



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

CAMPUS OSASCO

ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS

CIÊNCIAS ATUARIAIS

FERNANDA ALVES ROZZINI

**REFLEXÕES ATUAIS SOBRE O RGPS: AS PROJEÇÕES FINANCEIRAS E
ATUARIAIS COMO BASE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

OSASCO

2019

FERNANDA ALVES ROZZINI

**REFLEXÕES ATUAIS SOBRE O RGPS: AS PROJEÇÕES FINANCEIRAS E
ATUARIAIS COMO BASE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

Monografia apresentada à Universidade Federal de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Atuariais.

Orientador: Prof. Dr. Joelson Oliveira Sampaio

OSASCO

2019

RESUMO

Estamos diante de uma reforma da Previdência Social, PEC 6 de 2019, que afetará a vida de todos os trabalhadores brasileiros. É de grande importância que a sociedade entenda o que motivou o governo assim como as consequências para a população. Das justificativas da necessidade de reforma a principal é a tendência de transição demográfica, espera-se que, dado o aumento da expectativa de vida e o modelo de repartição simples, no qual o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) está estruturado, ocorra uma expansão na quantidade de benefícios (despesas) e com duração média maior, que precisará ser sustentada com uma razão de dependência (contribuintes/ beneficiários) mais frágil. Logo, isso se traduz nas projeções resultadas do modelo de Projeções Financeiras e Atuariais para RGPS, disponibilizados em anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estão sendo utilizadas para sustentar a reforma. É definida a importância e necessidade da delimitação de erros dessas projeções, assim como a compreensão das hipóteses e funcionamento do atual modelo, dado que projeções de longo prazo não são totalmente confiáveis e são muito influenciadas por suas premissas que também precisam sempre ser revisadas. De fato, na nossa Comparação dos dados projetados com realizados do RGPS dos últimos 5 anos (2014-2018), revelam-se erros de projeção que estão relacionados principalmente ao fato de que hipóteses de mercado de trabalho são mantidas constantes no modelo.

Palavras-Chave: Projeções financeiras e atuariais, previdência social, reforma, erros de projeção, tendências demográficas.

ABSTRACT

We are facing a Social Security reform, PEC 6 of 2019, which will affect the lives of all Brazilian workers. It is of great importance that society understands what motivated the government as well as the consequences for the population. The reasons for the need for reform are mainly the trend of demographic transition, it is expected that, given the increase in life expectancy and the simple distribution model, in which the Regime Geral de Previdência Social (RGPS) is structured, an expansion in the amount of benefits (expenses) and with longer average duration, which will need to be sustained with a more fragile dependency ratio (dependents / beneficiaries). Therefore, this translates into the projections resulting from the RGPS Financial and Actuarial Projections model, available in annexes of the Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO), which are being used to support the reform. The importance and necessity of the delimitation of errors of these projections is defined, as well as the understanding of the hypotheses and operation of the current model, since long-term projections are not totally reliable and are very influenced by their assumptions that also need to be reviewed. In fact, in our comparison of projected RGPS data from the last five years (2014-2018), there are projection errors that are mainly related to the fact that labor market hypotheses are kept constant in the model.

Key-words: Financial and actuarial projections, social security, retirement, projection errors, demographic trends.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1-Esquema da estrutura geral do modelo de projeção.....	41
FIGURA 2- Equação da projeção da Receita.....	43
FIGURA 3- Equação da projeção da Despesa (até o piso previdenciário)	43
FIGURA 4- Equação da projeção da Despesa (acima do piso previdenciário).....	44
FIGURA 5- Equação da projeção da Despesa (auxílios)	44

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Reprodução da tabela 6.2 do anexo IV da LDO 2020: Evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS (2015-2060)	46
TABELA 2- Comparativo do resultado e projetado para a Receita de 2018 (Em Milhões R\$ e em % do PIB).....	52
TABELA 3-. Comparativo do resultado e projetado para a Receita dos anos 2014- 2017 (Em Milhões R\$ e em % do PIB).....	53
TABELA 4- Comparativo do resultado e projetado para a Despesa de 2018 (Em Milhões R\$ e em % do PIB).....	55
TABELA 5- . Comparativo do resultado e projetado para a Despesa dos anos 2014- 2017 (Em Milhões R\$ e em % do PIB).....	55
TABELA 6- Comparativo do resultado e projetado para a Necessidade de Financiamento de 2018 (Em Milhões R\$ e em % do PIB)	58
TABELA 7- Comparativo do resultado e projetado para a Necessidade de Financiamento dos anos 2014- 2017 (Em Milhões R\$ e em % do PIB).....	59

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- Comparativo da Receita como porcentagem do PIB projetada e realizada (para os anos 2014-2018)	54
GRÁFICO 2- Comparativo das taxas de crescimento da Massa Salarial projetada e do PIB (2020-2060)	57
GRÁFICO 3- Comparativo dos valores projetados de Necessidade de Financiamento para o período (2020-2060) - LDOs 2018-2020	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BEPS - Boletim Estatístico da Previdência Social

CF - Constituição Federal

FNPS - Fórum Nacional de Previdência Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PIB - Produto Interno Bruto

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	OBJETIVOS	10
1.1.1	OBJETIVO GERAL	10
1.1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10
1.2	JUSTIFICATIVA SOCIAL	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1	A SEGURIDADE SOCIAL	12
2.2	O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	15
2.2.1	Os marcos históricos da Previdência Social	16
2.2.2	Tópicos de debates atuais sobre a previdência	18
2.2.2.1	O Custeio e Orçamento do RGPS	22
2.2.2.2	O Financiamento de Benefícios Assistenciais.....	25
2.3	A NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC 6/ 2019	26
2.3.1	Uma análise crítica sobre a PEC 6	30
2.3.2	As justificativas da necessidade de reforma.....	31
2.4	O MODELO DE PROJEÇÕES FINANCEIRAS E ATUARIAIS PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS	35
2.4.1	Tendências demográficas	37
2.4.2	Considerações gerais sobre o modelo	38
2.4.3	Hipóteses de Projeção	41
2.4.4	Projeção da necessidade de financiamento do RGPS.....	41
2.4.4.1	A projeção da Receita.....	41
2.4.4.1	A projeção da Despesa	41
2.4.5	Resultado de evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS...	45
2.4.6	Criticas e observações sobre o modelo.....	47
3	METODOLOGIA	49
4	A DELIMITAÇÃO DE ERROS	51
4.1	A Receita.....	52
4.2	A Despesa.....	55
4.3	A necessidade de Financiamento	58
5	ANÁLISE DE RESULTADOS	61
6	CONCLUSÃO	63
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

1 INTRODUÇÃO

Apesar das mudanças e reformas que foram realizadas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ao longo dos anos, debates sobre o tema não saem de cenário. De acordo com Lopez (2009), isto se dá por percepções de que alterações nas regras são insuficientes para satisfazer todos os requisitos demandados deste sistema, como a nova estrutura demográfica, as pressões fiscais do orçamento, os princípios de justiça social ou previdenciária, que envolvem o desejo de tornar o sistema mais generoso com seus atuais beneficiários ou mais inclusivo para aqueles que ainda se encontram dele excluídos.

O assunto da sustentabilidade da previdência social nunca esteve tanto em debate como nos dias atuais, informações oficiais do governo sobre o déficit da previdência e debates sobre o envelhecimento da população estão sendo noticiadas por toda mídia. Dado que, a proposta de reforma já foi apresentada e segue sua tramitação no Congresso Nacional para ser aprovada.

Logo, surge uma certa inquietação, já que, afinal, estamos falando sobre o benéfico que define a vida da grande maioria da população brasileira, muitas vezes sendo a única fonte de renda em sua idade mais avançada.

Dado a abrangência e impactos das mudanças que estão sendo propostas, que afetam todo o público e em especial a classe trabalhadora, acredita-se que é fundamental que a sociedade entenda o que motivou o governo e quais as consequências da reforma.

A necessidade de uma reforma previdenciária no Brasil se justifica principalmente pela já elevada despesa frente à estrutura etária atual da população brasileira e à transição demográfica que encerra o chamado bônus demográfico.

Este fato e os demais argumentos que justificam a favor da reforma são traduzidos nos dados e projeções de longo prazo da previdência, que são disponibilizados em anexos próprios da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e fazem parte do orçamento público. Logo, as projeções utilizadas para diagnosticar e nortear o futuro do RGPS são projeções resultadas do modelo de Projeções Financeiras e Atuariais.

O problema é que sociedade se vê constrangida por diagnósticos e conclusões acerca do futuro do RGPS que são tomadas como verdades definitivas. O que não é o caso, ressalva-se a importância de admitir que as projeções que estão pautando o debate não podem ser tomadas como verdades inquestionáveis, uma vez que, erros em projeções são naturais e precisam ser delimitados. (PUTY; GENTIL, 2017)

O foco desse trabalho está justamente neste ponto, delimitar erros nos dados que estão sendo considerados como justificativa para as propostas de reforma, acompanhando os resultados reais do RGPS e os projetados pelo novo modelo de projeções financeiras e atuariais, ou seja, busca-se descrever e analisar as premissas, tendências demográficas e leis que estão por trás das discussões .

Dado a relevância do assunto surge a necessidade também de contextualizar, organizar e descrever os principais tópicos de debates atuais, muitas vezes polêmicos, sobre a previdência, partindo-se das principais mudanças do RGPS ao longo dos anos até, ser definido como está hoje, prestes a passar por mais uma reforma, a PEC 6/2019.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o modelo de Projeções Financeiras e Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e demonstrar que as projeções resultadas deste modelo, que estão sendo utilizadas como base fundamental de discussões para a reforma da previdência, são passíveis de erros e inconsistências como qualquer projeção de longo prazo. Ressaltando, assim, a importância de não utilizá-las como verdades definitivas.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Conceituar as características gerais da Seguridade Social no Brasil conforme definições da Constituição Federal de 1988;

Contextualizar o Regime Geral de Previdência Social e enunciar os assuntos que veem sendo amplamente discutidos no contexto de propostas de reforma para o regime;

Conceituar e analisar a nova proposta de reforma da previdência (PEC 6/2019), comparar com sistemas internacionais e enumerar os argumentos que justificam a necessidade dessa reforma;

Descrever e investigar as hipóteses e premissas do novo modelo de projeções financeiras e atuariais para o RGPS utilizando como base o anexo IV mais recente (LDO de 2020); definir sua obrigatoriedade legal como parte da lei que direciona o orçamento público (LDO);

Comparar os dados projetados e realizados do RGPS dos últimos 5 anos (2014-2018), delimitar os erros de projeção no curto prazo e definir a importância dessa delimitação.

