

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS**

**ANGELO EDUARDO SICA**

**O Debate da Previdência Social Brasileira: Balanço das Reformas Da  
Redemocratização**

**OSASCO 2019**

ANGELO EDUARDO SICA

**O Debate da Previdência Social Brasileira e as Reformas Da  
Redemocratização**

Trabalho de conclusão de  
curso apresentado como  
requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em  
Ciências Atuariais  
Universidade Federal de São  
Paulo  
Área de concentração:  
Seguridade Social; Reformas  
previdenciárias  
Orientação:  
Prof. Dr. Humberto Gallucci  
Netto

Universidade Federal de São Paulo  
Osasco  
2019

**ANGELO EDUARDO SICA O DEBATE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL  
BRASILEIRA NA REDEMOCRATIZAÇÃO E SUAS REFORMAS**

Aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

---

Prof. Dr. Humberto Gallucci Netto  
Universidade Federal de São Paulo

---

Prof. Dr. [Nome]  
[Instituição]

---

Prof. Dr. [Nome]  
[Instituição]

## RESUMO

O atual sistema previdenciário, sobre o qual se estabelece um debate tão antigo como a própria Constituição de 1988, mobiliza hoje um dos tópicos mais complexos da economia, dadas as dificuldades das propostas de articularem uma revisão do cálculo atuarial – pautado numa análise estatística da mudança na realidade demográfica, trabalhista e a consideração do ônus que previdência impõe sobre o PIB – dentro da totalidade macroeconômica, política e sociológica do país. Dentro dessa abordagem, é essencial entender os contextos, teorias tão bem quanto os parâmetros alterados nas reformas da redemocratização, para não apenas questionar as variáveis contidas nos modelos atuariais como o próprio debate. Para isso, serão situados os discursos e os cálculos implementados nos programas nacionais, afim de cumprir com a necessidade de perceber os problemas orçamentários em uma dinâmica social, política e econômica ampla.

Palavras-chave: Previdência Social, Reforma, Aposentadoria, Déficit

## **ABSTRACT**

The current social security system, on which a debate as old as the 1988 Constitution itself is established, mobilizes today one of the most complex topics in economics, given the difficulties of the proposals to articulate a review of actuarial calculation - based on a statistical analysis of change. in the demographic, labor reality and the consideration of the burden that social security imposes on the GDP - within the macroeconomic, political and sociological totality of the country. Within this approach, it is essential to understand the contexts, theories as well as the altered parameters in the redemocratization reforms, not only to question the variables contained in the actuarial models as the debate itself. For this, the speeches and calculations implemented in the national programs will be situated in order to fulfill the need to understand the budgetary problems in a broad social, political and economic dynamic.

Keywords: Social Security, Reform, Retirement, Deficit

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. AS PARTICULARIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
2.1. O HISTÓRICO.....	13
2.2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	15
<b>3. OS REGIMES DA PREVIDÊNCIA .....</b>	<b>20</b>
3.1. RGPS .....	20
3.2. RPPS.....	21
3.3. RPC.....	24
<b>4. OS NÚMEROS DO DÉFICIT E OS EQUÍVOCOS METODOLÓGICOS ....</b>	<b>25</b>
<b>5. AS REFORMAS .....</b>	<b>31</b>
5.1. O PENSAMENTO ECONÔMICO E OS MODELOS ATUARIAIS .....	31
5.2. FHC E O FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	35
5.3. LULA E O REGIME DOS SERVIDORES.....	37
5.4. TEMER NA NOVA AGENDA NEOLIBERAL .....	38
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>42</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução Institucional da Previdência Social Brasileira.....	15
Figura 2 - Dívida pública por porcentagem do PIB.....	19
Figura 3 - Quantidade de benefícios emitidos do RGPS e Benefícios Assistenciais.....	20
Figura 4 - Comparativo das normas gerais vigentes para o RPPS e o regime de natureza previdenciária dos militares.....	22
Figura 5 - Receitas e Despesas do RPPS e do Regime dos Militares.....	23
Figura 6 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social (Anfip) .....	26
Figura 7 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social (RREO) .....	27
Figura 8 - Arrecadação, Receitas de Parcelamentos, Juros, Multas, Dívida, Renúncias das Contribuições Sociais.....	29
Figura 9 - Relações Estruturais de longo prazo em modelos SEA.....	32

## **1. INTRODUÇÃO**

Apesar de não se tratar de um debate recente na economia política brasileira, a questão da previdência tem se revelado mais atual do que nunca. É bastante evidente a capacidade do tema de nos últimos anos suscitar diálogos acalorados até fora da academia e do Congresso, dado o caráter sensível das propostas apresentadas por Temer em 2016 e por Bolsonaro em 2019 sob os olhos da própria população.

A importância de analisar o debate da previdência se origina, antes de tudo, de uma necessidade bastante tangível de resolver perceber os problemas orçamentários em uma dinâmica social, política e econômica complexa. Dado que os estudos de qualidade atuais não são proporcionais ao tamanho da questão em jogo, e grande parte deles partem do pressuposto de que a reforma é essencialmente uma necessidade pragmática de cunho matemático, é necessário pois rever o debate técnico para inseri-los na totalidade da conjuntura, e então efetuar um diagnóstico coerente.

O atual modelo de previdência faz parte de um conjunto de seguridade social que compreende saúde, assistência social e previdência social, direitos garantidos pela constituição de 1988.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.<sup>1</sup>

É preciso aqui ressaltar a diferença entre assistência e previdência social. A primeira, é paga por meio dos tributos recolhidos da sociedade, já a segunda, consiste em um fundo de contribuição mútua. O modelo utilizado é um sistema de intergerações chamado Repartição Simples – “Pay as you go”

– em que quem contribui paga para quem se aposenta. Ou seja, consiste em uma poupança compulsória com o propósito de garantir a capacidade de subsistência daqueles que em outro momento também contribuíram e agora recebem o benefício. Apesar de a Seguridade contar com uma base única de financiamento, a previdência é a única que conta com filiação obrigatória e contribuição compulsória, e é organizada de acordo com critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme explicitado no Art. 201 da Constituição Federal. A base de financiamento é bastante diversa, característica que está prevista no Art. 194, e conta com: contribuições previdenciárias dos empregadores – sobre a folha de salário, receita e o lucro – dos segurados e da união; sobre a receita de concursos de prognósticos; sobre a importação de bens e serviços do exterior; além da Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL), Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do PIS-Pasep.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, no ano de 2018 a Previdência contribuiu com 53% das despesas primárias, sendo o pagamento dos benefícios correspondente a R\$ 715 bilhões. Mantidas as regras atuais e a conjuntura que orbita em torno do ônus, alguns teóricos apontam que déficit deverá triplicar até 2060, alcançando 11% do PIB, de acordo com projeções atuariais da LDO. Contudo, em alguns números não contam suas histórias.

Existe uma evidente dificuldade das análises atualmente em articularem

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

simultaneamente uma revisão do cálculo atuarial – pautado numa análise estatística da mudança na realidade demográfica, trabalhista e a consideração do ônus que previdência impõe sobre o PIB – e também uma perspectiva macroeconômica, política e sociológica. Ou seja, se coloca aqui uma necessidade de rever não apenas regras constitucionais como metodologias e discursos, a fim de construir um sistema progressivo que, por um lado não contribua para a perpetuação de desigualdades, e por outro que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Olhar em retrospectiva para as reformas anteriores, permite, nesse sentido, julgar o conjunto de interesses conflitantes que não permitiram a realização de mudanças estruturais e não apenas paramétricas. Isso porque, se nas últimas duas décadas foram propostos e aprovados um número considerável de emendas, é passível de questionamento a capacidade dos esforços legislativos em assegurar o equilíbrio entre os interesses do mercado financeiro, da população e a estabilidade das contas públicas.

Dentre várias das questões que alguns críticos da CF-88 apontam não terem sido consideradas adequadamente, vale citar a questão demográfica, já que não apenas a população idosa está crescendo, mas a população em idade ativa (PIA) e a população economicamente ativa (PEA) estão crescendo cada vez menos.<sup>2</sup> Assim, de acordo com a retórica dos reformadores, as revisões do cálculo foram implementadas afim de dar conta do aumento da expectativa de vida e da qualidade de vida da população idosa.

Cabe aqui considerar brevemente que o motor das reformas não pode ser visto apenas mediante o envelhecimento da população, uma vez que remete também a interesses de grupos restritos contidos dentro e também fora do espaço nacional. De qualquer forma, caberá à monografia aqui proposta se debruçar sobre tal interpretação.

Isso porque, no que tange o debate acadêmico que se constitui sobre o cenário atual, Leda Paulani<sup>3</sup> levanta uma questão crucial: a previdência constitui um mercado, mercado este que possui interesses nem sempre

---

<sup>2</sup> CAMARANO, A.A. FERNANDES, D. Mudanças nos arranjos familiares: 2004 e 2014. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada. Nota Técnica, Pnad 2014. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

<sup>3</sup> PAULANI, Leda. Brasil Delivery. São Paulo: Boitempo, 2008.

coerentes com a promoção da estabilidade econômica do país e desenvolvimento da economia real. Para ela, a problemática não é atuarial, mas macroeconômica, consideração que será aprofundada na monografia. Por outro lado, autores conservadores encaram a previdência como uma questão essencialmente de desequilíbrio fiscal, reduzida então a uma análise pragmática baseada em aspectos técnicos.<sup>4</sup>

O que se evidencia a partir das distintas conclusões conceituais é que a compreensão do peso que a previdência ocupa hoje no orçamento público e a elaboração de possíveis formas de resolver os problemas não são simples, e envolvem uma série de perspectivas distintas e por vezes incompletas.

Cabe ressaltar a amplitude da influência internacional em termos empíricos – dada a interconexão entre governos e subordinação à conjuntura financeira mundial – e também teóricos – uma vez que o debate nacional da previdência sofreu amplas influências acadêmicas que resultaram nos próprios parâmetros adotados nas reformas da redemocratização.

De acordo com a OECD (2015), no período 2009-2015 todos os 34 países do bloco fizeram mudanças, alguns mais de uma vez, como foi o caso da Espanha. Conforme sintetizam Carone et al. (2016), as mudanças demográficas são o principal deflagrador das reformas. Resultado de alterações defasadas temporalmente nas taxas de fecundidade e de mortalidade, o envelhecimento da população, por sua vez, provoca incremento na parcela de idosos em relação aos indivíduos em idade ativa. Com isso, *ceteris paribus*, há uma tendência endógena de elevação nas despesas perante as receitas, o que compromete o equilíbrio e a solvência do sistema previdenciário.<sup>5</sup>

Frente a colocação de tal discurso, autores mais heterodoxos defendem que tratar das mudanças demográficas como o motor do desequilíbrio na

---

<sup>4</sup> NERY, Pedro. REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas. Brasília: Ipea (Textos para Discussão 219 Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa) dezembro, 2016.

