdenciário”?

O que intitulou e incentivou esse trabalho foram as várias pesquisas encontradas sobre esse mesmo tema, que em vários ângulos mostraram concepções diferentes do assunto. Dessa forma, faz-se necessário expandir o debate tendo como objetivo a comparação das duas linhas de pensamento que defendem ou contradizem o déficit previdenciário, numa perspectiva também de mercado de trabalho e demografia, utilizando o método de análise descritiva e um

conjunto de dados extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O trabalho está organizado em cinco seções incluindo essa introdução, seguida dos objetivos geral e específico. Na segunda seção, será apresentado o referencial teórico através do histórico da Previdência, além de abordar aspectos como as reformas ocorridas nos governos de FHC e Lula e a Previdência numa análise de mercado de trabalho. Na terceira seção aborda-se a metodologia e em seguida as devidas conclusões.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo do trabalho é fazer uma análise comparativa entre duas visões diferentes sobre o déficit previdenciário brasileiro, destacando os principais argumentos que levaram os autores às devidas conclusões.

1.1.2 Objetivo Específico

- Mostrar sob uma análise descritiva os principais pontos que levaram cada autor a construir um método diferente sobre o déficit;
- Verificar os dados da dinâmica previdenciária ao longo dos anos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Não há dúvida de que a Previdência Social constitui um papel importante na sociedade e que vem dando passos significativos no que se refere aos avanços institucionais. No entanto, isso não quer dizer que ela não precisa passar por ajustes no curto, médio ou longo prazo, pois é composta por um sistema Inter geracional e necessita mostrar-se viável ao longo do tempo (RANGEL et. al, 2009).

Conforme aponta o Governo Federal há algum tempo as notícias demonstram resultados negativos no custeio da Previdência Social, ou, mais precisamente, que ela se encontra deficitária. Segundo esse mesmo órgão, a tendência é um quadro de agravamento ao longo do tempo, isso porque alguns fatores influenciam nesse resultado, como a taxa de envelhecimento elevada, ligada ao aumento na expectativa de vida, oscilações no mercado de trabalho, entre outros aspectos.

Considerando a taxa de envelhecimento populacional, Tafner (2003) aponta que ao longo do tempo se terá mais pessoas em idade inativa no país, enquanto o número de pessoas em idade ativa se reduz, ou seja, haverá uma demanda crescente por benefícios, o que resultará em maiores despesas para a seguridade social.

O aumento do ritmo de crescimento no número de beneficiários e no valor real dos benefícios ocasionou o surgimento do déficit no ano de 1995, conforme observou Dantas (2009). Além disso, o aumento de direitos por ocasião da Constituição Federal de 1988, impondo regras mais “generosas” sobre as aposentadorias, propiciou aumento das despesas com benefícios sendo que a receita não acompanhava esse ritmo e o resultado foi encontrado pela crise do sistema de saúde pública que a Previdência deixou de financiar (GIAMBIAGI, 2000).

Nesse mesmo ano de 1995, teve início o debate sobre reformar o sistema. O objetivo era reduzir privilégios do sistema público a fim de recuperar o vínculo contributivo, no entanto, este projeto não obteve êxito. Com o passar do tempo, o governo começou a apresentar dados que demonstrava cada vez mais o agravamento do déficit, e o caminho aprovado para reduzir esse problema foi reajustar o sistema de repartição simples, e somente em 1998 o projeto foi aprovado com intuito de reduzir essa tendência de crescimento deficitário (DANTAS, 2009).

Mas, 9 anos depois, como constatou Dantas (2009), em 2007 os benefícios do RGPS (Regime Geral da Previdência Social) chegaram a representar 7,24% do PIB, de forma contrária, a arrecadação de ordem 5,49% do PIB (Produto Interno Bruto), o que ocasionou um déficit correspondente a 1,75% do PIB. Para obter esses resultados, o valor do déficit leva em

consideração os pagamentos de sentenças judiciais, a COMPREV (Compensação Previdenciária), INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e RPPS (Regime Próprio da Previdência Social), tanto de Estado como de Municípios e Renúncias Previdenciárias (Simples Nacional, entidades filantrópicas, microempreendedor individual e exportação do produto rural), (MPS,2018).

Dantas (2009) ainda destaca que no fim desse mesmo ano, cerca de 60,9% dos beneficiários do RGPS recebiam o valor de um salário mínimo, isso porque após o Plano Real houve concessão de ganhos reais do salário mínimo o que ocasionou um crescimento ainda mais significativo do déficit previdenciário.

Recentemente, uma publicação feita no site do DATAPREV do Ministério da Previdência, constatou-se que o déficit, nesse ano 2018 foi aproximadamente de 15,1 bilhões, que corresponde ao valor arrecadado R\$30,4 bilhões, menos as despesas equivalentes a R\$45,5 bilhões.

No entanto, como mostra Dantas (2009, p.23 a 24), mesmo deficitária a Previdência possui um papel muito importante dentro da sociedade

Vale destacar que a Previdência Social, mesmo deficitária, exerce uma função de distribuição de renda por meio de aumentos reais conferidos ao salário mínimo; concede subsídios a atividades beneficentes de assistência social, a micro e pequenas empresas, a trabalhadores domésticos e do campo, a empresas rurais e até atividades desportivas e; faz a transferência de renda da área urbana para a rural.

2.1. Breve histórico da Previdência Social

A origem do Sistema Previdenciário Brasileiro foi marcada a partir da criação da Lei Eloy Chaves (1923), com o objetivo de regularizar os mecanismos previdenciários por meio da chamada “Caixas de Aposentadorias e Pensões” (CAPS). O CAPS, era um tipo de seguro oferecido aos trabalhadores de empresas ferroviárias, quando apresentavam riscos em sua capacidade laboral, ou seja, essas Caixas de Aposentadorias e Pensões serviam muitas vezes, como um apoio que cobria riscos, como: invalidez, velhice e morte (GIAMBIAGI, 2000).

No decorrer dos anos de 1930, o Estado resolveu ampliar o sistema, dividindo por categorias profissionais, originando outras instituições, no qual estava os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS). Mas foi somente em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que os institutos foram ampliados, beneficiando os empregadores autônomos em geral, assim, a década de 1960 e início de 1970 foram marcados por essas aberturas e unificação dos institutos (GIAMBIAGI, 2000).

A ampliação de pessoas que recebiam os benefícios crescia gradativamente conforme a taxa elevada de envelhecimento da população, conseqüentemente isso gerava uma preocupação acerca de como financiar esse avanço na Seguridade Social. Dessa maneira, criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (1974), considerado um marco na evolução da Previdência, com objetivo de conceber políticas previdenciárias, assistência social e de saúde (GIAMBIAGI F., ALÉM C. ,2008).

Outros marcos da história foram a Constituição Federal de 1988, onde se definiu a implantação da cobertura de um Sistema Previdenciário Universal, de forma que se baseava em três pilares: Previdência, Assistência Social e de Saúde. E a reforma de 1990, que começou a ser discutida no início desse mesmo ano, devido ao cenário de crise financeira ocasionada por altas taxas de desemprego, baixo crescimento econômico e aumento do emprego informal, este que resulta numa queda de arrecadação dado uma relação contribuinte/beneficiário. Os principais argumentos para esta reforma, concentravam-se nos direitos adquiridos pela Constituição de 1988 que ocasionaram desequilíbrios no sistema de proteção social e na forma como era dirigido o sistema pois, para alguns especialistas para haver equilíbrio no sistema deveriam passar a responsabilidade para o indivíduo com transição para um sistema de capitalização (MARQUES et. al, 2003).

Sem deixar de destacar a Lei 8.213 de 24 de julho de 1991 que estabeleceu os planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências incida no artigo 33

Art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Art. 2º A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

- I - Universalidade de participação nos planos previdenciários;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- IV - Cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;
- V - Irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;
- VII - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;

VIII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados.

Parágrafo único. A participação referida no inciso VIII deste artigo será efetivada a nível federal, estadual e municipal.

Assim, o financiamento da Seguridade Social passou a ser de responsabilidade da sociedade, com recursos advindo dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além disso, inclui-se empregado e empregadores, tendo uma alíquota incidida sobre a folha salarial (art. 195 da Constituição Federal).

O Sistema Previdenciário é organizado em três diferentes regimes, e estes são considerados independentes entre si. O primeiro, refere-se ao RGPS. Tido como o principal Regime do sistema, suas políticas são elaboradas por meio do Ministério da Previdência Social, executada pelo INSS, este considerado um órgão da autarquia federal responsável por receber as contribuições dos indivíduos. No Regime Próprio dos Servidores Públicos, ou mais precisamente o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), suas políticas são elaboradas também através do MPS, e é um Regime compulsório para o servidor público. Por fim, o Regime de Previdência Complementar (RPC), este considerado facultativo, organizado de forma autônoma ao RGPS (REZENDE, 2001).

No início, o sistema previdenciário adotava um sistema de capitalização, mas passou para o de repartição simples, isso porque o mercado pressionou o sistema na busca de maiores recursos (GIAMBIAGI, 2000). Essencialmente o sistema de capitalização funciona como um seguro de carro, onde o segurado passa pelo risco de ser roubado, porém este seguro o protege do risco. Neste o indivíduo é o próprio responsável por custear sua própria aposentadoria (GIAMBIAGI, 2008).

Já o Regime de Repartição Simples ou PAY as YOU GO, constitui um modelo apresentado no atual sistema do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Conforme Silva (2012), a população ativa é responsável por financiar as aposentadorias da população consideradas inativas, ou seja, os recursos arrecadados nesse sistema são transferidos de maneira inter geracionais e intrageracionais.

Dessa forma, dado um sistema de repartição simples, que se baseia nas relações entre gerações, haverá um equilíbrio financeiro se ambas as partes (contribuinte/beneficiário) se encontram dentro de cenário em que por um lado, o contribuinte esteja engajado no mercado

formal, cumprindo a legislação e esteja em idade ativa. Enquanto os beneficiários já inativos, estejam segurados pelo o que contribuiu ao longo da vida ativa, cumprindo a legislação.

Por isso, muitos países como por exemplo o Chile, adotaram um sistema de capitalização. Em 1981, foi implantado no Chile após uma reforma, o sistema de capitalização, com o objetivo de privatizar a previdência social custeada por meio das finanças públicas, as aposentadorias e pensões de cada indivíduo. Assim, muitos países começaram a se interessar por esse tipo de sistema. Depois do Chile, o Peru foi o primeiro país da América Latina a reformar seu sistema (BARRETO,1997).

No geral, mesmo ambos apresentando riscos, o sistema de capitalização ainda é considerado mais seguro, quando comparado ao de repartição simples.