1.2 JUSTIFICATIVA SOCIAL

Atualmente debate-se sobre a necessidade de reforma na previdência social devido ao seu déficit que veem sendo amplamente divulgado. Mas, o que esta por traz desses números que preveem a insustentabilidade desse sistema?

Puty e Gentil (2017), bem colocam que é fundamental para o debate democrático que os instrumentos e cálculos utilizados pelo governo para avaliar as condições presentes e futuras do RGPS, sejam públicos e de livre acesso.

Estamos diante de uma reforma que afetará a vida dos trabalhadores brasileiros. Entende-se a Reforma da Previdência Social (Proposta de Emenda Constitucional- PEC n. 6 de 2019) poderá prejudicar, atrasando e diminuindo, a aposentadoria da população, conforme veremos no decorrer dessa pesquisa. Afetando assim, a proteção à velhice no Brasil.

Já que, afinal, estamos falando sobre o benéfico que define a vida da grande maioria da população brasileira, muitas vezes sendo a única fonte de renda em sua idade mais avançada.

A abrangência e os efeitos dessas mudanças no presente e no futuro colocam a proposta de reforma no topo da lista de temas de interesse público e, em especial, da classe trabalhadora. Ou seja, é um assunto de grande interesse social e trazer dados confiáveis ao publico é fundamental.

É direito e de grande importância que a sociedade entenda o que motivou o governo e quais as consequências da reforma.

Pois a sociedade se vê cercada por diagnósticos e conclusões acerca do futuro do RGPS que são tomadas como verdades definitivas, são apresentadas categoricamente, com elevada presunção de certeza.

Portanto, as bases de dados e modelos atuariais de previsão, utilizados para projetar as necessidades de financiamento da Previdência pública, devem ser de amplo conhecimento e domínio da sociedade. Para que esta possa ajudar nos processos de tomada de decisão e trazer maior reflexão sobre o assunto.

Dada a relevância do tema em questão, esse trabalho visa contribuir para o debate, fornecendo dados quantitativos e apresentando sob um novo ângulo elementos já estudados a respeito do sistema de previdência social brasileiro.

Analisar o cenário atual do sistema previdenciário brasileiro e revisar suas projeções pode trazer uma compreensão mais precisa do problema e servir como base para a formulação de políticas previdenciárias adequadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A SEGURIDADE SOCIAL

A criação da seguridade social, com destaque à previdência social, originou-se das transformações ocorridas no mundo, especialmente com a revolução das indústrias. Surgindo, posteriormente, uma nova fase, denominada constitucionalismo social, na qual as Constituições dos países começaram a tratar dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários. (ARAÚJO, 2006)

O referido autor observa ainda que a primeira Constituição a incluir a previdência social foi a do México, de 1917 (art. 123). Seguida da alemã de 1919 (art. 163), que determinou ao Estado o dever de prover a subsistência do cidadão alemão, caso não possa proporcionar-lhe a oportunidade de ganhar a vida com um trabalho produtivo.

Porém, de acordo com Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) a expressão Seguridade Social só aparece pela primeira vez no documento de lançamento do Social Security Act, que instituiu a Previdência Social americana, em 1935.

No momento em que se instituía, nos Estados Unidos por Franklin Roosevelt, o *New Deal*, através da doutrina do Estado do bem-estar social (*Welfare State*), visando resolver a crise econômica que assolava o país desde 1929. Objetivava a luta contra a miséria e a defesa dos mais necessitados, em especial os idosos e desempregados.

Com a publicação do Relatório Beveridge, em 1942, a Seguridade Social passou a apresentar um significado mais próximo do atual. Elaborado pelo economista William Beveridge, tinha como objetivo desenhar uma política de libertação das pessoas da condição pobreza. A segurança social deveria ser prestada do berço ao túmulo (*Social security from the cradle to the grave*). Este movimento levou às reformas sociais inglesas de 1945-1948 e também resultou na inscrição da Seguridade Social como um dos direitos fundamentais na Carta dos Direitos Humanos de 1948, por ocasião da fundação das Nações Unidas. (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009)

No Brasil, a definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações da nossa atual constituição. Desde então a Seguridade Social brasileira, no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 adotou definições que combinam os paradigmas: universalista (saúde e previdência rural); contributivo (previdência urbana); e seletivo (Assistência Social). Com sua promulgação ampliou-se a cobertura do sistema

previdenciário, flexibilizou-se o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu-se a Assistência Social como política pública não contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários, e consolidou-se a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009)

Para a manutenção de um sistema de proteção social, a Carta Magna vigente estabeleceu um modelo misto de financiamento definido em seu Art. 195. Segundo Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009), deste artigo mencionado transparecem duas condições orientadoras: a diversidade das bases fiscais do financiamento e o princípio da exclusividade das fontes, ao se eleger as contribuições sociais e não os impostos como objeto de vinculação à Seguridade. E como não estabelece limite financeiro às fontes do orçamento da Seguridade, mas tão somente o princípio da exclusividade das fontes baseadas em contribuições. Isto significa que, caso ocorra insuficiência de recursos oriundos destas contribuições para atendimento aos direitos sociais, cumpriria à União o dever fiscal de realizar transferência de recursos do orçamento fiscal para o orçamento da Seguridade.

Outra característica importante sobre o orçamento é a sua elaboração de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos (BRASIL, 1988). Este inciso visa a não subtração de recursos de um órgão para outro componente da seguridade social.

O orçamento da Seguridade reflete o balanço de direitos sociais e deveres fiscais, mas em uma estrutura pouco transparente de fontes e usos, a estabilização das fontes de financiamento desta política e a garantia de oferta de serviços de qualidade têm

apresentado dificuldades, gerando margem para discussões acerca dos resultados da previdência, como veremos no decorrer dessa pesquisa.

A integração das políticas de Seguridade também vem se revelando como um problema, reforçado pela inexistência de uma base institucional que garanta a consolidação da Seguridade Social como campo próprio de ação pública. As políticas públicas permaneceram fragmentadas e encerradas em seus próprios ministérios, apresentando pouca sinergia entre suas ações. (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009)

2.2 O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme o objetivo final desse estudo, dos componentes do tripé da seguridade social cabe aqui focarmos em tratar sobre os assuntos referentes à previdência, mais precisamente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A Previdência social tem base em um pacto social e político entre todas as gerações de uma determinada sociedade, trata-se de uma redistribuição intra- e intergeracional de renda de longo prazo, dado ao sua característica de repartição simples. Os trabalhadores ativos, que geram a renda do país em determinado momento, compartilham com a geração dos trabalhadores aposentados, e com pessoas da mesma geração fragilizadas (viúvas/viúvos, doentes e inválidos) uma parcela dessa renda gerada. (BRASIL, 2009)

Dado o impacto direto em toda a população que as alterações nesse pacto social trazem, além das lições que podemos tirar com da história das reformas previdenciárias principalmente da América Latina. Percebe-se que alterações neste pacto precisam ser sempre feitas com muito cuidado e buscando o consenso. Para isso, de acordo com Brasil (2009, p.11) “[...] mudanças nas regras da Previdência precisam ser transparentes e entrar em vigor gradativamente, respeitando quem já adquiriu seus direitos e aqueles que estão no meio do caminho para completar os requisitos com regras de transição.”.

2.2.1 Os marcos históricos da Previdência Social

Durante o século XX o país passou por transformações, políticas e econômicas que levaram a evolução da previdência social, como política de proteção social. Com a promulgação do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecido como “Lei Eloy Chaves”, a previdência social surgiu como política pública de caráter permanente e geral, em um sistema de filiação obrigatória, voltado ao resguardo de situações de risco social decorrentes de enfermidade, velhice ou morte dos seus beneficiários. (BRASIL, 2009)

A referida lei, considerada o marco da previdência social no país, instituiu a obrigação da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os ferroviários. Estabelecendo que cada uma das empresas de estrada de ferro deveria ter uma caixa de aposentadoria e pensão para os seus empregados. O custeio era a cargo das empresas e dos trabalhadores, eram, então, assegurados os benefícios de aposentadoria e pensão por morte e assistência médica. (ARAÚJO, 2006)

Porém, foi ao longo da década de 1930, no governo Vargas, que se estruturou o Sistema Previdenciário de forma mais abrangente. Iniciou-se seu processo de universalização com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais. (RANGEL et al., 2009)

Cada instituição tinha liberdade para o estabelecimento de seu pacote de benefícios e suas alíquotas de contribuição. Logo, este sistema foi criticado pela heterogeneidade dos planos de custeio e de benefícios oferecidos aos trabalhadores e pela grande dispersão de esforços e recursos que implicava. Apesar das várias tentativas de unificação do Sistema Previdenciário com vista a corrigir a diferenciação existente esse modelo perdurou até a edição da Lei nº 3.807, em 1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. (BRASIL, 2009)

Ainda segundo Brasil (2009), a importância da LOPS residiu na uniformização das contribuições, bem como das prestações de benefícios dos diferentes institutos, ampliando os benefícios, tais como: auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e assistência. Instituiu planos de benefícios e de custeio únicos para o conjunto dos trabalhadores não submetidos a regimes próprios de previdência, impondo-lhes filiação obrigatória decorrente do exercício de atividade remunerada. Um detalhe relevante a ser citado sobre essa lei é que ela já observa a importância do equilíbrio atuarial.