<sup>5</sup> AFONSO, Luís Eduardo. Reforma Temer: Os Impactos da PEC N° 287/2016 sobre o RGPS. In: Desafios da Nação: Artigos de apoio, volume 2. Org. NEGRI, João Alberto De; ARAÚJO, Bruno César; BRACELETTE, Ricardo. Brasília: Ipea, 2018. P. 256.

verdade obscurece evidências de que a constituição nunca foi cumprida, e que, portanto, o problema não seria o cálculo ou o conjunto de regras, mas o fato de que o Estado absorveu para si os prejuízos de um regime previdenciário custoso e de exonerações consideráveis para os empregadores.<sup>6</sup>

O parágrafo 5.º do artigo 165 determina que a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social, “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”. Esses preceitos constitucionais também não foram cumpridos, com rigor, pelo Executivo.

Todavia, como apontam especialmente os atuários, os modelos e as projeções atuariais adotadas no Brasil foram muito fracos até a reforma feita no governo FHC, e até hoje em alguns sentidos ainda é, o que contribuiu para a expansão dos gastos registrada hoje que tem contribuído amplamente para o déficit público.

Aqui, foi introduzido então o debate acadêmico em torno da questão da previdência afim de então compreender a evolução da previdência no sentido de complexidade do cálculo atuarial e de conjuntura econômica. Posta a controvérsia que o tema da previdência assume hoje, cabe, portanto, olhar para o conteúdo da Constituição, para as alterações já realizadas, e a conjuntura que compõe cada um daqueles momentos, para assim avaliar as possíveis implicações dos modelos e atender a seguinte afirmação:

O atuário precisa verificar a plausibilidade de muitos pressupostos demográficos, econômicos, fiscais e sociais que entram no processo de modelagem. É o atuário quem deve julgar se a visão do desenvolvimento futuro de uma determinada sociedade e economia que fundamenta todos esses pressupostos é consistente e

---

<sup>6</sup> FAGNANI, Eduardo. O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 305, jun. 2017. P 14.

realista.<sup>7</sup>

## **2. AS PARTICULARIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

### **2.1. O HISTÓRICO**

No mundo europeu, a implementação da seguridade social se generalizou no final do século XIX e início do XX com base no modelo adotado por Bismark na Alemanha. O contexto geral era o do chamado constitucionalismo social, uma tentativa dos então consolidados Estados Nação de, em um primeiro momento, lidar com os descontentamentos da massa de trabalhadores, e em um segundo momento garantir o mínimo necessário para a subsistência – e, portanto, consumo – de um trabalhador em sua fase final de vida.

Nos contextos de pós-Guerra e pós Depressão, com o engajamento dos países em políticas de bem-estar social e de socialização da demanda, foi estabelecido um modelo de desenvolvimento que garantiu o pleno emprego e a elevação dos padrões de consumo e produção. Todavia, a partir da década de 1970 uma série de crises colocou em jogo a atuação desse Estado keynesiano, conjuntura que abriu espaço para o ganho de relevância da doutrina neoliberal, que impactou fortemente o funcionamento das políticas públicas e a relação entre mercados e governos em âmbito mundial.

É apenas olhando cuidadosamente para tal processo que se pode compreender por que razões os direitos garantidos pela CF-88 no Brasil já se constituíram dentro de um debate bastante intenso. Se por um lado o neoliberalismo chega até o Chile ainda nos anos da ditadura de Pinochet, – que por tamanha precocidade deu à experiência chilena o nome de “laboratório neoliberal” – no Brasil e na maior parte da América Latina não foi até a década de 1990 que tais ideias se colocaram de forma concreta. É por

---

<sup>7</sup> BÉDARD, Michel; BINET, Gylles; CICHON, Michael; DROUIN, Anne; MCGILLVRAY, Warren ; PEREZ-MONTAS Hernando; PLAMONDON, Pierre. *Prática Atuarial na Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social/SPPS, 2011. P. 41.

tal razão que a ideia de um sistema de proteção social universal naquele momento foi um movimento de contramão mundial, por um lado essencial para a redemocratização e reconhecimento de direitos perdidos nos anos anteriores, mas que por outro foi implementado dentro de padrões técnicos bastante fracos.

Foi diante de tal contexto que ganhou força a tese do “país ingovernável”, popularizada por Sarney na ocasião da votação da última fase da ANC, quando o até então presidente defendeu em rede aberta que se caso aprovados aqueles parâmetros da previdência, uma explosão de gastos comprometeria a governamentalidade.<sup>8</sup> Não é de tudo mentira. Ao se tratar da complexidade do cálculo atuarial, de fato, em especial a reforma FHC foi bem-sucedida no sentido de agregar um número cada vez maior de variáveis para o cálculo dos benefícios, que contribuíram para a manutenção da saúde financeira da receita pública.

Cabe já ressaltar que, a adoção de um regime de capitalização substitutivo e a desoneração do Estado de sua função como mantenedor de políticas e direitos sociais não assumem apenas significados de retrocesso da promoção da dignidade humana. A intervenção do Estado nos países periféricos as políticas sociais são fundamentais para o próprio funcionamento da economia de mercado. Se existe uma parcela significativa da população não integrada na rede de produção e de consumo, pouco adianta pensar um desenvolvimento nacional orientado pelo mercado financeiro. Nesse viés, indo além de uma ideia da previdência como benevolência pública ou simplesmente uma forma de garantia de subsistência dos aposentados, cabe utilizar do argumento de Fagnani de que, em especial o Regime Geral, beneficia indiretamente uma ampla camada social.

Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a seguridade beneficia, direta e indiretamente, mais de 100 milhões de pessoas, metade da população do País. Na década de 1990, a participação da renda da Seguridade na composição da renda familiar

---

<sup>8</sup> FAGNANI. Ibid.

urbana passou de 10% para 24%; e, na renda familiar rural, de 9 para 26%. Hoje, mais de 80% dos idosos recebem aposentadoria ou pensão. Por conta disso, a taxa de incidência da pobreza nos grupos etários com mais de 65 anos é de apenas 10%. Sem os benefícios, mais de 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza.<sup>9</sup>

## 2.2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Feitos tais apontamentos, cabe então analisar o que foi em termos técnicos o regime instituído pela Constituição Federal. Chama-la de uma “constituição cidadã”, como é popularmente conhecida, realmente tem suas bases. Até a década de 1980, não se poderia falar nem mesmo de um sistema verdadeiramente universal, sem contar que os aparatos legislativos e institucionais que se encarregavam dessa pauta eram poucos e bastante deficitários.

Figura 1 - Evolução Institucional da Previdência Social Brasileira.

Ano(s)	Acontecimento	Gestão	População beneficiada
1923	Lei Elói Chaves	Caixa de aposentadoria para algumas categorias	Pequeno número de segurados e vinculação por empresa
1930-1934	Criação do Sistema Tripartite de financiamento e início da Fusão das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP)	Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)	Trabalhadores urbanos e boa parte dos trabalhadores autônomos e vinculação por categoria profissional
1960-1966	Lei Orgânica da Previdência Social e criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS	Unificação administrativa sob o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).	Empregados urbanos

<sup>9</sup> FAGNANI, Eduardo. Previdência social e desenvolvimento econômico. Campinas: IE/UNICAMP. Texto para Discussão n. 140, fev. 2008.

1967 - 1974	Criação do Pró Rural e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas).	Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)	Empregados urbanos, trabalhadores domésticos e trabalhadores rurais
-------------	--	---	---

Fonte: OLIVEIRA, BELTRÃO, FERREIRA (1997) e CAMARANO; FERNANDES (2016). Elaboração própria.

Como colocado por Ana Camarano e Daniele Fernandes, “o sistema previdenciário brasileiro apresentou uma evolução considerável desde a sua concepção como resultado da luta política, principalmente no período da redemocratização.”<sup>10</sup> Por tal razão, na constituição de 1988 os temas da Ordem Social apresentam destaque, estando a seguridade social contida no título XIII, capítulo II, que como mencionado na introdução, divide a iniciativa em três direitos: aqueles relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Essa é uma separação bastante importante já que, não cabe à previdência garantir benefícios assistenciais a todos os que não são mais capazes de garantir seu sustento, sendo uma boa parte de tais atribuições responsabilidade da assistência social. Enquanto a previdência atende os trabalhadores e seus dependentes, a assistência se dirige aos necessitados. Evidentemente que os dois operam conjuntamente, inclusive sob o mesmo ministério – até 2015 no Ministério da Previdência e Assistência Social e em 2016 fundida no Ministério do Trabalho, que por sua vez foi extinto no governo Bolsonaro. Sobre a previdência, estão colocados os seguintes artigos da Constituição:

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

<sup>10</sup> CAMARANO, Ana Amélia Camarano; FERNANDES, Daniele Fernandes. A Previdência Social Brasileira. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia Camarano; GIACOMIN, Karla Cristina. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. P. 266.

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 § 5.º e no art. 202.

§ 1.º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.

§ 2.º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 3.º Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefício serão corrigidos monetariamente.

§ 4.º Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 5.º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 6.º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7.º A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.

§ 8.º É vedado subvenção ou auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos.

O direito à previdência social teve como objetivo honrar o princípio constitucional da dignidade humana (Art. 1, inciso III). Se tratava, por um lado, de consolidar os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Art. 1, inciso III) e por outro, parece indicar uma tentativa de conciliação entre os interesses dos empregados e dos empregadores. A lógica psicológica, que traria um certo apaziguamento para as tensões, seria a ideia de que, o trabalhador fornece a sua mão-de-obra para que o capital produza os bens econômicos,

enquanto o capital contribui para que o trabalhador receba uma prestação quando a sua capacidade de trabalho não mais puder atender aos padrões de produtividade por ele exigidos.

A atenção dada pela Constituição para a questão dos direitos sociais é significativa, já que enquanto nas constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 eram tratados em um único título as questões “Da Ordem Econômica e Social”, na Constituição de 1988 foi feita uma separação: “Da Ordem Econômica e Financeira” (Título VII) e “Da Ordem Social” (Título VIII).

Aqui, cabem ressaltar alguns dos princípios expressos nesse título que permitem compreender o que se tinha como projeto no âmbito do direito social. São os princípios constitucionais da seguridade: a solidariedade, a obrigatoriedade, a universalidade – no caso específico da previdência limitado aos contribuintes –, a irredutibilidade do valor real dos benefícios e o último, inserido na emenda de 1998, a obrigatoriedade de segurança do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, o que será aprofundado posteriormente nessa monografia.

Como argumentam Azeredo<sup>11</sup> e Teixeira<sup>12</sup> foram aprovados projetos de lei setoriais, que tratavam tanto a saúde, assistência social quanto a previdência como se fragmentadas da totalidade da seguridade social. Nesse viés, a segmentação administrativa da seguridade conferiu uma alteração da existência formal da forma de financiamento prevista em lei, inicialmente pensado como um sistema de orçamento integrado.<sup>13</sup> Em termos contábeis, não apenas o orçamento não foi integrado como não teve sua integridade respeitada. Se na Constituição o Orçamento da Seguridade Social é diferenciado do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos – o que se encontra previsto de forma expressa ou implícita, entre os artigos 194 e 204 na relação entre a proteção social e os deveres fiscais – na prática o que ocorreu foi algo distinto. Foi mediante a essa má estruturação que, foram

---

<sup>11</sup> AZEREDO, B. (1993). *O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas.