2.1.1 Tipos de Benefícios Previdenciário

Os benefícios previdenciários do RGPS comportam as aposentadorias, pensões por morte, auxílios, salário-família e o salário-maternidade, como apresenta o Anuário Estatístico da Previdência Social (2016)

- **Aposentadorias:** consistem em pagamentos feitos mensalmente aos dependentes ou segurados, seja pelas causas de tempo de contribuição, idade, invalidez ou trabalho exercido em condições que sejam prejudiciais à saúde.
- **Aposentadoria por tempo de contribuição:** constitui-se em um benefício de prestação continuada, o que significa dizer que quando um indivíduo completa 35 anos de contribuição, no caso do homem, e 30 anos sendo mulher, tendo a soma de idade mais o tempo de contribuição, o valor a receber vai corresponder a 100% do salário de benefício;
- **Aposentadoria por idade:** esta corresponde ao fato de o segurado sendo homem, possui o direito de se aposentar aos 65 anos, enquanto as mulheres, aos 60 anos. No caso de trabalhadores rurais, esse número cai para 60 e 55 anos de idade;
- **Aposentadoria por Invalidez:** aqui acontece um cenário onde, a pessoa receberá o benefício caso esteja em uma situação em que não consiga exercer suas atividades laborais. Não sendo vitalícia, ou seja, para a vida toda, o aposentado por invalidez perderá o benefício, caso volte a exercer suas atividades;
- **Pensão por Morte:** como o próprio nome sugere, o benefício é repassado ao dependente do segurado, quando ele vier a óbito, o tempo de duração desse benefício dependerá dos anos/meses de contribuição;

- **Auxílios:** estes são classificados como auxílio-doença, auxílio-reclusão e auxílio acidente. No caso do auxílio doença é considerado temporário, quando por motivo de doença a pessoa fica incapacitado de exercer suas atividades. No auxílio reclusão devido apenas aos dependentes do segurado do INSS, detento ou recluso, mas que não esteja recebendo nenhuma remuneração da empresa. Por fim, o auxílio acidente que como o nome sugere, após o segurado sofrer algum acidente (lesões), sofre redução da capacidade funcional;
- **Salário-Família:** o salário-família é devido ao segurado empregado, exceto o doméstico, e ao trabalhador avulso, tanto na condição de ativo como na de aposentado por idade ou por invalidez e aos demais aposentados aos 65 anos de idade, se do sexo masculino, e aos 60 anos de idade, se do sexo feminino, ou, ainda, em gozo de auxílio doença, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados, de até 14 anos de idade, ou de qualquer idade se inválido;
- **Salário-Maternidade:** compreende um benefício oferecido apenas às mulheres grávidas. É devido a todas as seguradas da Previdência Social durante 28 (vinte e oito) dias antes do parto e 91 (noventa e um) dias depois, pago diretamente pelo INSS no caso das seguradas trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas, contribuinte individual, especial e facultativa. A Lei nº 10.710, de 05 de agosto de 2003, alterou a Lei nº 8.213/91, restabelecendo o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido à segurada empregada. Não é exigida carência para as seguradas empregada, empregada doméstica e trabalhadora avulsa, sendo exigida a carência de dez contribuições mensais para as seguradas contribuintes individuais e facultativas. A segurada especial deverá comprovar o exercício de atividade rural nos últimos dez meses imediatamente anteriores ao requerimento do benefício, mesmo que de forma descontínua.

Acerca desses benefícios, Miranda (2010) menciona que o INSS exerce uma função difícil no contexto previdenciário, isso porque como exposto, rege uma série de aposentadorias e auxílios e por essa razão adota um corpo técnico de funções distintas, com o objetivo de fiscalizar para que não ocorra fraudes no sistema.

2.1.2 As Reformas

2.1.2.1 As Reformas de FHC

Araújo (2009), afirma que as reformas possuem um papel estabilizador no momento em que as contas previdenciárias encontram-se em desequilíbrio, a partir disso são tomadas decisões acerca do que vai ser implementado numa nova reforma.

Segundo esse mesmo autor, as reformas no governo de FHC foram apresentadas de duas formas. A primeira estava relacionada às mudanças na Constituição, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) N°33/95, que logo após resultou na Emenda Constitucional (EC) n°20, tinha como objetivo alterar os regimes da previdência tanto no setor privado, como dos servidores públicos.

No caso do RGPS, a metodologia empregada pelo tempo de contribuição não foi exigida pela idade mínima para se aposentar, mas ao limite das aposentadorias especiais, na colocação de um teto para o valor dos benefícios e alteração na fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição. Já no RPPS, a reforma exigia um tempo de carência no serviço público para aposentadoria voluntária, associou o tempo de contribuição das aposentadorias com idade mínima e criou a previdência complementar, estabelecendo o mesmo teto para aposentadorias e pensões (ARAÚJO, 2009).

Conforme aponta Giambiagi (2007, p.99), os itens mais importantes da reforma desse governo foram

- No caso dos funcionários públicos, estabeleceu-se a idade mínima de aposentadoria de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, para os novos entrantes, ou seja, para aqueles que vierem a ingressar no mercado de trabalho após a aprovação da emenda;
- E no caso dos trabalhadores regidos pelo regime geral do INSS, ou seja, aqueles que pertenciam ao setor privado e eram contribuintes do citado órgão, a fórmula de cálculo do benefício passaria a ser definida por legislação ordinária, sendo, portanto, “desconstitucionalizada”, uma vez que até então o tema era matéria constitucional.

Os efeitos a curto prazo como menciona Giambiagi (2007), não teriam impacto para aqueles já ingressante no mercado antes da aprovação da emenda, mas as mudanças só se apresentariam as pessoas que ainda fossem entrar no mercado de trabalho.

Quanto a alterações feitas nas fórmulas que calculam os benefícios daqueles pertencentes ao setor privado, o governo de FHC criou o chamado “Fator Previdenciário” que, como menciona Teixeira (2006) surgiu para criar um “abono” àquelas pessoas que preferissem se aposentar mais tarde. No entanto, como afirmam Gonçalves e Ribeiro (2017), o fator serviu como um “reductor” dos benefícios, pois diminuía o valor dos benefícios das pessoas que

optavam por se aposentar mais cedo, o que se tornava desvantajoso para o trabalhador já que para receber 100% do salário benefício, trabalharia por mais tempo, caso contrário, receberia bem menos que isso.

Finalmente e como constataram Nakhodo e Savoia (2008), a reforma de FHC não obteve mudanças significativas no sistema de previdência, apesar de ter conquistado alterações no texto constitucional no que tange à fórmula de cálculo para o RGPS, e Giambiagi (2008, p.307) conclui que mesmo diante de uma situação desfavorável e com a proposta aprovada quase quatro anos depois, o governo queria demonstrar comprometimento com o país, para que não houvesse perda de confiança. Assim usou-se a expressão para resumir o que foi a reforma nesse governo: “muito barulho por quase nada”.

2.1.2.2 A reforma de Lula

Em abril de 2003, Lula enviou ao Congresso Nacional a PEC nº40/03. Nessa ocasião apresentou uma nova etapa para a reforma da previdência, voltado aos regimes de previdência dos trabalhadores do setor público (ARAÚJO, 2009). A justificativa de Lula para implementar esse tipo de reforma apresentou-se de duas formas: por um lado, pela existência de um déficit e por outro, devido aos problemas demográficos de envelhecimento populacional que afetaria diretamente os benefícios (BOSCHETTI, 2003).

Sua aprovação, ao contrário da reforma de FHC deu-se em um curto período e transformou-se na EC nº41. Os principais pontos dessa reforma conforme apresentam Araújo (2009, p.36), foram

- Elimina o direito dos servidores públicos à integralidade;
- Põe fim à paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos;
- Estabelece teto para o valor dos benefícios para os servidores (novos ingressantes) equivalente ao do RGPS;
- Estabelece um redutor para o valor das novas pensões;
- Prevê que o regime de previdência complementar para os servidores será operado por entidades fechadas de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida;
- Introduce a taxaço dos servidores inativos e dos pensionistas, com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressalvado um limite mínimo de isenço.

Ou seja, conforme menciona esse mesmo autor, a reforma serviu como “penalidade” apenas para os servidores públicos, reforçoando a ideia de que a reforma da previdência é uma “Estratégia do setor público abrindo espaço para a acumulacço privada”. E complementa Fattorelli (2013), houve perda de direitos para os trabalhadores, pois a privatizacço levou ao

surgimento do Fundo de Pensão de Natureza Privada (FUNPRESP), com objetivo de limitar as aposentadorias dos servidores públicos até o teto do RGPS.

Além dessa, apresentou-se a Emenda Constitucional nº47, servindo como complemento da EC nº41, onde o objetivo era buscar amenizar as propostas estabelecidas pela EC anterior, principalmente nos pontos de paridade e integralidade, tendo em vista o direito à aposentadoria (SOUZA, 2006).

De forma sucinta e como menciona esse mesmo autor, a Reforma de Lula objetivou “Corrigir distorções apresentadas no modelo, levando a uma igualdade entre os regimes, flexibilização das políticas de recursos humanos, adaptação ao perfil demográfico, a busca de melhorias para os resultados fiscais e a garantia de que as obrigações decorrentes das previsões constitucionais seriam cumpridas em relação ao direito de o servidor público aposentar-se sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o crescimento e desenvolvimento desta Nação”.

Conforme definiu Miranda (2010), as reformas de FHC e Lula foram consideradas “pseudoreformas”, por não gerarem os efeitos desejados e acrescenta Giambiagi (2000), as reformas foram insuficientes para resolver os problemas apresentados na previdência social e, portanto, quase nada foi feito

- i) As regras continuaram permitindo aposentadorias em idades extremamente precoces no caso do INSS, a ponto de no caso das mulheres, por exemplo, a idade em que, na média, as pessoas do sexo feminino se aposentam no Brasil conforme a última informação disponível é ainda de apenas 51 anos;
- ii) Persiste no INSS a ausência de uma exigência de idade mínima, em contraste com as regras da imensa maioria dos países;
- iii) Não houve nenhuma mudança acerca das regras favoráveis a grupos sociais específicos extremamente numerosos, que contam com um diferencial de menos de cinco anos em relação aos demais, como são os casos numericamente muito relevantes, das mulheres e dos aposentados rurais;
- iv) Contrariamente ao que ocorre no resto do mundo, o Brasil continua permitindo que a pensão para o conjugue seja de 100% do benefício original, mesmo para as mulheres jovens sem filhos, o que significa, no limite, que se um idoso, casa com uma moça de 20 anos e no mês seguinte morre, a jovem viúva herdará a pensão que provavelmente carregará por mais de 60 anos, até ela vir a falecer, em que pese o fato de o aporte contributivo ter sido feito por apenas 35 anos (no máximo);
- v) A exigência contributiva para quem se aposenta por idade é de apenas 15 anos, algo muito inferior aos 25 ou 30 anos de muitos países com sistemas previdenciários maduros; e
- vi) As regras continuam a permitir que dois de cada três aposentados- aqueles que ganham o piso previdenciário- recebam aumentos reais significativos

todos os anos, na esteira dos aumentos reais do salário mínimo, enquanto no resto dos países está consolidado o princípio de que as aposentadorias são indexadas ao índice de preços ao consumidor, o que significa que elas não têm perdas reais- mas também não recebem ganhos (GIAMBIAGI, 2000 p. 309).

Por essa razão, o tema ainda consiste nos dias atuais, pois em algum momento e por algum governo se ouvirá falar da necessidade de uma nova reforma (GIAMBIAGI, 2007).

2.2 Previdência social no âmbito do mercado de trabalho

Dado que a receita de contribuição advém das alíquotas inseridas sobre o salário de cada trabalhador, temos que a principal fonte de financiamento para a previdência, é a massa salarial dos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. Por essa razão, faz-se necessário uma análise sobre o comportamento do mercado de trabalho ao longo dos anos.