Como vimos na seção sobre seguridade social, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 194, definiu o Sistema de Seguridade Social brasileiro como constituído por conjunto integrado de ações que tem por objetivo assegurar os direitos relativos à saúde, à Previdência e à Assistência Social.

O texto constitucional estabeleceu também em seu Art. 194: universalização da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios para as clientela urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor das prestações; equanimidade no custeio; diversificação da base de financiamento; e descentralização e participação social na gestão. (RANGEL et al., 2009)

E em seu artigo 201, define-se a previdência social:

“A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.”(BRASIL, 1988)

Dessa forma, com a promulgação da nova constituição a rede de proteção social sai do contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista, passando a adquirir conotação de direito de cidadania. Nesse contexto, a previdência social passou por profundas transformações, dentre as quais se destacam a instituição de regime jurídico único para os servidores públicos e o reconhecimento de isonomia previdenciária ao trabalhador rural. (BRASIL, 2009)

2.2.2 Tópicos de debates atuais sobre a previdência

Sabemos que as discussões em torno do tema da reforma da previdência são recorrentes e se tornaram mais intensas com a promulgação da Constituição de 1988. Debate-se sobre a necessidade de mudanças nos regimes de previdência e no sistema de seguridade social como um todo.

Há grande diversidade de preferências sobre as melhores mudanças ou sobre quais são as mudanças possíveis. Dependendo da correlação de forças políticas, das circunstâncias macroeconômicas e das ideologias dos formuladores de políticas públicas e sociais, as propostas podem caminhar em direções bastante divergentes. (LOPEZ, 2009)

Segundo Lopez (2009), resumidamente as divergências são quanto às vantagens e desvantagens dos regimes de repartição simples ou capitalização, a natureza contributiva dos benefícios, a eficácia social relativa de políticas universalistas ou focalizadas, as mudanças incrementais necessárias à adequação atuarial e a critérios de justiça previdenciária, as consequências da evolução demográfica e os condicionantes que a

dinâmica do mercado de trabalho impõe às decisões no âmbito dos regimes previdenciários.

Cabe aqui detalhar essas discussões e tratar sobre os assuntos referentes à previdência social que vem sendo amplamente discutidos no contexto de propostas de reforma para o regime.

O primeiro ponto importante é entender que no meio de todos esses debates acerca da previdência e de como deveria ser sua reforma, existe um grupo representativo de pessoas que não veem a necessidade de reforma e sim a falta de concordância com a Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, estes afirmam que não existe o déficit nas contas que, assim como as projeções baseadas no envelhecimento da população, estão sendo levados e divulgados como principais motivos da reforma.

Ou seja, além dos debates sobre o melhor modelo entre os que são a favor da reforma. Entre os que não são a favor, tem aqueles que não veem a necessidade. Aqui então trataremos os principais pontos levados em consideração nessa discussão pelas as duas partes, dos que são a favor e os que são contra a reforma.

Não é objetivo dessa pesquisa, chegar à conclusão se há o déficit ou não da previdência, em relação a esse tópico trataremos imparcialmente de relatar os fatos e pontos de vista. É de grande importância falar sobre esses debates, pois estão intimamente ligados a questão dessa pesquisa de delimitar os erros para as projeções atuariais da previdência, já que são todos pontos que devem ser levados em consideração para a reforma.

Neste contexto de debates sobre a reforma previdenciária é relevante mencionar a realização do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS) que, no ano de 2007, foi o

principal fato para aqueles que acompanham a área de previdência social no país. Criado pelo Decreto no 6.019, de 22 de janeiro de 2007, o FNPS teve a finalidade de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do governo federal, com o objetivo de avaliar e propor medidas para a sustentabilidade dos regimes de previdência social. (SCHWARZER; PEREIRA; PAIVA, 2009)

Especificamente, o fórum teve como objetivos formais: discutir com os representantes, já mencionados, propostas de aperfeiçoamento das regras previdenciárias, com vistas a manter o sistema previdenciário sustentável no longo prazo e aprimorar a coordenação entre as políticas previdenciárias e as políticas de assistência social; subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infra-legais pertinentes, ou seja, converter os resultados e propostas consensuais em projetos e normas a serem enviados à apreciação do Poder Legislativo. (BRASIL, 2007)

Lopez (2009), define os fóruns de discussão como formas de ir além da deliberação baseada apenas nas preferências de representantes legislativos, fornecem escolhas mais legítimas, porque são resultantes de consensos entre diferentes grupos da sociedade.

O fórum foi uma experiência diferente e pouco comum nos procedimentos tradicionais que antecedem projetos de reforma, não havia sido adotado um arranjo consultivo na forma de fórum para discutir somente a reforma previdenciária.

Dessa forma, criou-se uma oportunidade em que os mais importantes stakeholders das políticas previdenciárias puderam refletir, aprofundar conhecimentos e debater sobre as questões previdenciárias, sem pressões e sem um cenário catastrofista, já que no FNPS as ideias partiram do pressuposto de que as finanças previdenciárias não sairiam do controle no curto prazo. (SCHWARZER; PEREIRA; PAIVA, 2009)

Em relação às conclusões do FNPS, Lopez (2009) relata que o principal consenso foi em relação ao financiamento da assistência social. Acredita-se que seus benefícios não deveriam ser financiados por recursos provenientes da folha de pagamentos, diferentemente dos recursos previdenciários.

Ainda segundo o autor referido, gera-se divergência quando se trata de definir se a previdência deve ser financiada apenas pelos recursos arrecadados em folha de pagamentos ou também por outras receitas que integram o Orçamento da Seguridade Social, como definido no artigo 195 da Constituição Federal. Esta divergência é o que leva à discussão a respeito do cálculo do déficit. Na visão dos representantes dos trabalhadores deveria utilizar as demais receitas.

Enquanto representantes da bancada do governo apontam o artigo 167, cuja redação atual foi dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998, faz referência explícita à vinculação entre contribuições de empregadores e empregados sobre a folha e as despesas previdenciárias. E ressaltam que se a vinculação dessas contribuições não for específica há o risco futuro de áreas como saúde e previdência entrarem na luta por apropriação desses recursos. (LOPEZ, 2009)

As projeções atuariais para receita e despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que serão analisadas no decorrer dessa pesquisa, foram apresentadas e intensamente debatidas no FNPS.

Foram apresentadas projeções em que o curto prazo do RGPS seria confortável, mas o quadro de longo prazo seria marcado pelo aumento das despesas e da necessidade de financiamento, com um aumento do déficit o que sugere a necessidade de mudanças nas regras de acesso aos benefícios para as futuras gerações. Entretanto, o importante conjunto dessas mudanças não foi objeto de consenso, já que propostas como a extensão do tempo

de contribuição ou a instituição da idade mínima não encontraram acolhida em todas as bancadas participantes do FNPS. (SCHWARZER; PEREIRA; PAIVA, 2009)

Ainda conforme Schwarzer, Pereira e Paiva (2009) a discussão em relação aos números divulgados voltou-se para alguns dos parâmetros utilizados nas projeções: taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) e as taxas de formalização no mercado de trabalho; e também para algumas relações estruturais presentes no modelo de projeção: rigidez da relação entre arrecadação, massa salarial e PIB. Assim, um conjunto de sugestões foi realizado para incorporação no modelo de longo prazo, propostas de ganho de eficiência na arrecadação e nas despesas e a utilização da chamada “nova contabilidade” do RGPS, entre outras.

Dessa forma, o FNPS não resultou em decisões concretas quanto à reforma da previdência, porem serviu para definir de forma mais clara os limites que demarcam as diferentes posições dos setores mais representativos da sociedade brasileira acerca dos modelos previdenciários desejáveis e das formas de mudança possíveis sugeridas. (LOPEZ, 2009)

Basicamente estes limites se referem à questão de financiamento e custeio da previdência, e conseqüentemente em seu resultado, ou seja, trata-se principalmente da forma de interpretação e concordância com a legislação. Detalharemos essas posições a seguir.

2.2.2.1 O Custeio e Orçamento do RGPS

Conforme já apresentado no tópico anterior, a divergência em relação ao custeio do RGPS se dá principalmente pela forma de interpretação da nossa legislação. Isso mostra a ambigüidade interpretativa possível no texto da Constituição. Os principais artigos da lei citados e que movimentam essa discussão são: o art. 195 da Constituição da República e o art. 167, incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Antes da Carta de 1988, a lei mencionava Contribuição da União, pois já na década de 1930 o financiamento da Previdência baseia-se no modelo tripartite clássico, segundo o qual o Estado, os empregadores e os trabalhadores contribuem. A CF de 88, ao criar a Cofins e a CSLL, aperfeiçoou esse modelo. (FAGNANI, 2007)

Ainda de acordo com Fagnani (2007) o artigo 195 da CF estabelece, então, como fonte de receitas do orçamento da seguridade social as contribuições previdenciárias para o RGPS, pagas pelos empregados e pelas empresas sobre a folha de salários ou sobre a receita bruta de vendas; a contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); a Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição para o PIS/Pasep; as contribuições sobre concurso de prognósticos; e as Receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse orçamento.

Porém, embora a Constituição da República confira esta diversidade à base de financiamento da seguridade social, as contribuições sociais que constituem receita do RGPS têm tido em regra, como base de cálculo, a folha de salários e demais rendimentos do trabalho. Ou seja, a maior parte da fonte de custeio dos benefícios por ele pagos provém das contribuições sociais que estão a cargo das empresas e dos trabalhadores. (BRASIL, 2009)

Isso acontece, pois se estabeleceu que as receitas da seguridade social deveriam constituir orçamento próprio (§ 1º do art. 195), devendo as contribuições sociais das empresas e as dos segurados incidentes sobre as remunerações do trabalho serem destinadas, exclusivamente, para pagamento de benefícios que conforme já mencionamos esta no inciso XI do art. 167, incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. (BRASIL, 2009)

Ainda Segundo Brasil (2009), ficou estabelecido dessa forma para o cumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial consagrado no § 5º do art. 194 da Constituição da República, e, especificamente para o RGPS, também no art. 201. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial refere-se à necessidade de manutenção de correlação entre benefício e custeio (receitas e despesas) considerando uma visão adequada da realidade dos riscos segurados e aspectos de longo prazo de forma a garantir a estabilidade do sistema de seguro social como um todo.