<sup>12</sup> TEIXEIRA, A. et al. (1989). *O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas*. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (Texto para Discussão, n. 196).

<sup>13</sup> GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira*. 2006. Tese - Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

realizadas uma série de capturas dos recursos do Orçamento da Seguridade – destinados a resolver o déficit público – sem contar com manobras contábeis que auxiliaram na construção do discurso do déficit.

Muito embora a Constituição explicita as diferenças entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, muitos desses dispositivos nunca entraram realmente em vigor. A separação física entre esses Orçamentos nunca foi feita – o que facilita a subtração de receitas e a confusão para ampliar artificialmente as despesas da Seguridade; a determinação para que os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social sejam os elaboradores da proposta de Orçamento da Seguridade Social nunca foi seguida; muito menos o mandamento que assegura a cada uma dessas áreas a gestão de seus recursos.<sup>14</sup>

Mediante tal constatação, fica bastante claro o quanto a Constituição de 1988 foi bastante ambiciosa em estabelecer projetos de desenvolvimento que não caminharam conjuntamente com outras medidas administrativas e financeiras. Deveriam, naquele momento, ter sido revistos a estrutura do sistema tributário – que pelo seu caráter regressivo entrou em contradição com as formas de financiamento e os propósitos dos projetos sociais conduzidos pelo Estado –, e pensados os parâmetros com um maior rigor. Isso tudo sem contar com o grau de sensibilidade da economia nacional às flutuações do cenário internacional, que influenciaram enormemente as políticas sociais como um todo.

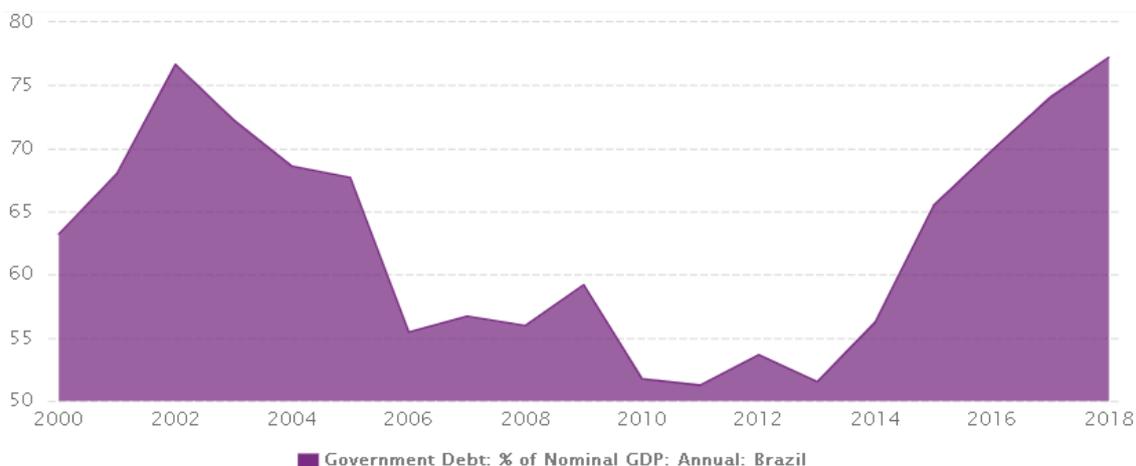
Como é possível perceber no gráfico abaixo, em especial as reformas FHC e Temer-Bolsonaro emergiram em resposta a um aumento da dívida pública, conjuntura diretamente atrelada aos impactos de recessões internacionais e a pressões institucionais de adoção de medidas liberalizantes e de austeridade, que por sua vez afetaram o crescimento econômico nacional.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> ANFIP. Análise da Seguridade Social 2017. Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2018. P. 93

<sup>15</sup> KOHLI, Atul. State-directed development political power and industrialization in the

Figura 2 – Dívida pública por porcentagem do PIB



Fonte: CEIC Data (2018)

### 3. OS REGIMES DA PREVIDÊNCIA

#### 3.1. RGPS

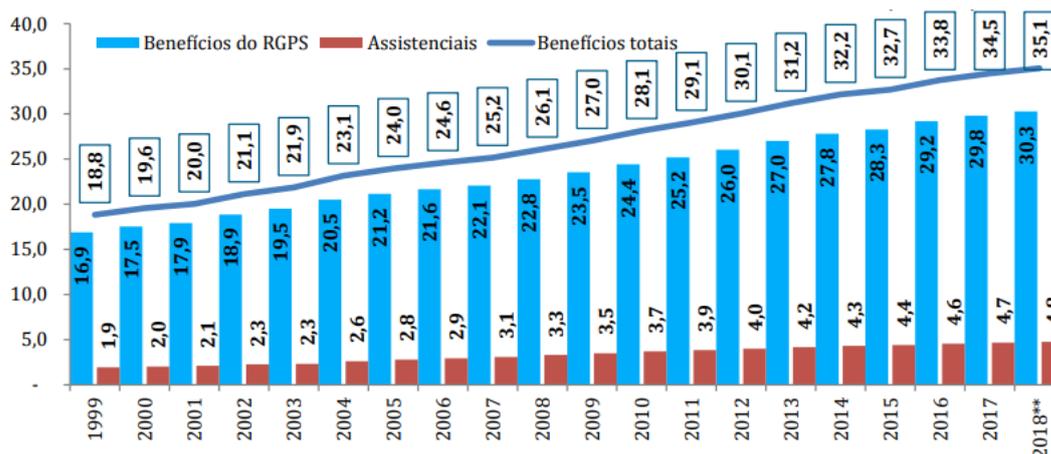
Sobre os regimes previdenciários, cabe explicar em que consistem cada um deles tão bem como de que forma eles se complementam e se distinguem. O primeiro, o RGPS, o Regime Geral de Previdência Social, conta com 30,3 milhões de beneficiários, conforme dados de dezembro de 2018.<sup>16</sup> Este é o sistema destinado aos trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos não contemplados em regimes de previdência própria. Segundo o BEPS, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição é de 54,2 anos, enquanto para as aposentadorias por idade, a idade média é de 61 anos. Para os dois regimes, a média global é de 58,6 anos.

Figura 3 – Quantidade de benefícios emitidos do RGPS e Benefícios Assistenciais

---

global periphery. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2004 New York.

<sup>16</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Previdência. Boletim Estadístico da Previdência Social. Dezembro/2019. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/beps18.12.pdf>> Acesso em: 19 de nov. de 2019



Fonte: AEPS e BEPS. Elaboração: IFI

Outra questão bastante importante de ser mencionada a respeito da seguridade social, é que o financiamento do Estado foi apenas constitucionalizado na redemocratização.

A constitucionalização do modelo tripartite (Orçamento da Seguridade Social) realizada em 1988 deu-se porque na ditadura militar, na etapa do “milagre” econômico, o governo deixaria de integralizar a sua parte, uma vez que as contribuições de empregados e empregadores eram suficientes para cobrir as despesas da Previdência, da saúde e da assistência social.<sup>17</sup>

A partir da recessão que se instaurou no país em 1982, todavia, o formato de orçamento em vigor passou a não ser mais suficiente, e a parcela do governo passou a ser exigida, parcela que passou a enquadrar, para muitas análises, não como uma obrigação contábil, mas como parte do déficit.

### 3.2. RPPS

Se por um lado a gestão do Regime Geral é feita diretamente pela União através do INSS, por outro, existem também uma ampla quantidade de regimes próprios, que recebem esse nome em decorrência de a soberania e gestão serem realizadas por distintas entidades públicas da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Hoje, existem mais de 2.100

<sup>17</sup> FAGNANI, Eduardo. Previdência: O debate desonesto. São Paulo: Contracorrente, 2019. P.73

RPPS, abrangendo mais de 5 milhões de servidores ativos e aproximadamente 3 milhões de aposentados e pensionistas.<sup>18</sup> Esses regimes, que tem como propósito organizar a previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, não são compulsórios por parte dos municípios. Ou seja, os municípios podem ou não optar pela criação de um Regime Próprio, tendo como alternativa a vinculação de seus trabalhadores ao RGPS.

Sobre a Previdência dos militares, que se enquadra dentro do RPPS, são dadas algumas peculiaridades formais e estruturais, dado que, enquanto os Regimes Próprios como um todo se encontram formalizados no Título III (Da Organização do Estado), Capítulo VII (Da Administração Pública); a Previdência dos Militares pode ser encontrada no Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), Capítulo II (Das Forças Armadas).

Como será visto posteriormente, foi apenas na Emenda de 1998 que foram criados o estatuto dos militares (Lei 6.880/80) e definidas a participação dos militares nas aposentadorias (Lei 3.765/60). Diferente de todas as demais previdências, os militares contribuem apenas com o custeio das pensões durante sua atividade – uma alíquota de 7,5%, destinada ao custeio das pensões por morte para os dependentes dos militares –, usufruindo do valor integral de suas remunerações. Na inatividade, podem figurar duas possibilidades, de acordo com a Lei nº 6.880/80.

Art. 3º (...) § 1º Os militares encontram-se em uma das seguintes situações: (...)

b) na inatividade:

I – na reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

II – os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da

---

<sup>18</sup> REGIMES próprios: Secretaria divulga indicador de avaliação que detalha a situação do RPPS de cada ente. Secretaria da Previdência: Ministério da Economia. Brasília, 20. Jul. 2018. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2018/06/regimes-propios-secretaria-divulga-indicador-de-avaliacao-que-detalha-a-situacao-do-rpps-de-cada-ente/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2018.

prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União.

Figura 4 – Comparativo das normas gerais vigentes para o RPPS e o regime de natureza previdenciária dos militares.

	Requisitos	RPPS - União	Militares
Custeio	Contribuição de ativos	Se integrante do regime de previdência complementar, 11% até o teto do RGPS; se não, 11% sobre o total da remuneração.	7,5% do soldo integral, apenas para custeio da pensão
	Contribuição de inativos e pensionistas	Se integrante do regime de previdência complementar, não contribui; de outra forma, 11% sobre o valor que exceder o teto do RGPS.	7,5% dos proventos integrais, apenas para custeio da pensão
	Contribuição patronal	22% sobre o montante da remuneração dos servidores de cargo efetivo.	Não há
Aposentadoria	Idade mínima	55 anos, se mulher; 60 anos, se homem.	Não há
	Tempo de contribuição	30 anos, se mulher; 35 anos, se homem.	30 anos (de serviço)
	Valor da aposentadoria	Média das 80% maiores remunerações: i) limitado ao teto do RGPS se for integrante do regime de previdência complementar; ii) limitado ao vencimento do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, acrescido das vantagens pessoais permanentes.	Soldo integral
	Reajuste	INPC.	Paridade com os militares em atividade
Pensão	Valor da pensão	Se não integrante do regime de previdência complementar: teto do RGPS, acrescido de 70% do valor que exceder o teto do RGPS. Se integrando do regime de previdência complementar, até o teto do RGPS	Soldo ou proventos integrais
	Duração da pensão para o cônjuge	Quatro meses a vinte anos, ou vitalícia, conforme o caso.	Vitalícia

Fonte: Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Elaboração: COSTA e CAMBRAIA (2019)

Como é possível perceber na tabela acima, são em muitos pontos que se diferenciam o RPPS da União com a aposentadoria dos militares. Como alguns hão de argumentar, essa é uma distinção feita em vários países que tem como propósito recompensar os militares pelo risco ao qual foram expostos durante o tempo de trabalho, força física requerida e principalmente, por uma série de direitos trabalhistas dos quais são alienados: como a impossibilidade de formarem sindicatos e realizar greves, receber por hora extra e nem adicional noturno, apesar de poderem ser convocados a qualquer momento do dia e da semana.

