

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**INTERPRETAÇÕES ACERCA DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL E SEU DÉFICIT NO BRASIL**

JORDÃO FERNANDES DE ANDRADE
Matrícula nº: 111268036

ORIENTADOR: Prof. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

ABRIL 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**INTERPRETAÇÕES ACERCA DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL E SEU DÉFICIT NO BRASIL**

JORDÃO FERNANDES DE ANDRADE
Matrícula nº: 111268036

ORIENTADOR: Prof. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

ABRIL 2018

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

*A meu filho Raul, minha companheira Amanda
e meus pais, que apesar de todas as
dificuldades, sempre estiveram ao meu lado.
Sem vocês nada disso seria possível.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos grandes amigos Guilherme Pescaroli e Felipe de Azevedo, que foram essenciais nessa caminhada pelo companheirismo e convivência diários;

Aos amigos do Instituto de Economia da UFRJ, de grande importância na minha formação e na vivência longe de casa, que são muitos e por isso não os nomearei para evitar qualquer injustiça;

Aos amigos que se dispuseram a me ajudar nos momentos de crise, em especial Rodolfo Batista Negri e Eduardo Mercadante, que sem o apoio essa monografia provavelmente não aconteceria;

Aos grandes amigos de minha cidade natal, que apesar da distância, cultivaram uma amizade cada vez mais verdadeira;

A todos os demais amigos, colegas e professores que tive a sorte de encontrar.

RESUMO

A Previdência Social é tema de grande debate na sociedade brasileira. Pelo menos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, vem sendo alvo de diversas tentativas de reformas, que visam resolver seus problemas de financiamento e suposta insustentabilidade. Nesse trabalho, através de abordagem descritiva e da pesquisa bibliográfica e documental, é apresentado o desenvolvimento da previdência como sistema de proteção social no Brasil e no mundo e as perspectivas que diferentes teorias econômicas adotam para sua interpretação. Ainda, é discutido quais variáveis são levadas em consideração nas análises das contas previdenciárias e como sua evolução pode afetar as projeções de suas contas. Com base nisso e em vista da trajetória recente das contas e da cobertura previdenciárias, é sugerido que, para além do equilíbrio financeiro do sistema, sua amplitude seria a questão mais relevante a ser abordada.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Seguro social. Redistribuição de renda. Déficit previdenciário.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
I EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	10
I.1. A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO MUNDO.....	10
I.2. A PREVIDÊNCIA NO BRASIL	17
I.3. A PREVIDÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E SUAS ALTERAÇÕES	21
II DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE A PREVIDÊNCIA	27
II.1. A PREVIDÊNCIA COMO SEGURO SOCIAL	27
II.2. A PREVIDÊNCIA COMO SISTEMA REDISTRIBUTIVO E GARANTIDOR DE RENDA	33
II.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
III AS CONTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEU DÉFICIT	39
III.1. ARRECADAÇÃO PREVIDENCIÁRIA LÍQUIDA	41
III.2. DESPESA PREVIDENCIÁRIA	47
III.3. O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO	57
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

INTRODUÇÃO

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, tem-se a consolidação de direitos sociais de grande importância, como a Previdência Social. Como aponta Gentil (2006, p. 161), a previdência tem como objetivo:

[...] garantir a reposição de renda dos que não puderem trabalhar por motivos de instabilidade econômica geradora de desemprego, por contingências biológicas, por acidente ou por outros motivos que impeçam o trabalhador de participar, por meio do mercado de trabalho, do processo de produção, evitando a penúria e a pobreza da classe trabalhadora.

A proteção social tem longo histórico de evolução e não se inicia com a previdência. Sua gênese pode ser identificada já no início do século XVII na Inglaterra, a partir das Leis dos Pobres. No entanto, um marco mais significativo da evolução e consolidação da proteção social através da previdência se daria apenas na segunda metade do século XIX, com o Seguro Doença de Bismarck, na Alemanha. A partir desse marco, que inaugurou o financiamento tripartite da proteção social, diversos outros países adotam sistemas com configuração similar, verificando-se uma grande expansão da proteção social na Europa, tanto em termos de amplitude da proteção quanto em termos geográficos, com a propagação a diversos países.

Outro marco igualmente importante aconteceria com os relatórios de Beveridge, na Inglaterra. Assim como o modelo alemão, o sistema proposto pelo economista William Beveridge adotaria o financiamento tripartite, com a responsabilidade de execução exclusiva do Estado. Esse modelo seria outro que acabaria por influenciar boa parte dos sistemas e da legislação de proteção social que se propagou após a Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, destaca-se como principal marco de surgimento da previdência a Lei Eloy Chaves, datada de 1923, responsável por criar as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). As CAPs eram organizadas por empresa, garantindo aos trabalhadores aposentadorias, pensões, assistência médica e auxílio farmacêutico. Após esse ponto de partida, diversas outras CAPs foram criadas, difundindo a proteção social no território brasileiro. Em seguida, já na década de 1930, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categoria profissional, começam a substituir as CAPs como padrão de proteção social.

Posteriormente, após alguns pequenos avanços nas seguidas constituições brasileiras, outro marco relevante para a estrutura atual do sistema previdenciário brasileiro foi a Lei Orgânica da Previdência Social. Aprovada em 1960, ela responsável por unificar boa parte da legislação previdenciária. Além de outros pequenos avanços durante o regime militar, a Constituição Federal de 1988 seria a que promoveria significativas mudanças na proteção social, com a criação do sistema de Seguridade Social, integrada pela Previdência Social, pela Assistência Social e pela Saúde.

Apesar de algumas alterações posteriores e de diversas outras tentativas de alteração, a atual estrutura previdenciária brasileira é ditada pelo arcabouço criado na constituição cidadã, que busca garantir ampla proteção social aos cidadãos brasileiros. A Previdência Social brasileira é organizada como um regime de repartição simples, em que as contribuições presentes financiam os benefícios presentes, baseado no princípio da solidariedade intergeracional. Ela pode ser subdividida no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinada aos trabalhadores do setor privado, e os Regime Próprios de Previdência Social (RPPS), aos quais são filiados os servidores públicos.

É possível identificar duas formas distintas de se interpretar a Previdência Social. Uma, como defendido por Tafner e Giambiagi (2007), classifica a previdência como um seguro social, responsável por garantir na velhice uma reposição em forma de benefícios às contribuições previamente realizadas. A outra interpretação a considera como um mecanismo de “tributação e transferência de renda”, dos trabalhadores ativos para os inativos. De acordo com essa visão, a previdência teria como objetivo final a promoção de uma redistribuição de renda, reduzindo as desigualdades e promovendo o crescimento econômico.

Cada perspectiva acerca da previdência a interpreta de forma distinta, inclusive em termos de variáveis relevantes na determinação da dinâmica do sistema e recomendações de políticas públicas de proteção social. Enquanto que o primeiro grupo de autores entende que a previdência deva ser restrita aos cidadãos contribuintes e deva lhes prover renda apenas na medida em que estes contribuíram, o outro considera que deva ser um amplo sistema de proteção social e de garantia e redistribuição de renda.

A Previdência Social brasileira, objeto de estudo neste trabalho, é de suma importância na vida de dezenas de milhões de pessoas. Trata-se de um sofisticado esquema de transferência de recursos dos trabalhadores em atividade àqueles sem capacidade laboral, parcial ou definitiva. Este trabalho está dividido, além desta Introdução e da Conclusão, em três capítulos. No primeiro capítulo é apresentado, de forma sucinta, como foram o surgimento e o

desenvolvimento desse mecanismo de proteção social no Brasil e no Mundo. O segundo, a partir de uma abordagem descritiva fundada em técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, é destinado à apresentação das duas diferentes perspectivas sobre a Previdência Social, além das variáveis relevantes a seus modelos de análises e as soluções que recomendam para enfrentar os problemas sofridos pela previdência. Por fim, o terceiro capítulo apresenta, de forma breve, alguns conceitos relevantes de benefícios previdenciários, além da evolução recente dos benefícios e das principais contas do RGPS, finalizando por sugerir uma abordagem alternativa ao que seria um sistema previdenciário deficitário.

I EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social, inicialmente sem estrutura ou normas bem definidas, com o tempo adquire o status de direito e garantia fundamental, consagrada como verdadeiro direito subjetivo em grande parte dos países do mundo. Atualmente, está estruturada em um complexo arcabouço jurídico e social, e tem como uma de suas finalidades garantir a proteção social a indivíduos em situação de risco. Para entender como esse importante elemento das sociedades modernas atingiu sua atual configuração, neste capítulo será feita uma breve apresentação da evolução da proteção social no Brasil e no mundo, possibilitando uma melhor compreensão acerca do atual estágio da proteção social aos trabalhadores e à população mais vulnerável. Na primeira seção deste capítulo, será exposta a evolução da proteção social no mundo como um todo, enquanto que a segunda seção é destinada a apresentar a evolução das normas e práticas brasileiras.

I.1. A evolução da previdência no mundo

A assistência às pessoas sem condições de sobrevivência surge em um momento em que as condições de trabalho eram muito precárias e a fome vitimava grande parte da população que não tinha o mínimo para sobreviver. Nesse contexto, o Estado e entidades religiosas e filantrópicas passam a assumir a responsabilidade desse provimento mínimo aos cidadãos necessitados, sendo as Leis dos Pobres inglesas, datadas de 1601, os primeiros marcos jurídicos modernos de proteção social. De acordo com Pereira Júnior (2005), as Leis dos Pobres teriam instituído a arrecadação obrigatória de todos que tivessem condições de contribuir. Com esses fundos, pretendiam viabilizar a obtenção de emprego para as crianças pobres por meio da aprendizagem, ensinar um ofício aos pobres que não tivessem nenhuma especialização e atender inválidos em geral.

Apesar de o foco desse marco jurídico ser a assistência social, ele é relevante à previdência por atribuir ao Estado o dever de gerir, organizar e garantir o funcionamento de programas de assistência social. Em vista disso, Russomano (1978, *apud* PEREIRA JÚNIOR, 2005) afirma que:

Essa "oficialização da caridade" – como foi dito, certa vez – tem importância excepcional: colocou o Estado na posição de órgão prestador de assistência àqueles

que – por idade, saúde e deficiência congênita ou adquirida – não tenham meios de garantir sua própria subsistência. A assistência oficial e pública, prestada através de órgãos especiais do Estado, é o marco da institucionalização do sistema de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas. [...] Hoje compreende-se que nesse passo estava implícita a investida de nossa época, no sentido de entender os benefícios e serviços da Previdência Social à totalidade dos integrantes da comunidade nacional, a expensas, exclusivamente, do Estado, e não apenas aos associados inscritos nas entidades de Previdência Social. Dessa forma, podemos concluir dizendo: naquele momento distante, no princípio do século XVII, começou, na verdade, a história da Previdência Social.

Para o autor, as Leis dos Pobres teriam o mérito de realizar a institucionalização de ampla proteção social. Dessa forma, o Estado passaria progressivamente a se responsabilizar pelo bem-estar da população, o que, apesar de todas as limitações, seria um importante marco para a Seguridade Social.

Cabe destacar, entretanto, que muitas vezes essa assistência teve caráter punitivo, já que marginalizava seus beneficiários. Exemplo dessa marginalização é quando se recomendava prender mendigos inválidos na França durante o século XVIII. Nesse contexto é aprovada a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que reivindicava do Estado francês a garantia de direitos básicos a seus cidadãos, além de mecanismos de proteção social (PEREIRA JUNIOR, 2005; GENTIL, 2006).

No mesmo período, com o êxodo rural decorrente da Revolução Industrial inglesa, as condições de trabalho se agravaram, expondo homens, mulheres e crianças a grandes riscos à vida e à saúde, sem qualquer contrapartida em questão de segurança de rendimentos. A classe trabalhadora, por si só, não conseguia mais sustentar as associações mutualistas e se proteger das contingências sociais. Por sua vez, a repressão não teria mais êxito em controlar a população pobre, na medida em que cresciam o martírio da classe trabalhadora e a pregação em prol do movimento socialista (PEREIRA JUNIOR, 2005; GENTIL, 2006).

Assim, o final do século XVIII e o século XIX são marcados por uma maior preocupação quanto ao papel do Estado na garantia da Ordem Pública, que demandava um cuidado para a questão da previdência e da proteção social como um todo, prevenindo revoluções e grandes choques com o *status quo* e não especificamente com os interesses diretos dos proletariados. Mas seria apenas no último quarto do século XIX que a Previdência Social alcançaria maior relevância e apresentaria uma evolução mais significativa e consistente a partir implantação de uma proteção social mais robusta na Alemanha recém unificada (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

De acordo com Russomano (1978, *apud* PEREIRA JÚNIOR, 2005), a evolução histórica da Previdência Social pode ser dividida em três grandes fases e marcos históricos: a)

do nascimento da Previdência Social – com o plano de previdência aos acidentes do trabalho inaugurado por Otto von Bismarck, em 1883, até o término da I Grande Guerra Mundial; b) do tratado de Versalhes até o término da II Guerra Mundial, em 1945; e, finalmente, c) o terceiro período que se estende até o presente momento.

Ao final do século XIX, em 1883, a Alemanha de Bismarck, preocupada em assistir seus trabalhadores acidentados, aprovava a Lei do Seguro Doença, que teria servido de inspiração a muitos outros países, instituindo o modelo de financiamento tripartite, em que ficava a cargo dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado seu financiamento. Além da forma tripartite de financiamento, esse seguro tinha caráter contributivo, importante característica herdada pelos sistemas de previdência posteriores, em que só seriam segurados aqueles trabalhadores que tivessem previamente contribuído (PEREIRA JÚNIOR, 2005; SILVA e ALVES, 2018).

Segundo Nogueira (2011, pp. 47-48):

O modelo adotado por Bismarck baseava-se na constituição de um sistema estatal centralizado de seguro social, organizado por categoria profissional e fundamentado no regime de capitalização, distinto dos mecanismos de proteção social anteriores pela sua natureza contributiva e compulsória. Estabelecia o recolhimento de contribuições devidas pelos empregados e empregadores, proporcionando o recebimento de benefícios por doença, invalidez, velhice e acidente do trabalho.

O modelo alemão se destacaria, portanto, pela amplitude e pelo alcance. Começando com o seguro-doença, ainda na mesma década já abrangia o seguro contra acidente do trabalho e o seguro-invalidez e a velhice. Além das importantes inovações na forma de custeio, sustentado nas contribuições dos empregados, dos empregadores e do Estado e em sua natureza compulsória. Nas palavras de Ribeiro Leite, Ness Jr e Klotzle (2010), teria sido o sistema alemão “o primeiro sistema previdenciário formal baseado em contribuições prévias como requisito obrigatório para se obter a condição de participante”. De acordo com Silva e Alves (2018), a intenção de Bismarck, além de prover um mínimo de segurança econômica aos trabalhadores, era também a de prevenir convulsões e revoluções na Alemanha recém unificada. Esse projeto, então, promoveu o Estado a um novo patamar de responsabilidade pela seguridade de sua população (PEREIRA JUNIOR, 2005).

A partir desse marco e do sucesso do plano de seguro social de Bismarck, outros Estados europeus teriam buscado formas de prevenir revoltas, promover a ordem e integrar trabalhadores no sistema produtivo e em seu mercado consumidor. Os Estados passariam, então, a encarar a proteção social de forma pública, se responsabilizando cada vez mais pelo bem-estar de sua população. Nesse período, houve importantes iniciativas na Europa no sentido

de implementar uma seguridade social, protegendo principalmente os trabalhadores, como na Inglaterra entre 1906 e 1914, na Dinamarca entre 1891 e 1903 e na Bélgica entre 1894 e 1903 (GENTIL, 2006). Conforme demonstra a Tabela I.1 abaixo, retirada de Gentil (2006, p. 75), ao final do século XIX e começo do século XX houve grande repercussão dos mecanismos de proteção social por diversos países.

Tabela I.1 - Políticas Sociais: primeiras leis em países selecionados

PAÍS	MODALIDADE DE BENEFÍCIO				
	PENSÕES POR IDADE, INVALIDEZ E MORTE	COBERTURA PARA DOENÇA E MATERNIDADE	COBERTURA PARA ACIDENTES DE TRABALHO	SEGURO-DESEMPREGO	SALÁRIO-FAMÍLIA
Alemanha	1889 ⁽¹⁾	1883 ⁽²⁾	1884 ⁽³⁾	1927	1954
Áustria	1906	1888	1887	1920	1948
EUA	1935	1965	1908	1905	-
França	1910	1928	1898	1905	1932
Inglaterra	1908 ⁽⁴⁾	1911	1897	1911	1945
Itália	1919	1912 ⁽⁶⁾	1898	1919	1937
Japão	1941	1922	1911	1947	1971
Dinamarca	1891 ⁽⁷⁾	1892	1888	1907	1952
Noruega	1936	1909	1895	1906	1946
Suécia	1913	1891 ⁽⁸⁾	1901	1934	1947

Fonte: US States Department of Health na Human Services, Social Security Programs Throughout the World.

In: Araújo, 2004:67.

(1) Alemanha: o Código de Seguro Social foi aprovado em 1911.

(2) Alemanha: a inclusão da maternidade, como risco coberto, foi aprovada em 1927.

(3) Alemanha: a inclusão de doenças ocupacionais, como risco coberto, foi aprovada em 1927.

(4) Inglaterra: a lei de 1908 incluía apenas pensões por idade; pensões por invalidez foram aprovadas em 1911 e por morte, em 1925.

(5) Itália: a lei de 1912 incluía apenas cobertura para maternidade; em 1927 foi incluída a cobertura para tuberculose e, em 1943, para doenças em geral.

(6) Japão: essa lei foi aplicada depois de 1927.

(7) Dinamarca: a lei de 1891 previa apenas pensão por idade; em 1921 foram incluídos os casos de invalidez

(8) Suécia: a lei de 1891 previa auxílio em dinheiro para tratamento de doenças; a partir de 1931, a lei passou a garantir a prestação de serviços médicos

Fonte: Gentil (2006)

O período caracterizado como a segunda fase da evolução da Previdência Social, que vai desde o Tratado de Versalhes até o final da II Guerra Mundial, se destacou pela expansão geográfica da legislação sobre o seguro social, seguindo a tendência de os Estados conferirem maior relevância aos problemas sociais (PEREIRA JÚNIOR, 2005). Foi nesse período, inclusive, que teve origem a Organização Internacional do Trabalho, agência das Nações

Unidas, fundada em 1919, que tem por missão promover oportunidades de acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade, passando a orientar e fixar regras programáticas em diversos países sobre o Direito do Trabalho e a Previdência Social (SILVA e ALVES, 2018; OIT, 2018).

Outro relevante marco legal para a consolidação da Seguridade Social se deu como um dos projetos do *New Deal* – conjunto medidas econômicas que visavam combater os efeitos da Crise de 1929 nos EUA. O *Social Security Act*, aprovado pelo governo americano em 1935, tinha como finalidade aliviar os graves problemas sociais agravados pela Grande Depressão. Essa norma teria sido a primeira a empregar o termo Seguridade Social para se referir ao sistema de proteção social (NOGUEIRA, 2011).

Como destaca Pereira Júnior (2005, p.2),

A partir desse ponto, a seguridade social passou a ser entendida como um conjunto de medidas que deveriam agregar, no mínimo, os seguros sociais e a assistência social, que deveriam ser organizadas e coordenadas publicamente, visando atender o desenvolvimento de toda a população, e não só os trabalhadores, haveria o compromisso do Estado democrático com um nível de vida minimamente digno aos seus cidadãos.

Portanto, propositadamente, o *Social Security Act*, recuperando o inaugurado pelas Leis dos Pobres, institui tanto ações de proteção da população vulnerável, como proteção aos trabalhadores. Assim, constituiria a Seguridade como um sistema integrado de proteção mínima, reconhecendo a existência de pelo menos duas esferas complementares de proteção, a Assistência e a Previdência Social, organizadas e gerenciadas pelo Estado, que assume cada vez mais responsabilidade pela proteção social.