De acordo com Fagnani (2007) apesar da CF, no artigo 165, também ter determinado a obrigatoriedade de apresentação de três orçamentos da União (o Orçamento Fiscal, o das Empresas Estatais e o da Seguridade Social), os sucessivos governos brasileiros têm incluído na lei orçamentária anual enviada ao Congresso Nacional apenas duas peças: o Orçamento das Estatais e, de modo agregado, o Orçamento Fiscal e da Seguridade.

Dessa forma, foram feitos estudos no sentido de reconstruir o que seria o Orçamento da Seguridade, considerando, a diversificada base de financiamento e o conjunto de despesas vinculadas à Saúde, à Assistência e à Previdência. Um relatório realizado, em 2015, pela ANFIP-Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil mostra que a seguridade Social é superavitária se assim como em seu estudo fossem seguidos os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição para o seu financiamento. Logo para os representantes dessa instituição o déficit da previdência seria uma “pedalada” contra a constituição pois seria ,então, o efeito de não se contabilizar como receita da Previdência a contribuição do governo. (FAGNANI, 2007)

Resumidamente quem compartilha dessa mesma opinião também argumenta que isso acontece, pois para o governo é bom que o déficit público fique evidente na previdência, seria um pretexto já que para os pagamentos das despesas voltadas para a previdência não

se pode aumentar as receitas com impostos. Assim os recursos que deveriam ser alocados, segundo a CF, são desviados para outros setores. Um exemplo citado que confirma essa opinião foi de um caso em 1989, em que foram utilizados recursos do orçamento da seguridade social para pagar despesas com servidores inativos da união sendo que a previdência do servidor público não integra a seguridade social segundo a CF. (FAGNANI, 2007)

2.2.2.2 O Financiamento de Benefícios Assistenciais

Além da discussão sobre os recursos da união que não estão sendo passados para a previdência há também uma discussão referente aos recursos da contribuição social. Estes, como vimos, são aqueles utilizados para o pagamento dos benefícios previdenciários e estão sendo usados também para pagamentos de benefícios assistenciais. Porém os beneficiários da assistência social não contribuem para este sistema, somente os da previdência.

Essa mistura de orçamentos previdenciários e assistenciais é então um fato bastante criticado. Segundo Brasil (2009), grande parte dos problemas do RGPS não decorre de características do sistema como segmentos de trabalhadores e eventos cobertos. Mas resultam, sim, de decisões equivocadas que confundem previdência com assistência social ou com outras políticas compensatórias.

Seguindo esse ponto de vista, a decisão equivocada foi impor ao sistema previdenciário que este cumprisse tarefas divergentes da proteção social para a qual foi desenhado, desvinculando os benefícios do requisito fundamental da contraprestação contributiva, e, com a inadequação da fonte de financiamento tende a prejudicar no médio e longo prazo o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário. (BRASIL, 2009)

2.3 A NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC 6/ 2019

É neste contexto de discussões a cerca da previdência que circula no Congresso Nacional desde fevereiro de 2019 a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 6, que é a nova proposta, do atual governo, e vem sendo chamada de “Nova Previdência”.

Como no momento da realização desta pesquisa é essa proposta que vem sendo amplamente discutida na mídia por de ser a proposta oficial, divulgada nos próprios meios de comunicação do governo (especificamente encontra-se disponível no site da Secretaria de Previdência), logo, cabe aqui menciona-la e não mais a PEC 287 apresentada em 2016 que segundo status do site oficial da câmara dos deputados que já estaria pronta para pauta no Plenário.

Importante ainda frisar que as regras apresentadas podem vir a sofrer mudanças na medida em que a PEC passa pelo processo de tramitação até a sua aprovação.

Vamos então descrever em linhas gerais as principais propostas de mudança da reforma para o RGPS.

Um dos pontos mais comentados é a imposição de idade mínima para a aposentadoria e, em outros casos, sua elevação, além da combinação de requisitos mínimos de idade e de tempo de contribuição que elimina a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição.

Dessa forma, se aprovada, será exigido idade mínima de 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens e 20 anos de contribuição para ambos os sexos, estando previsto, também, que as idades exigidas serão ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos, conforme estabelecido em lei complementar. (BRASIL, 2019)

Sobre esse ponto cabem algumas observações: com a regra automática de elevação da idade mínima, a cada 4 anos, a fixação de novos parâmetros que afetam a vida de toda população não será debatida pela sociedade, nem submetida à deliberação do parlamento; a segunda observação crítica é em relação à elevação do requisito de idade, que é maior para as mulheres, comparado com as regras atuais as mulheres terão que trabalhar dois anos a mais (dos 60 aos 62 anos), se forem do setor urbano, e cinco anos a mais (dos 55 aos 60 anos), se forem do setor rural. Enquanto que os homens permanecerão com as mesmas referências etárias da atual modalidade de aposentadoria por idade (65 anos, no setor urbano, e 60, no rural) sendo que ambos os sexos terão o mesmo tempo de contribuição. Dado isso, é possível interpretar que se desconsidera nessa proposta a discriminação que as mulheres sofrem no mercado de trabalho e que sua inserção nesse mercado cai à medida que a idade avança. (DIEESE, 2019)

Para justificar a elevação das idades mínimas, relata-se sobre a importância do conceito de expectativa de sobrevida, pois reflete na expectativa de duração média para pagamento de benefícios previdenciários. O IBGE estima que os brasileiros que chegam aos 65 anos de idade vivem, em média, por mais 18,7 anos e que essa sobrevida irá se elevar ainda mais. (BRASIL, 2019)

Mas segundo DIEESE (2019), muitos críticos da reforma ponderam que a expectativa de vida e de sobrevida, por serem indicadores de média, ocultam desigualdades sociais e regionais acentuadas. A PEC justifica a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição também com esses indicadores, o usam sob a perspectiva de que uma parcela da população com mais condições e posições no mercado de trabalho conseguiria se aposentar pelo tempo de contribuição e assim receberiam os benefícios por mais tempo do que a população mais pobre urbana, por estarem mais suscetíveis ao desemprego.

A crítica para esta justificativa está nos casos de trabalhadores que cumprem a carência contributiva, exercendo atividades desgastantes física ou mentalmente, reduzindo sua capacidade laboral mais cedo, só que mesmo assim, teriam que aguardar atingir o limite de idade sem dispor de renda do trabalho ou de benefício previdenciário. Porém, a medida considerada de maior impacto sobre a população no acesso a aposentadoria é a exigência dos 20 anos de contribuição, justamente pelo próprio fato mencionado na PEC, pois grande parcela de trabalhadores tem dificuldade em acumular esse tempo mínimo de contribuição, em razão de características estruturais do mercado de trabalho brasileiro. (DIEESE, 2019)

Esses 20 anos de contribuição dão o direito de acesso ao benefício, mas não ao seu valor integral. A PEC estabelece que, para 20 anos de contribuição, o valor do benefício será de 60% da média das contribuições, com acréscimo de 2% dessa média para cada ano adicional de contribuição. Então, para receber o valor equivalente a 100% da média dos salários de contribuição, seriam necessários 40 anos de contribuição. Para DIEESE (2019), embora a proposta mantenha o piso das aposentadorias vinculado ao salário mínimo, este novo cálculo deve reduzir a taxa de reposição, que é a relação entre o valor da aposentadoria e o salário de contribuição.

Em relação à alíquota de contribuição, a proposta também prevê ajustes alterando a tabela de contribuição dos trabalhadores e adotando alíquotas progressivas, escalonadas por faixas de valor da remuneração. A alíquota mínima diminui de 8% para 7,5%, e a máxima sobe de 11% para 14%. A aplicação dessa alíquota mínima também para os empregados domésticos e trabalhadores avulsos, que hoje pagam 5%, pode reduzir a cobertura da previdência em segmentos vulneráveis e impulsionar a informalidade. Outra observação é que a proposta altera apenas as contribuições dos trabalhadores livrando os empregadores de qualquer alteração. (DIEESE, 2019)

De maneira geral, as observações da PEC que são aplicáveis em todos os casos são os 40 anos de contribuição, a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição e a revogação de todas as demais regras de transição, como a fórmula 85/95 e o fator previdenciário.

Além dessas mudanças citadas, a PEC propõe a privatização da previdência. Define que uma Lei complementar instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida (o valor dos benefícios varia conforme as contribuições), de caráter obrigatório, para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, com a possibilidade de uso do sistema de contas nocionais e vedado uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo. (BRASIL, 2019)

Esclarecendo o sistema de contas nocionais, também conhecido como Contribuição Definida Nocial (CDN), é um sistema que mantém o financiamento com base na repartição simples, mas introduz elementos da capitalização: o saldo acumulado de cada indivíduo serve de base para o cálculo do valor do benefício. Assim, dado que a lógica fundamental é a exigência de que cada unidade monetária do passivo tenha que ter uma contrapartida financeira de contribuição é, em princípio, financeiramente estável, já que assume a manutenção da equivalência entre ativos e passivos garantindo um equilíbrio atuarial de longo prazo. (COSTANZI; SIDONE, 2019)

Com essas principais mudanças propostas no RGPS e demais nos Regimes Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos tem-se a estimativa de economia da ordem de R\$ 1,1 trilhão, em 10 anos se for aprovada a reforma. (BRASIL, 2019)

2.3.1 Uma análise crítica sobre a PEC 6

Cabe desarcamos aqui os pontos de atenção sob uma análise crítica da proposta. Já que de maneira geral é perceptível a intenção de transformar significativamente os fundamentos e conceitos da Seguridade Social definida na CF/88.