Figura 5 – Receitas e Despesas do RPPS e do Regime dos Militares

R\$ milhões

Ano	Servidores Civis			Militares		
	Receitas	Despesas	% Receitas	Receitas	Despesas	% Receitas
	(A)	(B)	(A)/(B)	(C)	(D)	(C)/(D)
2003	4.313,85	24.252,51	17,79%	966,99	12.285,65	7,87%
2004	6.906,46	27.383,07	25,22%	1.016,08	13.014,07	7,81%
2005	9.677,42	29.480,20	32,83%	1.061,43	14.250,92	7,45%
2006	11.996,34	32.112,12	37,36%	1.276,46	16.299,13	7,83%
2007	12.900,46	34.634,62	37,25%	1.304,28	17.621,02	7,40%
2008	14.932,64	38.648,20	38,64%	1.512,86	20.003,21	7,56%
2009	18.510,84	46.564,88	39,75%	1.681,26	20.642,12	8,14%
2010	20.807,68	52.526,94	39,61%	1.869,02	21.395,54	8,74%
2011	22.614,45	57.180,95	39,55%	2.025,44	21.965,53	9,22%
2012	22.983,51	59.224,21	38,81%	2.001,21	23.321,61	8,58%
2013	24.577,29	60.541,02	40,60%	2.170,71	28.892,95	7,51%
2014	26.935,13	64.377,65	41,84%	2.343,24	31.848,80	7,36%
2015	29.498,63	69.506,44	42,44%	2.649,78	35.156,56	7,54%
2016	30.695,49	73.721,19	41,64%	2.929,51	36.998,81	7,92%
2017	33.688,88	82.448,08	40,86%	2.339,94	41.026,96	5,70%
2018	33.410,89	79.878,75	41,83%	2.360,05	46.213,28	5,11%

Fonte: RREO (2018)

Todavia, não é possível ignorar que os benefícios que recebem na reserva – 4 vezes o valor do salário pagos integralmente –, não se justifica em termos estatísticos, dado que de acordo com o Ministério Público, entre 2012 e 2016 apenas 1221 militares na reserva foram convocados, ou seja, 0,77% do total de 158.620. Todos esses benefícios fazem com que a aposentadoria dos militares seja, per capita, a mais cara de todos os regimes. Como evidente na tabela acima, enquanto as receitas arrecadadas pelo RPPS cobriram em 2018 41,83% das despesas totais – que por sinal aumentou significativamente entre 2004 e 2005, com a aprovação da reforma Lula –, no caso dos militares apenas 5,11% das despesas foram cobertas pelas receitas, número que além de baixo, vem registrando uma queda sensível desde 2013.

### 3.3. RPC

Por último, cabe falar da Previdência Complementar, que diferente das demais, não é vinculada à previdência pública, e, portanto, é feita de forma

facultativa pelo contribuinte. Se trata de uma lógica um tanto diferente, dado que o regime que é o de capitalização, cujo funcionamento se baseia na individualização do fluxo financeiro.

A RPC é composta por dois seguimentos: as Entidades Abertas e Entidades Fechadas de Previdência Complementar. As duas se distinguem essencialmente por seus fins e pelos requisitos de adesão. A primeira possui fins lucrativos e é organizada sob a forma de sociedades anônimas, e se destinam a qualquer pessoa física, com ou sem vínculo empregatício. Já a segunda, também conhecida como Fundo de Pensão, não possui fins lucrativos, e é restrita a indivíduos com vínculo empregatício ou associativo com empresas, órgãos públicos e sindicatos.

#### **4. OS NÚMEROS DO DÉFICIT E OS EQUÍVOCOS METODOLÓGICOS**

Os números da Seguridade não são coerentes entre si. Partindo dos balanços elaborados por distintos órgãos, como aqueles produzidos pela SIOF (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), pelo RREO (Relatório Resumido da Execução Orçamentária), e pela Secretaria da Previdência e da Anfip (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), as conclusões são excepcionalmente distintas, especialmente no que tange a receita.

A partir do conteúdo das tabelas abaixo, cabe aqui ressaltar os números levantados sobre o ano de 2016, o primeiro ano em que tanto a contabilidade do governo quanto a da Anfip registraram déficit nas contas da Seguridade Social. Pelos dados do RREO, o déficit registrado foi de R\$239,4 bilhões, enquanto segundo a ANFIP, nesse mesmo ano, o déficit foi de R\$54,4 bilhões. Ou seja, mesmo quando a constatação do déficit é comum, os resultados são brutalmente distintos, o que revela a urgência de se abrir um debate sobre esses números e metodologias antes de se advogar sobre a necessidade de qualquer reforma.

De acordo com a Anfip, os relatórios emitidos pelo governo, relatórios como a RREO – que como definido pela Lei Complementar 101, tem como

propósito acompanhar o desempenho das ações governamentais estabelecidas na Lei de Diretrizes orçamentárias e sobre eles elaborar publicações bimestrais – se utilizam de mecanismos contábeis para alterar os resultados. “Enquanto a Análise da Seguridade Social adota o modelo constitucional do Orçamento da Seguridade Social como linha mestre de sua formulação, o governo insiste, por conveniência, excluir receitas e inchar artificialmente as despesas para forjar o seu resultado.”<sup>19</sup> Ou seja, se existem hoje números díspares no tema da Previdência, é porque são adotadas distintas metodologias - muitas delas incorretas do ponto de vista Constitucional.

Se utilizando justamente da confusão contábil realizada entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento Social – questão já elaborada anteriormente – vale citar alguns dos equívocos resultantes e bem ilustrados nas figuras abaixo. Primeiramente, como é possível perceber, diferente da RREO, a Anfip não enquadra os RPPS dentro do Orçamento da Seguridade Social, já que os benefícios dos Regimes Próprios previstos no Art. 40 devem ser pagos com os recursos do Orçamento Fiscal.

Isso porque O RPPS não faz parte do Título VIII – Da Ordem Social, que orienta o Orçamento da Seguridade Social, isto é, suas receitas e despesas e eventualmente, seu déficit. Portanto, apenas o RGPS pode ser financiado com os recursos da Seguridade Social.

---

<sup>19</sup> ANFIP. Ibid.

Figura 6 – Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social

Valores correntes, em R\$ milhões %

RECEITAS REALIZADAS	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	Diferenças	
										2017 / 2016	2010 / 2009
<b>1. Receita de contribuições sociais</b>	<b>277.045</b>	<b>359.834</b>	<b>375.888</b>	<b>441.270</b>	<b>634.253</b>	<b>666.636</b>	<b>671.506</b>	<b>689.454</b>	<b>753.343</b>	<b>9,3</b>	<b>17,4</b>
Receita Previdenciária <sup>(1)</sup>	108.434	163.355	182.009	211.968	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	4,6	16,5
Arrecadação Previdenciária	108.434	163.355	182.009	211.968	307.146	337.503	350.272	358.137	374.785	4,6	16,5
Urbana	105.086	158.383	177.445	207.154	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485	4,4	16,7
Rural	3.348	4.973	4.564	4.814	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	17,4	5,5
Compensações não repassadas <sup>(2)</sup>					10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.597	120.094	116.759	140.023	199.410	195.914	200.926	204.679	235.759	15,2	19,9
CSLL	26.232	42.502	43.592	45.754	62.545	63.197	59.665	68.143	75.651	11,0	5,0
PIS/Pasep	22.083	30.830	31.031	40.377	51.079	51.778	52.939	53.895	62.243	15,5	30,1
Outras contribuições <sup>(3)</sup>	30.699	3.053	2.498	3.148	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905	6,6	26,1
<b>2. Receitas de entidades da Seguridade</b>	<b>11.220</b>	<b>13.355</b>	<b>13.941</b>	<b>14.608</b>	<b>15.397</b>	<b>19.022</b>	<b>20.709</b>	<b>27.685</b>	<b>24.942</b>	<b>-9,9</b>	<b>4,8</b>
Recursos Próprios do MDS	97	161	217	374	340	327	220	231	222	-4,1	72,6
Recursos Próprios do MPS	268	467	103	68	1.324	341	502	885	1.056	19,3	-33,4
Recursos Próprios do MS	983	2.588	2.803	2.990	4.110	4.710	4.325	4.317	3.805	-11,9	6,7
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.708	10.367	10.649	8.919	12.896	14.745	20.666	18.223	-11,8	2,7
Recursos Próprios dos HU <sup>(4)</sup>	107	106	67	80	170	192	157	222	172	-22,3	20,0
Parcela dos Royalties para a Saúde							10	11	30	172,9	nd
Recursos próprios da Seguridade	nd	nd	nd	nd	14	2	79	86	130	52,0	nd
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	324	385	447	520	553	670	1.268	1.305	2,9	16,1
<b>3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU <sup>(5)</sup></b>	<b>1.052</b>	<b>2.048</b>	<b>2.015</b>	<b>2.136</b>	<b>1.782</b>	<b>1.835</b>	<b>2.226</b>	<b>1.976</b>	<b>2.047</b>	<b>3,6</b>	<b>6,0</b>
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>289.318</b>	<b>375.238</b>	<b>391.844</b>	<b>458.014</b>	<b>651.431</b>	<b>687.494</b>	<b>694.441</b>	<b>719.115</b>	<b>780.332</b>	<b>8,5</b>	<b>16,9</b>

(Anfip)