Para Delgado (2007), analisar a previdência e o mercado de trabalho requer uma atenção maior e, por isso, divide seu ponto de vista em dois importantes aspectos: o primeiro, refere-se ao comportamento dos trabalhadores pois, como se sabe, as condições de trabalho no Brasil são muito diversificadas, havendo uma certa preocupação acerca do salário, jornada de trabalho, contratação e mais o tempo (ano) que um trabalhador passa numa mesma ocupação. O segundo ponto se refere os custos das empresas frente a tais contribuições, pois é delas que saem uma parcela importante para o custeio da previdência

Segundo Filho (2012), o mercado de trabalho é um fator fundamental da arrecadação previdenciária e possui uma correlação positiva com o crescimento da economia, mas isso dependerá de como se encontra o mercado. Até certo ponto isso pode ser verdadeiro, porém, se houver uma vulnerabilidade no mercado (aumento de pessoas sem carteira assinada), essa afirmação não será válida.

Mesmo antes dos anos de 1990 havia uma preocupação acerca desse financiamento da Previdência Social, pois a taxa de desemprego já se encontrava elevada, isto em um cenário internacional, além dos problemas com o sistema que tinha impacto direto sobre a relação contribuintes/beneficiários. Existindo, pois, os fatores externos e internos que influenciam no saldo final da previdência, por um lado, o número de contribuintes, por outro, o mercado de trabalho (TAFNER et al, 2007).

Segundo o IBGE, em algumas regiões metropolitanas, entre os anos de 2002 a 2016, pessoas com idade entre 25 e 49 anos se encontravam desocupadas, o que preocupava ainda mais na razão receita/despesa.

Barbieri (2009), fez uma análise sobre a previdência e o mercado de trabalho em um período de 1995 a 2005 e constatou que na maior parte o desequilíbrio nas contas previdenciárias está ligado ao mercado de trabalho, pois mesmo se elevando o número de benefícios pagos ao longo dos anos, o financiamento baseado na folha salarial é o que ainda dificulta na arrecadação dos benefícios.

Além disso, o aumento do mercado informal fragiliza as contas previdenciárias. Segundo Costa (2010), as dificuldades no mercado de trabalho formal facilitaram o aumento de pessoas que escolhem por exemplo, colocar seu próprio negócio não contribuindo para a previdência e possuindo outro tipo de renda. Por outro lado, se há um aumento de pessoas no mercado formal, isso pode ser considerado um ponto positivo na arrecadação, dado que mais indivíduos estarão contribuindo.

Em uma análise feita no período de oito anos (1991-1998), verificou-se que o número de pessoas empregadas no mercado informal, e se inclui nessa categoria as pessoas que passaram a trabalhar por conta própria, aumentou de 5 pontos percentuais, o que significa um impacto negativo sobre a receita de contribuições (MARQUES; BATICH,1999).

Contudo, a arrecadação das contas previdenciárias dependerá principalmente de como está a situação do mercado de trabalho. Assim tem-se que, do lado da receita, o aumento desta dependerá do aumento de pessoas com carteira assinada, ou seja, pessoas que possuem alguma ocupação, e pelo lado da despesa, o que mais pesa é o cenário demográfico (MARQUES et. al, 2003).

Em virtude dos fatos mencionados sobre o mercado de trabalho, será importante analisar: a informalidade e o desemprego, de forma que se entenda porque fazem parte de todo o contexto já mencionado e principalmente no que concerne o caminho do déficit.

2.2.1 Informalidade

São diversos os conceitos dados à informalidade. A informalidade está ligada ao fato da não legalização do trabalho, ou seja, aqueles que “optam” pelo lado informal do trabalho não possuem uma contratação formalizada e, por essa razão, se encontram fora da legislação social e trabalhista, o que resulta da não garantia dos direitos de trabalho e social ligados à previdência.

Outra definição sobre a informalidade, consiste em pessoas que não possuem carteira assinada, ou as empresas que não possuem registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), estas, por sua vez, não contribuem para a previdência social (CONSEUIL et al, 2015).

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o trabalho informal também está relacionado a aspectos como: pobreza, baixa escolaridade, baixos rendimentos, além de não estar incluso no sistema de proteção social (OIT, 2006).

Algumas mudanças foram vistas ao longo do tempo sobre o mercado de trabalho no Brasil. Por exemplo, a década de 1990 foi marcada pela elevação no grau de informalidade, o que prejudicou de forma direta na receita previdenciária brasileira (MPS,1999).

Arbache (2003), procurou explicar por meio das mudanças e estruturas de mercado de trabalho, o que influenciava o aumento do setor informal e redução das receitas previdenciárias. E concluiu que, a exigência de qualificação do mercado de trabalho por um lado seria um dos motivos que fazem com que as pessoas migrem para o setor informal, e que, por outro lado, aumenta a demanda pela proteção social, resultando em desequilíbrios financeiros no sistema. O que leva, muitas vezes as pessoas a esse setor é a possibilidade de obter rendas mais altas, e assim alcançar um patamar elevado na sociedade, porém obscurecem o lado futuro.

2.2.2 Desemprego

Como já mencionado, desde a década de 1990 que o mercado de trabalho passa por uma flexibilização, e por isso, o desemprego consiste em mais uma variável capaz de explicar as mudanças ocorridas no mercado. Para Reinert (2001), uma das características do desemprego é o trabalho não assalariado dentro das organizações, além de representar um problema que aflige a sociedade.

Um dos problemas ligados à evolução na taxa de desemprego consiste nos impactos diretos nos programas públicos, e principalmente sobre a arrecadação previdenciária, que depende do número de pessoas que estejam contribuindo e por isso que o aumento de pessoas desempregadas impacta diretamente na redução de receita (MARQUES, BATICH, 1999).

Em pesquisas mais recentes, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgou que cerca de 12,7% da população em 2017 ainda estava desempregada. Porém mostrou que comparado ao ano anterior, o número de pessoas ocupadas cresceu cerca de 0,9%, resultado positivo para a sociedade, e principalmente para proteção social que dependem de taxas de desemprego menores.

Enfim, a ênfase se dará à Previdência Social mais precisamente ao chamado “Déficit Previdenciário”.

3 METODOLOGIA

O método apresentado para essa pesquisa consiste em um caráter descritivo. Sua função é analisar, interpretar, registrar e comparar dois pontos de vista distintos, no que concerne o déficit previdenciário.

Os dados que serviram como base para realização dessa pesquisa, foram extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social, encontrado no site DATAPREV, entre os anos de 2008 a 2017. Além desse, utilizam-se dados populacionais extraídos pelo IBGE para o ano de 1980 e as estimativas entre 2010 a 2060, para elaboração das pirâmides etárias.

Na intenção de aperfeiçoar ainda mais esta análise, utilizou-se do programa EXCEL versão 2016, onde, serviu como instrumento para realização de figuras fundamentais para esse tipo de pesquisa.

Partindo da hipótese de análise comparativa, adotar-se-á como livro base o nomeado “Demografia a ameaça invisível- O dilema previdenciário que o Brasil se recusa encarar” por Giambiagi e Tafner (2010). Nessa obra os autores buscaram demonstrar os problemas de envelhecimento populacional que afetam as contas da previdência, causando o chamado déficit. Ainda na defesa de tal proposição serão utilizados os dados do Anuário estatístico e outras contribuições que serão elencadas no decorrer do texto.

Em contraposição ao proposto argumento, adotar-se-á a tese proferida por Gentil (2006) intitulada “A Política Fiscal e as Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira- Análise financeira do período 1990-2005”. Na tese, Gentil (2006) utiliza como ponto de partida para sua análise os dispositivos da Constituição Federal de 1988 e os dados, buscando investigar a capacidade financeira no sistema, chegando a conclusões de que “não é viável afirmar que inexistem um déficit”. Após, serão apresentados os argumentos do Relatório Final Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado (CPI, 2017), que se destinou a investigar a contabilidade da Previdência Social.

Assim, para dar suporte ao debate divide-se essas linhas de pensamento em duas partes. A primeira constitui os “não-reformistas”, aqueles que possuem uma visão mais conservadora, preservando os postulados da Constituição. O segundo chamar-se-á de “reformistas”, que, como o próprio nome sugere englobam uma visão mais progressista e que são a favor das reformas.

4 DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO SOB UMA PERSPECTIVA NÃO-REFORMISTA

O princípio que dá suporte à investigação da corrente “não-reformista”, encontra-se na ideia de que a previdência é superavitária e para comprovar esse tipo de argumento, Gentil (2006) menciona vários aspectos, mas que apenas três demandam maior peso para essa análise.

O primeiro pressuposto sustenta-se nas normas impostas pela Constituição Federal de 1988 que, segundo Gentil (2006) “estabelece políticas públicas identificadas como princípios de universalização e de distribuição de renda”. O segundo ponto elenca o baixo crescimento econômico, ligado principalmente aos problemas de consequências macroeconômicas que são a baixa capacidade de poupança o alto índice de pessoas que se encontram empregadas no ramo da agricultura e a má distribuição de renda. O terceiro refere-se aos problemas de mercado de trabalho, devido ao elevado desemprego e aumento do mercado informal.

Após vivenciado o Regime Militar (1974), caracterizado pela falta de democracia e de direitos constitucionais, em 1988 conforme aponta Gentil (2006), surgiu pela primeira vez no Brasil um sistema de proteção social “universal e redistributivo” que se caracterizou pela retomada de democracia no país.

Conforme dita o artigo 194 da Constituição Federal de 1988

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I- Universalidade da cobertura e do atendimento;
- II- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços as populações urbanas e rurais;
- III- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV- Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V- Equidade na forma de participação no custeio;
- VI- Diversidade da base de financiamento;
- VII- Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Com esse propósito a Constituição Federal trouxe a retomada de direitos constitucionais que propiciou o bem-estar social, tanto para a área de saúde, como previdência e seguridade social (GENTIL, 2006).

No que concerne ao baixo crescimento econômico Gentil (2006) menciona três fatores responsáveis: baixa capacidade de poupança individual, pessoas ainda empregadas no setor agrícola e baixa distribuição de renda. Miranda (2010) destaca o baixo crescimento econômico como um “fator exógeno”, explicitando que, quando a economia apresenta desequilíbrios, isso afeta diretamente o sistema de repartição simples que, como já mencionado constitui um sistema entre gerações.

Dessa forma o não crescimento da economia gera falta de investimento e conseqüentemente isso afeta o mercado de trabalho formal que corresponde a uma parcela do sistema responsável pelo custeio da previdência social, dado um sistema tripartite. A consequência para o mercado de trabalho será o número de pessoas migrando para a informalidade. Como isso afeta as contas da previdência dado que nesse setor não há contribuições diretas a previdência, Gentil (2006), menciona que deveria incentivar, de alguma forma, esse setor para que passe a integrar o fundo financeiro da previdência e da seguridade social

Ao contrário do que normalmente se divulga através de fontes oficiais e que se propaga persistentemente pela imprensa, a previdência social e o sistema de seguridade social têm sido financeiramente sustentáveis. A maior eficiência – que é sempre desejável – não depende de corte de benefícios, restrições de direitos ou maior tributação, mas da incorporação ao sistema de uma parte significativa da classe trabalhadora que vive de empregos informais, sem cobertura previdenciária (Gentil, 2006 p.29).