As mudanças propostas incluem os regimes próprios dos servidores públicos no sistema da Seguridade Social; segrega o orçamento da seguridade nas suas três áreas (Assistência, Saúde e Previdência) o que reforça a ideia de que a previdência social se limite às contribuições de empregados e empregadores fragilizando, assim, o aspecto distributivo e solidário da Previdência; além disso, as mudanças também ameaçam substituir os princípios base da seguridade como o de solidariedade, universalidade e provimento público de proteção social por princípios baseados no individualismo e na privatização da previdência. (DIEESE, 2019)

Em relação à proposta de capitalização apesar de que do ponto de vista financeiro no longo prazo possa garantir equilíbrio atuarial, a substituição de um regime de repartição com benefícios definidos por regime de capitalização na modalidade de contribuição definida transfere o risco econômico do Estado para o segurado. Outra consequência da contribuição definida é a exposição do valor dos benefícios às variações do mercado financeiro, se aprovada a PEC, o valor da aposentadoria dependerá da taxa de juros especificada (no caso do sistema nocional) ou da remuneração dos ativos nos quais forem aplicados os recursos das contribuições. (DIEESE, 2019)

E uma última consideração sobre a proposta de reforma que mencionaremos aqui é sobre o fato da PEC retirar da Constituição diversas regras previdenciárias para serem definidas em leis complementares. De acordo com a DIEESE (2019), isso se dá pelo fato de que a tramitação pela Câmara para aprovação ou modificação de uma lei complementar é mais

fácil do que a de uma PEC, que requer 3/5 dos votos em cada casa, em dois turnos de votação e prazos maiores para discussão.

Um exemplo das regras que a PEC transfere para leis complementares são os parâmetros previdenciários como idades de concessão, carências, formas de cálculo de valores e reajustes. Ou seja, a proposta de alteração no status jurídico das regras previdenciárias facilita as futuras mudanças referentes às condições de concessão de benefícios. A desconstitucionalização de parâmetros previdenciários impõe riscos e gera insegurança nos segurados do RGPS em relação aos benefícios que advirão de suas contribuições. (DIEESE, 2019)

2.3.2 As justificativas da necessidade de reforma

Os desequilíbrios nas contas da previdência social tem sido crescentes nos últimos anos. Essa situação tem levado o governo a promover frequentes mudanças no RGPS. Essas mudanças são baseadas em adequar seus benefícios com a realidade das respectivas fontes de custeio. Uma das principais mudanças feitas nesse regime foi a criação do fator previdenciário em 1999. (BRASIL, 2009)

Segundo Lavinias e Araújo (2017) a criação deste fator é considerada uma das reformas paramétricas mais importantes desde definição de seguridade social na CF. Ao incorporar a esperança de vida média no cálculo que já considerava a contagem dos anos e a idade o fator tinha como objetivo, então, desincentivar aposentadorias precoces, aplicando um redutor no valor do benefício com a finalidade de fazer com que os trabalhadores adiassem seu pedido de aposentadoria para, assim, receber a integralidade de seu benefício, ao invés de uma fração dele.

O fator previdenciário foi então uma tentativa que visava promover o equilíbrio entre as receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que já se justificava

por questões demográficas da população, considerando o aumento da expectativa de vida no cálculo de benefícios. E novamente é o aumento da expectativa de vida que tem movido a proposta de reforma prestes a sua aprovação.

Essa justificativa chega a ser intuitiva, pois como o RGPS tem caráter contributivo e está estruturado sob o modelo de repartição simples (pay-as-you-go) em que contribuições dos trabalhadores ativos são destinadas ao custeio dos benefícios pagos aos inativos e dos demais benefícios, é fácil esperar que ocorra a piora da relação entre contribuintes e beneficiários, tendo em vista também as fontes de custeio que estão sendo utilizadas, conforme já mencionado nesse trabalho, a tendência é que ocorra uma expansão na quantidade de benefícios (despesas) e com duração média maior, que precisara ser sustentada com uma razão de dependência (contribuintes/ beneficiários) mais frágil. (COSTANZI; ANSILIERO, 2017)

Dessa forma, a reforma da previdência para justificar mudanças de caráter abrangente e estrutural levanta a ameaça de que o envelhecimento da população brasileira leve ao colapso do sistema público de aposentadorias nas próximas décadas. Apoiando-se nas projeções elaboradas pelo governo que sinalizam que a participação da população com mais de 60 anos no Brasil passaria de 12,59% do total da população em 2015, para 35,15% em 2060. (LAVINAS; ARAÚJO, 2017)

Estas projeções divulgadas pelo governo são as que analisaremos mais para frente nessa pesquisa, mas cabe aqui mencionar que a demografia é uma das variáveis mais importantes, além do desempenho da economia, usadas em estudos e projeções de cenários para sistemas previdenciários de repartição simples e atualmente a questão da transição demográfica tem sido principal ponto de discussão. (BRASIL, 2009)

Ainda de acordo com Brasil (2009, p.36) “a transição demográfica é um processo de mudança no perfil etário da população, decorrente da redução das taxas de natalidade e das de mortalidade, ao longo do tempo.”. Então, embora a associação positiva que podemos fazer com a melhoria de condições de vida da população, para o RGPS os efeitos dessa transição são preocupantes para seu funcionamento.

Segundo Costanzi e Ansiliero (2017) este fenômeno universal já foi observado em países em estágios mais avançados do processo de transição demográfica. Mas no Brasil, tem ocorrido de maneira bastante acelerada, até mais rápida do que os demais, desde o final da década de 1960, quando teve início a redução da taxa de fecundidade e o aumento no número de jovens na população brasileira, especialmente até 1970, resultando na expansão da quantidade de pessoas em idade ativa caracterizando a fase do bônus demográfico. Desde então, a dinâmica demográfica abriu caminho para o início do processo de envelhecimento populacional e atualmente determina um rápido aumento da razão de dependência.

Dessa forma, o Brasil está enfrentando problema semelhante ao de nações desenvolvidas e demograficamente mais maduras, que com o envelhecimento da população estão procurando maneiras de aumentar a idade média de aposentadoria estimulando que a aposentadoria seja postergada na medida do aumento da expectativa de vida para assim minimizar os desequilíbrios nas contas públicas e manter a sustentabilidade do sistema. (BRASIL, 2009)

Resumidamente, de acordo com Costanzi e Ansiliero (2017), as principais medidas de reforma previdenciária que ocorreram pelo mundo foram: aumento da idade legal; maior restrição para aposentadorias antecipadas e incentivos para a postergação de aposentadoria; redução ou eliminação das diferenças de idade entre homens e mulheres; aumento de

receitas com aumento de alíquotas ou diversificação de fontes de financiamento; mecanismos que se adaptam automaticamente à incrementos na esperança de sobrevivência que resultam em aumento da idade de aposentadoria ou redução no valor do benefício; e mudança do regime de benefício definido para contribuição definida.

No caso dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização internacional que reúne as economias mais avançadas do mundo, bem como alguns países emergentes, entre 2009 e 2015 praticamente todos os 35 países realizaram alguma mudança em seus sistemas previdenciários. A reforma realizada pela maioria desses países foi o aumento da idade legal de aposentadoria para pelo menos 67 anos. (COSTANZI, 2016; OECD, 2013; 2015 apud COSTANZI; ANSILIERO, 2017).

Outra reforma marcante sobre a evolução dos regimes previdenciários foi a do Chile, na década de 1980, que trocou o regime de repartição simples para um sistema privado de capitalização de contas individuais e acabou servindo de modelo para reformas similares em vários países da região da América Latina. Contudo, vários desses regimes que seguiram o Chile tiveram que fazer importantes ajustes nos seus sistemas, a Argentina, por exemplo, voltou a adotar o sistema de repartição pública. Isso se deve aos problemas que surgiram com as reformas que trouxeram baixa cobertura, não garantiam proteção para uma parcela relevante e mais fragilizada de suas respectivas populações, além dos altos custos de administração. (COSTANZI; ANSILIERO, 2017)

Sobre esse ponto de comparação com os demais países, Fagnani (2017) faz críticas. Segundo o autor é improprio inspirar-se nas experiências das nações membro OCDE, como os reformistas dizem se inspirar. Porque há um abismo entre o contexto histórico e condições de vida daquelas nações igualitárias e das vigentes no Brasil.

Nosso país tem longo passado escravagista, industrialização tardia e pode ser considerado principiante quanto à experiência democrática. Logo essas diferentes condições são traduzidas em profundas desigualdades e heterogeneidades socioeconômicas, demográficas e regionais. Nesse sentido, ainda segundo Fagnani (2017) não é justo tratar com as mesmas, ou até, regras mais duras sociedades desiguais.

2.4 O MODELO DE PROJEÇÕES FINANCEIRAS E ATUARIAIS PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS

Dados os principais conceitos e contextualização da atual situação do RGPS e sua proposta reforma, vamos então entender o modelo atuarial e suas respectivas projeções divulgadas que estão servindo de base para as discussões atuais mencionadas até aqui.

As projeções financeiras e atuariais para o RGPS fazem parte da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) mais especificamente do seu anexo IV. Sua obrigatoriedade está definida na Lei Complementar 101 de 2000.

Segundo definição do Senado Federal, a LDO define as metas e prioridades do governo para o exercício financeiro seguinte, orienta a elaboração da lei orçamentária anual (LOA), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Também fixa limites para os orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e dispõe sobre os gastos com pessoal.

Logo, a Lei Complementar 101, promulgada em 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, remeteu à LDO diversos outros temas, como política fiscal, contingenciamento dos gastos, transferências de recursos para entidades públicas e privadas e política monetária. E principalmente trouxe a preocupação de garantir maior transparência para os processos decisórios em relação ao ciclo orçamentário da previdência social.