DESPESAS REALIZADAS	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	Despesas	
										2017 / 2016	2010 / 2009
<b>1. Benefícios Previdenciários <sup>(1)</sup></b>	<b>146.010</b>	<b>199.562</b>	<b>224.876</b>	<b>254.859</b>	<b>357.003</b>	<b>394.201</b>	<b>436.087</b>	<b>507.871</b>	<b>557.235</b>	<b>9,7</b>	<b>13,3</b>
Previdenciários urbanos	118.626	159.652	174.805	197.444	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	10,3	13,0
Previdenciários rurais	27.384	39.910	49.045	56.089	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041	7,8	14,4
Compensação previdenciária <sup>(2)</sup>	0	0	1.027	1.325	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	-1,4	29,1
<b>2. Benefícios assistenciais <sup>(3)</sup></b>	<b>9.335</b>	<b>15.641</b>	<b>18.712</b>	<b>22.234</b>	<b>33.869</b>	<b>37.598</b>	<b>41.798</b>	<b>47.970</b>	<b>53.148</b>	<b>10,8</b>	<b>18,8</b>
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	7.195	8.675	10.365	15.916	17.715	18.460	21.040	23.145	10,0	19,5
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	8.446	10.037	11.869	17.953	19.882	23.338	26.930	30.003	11,4	18,2
<b>3. Bolsa família e outras transferências</b>	<b>6.769</b>	<b>10.605</b>	<b>11.877</b>	<b>13.493</b>	<b>24.004</b>	<b>26.162</b>	<b>26.921</b>	<b>27.492</b>	<b>27.784</b>	<b>1,1</b>	<b>13,6</b>
<b>4. EPU - Benefícios de Legislação Especial <sup>(4)</sup></b>	<b>1.052</b>	<b>1.456</b>	<b>1.307</b>	<b>1.535</b>	<b>1.782</b>	<b>1.835</b>	<b>2.226</b>	<b>1.976</b>	<b>2.047</b>	<b>3,6</b>	<b>17,4</b>
<b>5. Saúde: despesas do MS <sup>(5)</sup></b>	<b>34.517</b>	<b>49.443</b>	<b>57.329</b>	<b>61.193</b>	<b>84.175</b>	<b>92.943</b>	<b>100.834</b>	<b>107.117</b>	<b>116.366</b>	<b>8,6</b>	<b>6,7</b>
<b>6. Assistência social: despesas do MDS <sup>(6)</sup></b>	<b>1.716</b>	<b>2.599</b>	<b>2.745</b>	<b>3.992</b>	<b>6.225</b>	<b>7.015</b>	<b>5.383</b>	<b>5.318</b>	<b>9.813</b>	<b>84,5</b>	<b>45,4</b>
<b>7. Previdência social: despesas do MPS <sup>(7)</sup></b>	<b>3.404</b>	<b>4.291</b>	<b>5.692</b>	<b>5.759</b>	<b>6.565</b>	<b>6.952</b>	<b>7.306</b>	<b>7.702</b>	<b>2.503</b>	<b>-67,5</b>	<b>1,2</b>
<b>8. Outras ações da seguridade social</b>	<b>1.795</b>	<b>3.922</b>	<b>7.244</b>	<b>7.584</b>	<b>11.871</b>	<b>10.859</b>	<b>11.547</b>	<b>11.894</b>	<b>13.498</b>	<b>13,5</b>	<b>4,7</b>
<b>9. Benefícios FAT</b>	<b>11.378</b>	<b>20.694</b>	<b>27.135</b>	<b>29.204</b>	<b>46.561</b>	<b>51.833</b>	<b>48.180</b>	<b>55.704</b>	<b>54.236</b>	<b>-2,6</b>	<b>7,6</b>
<b>10. Outras ações do FAT</b>	<b>543</b>	<b>722</b>	<b>607</b>	<b>551</b>	<b>505</b>	<b>522</b>	<b>506</b>	<b>551</b>	<b>561</b>	<b>1,8</b>	<b>-9,2</b>
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>216.520</b>	<b>308.934</b>	<b>357.525</b>	<b>400.404</b>	<b>572.560</b>	<b>629.919</b>	<b>680.788</b>	<b>773.595</b>	<b>837.190</b>	<b>8,2</b>	<b>12,0</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>72.798</b>	<b>66.303</b>	<b>34.319</b>	<b>57.610</b>	<b>78.871</b>	<b>57.575</b>	<b>13.653</b>	<b>-54.480</b>	<b>-56.858</b>		

Fonte: Anfip

Figura 7: Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social (RREO)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Receitas</b>	<b>305,6</b>	<b>330,0</b>	<b>349,8</b>	<b>407,9</b>	<b>470,2</b>	<b>524,9</b>	<b>586,5</b>	<b>623,0</b>	<b>646,0</b>	<b>635,3</b>
Gerais	150,6	152,0	148,0	172,8	200,0	223,3	253,2	256,1	262,2	241,3
Previdenciárias	154,9	178,0	201,8	235,1	270,2	301,6	333,3	366,8	383,8	394,0
RGPS	139,7	161,5	181,6	212,4	245,5	276,6	306,6	337,6	351,7	360,4
RPPS	15,2	16,4	20,2	22,7	24,6	25,0	26,7	29,3	32,1	33,6
Civil	13,9	14,9	18,5	20,8	22,6	23,0	24,6	26,9	29,5	30,7
Militar Pensões	1,3	1,5	1,7	1,9	2,0	2,0	2,2	2,3	2,6	2,9
<b>Despesas</b>	<b>337,8</b>	<b>372,1</b>	<b>428,5</b>	<b>477,1</b>	<b>533,9</b>	<b>601,0</b>	<b>669,2</b>	<b>740,7</b>	<b>796,6</b>	<b>874,7</b>
Saúde	44,3	48,7	58,3	62,0	72,4	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2
Assistência Social	63,2	69,3	83,1	93,7	107,2	126,8	145,8	159,7	161,3	159,2
Previdenciárias e Militares Reformados	230,3	254,1	287,1	321,4	354,4	394,1	440,3	489,1	535,2	609,2
RGPS	177,7	195,4	219,9	247,5	275,2	311,5	350,9	392,9	430,6	498,5
RPPS Civil e Pensões e Reformas Militares	52,6	58,7	67,2	73,9	79,1	82,5	89,4	96,2	104,7	110,8
RPPS Civil	34,9	38,6	42,6	52,5	57,2	59,2	64,5	64,4	69,5	73,8
Pensões e Reformas Militares	17,7	20,0	24,6	21,4	22,0	23,3	25,0	31,8	35,2	37,0
<b>Resultados</b>	<b>-32,2</b>	<b>-42,1</b>	<b>-78,7</b>	<b>-69,2</b>	<b>-63,7</b>	<b>-76,1</b>	<b>-82,7</b>	<b>-117,7</b>	<b>-150,6</b>	<b>-239,4</b>
Gerais-Saúde-Ass.Soc.	43,2	34,0	6,6	17,1	20,5	16,5	24,3	4,6	0,8	-24,2
Previdencia e Reformados Militares	-75,4	-76,1	-85,3	-86,3	-84,2	-92,5	-107,0	-122,3	-151,4	-215,2
RGPS	-38,0	-33,9	-38,3	-35,1	-29,7	-35,0	-44,3	-55,4	-78,9	-138,1
RPPS Civil e Pensões e Reformas Militares	-37,4	-42,2	-47,0	-51,2	-54,5	-57,6	-62,7	-66,9	-72,5	-77,2
RPPS Civil	-21,0	-23,7	-24,1	-31,7	-34,6	-36,2	-39,9	-37,4	-40,0	-43,1
Pensões e Reformas Militares	-16,4	-18,5	-22,9	-19,5	-19,9	-21,3	-22,8	-29,5	-32,5	-34,1

Fonte: RREO. Elaboração: Tesouro Nacional

As incoerências não são apenas estas. São realizadas operações de subtração como o DRU – que é sim um recurso desvinculado por determinação de emenda constitucional, mas que não pode ser subtraído do Orçamento – além de produtos de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social, compensações integrais pela desoneração da folha de pagamentos e uma parcela dos recursos do PIS/Pasep. Sobre esta última:

Outra subtração de receitas é feita no PIS/Pasep. A Constituição determina que essa contribuição seja financiadora do programa de seguro desemprego, no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Estabelece ainda que 40% dessa arrecadação seja transferida ao BNDES, para compor recursos que serão utilizados em programas de crédito às empresas voltadas para a geração de emprego e renda, uma programação que visa exatamente diminuir o desemprego.

A utilização junto ao BNDES não desnatura a fonte desses recursos, eles são da seguridade social porque provenientes da Contribuição Social do PIS/Pasep. Trata-se de uma transferência de recursos do Orçamento da Seguridade Social, para o Orçamento Fiscal. A Seguridade faz um superávit primário equivalente ao valor transferido, porque utiliza recursos “tributários” para um gasto financeiro. Ao contrário, o governo desconsidera essa fonte e ao fazer essa transferência faz transparecer que a responsabilidade por esse superávit é do Tesouro Nacional.<sup>20</sup>

Evidente que algumas das transferências realizadas deveriam ser revistas – em especial o DRU – porém, ainda mediante as transferências orçamentárias, até 2015 a seguridade social não foi deficitária. O problema central aqui questionado é que, as manipulações contábeis são desonestas além de inconstitucionais. A gravidade contida na questão é que são estes mesmos números que posteriormente orientam uma série de projeções atuariais, que potencializam a retórica da necessidade de uma reforma liberalizante.

Pedro Fernando Nery e outros favoráveis a aprovação da reforma apresentam colocações perigosas como “...pouco importaria a forma de apresentação das contas do INSS: com rural ou sem rural, com Cofins ou sem Cofins, e etc. O problema concreto das despesas da Previdência se relaciona à demografia, e não à contabilidade. Nesse sentido, especialistas apontam que, na ausência de mudança de regras, já seria necessária a criação de uma nova CPMF por ano para financiar as despesas da Previdência. ”<sup>21</sup>

Se a população está envelhecendo, o país tem diante de suas mãos o resultado positivo de anos de políticas públicas que visaram o aumento de expectativa de vida. Esse fenômeno de fato acompanha desafios, mas apontar para essa questão como a central se não a única causa do déficit – e fundamentalmente para o crescimento dos idosos aposentados pelo RGPS – é uma retórica pobre.

---

<sup>20</sup> ANFIP. Op. Cit .95

<sup>21</sup> NERY, Pedro Fernando. A Previdência tem Déficit ou Superávit? Considerações em termos de “CPMF da Previdência”. Brasília: Boletim Legislativo nº 37, 2015.

Em meados de 2014, o Brasil passou a enfrentar uma terrível recessão, que se aprofundou em 2015 e 2016, e conduziu a uma retração do PIB de 7,4%. Evidentemente que diante dessa conjuntura, as receitas tributárias foram afetadas. A postura infeliz dos últimos governos com o aprofundamento das pautas neoliberais consiste justamente na atribuição de responsabilidade sobre os números das despesas, e não da receita.

Por outro lado, como afirmam dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, em 2015 menos de 60% dos trabalhadores economicamente ativos contribuíam ou eram assegurados pela Previdência, ou seja, existe uma parcela significativa de trabalhadores na informalidade excluídos do sistema. Outro ponto que os críticos das últimas duas propostas colocam é o exorbitante valor das renúncias, que contribuem significativa para o chamado déficit e não estão sendo colocadas em debate pelo governo.