E acrescenta Fragnani (2008, p. 16)

“Em suma, a questão central hoje é como incluir os excluídos – mais da metade da PEA, entre desempregados e trabalhadores informais – e não tornar o sistema previdenciário brasileiro ainda mais excludente”.

Contudo, como o objetivo do trabalho se insere no discurso sobre o Déficit Previdenciário, Gentil (2006) buscou desmistificar a linha de pensamento que leva a sociedade a ter de o que ela chama “panorama sombrio” da Previdência e relata

O que vem sendo chamado de déficit da previdência é, entretanto, o saldo previdenciário negativo, ou seja, a soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS (GENTIL, 2006 p. 31).

Mas segundo Gentil (2006) algumas receitas não são de fato contabilizadas como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (CONFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Crédito e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e Orçamento da União, todas inseridas no artigo 195 da Constituição Federal, além do que foi imposto pelo artigo 194 aqui já mencionado, onde a base de financiamento poderia ser diversificada através de várias fontes de arrecadação, não apenas a folha salarial.

Isso significa, afirma Gentil (2006), que se as receitas fossem computadas mesmo incluindo despesas como gastos administrativos, custeio e dívida do setor, isso resultaria em um superávit expressivo, o que é comprovado a partir de sua análise entre os anos de 2004 e 2005, voltando a afirmar que há recursos excedentes no RGPS e o que chamam de déficit é uma metodologia mal-empregada e por não haver uma dependência financeira entre os órgãos da Seguridade Social e Previdência Social, as despesas e receitas acabam por se misturar, e consequentemente isso gera resultados insignificantes na Previdência

Se houvesse a elaboração, de forma isolada, do orçamento da seguridade social, ficaria revelado, com clareza: 1) que o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social; 2) que a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e, 3) que não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a assistência social, preconizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora (GENTIL,2006 p.52).

Além disso, o desvio de recursos de mais de 20% devido à criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), acaba por se contrapor aos preceitos impostos pela Constituição, pois parte do que deveria seguir para o orçamento da seguridade, destina-se ao orçamento fiscal, ou seja, a outros fins que não estão dentro do quadro da seguridade, como exemplo, a dívida pública (GENTIL, 2006). E, portanto, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) denuncia esse tipo de ação, pois a falta dos recursos faz com que o governo insista em dizer que “o déficit existe” (SANTOS, et al, 2005).

Gentil (2006) constatou que, entre o período de 1999 a 2005, utilizando o cálculo receita (CONFINS, Contribuição para a Previdência, CSLL, CPMF, Receita de concursos de prognósticos, PIS/PASEP), menos despesas (Assistência Social, Saúde, Previdência e Abono

de Seguro Desemprego), o resultado foi um superávit ao longo desses anos, ou seja, que a Previdência possui uma base de receitas ampla e, portanto, não pode ser considerada como insolvente.

É importante frisar ainda que, em 2007, a CPMF era uma das bases de suma importância no financiamento da Previdência, mas foi extinta e por meio da Lei Complementar nº308, apresentaram, no ano de 2008, aos deputados, a CSS, com características iguais a CPMF. O objetivo era preencher esse espaço deixado pela receita, porém não obteve êxito

“Com o fim da CPMF, a Previdência Social perdeu R\$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano” (CPI, 2017 p.68).

Contudo, não há como destacar que o déficit existe, só porque faz-se um cálculo simples entre receitas e despesas, é necessário possuir uma visão ampla da Previdência. Deveria haver mais fiscalização, já que a falta dessa ocasiona desvios de recursos, descumprindo o que foi imposto pela Constituição. E embora concorde com Giambiagi e Tafner (2010), sobre o grave problema de envelhecimento, como será exposto mais a frente, Gentil (2006) não admite que isso seja resposta para reformas urgentes no sistema.

Em linhas gerais, a Previdência apresenta superávit, isso não significa, vai dizer Gentil (2006), que o sistema não apresente problemas, pelo contrário, é necessário criar políticas que ampliem a forma de arrecadação previdenciária, afim de que não se torne tão vulnerável.

O debate segue com a apresentação do relatório da CPI, este que buscou através de várias linhas de investigação, demonstrar a atual situação financeira da Previdência Social brasileira, concordando em alguns pontos com o pensamento aqui apresentado.

4.1 Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

A CPI, foi criada com o objetivo de investigar a contabilidade da Previdência Social, analisando desvios de recursos, bem como receitas e despesas. Nessa perspectiva, o último relatório apresentado em 2017 pela CPI, tinha por objetivo averiguar a situação financeira do atual sistema em vários ângulos. Um conjunto de especialistas foram convidados para o debate da CPI, tais como: Poder Executivo, Tribunal de Contas da União (TCU), ANFIP e entre outras entidades.

O relatório está dividido em dez capítulos, sendo o primeiro dedicado ao objetivo da CPI, o segundo, apresenta todo um aparato histórico da Previdência. Já no terceiro capítulo, apresenta-se uma análise da Constituição, bem como o conceito da Seguridade Social; no que

segue, o quarto, quinto e sexto capítulos são voltados à discussão das contas previdenciárias, onde encontra-se o centro deste trabalho. Os outros capítulos são voltados à desvinculação de receitas, sonegação fiscal, fraude, erro no pagamento dos benefícios, e por fim as considerações finais.

De um lado, tem-se o Poder Executivo, que apresenta sempre um saldo negativo sobre a Previdência, ou mesmo seus dados apresentados a mídia, relatando a existência do déficit. Em contraposição, outras entidades, como exemplo desse documento tem-se a ANFIP, apresentou dados que afirmam haver superávit e que o governo erra ao subtrair dois valores e chegar a conclusões que possuem nada mais que interesses próprios.

A seguir serão expostas essas opiniões, tendo em vista observar como cada especialista ou entidades chegaram aos resultados obtidos. Depois, a discussão dará continuidade sobre a proposta da CPI a tais argumentos, chegando a suas recomendações e encaminhamentos.

4.1.1 Poder Executivo

No aludido relatório, o capítulo IV se direciona ao debate sobre a atual situação das contas previdenciárias. O debate se inicia com o Governo Federal, o qual dispõe a argumentar que ao longo dos anos o resultado da Previdência é negativo.

O cálculo apresentado pelo Poder Executivo sobre o suposto déficit, baseia-se no documento do Balanço da Seguridade Social, sendo este executado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Em 2017, o déficit estava em torno de R\$ 258,7 bilhões. Esse resultado pode ser visto através do cálculo entre receitas da seguridade social advindas das contribuições sociais e demais receitas (não especificada), subtraindo as despesas que são: benefícios da seguridade social, salários dos servidores ativos do orçamento, outras despesas de custeio e capital da seguridade social.

Segundo o Poder Executivo, outra mudança também contribuiu para o discurso do déficit, este tido como uma tendência crescente como percentual do PIB. A mudança, estava relacionada aos dispêndios com proventos de militares inativos, enquadrados no Orçamento da

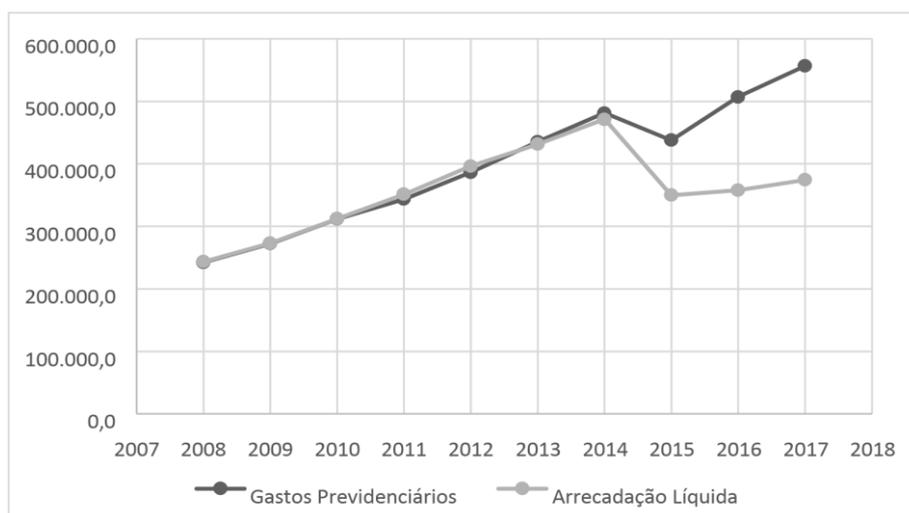
Seguridade Social, porém, que passou a ser de responsabilidade do Orçamento Fiscal e mesmo havendo queda nos gastos, o governo afirma que houve aumento de beneficiários para o RGPS. Ou seja, mais uma vez comprova a existência do déficit por meio do documento “Resultado do Regime Geral da Previdência Social”, que buscou estudar os dados previdenciários de forma mais isolada, entre os anos de 2015 e 2016.

O cálculo continha as seguintes rubricas: Arrecadação Líquida Total (Arrecadação Líquida Urbana, Arrecadação Rural, Comprev e Compensação da Desoneração da folha de pagamento), mais a Renúncia Previdenciária (Simples Nacional, entidade filantrópicas, Microempreendedor individual, Exportação de Produção Rural e Outros), menos as Despesas (Benefícios Previdenciários, Passivo Judicial e Comprev). No fim, o resultado consistia na soma de receitas, renúncias, e da subtração de despesas.

Como é sabido, os saldos previdenciários advêm do valor da diferença entre arrecadação líquida (Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros, menos Taxa de Administração sobre outras entidades) e Benefícios Previdenciários, ou seja, consiste no saldo final do fluxo de caixa da Previdência Social, onde se encontra a diferença entre recebimentos e pagamentos (MPS, 2009).

A Figura 1, apresenta os resultados do total de recebimentos e pagamentos da Previdência Social. O eixo vertical representa o total de gastos previdenciário e arrecadação, enquanto que o horizontal são os anos correspondentes a essa pesquisa. Os dados apontam que em 2009, o valor total da arrecadação consolidado ao INSS, correspondeu a R\$ 273,5 bilhões, que quando comparado a 2008, obteve um aumento de 12,2%. Já os gastos previdenciários em 2009, atingiu R\$ 272,7 bilhões, ou seja, um aumento de 12,4% se comparado ao ano anterior. No que diz respeito à relação da arrecadação com o PIB, este correspondeu a 5,8% do total, enquanto que nos pagamentos, o PIB foi de cerca de 7,2%. Houve, portanto, nesse ano, um saldo previdenciário negativo, o que propiciou um aumento do déficit de 15,5%, maior que em 2008, que correspondeu a 15,3% (AEPS, 2009).

Figura 1- Total de Gastos e Arrecadação Previdenciárias do INSS 2008 a 2017



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, do Fluxo de Caixa, no período de 2008 a 2017. Elaboração Própria.

Em 2015, observa-se um total de R\$ 438,2 bilhões de gastos previdenciários, enquanto que o valor referente à arrecadação correspondeu a R\$ 350,3 bilhões, o que significa 90,2% da receita bruta. A queda expressiva observada na figura para este ano, corresponde ao resultado da diferença do que foi arrecadado, e o que foi pago, o que acabou gerando um resultado primário deficitário do RGPS em cerca de R\$ 87,9 bilhões.