Para garantir esta transparência a referida lei estabelece em seu art. 4º, uma das principais mudanças para acompanhar a situação financeira da previdência social, com a criação de um anexo específico:

“§ 2º O Anexo conterá, ainda (...)

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; (...)” (BRASIL, 2000)

Então, a partir da LDO de 2002 encontramos o anexo IV, um Anexo de Metas Fiscais, que consta a avaliação da situação financeira e as projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social para as próximas décadas.

Com o intuito de tratar sobre as questões e considerações mais recentes ao momento dessa pesquisa, para as descrições e conceitos sobre o modelo utilizaremos como principal referência o anexo IV da última LDO (2020), publicada em março de 2019.

Em relação ao seu conteúdo, o anexo IV da LDO conta com cinco seções: introdução; descrição sobre o plano de benefícios como fórmula de cálculo e condições para habilitação de segurado; a seção 3 exemplifica as tendências demográficas segundo projeções do IBGE; a seção 4 apresenta o modelo de projeções com sua metodologia, hipóteses e premissas; e por fim são apresentados os resultados das projeções.

São essas projeções que têm sido utilizadas pelos sucessivos governos desde então para o debate e discussão acerca da sustentabilidade financeira do RGPS no Congresso Nacional.

Nos próximos tópicos apresentaremos as principais hipóteses e premissas utilizadas no modelo de projeções financeiras e atuariais para o RGPS. Assim como uma breve análise sobre seus resultados (LDO 2020), incluindo as receita e despesas.

2.4.1 Tendências demográficas

Como já discurremos, ao longo da pesquisa, a influência da demografia para os cálculos referentes ao RGPS é evidente, além de ser a principal justificativa para a reforma da previdência, por isso, é importante trazer os dados demográficos mais atuais que foram utilizados na ultima projeção atuarial da previdência.

O anexo IV da LDO de 2020 apresenta as projeções demográficas para os próximos 41 anos realizadas pelo IBGE. Segundo a revisão de 2018 feita por esse instituto, nesses próximos anos (2019-2060), deverá ser mantida a tendência observada nas últimas décadas de declínio da taxa de crescimento da população com aceleração do envelhecimento populacional.

Segundo estas projeções revisadas do IBGE em 2018, a taxa média anual de crescimento da população deve chegar próximo de zero entre 2040 e 2050 e após esse período a população deve diminuir em termos absolutos. Sendo que a população em 2060 é estimada em 228,3 milhões.

Logo, as pirâmides etárias brasileiras apresentam cada vez mais o alargamento do seu topo e estreitamento de sua base, o que significa o progressivo envelhecimento populacional. Este é explicado pelo aumento da expectativa de vida e a redução da taxa de fecundidade.

A atualização das tábuas de mortalidade revela uma tendência de crescimento da expectativa de sobrevida de 55% para os homens com 40 anos e de 60% para os homens com 60 anos entre 1930/40 e 2020. No caso das mulheres a expectativa de vida é maior, no mesmo período, o aumento foi da ordem de 63% para a idade de 40 anos e de 75% para a

idade de 60 anos. Em função disso, a proporção da população idosa (com mais de 60 anos) entre as mulheres deverá aumentar de 13,8% no ano de 2019 para 32,2% em 2060. (LDO, 2020)

Já a taxa de fecundidade, tem declinado significativamente, este declínio está relacionado a um conjunto de mudanças sociais e culturais sobre o papel da mulher, além de mudanças científicas com os contraceptivos. Em 1960 a média era de 6,3 filhos por mulher, em 2010 caiu para a média de 1,75 e a projeção para 2060 é de 1,66. (LDO, 2020)

O envelhecimento da população também significa a redução da população ativa (16-59 anos) no futuro próximo. Estima-se que em 2034 a população em idade ativa atingira seu ponto máximo e a partir daí declina. Quando se compara esse grupo com o total da população confirma-se o fim do bônus demográfico no Brasil, pois foi em 2017 que esse grupo etário respondeu por 63,8% da população total, seu ponto máximo em termos proporcionais. (LDO, 2020)

Considerando a divisão entre a população em idade ativa e a com mais de 60 anos temos um importante indicador para o RGPS, a razão de dependência. Em 2060, para cada pessoa com mais de 60 anos, projeta-se ter 1,6 pessoa em idade ativa bem menor que a razão atual que está em 4,6. E dessa forma, a LDO de 2020, foca na insustentabilidade da base da previdência social.

2.4.2 Considerações gerais sobre o modelo

Historicamente, contava-se com um modelo de projeção de longo prazo, criado no final da década de 90, que foi amplamente utilizado para realização de simulações de propostas de reforma previdenciária recebidas do Congresso Nacional, do Poder Executivo e das discussões ocorridas durante o Fórum da Previdência Social de 2007, cujos resultados

auxiliaram os participantes no processo de tomada de decisão. Além de ter sido usado nos processos orçamentários até a LDO de 2017. (LDO, 2018)

O anexo IV da LDO de 2020 baseia-se no novo modelo de projeção desenvolvido em conjunto por técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Economia e com a equipe de Previdência Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Afirma-se, na apresentação do anexo, que o modelo segue os padrões internacionais como o de modelos utilizados pelo Banco Mundial e pela Organização Internacional do Trabalho.

Ainda de acordo com a LDO de 2020, a atualização do modelo teve como objetivo a melhor aderência à legislação vigente do RGPS. Foram incorporadas as alterações sobre a duração das pensões por morte e sobre a regra de cálculo dos benefícios de aposentadoria de acordo com as leis nº 13.135/15 e 13.183/15. Foi incorporado também um módulo que permite avaliação da Despesa com os Benefícios de Prestação Continuada que tem caráter assistencial.

Dessa forma, desde 2016, mas após a publicação do anexo IV para a LDO de 2017, este modelo de projeção de receitas e despesas previdenciárias de longo prazo tem sido utilizado para realização das projeções atuárias do RGPS. Os números projetados serviram de base tanto durante os debates referentes à tramitação da PEC 287/2016 como também servem, no cenário atual em meio ao processo de da PEC 06/2019, encaminhada por parte do Poder Executivo ao Congresso Nacional. (LDO, 2020)

A projeção é de longo prazo, pois compreende o período até 2060. Outra abrangência relevante é que o modelo não utiliza informações individuais e sim o agrupamento de indivíduos em mesmo momento de tempo através de coortes populacionais.

Os diferentes tipos de benefícios também são considerados, o modelo contempla a evolução das quantidades, dos preços e dos valores de dezesseis grupos de espécie de benefícios previdenciários e assistenciais. Estes são especificados por três Clientelas: Rural, Urbana que recebe o piso previdenciário (Urbana-Piso) e Urbana que recebe acima do piso previdenciário (Urbana-Acima). E com exceção ao Salário-Maternidade, todo o conjunto de benefícios citados são modelados com diferenciação por sexo (Homem, Mulher).

Logo, as interações possíveis entre grupos de espécie de benefícios, clientelas e sexo totaliza um universo de oitenta e três categorias específicas dos benefícios do RGPS modelados.

A lógica do modelo é de inicialmente projetar as quantidades de benefícios (estoques), essa quantidade é estimada a partir da dinâmica do fluxo de entradas e saídas de benefícios do sistema, o que reflete a transição demográfica no país.

A segunda fase da metodologia é a projeção dos preços, parte fundamental para projeção da despesa, utiliza-se os rendimentos médios de diversos subconjuntos populacionais bem como dos valores e dos reajustes dos benefícios.

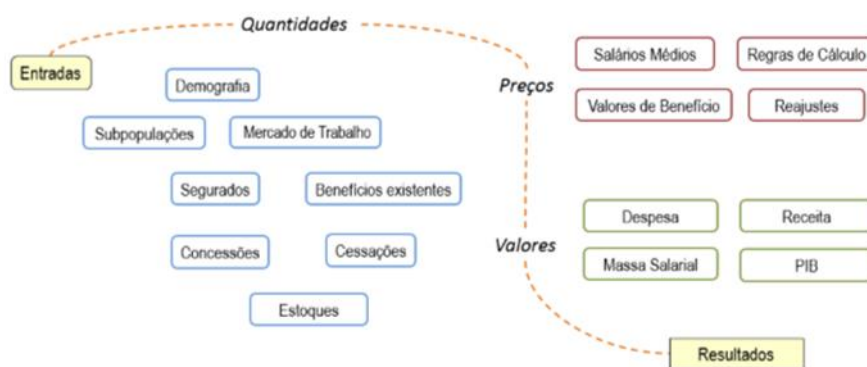
E finalmente, são projetados os valores, assim, afirma-se que o modelo é determinístico, pois a partir da fixação de um conjunto de variáveis, o modelo determina de maneira única seus resultados. A figura 1 esquematiza estrutura lógica geral do modelo. Sucintamente, os resultados são duas tabelas.

A primeira apresenta os resultados referentes à evolução das principais variáveis para projeção de longo prazo, são elas: a Taxa de Crescimento da Massa Salarial dos Contribuintes, Taxa de Crescimento da Massa Salarial dos Ocupados, Taxa de Crescimento Real (Vegetativa) da Despesa, Taxa de Inflação Anual (INPC Acumulado),

Taxa de Crescimento Real do PIB, Taxa de Reajuste do Salário Mínimo e a Taxa de Reajuste dos Demais Benefícios.

E a segunda tabela, que é a mais relevante para esse estudo, traz evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS em milhões de reais correntes e em porcentagem do PIB para o período de 2020 a 2060.

FIGURA 1-Esquema da estrutura geral do modelo de projeção



Fonte: Anexo IV da LDO 2020

Os dados primários utilizados na projeção são, resumidamente, as projeções populacionais do IBGE que incluem a tabela de mortalidade; os dados da PNAD (2011-2014) para previsão de parâmetros relacionados à participação no mercado de trabalho, decomposição da população entre urbana e rural. Além dessas fontes são usados dados de registros administrativos de 2010 a 2014 correspondentes aos benefícios concedidos, cessados e ativos e para a receita utiliza-se do fluxo de caixa do INSS.