Figura 8 – Arrecadação, Receitas de Parcelamentos, Juros, Multas, Dívida, Renúncias das Contribuições Sociais

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Principal	130.702	189.387	187.260	223.556	300.238	304.390	309.361	321.168	352.768
Principal - Parcelamento	2.076	1.035	712	287	2.387	2.181	1.122	nd	nd
Juros e Multas	2.148	1.433	1.312	1.550	1.813	1.590	1.699	3.673	17.328
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	153	101	39	202	195	94	nd	nd
Dívida Ativa	241	1.027	1.713	610	7.127	1.335	663	1.004	1.831
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	220	141	45	1.005	972	467	nd	nd
Dívida Ativa - Juros e Multas	283	139	122	59	183	167	96	871	1.726
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	458	33	21	7	79	59	29	nd	nd
<b>Soma da receita realizada</b>	<b>137.913</b>	<b>193.426</b>	<b>191.382</b>	<b>226.153</b>	<b>313.034</b>	<b>310.888</b>	<b>313.531</b>	<b>326.717</b>	<b>373.653</b>
<b>Renúncias</b>	<b>8.750</b>	<b>33.888</b>	<b>36.519</b>	<b>43.475</b>	<b>74.684</b>	<b>81.610</b>	<b>83.880</b>	<b>81.334</b>	<b>84.059</b>
Principal (% PIB)	6,0	6,1	5,6	5,8	5,6	5,3	5,2	5,1	5,4
Soma receita parcelamentos	4.538	1.440	975	379	3.673	3.407	1.711	nd	nd
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	17,5	19,1	19,2	23,9	26,3	26,8	24,9	22,5
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	6,2	5,7	5,8	5,9	5,4	5,2	5,2	5,7
<b>Soma receitas + renúncias (% do PIB)</b>	<b>6,8</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>	<b>7,0</b>

Fonte: Anfip

Portanto, se argumenta aqui que o recente problema do déficit não é resultado de “privilégios” concedidos à maior parte da classe trabalhadora ou de mudanças populacionais. A ampliação dos gastos com políticas sociais não é por si só um problema – vide grande parte dos países europeus – e na verdade podem até ser uma solução para a dinamização econômica. A política

dos últimos governos na verdade parece aprofundar a troca já muito feita pelas elites brasileiras: o apoio dos mercados financeiros em troca das capacidades de desenvolvimento nacional.

## **5. AS REFORMAS**

### **5.1. O PENSAMENTO ECONÔMICO E OS MODELOS ATUARIAIS**

Desde FHC, uma série de três reformas tentaram rever o cálculo da previdência de forma que não desencadeasse nem uma crise de apoio popular, nem uma crise econômica. Ou seja, foram reformas relativamente moderadas que corresponderam às necessidades orçamentárias imediatas. Autores ortodoxos argumentam que foi justamente pela incapacidade de solucionar o déficit a longo prazo através de uma reforma intensa que quantidades significativas de reformas paramétricas foram conduzidas.<sup>22</sup> Por ter orientado os projetos de lei, cabe aqui destacar com mais detalhe a visão liberal no tema aqui discutido.

Parte-se, aqui da ideia de as análises citadas prezam, em uma primeira prioridade, pela defesa de um sistema capaz de conciliar o equilíbrio financeiro – entre receitas e despesas – e o atuarial – entre o plano de custeio e os benefícios, como definido pela constituição. A diferença quanto a posição dos heterodoxos se concentra não apenas nas visões acerca das atribuições estatais, sendo esta discordância uma consequência de divergências epistemológicas.

Essa é, evidentemente, uma visão que tem como pressuposto metodológico o individualismo e atribui ênfase teórica à microeconomia, que concebe a totalidade da economia como uma soma das partes. Em um exemplo concreto, um problema apontado por De Oliveira, Beltrão e David<sup>23</sup> é que, nos atuais moldes, o atual sistema previdenciário brasileiro inibe a poupança. Sob esse efeito psicológico, são reduzidas a oferta de fundos na economia e elevados, por sua vez a taxa de juros de equilíbrio, e então

---

<sup>22</sup> CECHIN, J. Impactos fiscais e atuariais da reforma da previdência. São Paulo, ago. 2003.

<sup>23</sup> DE OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. Previdência, Poupança e Crescimento econômico: Interações e Perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para discussão N° 607) novembro, 1998.

reduzido o investimento e por consequência o reduzido o crescimento econômico. Para os ortodoxos, o problema da previdência pode ser atribuído aos fatores demográficos e à própria estrutura da repartição simples, e tem por foco de interpretação a relação intertemporal que se estabelece entre poupança presente e consumo futuro.

Portanto, para esta visão, as reformas devem ser orientadas no sentido de reduzir o déficit primário e cumprir a justiça atuarial – que é definida pela igualdade entre o valor das contribuições futuras estimadas e o valor dos benefícios futuros estimados. O principal problema destacado por estes, é o não acompanhamento do mesmo às mudanças demográficas do país (o qual elevou o índice beneficiários/contribuintes).

Já os heterodoxos, que seguem uma visão social democrata, não veem o processo de tal maneira, argumentando inclusive que relações como a de investimento privado e aumento de empregos e crescimento econômico podem não ser tão diretamente proporcionais quanto pressupostas pelo pensamento liberal. São os gastos com políticas sociais que, para essa visão, potencializam o crescimento ao longo do tempo já que, especialmente em países como o Brasil, em que a pobreza atinge 55 milhões<sup>24</sup>, dificilmente o nível de poupança deveria ser a preocupação central de um governo cuja população mal integra o mercado na forma de demanda. Como já mencionado, para esses autores, o recente déficit não deve ser atribuído a um excesso de gastos, mas a uma estagnação econômica resultante da adoção de medidas liberalizantes que, frente a uma dependência externa profunda, arrastaram o país dentro da recessão do pós-2008.

Nas avaliações dos modelos atuariais, essas distinções epistemológicas não podem ser descartadas. Isto porque estes combinam uma série de variáveis sociais, econômicas, demográficas e fiscais cuja relação não é completamente objetiva, visando desenvolver um cenário de longo prazo dos sistemas de transferência econômica e social.

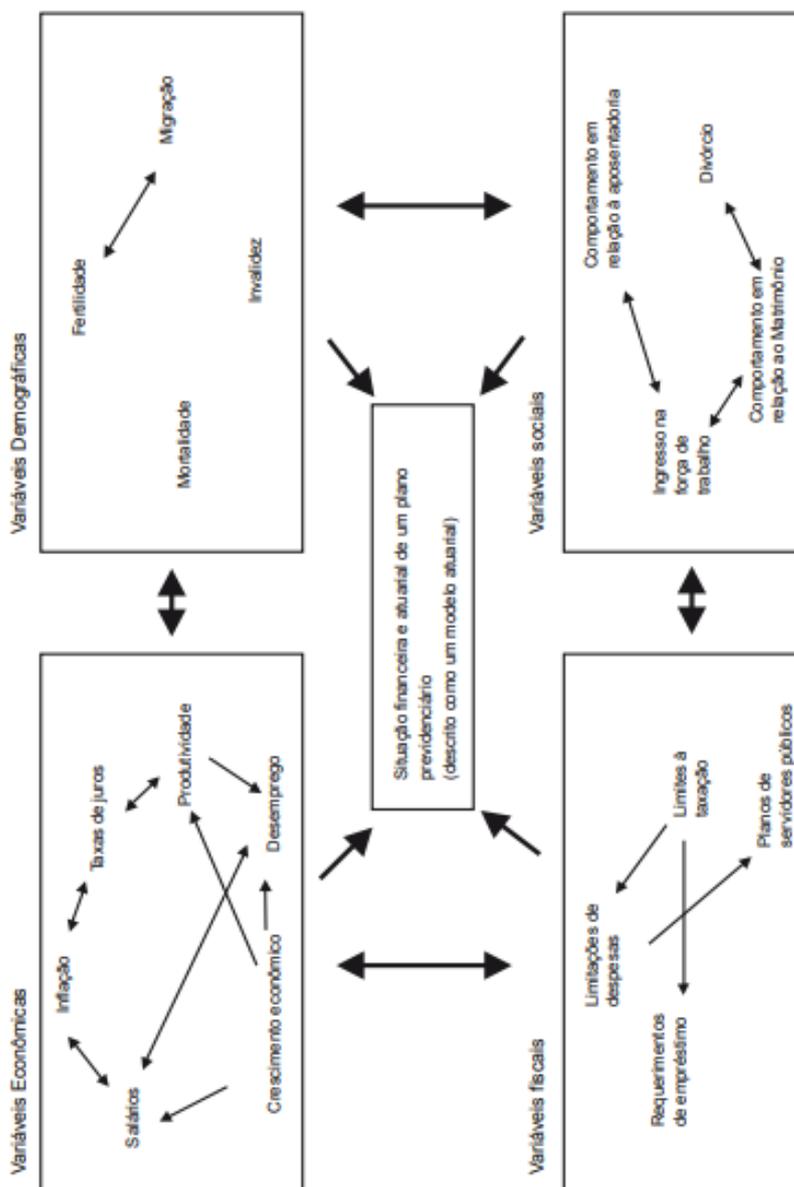
Para uma amplitude de variáveis, existe um número ainda maior de

---

<sup>24</sup> Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018

inter-relações que podem ser estabelecidas entre si. A figura abaixo, extraída do modelo SEA, ilustra bem a existência de questões exógenas às orçamentárias e demográficas que assumem um impacto crucial sobre as projeções atuariais.

Figura 9 – Relações Estruturais de longo prazo em modelos SEA



Fonte: Ministério da Previdência Social

Em cada família de modelos, estão contidas uma série de variáveis e relações sobre as quais são elaborados cálculos, relações estas que, em muitos casos são frágeis e incertas. Isto porque, se em pequenos planos ocupacionais alguns pressupostos são adequados, na totalidade econômica

de um país, um modelo pode elaborar planos de previdência incoerentes. Até porque, considerando a interdependência econômica mundial, empiricamente, não apenas fatores internos como também externos à fronteira nacional são muitas vezes determinantes. Nos planos públicos, argumentam os autores citados abaixo, são escolhidos pressupostos com base em experiências anteriores ou experiências de modelos semelhantes, com frequência distantes da totalidade da realidade socioeconômica nacional.

Na prática, isto algumas vezes leva a resultados insatisfatórios em avaliações atuariais. Por exemplo, populações seguradas que foram projetadas para crescerem no mesmo índice que as populações em geral eventualmente excederam a força de trabalho empregada, e algumas vezes até a força de trabalho total; as reservas rapidamente se tornaram a principal fonte de capital de investimentos, mas o efeito resultante das taxas de juros não foi levado em consideração, e os salários algumas vezes foram projetados para crescer em índices completamente diferentes do crescimento econômico geral. Os pressupostos demográficos exógenos algumas vezes falharam ao levar em consideração o efeito do aumento da riqueza sobre as taxas de mortalidade e fertilidade. Análises econômicas focaram no curto prazo e não levaram em consideração cenários econômicos ou caminhos de desenvolvimento econômico de longo prazo. Poucos cientistas sociais tiveram uma visão de longo prazo sobre os índices de participação da força de trabalho, índices de aposentadoria ou mesmo índices de dissolução de matrimônios. (...). Em todo caso, construir um conjunto inteligente de pressupostos para modelos atuariais em modelos de previdência social que tentem olhar para décadas no futuro continua a ser uma arte, e não uma habilidade científica.<sup>25</sup>

Ainda feitas tais considerações, os modelos são decisivos no trabalho atuarial, trabalho fundamental para a avaliação de planos governamentais que assumem por objetivo a aplicação de medidas de redistribuição e proteção social proporcionais aos recursos financeiros presentes e futuramente

---

<sup>25</sup> BÉDARD, Michel; BINET, Gylles; CICHON, Michael; DROUIN, Anne; MCGILLVRAY, Warren ; PEREZ-MONTAS Hernando; PLAMONDON, Pierre. Op. Cit. P. 32.

estimados. Isto porque, falar da implementação de uma dada política pública não tem apenas implicações sobre a receita no momento de sua aplicação, como sobre toda a economia no longo prazo.