No caso de 2016, a Figura 1 nos mostra um aumento expressivo dos gastos com benefícios previdenciários, no montante de R\$ 510,7 bilhões, sendo o valor da arrecadação líquida de R\$ 358,1, gerando um déficit de aproximadamente R\$ 149,7 bilhões. Como observado, e como defende o Poder Executivo, os dados afirmam a existência do déficit na Previdência, podendo ser visto nos períodos aqui apresentados, de 2008 a 2016.

Já para o ano mais recente correspondente a 2017, a arrecadação líquida correspondia a R\$ 560,7 bilhões, gerando segundo o AEPS (2017), um déficit no montante de bilhões dado um gasto de R\$ 557,2 bilhões.

Conforme visto, o Poder Executivo está ao lado do que denotamos de “reformistas”, ou seja, aqueles que insistem em dizer que existe uma incapacidade financeira no sistema, e, portanto, precisam de reformas mais rígidas.

4.1.2. Tribunal de Contas da União (TCU)

O relatório da CPI, também apresentou o documento do TCU, propondo sua opinião acerca do financiamento da Previdência e Seguridade Social, no campo da União. Seu método consistiu em avaliar os dois Regimes, o RGPS, RPPS e Encargos da União com militares e pensionistas, como sendo ambas partes pertencentes ao conceito de seguridade social.

Os resultados apontaram que após a entrada da Desvinculação da Receita da União (DRU), as despesas mostravam-se superiores as receitas e, portanto, tanto Previdência, como a Seguridade foram apontadas como áreas que vem contribuindo para esse desequilíbrio. Comparativamente, as despesas com RGPS, foram mais crescentes com relação ao PIB, do que as despesas com RPPS.

A resposta da CPI para o TCU, é dada com um pedido de reavaliar suas premissas com relação as despesas do RPPS, bem como o conceito da Seguridade imposto pela Constituição Federal. Assim, mais adiante será abordado, de forma mais ampla, as críticas e propostas apresentadas no relatório da CPI, que vai se contrapor a esse tipo de concepção.

4.1.3 Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP)

ANFIP, também possui o objetivo de analisar a contabilidade de diversas Entidades. Seu papel no relatório da CPI foi considerado crucial, pois sua metodologia contesta todo cálculo do governo.

O que o governo constrói é um cenário deficitário, afirma a ANFIP. Primeiro, porque não considera todas as receitas propostas pela Constituição; segundo, apresentam despesas que não deveriam fazer parte da contabilidade da Previdência. Ou seja, assim como GENTIL (2006), a ANFIP também afirma que o governo foge dos pressupostos da Constituição, e simplesmente por fazer duas subtrações de valores, afirma haver déficit.

No tocante, a essa subtração refere-se à Desvinculação de Receitas da União, que segundo a ANFIP possui o objetivo de sustentar a ideia de déficit e de reformas, retirando os direitos, sem resolver os problemas existentes na Seguridade.

Em sequência, o governo não considera alguns recursos que advêm de vários órgãos da Seguridade, como as receitas próprias do FAT, Compensação pela desoneração da folha e Compensações não repassadas. O que ele busca de fato, é retirar receitas da contabilidade e acrescentar despesas exageradas para assim obter os resultados apresentados. O documento original da ANFIP revela que se torna inadmissível misturar as despesas entre regimes que nada têm a ver com as contas da Seguridade Social:

Quando o governo soma despesas de três regimes diferenciados, torna-se impossível fechar as contas, nem mesmo se cortarmos drasticamente os direitos previdenciários dos trabalhadores ou se reduzirmos as despesas com a Saúde ou a Assistência Social, seria possível economizar o suficiente para financiar as despesas de aposentadorias de servidores e militares (ANFIP, 2015 p. 40).

E conclui, que mesmo em um cenário econômico desequilibrado, é possível encontrar resultado positivo no custeio da Previdência, e o que o governo afirma é apenas uma falácia, ou uma forma de ‘vendar’ a sociedade da realidade:

A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superávit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas (ANFIP, 2015 p.34).

4.1.4 Recomendações: O que propõe a CPI?

A CPI chegou a algumas conclusões sobre os questionamentos com as opiniões já apresentadas. Considera-se que o relatório foi de suma importância para prestar esclarecimentos acerca do quadro atual da Previdência Social. “Foi um trabalho intenso e com bastante dedicação”, afirma o Presidente da CPI.

Sobre as diferentes abordagens apresentadas pelo TCU, ANFIP, e Poder Executivo, o relatório afirma que houve semelhanças entre os resultados obtidos pelo TCU e o governo, pois ambos apontaram como responsáveis do crescimento das necessidades de financiamento e pelo déficit que ainda irá ocorrer, o RGPS e o RPPS. No caso da ANFIP, esta vai em contraposição aos argumentos do governo, relatando que a falta de contabilização de receitas, e inclusão de despesas não engajadas na seguridade, leva este órgão a conclusões erráticas.

No último capítulo do relatório, a CPI expõe por meio de alguns tópicos, um contexto que possui o objetivo de elucidar o cenário atual da Previdência. O primeiro tópico, faz menção ao período de 1940 a 1980, da não utilização correta de recursos por parte do Governo Federal, ou seja, busca demonstrar que o problema não é de agora, o governo fez desvios de recursos para outros fins, como exemplo mais simples, tem-se a construção da Ponte Rio Niterói. Dado um sistema de repartição, quando ocorria superávits, o governo não retinha os recursos, mas buscava destinar a outros fins, o que não deveria ocorrer.

Em 1990, se tratando do segundo tópico, vem Desvinculação das Receitas da União, outro mecanismo de retirada de recursos da Previdência, que de 20% passa a 30% em 2016, que nada mais serviu como interesse próprio do governo.

No que concerne à participação da União, a CPI afirmou haver transvio constitucional, onde o Tesouro não é tido como fonte de financiamento previdenciário, mas como uma prática de cobertura do déficit, ou seja, em vez de servir para participação de recursos fiscais da Previdência, é visto apenas para cobrir resultados negativos.

O quarto tópico, trata das estimativas imperfeitas, ou ideias de reformas, que na concepção dos relatores que defendem a não existência do déficit, esse é outro erro grave, pois trata-se de um processo de retrocesso social, onde haverá retirada de direitos.

A extinção, ou redução de garantias mínimas nada mais representam do que a ruptura da ordem democrática constitucional promovidas por movimentos antirrepublicanos, que desconsideram princípios fundamentais como o da solidariedade e da unidade social como bem nacional indisponível e intangível (CPI, 2017, p. 186).

A falta de fiscalização por parte do governo com empresas devedoras da Previdência, ao descumprimento do que está explícito na Constituição, é um dos fatores que promovem um aumento da dívida ativa, e este é outro ponto citado pela CPI. Como imposto na Constituição, devedores não possuem direito de receber benefícios fiscais ou creditícios do Poder Público, mas na realidade não é isso que acontece. A José Batista Sobrinho (JBS), assim como outras empresas devedoras da Previdência tiveram acesso livre para o financiamento do BNDES, e isso faz com que a dívida cresça cada vez mais (GENTIL, 2006).

Por essa razão, a CPI afirmou, com toda convicção, que o déficit inexistente. Por isso, propõe algumas recomendações para o Governo e outras entidades que defendem haver aumento no envelhecimento populacional e déficit.

Antes de cortar direitos, deveriam incentivar trabalhadores a contribuir para Previdência, afirma a ANFIP (2016), e assim reduzir o nível de informalidade, gerar novos empregos para jovens, e investir mais em educação e tecnologia, ao invés de criar barreiras.

O relatório recomendou ainda, uma reavaliação da política de desonerações e de renúncias fiscais, para que a contribuição dos segmentos econômicos tivesse impacto positivo na arrecadação das fontes de seguridade social. Além disso, não deveria existir o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), pois incentiva a sonegação e a livre concorrência; já que há perdão dos devedores, deveriam não cortar despesas com miseráveis e trabalhadores, afirma a CPI.

Outra importante recomendação, diz respeito às fraudes e erros no pagamento de benefícios, que impactam de forma negativa nas contas do RGPS. Aqui, se propõe uma estratégia permanente por parte dos órgãos competentes, a fim de combater esse tipo de ação, sem que passe a desrespeitar os direitos dos segurados.

No que concerne aos auditores fiscais, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e servidores do INSS, a CPI sugere fiscalização dos benefícios, tanto dos que estão sendo concedidos, como aqueles que não necessitam mais do benefício, ou seja, uma revisão a curto prazo por parte desses órgãos, tendo o objetivo de fortalecer a fiscalização, para que não ocorram impactos negativos no desempenho previdenciário. E mais, recomenda-se ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, e INSS, que analisem espaços vagos entre os cargos, de forma que seja criada estratégia para preencher essas lacunas, melhorando o funcionamento da seguridade social, e prestando bons serviços aos dependentes do RGPS.

Além destas, a CPI apresentou uma nova legislação por meio de Emendas Constitucionais que, na visão dos relatores, por não haver dependência por parte do Poder Executivo, poderão, de imediato, contribuir diretamente para amenizar problemas de

insuficiência financeira, ou eliminar desvios dos recursos que dão ênfase ao suposto déficit da Previdência ou da Seguridade Social.

São eles: 1) impedimento do governo federal para desviar recursos para outros fins, que não a Previdência Social; 2) fiscalização por parte da Justiça do Trabalho, para que sejam tomadas medidas cabíveis a contribuições não recolhidas, dada vinculação empregatícia; e 3). recriar o Conselho Nacional de Seguridade, a fim de que a DRU não seja aplicada nas receitas da Seguridade.

Por fim e em virtude dos fatos mencionados, pode-se dizer que a CPI buscou demonstrar que o problema da Previdência não está apenas na diferença entre receitas e despesas, mas muito além. O problema da Previdência, relata Paulo Paim (Presidente da CPI), se encontra na gestão, arrecadação, sonegação, fiscalização, desoneração, corrupção e desvinculações de receitas; “o que é da Previdência deveria ficar na Previdência”, relata.

5 DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO SOB UMA PERSPECTIVA REFORMISTA

Segundo Costanzi (2016), a Previdência Social é uma base de primordial importância dentro do sistema de proteção social, pois além de possuir seu papel de garantia de renda para pessoas que perdem sua capacidade laboral, tem um papel fundamental no combate à pobreza, principalmente daqueles considerados mais idosos.

Nessa perspectiva, tem-se que manter um equilíbrio entre a adequação e sustentabilidade, é de fundamental importância para esse sistema, afirma Costanzi (2016). No entanto, a Previdência no Brasil vem apresentando distorções já há algum tempo, isso pela incapacidade de arrecadação, ou excesso dos gastos relacionado às regras de elegibilidade, fixação do valor do benefício e indexação do salário, seja pelo aumento na expectativa de vida, condicionada à taxa de envelhecimento populacional.

No que concerne à indexação de salário, aumentos salariais afetariam diretamente o sistema previdenciário, pois elevariam os gastos. Aqui, como ocorre em muitos países, os valores deveriam ser fixados com base na inflação de preços e não de forma que pressionasse as contas públicas, transferindo renda para aqueles que não se encontram mais na linha de pobreza.