2.4.3 Hipóteses de Projeção

O anexo IV de 2019 também descreve as hipóteses utilizadas na projeção, dado a relevância destas para o resultado final que analisaremos, descreveremos aqui as principais.

O modelo deixa como uma constante, igual à zero, ao longo do tempo algumas hipóteses, são elas: a taxa de urbanização, taxa de participação. Assim, a evolução da população e da população economicamente ativa urbana e rural acompanha a evolução dos totais da população como um todo.

Outras hipóteses mantidas constantes, fixado o seu valor de 2014 ou 2015 são: a taxa de ocupação, taxa de cobertura contributiva, taxas de participação de subconjuntos da população rural, taxas de mortalidade implícita, taxa de cessação de benefício e as probabilidades de geração de pensões. Além da hipótese de que a taxa de crescimento real médio dos rendimentos do trabalho crescerá a uma taxa constante de 1,7% ao ano.

Percebe-se que muitas hipóteses estão sendo consideradas constantes no modelo, e dado que os resultados obtidos são fortemente influenciados pelo conjunto dessas hipóteses, gera certo questionamento sobre o impacto na projeção ao manter os parâmetros acima constantes. Ainda nesse trabalho, faremos mais observações sobre confiabilidade dada aos resultados divulgados pelo governo na seção de delimitação de erros.

2.4.4 Projeção da necessidade de financiamento do RGPS

Elementos fundamentais para a compreensão do resultado final da necessidade de financiamento do RGPS são os cálculos de receita e despesa da previdência social. Dado que essa necessidade é o que leva à discussão sobre a reforma da previdência e que nada mais é que as projeções das receitas subtraídas as projeções das despesas.

Nessa seção, então, vamos apresentar as fórmulas oficiais que são utilizadas para o cálculo das projeções de receita e despesa do RGPS.

2.4.4.1 A projeção da Receita

As receitas previdenciárias Rec_t são calculadas segundo a equação da figura 2. Resumidamente, utiliza-se como base os valores da massa salarial de contribuintes urbanos e aplicando a ela uma alíquota efetiva média.

Não é utilizada a massa salarial dos ocupados rurais para as projeções de arrecadação. O motivo segundo a LDO (2020) é que muitos desses segurados não contribuem ou contribuem sobre outras bases de cálculo, tal como a venda de produtos agrícolas

FIGURA 2- Equação da projeção da Receita

$$Rec_t = (C_{U}^{sm} W_{i,t}^s + C_{U}^a W_{i,t}^s) \cdot \pi_t$$

Fonte: Anexo IV da LDO 2020

2.4.4.2 A projeção da Despesa

Já as projeções da despesa não se resumem a apenas uma fórmula. As despesas com benefícios previdenciários rurais, urbanos (somente até o piso previdenciário) e assistenciais são calculadas pela multiplicação entre o estoque médio de benefícios em cada ano e o valor pago anualmente para cada benefício, esse último é calculado pela multiplicação do valor do benefício pelo número de parcelas mensais pagas aos beneficiários, como mostra a fórmula da figura 3.

Uma observação sobre esse cálculo é que os valores de benefícios projetados a partir de 2019 não são atualizados monetariamente pela inflação. Segundo a LDO (2020) os valores financeiros futuros da despesa apresentam-se em termos dos valores correntes de 2019, pois, a partir desse ano, os valores dos benefícios são atualizados somente em termos reais.

FIGURA 3- Equação da projeção da Despesa (até o piso previdenciário)

$$\alpha, \delta, Pe, L, Salmat_{R,Up} V_t = [(\alpha, \delta, Pe, L, Salmat_{R,Up} Q_t + \alpha, \delta, Pe, L, Salmat_{R,Up} Q_{t-1}) / 2] \cdot \alpha, \delta, Pe, L, Salmat_{R,Up} \varphi_t \cdot \alpha, \delta, Pe, L, Salmat_{R,Up} n_t$$

Fonte: Anexo IV da LDO 2020

Para a projeção das despesas com benefícios acima do piso previdenciário para os beneficiários urbanos utiliza-se uma metodologia diferente.

Os valores desses benefícios estão entre o piso e o teto previdenciário. O piso previdenciário considerado é o mais atual de 2019, que corresponde ao salário mínimo, R\$ 998,00, e o teto previdenciário do RGPS esta em R\$ 5.839,45. (LDO, 2020)

Logo, as projeções dos valores de despesa com benefícios permanentes (aposentadorias e pensões) que se dão por meio da aplicação direta do método de fluxo às despesas, conforme a mostra a equação da figura 4.

Basicamente, o valor da despesa com benefícios em determinado ano é dado pela despesa do ano anterior decrescida pela taxa de mortalidade e acrescida por eventual reajustamento real dos valores de benefício, somada ao valor anual das novas concessões, calculada pela multiplicação entre a quantidade estimada de concessões, o valor médio mensal das novas concessões e quantidade média de parcelas recebidas no ano.

FIGURA 4- Equação da projeção da Despesa (acima do piso previdenciário)

$$\begin{aligned} {}^{\alpha,Pe}V_{i,t}^s = & \left\{ \left[{}^{\alpha,Pe}V_{i-1,t-1}^s + {}^{\alpha,Pe}CO_{i-1,t-1}^s \cdot {}^{\alpha,Pe}\theta_{i-1,t-1}^s \cdot \frac{Occup}{Ua} \omega_{i-1,t-1}^s \cdot \left(\frac{{}^{\alpha,Pe}n_{co}}{2} \right) \right] \right. \\ & \left. \cdot \left(1 - \lambda_{i,t}^s \cdot \frac{{}^{\alpha,Pe}\epsilon_{i,t}^s}{Ua} \right) \cdot \left(1 + \frac{{}^{\alpha,Pe}\beta_t}{Ua} \right) \right\} + \left[{}^{\alpha,Pe}CO_{i,t}^s \cdot \frac{{}^{\alpha,Pe}V_{i,t}^s}{Ua} \cdot \left(\frac{{}^{\alpha,Pe}n_{co}}{2} \right) \right] \end{aligned}$$

Fonte: Anexo IV da LDO 2020

Para os benefícios temporários (auxílios), é empregado o método do estoque a evolução da despesa, de acordo com a equação da figura 5. Os totais de despesa com benefícios são dados pela quantidade de benefícios multiplicada pelo valor médio de concessão e pela quantidade média de parcelas pagas aos beneficiários.

FIGURA 5- Equação da projeção da Despesa (auxílios)

$${}_{Ua}\delta V_{i,t}^s = {}_{Ua}\delta Q_{i,t}^s \cdot {}_{Ua}\delta v_{i,t}^s \cdot {}_{Ua}\delta n$$

Fonte: Anexo IV da LDO 2020

É importante a compreensão de que a variável-chave nos dois casos apresentados é o valor médio mensal dos novos benefícios que é produto entre a taxa de reposição e o rendimento médio dos segurados que recebem acima de um salário mínimo de cada coorte. No caso da taxa de reposição, essa representa uma razão entre o valor médio de benefício e o rendimento médio dos segurados.

No caso das aposentadorias por tempo de contribuição aplica-se mais uma equação que visa incorporar a dinâmica de evolução do fator previdenciário. Por fim, emprega-se um termo de ajuste para adequar o histórico de rendimentos não-observados que tem como objetivo final estimar os valores de concessão de benefício.

2.4.5 Resultado de evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS

Dado as formas de calculo vamos aqui analisar os resultados de acordo com a Tabela 1, que é a tabela de resultados das projeções da LDO de 2020.

Para o primeiro ano projetado, 2020, a arrecadação previdenciária estimada é de R\$ 442.465 milhões, o que corresponde a 5,62% do PIB. No caso da despesa, essa é estimada em 679.494 milhões (8,63% do PIB).

Para o ultimo, 2060, as estimativas apontam para uma arrecadação de R\$ 3.489.586 milhões, ou seja, 5,19% do PIB estimado para aquele ano. Sobre as despesas observa-se seu crescimento continuo nas próximas décadas, atingindo, em 2060, R\$ 11.036.003 milhões (16,43% do PIB).

A comparação entre as receitas e despesas projetadas revela uma necessidade de financiamento do RGPS de R\$ 237.029 milhões em 2020 (3,01% do PIB), e chega a atingir R\$ 7.546.416 milhões (11,23% do PIB) em 2060.

TABELA 1- Reprodução da tabela 6.2 do anexo IV da LDO 2020: Evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS (2015-2060)

Tabela 6.2 – Evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS (em R\$ mi correntes e em % do PIB) – 2020/2060