Outra importante contribuição para o que se conhece hoje como Seguridade Social tem origem nos anos 1940 na Inglaterra, quando o economista William Beveridge foi encarregado de presidir uma comissão que avaliaria a Seguridade Social inglesa. Nessa comissão, foram produzidos dois relatórios, denominados “Seguro Social e Serviços Conexos” e “Pleno Emprego em Uma Sociedade Livre”, elaborados, respectivamente, nos anos de 1942 e 1944. Estes relatórios buscavam combater o que se entendia como os cinco principais problemas sociais da sociedade inglesa na época: necessidade, doença, ignorância, miséria e desemprego, a partir de um sistema assentado em três princípios: universalidade de cobertura, unicidade dos sistemas e da política social e uniformidade dos serviços prestados. Assim como o sistema alemão de Bismarck, tinha o financiamento tripartite e era estatal a responsabilidade de execução, tornando-se uma das principais referências aos demais países em relação à

seguridade social (NOGUEIRA, 2011; SILVA e ALVES, 2018). Pereira Júnior (2005, p. 2) resume bem a questão:

Os planos Beveridge, como se tem chamado os relatórios, [...] teriam sido influenciados pelas idéias de Roosevelt de buscar a erradicação das necessidades de toda a população e, também, pelo economista Keynes na defesa da distribuição de renda.

Os dois planos partiram do pressuposto de que se devia assegurar a eficaz proteção ao povo, não se limitando sua abrangência apenas aos trabalhadores cujas prestações estavam atreladas a excessivos critérios de concessão.

Esse era o ideário buscado pelos planos Beveridge, o qual se busca até a presente data, vez que não se podia mais contentar com os seguros sociais, arraigados com as determinantes conceituais do seguro privado.

Mas seria no período pós-Segunda Guerra Mundial que a proteção social, entendida de forma ampla como direito à Seguridade Social, à Moradia, à Educação etc., se efetivaria e se expandiria de forma mais significativa, tanto nos países centrais como nos países periféricos. Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo foi testemunha da construção do *Welfare State*, que buscou oferecer condições mínimas de sobrevivência à população, desde uma garantia de renda mínima até a prestação de serviços públicos de qualidade, como Saúde e Educação. O *welfare state*, assim como a Seguridade Social, passam a assumir características que os definem como políticas sociais públicas e universais (GENTIL, 2006).

A configuração da sociedade europeia, baseada em um *welfare state*, foi possibilitada pelos pilares em que se assentavam a ordem econômica ao final da Segunda Guerra Mundial, sendo o *welfare state* “resultado de uma série de fatores (políticos, econômicos, culturais, estruturais ou conjunturais) que se combinaram de forma específica e diferenciada em cada país” (*ibid.*, 2006, p. 80). Além do contexto de reconstrução dos países destruídos pela guerra e pelo receio de se gerar, novamente, um contexto de crise sociopolítica que propiciasse a germinação de ideias extremistas, a importância da força política e organizacional dos trabalhadores foi determinante para o surgimento e expansão do *welfare state*.

Em todo o mundo houve uma tendência de ampliação de direitos sociais, em especial a Seguridade Social, a fim de contrapor-se ao fascismo e ao socialismo. É a partir de meados do século XX que os direitos sociais deixam de ser meras diretrizes e normas programáticas para tornarem-se direitos subjetivos concretizáveis, inclusive através da elevação do gasto público e sua destinação a prestações positivas do Estado. Como evidencia Pereira Júnior (2005, p. 2):

Vários foram os instrumentos surgidos no Direito Internacional voltados para a consagração e concreção dos direitos sociais, dentre os quais pode-se citar: a Declaração Americana Dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Carta Social Européia (1961), o Pacto

No tocante à Previdência Social, um exemplo que se destaca e ilustra a evolução desses direitos é o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que proclama:

Toda pessoa tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe a saúde, e o bem-estar próprio e da família, especialmente no tocante à alimentação, ao vestuário, à habitação, à assistência médica e aos serviços sociais necessários; tem direito à segurança no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou em qualquer outro caso de perda dos meios de subsistência, por força de circunstâncias independentes de sua vontade.

Portanto, durante o período de grande crescimento de quase todos os países do mundo, do final da Segunda Guerra até os anos 1970, o *welfare state* pôde se consolidar e institucionalizar. Diversos países do mundo, com destaque aos europeus, caminharam rumo à garantia de maiores direitos e proteção social à sua população. Contudo, seus rumos estariam ameaçados pelas mudanças que viriam a ocorrer nos países centrais com políticas liberalizantes, em que a maior preocupação com a inflação e o déficit público comprometeram as políticas sociais levadas a cabo até então.

[...] pode-se dizer que, a crise que se propagou desde os anos 1970, promoveu o colapso do fordismo e abalou os fundamentos dos *welfare states* estruturados no pós-guerra e articulados a partir dos fundos públicos de proteção social. [...] A situação de baixo crescimento e de políticas recessivas, os novos paradigmas tecnológicos, o fim da guerra fria, as novas formas de globalização com a concentração de capitais e de rendas em ativos financeiros mudaram profundamente as relações de trabalho, a capacidade de mobilização das organizações dos trabalhadores e o processo de acumulação do capital (GENTIL., 2006, p. 90).

Como os fundamentos do *welfare state* requerem um padrão de produção e consumo altos, a partir dos anos de crise foram progressivamente desmontados os mecanismos de proteção social em diversos países, principalmente da periferia. Nos países desenvolvidos da Europa, apesar da tentativa de desmonte, o *welfare state* teria sofrido apenas mudanças marginais, se adaptando e promovendo ajustes controlados (*ibid.*, 2006).

Os países da América Latina, de economia periférica, foram intensamente afetados pelos ideais de menor proteção social por parte do Estado, e muitos realizaram significativas reformas estruturais em seus sistemas. Países como Chile, Bolívia e México, por exemplo, chegaram a fechar seus sistemas públicos e transferir a responsabilidade da proteção social ao mercado. Outros acabaram por realizar amplas reformas que permitem a concorrência franca com

sistemas privados de proteção, a exemplo de Peru e Colômbia. E, por fim, países que adotaram um sistema misto, com o Estado garantindo prestações básicas que podem ser complementadas com um sistema privado (*ibid.*, 2006).

O Brasil, no entanto, resistiu à parte da pressão e realizou apenas reformas parciais, que não comprometeram a estrutura de seu sistema de seguridade, que continuou público e em regime de repartição, conforme será estudado na próxima seção.

I.2. A previdência no Brasil

De forma similar ao que ocorreu nos demais países do mundo, a proteção social no Brasil começou sem a presença sistemática do Estado, mas por ações isoladas de entidades particulares, pela simples caridade, até o mutualismo de caráter privado e facultativo, como as Santas Casas de Misericórdia, fundadas por volta do século XVI pelo Padre José de Anchieta. A primeira manifestação normativa de proteção social viria apenas com a Constituição de 1824 que em seu art. 179, inciso XXXI, preconizou a instituição de socorros públicos (SILVA e ALVES, 2018). De acordo com Nogueira (2011, p. 61), teria sido “a primeira Constituição no mundo a realizar a subjetivação e positivação dos direitos fundamentais do homem, ao trazer em seu texto uma declaração de direitos e garantias”. Entretanto, a despeito da previsão constitucional, a proteção social não teve relevantes consequências práticas (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Em 1835 foi criado o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral) para servir de previdência a um grupo de pessoas que se associavam e contribuía para formar um fundo para a proteção contra determinados infortúnios. Ainda no século XIX foram criados diversos outros montepios abarcando diferentes grupos da sociedade, sendo essa a principal forma de seguro social no Brasil até o final do século (GENTIL, 2006).

Já ao final do século XIX, em 1888, foi editada a Lei nº 3.397, a primeira com conteúdo previdenciário, que dispusera sobre a criação de uma Caixa de Socorros para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado, acompanhadas no ano seguinte de normas que criam seguros sociais obrigatórios para os empregados das oficinas da Imprensa Régia, dos correios e o montepio dos empregados do Ministério da Fazenda (PEREIRA JÚNIOR, 2005; SILVA e ALVES, 2018).

A Constituição de 1891, a primeira da história republicana, foi também a primeira a conter a expressão “aposentadoria” em seu texto (NOGUEIRA, 2011). Esse benefício, como

dispõe a Constituição, seria devido aos funcionários públicos em caso de invalidez, livre de contribuição, sendo o próprio Estado o responsável por seu custeio integral. Apesar da inovação em relação a falar expressamente em aposentadoria, em nível constitucional não promoveu grande evolução. Mas sob sua vigência que, no plano infraconstitucional, se desenvolveu toda a legislação previdenciária que prepararia a evolução dos regimes de Previdência Social existentes no Brasil. Como era um país ainda essencialmente agrário, grande parte da proteção social era destinada aos servidores públicos, que era a maior parte dos trabalhadores urbanos. Além dos trabalhadores ferroviários que, por sua importância estratégica para a economia, tinham a atenção do Estado (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Com a industrialização das grandes cidades no começo do século XX, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, assim como nos países mais industrializados, vigoravam jornadas de trabalho bastante degradantes, resultando em elevado número de acidentes do trabalho. Esse contexto motivou a edição do Decreto Legislativo nº 3.724, de 1919, que tratava da proteção aos acidentes do trabalho, responsabilizando os empregadores pelos acidentes e tornando compulsório o seguro contra o risco profissional para certas atividades (*ibid.*, 2005).

Em 24 de janeiro de 1923 é assinado o Decreto nº 4.682, que ficou conhecido como Lei Eloy Chaves e foi responsável por criar uma Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país. As Caixas tinham uma organização técnica semelhante à atuarial operada pelas companhias de seguros e deveriam oferecer benefícios visando sustentar a renda e a saúde da família de um trabalhador em caso de doença, incapacidade, velhice ou morte. A Lei Eloy Chaves é considerada como o ponto de partida da Previdência Social brasileira, bem como da proteção social com aposentadoria, assistência médica, pensão e auxílio farmacêutico. Em seguida, muitas outras CAPs foram criadas, formando pequenos regimes previdenciários. O vínculo previdenciário com as CAPs era estabelecido por empresa, o que contribuía para serem, ainda, incipientes, já que era necessário um número mínimo de segurados para se estabelecer em bases securitárias. Consequentemente, diversos grupos de trabalhadores permaneceram sem proteção previdenciária por não serem empregados de uma empresa protegida (NOGUEIRA, 2011; SILVA e ALVES, 2018).

Uma importante inovação no modelo de organização da previdência no Brasil tem origem com a criação do primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos, por meio do Decreto nº 22.872, em 1933. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que pouco a pouco foram tomando o lugar das CAPs, constituíam-se como instituições de Previdência Social de âmbito nacional, tendo como base, em vez de empresas específicas como

as CAPs, as categorias profissionais, com maior abrangência tanto na cobertura geográfica quanto na quantidade de segurados (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões tinham financiamento tripartite, com responsabilidade concorrente do Estado, dos empregadores e dos trabalhadores. Ao contrário das CAPs, que eram entidades civis administradas pelas empresas, os IAPs eram autarquias, entidades de direito público em que o Governo Federal indicava o Presidente e era assistido por um Conselho Administrativo formado por representantes das empresas e dos trabalhadores (NOGUEIRA, 2011).

Após a inovação dos IAPs, a Constituição de 1934 consagrou o modelo tripartite de financiamento da Previdência Social como norma constitucional, além de ser a primeira a fazer referência à expressão “previdência”, ainda sem adjetivar de “social”. A constituição ainda atribuía à União a competência legislativa em matéria de proteção social e aos Estados a responsabilidade na execução dos serviços de saúde e assistências públicas. Pode-se dizer, portanto, que se evoluía da simples assistência pública para a garantia do seguro social. Entretanto, a Constituição seguinte, de 1937, de caráter autoritário, não seguiu os avanços da anterior, apesar de apresentar um rol de riscos sociais que seriam cobertos pelo seguro social, porém sem nem determinar a forma de custeio do sistema ou sequer fazer menção à possibilidade de aporte de recursos da União para tal fim (PEREIRA JÚNIOR, 2005; SILVA e ALVES, 2018).

Apesar da Constituição de 1937 não apresentar avanços normativos para a previdência, os IAPs continuaram a ser criados, contemplando cada vez mais maior número de trabalhadores. Entretanto, apesar da evolução em termos de abrangência, os institutos não foram capazes de uniformizar a legislação previdenciária, uma vez que cada um tinha seu regulamento específico, o que gerava, inclusive, algumas distorções, com algumas classes profissionais privilegiadas. Vale ressaltar, ainda, que a despeito do grande aumento no número de segurados, a proteção social só alcançava os setores organizados da classe média urbana, enquanto que os trabalhadores rurais, autônomos, domésticos e profissionais liberais eram desassistidos (NOGUEIRA, 2011).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, acompanhando o movimento mundial, não seria mais possível sustentar politicamente a ditadura do Estado Novo, de Getúlio Vargas. Com sua queda, foi promulgada uma nova Constituição, em 1946, a primeira a substituir o termo genérico Seguro Social por Previdência Social. Esse texto constitucional reincorpora o modelo

tripartite de financiamento, mas não apresenta nada substancialmente novo. Por outro lado, possibilitou grandes avanços no plano infraconstitucional (*ibid.*, 2011).

Logo após a promulgação da referida Carta Magna, já em 1947, foi apresentado projeto de lei que versava sobre a proteção social que envolvesse toda a população. O projeto fora aprovado apenas em 1960, pela Lei nº 3.807, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). A LOPS, que ensejava uma universalização da proteção social, foi responsável por uniformizar parte significativa da legislação previdenciária dos diferentes IAPs existentes, porém sem unificá-los em um só instituto de previdência. A LOPS ainda incluiu os auxílios natalidade, reclusão e funeral como direitos dos beneficiários, além de aumentar a abrangência da previdência, atingindo empregadores e profissionais liberais (*ibid.*, 2011; SILVA e ALVES, 2018). Apesar da importante uniformização legislativa conquistada com a LOPS, ainda era necessária a unificação administrativa dos órgãos e entidades da Previdência Social em uma única entidade. Tal uniformização se daria apenas em 1966, a partir da transformação dos IAPs no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), que daria início às suas atividades a partir de janeiro de 1967, com o objetivo de “racionalizar a gestão, estabelecer controles mais rigorosos na concessão de benefícios e resolver os problemas financeiros da previdência”, este último sem muito sucesso. A própria racionalização teria sido apenas simbólica, sem muito efeito prático (GENTIL, 2006, p. 104).

A Constituição de 1967, já na ditadura militar, pouco inovou em matéria previdenciária, mantendo-se próxima às constituições que a antecederam. Em sua vigência, foi incluído no texto constitucional o salário-família, até então instituído em norma infraconstitucional, criado o Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974. No ano de 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, constituído pelo INPS, IAPAS, INAMPS, LBA FUNABEM, DATAPREV e CEME, com o objetivo de integrar todas as atribuições ligadas à Previdência Social. Em 1981 foi incluída na constituição a aposentadoria especial por tempo de contribuição de professor aos 30 e de professora aos 25 anos. No plano infraconstitucional, as evoluções continuaram a progredir por meio da ampliação do rol de beneficiários e na qualidade das prestações (NOGUEIRA, 2011; SILVA e ALVES, 2018).

Na restauração do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) procurou afastar-se do período autoritário do país, sendo construída através de ampla participação da sociedade brasileira, incorporando importantes direitos e garantias fundamentais, individuais e sociais, como o direito à Seguridade Social. Assim, a CF/88 dedica um capítulo específico à Seguridade Social, que abrange a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social, que passa a ser significativamente detalhada a nível constitucional. A CF/88

cria, então, o Sistema Nacional de Seguridade Social, definido em seu artigo 194 como “o 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” (*ibid.*, 2011).

Entre os diversos princípios que devem nortear a organização da Seguridade Social, destaca-se o da universalidade de cobertura (objetiva) e de atendimento (subjativa). A universalidade objetiva visando compreender todos os fatos e situações que gerem as necessidades básicas das pessoas; enquanto a subjativa consiste na abrangência de todas as pessoas de forma indistinta, por mais que não tenham capacidade econômica, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. Neste mesmo sentido, ressalta-se o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas, buscando a isonomia entre os trabalhadores, tanto nos aspectos qualitativos quanto valorativo das prestações. Fica evidente, portanto, a intenção constitucional de ampliar o alcance da saúde pública e da assistência social a todos de que dela necessitarem e, quanto à previdência, de incluir significativamente parcela da população até então não atendida.

No decorrer dos anos 1990, ainda foram realizadas algumas reformas e mudanças na Previdência Social no Brasil. Entretanto, como assinala Gentil (2006), apesar dessas mudanças no sentido de aproximar o sistema brasileiro de uma noção de seguro social, afastando-o de um modelo com base mais solidária e redistributiva de renda, o arcabouço constitucional de direitos sociais se mostrou forte, não acompanhando os movimentos de privatização da previdência que se deu na América Latina.

Desde então, as mudanças efetuadas na Previdência Social têm sido feitas no plano infraconstitucional, através de alterações na legislação previdenciária. Foram muitas as mudanças nas últimas décadas, e como o objetivo deste trabalho e deste capítulo não é dissecar todas essas alterações, mas apenas evidenciar as mudanças mais gerais na previdência a fim de entender sua evolução, bastará a breve apresentação dessas mudanças na próxima seção.

I.3. A Previdência na Constituição Cidadã e suas alterações

Originalmente, a CF/88, em seus artigos 201 e 202, relativos à Previdência Social, apresentava a seguinte redação:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;

- III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
 - IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
 - V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.
- § 1º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.
- § 2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.
- § 3º Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.
- § 4º Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.
- § 5º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.
- § 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.
- § 7º A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.
- § 8º É vedado subvenção ou auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III - após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

§ 1º É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e após vinte e cinco, à mulher.

§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

Já a Seguridade Social, inaugurada no Brasil como um amplo sistema de proteção social pela Constituição de 1988, composta pela Previdência, Assistência e Saúde, de acordo com, teria sua organização apoiada, além da universalidade na cobertura e no atendimento, já mencionados, também na uniformidade do acesso às populações rurais e urbanas, na manutenção no valor dos benefícios, na equidade da responsabilidade pelo custeio e na diversidade da base de financiamento(VIANNA, 2003b, *apud* GENTIL, 2006). De acordo com Gentil (2006), a CF/88 teria implementado a maior modificação no sistema de proteção social brasileiro desde a Lei Eloy Chaves de 1923.

Talvez por isso, pela ambição de se implementar um verdadeiro Estado de Bem-Estar Social brasileiro, com ampla gama de benefícios e serviços, logo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição, diversos grupos políticos já discutiam sobre a suposta incapacidade do Estado brasileiro em honrar com seus compromissos constitucionais, que exigiriam grande esforço orçamentário para sua efetivação (NOGUEIRA, 2011).

É neste sentido que Vianna (2003a, *apud* GENTIL, 2006) argumenta que logo no começo dos anos 1990, o sistema de Seguridade Social, que deveria ser integrado, passa a ser segmentado pelas leis orgânicas da saúde e da assistência social e pelas leis que dispõem sobre o custeio e o plano de benefícios da Previdência Social, aproximando a seguridade de um programa de seguro social.

Exemplo disto é a criação, em 1990, do Instituto Nacional do **Seguro** Social – INSS, por meio da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, com o Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, que, de acordo com o art. 1º da Estrutura Regimental do INSS, instituída pelo Decreto 3.081/99, tem por finalidade:

- I - promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais incidentes sobre as folhas de salários e demais receitas a elas vinculadas, na forma da legislação em vigor;
- II - gerir os recursos do Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS);
- III - conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários.

Para além da segmentação administrativa promovida na seguridade social, Gentil (2006, p. 122) aponta que “do ponto de vista do financiamento, a seguridade social também perdeu sua existência formal, porque suas receitas – que deveriam ser aplicadas em conjunto, sem repartição setorial –, tornaram-se gradativamente discriminadas”. Portanto, o que teria sido pensado para ser um sistema integrado, com um orçamento próprio único, passa a ser encarado como três programas distintos.