## 5.2. FHC E O FATOR PREVIDENCIÁRIO

A primeira reforma, a Emenda Constitucional nº20 foi realizada no final do primeiro mandato de FHC. Como anteriormente mencionado, já no início da década de 1990 o debate sobre uma reforma era intenso. Foi para elaborar algum tipo de relatório capaz de diagnosticar a crise que, segundo Ferreira, Paula e Oliveira, foi criada em 1992 uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário (CEESP), que serviu de base para as políticas adotadas por FHC. O conteúdo, apesar de buscar encontrar constituir um consenso reformista a partir de descontentamentos de distintos grupos acadêmicos e políticos, essencialmente defendeu que a universalização de acesso aos benefícios seria uma das causas de um déficit profundo.

Mas não cabe aqui descontextualizar o debate da situação econômica geral do país. Para isso, é imprescindível mencionar a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), criado em 1994 para o controle das contas após a implementação do Plano Real. Dificilmente é possível distanciar a criação desse mecanismo, posteriormente denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU), da própria lógica neoliberal adotada por FHC, uma vez que, sob a nova estrutura de Estado introduzida na década de 1990, a agenda da política econômica governamental foi alterada em relação àquela colocada pelo desenvolvimentismo: da promoção do crescimento para a estabilização econômica. Indubitavelmente as transações orçamentárias contribuem para a confirmação dessa posição, dado que a partir de então um número cada vez maior de mecanismos de apreensão das receitas foram realizadas para o cumprimento da dívida externa do país.

Mas a EC nº 20/98 não foi de forma alguma uma radical. Enquanto países como o Peru, Argentina e Chile seguiram as orientações do FMI e Banco Mundial e realizaram reformas paradigmáticas – privatizaram o sistema

previdenciário – no Brasil a reforma foi paramétrica. Muito dessa característica, e da demora de 3 anos de aprovação da emenda, pode ser explicada pela oposição de partidos e da sociedade civil naquele momento – em especial a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

No regime geral, o RGPS, uma das principais mudanças foi a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste, que até então calculava o benefício a partir de uma média dos últimos 36 meses e não do montante da contribuição, o que induzia a uma subdeclaração de renda. Isso foi alterado com a introdução de uma nova fórmula, composta por uma média dos 80% maiores salários adquiridos a partir de julho de 1994 – ao invés da média dos últimos 36 salários.

Logo no ano seguinte, no começo do segundo mandato de FHC, foi então introduzido o fator previdenciário pela Emenda Constitucional nº 20/98. O cálculo do benefício, a partir daquele momento dotado de alguma lógica atuarial, passou então a consistir na multiplicação desse fator pelo valor da nova fórmula. Naquele, é levado em conta o tempo de contribuição do trabalhador para a Previdência Social, a idade e a expectativa de sobrevida do trabalhador - tabulada anualmente pelo IBGE, além de uma alíquota no valor fixo de 0,31.

$$f = \frac{Tca}{Es} \left( 1 + \frac{Id + Tca}{100} \right)$$

Dado que:

$f$  = Fator previdenciário

$Tc$  = Tempo de Contribuição;

$a$  = Alíquota de contribuição (fixada em 0,31);

$Es$  = Expectativa de sobrevida na data de aposentadoria (dada pela tábua de mortalidade ambos os sexos, elaborada anualmente pelo IBGE);

$Id$  = Idade no instante da aposentadoria.

O grande problema naquele momento era o alto volume de aposentadorias precoces, sendo até então o tempo de serviço mínimo de 25

para as mulheres e 30 anos para os homens, sem limites de idade estabelecidos e com benefícios de valores proporcionais. Apesar de não ter conseguido instaurar uma idade mínima para aposentadoria no Regime Geral, a aplicação da fórmula foi bem-sucedida no sentido de conter a explosão de benefícios sendo concedidos desde a criação da constituinte, além de aumentar a idade média dos trabalhadores que se aposentavam, até então média de 48,9 anos.

Isso porque, como o fator é inversamente proporcional à expectativa de vida, quanto mais jovem a pessoa ao se aposentar, menor o benefício.

Tal mudança foi extremamente importante para a redução do desequilíbrio intergeracional. Souza, Zylberstajn e Afonso<sup>26</sup> apontam quatro resultados principais da reforma: “uma redução no fluxo de aposentadoria, aumento na idade média e no período contributivo dos aposentados e a redução nas aposentadorias por tempo de contribuição em relação ao estoque total de benefícios.” Falam ainda de uma redução média de 11,1% nos gastos com aposentadoria por tempo de contribuição entre 2000 e 2004.

### 5.3. LULA E O REGIME DOS SERVIDORES

Em 2003 assume Lula, que apesar de sua retórica militante e do posicionamento anteriormente à posse bastante agressivo contra a reforma de FHC, ainda nos primeiros meses de seu governo encaminhou para o congresso uma nova reforma, que é em vários sentidos um aprofundamento da emenda anterior. Inclusive, tal questão acabou por aumentar o prestígio do novo presidente nas alas conservadoras – apesar da ruptura de uma parcela dos parlamentares com o PT, que fundaram posteriormente o Psol. Diferente da reforma conduzida pelo PSDB, a tramitação do projeto foi muito acelerada, tendo sido aprovada em apenas em 6 meses.

Foi uma manobra política interessante, que acalmou as preocupações do mercado financeiro quanto à posse de um governo de esquerda. O recado era claro: apesar das propostas sociais a serem implementadas, seriam continuadas as medidas macroeconômicas no governo anterior.

---

<sup>26</sup> AFONSO, Luís Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio Zylberstajn; Souza, André Portela. Mudanças na Previdência Social: Uma Avaliação dos Efeitos de Reformas Paramétricas no RGPS. Brasília: Revista Economia, v.7, n.4, dezembro 2006. P.41.

Se FHC não pôde atingir o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), foi esse o foco da EC nº 41/03. Nesse sentido, as mudanças realizadas tiveram como alvo principalmente a previdência dos servidores públicos. Na avaliação do governo, a sustentabilidade financeira do RGPS tinha sido assegurada pela emenda anterior, e cabia agora promover uma convergência dos demais regimes. Para ajustar o dito déficit do RPPS, foi então introduzido um teto para o valor da aposentadoria e uma contribuição de alíquota de 11% incidente no valor da aposentadoria, além do fim da integralidade e da paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos.

Apesar da necessidade de revisão paramétrica de tal regime, Eliseu Araújo argumenta que a convergência fere o próprio estatuto do serviço público, e, portanto, as especificidades da carreira. Para Souza:

A unificação [...] fez-se pelo sacrifício de expectativas de direitos dos servidores públicos e com possíveis prejuízos para as carreiras do setor público. A integralidade, a paridade e outras variáveis eram atrativos para a carreira pública, nela mantendo pessoal especializado, que via nesses fatores motivos para não migrar para a iniciativa privada.<sup>27</sup>

#### 5.4. TEMER NA NOVA AGENDA NEOLIBERAL

Em 6 de dezembro de 2018, Temer sugeriu que Bolsonaro incorporasse as propostas da não aprovada PEC 287/16 no projeto da previdência de Bolsonaro.<sup>28</sup> Dois meses depois, em 4 de fevereiro, Bolsonaro anunciou à imprensa que iria adotar as principais diretrizes da proposta anterior.<sup>29</sup> Na próxima relação entre as pautas econômicas do governo interino e o recém-

---

<sup>27</sup> SOUZA, P. F. M. A reforma previdenciária no governo Lula. Prismas: direito, políticas públicas e mundialização, Brasília, v. 3, n. 2, p. 455-483, jul./ dez. 2006. P. 480.

<sup>28</sup> PARAGUASSU, Lisandra. Temer sugere que Bolsonaro use atual proposta de reforma da previdência. Exame. São Paulo, 7 de dez. de 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/temer-sugere-que-bolsonaro-use-atual-proposta-de-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2018.

<sup>29</sup> BRESCIANI, Eduardo; COUTINHO, Mateus. Bolsonaro diz que irá aproveitar proposta de reforma da Previdência de Temer. O Globo. Rio de Janeiro, 4. Jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-diz-que-ira-aproveitar-proposta-de-reforma-da-previdencia-de-temer-23346127>>. Acesso em: 20 de nov. de 2018.

eleito – favorecido por uma orientação conservadora do novo Congresso – as reformas em questão revelam ser indissociáveis entre si, e resultam de pressões impostas aos governos vigentes desde o avanço da crise, em 2015, quando a queda no crescimento econômico impôs um déficit das contas públicas.

Tanto pela agressividade de algumas propostas quanto pela impopularidade do então Presidente, a reforma de Temer sofreu uma série considerável de alterações antes de ser engavetada. Uma das questões em pauta foi a disparidade das regras entre o FGTS e o FPPS, já que, como argumentam alguns autores, o primeiro pode até assumir alguma progressividade, porém o segundo é bastante regressivo, além de não contribuir em grande medida para a redistribuição de renda.

Embora seja a principal política de transferência de renda do país, a despesa previdenciária, em seu conjunto, acaba não contribuindo no sentido de melhorar a distribuição de renda em uma análise estática (ou em um momento, e não durante o ciclo de vida). Esse aspecto, em particular, está mais associado aos regimes próprios e especiais de Previdência Social, destinados a servidores públicos e a militares, nos quais ainda prevalecem condições mais brandas de acesso a benefícios combinadas a rendimentos mensais bastante elevados em comparação à renda média nacional.<sup>30</sup>

A proposta original extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição, além de fixar a idade mínima para 65 anos tanto para homens quanto para mulheres, na previdência urbana e rural, e um tempo de contribuição mínimo de 25 anos. Ou seja, foi colocada na proposta uma convergência completa dos parâmetros do RGPS. Além disso, foi tentada uma mudança no cálculo do benefício, que até então era de 70% da média salarial, mais 1% para cada ano de contribuição. No texto original, a porcentagem seria 51% mais 1% para cada ano de contribuição. Ou seja, um trabalhador que contribuiu durante 30 anos, tinha aposentadoria cheia limitada ao teto determinado anualmente pelo INSS, já na nova mudança, uma pessoa com 65

---

30

anos de idade e 41 de contribuição receberia 91% do salário de contribuição.