O lado negativo da indexação de salário, mencionam Rocha e Caetano (2008), está justamente no aumento dos gastos previdenciários acima do PIB. Enquanto que, do lado positivo, a política reduz a pobreza e apresenta melhorias na distribuição de renda, no entanto, como apresentado, aumenta as despesas previdenciárias.

Exposto isso, o grupo designado “reformista”, inclui os indivíduos cuja característica está centrada na ideia de que existe o déficit na Previdência e, portanto, são necessárias reformas urgentes para que essa situação não venha a se agravar. Para isso o principal ponto de suas análises concentra-se na preocupação do envelhecimento populacional.

Como muitos países, o Brasil também necessita passar por novas reformas, sendo, porém, mais rígidas do que as ocorridas em 1998 e 2003. Dessa maneira, uma das principais discussões está centrada na insustentabilidade previdenciária, principalmente no que concerne à transição demográfica deste país, (Costanzi, 2016).

Essa transição é dada pelo acontecimento de três pilares: primeiro, pela queda na taxa de mortalidade, segundo, pelas mudanças no comportamento reprodutivo ligada ao controle de fecundidade e o terceiro pilar refere-se aos efeitos da modernidade de crescimento econômico, que afeta na mobilidade das pessoas e na dinâmica do crescimento da população (COSTANZI E ANSILIERO, 2017).

Segundo Nery (2016), essas correntes de pensamento defendem a ideia de reformas urgentes porque, para eles, adiá-las é se remeter a enfrentar maiores restrições no crescimento da economia, que nada mais é do que um tripé de baixo crescimento, composto por altas taxas tributárias, pouco investimento e juros elevados.

Márcio Holland, ex-secretário de política econômica da Fazenda, afirma que a sociedade deve escolher entre fazer mudanças no sistema previdenciário ou cortar gastos de outras áreas futuramente, ou seja, para Giambiagi e Tafner (2010) a ameaça, em vez de invisível, será cada vez mais visível ao longo do tempo, caso esse dilema previdenciário não seja encarado hoje e caso ocorra resistência à mudança.

Por essa razão, a primeira crítica exposta por Giambiagi e Tafner (2010), para aqueles considerados “não-reformistas”, é que o superávit é surreal e que os seus argumentos estão centrados na não contabilização de receitas contidas na Constituição e nas despesas, estas que segundo eles, se fossem repassados do INSS para o Tesouro, os problemas do INSS desapareceriam. É um equívoco pensar em superávit, é um “surrealismo”, certificam.

Porém, segundo Tafner (2012), o problema não se encontra apenas nessa falta de contabilização, ou pagamento da dívida e ainda acabar com a sonegação como propôs a CPI, retirar privilégios de alguns grupos em termos de recebimentos de aposentadoria, e que não deveria ocorrer reformas. Para ele esse argumento nada mais é de que um pensamento desprovido de senso.

Costanzi (2016), complementa afirmando que os “mitos” que defendem haver superávit na Previdência, devem ser superados pois, em primeiro lugar, a Previdência apresenta despesas muito elevadas que comprometem uma porcentagem do PIB.

Além disso, Rocha e Caetano (2008), destacaram por meio de um estudo comparativo com outros países, que o Brasil é um ponto “fora da curva”, isso porque por ser um país ainda jovem, seus gastos são os mesmos, ou ainda maiores que um país onde a taxa de pessoas acima dos 60 anos, é bastante expressivo. É preocupante, porém afirma Giambiagi e Tafner (2010), quando se compara a razão de dependência entre jovens e idosos no Brasil ao longo do tempo.

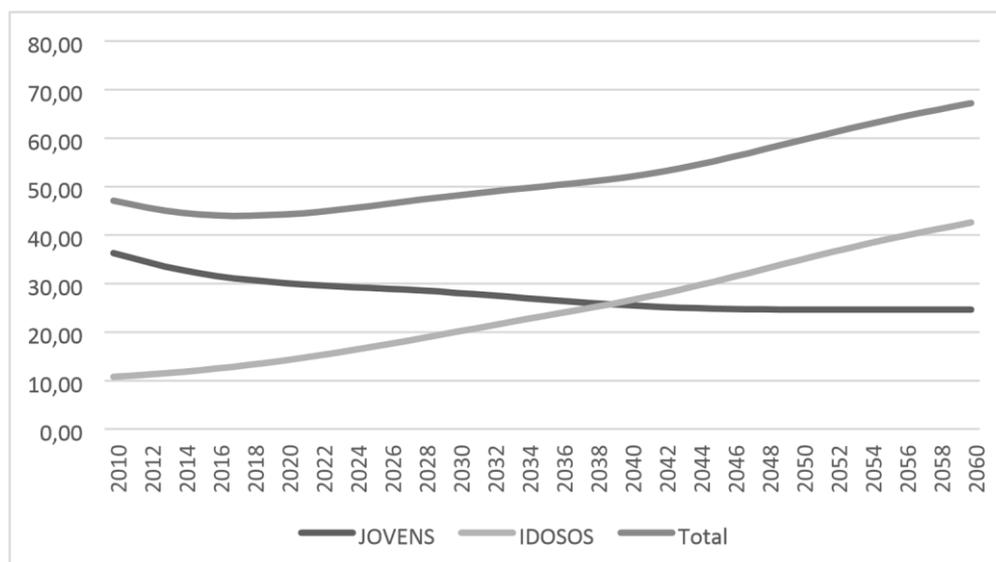
Como pode ser observado na Figura 2, tem-se a Razão de Dependência entre o período de 2010 a 2060, entre a população jovem de 0-14, 15-64 anos de idade, e a população idosa que corresponde a 65 anos, ou mais. O eixo vertical representa a faixa etária, enquanto que o eixo horizontal os anos, sendo alguns considerados estimativas.

Para o ano de 2010, o número de pessoas idosas correspondia a 10,77%, enquanto que a porcentagem das pessoas mais jovens, atingia os 36,32%, em um total de 47,09%. Ou seja, se continuasse nessa perspectiva, poderia se afirmar que o sistema de repartição era aplicável nessa situação, dado um número maior de jovens.

No entanto, a tendência é uma reversão desse quadro. Em 2040, como apontam os dados do IBGE e como mostra a Figura 2, essa situação já começa a se modificar: o número de pessoas idosas atingirá 26,46%, sendo 25,54% de jovens, no total de 51,99 % da população brasileira, ou seja, uma população maior, mas que comportará um número elevado de pessoas com idade avançada.

Em 2060, cerca de 42,62%, da população corresponderá aos mais idosos, em contraposição, a população jovem sofrerá uma queda, passando a representar 24,61%, no total de 67,23% da população, significando que o número de idosos quase dobrará, tornado o sistema cada vez mais vulnerável.

Figura 2- Razão de Dependência 2010-2060



Fonte: IBGE. Projeção da população do Brasil e Unidades de Federação por sexo e idade para o período de 2010 a 2060.

Elaboração Própria.

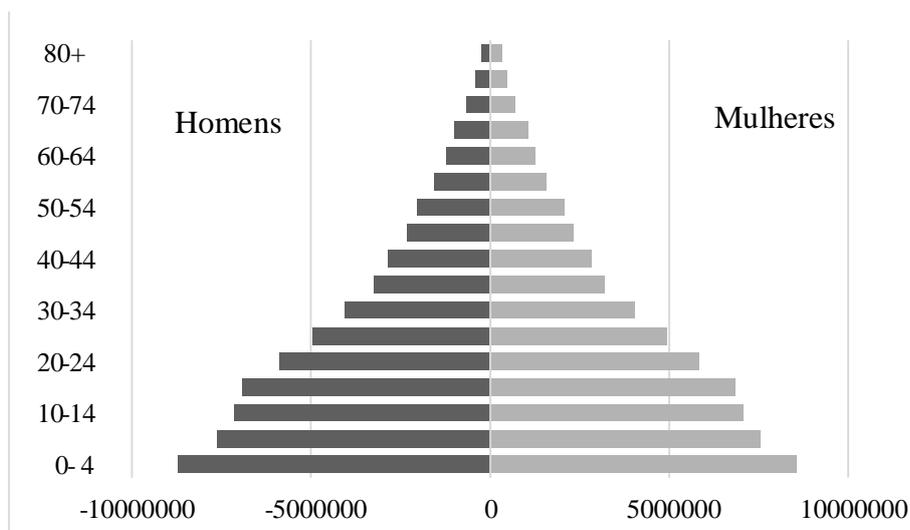
Outro ponto importante que pode ser uma “ameaça” para o país, é quando se compara a pirâmide etária em diferentes anos. Para melhor entendimento, uma pirâmide corresponde a quantidade da população de um país, com relação as faixas etárias, separando-a por gêneros, por um lado homens, por outro, mulheres. Assim seu formato dependerá do número de crianças, jovens e idosos naquele ano.

No caso do Brasil, até os anos de 1940, a taxa de mortalidade e natalidade ainda eram elevadas, pelo fato da precariedade em alguns sistemas, principalmente o de saúde. No entanto, essa situação começou a se modificar devido novos avanços nas áreas de medicina, e, o país passou a experimentar uma nova transição demográfica (IBGE,2010).

No ano de 1980, os brasileiros já experimentavam um aumento na expectativa de vida, passando de 45,5 em 1940 para 62,2 anos em 1980, segundo o IBGE. Como pode ser vista pela Figura 3, a pirâmide etária possuía um formato triangular, isso deve-se ao fato de a população jovem, naquela época, ser maior que a população mais idosa.

A base da pirâmide representa o número de crianças, jovens e adultos da população, que vai evoluindo, chegando ao topo, onde representa a quantidade de pessoas mais velhas. O número de adulto de 20-24 anos (dado uma média que o brasileiro adentra no mercado de trabalho formal, segundo IBGE), por exemplo, representava um total de R\$ 11.723,2 milhões de pessoas, enquanto que aqueles que dependiam dos mais jovens, ou seja, aquelas pertencentes à faixa etária de 65-69 anos, correspondia em média a R\$ 2.072,6.

Figura 3- Pirâmide Populacional no período de 1980

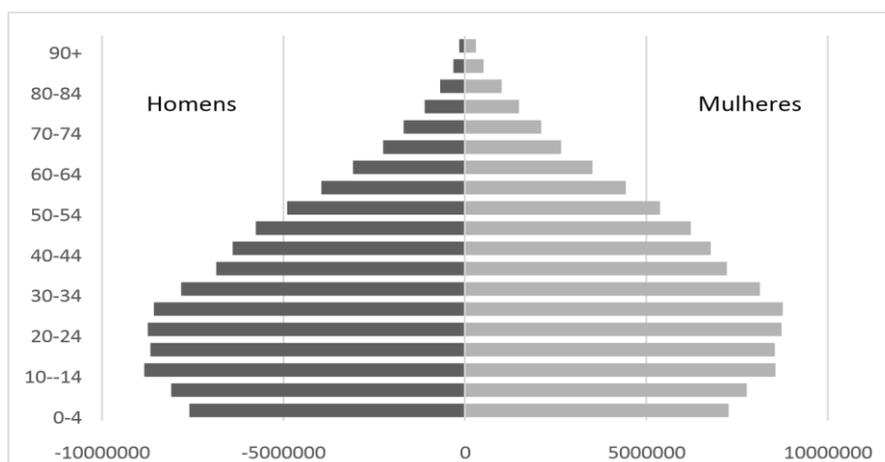


Fonte: IBGE. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050- Revisão 2000. Elaboração própria.