A reivindicação de segmentação orçamentária apareceu, inclusive, no Relatório Britto, relatório que tratava de reformas na previdência aprovado pela Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário da Câmara dos Deputados. Essa e outras sugestões de reforma presentes no relatório aprovado foram incorporadas em proposta de reforma da previdência elaborada pelo Poder Executivo. No entanto, por questões de cunho político e escândalos de corrupção, a revisão prevista para a Constituição teria sido um fracasso, aprovando apenas seis Emendas Constitucionais de Revisão, nenhuma em matéria previdenciária (NOGUEIRA, 2011).

Ainda no primeiro semestre de 1995, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o Poder Executivo enviou ao Congresso proposta de ampla reforma na Previdência Social que, após anos de tramitação, passando por algumas derrotas significativas, seria aprovada ao final de 1998, convertida na Emenda Constitucional nº 20/1998 (*ibid.*, 2011).

As alterações introduzidas pela EC nº 20/1998, como bem resume Nogueira (2011, pp. 117-118), foram:

- a) Ampliação das fontes de financiamento, com a inclusão das contribuições das empresas incidentes sobre os rendimentos do trabalho sem vínculo empregatício, a receita, ao lado do faturamento e do lucro, e a importação de bens ou serviços.
- b) Explicitação dos princípios do caráter contributivo, da filiação obrigatória e do equilíbrio financeiro e atuarial.
- c) Limitação do salário-família e do auxílio-reclusão aos dependentes dos trabalhadores de baixa renda.
- d) Restrição da aposentadoria especial às atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física.
- e) Limitação da aposentadoria especial dos professores aos que exercem funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, com sua extinção para os professores universitários.
- f) Substituição do conceito de aposentadoria por tempo de serviço pelo de aposentadoria por tempo de contribuição.
- g) Extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço.
- h) Desconstitucionalização da regra de cálculo do valor dos benefícios.
- i) Constitucionalização do regime de previdência privada complementar, com a definição de seus parâmetros básicos.
- j) Manutenção da aposentadoria por idade aos 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher, com redução de 5 anos para os trabalhadores rurais, e a aposentadoria por tempo de contribuição aos 35 anos para o homem e 30 anos para a mulher, estabelecendo em seu artigo 9º regras de transição para os segurados que se filiaram ao RGPS até a data de sua publicação.
- k) Possibilidade de constituição, pela União, de fundo integrado de bens, direitos e ativos, em adição aos recursos de sua arrecadação, para assegurar o pagamento dos benefícios.

A Emenda ainda definiu regras de transição, separando os segurados em três grupos: os que já faziam jus a algum benefício, teriam direito adquirido e se aposentariam de acordo com as regras anteriores; os que já eram inscritos no sistema previdenciário antes da aprovação da emenda, que se sujeitariam a regras menos rígidas; e aqueles que ingressassem no sistema após 16 de dezembro de 1998, aos quais seriam aplicadas integralmente as novas regras (*ibid.*, 2011).

Além da EC nº 20/1998, no mesmo período outras dezenas de reformas foram propostas, desde reformas mais incipientes até reformas de caráter mais estrutural. No plano infraconstitucional, uma importante modificação foi dada pela Lei nº 9.876/99, que modificou o texto da Lei nº 8.213/91 para incluir, no cálculo do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição e da aposentadoria por idade, o Fator Previdenciário. O fator é calculado a partir

da idade, da expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado, de acordo com a fórmula abaixo, e é responsável por diminuir o valor do benefício, uma vez que geralmente seu valor é menor do que um e o salário-de-benefício é multiplicado por ele.

$$\text{Fator Previdenciário} = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right];$$

Em que: Tc é o tempo de contribuição até o momento da aposentadoria; *a* é a alíquota de contribuição, fixada em 0,31; Es é a expectativa de sobrevida, calculada pelo IBGE, e; *Id* é a idade do segurado no momento da aposentadoria.

Apesar da ofensiva à previdência, ela seria reformada novamente apenas em 2003, logo no início do governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT), pela Emenda Constitucional nº 41/2003, que entrou em vigor em 31 de dezembro de 2003. Essa emenda modificou principalmente a previdência dos servidores públicos, ou seja, o chamado RPPS, que não é objeto de estudo desse trabalho. Em relação ao RGPS, limitou-se a elevar o limite máximo do valor dos benefícios e incluir um sistema especial aos trabalhadores de baixa renda, assegurando um benefício no valor do salário mínimo (*ibid.*, 2011).

A terceira reforma da previdência após a CF/88, EC nº 47, seria aprovada em 2005, fruto de proposta paralela à que resultou na EC nº 41/2003. Novamente, ela realizou alterações no regime de previdência dos servidores públicos e, em relação ao RGPS, a) ampliou as possibilidades de diferenciação das alíquotas das contribuições devidas pelos empregadores de acordo com a atividade econômica, o porte da empresa, a intensidade na utilização da mão-de-obra ou a condição estrutural do mercado de trabalho; b) estendeu a possibilidade de aposentadoria especial aos portadores de deficiência, e; c) ampliou a possibilidade de inclusão previdenciária, com alíquotas e carência diferenciadas, às donas de casa sem renda própria pertencentes a famílias de baixa renda (*ibid.*, 2011).

Quase uma década depois, seria aprovada mais uma alteração na previdência dos servidores públicos, através da Lei nº 12.618/2012. Essa lei foi responsável, principalmente, por instituir o regime de previdência complementar aos servidores públicos dos três poderes da União; por fixar o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões; e pela criação de entidades fechadas de previdência complementar para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. De acordo com seu artigo 30, os novos servidores da união serão filiados ao RPPS até o limite do teto de contribuição do RGPS. Para fazerem jus a benefícios superiores a esse limite, deverão aderir à previdência complementar.

Em 2015, a Medida Provisória nº 676, posteriormente convertida na Lei nº 13.183/2015, trouxe uma importante mudança para o RGPS, com a possibilidade de o segurado afastar a incidência do Fator Previdenciário do seu salário-de-benefício, recebendo sua aposentadoria integral. Para isso, o requerente de benefício de aposentadoria por contribuição deve somar 85 ou 95 pontos, se mulher ou homem, respectivamente, em que cada ano de idade e de tempo de contribuição constitui-se como um ponto. A partir de 2019, a pontuação necessária é acrescida em um ponto a cada biênio, até atingir 90 e 100 pontos em 2027. Por essa regra, uma mulher que tivesse 50 anos de idade e 35 anos de contribuição em 2018 pode se aposentar por tempo de contribuição com o valor integral de seu salário-de-benefício, sem a redução que seria causada pelo Fator Previdenciário. No mesmo ano também houve a alteração no sentido de restringir o acesso à pensão por morte no RGPS, instituída pela Lei nº 13.135/2015, que converteu a MP nº 664/2015.

Assim, a atual estrutura da Previdência Social tem como base a CF/88 e suas alterações pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005, bem como as leis nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e seu Plano de Custeio, e nº 8.213/91, que instituiu seu Plano de Benefícios. Além do Decreto 3.048/99, que aprovou o Regulamento da Previdência Social. Portanto, a Previdência Social brasileira, especificamente o Regime Geral de Previdência Social, apesar de passar por inúmeras mudanças desde o texto constitucional de 1988, além de outras inúmeras tentativas de reformas, manteve sua estrutura básica.

II DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE A PREVIDÊNCIA

É possível segmentar o entendimento acerca do que é a Previdência Social em duas perspectivas. A primeira, majoritária no pensamento econômico nacional, entende a previdência como um seguro social, que teria a finalidade de suprir a redução na renda dos indivíduos acometidos por situações que lhes retirem a capacidade laboral. A segunda perspectiva defende que a previdência é, como mecanismo de um Estado de Bem-Estar Social e da Seguridade Social construída a partir da Constituição Federal de 1988 no Brasil, um sistema distribuidor de renda fundado na solidariedade entre gerações e entre trabalhadores ativos e inativos.

Conforme será apresentado a seguir, tais perspectivas estabelecem objetivos distintos à Previdência Social. A partir deles, analisam a eficácia e a sustentabilidade do sistema de acordo com as variáveis que cada um considera relevantes. Por serem abordagens baseadas em teorias econômicas distintas, tanto objetivos quanto variáveis relevantes e as conclusões feitas a partir de suas análises são antagônicas.

II.1. A Previdência como Seguro Social

O pensamento majoritário sobre a previdência no Brasil a considera como um seguro social destinado a suprir a insuficiência de renda dos indivíduos acometidos por incapacidade laboral, sendo segurados aqueles trabalhadores que contribuírem previamente com o sistema e tiverem cumprido uma série de pré-requisitos até o momento de sua necessidade (PEREIRA JÚNIOR, 2005; NERI, 2007; NERY, 2016; GOUVEIA, HORSTH e FARONI, 2017). De acordo com Tafner (2007, p. 40), a forma correta de abordagem da previdência a considera como “um seguro social, com a finalidade de repor a renda – parcial ou total – do indivíduo (ou do grupo familiar) quando diante de perda de capacidade laboral”.

No mesmo sentido, Cechin e Cechin (2007, p. 220) argumentam que a previdência existe “para prover renda, ao trabalhador e à sua família, nas ocasiões em que faltarem forças de trabalho, de forma permanente ou transitória”. Nolasco (2010) apresenta a previdência como uma “poupança forçada, imposta ao cidadão para que este possua condições financeiras de

usufruir da vida em sociedade quando não mais possuir capacidade laboral”. Para Samuelson (1958), a previdência seria um sistema de seguro social, que possibilitaria ao trabalhador consumir no período de inatividade de sua vida através da redução do consumo presente, como uma escolha intertemporal. Em suas palavras, “*men will want to consume less than they produce during their working years so that they can consume something in the years when they produce nothing*”¹. Nesse caso, o benefício previdenciário seria um direito financeiro privado, adquirido através do acúmulo de ativos por parte de cada segurado (BASTOS e OLIVEIRA, 2017).

Com base nesse entendimento, os autores que assumem essa perspectiva defendem que a previdência deveria manter-se equilibrada financeira e atuarialmente. Alguns ainda argumentam que deveria ser atuarialmente justa, mantendo uma relação estreita entre os valores de contribuição e de benefícios de cada segurado (CECHIN e CECHIN, 2007; NERI, 2007; TAFNER, 2007; GOUVEIA, HORSTH e FARONI, 2017). Equilíbrio financeiro seria a compatibilização das despesas com as receitas previdenciárias em um período determinado, não apresentando déficits (MARQUES, 2017).

Por outro lado, o equilíbrio atuarial seria a compatibilização entre o valor que é pago em contribuições por um segurado ao longo do tempo e o valor que ele recebe de benefícios. Há sistemas atuarialmente equilibrados em nível individual, quando há estreita relação entre contribuição e valor do benefício recebido; e aqueles que não necessariamente cada segurado recebe exatamente o valor que contribuíram, mas que o sistema como um todo se mantém equilibrado ao longo do tempo segundo o que paga e o que pagará de benefícios e o que recebe e receberá de contribuições. De acordo com Giambiagi e Afonso (2009, p. 154), existe equilíbrio atuarial desde que “o valor presente esperado do fluxo de contribuições durante a vida ativa de um indivíduo seja equivalente ao valor presente esperado do fluxo de benefícios recebidos após a passagem para a inatividade”.

Dessa forma, a previdência sendo um seguro social, deveria haver um vínculo estreito entre contribuição e benefício, individual ou total, para que um sistema previdenciário seja equilibrado. Caso haja desequilíbrios financeiro ou atuarial, o sistema em questão deveria ser reformado, a fim de garantir que as contribuições que o financiam sejam capazes de pagar os benefícios presentes e futuros sem que necessite de recursos do Estado ou de outras fontes “externas”.

¹ Os indivíduos vão querer consumir menos do que produzem durante seus anos de atividade para assim consumirem alguma coisa nos anos em que nada produzem.

Alguns desses autores consideram que, para que houvesse essa compatibilidade entre contribuição e benefícios, o sistema deveria ser organizado sob um regime de capitalização (em inglês, *funded*). De acordo com Tafner (2007), este regime se caracteriza pela identificação individual das contribuições, que são aplicadas em fundos capitalizados ao longo do tempo, acumulando reservas para o futuro pagamentos dos benefícios a cada segurado. Para Santos (2014, apud GARCIA E HARO, 2017, p. 14), nos regimes de capitalização “adotam-se técnicas financeiras de seguro e poupança”. A ideia fundamental seria a de que como cada segurado receberá, na média, o valor que contribuiu ao longo da vida (capitalizado e corrigido monetariamente), o sistema seria automaticamente equilibrado, tanto financeira quanto atuarialmente (TAFNER, 2007; GARCIA E HARO, 2017). Por outro lado, Eatwell (2002) demonstra como teria o mesmo efeito, em termos macroeconômicos e em relação à pressão exercida pela previdência sobre os trabalhadores ativos, tanto um regime de capitalização quanto um regime de repartição. Em suas palavras:

em termos macroeconômicos não há diferença entre esses dois regimes no que se refere ao total de transferências, isto é, quanto ao impacto em r [parcela da renda destinada ao pagamento de benefícios]. [...] [*ceteris paribus*] o valor de r tem que ser o mesmo qualquer que seja o esquema de financiamento (p. 183).

A despeito disso, diversos autores alegam que não seria conveniente uma transição de um regime de repartição para um de capitalização. Como argumentam Giambiagi e Sidone (2018), apesar da adequação *a priori* desse regime, o peso financeiro da transição de regimes poderia provocar a sua inviabilização. Esse fenômeno ocorreria porque, com a implementação de um regime de capitalização, a arrecadação seria negativamente afetada de forma imediata, enquanto que a despesa previdenciária continuaria a ser efetuada até que cessasse todos os benefícios concedidos sob o regime de repartição.

Analisando o Regime Geral de Previdência Social, que é organizado sob a forma de Regime de Repartição Simples² (ou *pay-as-you-go*), a partir da perspectiva do seguro social muitos autores alegam que a previdência brasileira é problemática. Nas últimas décadas, a despesa com benefícios do RGPS apresentou uma trajetória de crescimento acelerado em relação à receita e ao produto. Assim sendo, esses autores argumentam que haveria uma tendência à geração de desequilíbrios financeiros e atuariais na previdência brasileira e, a partir disso, estudam quais seriam os fatores que explicariam essa tendência e como esse problema

² De acordo com Tafner (2007), os regimes de repartição são aqueles em que as contribuições correntes financiam os benefícios correntes, não havendo a formação de fundos prévios para a cobertura dos benefícios.

seria melhor combatido (TAFNER e GIAMBIAGI, 2007; DE ATAIDES e DOS SANTOS, 2017).

Via de regra, consideram que o principal problema dos sistemas previdenciários em geral seria o envelhecimento da população. De acordo com Camarano e Kanso (2007), o envelhecimento pode ser entendido como a alteração na proporção dos grupos etários de uma sociedade, ocorrendo através da combinação das quedas na taxa de natalidade e de mortalidade com o aumento na expectativa de sobrevivência da população idosa. Comumente argumentam que o envelhecimento, ao elevar a taxa de dependência da sociedade (que expressa a razão entre as pessoas aposentadas e os trabalhadores ativos no mercado formal), gera a tendência de aumento da despesa previdenciária em ritmo mais acelerado do que a arrecadação e o produto. Essa elevação também afetaria a arrecadação, uma vez que haveria menos trabalhadores ativos contribuindo com o sistema. Dessa forma, o resultado seria déficits crescentes ao longo do tempo.

Giambiagi e Sidone (2018) endossam o entendimento de que o envelhecimento populacional seria o principal motivo para se realizar reformas no RGPS. Os autores argumentam que uma reforma paramétrica que aumentasse o tempo do trabalhador no mercado de trabalho e reduzisse a razão de dependência, poderia elevar a arrecadação e reduzir a despesa com benefícios. Dessa forma, o envelhecimento da população seria amenizado pela elevação da média de idade tanto dos trabalhadores ativos quanto dos trabalhadores inativos.

De acordo com a publicação “*Growing Old in an Older Brazil: Implications of Population Ageing on Growth, Poverty, Public Finance, and Service Delivery*”, de Jorgensen, Rocha e Fruttero (2011), os parâmetros da previdência brasileira acabariam por privilegiar a aposentadoria precoce, o que potencializaria os efeitos do envelhecimento. A substancial elevação da razão de dependência³ pela qual passaria o Brasil nas próximas décadas, reduziria o potencial arrecadador e elevaria as despesas com benefícios, aumentando o encargo da manutenção do sistema previdenciário sobre o trabalhador ativo. Portanto, para os autores, o envelhecimento populacional seria o grande problema da previdência brasileira e, para acompanhar a mudança demográfica, seriam necessárias diversas reformas a fim de estabilizar a despesa com benefícios em relação ao produto.

³ Razão entre a quantidade de aposentados e a população entre 16 e 59 anos ocupada (TAFNER e GIAMBIAGI, 2007).

Nery (2016) e Ferreira (2018) também consideram que a elevação da taxa de dependência, como consequência do envelhecimento populacional, seria o principal problema da previdência brasileira. De acordo com o primeiro, o sistema deveria ser equilibrado através de reformas que aumentassem o tempo de contribuição dos trabalhadores e reduzissem o tempo como beneficiários, além de igualar os critérios de elegibilidade entre homens e mulheres e alterar a fórmula de cálculo dos benefícios, a fim de reduzi-los. No mesmo sentido, Afonso e Zylberstajn (2017) avaliam que os déficits recorrentes na previdência seriam causados pelos generosos benefícios do sistema e em decorrência do envelhecimento populacional, que causaria um desequilíbrio intertemporal no sistema.

De Ataides e Dos Santos (2017) argumentam que a razão entre despesa previdenciária e o produto, para o RGPS, está em patamar elevado frente a atual estrutura etária nacional, inclusive em comparação com países que apresentam uma maior proporção de idosos na população. Para os autores, a situação deve se agravar significativamente com o envelhecimento, que seria, como já mencionado, especialmente preocupante para sistemas baseados no regime de repartição. Assim, seria necessária a realização de reformas que neutralizassem o impacto da dinâmica demográfica. A mesma proposição é encontrada em Tafner e Giambiagi (2007), que argumentam que as reformas previdenciárias mundo afora têm tido como mola propulsora os desequilíbrios causados pela dinâmica demográfica.

O envelhecimento também é visto como a maior ameaça à sustentabilidade da previdência por Lima e Matias-Pereira (2014), que fazem projeções para o crescimento da receita e da despesa previdenciária de 2003 a 2030. Nesse trabalho, concluem que, sem alterações no sistema, seriam certas as ocorrências de déficits crescentes. Por seu turno, Ribeiro Leite, Ness Jr e Klotzle (2010), a partir de análise econométrica, estudam quais variáveis explicam a despesa, a receita e o saldo previdenciário. De acordo com sua pesquisa, a despesa como proporção do produto seria determinada pelo salário mínimo, pela razão de dependência e pelo rendimento médio nominal habitual. Por sua vez, para a receita, nos modelos com apenas uma variável independente, os fatores mais significativos seriam o salário mínimo, a renda média nominal habitual e o desemprego; nos modelos multivariados, seriam determinantes o salário mínimo e a informalidade. Por fim, o saldo previdenciário seria explicado pela taxa de dependência, pelo salário mínimo e pela renda média nominal habitual.

Costanzi e Ansiliero (2017), em estudo que detalha o impacto da demografia na Previdência Social, argumentam que o Brasil experimenta o fim do bônus demográfico, com o aumento da população dependente e a redução da população ativa, o que acarretaria na elevação da taxa de dependência. A partir de variáveis demográficas, de condições do mercado de

trabalho (basicamente a taxa de desemprego), dos critérios de elegibilidade e da produtividade, constroem um modelo de determinação da despesa previdenciária que evidencia como a elevação da razão despesa/produto é positivamente influenciada pelo envelhecimento e pela taxa de desemprego, enquanto que o aumento da produtividade seria capaz de gerar uma redução na despesa como proporção do produto, além de ter um importante papel na elevação da arrecadação.