É necessário aqui, considerar a incompatibilidade do cálculo com a realidade social brasileira, posto a dificuldade da massa nacional de permanecerem no mercado de trabalho como contribuintes. De acordo com dados obtidos pelo Estadão através da Secretaria da Previdência, a média de solicitantes dos benefícios para aposentadoria por tempo de contribuição em 2017 foi de 54,6 anos, e se aposentaram com um ganho de R\$1.984,7. Já os que solicitaram por idade, tinham média de 61 anos e receberam apenas R\$969,08. A aposentadoria por tempo de contribuição de fato precisa ser revista – não esquecendo aqui que o Fator Previdenciário já leva em conta a idade para atribuição do benefício –, mas a convergência total dos regimes e dos seguimentos em parâmetros tão severos dificilmente contribuiria para a reparação de desigualdades entre as carreiras, as classes sociais, entre sexos e entre as regiões que precisam ser reparadas através de políticas públicas.

## **6. CONCLUSÃO**

Ao retornar às bases do debate sobre a previdência dentro do contexto histórico em que está inserido, esse trabalho de conclusão de curso buscou iluminar as disputas teóricas e políticas estabelecidos em torno da Seguridade Social. Foram expostas as limitações sociais, contábeis, econômicas e atuariais dos modelos ortodoxos e austeros que especialmente nos últimos anos ganhou espaço no Brasil. Apesar de apresentados como incontestáveis para a população, alguns dos dados duvidosos disseminados a respeito da previdência mostram que nem mesmo os pareceres governamentais estão isentos da produção de pós-verdades. Frente às dificuldades já inerentes de elaboração de um modelo de alcance nacional, a conjuntura parece postular a crescente incapacidade – não só orçamentária – do Estado de acomodar distintos interesses dentro de si.

A questão central do debate previdenciário parece hoje ser a disputa retórica de prioridades entre a justiça social e a justiça atuarial; e a disputa político-econômica entre os interesses do mercado financeiro e as

possibilidades de saída da condição subdesenvolvida do país. A globalização teve como subproduto o estabelecimento de uma relação muito estreita entre os mercados, o que, se por um lado ampliou as possibilidades de penetração do capital estrangeiro via mercado financeiro, minou parte do pequeno espaço que os países do Sul global detinham de conduzir de suas políticas públicas frente a crises estruturais e necessidade de reverter desigualdades.

Nesse viés, fica claro que em uma conjuntura de déficit primário e baixo nível de crescimento econômico, a inconsistência do regime fiscal brasileiro vem à tona com a adoção de uma série de medidas de austeridade. Se alguns teóricos ortodoxos argumentam que a quantidade de reformas realizadas desde a redemocratização são resultado da dificuldade de aprovação de medidas mais duras, na realidade, parecem ter sido as contínuas concessões feitas às empresas nacionais e ao mercado financeiro como um todo que, incapazes de resultar em índices satisfatórios de crescimento, resultam em um ciclo vicioso de cortes públicos e de desconfiança dos agentes econômicos.

A saúde orçamentária é sim muito importante, mas o trabalho aqui apresentado buscou postular que não se trata de uma questão meramente demográfica ou “contábil”, mas uma que engloba relações frágeis e instáveis entre diversas variáveis. Dentro das variáveis econômicas e sociais coube, então, dimensionar os altos níveis de pobreza e informalidade que excluem boa parte da população da demanda nacional.

São necessárias sim reformas dentro da própria previdência. Como aqui foi tratado, e a título de exemplo de questão a ser ainda abordada coerentemente por um projeto de lei, a aposentadoria precoce já foi um problema combatido em emendas, todavia, não se pode desconsiderar que a aposentadoria por tempo de contribuição é um privilégio, uma vez que as classes mais baixas trabalham proporcionalmente mais tempo, mas por concentrarem altas taxas de desemprego e informalidade em relação aos números nacionais, dificilmente se aposentam de outra forma além da idade mínima.

Ainda sobre a relação entre sustentabilidade financeira e o emprego no Brasil, cabe destacar que produções de qualidade foram feitas até mesmo por

ortodoxos que não descartam a importância de pensar a produtividade nacional:

... a sustentabilidade financeira dependerá do grau de formalização da força de trabalho. Atualmente, o(a) trabalhador(a) médio(a) contribui para a previdência social por apenas 51% (48%) de sua vida ativa. Mesmo com crescimento da produtividade de 2% a.a., a alíquota de contribuição atual (28%) requererá aumentar o tempo de contribuição (formalização) para 72% (61%) da vida ativa do(a) trabalhador(a) para tornar o sistema equilibrado financeiramente.<sup>31</sup>

Frente a recente aprovação da reforma Bolsonaro, cujos impactos reais ainda são desconhecidos, já integra a retórica governamental a adoção de outras reformas – como a administrativa – com vias à recuperação da confiança dos investidores, almejando a redução do déficit em primeiro plano e a recuperação do crescimento em segundo. Apesar do registro de alta na popularidade do presidente dentre os agentes econômicos após a aprovação da PEC 6/2019, todavia, os impactos reais já mostraram ser muito menores do que anteriormente previstos, além de o clima de otimismo ter sua durabilidade amplamente questionada, posta a incapacidade do país de se adereçar de forma incisiva sobre a questão do desemprego, da pobreza e da informalidade de emprego. É por tal razão que cabe, portanto, colocar a adoção de formas sustentáveis de crescimento em pauta a fim de combater a implementação de reformas com potencial de aprofundarem a recessão em que o país se encontra.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Luís Eduardo. Reforma Temer: Os Impactos da PEC N° 287/2016 sobre o RGPS. In: Desafios da Nação: Artigos de apoio, volume 2. Org. NEGRI, João Alberto De; ARAÚJO, Bruno César; BRACELETTE, Ricardo. Brasília: Ipea, 2018.

---

<sup>31</sup> FERNANDES, Reynaldo; FILHO, Naercio Menezes; SOUZA André Portela; KOMATSU, Bruno; MENTLIK, Gustavo Marcos. Reforma da Previdência: Sustentabilidade e Justiça Atuarial. São Paulo: Inspere Policy Paper. N° 28 Setembro, 2017. P.4.

\_\_\_\_\_ ; ZYLBERSTAJN, Hélio Zylberstajn; Souza, André Portela. Mudanças na Previdência Social: Uma Avaliação dos Efeitos de Reformas Paramétricas no RGPS. Brasília: Revista Economia, v.7, n.4, dezembro 2006;

ANFIP. Análise da Seguridade Social 2017. Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2018;

ANSILIERO, Graziela. Reflexões sobre a PEC nº 287/2016 e suas Alterações: Limites e Possibilidades Para a Carência Mínima para Aposentadoria Voluntária no Regime Geral de Previdência Social. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n.2381)

\_\_\_\_\_ ; COSTANZI, Rogério Nagamine. Impacto Fiscal da Demografia na Previdência Social. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n.2291)

\_\_\_\_\_ ; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; RANGEL, Leonardo Alves; PEREIRA, Eduardo da Silva; PAIVA, Luis Henrique. O fim do fator previdenciário e a introdução da idade mínima: Questões para a Previdência Social no Brasil. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n.2230)

ARAÚJO, Elizeu. As Reformas da Previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 2009.

AZEREDO, B. (1993). O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas;

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988;

BÉDARD, Michel; BINET, Gylles; CICHON, Michael; DROUIN, Anne; MCGILLVRAY, Warren ; PEREZ-MONTAS Hernando; PLAMONDON, Pierre. Prática Atuarial na Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social/SPPS, 2011;

CASTRO, J. A. de. Política social, distribuição de renda e crescimento econômico. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (orgs.). Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CAMARANO, A.A. FERNANDES, D. Mudanças nos arranjos familiares: 2004 e 2014. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada. Nota Técnica, Pnad 2014. Rio de Janeiro: IPEA, 2015;

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Daniele Fernandes. A Previdência Social Brasileira. Política Nacional Do Idoso. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia Camarano; GIACOMIN, Karla Cristina. Rio de Janeiro: Ipea, 2016;

COSTANZI, Rogério Nagamine; AMARAL, Aline Diniz; DIAS, Cicero Rafael; ANSILIERO, Graziela; AFONSO, Luis Eduardo; SIDONE, Otávio José Guerci. Reforma da Previdência Social. In: Desafios da Nação: Artigos de apoio, volume 2. Org. NEGRI, João Alberto De; ARAÚJO, Bruno César; BRACELETTE, Ricardo. Brasília: Ipea, 2018;

DE OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. Previdência, Poupança e Crescimento econômico: Interações e Perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para discussão N° 607) novembro, 1998;

FAGNANI, Eduardo. O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 305, jun. 2017;

\_\_\_\_\_. Previdência social e desenvolvimento econômico. Campinas: IE/UNICAMP. Texto para Discussão n. 140, fev. 2008;

\_\_\_\_\_. Previdência: O debate desonesto. São Paulo: Contracorrente, 2019;

FERNANDES, Reynaldo; FILHO, Naercio Menezes; SOUZA André Portela; KOMATSU, Bruno; MENTLIK, Gustavo Marcos. Reforma da Previdência: Sustentabilidade e Justiça Atuarial. São Paulo: Insper Policy Paper. N° 28 Setembro, 2017;

GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira. 2006. Tese - Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ;

KOHLI, Atul. State-directed development political power and industrialization in the global periphery. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2004 New York.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana Batich; MENDES, Áquilas. Previdência Social Brasileira: Um balanço da Reforma FHC. Disponível em:<[https://www.sindifisconacional.org.br/images/justica\\_fiscal/RGPS/textos\\_artigos/previdencia-social-brasileira.pdf](https://www.sindifisconacional.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/previdencia-social-brasileira.pdf)> Acesso em: 30 mai. 2019;

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Previdência. Boletim Estadístico da Previdência Social. Dezembro/2019. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/beps18.12.pdf>> Acesso em: 19 de nov. de 2019

NERY, Pedro. Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas. Brasília: Ipea (Textos para Discussão 219 Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa) dezembro, 2016.

\_\_\_\_\_. A Previdência tem Déficit ou Superávit? Considerações em termos de “CPMF da Previdência”. Brasília: Boletim Legislativo nº 37, 2015.

PAULANI, Leda. Brasil Delivery. São Paulo: Boitempo, 2008.

REGIMES próprios: Secretaria divulga indicador de avaliação que detalha a situação do RPPS de cada ente. Secretaria da Previdência: Ministério da Economia. Brasília, 20. Jul. 2018. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2018/06/regimes-proprios-secretaria-divulga-indicador-de-avaliacao-que-detalha-a-situacao-do-rpps-de-cada-ente/>>. Acesso em: 20 de nov. de 2018.

SÍNTESE de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018

SOUZA, P. F. M. A reforma previdenciária no governo Lula. Prismas: direito, políticas públicas e mundialização, Brasília, v. 3, n. 2, p. 455-483, jul./ dez. 2006.

TEIXEIRA, A. et al. (1989). O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (Texto para Discussão, n. 196).