No entanto, a queda nas taxas de fecundidade, mortalidade, e aumento na expectativa de vida, vêm modificando a estrutura etária do país. Enquanto que a população em 1980 estava dividida entre aqueles que possuíam idade acima ou abaixo de 20,2 anos, conforme aponta o IBGE, em 2050, esse número corresponderá a 40 anos.

A junção desses dois fatores (queda da fecundidade e diminuição na taxa de mortalidade), levaram a um envelhecimento populacional, o que ocasionou, portanto, um estreitamento da base da pirâmide, em contraposição a um alargamento no topo, isso pode ser notado pela Figura 4, para o ano de 2010.

Figura 4- Pirâmide Populacional no período de 2010

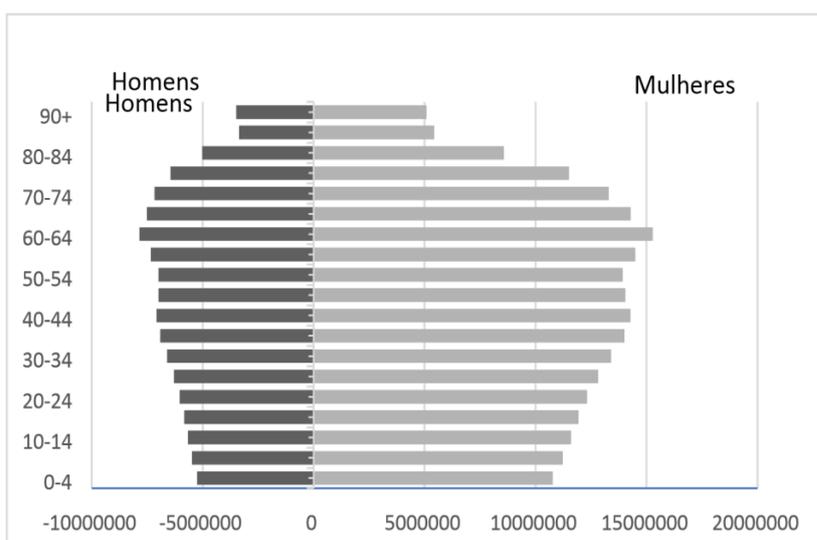


Fonte: IBGE. Projeção da população do Brasil e Unidades de Federação por sexo e idade para o período 2010-2060. Elaboração própria.

Miranda et. al (2016) constataram, por meio de um estudo de caso, que esse resultado do aumento da população em idade inativa, possui uma relação direta com as políticas públicas e que, para esse mesmo ano em estudo (2010), cerca de 10,8% correspondia a pessoas com 60 anos ou mai. Isso significa, segundo Coimbra (2008), que o Brasil necessita reavaliar as políticas públicas, principalmente aquelas ligadas à saúde, educação e seguridade social.

Se em 2010, o número de pessoas em idade avançada já mudara a pirâmide etária, em 2060 esse cenário será ainda mais assustador, se assim pode-se considerar. O próprio IBGE, aponta para o fato de que, 1 em cada 4 brasileiros em 2060, o que equivale em termos de porcentagem, a 25,5%, apresentará uma população com mais de 65 anos, como pode ser visto na Figura 5 e, como afirmou Tafner (2012), a pirâmide passará de um formato triangular, para um formato trapezoidal.

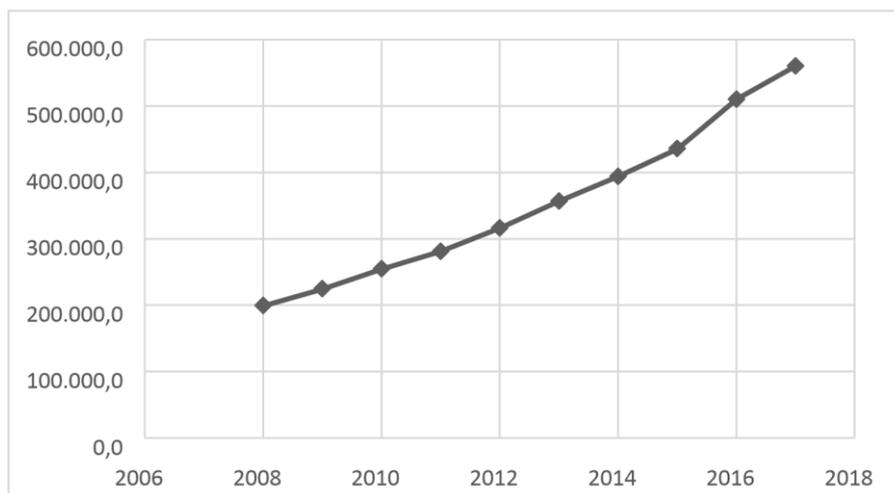
Figura 5- Pirâmide de Projeção Populacional para o período de 2060



Fonte: IBGE. Projeção da população do Brasil e Unidades de Federação por sexo e idade para o período de 2010-2060. Elaboração própria.

Observando a Figura 6, pode-se afirmar o que esses autores reformistas mencionaram de 2008 a 2016: o número de benefícios previdenciários mais do que dobrou. Esses benefícios compreendem as aposentadorias, pensões por morte, auxílios, salário-família e salário maternidade.

Figura 6- Benefícios Previdenciários 2008-2017.



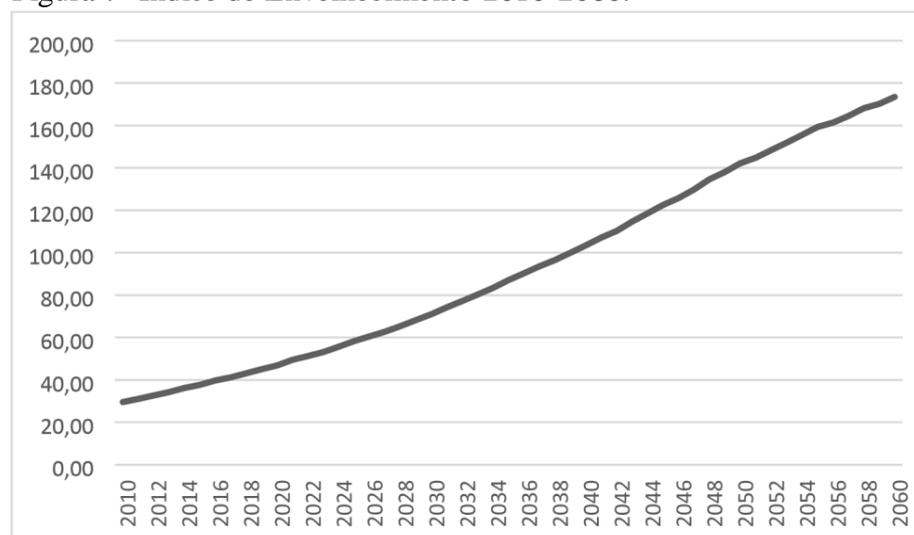
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, do Fluxo de Caixa, no período de 2008 a 2017. Elaboração própria.

Comparativamente, isso está atrelado à forte tendência do aumento de envelhecimento populacional, verificado pela Figura 7. Em 2010, cerca de 29,55% da população, já se encontravam numa faixa etária avançada segundo Miranda et. al (2016) e 8 anos depois, em 2018, esse número quase dobrou, chegando a 43,19%.

Em 2060, o Brasil pode igualar-se aos países membros da OCDE, obtendo uma população de “superidosos” e, como verifica Giambiagi e Tafner (2010), se tudo caminhar sem uma nova regra ou permanecendo nesse mesmo barco, o desafio da previdência pode chegar a atingir a capacidade de poupança e investimento no país.

Como mostra a Figura 7, onde o eixo vertical representa o número de pessoas jovens e idosos e o eixo horizontal apresentada os anos, sendo de 2020 a 2060 estimativas do IBGE. Essa figura representa o índice de envelhecimento populacional, que corresponde à relação existente entre o número de pessoas idosas e a população mais jovem de uma determinada região ou país, atingirá cerca de 173,47% de pessoas idosas, número bastante expressivo. E já que o regime que rege o sistema depende de uma geração mais jovem, ter uma população frequentemente inativa, é um risco ao sistema e à população, pois o número de contribuinte deve ser maior do que o número de beneficiários (COIMBRA, 2008).

Figura 7- Índice de Envelhecimento 2010-2060.



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Projeção da população do Brasil e Unidades de Federação por Sexo e idade para o período 2010-2060. Elaboração própria.

Para Fernandes (2012), o aumento do envelhecimento populacional resulta em riscos futuros na previdência e, para amenizar tal situação, seria necessário encontrar outros meios de contribuição e não apenas buscar por um sistema que depende de gerações.

Outro ponto de bastante importância citado por Giambiagi e Tafner (2010), consiste na própria política. Falar de reforma ou de aplicação de regras mais restritivas durante a eleição é, para muitos, uma retirada de votos. No entanto, afirmam que esse tabu deve ser quebrado e que o suposto governo deve sim levar em seu primeiro ano de mandato a ideia de reforma previdenciária.

A cegueira de muitos especialistas e políticos, ainda consiste segundo Giambiagi e Tafner (2010), no fato de pensar apenas nas pessoas, ignorando a realidade demográfica, e aqui aproveitam para dizer que as regras das aposentadorias continuam generosas. No que se refere às aposentadorias por tempo de contribuição, mencionam que não é possível haver equilíbrio estável no país quando, em média, o tempo de duração (usufruto) da aposentadoria corresponde a 23 anos para homens, e 29 para mulheres, ou seja, nesse último caso, quase 30 anos recebendo salário, sendo que o tempo de contribuição é muito menor. É ilógico, sustentam os autores, deixar intacta a Constituição, enquanto a realidade é muito diferente de períodos já vivenciados.

Esses mesmos autores revelam que como o sistema previdenciário brasileiro funciona como um contrato, para ser sustentável, necessita de um equilíbrio entre o montante de depósito e as despesas, devido à saída da pessoa do mercado de trabalho. No entanto, quando ocorre aumento da sobrevida, por exemplo, uma pessoa contribui 35 anos, e o tempo de receber ultrapassar o previsto (bom para sociedade que iria viver mais), o montante acumulado durante

a vida não seria suficiente para custear esses adicionais, e isso resultaria em desequilíbrios entre receitas e despesas, ocasionando o déficit. Devido a esses elevados gastos, foram impostas PECs, com o objetivo de equilibrar o sistema, alvo de tantas discussões.

A PEC 241 ou PEC 55, surgiu para, basicamente, diminuir estes gastos excessivos, freando-os por 20 anos, na busca de um novo equilíbrio para as contas públicas. Como afirma Henrique Meirelles: “esse tipo de reforma é necessário, dado que o Brasil é um país que gasta muito, enquanto que o se é obtido em receita, é inferior ao necessário”.

E a PEC 287, com o objetivo também de reduzir gastos, proporcionando equilíbrio nas contas públicas, para que haja retorno do crescimento econômico, gerando emprego, e garantindo os benefícios futuros para a população mais idosas.

Para Miragaya (2017), não deveriam surgir reformas que penalizasse os mais pobres, mas como ajustes para eliminar distorções (mesmo não sendo adepto a reforma, ou defensor do déficit), é necessário apenas mudanças para que as pessoas se adequem ao perfil demográfico, e afirma “essa reforma é muito ruim”.