Com base no modelo construído, realizam projeções da despesa através da variação da razão de dependência, mantendo constantes os critérios de elegibilidade, o valor médio dos benefícios, a produtividade e o nível de ocupação, inferindo que o envelhecimento tem impacto significativo na evolução das despesas. Por fim, concluem que, para amenizar o impacto do envelhecimento, deveria ser realizada uma reforma que gerasse o fim gradual da aposentadoria por tempo de contribuição, a redução das diferenças entre homens e mulheres, o aumento das restrições para as pensões por morte e que promovessem uma homogeneização das regras de aposentadoria dos diferentes grupos de segurados.

Fica evidente, portanto, como para aqueles que interpretam a previdência como um seguro social mas que diante das dificuldades em se criar um verdadeiro sistema de seguro social se “conformam” em reformar o sistema de repartição, o envelhecimento populacional é o fator chave e determinante para se entender a dinâmica das variáveis previdenciárias, responsável por causar a insustentabilidade do sistema. De tal modo, argumentam que em uma sociedade que experimenta um envelhecimento de sua população, seu sistema previdenciário deveria ser reformado visando frear o crescimento acelerado das despesas com benefícios. Tais reformas, então, deveriam restringir as despesas com, tanto pela quantidade de concessões quanto pelo valor dos benefícios concedidos. Assim, advoga-se pela instituição de idade mínima, que elevaria o tempo de contribuição e reduziria o tempo como beneficiário; pela redução no valor dos benefícios, que reduzisse a taxa de reposição⁴ do sistema; por regras de elegibilidade mais rígidas, que diminuíssem a concessão de benefícios; etc.

Os autores que adotam essa perspectiva propõem, no geral, reformas que limitam o acesso aos benefícios e o valor dos benefícios concedidos. Eles argumentam que, com o significativo envelhecimento populacional, a pressão sobre os trabalhadores ativos causada pela elevação na despesa previdenciária seria insustentável ou socialmente intolerável. Isso pode ser explicado porque os estudos que adotam essa perspectiva, via de regra, são fundados em teorias

⁴ Porcentagem do valor do benefício em relação ao salário de contribuição.

neoclássicas de crescimento, que não veem como possibilidade o aumento na arrecadação pela elevação no crescimento e no emprego formal (BASTOS e OLIVEIRA, 2017). Por não vislumbrarem a compatibilização das contas previdenciárias através de um aumento na arrecadação, defendem que a previdência deva ser restringida a fim de contornar os efeitos do envelhecimento. Dessa forma, a abordagem do seguro social, a partir de uma visão neoclássica, leva à conclusão de que a previdência pública deveria se limitar ao pagamento de benefícios no estrito valor das contribuições, mantendo seu equilíbrio atuarial.

II.2. A Previdência como sistema redistributivo e garantidor de renda

Em contraponto à perspectiva apresentada acima, diversos autores, notadamente aqueles adeptos de teorias fundadas no Princípio da Demanda Efetiva, encaram a Previdência Social como um sistema de tributação e redistribuição de renda, no qual a dinâmica dos benefícios tem um efeito relevante sobre a trajetória do produto e da acumulação de capital, influenciando assim as questões de pressão no padrão de consumo dos trabalhadores ativos no futuro. Organizada sob um regime de repartição simples e baseado em um pacto de solidariedade entre gerações, a previdência seria um sistema de redistribuição de renda entre os trabalhadores ativos e os inativos. Para eles, não se trata de um direito financeiro privado adquirido através de contribuição, mas de um direito público e um direito à cidadania, uma escolha política de transferência de renda dos trabalhadores ativos aos inativos, que não envolveria, portanto, uma decisão de consumo intertemporal (EATWELL, 2002; BASTOS e OLIVEIRA, 2017).

Dessa forma, e por se fundamentarem no princípio da demanda efetiva, além do impacto da dinâmica demográfica, esses autores atribuem grande relevância a variáveis econômicas, capazes de influenciar significativamente a receita previdenciária. Em oposição à tese do seguro social baseada na teoria neoclássica, esses autores entendem que a ampliação do sistema previdenciário poderia, por si só, potencializar o crescimento econômico, promovendo elevação do emprego formal e da produtividade. Não obstante, pode-se dizer que, mais do que se preocupar com os eventuais déficits financeiros do sistema, preocupam-se com o cumprimento do objetivo social da previdência.

De acordo com Eatwell (2002), a dinâmica das contas previdenciárias seria determinada pelas taxas de crescimento da população aposentada, da força de trabalho, da produtividade, do valor real do benefício médio e da alíquota de contribuição. Basicamente, o montante despendido com benefícios seria igual à parcela da renda não consumida destinada à previdência. Essa relação pode ser expressa pela equação $n - w = r + y - p$; tal que n representa

a taxa de crescimento da população aposentada; w , da força de trabalho; r , da alíquota de contribuição; y , da produtividade; e, p , do valor real do benefício médio. Assim, ele identifica que a “crise” da previdência ocorreria quando a taxa de crescimento da população aposentada for maior que a da força de trabalho, ou seja, quando n for maior que w . Isso aconteceria justamente a partir de um cenário de envelhecimento populacional, em que a proporção de aposentados se eleva enquanto a da força de trabalho se reduz (aumento em n e redução em w) (PUTY *et al.*, 2017).

O discurso tradicional geralmente apregoa que para equilibrar os efeitos do envelhecimento seria necessário limitar o crescimento da população aposentada (n) e/ou reduzir o valor médio dos benefícios (p). Como visto anteriormente, há diversas propostas de reformas previdenciárias a fim de elevar as restrições à aposentadoria, elevando o tempo de contribuição e reduzindo o tempo como beneficiário, tais como a adição de uma idade mínima, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, a equalização das regras para homens e mulheres e para todas as classes de trabalhadores. Quanto ao valor do benefício, são propostas novas formas de cálculo e o reajuste do piso previdenciário com base apenas no INPC, como os demais benefícios, desindexando do salário mínimo (JORGENSEN, ROCHA e FRUTTERO, 2011; NERY, 2016; COSTANZI e ANSILIERO, 2017; FERREIRA, 2018; GIAMBIAGI e SIDONE, 2018).

No entanto, como pode ser visto pela equação derivada de Eatwell (2002), o aumento em w , em r ou em y teria o potencial de compensar o efeito do envelhecimento populacional. Assim, a taxa de crescimento da força de trabalho (w) poderia ser elevada através da redução da taxa de desemprego e pela redução da informalidade, expandindo a cobertura previdenciária e a base de contribuição; o aumento na alíquota de contribuição (r) e no crescimento da produtividade (y) teria efeito similar, aumentando a arrecadação (e o lado esquerdo da direita), contrabalançando o efeito do envelhecimento (que eleva o lado esquerdo da equação).

Eatwell (2002, p. 182) sintetiza:

a solução para a ‘crise’, dessa forma, reside na determinação de que valores de w , r , y , ou p devem ser alterados. Dado o crescimento do valor de n , uma combinação apropriada das outras variáveis deve, necessariamente, ser mudada, seja por mudança de política econômica ou calote.

Portanto, haveria três possibilidades, além da restrição de benefícios (em quantidade ou em valor), para se contornar o impacto negativo da dinâmica demográfica na previdência: o aumento da produtividade, o aumento da alíquota e o aumento do emprego formal (PUTY *et*

al., 2017). A partir dessa abordagem, fica claro como a discussão da evolução de variáveis econômicas é relevante para a análise das contas da previdência, embora seus impactos sejam comumente subestimados pelos economistas ortodoxos, que relegam grande importância apenas à dinâmica demográfica (BASTOS e OLIVEIRA, 2017).

Ademais, essa abordagem sobre a previdência, além de revelar os importantes impactos da dinâmica econômica nas contas previdenciárias, leva a importantes recomendações de política econômica capazes de sustentar o sistema previdenciário. Enquanto que a recomendação tradicional para se lidar com o envelhecimento da população se limita a restringir benefícios em quantidade e em valor, a solução proposta por autores baseados no princípio da demanda efetiva, considerando as variáveis econômicas já mencionadas, seria a implementação de políticas expansionistas que promovessem o pleno emprego e o crescimento econômico. Nas palavras de Bastos e Oliveira (2017, p. 17), “em visões econômicas mais heterodoxas, [...] as quais incorporam o PDE [Princípio da Demanda Efetiva], a sustentabilidade do sistema deve ser perseguida sobretudo pela manutenção de elevadas taxas de crescimento do emprego e do produto (y)”.

Como para essas “visões econômicas” a renda seria determinada pela demanda, a Previdência Social, ao possibilitar um maior nível de demanda na economia, possibilitaria, ao mesmo tempo, parte de seu próprio financiamento via elevação da renda. Uma vez que a Previdência Social em regime de repartição nada mais é do que a transferência de renda entre trabalhadores ativos e inativos, ela não é, por si só, limitadora do crescimento econômico, já que não retira recursos da economia, mas apenas os redistribui. Inclusive, ao se constatar que a população aposentada pode apresentar uma maior propensão a consumir do que os trabalhadores ativos e os setores mais abastados da sociedade, essa redistribuição pode ser até positiva para o crescimento (BASTOS e OLIVEIRA, 2017). De acordo com Bastos e Oliveira (2017, pp. 20-21),

um sistema público generoso de aposentadoria teria um impacto positivo sobre o produto e não o inverso, como tenderia a ocorrer pelas análises *mainstream* acima. Isso porque a redistribuição de renda decorrente, possivelmente elevaria a propensão a consumir da economia, o que, tendo o PDE como válido, estimularia o investimento e, com isso, o emprego, o crescimento da produtividade e a renda per capita. Por sua vez, uma maior taxa de crescimento seria a principal forma de manter a sustentabilidade financeira do sistema no longo prazo.

Como demonstram Gentil *et al.* (2017), ao considerar as variáveis econômicas como a produtividade, o emprego etc., a projeção da evolução das contas previdenciárias gera

resultados completamente diferentes no longo prazo dependendo dos parâmetros adotados. Neste estudo, os autores analisam e questionam a precisão das projeções do Ministério da Previdência para as contas da previdência até 2060. Reconstruindo o modelo de projeção utilizado pelo governo, descrevem três cenários diferentes de evolução da produtividade, da receita e do emprego formal, divididos em pessimista, moderado e otimista, conforme relata a Tabela III.1, comparado com um cenário-base das projeções fundamentadas nos valores adotados pelo Governo Federal.

Tabela II.1 - Cenários sugeridos de crescimento de produtividade, receita e emprego

CENÁRIOS	PRODUTIVIDADE	RECEITA	EMPREGO FORMAL
Pessimista	1,5%	0,5%	0,5%
Moderado	2,5%	1,0%	1,0%
Otimista	3,5%	1,5%	1,5%

Fonte: Gentil *et al.* (2017)

Com base nesses parâmetros de crescimento anual da produtividade, da receita e do emprego formal, o comportamento a longo prazo da despesa e da receita previdenciárias e, conseqüentemente, do saldo previdenciário, seriam significativamente diferentes. Quando se compara, por exemplo, o cenário pessimista com o cenário-base, em ambos o saldo previdenciário seria negativo ao longo do tempo; no entanto, em 2050, o saldo negativo do cenário pessimista seria pelo menos três vezes menor do que o encontrado na projeção do cenário-base. Ao se analisar as projeções para o cenário moderado, verifica-se que o saldo previdenciário negativo seria estável ao longo do tempo até meados de 2030, quando passaria a ser positivo, elevando-se daí em diante. De toda forma, os valores das projeções devem ser lidos cuidadosamente, uma vez que dependem da interação de diversas variáveis e por extenso período, podendo erros pequenos no curto prazo resultar em valores significativos no acumulado no longo prazo. Apesar disso, é de extrema relevância por evidenciar que diferentes valores para aquelas variáveis independentes geram resultados completamente diversos, que não podem ser ignorados. Como foi visto, se não levadas em consideração as diferentes possibilidades de comportamento destas variáveis, deixando à dinâmica demográfica a definição da evolução das contas previdenciárias, os resultados podem ser enganosos e não retratar a realidade (GENTIL *et al.*, 2017).

Assim, essa perspectiva enxerga a Previdência Social não como um fardo aos trabalhadores ativos, mas como um mecanismo de redistribuição de renda, com efeito benéfico sobre o crescimento econômico e sobre o próprio bem-estar social. Portanto, a fim de alcançar os objetivos da Previdência Social de redistribuição de renda e garantia de qualidade de vida durante a inatividade laboral, as recomendações seriam no sentido de ampliação a previdência e na elevação do crescimento e do nível de emprego formal. Além de aumentar a base de contribuição do sistema, a expansão da cobertura previdenciária trata de garantir um dos objetivos da previdência, que é a proteção social (BASTOS e OLIVEIRA, 2017).

II.3. Considerações Finais

Conforme descrito, as diferenças nas perspectivas sobre a previdência se fundam em teorias econômicas opostas, levando a interpretações antagônicas de seu papel e a recomendações de política econômica diversas. Por um lado, os autores de viés ortodoxo consideram a previdência como um seguro social e entendem que sua ampliação resultaria em limitação ao crescimento econômico. A partir disso, recomendam que, para contornar o efeito de elevação das despesas previdenciárias causada pelo envelhecimento populacional, devam ser realizadas reformas no sentido de restringir o acesso a benefícios e limitar o reajuste de seus valores, uma vez que estímulos a variáveis como emprego e produto estariam fora de alcance.

Por outro lado, os autores que consideram a previdência e o regime de repartição como um sistema de tributação e transferência de renda de trabalhadores ativos para trabalhadores inativos, e incorporam o princípio da demanda efetiva em suas análises, entendem que a ampliação da cobertura previdenciária tem efeitos econômicos positivos. Ao gerar redistribuição de renda e redução da desigualdade, pode elevar o crescimento econômico e o nível de emprego da economia, consequências que, por sua vez, aumentariam a própria arrecadação previdenciária. Assim, recomendam a implantação de generosos sistemas de previdência, que além de promover maior bem-estar social, impulsionariam o crescimento econômico e o emprego formal.

Como visto, Eatwell (2002), em consonância com esse pensamento e em defesa do regime de repartição, argumenta que em termos macroeconômicos não há diferença entre este regime e o regime de capitalização no total de transferências da população ativa para a inativa. Apesar disso, destaca que o regime de repartição tem como vantagens: i) a simplicidade e a transparência na transferência de renda de uma parcela da população a outra; ii) baixos custos administrativos; **iii) redistribuição de renda no sentido de redução da desigualdade;** iv)

cobertura ampla; v) não inibição da mobilidade da força de trabalho; e, vi) baixo risco. Por outro lado, o regime de capitalização apresentaria a desvantagem de não gerar uma redução na desigualdade de renda, podendo até provocar a sua piora. Portanto, de acordo com o exposto, pode-se dizer que o regime de repartição seria o regime adequado para o custeio de um sistema previdenciário que vise gerar uma redistribuição de renda na sociedade e garantir a proteção social da maior parcela possível da sociedade.

Caso se considerasse a previdência simplesmente como um seguro privado, sem a pretensão de promover uma ampla proteção social, lhe restaria a administração de seu resultado financeiro e atuarial, a fim de se evitar déficits. Estes seriam, na realidade, resultado do mal funcionamento desse sistema previdenciário. Se o sistema se propõe a simplesmente pagar em benefícios o valor atualizado das contribuições de um segurado, a ocorrência de déficit denuncia, nessa lógica, uma importante injustiça.

Entretanto, se a previdência se constituir em um mecanismo de tributação e transferência de renda, de seguridade e proteção dos cidadãos em situação de risco, promotor de bem-estar social, pode-se dizer, como bem aponta Delgado (2006, p. 20), que “a sustentabilidade fiscal do sistema [é apenas] condição mediadora” de seu funcionamento, a fim de possibilitar o cumprimento de seus objetivos sociais.

Ao levar em conta o princípio da demanda efetiva, em que a garantia de renda para grande parte da população tem o potencial de elevar os gastos privados e, conseqüentemente, o crescimento do produto e do emprego, em contraposição à teoria neoclássica, pode-se argumentar que a ampliação da Previdência Social seria capaz de impulsionar a própria melhora no saldo previdenciário através da elevação da arrecadação. Desta forma, pode-se dizer que o déficit previdenciário relevante não mais seria o desequilíbrio financeiro ou intertemporal das contribuições e dos benefícios, mas a parcela da população que não é coberta pela previdência.

III AS CONTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEU DÉFICIT

A Constituição Federal determina, em seu art. 195, que a Seguridade Social, composta pela Previdência Social, pela Assistência Social e pela Saúde, “será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, além das contribuições sociais do empregador, da empresa ou instituição equiparada; do trabalhador e dos demais segurados da previdência; do importador de bens ou serviços e equiparados; e, da receita de concursos e prognósticos (renda líquida de loterias e sorteios). Tal dispositivo, além de definir as fontes de financiamento da Seguridade Social, deixa clara sua forma de financiamento tripartite. Este modelo de financiamento, inaugurado por Bismarck e incorporado na tradição jurídica brasileira pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões e posteriormente incluído como norma constitucional na Constituição de 1934, divide a responsabilidade de financiamento entre o Estado, através dos recursos de seus orçamentos, os empregadores e os trabalhadores (GENTIL, 2006).

O mesmo é disposto pelo art. 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS, responsável pelo provimento de recursos para o pagamento de benefícios do RGPS, constituído, entre outros, pela receita das contribuições sociais (§ 1º, inciso III), pagas pelos empregadores e trabalhadores, e por recursos do orçamento da união (§ 1º, inciso VI). A LRF, entretanto, acaba desfigurando parte do que é determinado pela Constituição, visto que entre as fontes de financiamento do RGPS, descritas no art. 68, § 1º, ignora a contribuição social dos empregadores incidente sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro, como determina a Constituição em seu art. 195, inciso I, alíneas *b* e *c*.

Essa interpretação (e, pós-LRF, determinação legal), que desconsidera parte das contribuições sociais como fontes de financiamento da Previdência, gera algumas controvérsias. Por exemplo, a despeito da determinação constitucional, o Governo Federal, na elaboração do Fluxo de Caixa do FRGPS, considera como receita própria da previdência apenas as contribuições sobre a folha de salários e rendimentos do trabalho e outras fontes menos significativas, tratando como transferências da união as contribuições relativas a COFINS,

CPMF (até 2007) e CSLL, como se, apesar de integrarem a base de financiamento do Sistema de Seguridade, não pertencessem também à Previdência (GENTIL, 2006). Essa abordagem, adotada também por diversos analistas e pela mídia em geral, leva ao entendimento de que o RGPS tem uma arrecadação severamente limitada, apresentando, muitas vezes, significativos déficits no pagamento dos benefícios previdenciário, que seriam compensados por outras fontes de receita da União. De acordo com o Quadro III.1 abaixo, retirado do Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2014 (volume 19, nº 12), as rubricas que integram as receitas são as seguintes:

Tabela III.1 - Rubricas dos Recebimentos do Fluxo de Caixa do FRGPS

2. RECEBIMENTOS

2.1 Próprios

- Arrecadação Bancária
- Arrecadação SIMPLES
- Arrecadação SIMPLES NACIONAL
- Arrecadação REFIS
- Arrecadação FNS / Comprev / Dec.6.900/09
- Arrecadação Lei nº 11.941/09
- Arrecadação FIES
- Arrecadação / DARF'S
- Arrecadação / Compensação Lei nº 12.546
- Depósitos Judiciais
- Ressarcimento de Arrecadação
- Restituições de Arrecadação

2.2 Rendimentos Financeiros

- Remuneração s/ Arrecad. Bancária
- Rendimentos Aplicações Financeiras

2.3 Outros

2.4 Antecipação da Receita (Tesouro Nacional)

2.5 Transferências da União

- Recursos Ordinários
- Concursos e Prognósticos
- Operações de Crédito Externa
- Contribuição Social sobre o Lucro
- COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor
- Contribuição Provisória s/ Mov. Financeira
- Remuneração das Disponib. Do Tesouro Nacional
- Recursos Ordinários / COFINS - TRF
- Juros de Mora da Receita Adm. Pela SRF
- Contribuição Social sobre o Lucro - Contrapartida
- Devolução do PSS / PASEP / Outros
- Receitas de Honorários de Advogados
- Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
- COFINS - EPU
- COFINS/LOAS

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 19, n. 12, 2014.

Dessa forma, parte significativa das receitas da seguridade social, que também devem financiar a previdência, são consideradas como transferências da união, conforme rubrica 2.5 da tabela acima, fazendo com que o resultado previdenciário seja reduzido. Fontes de financiamento como COFINS, as receitas de Concursos e Prognósticos, a CSLL etc., são apresentadas como se fossem contrapartidas da União para equilibrar o resultado previdenciário. Gentil (2006) apresenta muito bem como essa interpretação equivocada gera inúmeros problemas na abordagem das contas da Previdência Social, fomentando análises catastrofistas no que se refere a sua solvência. Seria com base nessa abordagem, inclusive, que muitos proporiam reformas à Previdência que levassem à restrição de direitos. No entanto, apesar da relevância desse debate, ele foge do escopo desse trabalho.

Como não é escopo deste trabalho discutir as diferentes interpretações do financiamento da Previdência Social, apesar deste autor concordar com a interpretação expressa em Gentil (2006) em relação ao financiamento, os dados considerados serão aqueles relativos à abordagem oficial quanto à arrecadação do RGPS. Apesar disso, a análise e os resultados encontrados não são prejudicados, uma vez que são extensíveis à interpretação mais ampla das receitas previdenciárias. Assim, neste capítulo serão apresentados os conceitos básicos e as rubricas mais relevantes do Fluxo de Caixa do FRGPS, um resumo da evolução recente das contas da Previdência Social, assim como uma breve discussão acerca do déficit previdenciário.

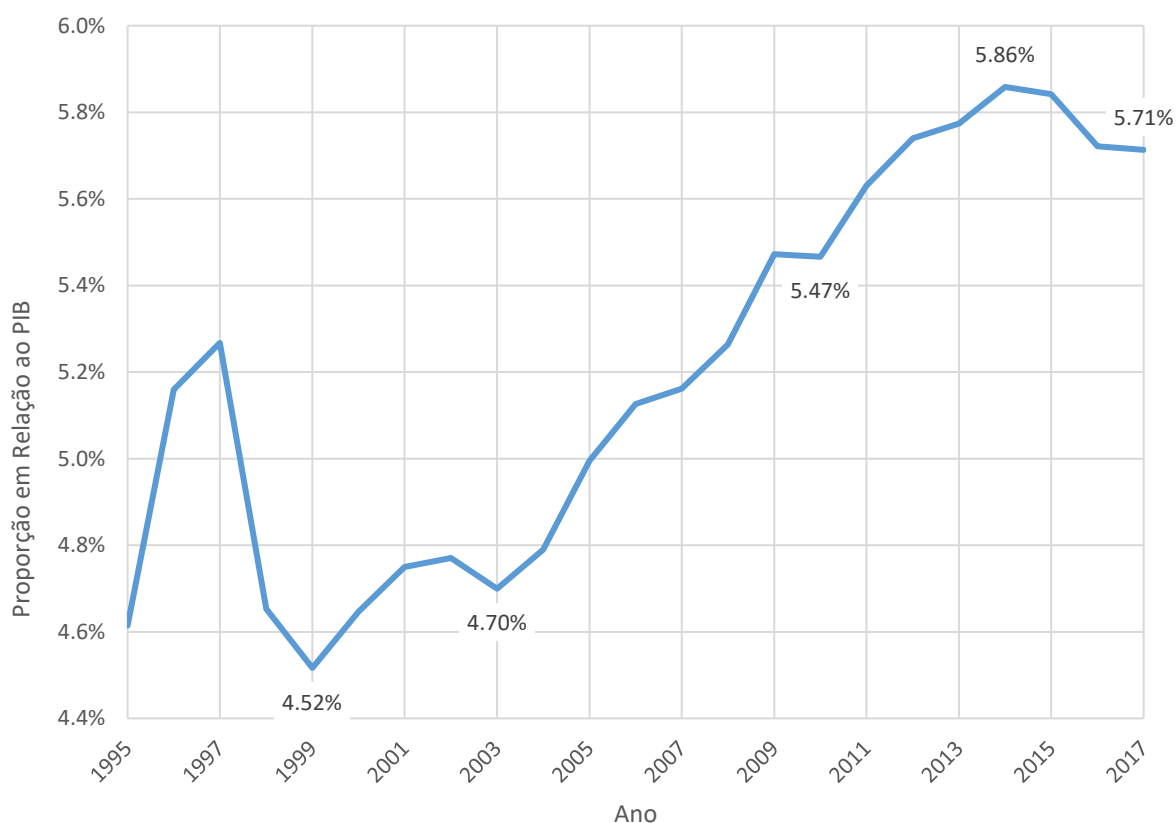
III.1. Arrecadação Previdenciária Líquida

O Governo Federal divulga o resultado da Previdência Social através de seu Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS, que contém os dados e estatísticas básicas da previdência em cada ano, e do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS, composto por tabelas de dados mais detalhadas. Nesses documentos, define o Saldo Previdenciário como a subtração da Arrecadação Líquida pela Despesa com Benefícios do RGPS.

De acordo com o AEPS (2015), a arrecadação líquida é a arrecadação bruta subtraída dos ressarcimentos, restituições e repasses a terceiros. Gentil (2006), por sua vez, define como a soma parcial de contribuições ao INSS deduzida das transferências a terceiros. Essa colocação deixa claro, de acordo com o exposto anteriormente, como parte das contribuições sociais não vêm sendo consideradas como receitas próprias da Previdência Social. As fontes oficiais apresentam como saldo da previdência a diferença de apenas parte da receita com contribuições sociais e do total de despesas com benefícios do RGPS.

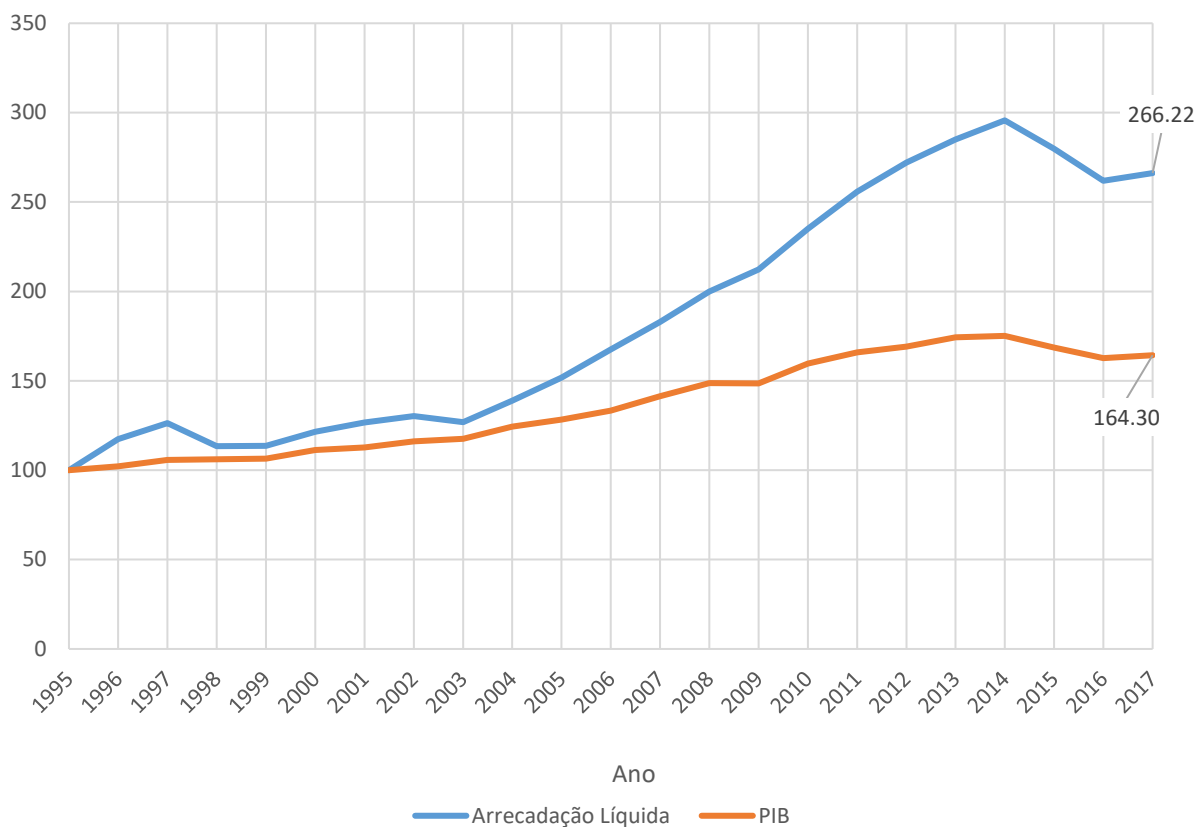
De todo modo, a análise da evolução da Arrecadação Líquida já é capaz de elucidar a dinâmica das contas da Previdência Social. De 1995 a 2017, a Arrecadação Líquida apresentou uma variação anual média de 4,52% (166,22% no período), passando de 141,8 bilhões a 377,6 bilhões de reais, a valores de dezembro de 2017, deflacionados pelo INPC. No mesmo período, o Produto Interno Bruto brasileiro teve crescimento anual médio de 2,40% (64,3% no período). Com isto, a arrecadação passou de 4,6% para 5,71% como proporção do PIB a valores correntes, como mostram os Gráficos III.1 e III.2 a seguir.

Gráfico III.1 - Proporção Arrecadação Líquida/PIB



Fonte: DATAPREV e IPEADATA. Elaboração própria.

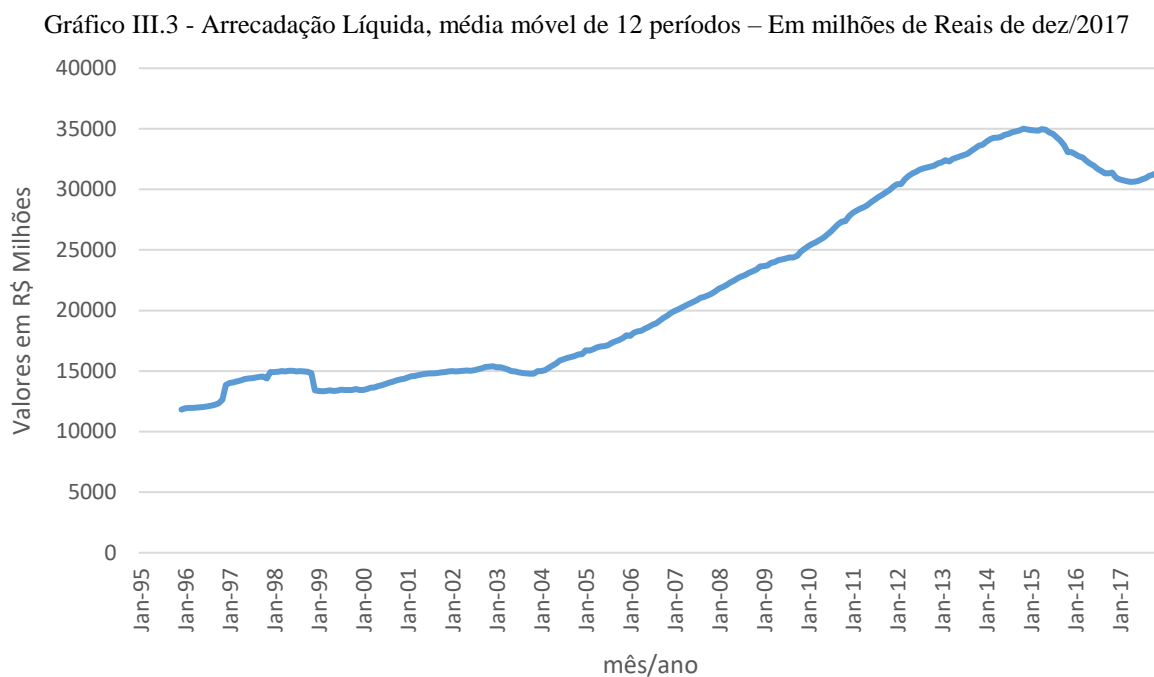
Gráfico III.2 - Evolução da Arrecadação Líquida e do PIB – Valores correntes (1995 = 100)



Fonte: DATAPREV e IPEADATA. Elaboração própria.

Com a arrecadação crescendo em maior velocidade do que o PIB, em especial após 2003, sua participação foi elevada em quase 24%. É interessante notar como a recessão pós-2014, que gerou uma queda no PIB de 3,77% e 3,46% em 2015 e 2016, respectivamente, teve grande impacto na evolução da arrecadação. Até então em trajetória de elevado crescimento, com a recessão experimentou quedas respectivas de 5% e 6% em 2015 e 2016, com um crescimento real baixo em torno de 2% em 2017.

No Gráfico III.3, é apresentada a média móvel de 12 períodos da Arrecadação Líquida ao longo do tempo, com valores constantes de dezembro de 2017, deflacionados pelo INPC. Fica claro como a arrecadação líquida percebe significativos ganhos reais no período, passando de uma média mensal em 1995 de R\$ 11,8 bilhões, para R\$ 31,4 bilhões em 2017. A partir de meados de 2003, a arrecadação passa a crescer de forma cada vez mais acentuada, sendo freada apenas com a recessão pós-2014, quando sofreu significativa queda.



Fonte: DATAPREV. Elaboração própria

Diversos são os fatores que afetam a arrecadação. A quantidade de segurados contribuintes, a renda mensal média, a massa salarial etc. Ribeiro Leite, Ness Jr e Klotzle (2010), em trabalho que estuda os fatores que influenciam o resultado financeiro da Previdência Social brasileira a partir de análises de séries temporais e de regressão, encontram os rendimentos como variável mais importante na determinação da receita previdenciária. Também são variáveis relevantes o salário mínimo, o trabalho informal e a taxa de desemprego.

Delgado (2006), analisando a sustentabilidade fiscal do RGPS, argumenta que a arrecadação previdenciária em dado período é igual a soma da massa salarial ponderada pela alíquota de contribuição previdenciária, do estoque da Dívida Ativa Previdenciária ponderada pela proporção de créditos recuperados e do acréscimo do fluxo anual de adimplência em relação aos débitos legais do ano fiscal. Algebricamente:

$$A_t = a.(n.w)_t + b.(DA)_t + \Delta d_t$$

Em que $(n.w)$ é a massa salarial formal; a é a alíquota de contribuição previdenciária; DA é o valor do estoque da dívida ativa previdenciária; b é a proporção de créditos previdenciários recuperados; e, Δd é o acréscimo do fluxo anual de adimplência relativamente aos débitos legais do ano fiscal.

A partir desta fórmula, pode-se chegar à variação anual da arrecadação:

$$\Delta A = A_1/A_0 = \frac{a.(n.w)_1 + b.(DA)_1 + \Delta d_1}{a.(n.w)_0 + b.(DA)_0 + \Delta d_0}$$

No entanto, como se percebe na Tabela III.2, elaborada a partir de dados do valor arrecadado total, tanto os valores da Dívida Ativa quanto do Acréscimo Legal são inexpressivos. A dívida ativa inclusive perde participação no valor arrecadado total, caindo de uma média de 0,53% no período de 2006 a 2009, para 0,32% de 2012 a 2015. A proporção dos acréscimos legais é mais insignificante ainda, não atingindo nem 0,01% em nenhum momento do período. Dessa forma, considerar sua variação anual como zero é uma boa aproximação.

Tabela III.2 - Proporção da Dívida Ativa e dos Acréscimos Legais em Relação à Arrecadação Total

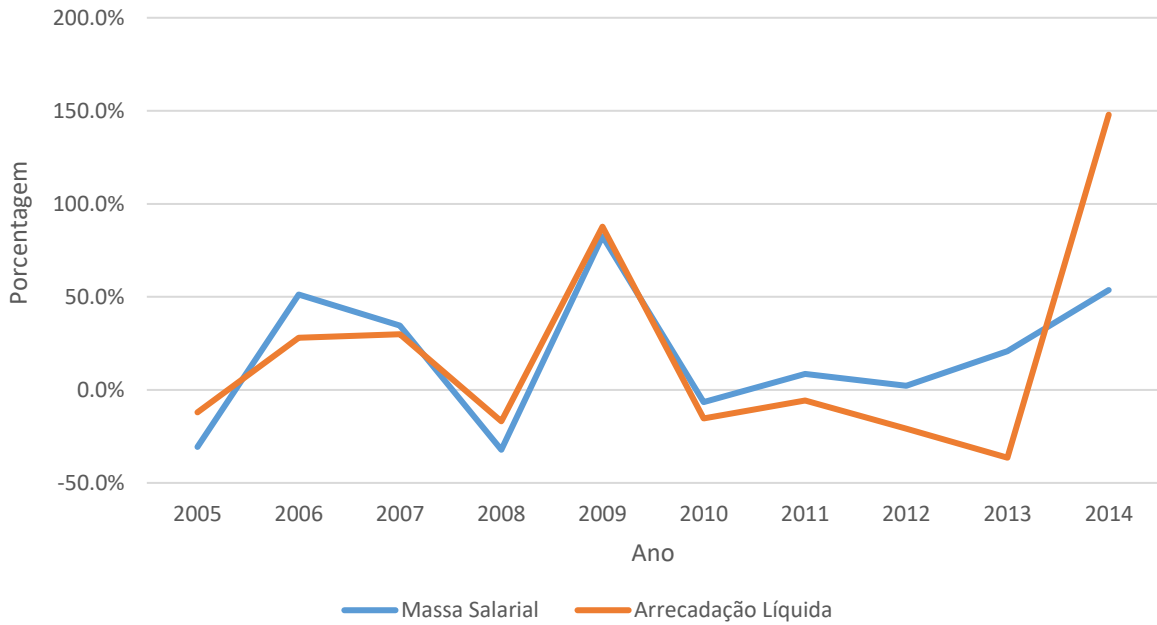
	Proporção Dívida Ativa/ Valor Arrecadado Total	Proporção Acréscimos Legais/ Valor Arrecadado Total
2005	0,000%	0,000%
2006	0,676%	0,004%
2007	0,517%	0,002%
2008	0,423%	0,003%
2009	0,511%	0,002%
2010	0,219%	0,002%
2011	-	-
2012	0,394%	0,001%
2013	0,532%	0,001%
2014	0,252%	0,001%
2015	0,104%	0,001%

Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

Portanto, tem-se que $\Delta A \approx \frac{(n.w)_1}{(n.w)_0}$, ou seja, que a variação anual da arrecadação é

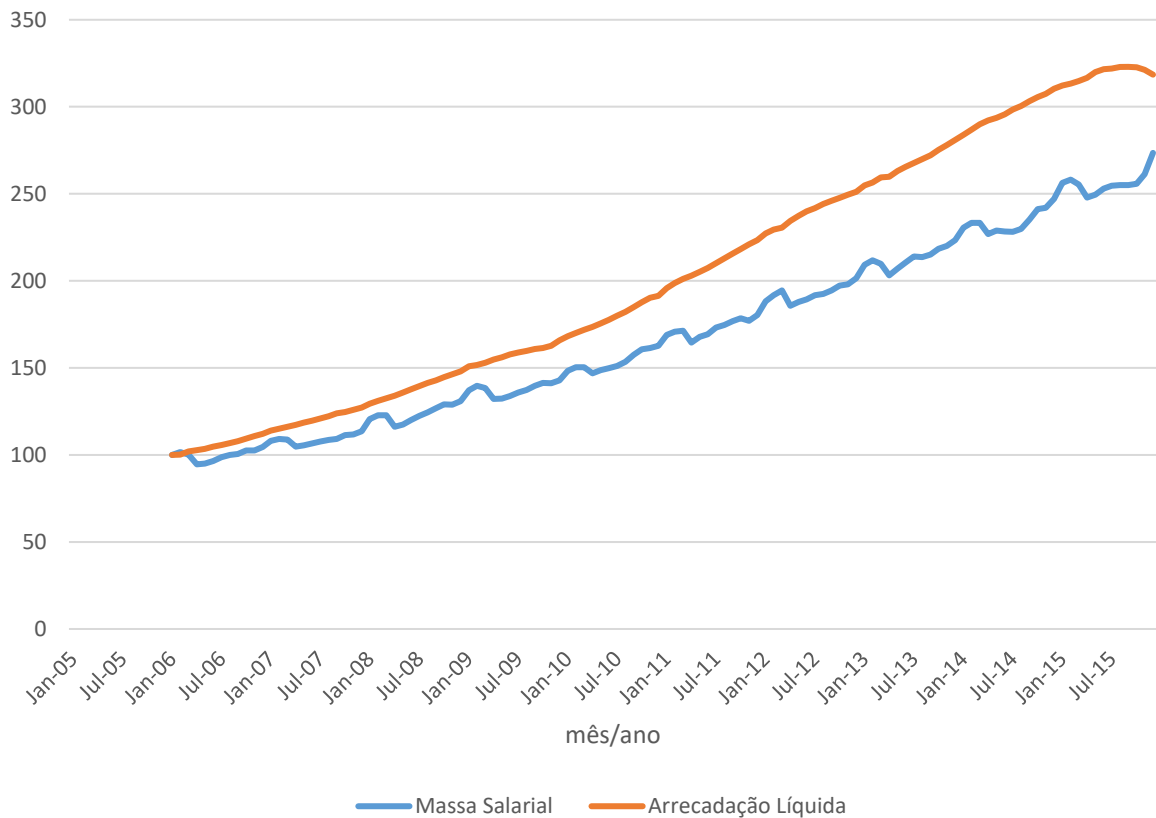
aproximadamente igual à variação anual da massa salarial. Tal conclusão é corroborada pelos Gráficos III.2, acima, e III.4 e III.5 abaixo. O primeiro evidencia que quando o produto, determinante da massa salarial, têm uma queda, a arrecadação é fortemente impactada. Já o Gráfico III.4 apresenta a variação anual da arrecadação e da massa salarial, que têm significativa correlação, com descasamento mais relevante nos anos de 2013 e 2014, resultado da desoneração na folha de pagamentos (2013) e sua respectiva restituição defasada à Previdência (2014). Por fim, o Gráfico III.5, por sua vez, apresenta a evolução da arrecadação líquida e da massa salarial.