Em contraposição a Gentil (2006), Tafner (2012), afirma que o problema não está apenas em defender tudo que foi colocado pela Constituição de 1988, ou defender que a DRU é um mecanismo que atrapalha o funcionamento do sistema previdenciário, a questão do déficit ou superávit, é muito mais delicada, enfatizando o fato de que a Constituição é importante, porém seria importante naquele momento, em outra realidade.

Por isso que no Chile, afirma Oliveira et al. (1997), uma reforma urgente foi necessária, dado o número de gasto excessivo que estava sendo resultado da alta taxa de envelhecimento populacional. Uma das medidas do Chile, foi uma transição entre os sistemas, antes de repartição, para o de capitalização, jogando a responsabilidade para o próprio beneficiário, e favorecendo o aumento da poupança doméstica no país.

Para finalizar, Giambiagi e Tafner (2010), mencionam que para que uma reforma previdenciária obtenha algum êxito, são necessários alguns critérios:

- Tratamento desigual a casos desiguais: aqueles pelo qual já estão aposentados, não precisam preocupar-se com as novas mudanças impostas pelas reformas, pelo contrário, seus direitos serão respeitados. Já os que entrarem após as novas regras, por exemplo, jovens que ainda vão se inserir no mercado de trabalho, serão mais severamente afetados, pois deverão seguir a regra;
- Carência: as mudanças não deveriam afetar pessoas que já estão na eminência de se aposentar, ou seja, se no ano “X” as novas mudanças fossem aprovadas, estas só

começariam a valer no ano “X+3”, não afetando, portanto, aqueles indivíduos que faltam apenas poucos anos para se aposentar;

- Gradualismo: aqui, afirmam que as questões sobre previdência envolvem gerações, e, portanto, as novas alterações feitas com a aprovação da reforma, reflita de forma suave ao longo do tempo, longo porque o problema não deve ser resolvido de um ano ao outro, pois isso afetaria drasticamente as gerações;
- Paralelismo com o mundo: no dia em que o tema sobre a reforma vier a debate, mostrar para a sociedade que o problema não se encontra apenas no Brasil, mas no mundo, ou que não é de hoje o problema em questão;
- Adoção de regras mais duras para os novos entrantes: para as pessoas que ainda irão entrar no mercado de trabalho, as novas regras, mesmo rigorosas já deveriam valer.

Portanto, estudar a Previdência, é ir além, pois o equilíbrio do sistema previdenciário depende de outras variáveis que estão fora do sistema, como o mercado de trabalho, e não apenas de suas condições próprias, ou seja, das regras de elegibilidade e de concessão de benefícios, do valor desses benefícios, do valor destes, das regras de contribuição e das alíquotas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos argumentos que foram expostos ao longo desse trabalho, verifica-se as duas importantes premissas apresentadas, dado um só tema, porém com opiniões divergentes. Por um lado, contatou-se um grupo formado por especialistas que sustentam a ideia de “autossuficiência” da Previdência Social, por outro, uma concepção baseada em reformas imediatas.

Com base no estudo, contata-se que ambas as linhas de pensamento possuem argumentos críveis e que deram suporte a suas devidas conclusões. No entanto, aqui buscou-se não confirmar tais postulados, mas procurar uma forma de mostrar pontos de vista diferentes. Para os não-reformistas, que tiveram como base primordial para suas explicações a Constituição Federal de 1988, o fato da não contabilização de receitas, e desvios destinados a outros fins que não a da Previdência, comprovando, por meio dessa análise, um superávit previdenciário. Os reformistas, no entanto, buscaram várias fontes de investigação, comprovando a existência de um déficit significativo, que não está apenas ligado ao elevado grau de informalidade e desemprego no país, mas a uma questão bem maior a se preocupar no momento: a ameaça “invisível” da demografia.

A questão demográfica colocada em pauta, comprovou por meio de dados estatísticos, que o envelhecimento populacional ocasionou aumento dos benefícios previdenciários entre os anos de 2008 a 2017. Além disso, a tendência é um agravamento das contas previdenciárias, dado um aumento dos gastos mais que proporcional à arrecadação.

Por meio de uma análise entre os anos de 1980, 2010 e 2060, procurou-se demonstrar a evolução e dependência que o sistema enfrentará mais à frente, dada uma mudança estrutural no país, mostrada por meio das três pirâmides etárias.

Não existiu nesse contexto uma preferência de ambos argumentos, ou simplesmente mencionar que a linha de pensamento reformista possui uma verdade absoluta acerca do déficit previdenciário, pelo contrário, as junções dos dois argumentos foram cruciais para o entendimento de um assunto tão discutido, mas que poucos compreendem.

Os dados extraídos pelo Anuário Estatístico da Previdência Social, e do IBGE, foram de suma importância para dar um suporte maior ao fundamento de cada opinião, mostrando a Previdência em dados e números.

Refletindo tudo que foi visto, nota-se ainda que a Previdência foi apresentada como sendo uma política pública, que ameniza a precariedade da desigualdade social existente no país, e não como um “alvo” a ser acerto por um retrocesso social e de direitos já conquistados.

Em linhas gerais, o trabalho buscou colaborar com este assunto que vem sendo alvo de várias notícias e discussões no momento atual (2018), mas ao mesmo tempo que sirva como referência para formulação de novas ideias

REFERÊNCIAS

AEPS- Anuário Estatístico da Previdência Social: 2016, v.23, p. 1-934, Brasília. 2016.

ARAÚJO, Elizeu Serra. As Reformas da Previdência de FHC e Lula e o Sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.13, n.1, p.31-41, Jan/jun. 2009.

ARBACHE, Jorge Saba. Informalidade, Encargos Trabalhistas e Previdência Social. **Base de Financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas**. – Brasília: MPS, 2003.(Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 19).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). Análise da Seguridade Social 2015. Brasília: ANFIP, 2016, 150p.

BARBIERI, Carolina. A dinâmica do mercado de trabalho de 1995 a 2005 e suas implicações para financiamento do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). **Informe de Previdência Social**, Brasília. v. 21, n.10, 2009.

BARRETO, Flávio Ataliba Flexa Daltro. *Três Ensaio sobre Reforma de Sistemas Previdenciários*. 1997. 98 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia e Sociedade**. Brasília, [online], v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. **Artigos 194, 195 e 201**.

COIMBRA, Leandro. *Evolução da Previdência Frente às Mudanças Demográficas*. 2008. 52f. Monografia- Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2008.

CORSEUIL, Carlos Henrique; REIS, Mauricio Cortez; BRITO, Alessandra Scalioni. Critérios de classificação para ocupação informal: Consequências para a caracterização do setor informal e para a análise de bem-estar no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo. v. 45, p. 531, 2015.

COSTA, Márcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. **Caderno CRH [online]**, Salvador, v. 23, n.58, p.171-190, jan./abr.2010.

COSTANZI, Rogério Nagamazine; ANSILIERO, Graziela. Impacto Fiscal da Demografia na Previdência Social. **Texto para Discussão n.2291, IPEA**, Rio de Janeiro, 2017.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Reforma da Previdência: Necessidade para garantir a sustentabilidade em contexto de envelhecimento populacional. **Revista do Conselho Federal de Economia**, Natal/RN, n. 21, p. 02-67, set. 2016.

DANTAS, Emanuel. *Previdência Social: Análise dos fatores que afetam a necessidade de financiamento do regime geral*. 2009. 70f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, 2009.

DATAPREV. **Previdência em dados**. Vários números.

DELGADO, Guilherme. **Transformações no mercado de trabalho e desafios da previdência social no Brasil**. Porto Alegre: TRF, 4. Região, 2007. (Caderno de Direito Previdenciário, módulo 3).

FATTORELLI, Maria Lucia. É nula a Reforma da Previdência de Lula. **Auditoria cidadã da dívida**. Brasília [S.L], p. 01-05, Jan, 2013.

FILHO, Calino. Seguridade social e previdência: situação atual. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.39, n. 3, p. 71-84, 2012

GENTIL, Denise Lobato. *A Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira*. 2006. 358f. Tese de Doutorado-UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Cap. 11, p. 277-310.

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

GONÇALVES, Daniela Theodoro; RIBEIRO, Fabiano Martins. O Impacto do Fator Previdenciário na Renda do Aposentado. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, [S.L] vol. 1, p. 1-16, Abr.2017.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

LEITE, Anderson Ribeiro; JR, Walter Lee Ness; KLOTZLE, Marcelo Cabus. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 438-457, Mar./Abr. 2010.

LIMA, Diana Vaz de; WILBERT, Marcelo Driemeyer; PEREIRA, José Matias; PAULO, Edilson. O impacto do Fator Previdenciário nos grandes números da Previdência Social. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 23, n.59, p. 128-141, maio/jun./jul. /ago. 2012.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana. Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da Previdência. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.10, n.2(16), p.139-154, 1999.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. São Paulo, v.17, n.1, Jan/Mar, 2003.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES Áquila. O governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária, São Paulo, v. 18, n.3, Jul./set. 2004.

MIRAGAYA, Júlio. A economia está menos pior hoje. 2017.

MIRANDA, Andrey Luciano Fagundes. *O déficit da Previdência Social: uma análise comparativa entre duas linhas metodológicas divergentes*. 2010. 97f. Monografia- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

MIRANDA, Gabriela Morais Duarte; MENDES, Antônio da Cruz Gouveia; SILVA, Ana Lúcia Andrade da. O envelhecimento populacional brasileiro: desafios e consequências sociais atuais e futuras. **Revista brasileira Geriatria e Gerontologia**, Rio de Janeiro, v.19, n.3, p.507-519, maio/jun.2016.

NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.23, n. 66, p. 45–58, 2008.

NERY, Pedro Fernando. Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas. *Jornal GGN*, Brasília, 6 de dezembro 2016, p. 1-134.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. Reforma da Previdência. **Texto para discussão n.508 IPEA**, Rio de Janeiro, 1997.

PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL.

RANGEL, L. A. et al. Conquistas, desafios e perspectiva da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. **Repositório do Conhecimento Ipea**, v. 1, n. 17, 2009.

REINERT, José Nilson. Desemprego: causas, consequências e possíveis soluções. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, n.3, p.1-4, mar. 2001.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ROCHA, R; CAETANO, M. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. **Texto para Discussão n.1331 IPEA**, Brasília, 2008.

SANTOS, R. et al. O déficit previdenciário no âmbito da “crise fiscal” do Estado brasileiro. **Revista Desenharia**, Bahia, [S.L], n.2, mar. 2005.

SENADO FEDERAL. **Relatório Final**. Brasília, 2017. 253p.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. A reforma previdenciária no governo Lula. **PRISMAS: Dir., Políticas Públicas e Mundial**. Brasília, v. 3, n.2, p. 455-483, jul./dez. 2006.

TAFNER, P; GIAMBIAGI, F. (Organizadores). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 458 p. 2007.

TAFNER, Paulo. Desafios e Reformas da Previdência Social Brasileira. **Revista USP**. São Paulo, [S.L], n.93, p. 137-156, mar./abr./maio, 2012.

TEIXEIRA, Andreia Maria de Paula. *Previdência Social no Brasil: Da Revolução passiva à contra-reforma*. 2006. 255f. Tese de Doutorado- UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.