Gráfico III.4 - Variação Anual da Massa Salarial e da Arrecadação Líquida - valores correntes



Fonte: DATAPREV para a arrecadação e do BCB-Depec para a massa salarial. Elaboração própria.

Gráfico III.5 - Evolução da Massa Salarial e da média móvel de 12 períodos da Arrecadação Líquida (dezembro de 2005 = 100)



Fonte: DATAPREV e BCB-Depec. Elaboração própria.

Dessa forma, a partir dos dados apresentados, o modelo proposto por Delgado (2006) mostra-se adequado para o acompanhamento da arrecadação líquida. No mesmo sentido de Eatwell (2002), pode-se dizer, assim, que a arrecadação, ao acompanhar a evolução da massa salarial, é afetada pela produtividade, pela taxa de ocupação formal, pela renda do trabalho, etc.

III.2. Despesa Previdenciária

Como dito anteriormente, o resultado previdenciário é a diferença entre a Arrecadação Líquida e a Despesa com Benefícios, que engloba o pagamento de todos os benefícios previdenciários do RGPS, como demonstra a Tabela III.3. Compõem a despesa com benefícios o valor pago em benefícios do INSS, o valor de precatórios de sentenças judiciais do TRF e do INSS e o Comprev, que é a compensação previdenciária entre os diferentes regimes previdenciários, RGPS e RPPS.

Tabela III.3 - Rubricas do Fluxo de Caixa do FRGPS

3. PAGAMENTOS
3.1 Pagamentos do INSS
3.1.1 - Total de Benefícios
3.1.1.1 - Total de Benefícios Pagos (a + b)
a) Benefícios Previdenciários
- Benefícios - INSS
- Sentenças Judiciais - TRF
- Sentenças Judiciais - INSS
- Comprev
b) Benefícios não Previdenciários
- Encargos Previdenciários da União - EPU
- Amparos Assistenciais - LOAS
3.1.2 - Devolução de Benefícios
3.1.3 Pessoal
3.1.4 Custeio
3.2 Transferências a Terceiros
4. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO SOBRE OUTRAS ENTIDADES
5. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida – Benef. Previdenciários)

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 19, n. 12, 2014.

O BEPS define os benefícios como

prestações pecuniárias pagas pela Previdência Social aos segurados ou aos seus dependentes de forma a atender a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; maternidade; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes

dos segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e filhos (2014, p. 8).

Os benefícios previdenciários abrangem as aposentadorias, pensões, auxílios e os salários-família e maternidade, que exigem carência contributiva. Os acidentários são os benefícios devidos aos segurados acidentados ou a seus dependentes quando o segurado sofre um acidente no trabalho ou no percurso casa-trabalho. Nesses se incluem as aposentadorias, pensões, auxílio-doença e auxílio-acidente. Os benefícios ainda podem ser assistenciais, quando não há necessidade contributiva, que ficam a cargo dos programas de assistência social (BEPS, 2014)

Normas infraconstitucionais e a própria Constituição determinam os requisitos para se ter direito a um benefício do RGPS. Todos necessitam de contribuição prévia, apesar de alguns exigirem período de carência e outros não. Os requisitos são diversos e específicos para cada espécie de benefício, variam de acordo com a clientela, se urbana ou rural, se diferencia conforme a atividade exercida, como é o caso dos professores (exceto ensino superior), conforme o sexo e até conforme a periculosidade da atividade exercida (BEPS, 2014). De toda forma, apesar da relevância dessas regras de concessão para os estudos da previdência, isso foge ao escopo deste trabalho, que acompanhará a evolução dos benefícios, tanto em quantidade quanto em relação ao valor.

No AEPS e no BEPS, são encontrados diferentes conceitos de benefícios. Os Benefícios Concedidos são aqueles em que o INSS reconhece o direito de um segurado a um benefício e defere o requerimento por ele. Em outras palavras, seriam os novos benefícios. Já os Benefícios Cessados são aqueles em que o segurado ou os dependentes perdem o direito ou já não fazem mais jus ao benefício, que deixa de existir, saindo da folha de pagamentos da previdência. Os Benefícios Emitidos refletem os créditos para pagamentos de benefícios ativos, ou seja, cada benefício emitido equivale a um pagamento efetuado. Os Benefícios Ativos, por sua vez, são aqueles no cadastro de benefícios da previdência que vão gerar pagamentos mensais. Junto com os benefícios em suspensão temporária, compõe o estoque de benefícios do sistema (BEPS, 2014).

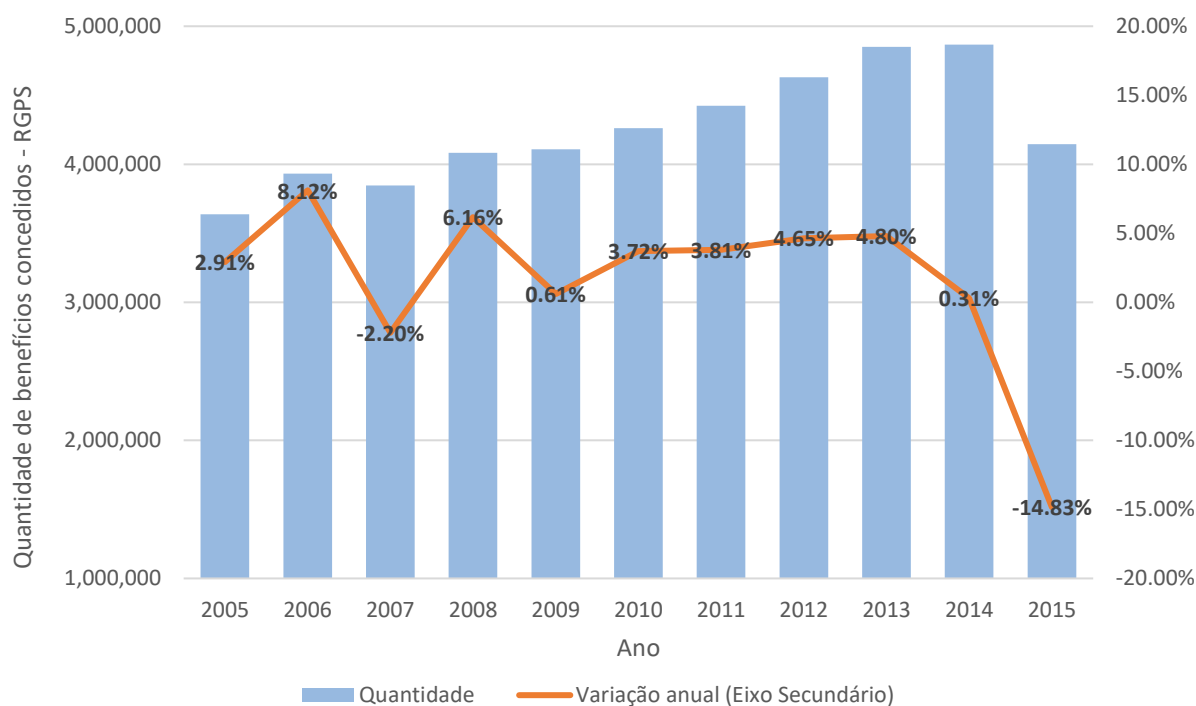
Para este trabalho, serão considerados os benefícios emitidos mensal e anualmente. A medida de variação no estoque de benefícios seria dada pela diferença entre os benefícios concedidos e os cessados, no entanto, como esclarece o BEPS,

a apresentação concomitante de informações sobre a quantidade de benefícios concedidos, mantidos e cessados permitiria, em princípio, a construção da dinâmica anual dos benefícios no sistema previdenciário, ou seja, o estoque de benefícios no final do ano poderia ser calculado pela adição ao estoque inicial dos benefícios concedidos e a subtração dos cessados. Este exercício, no entanto, fica comprometido,

uma vez que a concessão tem como marco temporal a Data de Despacho do Benefício – DDB e não a Data de Início do Benefício – DIB; e as informações de cessação são parciais, porque um benefício pode receber a marca de cessado meses depois da data da efetiva cessação (2014, p. 8).

Dessa forma, para se encontrar a variação no estoque de benefícios, será utilizada a variação dos benefícios emitidos na última década, que é um bom cálculo da quantidade de benefícios, uma vez que o aumento no estoque de benefícios, corresponde a um aumento nos pagamentos de benefícios (benefícios emitidos). No Gráfico III.6 é apresentada a quantidade de benefícios do RGPS concedidos anualmente, bem como sua variação anual, que apresenta uma média de 3,3% ao ano de 2005 a 2014, que cai a 1,64% se incluído o ano de 2015, que apresentou uma grande retração na quantidade de benefícios concedidos.

Gráfico III.6 - Quantidade e Variação Anual de Benefícios Concedidos - RGPS

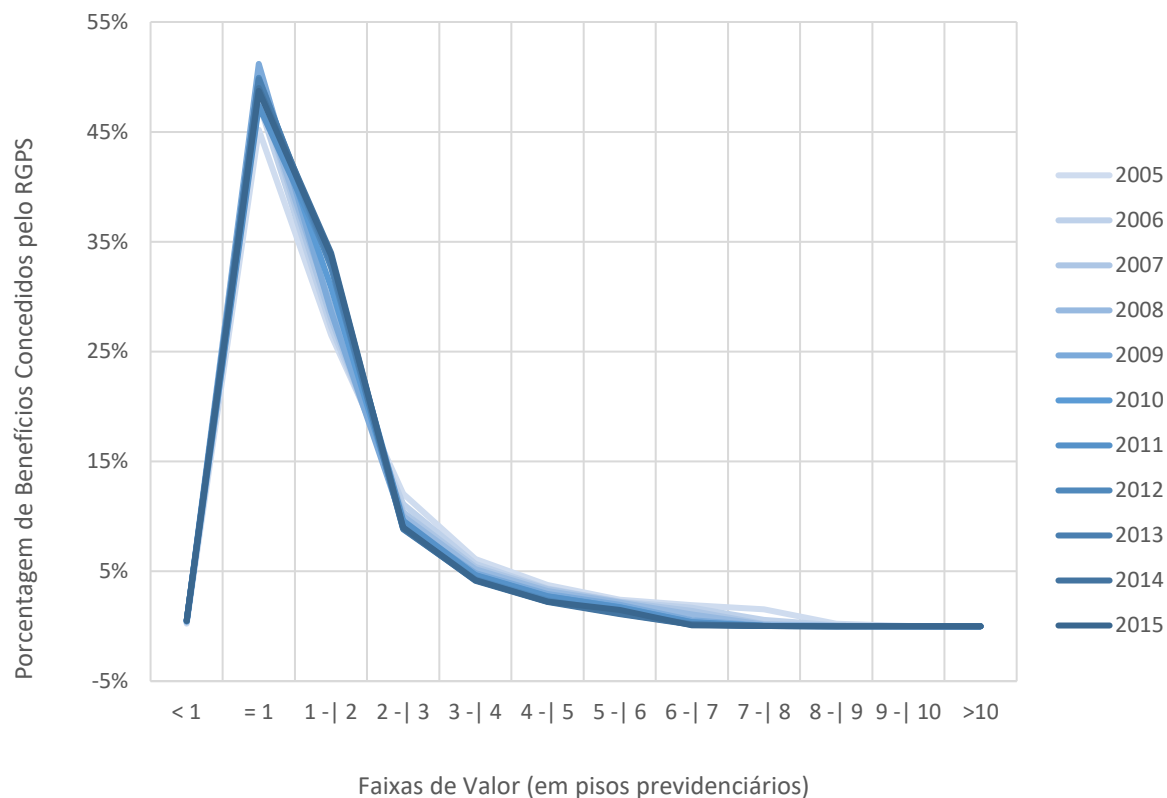


Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

Nos Gráficos III.7 e III.8 a seguir, por sua vez, são apresentadas as proporções dos benefícios concedidos por faixa de valor em quantidade de pisos previdenciários. É fácil de constatar como grande parte dos benefícios concedidos pelo RGPS são para as faixas de 1 a 2 pisos previdenciários, uma vez que de 70 a 80% dos novos benefícios concedidos são benefícios de valor correspondente à faixa de 1 a 2 pisos previdenciários. O mesmo ocorre com o

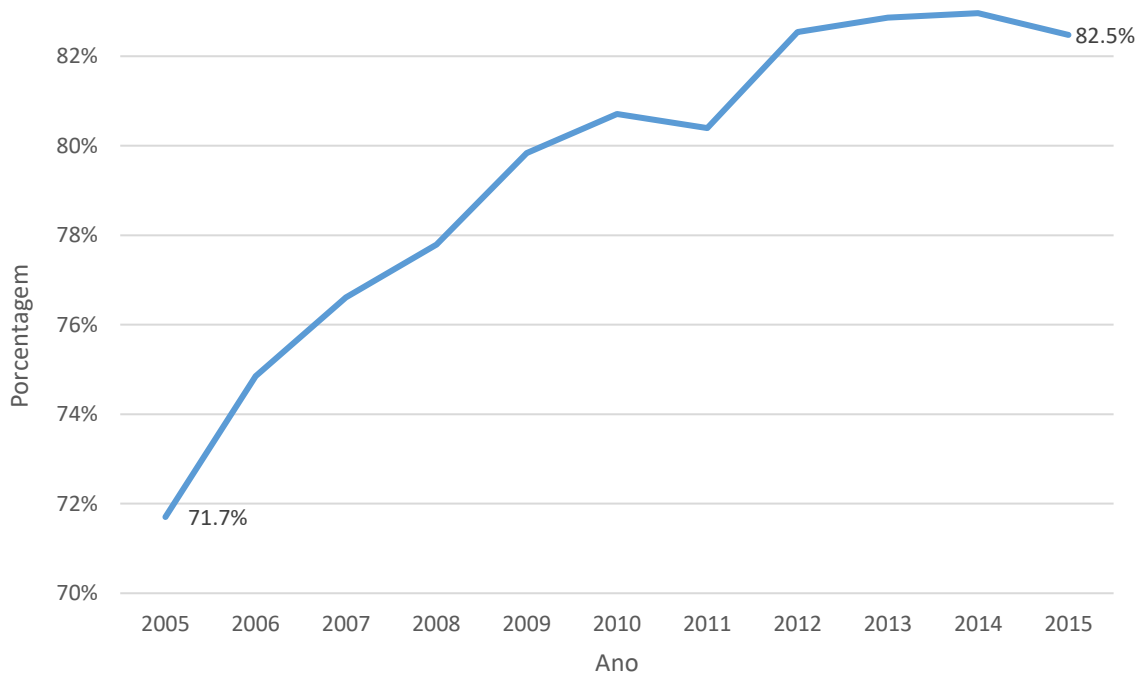
pagamento mensal de benefícios, que nada mais são que os benefícios emitidos, conforme demonstra os Gráficos III.9 e III.10 a seguir.

Gráfico III.7 - Distribuição dos Benefícios Concedidos, segundo Faixas de Valor - RGPS



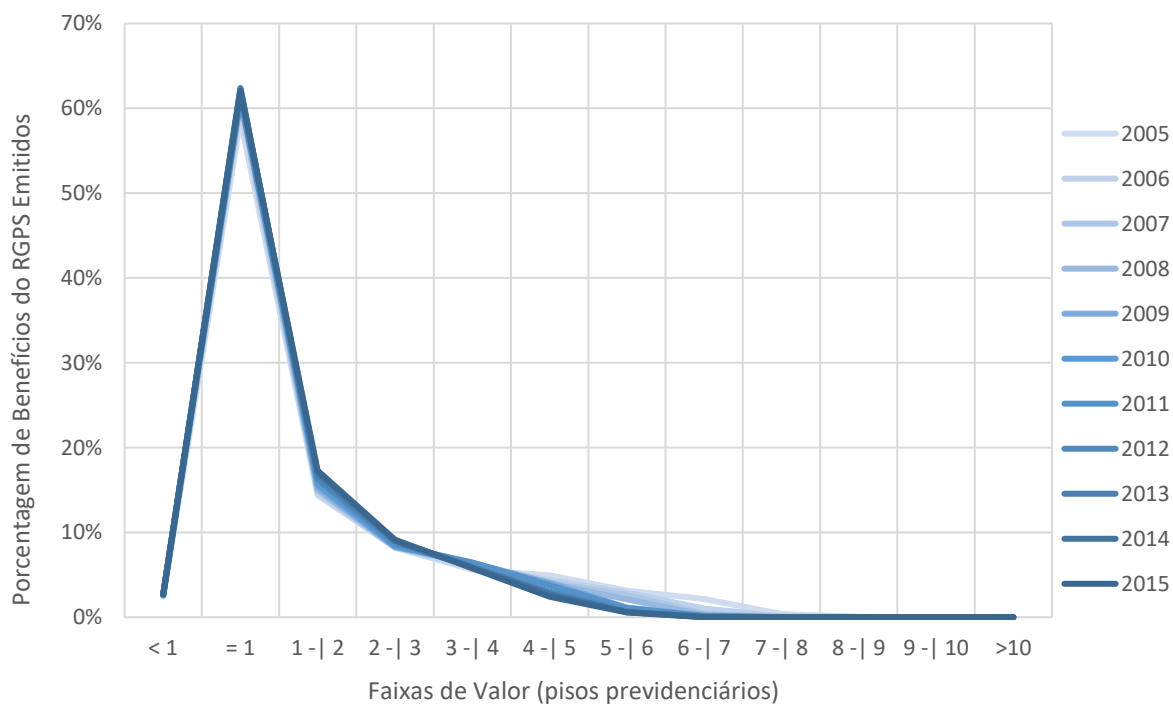
Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

Gráfico III.8 - Proporção da Concessão de Benefícios nas Faixas de 1 a 2 pisos previdenciários - RGPS



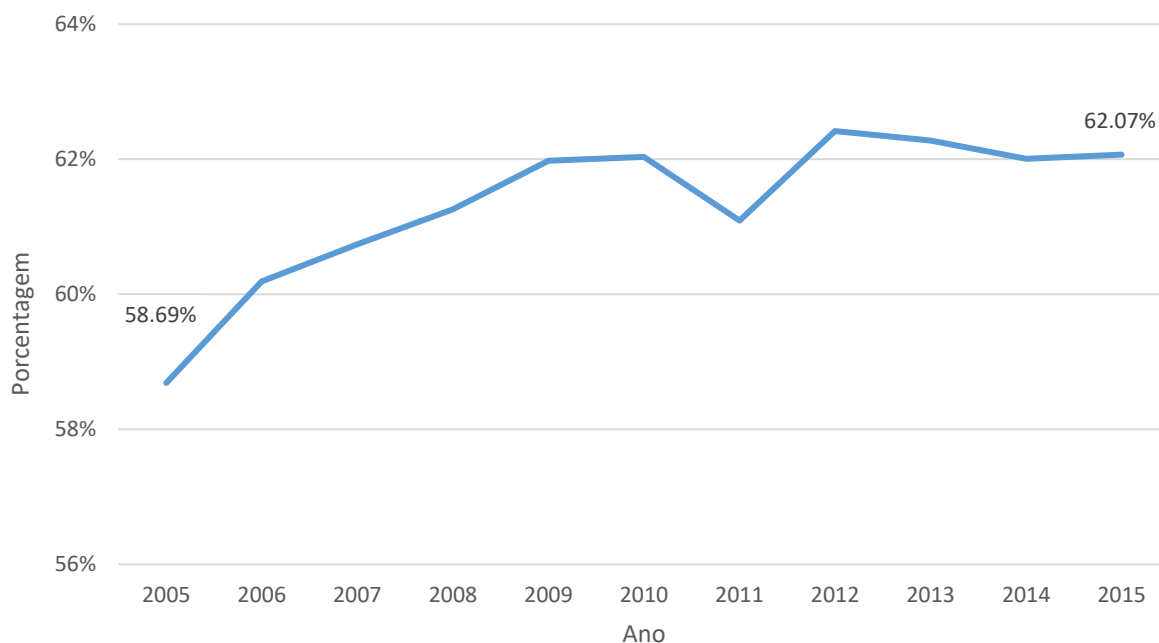
Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

Gráfico III.9 - Distribuição dos Benefícios Emitidos, segundo Faixas de Valor - RGPS



Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

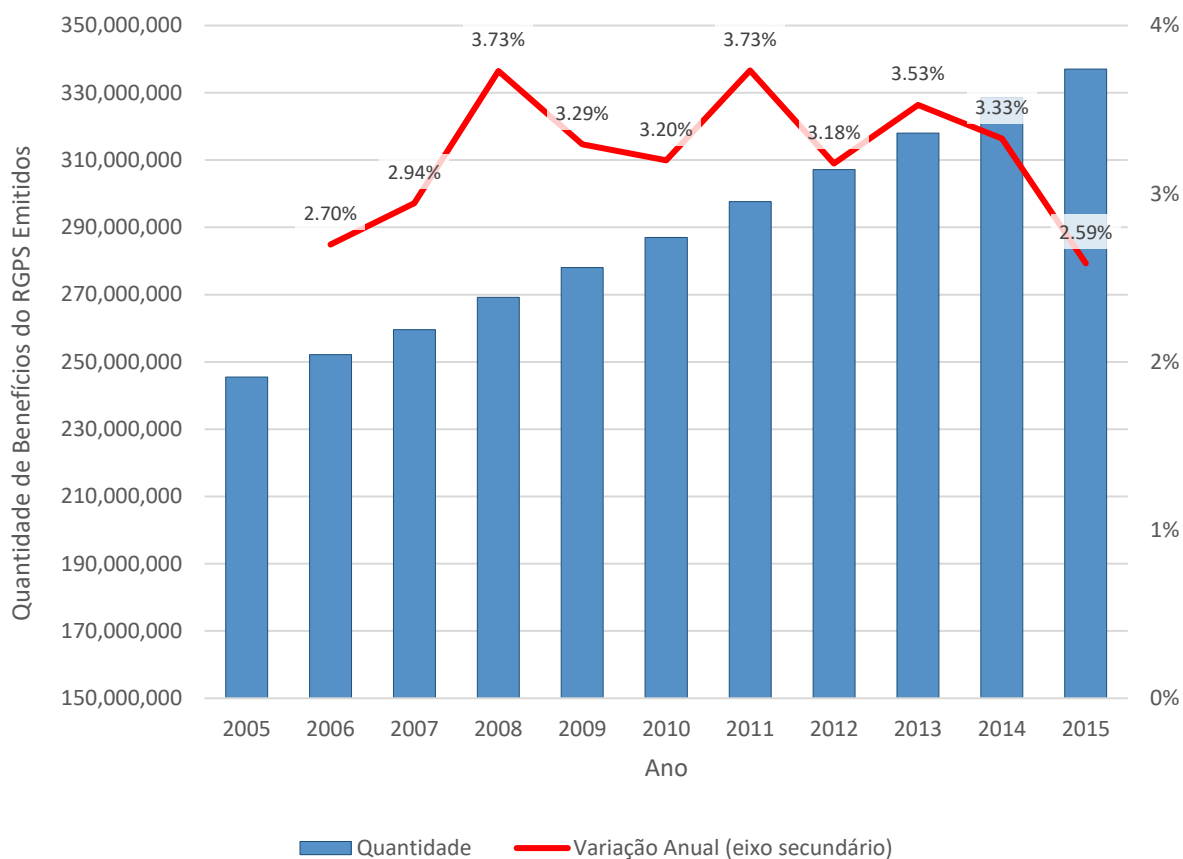
Gráfico III.10 - Proporção de Benefícios Emitidos nas Faixas de 1 a 2 pisos previdenciários - RGPS



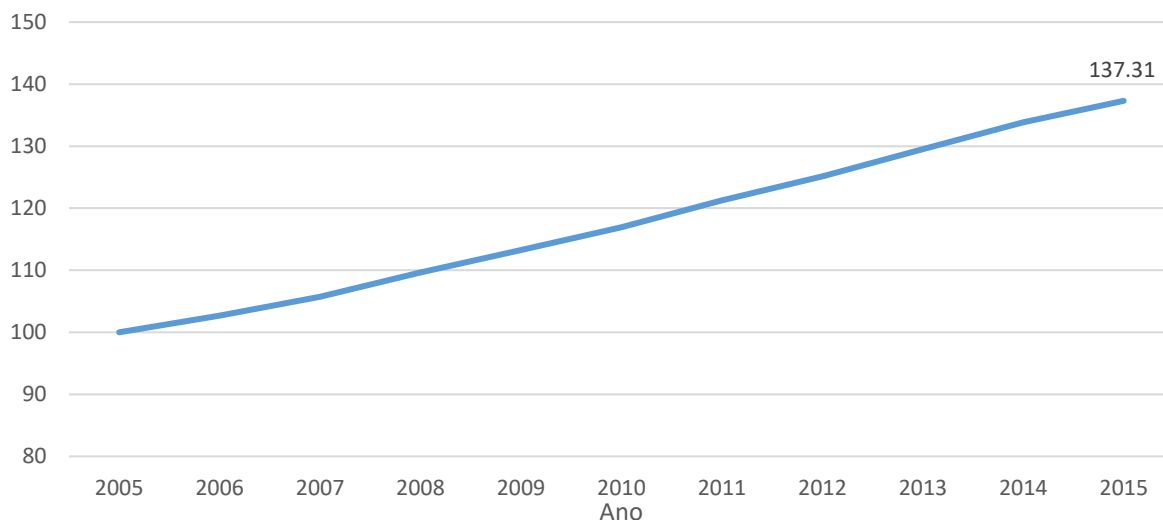
Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

Portanto, tanto os concedidos quanto os emitidos são, em grande parte, destinados ao pagamento de benefícios no valor de 1 a 2 pisos previdenciários. Isso evidencia a relevância do valor do salário mínimo na determinação das despesas previdenciárias, uma vez que o § 2º, art. 201 da Constituição assegura que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. Dessa forma, o piso previdenciário equivale ao próprio salário mínimo do período.

No já mencionado trabalho de Ribeiro Leite, Ness Jr e Klotzle (2010), os autores encontram como determinantes das despesas com benefícios previdenciários o salário mínimo, sendo esta a variável com maior poder preditivo, fatores demográficos (que afetam a quantidade de benefícios concedidos e emitidos) e, em menor grau, os rendimentos mensais habituais. Neste trabalho, serão estudadas as duas variáveis mais significativas, através do comportamento da quantidade de benefícios do sistema previdenciário e do valor do salário mínimo. No Gráfico III.11, é apresentada a quantidade de benefícios emitidos anualmente, bem como sua variação percentual. A quantidade de emissões passa de 250 milhões em 2005 para 340 milhões em 2015, aproximadamente. Como mostra o Gráfico III.12, isso corresponde a um aumento de 37,3% no período. É interessante notar como esse aumento na emissão foi mais ou menos constante durante o período, apresentando uma média de 3,4% por ano.



Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.
Gráfico III.12 - Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos - RGPS (2005 = 100)



Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

O comportamento dos benefícios emitidos, tanto em quantidade quanto em valor, é um bom *proxy* para o comportamento das despesas previdenciárias. Como mostra a Tabela III.4, apesar do valor dos benefícios do RGPS emitidos ser menor do que o valor total da despesa previdenciária, a diferença como proporção da despesa é estável ao longo do tempo. O Gráfico III.13, a seguir, evidencia como a trajetória da evolução da despesa previdenciária é a mesma

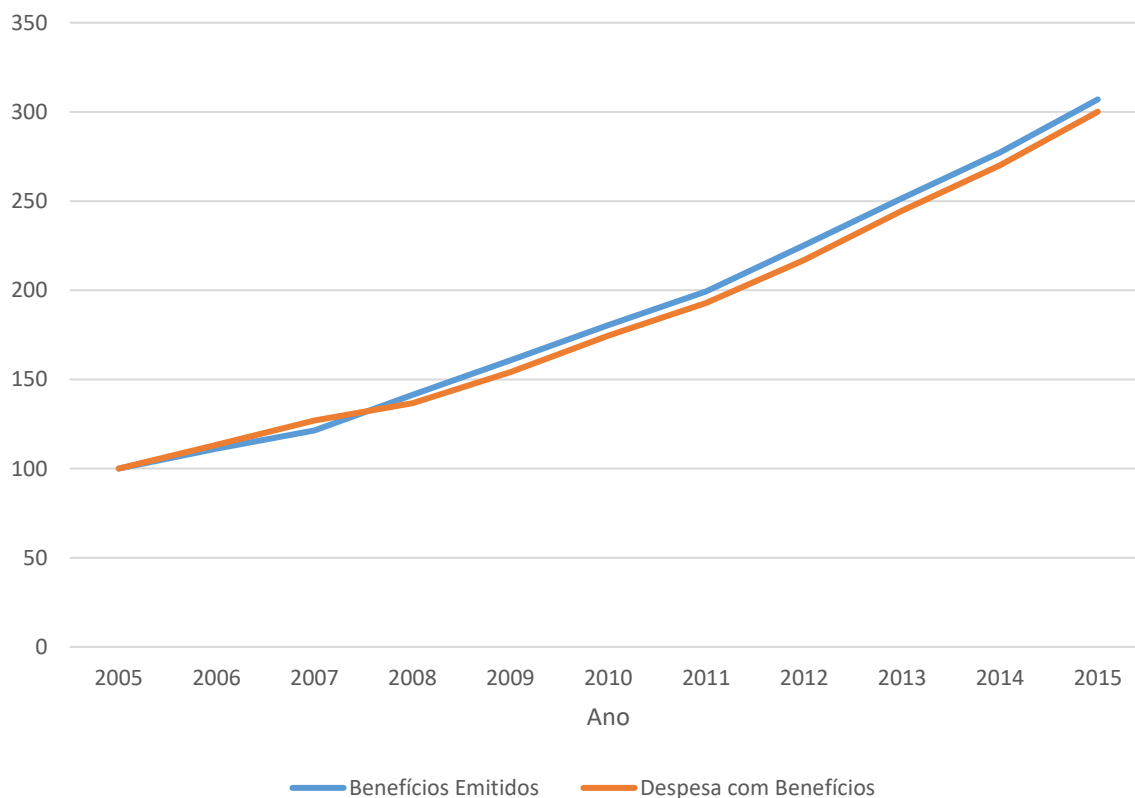
que a do valor dos benefícios emitidos, sendo a média de crescimento anual da despesa previdenciária (11,63%) apenas 0,54% superior à média de crescimento do valor dos benefícios emitidos (11,09%).

Tabela III.4 - Relação entre o valor dos Benefícios Emitidos pelo RGPS e o valor das Despesas Previdenciárias

	A - Valor dos Benefícios Emitidos pelo RGPS - R\$ (Mil)	B - Despesas Previdenciárias - R\$ (Mil)	Diferença (A - B)	Proporção (A - B)/B
2005	132.997.639,84	146.010.129,52	13.012.489,67	8,9%
2006	146.525.407,21	165.585.299,85	19.059.892,64	11,5%
2007	159.218.194,99	185.293.440,94	26.075.245,95	14,1%
2008	175.068.615,09	199.562.013,45	24.493.398,35	12,3%
2009	199.046.918,92	224.876.365,73	25.829.446,80	11,5%
2010	223.429.749,32	254.858.554,38	31.428.805,06	12,3%
2011	246.802.865,44	281.438.219,54	34.635.354,11	12,3%
2012	278.777.983,68	316.589.507,55	37.811.523,87	11,9%
2013	311.562.631,77	357.003.123,60	45.440.491,83	12,7%
2014	343.289.475,06	394.201.249,69	50.911.774,62	12,9%
2015	380.214.220,32	438.163.319,00	57.949.098,69	13,2%
MÉDIA				12,2%

Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

Gráfico III.13 - Evolução do Valor dos Benefícios Emitidos pelo RGPS e das Despesas Previdenciárias



Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

Dessa forma, pode-se dizer que a evolução do valor dos benefícios emitidos pode ser utilizada para estimar a evolução da despesa previdenciária. Delgado (2006) apresenta um modelo para determinar a variação percentual da despesa previdenciária em um determinado período. De acordo com ele, a despesa seria integralmente determinada pela evolução do estoque de benefícios em manutenção, pelo crescimento real do valor desses benefícios e pelos pagamentos de precatórios gerados pelas decisões judiciais. O autor ainda argumenta que as duas primeiras variáveis mencionadas seriam as mais relevantes.

De fato, quando se analisa os dados relativos aos precatórios, conforme demonstrado pela Tabela III.5, é isso que se verifica. Além de serem inexpressivos perante a despesa previdenciária, sua fração na despesa é estável ao longo do tempo, não sendo relevante à variação da despesa. Nos dois primeiros anos analisados, não constam valores para as duas rubricas. Nos demais, os valores como proporção do total de despesas com benefícios mantêm-se entre 2,1% e 2,9%, quase não variando sua participação nas despesas.

Tabela III.5 - Proporção dos Precatórios sobre os Benefícios Previdenciários

	A - Benefícios Previdenciários	B - Soma das rubricas 'Sentenças Judiciais - Trf' e 'Sentenças Judiciais - Inss'	C - Proporção B/A
2005	146.010.129.515,14	0,00	0,0%
2006	165.585.299.854,89	0,00	0,0%
2007	185.293.440.941,64	5.131.835.118,48	2,8%
2008	199.562.013.446,01	5.458.804.769,56	2,7%
2009	224.876.365.725,45	6.506.473.934,06	2,9%
2010	254.858.554.384,77	7.229.071.541,04	2,8%
2011	281.438.219.544,38	7.212.329.222,95	2,6%
2012	316.589.507.547,74	6.790.551.028,01	2,1%
2013	357.003.123.603,56	7.408.043.596,57	2,1%
2014	394.201.249.685,49	9.351.277.198,95	2,4%
2015	424.715.188.490,50	9.621.733.846,22	2,3%

Fonte: DATAPREV. Elaboração própria.

Desprezando-se os precatórios, o modelo definido por Delgado (2006) para a variação das despesas fica da seguinte forma:

$$\Delta B = \Delta \text{Estoque} \cdot \left(\frac{P_1}{P_0} \right) + \Delta P^w \cdot \left(\frac{B_0^w}{B_0} \right)$$

Em que ΔB é a variação real da Despesa Previdenciária; $\Delta \text{Estoque}$ é a variação do estoque de benefícios, no caso a variação na quantidade de benefícios emitidos; P é o valor médio deflacionado dos benefícios pagos; ΔP^w é a valorização real do salário mínimo; e, $\left(\frac{B_0^w}{B_0^T}\right)$ é a proporção de benefícios com valor igual ao do salário mínimo no total de benefícios. Fica evidente, portanto, como o primeiro termo do lado direito da equação corresponde ao peso, na variação da despesa previdenciária, da variação da quantidade de benefícios, enquanto o segundo termo, o peso da valorização real do salário mínimo.

Vale ressaltar que o mencionado valor dos benefícios é reajustado, desde 2007, pelo INPC, mantendo seu valor real conforme determina o § 4º, art. 201 da Constituição Federal. Até 2006 o valor dos benefícios era reajustado por atos legais, sem necessidade legal de acompanhar algum índice específico. O reajuste pelo INPC foi dado pela Lei nº 11.430/2006, que alterou a Lei nº 8.213/1991, acrescentando o seguinte:

Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

O outro termo de ponderação da equação, a proporção de benefícios com o valor do salário mínimo, aumentou durante o período em estudo, potencializando o efeito da valorização do salário mínimo na despesa. Este aumento, porém, não tem sido tão significativo, com a proporção aumentando em menos de 6% no período estudado. Assim, uma vez que a proporção dos benefícios equivalentes ao salário mínimo percebeu um aumento tímido no período de onze anos estudado, poderia se aproximar a evolução da despesa previdenciária pela evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS. Os benefícios emitidos, por sua vez, são determinados, principalmente, por fatores demográficos, sendo o envelhecimento populacional o mais relevante (TAFNER E GIAMBIAGI, 2007).

Dessa forma, a partir dos modelos apresentados, todos convergentes ao sugerido por Eatwell (2002), fica evidente como variáveis econômicas como o emprego formal e a produtividade impactam significativamente a arrecadação. Fica claro, também, como a despesa previdenciária é, em grande parte, determinada por fatores demográficos, principalmente pelo envelhecimento.

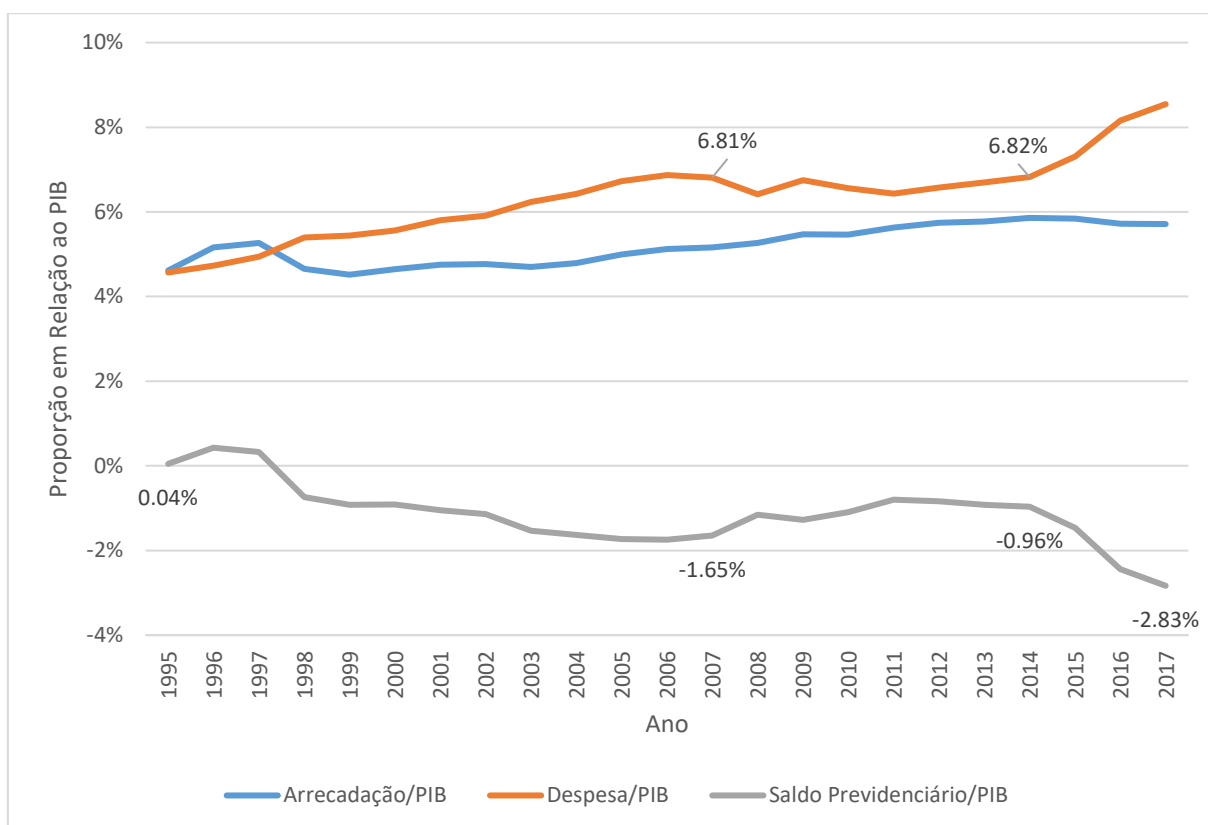
Essa conclusão corrobora o que fora argumentado no capítulo anterior. Uma vez que, para os adeptos da teoria neoclássica, a demanda não teria o potencial de elevar, a longo prazo,

o crescimento econômico, suas análises seriam focadas majoritariamente sobre a despesa, a partir do envelhecimento populacional. Por outro lado, para os autores que consideram a Previdência Social como um esquema de transferência de renda e tributação, por se fundamentarem no princípio da demanda efetiva, as variáveis econômicas têm papel fundamental na dinâmica previdenciária.

III.3. O déficit previdenciário

Como foi argumentado anteriormente, o déficit previdenciário contábil consiste na diferença entre a arrecadação previdenciária líquida e a despesa com benefícios. No período estudado neste capítulo, apesar de diversas projeções alarmistas, o déficit parece não apresentar trajetória explosiva, como pode ser visto no Gráfico III.15, que apresenta a proporção no PIB da arrecadação líquida, da despesa e do saldo previdenciário, de 2005 a 2015. No mesmo sentido, Matos, Melo e Simonassi (2013), em estudo que analisa a solvência do RGPS, apesar de advogarem por reformas na previdência para combater os efeitos do envelhecimento populacional, também concluem que a evolução recente das contas previdenciárias não se mostra explosiva.

Gráfico III.144 - Proporção da Arrecadação Líquida, da Despesa com Benefícios e do Saldo Previdenciário em relação ao PIB - 2005-2015



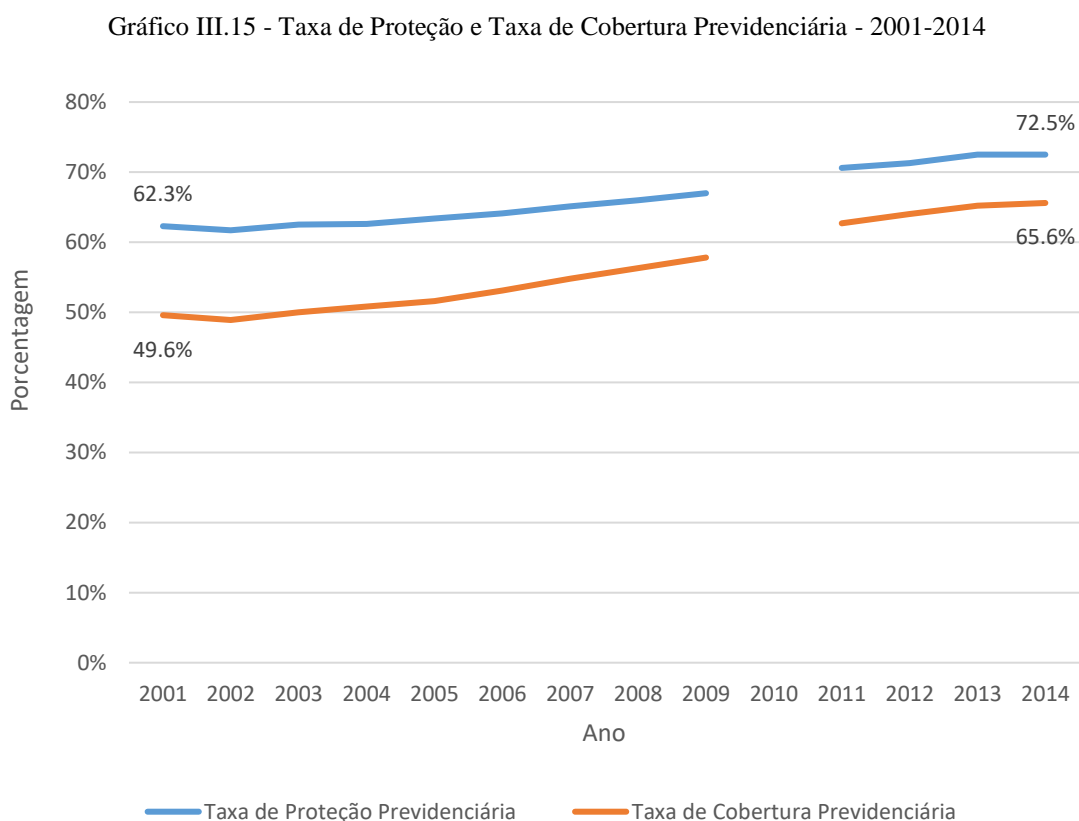
Fonte: DATAPREV e IPEADATA. Elaboração própria.

Como se verifica no Gráfico III.15, o saldo previdenciário como proporção do PIB desde 1995, apresenta uma ligeira elevação, saindo de algo em torno de 0,04%, para -1,65% em 2007. A partir disso, com o crescimento quase constante da Arrecadação em relação ao PIB e do crescimento do PIB, a proporção da Despesa apresenta uma leve queda até 2014, quando atinge o patamar de 2007, de 6,8%. Isso provoca a interrupção do aumento déficit no saldo previdenciário experimentado até 2007. O saldo, então, se reduz a algo em torno de -1% do PIB de 2007 a 2014, momento em que alcança -0,96%. A partir disso, como consequência da recessão que abateu Brasil pós-2014, o déficit volta a aumentar, atingindo -2,8% do PIB. Fica claro, então, como esse resultado se deve, em grande parte, à queda no produto e no emprego, e não por algum movimento explosivo das despesas previdenciárias. A proporção Despesa/PIB se eleva pela queda no denominador.

Assim, a despeito do resultado financeiro do RGPS, propõe-se, aqui, uma interpretação alternativa de déficit a partir da perspectiva que considera a Previdência Social como um sistema de tributação e transferência de renda. Uma vez que a previdência é entendida como um sistema com a finalidade de redistribuição de renda e proteção social de inativos e demais cidadãos em situação de risco, em suma, de promoção do bem-estar social, sugere-se que o

déficit previdenciário relevante a ser analisado não é o financeiro, mas o déficit na cobertura previdenciária.

A taxa de cobertura previdenciária pode ser caracterizada como a razão entre a quantidade de pessoas contribuintes da Previdência Social e a quantidade de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos. Por sua vez, a taxa de proteção previdenciária corresponde à razão entre a população de trabalhadores que contribui para *algum* regime previdenciário ou é segurado especial e a população ocupada com idade entre 16 e 59 anos (ANSILIERO e COSTANZI, 2017). Como pode ser visto no Gráfico III.16, abaixo, de 2001 a 2014 a taxa de cobertura previdenciária no Brasil apresentou uma média de 56,2%, tendo se elevado de 49,6% para 65,6%. Por sua vez, a taxa de proteção previdenciária teve média de 66,3% no mesmo período, quando saiu de 62,3% para 72,5.



Fonte: Ansiliero e Costanzi (2017). Elaboração própria.

Dessa forma, em um período em que o crescimento econômico médio se elevou, gerando emprego e maior formalização nas relações de trabalho, as taxas de proteção e cobertura previdenciárias foram favorecidas, percebendo algum aumento. No entanto, apesar da dinâmica econômica favorável, verifica-se que o aumento não teria sido tão expressivo, relegando grande parte da população ocupada brasileira à desproteção (27,5% em 2014) e à não

cobertura (34,4%). Ressalta-se, ainda, que se trata da população **ocupada**, não considerando a desocupada ou toda a população em idade ativa, evidenciando que, apesar do grande alcance da Previdência Social brasileira, ela ainda está muito aquém das universalidades de cobertura e atendimento visadas pela Constituição Federal.

Com base nesses dados, pode-se dizer que grande parte da população ocupada não está protegida pela Previdência Social e, mais ainda, não contribui com a previdência.⁵ Para o ano de 2014 são mais de 30 milhões de pessoas ocupadas que não contribuem com a previdência (ANSILIERO e COSTANZI, 2017). Isso representa uma grande perda de potencial de arrecadação e um grande problema de eficiência na cobertura da previdência. Para que a Previdência Social possa cumprir com seu objetivo de garantir proteção social aos cidadãos e funcionar como um sistema de redistribuição de renda, sua cobertura deveria ser significativamente ampliada, alcançada mais camadas da sociedade. Consequentemente, pode-se argumentar que mais preocupante do que o saldo previdenciário negativo que se manteve em torno de 1% do PIB no período, seria a limitada cobertura previdenciária brasileira, insuficiente para atingir as camadas mais vulneráveis e garantir maior segurança social no país.

⁵ Poder-se-ia argumentar que os indivíduos que não fazem jus à proteção previdenciária estariam protegidos pelo Sistema de Seguridade Social através da Assistência Social, com o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante o pagamento de um salário mínimo a seus beneficiários e com o Programa Bolsa Família. Essa argumentação, apesar de não ser falsa, não é inteiramente verdadeira. Quanto ao primeiro, só fazem jus ao BPC os idosos acima de 65 anos ou as pessoas com deficiência, desde que apresentem uma renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. Dessa forma, como as estatísticas utilizadas consideram as pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos, é correto dizer que a parcela da população não protegida ou não coberta pela previdência encontra-se em risco de desproteção. Ademais, a argumentação da desproteção é corroborada ao se analisar a quantidade de BPC ativos, que no ano de 2015, por exemplo, foi de cerca de 1,9 milhão de benefícios a idosos de baixa renda e de 2,3 milhões de benefícios a pessoas com deficiência de baixa renda, totalizando pouco mais de 4,2 milhões, número muito abaixo da parcela da população que se encontra sem proteção previdenciária (Fonte: Boletim Estatístico BPC 2015/MDS). Quanto ao Bolsa Família, apesar de representar um avanço e fornecer alguma renda para um grande número de famílias, seu valor se mostra muito ínfimo, com o maior valor de benefício chegando a apenas R\$ 195,00, quando se é pobre ou extremamente pobre e acumulando-se

CONCLUSÃO

A proteção social, representada pela Seguridade Social, experimentou grande desenvolvimento nas últimas décadas no Brasil e no Mundo, marcadamente após o fim da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, apesar de sua grande evolução, a previdência é constantemente atacada, sendo apresentada como um fardo para a sociedade. Como se demonstrou, os críticos do sistema previdenciário geralmente superestimam a influência dos fatores demográficos na determinação do resultado previdenciário ao não considerarem todo o potencial da dinâmica econômica em elevar a arrecadação do sistema. Por conseguinte, para esses autores, com a pressão exercida pelo envelhecimento populacional, no longo prazo as previdências seriam insustentáveis, a não ser que realizassem constantes reformas no sentido de reduzir a concessão de benefícios e seu valor.

No entanto, a partir de uma interpretação heterodoxa acerca da previdência, fundamentada no Princípio da Demanda Efetiva, um sistema previdenciário tem o potencial de ser um importante mecanismo de redistribuição de renda e potencialização do crescimento econômico. Ao garantir um elevado nível de demanda agregada, um generoso sistema previdenciário teria a capacidade de elevar o crescimento da renda e, com isso, da arrecadação, contribuindo para o seu próprio financiamento. Assim, seria recomendável, ao contrário do que apregoa a visão tradicional, que fossem flexibilizadas as regras de exigibilidade previdenciária, permitindo que mais pessoas pudessem ingressar no sistema, contribuindo e sendo beneficiárias. Como fica evidente, mesmo o sistema previdenciário brasileiro, que comumente é retratado como um sistema amplo e inclusivo, deixa de fora de sua teia de proteção grande parte da sociedade.

Ademais, como apresentado no segundo capítulo, caso se considere a evolução de variáveis econômicas nas projeções de resultados da previdência brasileira, dependendo do valor desses parâmetros, o saldo previdenciário pode se tornar positivo e sucessivamente maior. Essa evidência possibilita argumentar que, a partir de uma ampliação no sistema previdenciário, além da adoção de políticas econômicas ativas para a promoção do crescimento e da formalização do emprego, ele poderia se tornar gradualmente mais sustentável.

Portanto, ao contrário do que geralmente é defendido, pode-se dizer que a Previdência Social não enfrenta uma grave crise que de inviabilizaria seu futuro. Como visto, pelo menos na última década, apesar de apresentar algum déficit, ele se mantém estável em relação ao PIB e em patamar não muito elevado. Além disso, ainda haveria uma série de variáveis com significativo potencial de gerar melhoras concretas no resultado financeiro da previdência, garantindo sua maior compatibilidade financeira. Apesar disso, sendo o equilíbrio financeiro previdenciário apenas um meio de concretização de seus objetivos sociais, para além do saldo previdenciário, a variável-chave para se analisar a Previdência Social deveria ser a sua amplitude na cobertura e no atendimento à população brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine. **Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no regime geral de previdência social**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n. 2342, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2342.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; OLIVEIRA, Bruno Rodas. A verdadeira natureza macroeconômica do sistema público de contribuição da previdência social. **Texto para Discussão IE-UFRJ**, v. 15, 2017.

BRASIL. Decreto n. 3.081, de 10 de junho de 1999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3081.htm>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Lei 12.618/2012, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Lei 13.135/2015, de 17 de junho de 2015. Altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, no 10.876, de 2 de junho de 2004, no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13135.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Lei 13.183/2015, de 04 de novembro de 2015. Altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Lei 8.213/1991, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

_____. Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 26 nov. 2017.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. Dinâmica da população brasileira e implicações para a Previdência Social. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

CECHIN, José; CECHIN, Andrei Domingues. Desequilíbrios: causas e soluções. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, XVII., 2017, São Paulo. **Uma avaliação dos impactos distributivos da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 sobre os benefícios programáveis de aposentadoria do RGPS**. [S.l.: s.n.], 2017. 20 p. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/AnaisCongresso2017/ArtigosDownload/175.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

CONHEÇA a OIT: História da OIT. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Impacto fiscal da demografia na previdência social**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, n. 2291, 2017.

DE ATAIDES, Camila Moraes; DOS SANTOS, Monique Susan. A Reforma Previdenciária: Uma Análise do Saldo Deficitário do Regime Geral de Previdência Social e Sua Relação Com As Mudanças Demográficas do Brasil. **RAGC**, v. 5, n. 19, 2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ONU, 1948.

DELGADO, G. C. Previdência Social e Reformas. In: PELIANO, A. (Org.). **Desafios e perspectivas da política social**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n. 1.248, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2627/1/TD_1248.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2017.

DIAS, Nereide Rodrigues. O Serviço Social no INSS: uma trajetória de contribuição na efetivação dos direitos sociais. 2004. 209 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2004. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/98542>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

EATWELL, John. A anatomia da “crise” da Previdência. **Econômica**, v. 4, n. 2, p. 177-191, 2002.

FEDERAL, Brasil Senado. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 96/2017 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. 2017.

FERREIRA, Marcia Moraes. **Simulações dos impactos da Reforma da Previdência sob a ótica da renda**. 2018. 56 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20413>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

GARCIA, Murilo Sapia; HARO, Guilherme Prado Bohac. A insustentabilidade nas contas da previdência social. **ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498**, v. 13, n. 13, 2017.

GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira—Análise financeira do período 1990–2005. **Rio de Janeiro: Instituto de Economia (IE)–Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Tese de Doutorado**, 2006.

GENTIL, Denise Lobato. *et al.* Uma análise não convencional para o financiamento da Previdência Social no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas. In: PUTY, C. A. C. B.;

GENTIL, D. L. (org.). A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. **Brasília: ANFIP/DIEESE/PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL**, 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; AFONSO, Luís Eduardo. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 153-179, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v63n2/06.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; SIDONE, Otávio José Guerci. A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). **Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 2018.

GOUVEIA, Aline Gomes Peixoto; HORSTH, Tarrara Alves; FARONI, Walmer. Análise Quantílica dos fatores de influência na arrecadação do Regime Geral de Previdência Social em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI**, v. 2, n. 2, p. 135-151, 2017.

JORGENSEN, Ole Hagen; ROCHA, Romero; FRUTTERO, Anna. **Growing old in an older Brazil: implications of population aging on growth, poverty, public finance and service delivery**. World Bank Publications, 2011.

LIMA, Diana Vaz de; MATIAS-PEREIRA, José. A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2014, vol.48, n.4, pp. 847-868.

MARQUES, Jucelene Passos. A proposta da reforma previdenciária no âmbito da aposentadoria e seus reflexos no equilíbrio financeiro e atuarial. **Intertem@ s ISSN 1677-1281**, v. 33, n. 33, 2017.

MATOS, Paulo Rogério Faustino; MELO, Fabíola de Souza Pinto; SIMONASSI, Andrei Gomes. Análise de Solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 43, n. 2, p. 301-333, 2013.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>.

_____. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>.

NERI, Marcelo *et al.* Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 363-394, dec. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v17n3/v17n3a01.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

NERY, P. *Reforma da previdência: uma introdução em perguntas e respostas*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Senado Federal, 2016. (Textos para Discussão 219)

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Brasília, MPS**, 2012.

NOLASCO, Lincoln. *Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo*. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 01 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35915&seo=1>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6881>>. Acesso em: 3 out. 2017.

PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco. *et al.* Quão acuradas são as projeções financeiras e atuariais do Regime Geral de Previdência Social?. In: PUTY, C. A. C. B.; GENTIL, D. L. (org.). A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. **Brasília: ANFIP/DIEESE/PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL**, 2017.

RIBEIRO LEITE, Anderson; NESS JR, Walter Lee; KLOTZLE, Marcelo Cabus. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 44, n. 2, 2010.

SAMUELSON, Paul A. An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. **Journal of political economy**, v. 66, n. 6, p. 467-482, 1958.

SILVA, Lara Lúcia da. **Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: fatores históricos e econômicos**. 2014. 158 p. Dissertação (Mestre em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/1989>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

SILVA, Marluce Souza e; ALVES, Narana Souza. Previdência social: uma história de contrarreformas e de reafirmação da lógica do seguro privado. **Revista Direitos, trabalho e política social**, Cuiabá, v. 4, n. 6, p. 169-199, jan. 2018. Disponível em: <<http://revista91.hospedagemdesites.ws/index.php/rdtps/article/view/125/84>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

TAFNER, Paulo. Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.