Exercício	Receita	Receita / PIB	Despesa	Despesa / PIB	Necessidade de Fin.	Necessidade de Fin. / PIB	PIB
2020	442.465	5,62%	679.494	8,63%	237.029	3,01%	7.876.407
2021	472.223	5,58%	733.026	8,66%	260.803	3,08%	8.461.010
2022	502.625	5,54%	788.888	8,70%	286.262	3,16%	9.071.472
2023	540.635	5,59%	857.260	8,86%	316.625	3,27%	9.672.120
2024	581.081	5,64%	930.780	9,03%	349.699	3,39%	10.305.600
2025	617.117	5,62%	1.011.000	9,21%	393.883	3,59%	10.975.622
2026	654.938	5,61%	1.097.280	9,39%	442.343	3,79%	11.681.271
2027	694.622	5,59%	1.190.144	9,58%	495.522	3,99%	12.424.024
2028	736.224	5,58%	1.289.912	9,77%	553.688	4,19%	13.204.655
2029	779.820	5,56%	1.396.962	9,96%	617.142	4,40%	14.023.988
2030	825.446	5,55%	1.511.579	10,16%	686.133	4,61%	14.883.864
2031	873.131	5,53%	1.634.333	10,35%	761.203	4,82%	15.785.445
2032	922.917	5,52%	1.765.319	10,55%	842.402	5,04%	16.730.412
2033	974.833	5,50%	1.906.051	10,76%	931.218	5,26%	17.719.288
2034	1.028.945	5,49%	2.057.175	10,97%	1.028.230	5,48%	18.752.968
2035	1.085.288	5,47%	2.217.922	11,18%	1.132.634	5,71%	19.833.532
2036	1.143.934	5,46%	2.389.436	11,40%	1.245.502	5,94%	20.960.221
2037	1.204.962	5,44%	2.572.395	11,62%	1.367.433	6,18%	22.134.471
2038	1.268.382	5,43%	2.767.220	11,85%	1.498.838	6,42%	23.358.194
2039	1.334.173	5,42%	2.974.439	12,08%	1.640.266	6,66%	24.632.715
2040	1.402.467	5,40%	3.194.591	12,31%	1.792.124	6,90%	25.958.909
2041	1.473.239	5,39%	3.428.194	12,54%	1.954.955	7,15%	27.339.541
2042	1.546.698	5,37%	3.675.715	12,77%	2.129.017	7,40%	28.776.755
2043	1.622.914	5,36%	3.937.734	13,01%	2.314.820	7,65%	30.272.321
2044	1.701.962	5,35%	4.214.602	13,24%	2.512.640	7,89%	31.826.664
2045	1.784.039	5,33%	4.506.624	13,48%	2.722.585	8,14%	33.443.674
2046	1.869.329	5,32%	4.814.096	13,71%	2.944.767	8,38%	35.125.441
2047	1.957.804	5,31%	5.137.574	13,93%	3.179.770	8,62%	36.872.844
2048	2.049.773	5,30%	5.477.586	14,16%	3.427.813	8,86%	38.690.084
2049	2.145.349	5,29%	5.834.512	14,38%	3.689.163	9,09%	40.582.608
2050	2.244.819	5,28%	6.208.897	14,59%	3.964.077	9,32%	42.551.365
2051	2.348.369	5,27%	6.601.445	14,80%	4.253.076	9,54%	44.601.280
2052	2.456.152	5,26%	7.012.562	15,01%	4.556.409	9,75%	46.730.171
2053	2.568.251	5,25%	7.442.933	15,21%	4.874.682	9,96%	48.946.135
2054	2.684.970	5,24%	7.892.784	15,40%	5.207.815	10,16%	51.249.927
2055	2.806.347	5,23%	8.362.972	15,59%	5.556.625	10,36%	53.645.555
2056	2.932.586	5,22%	8.853.864	15,77%	5.921.278	10,55%	56.140.415
2057	3.063.854	5,22%	9.365.879	15,95%	6.302.025	10,73%	58.738.629
2058	3.200.339	5,21%	9.899.036	16,11%	6.698.698	10,90%	61.442.744
2059	3.342.141	5,20%	10.455.116	16,27%	7.112.974	11,07%	64.256.679
2060	3.489.586	5,19%	11.036.003	16,43%	7.546.416	11,23%	67.182.274

Fonte: SPSS/MPS e SPE/MF (Anexo IV da LDO 2020)

2.4.6 Críticas e observações sobre o modelo

Primeira observação geral que podemos fazer sobre modelos previdenciários de longo prazo é que tais modelos devem ser sempre revisados, questionados e criticados de forma a avaliar sua aderência à medida que se compara sua projeção com o efetivo resultado. Segundo Schwarzer, Pereira e Paiva (2009) como os modelos de projeção são instrumentos simplificadores da realidade, eles podem necessitar incorporar elementos e premissas que não foram previstas anteriormente.

Ainda mais porque os resultados do modelo são fortemente influenciados pelas hipóteses demográficas, econômicas e do mercado de trabalho. O próprio texto da LDO de 2020 reconhece esse fato e afirma que eventuais revisões nas projeções desses parâmetros ou a observação de resultados no curto prazo diferentes dos projetados implicam, necessariamente, a revisão das projeções de longo prazo. Até por conta disso, disponibilizou o novo modelo.

Porém analisando de perto a metodologia e hipóteses descritas que são utilizadas, surgem vários apontamentos e questionamentos. Muitos já ressaltados por outros autores, que anteriormente, já fizeram esse exercício de estudo sobre o modelo de projeção do RGPS. Estes autores trazem conclusões pertinentes de serem revisadas e mencionadas aqui.

Puty e Gentil (2017) elaboraram um documento, "A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro" com três artigos que contesta o modelo do governo.

O estudo feito por esse grupo de especialistas aponta que o grau de transparência dos métodos utilizados na projeção dos resultados previdenciários é limitado; encontra erros sistemáticos, de elevada magnitude, para todos os anos que compara as LDOs com os resultados efetivos; sinaliza que outras variáveis importantes para o financiamento do

sistema previdenciário precisam ser levadas em consideração para sugerir medidas mais amplas que possam melhorar os resultados financeiros desse sistema; além de alertar para o fato de que as previsões estatísticas jamais são isentas de erros, motivo pelo qual o método de projeção utilizado pelo governo deveria calcular e delimitar os erros para as projeções sobre o comportamento do sistema previdenciário.

As principais constatações que os autores chegam a concluir são: as receitas são subestimadas e as despesas são superestimadas. E o modelo deixa constante, durante alguns anos, variáveis de mercado de trabalho, com constantes que não faziam jus a realidade, e sem a explicação de por manter por anos valores de uma determinada época. (PUTY; GENTIL, 2017)

Sobre as publicações e formato em que o modelo é descrito nas LDOs, Puty e Gentil (2017) também fazem críticas, no sentido de que o modelo não fornece informações completas para ser replicável, não há um processo de autoavaliação de qualidade feito por parte do governo, pelo menos que seja divulgado, ou seja, cada LDO é publicada sem referência aos exercícios dos anos anteriores.

Mesmo que as projeções analisadas por Puty e Gentil (2017) tenham sido feitas pela metodologia anterior de projeção para o RGPS, utilizada até 2016, percebe-se que algumas constatações se mantiveram.

Logo após a divulgação do novo modelo de projeção, o mesmo grupo de autores publicou mais um artigo, só que referente às permanências das “inconsistências”.

Essas permanências seriam que o modelo continua, tendenciosamente, a superestimar as despesas e subestimar as receitas, além de apresentar insuficiência e descontinuidade de informações e equações inconsistentes, o que torna inviável o cálculo das variáveis mais

estratégicas para o cálculo da necessidade de financiamento do sistema previdenciário. (PUTY *et al.*,2017)

Mais adiante, ainda neste estudo, analisaremos graficamente as tendências mencionadas nas projeções das despesas e receitas. Porém, outra crítica citada e que já foi observada anteriormente nesse trabalho é sobre a forma em que o modelo é apresentado, somente de forma descritiva, assim como apresentamos as fórmulas das receitas e despesas. E a planilha digital, disponibilizada no portal online de transparência do governo, possui apenas um conjunto de dados, mas não o cálculo de como foram realizadas as projeções.

Os referidos autores fazem, ainda, observações quanto aos dados que foram utilizados para o modelo, como vimos anteriormente uma das principais bases de dados é a PNAD. Sobre esta, afirmam que nos moldes atuais, encontra-se descalibrada quanto aos pesos por sexo e grupo etário, sobretudo nos anos utilizados (2011-2014). (PUTY *et al.*,2017 apud IBARRA, 2017)

3 METODOLOGIA

Até o momento a metodologia da pesquisa se deu com base na revisão bibliográfica, para dar suporte e conceituar melhor o assunto a partir de estudos que já foram realizados sobre o tema. Buscamos, assim, apresentar os principais conceitos e reflexões sobre os debates mais atuais a cerca da previdência social (RGPS), principalmente no que se refere às suas projeções de longo prazo, conforme ficou definido nos objetivos deste trabalho.

Dessa forma, de acordo com o referencial teórico já presente sobre o tema, partimos da principal hipótese de que as projeções financeiras e atuariais, elaboradas pelo governo para atender a Lei de Responsabilidade Fiscal, são passíveis de erros, percebíveis já no curto prazo.

Para investigar essa hipótese utilizamos novamente do método bibliográfico para levantar os dados da previdência, disponibilizados em documentos oficiais, online em sites do próprio governo. Estes documentos são os anexos IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS).

Na seção 4, a seguir, faz-se o exercício de aferir o grau de confiabilidade das previsões realizadas pelo governo federal. Para tal, delimitaremos os erros de projeção comparando as projeções das receitas, despesas e resultados (necessidade de financiamento), em valores reais e em proporção do PIB, disponibilizadas nos Anexo IV das LDOs com os resultados efetivamente realizados divulgados no BEPS.

Primeiramente, faremos essa comparação para o ano de 2018, pois é o único ano projetado pelo novo modelo de projeção atuarial do RGPS que é possível de ser utilizado para essa análise, pois seu resultado real já foi fechado e divulgado.

Logo, para essa pesquisa, temos a limitação do tempo de análise, já que o novo modelo do governo é bem recente, utilizado primeiramente na LDO de 2018, publicada de 2017. O que não nos permite analisar os comparativos de receita e despesa do novo modelo para vários anos.

Por isso, decidiu-se analisar também, os erros de projeção do período de 2014 a 2017. Mesmo que as projeções tenham sido elaboradas pelo modelo anterior, pois assim definimos um total dos 5 anos mais recentes para nossa análise.

Vale aqui destacar mais detalhes sobre nosso método de comparação para delimitar os erros. O primeiro ponto, é que as LDOs são sempre publicadas no ano anterior a sua utilização no orçamento público, nelas contem projeção de longo prazo, todas utilizadas aqui projetam os resultados previdenciários até 2060, porém, nossa principal intenção é comparar os erros no curto prazo.

Então, quando falamos que utilizamos a projeção da LDO de 2018, por exemplo, ou simplesmente o ano projetado de 2018, significa que estamos usando somente a projeção deste ano contida na mesma LDO (publicada no ano anterior), ou seja, analisamos a projeção que foi feita para o ano com o realizado do mesmo, se a LDO foi publicada em 2017 para o ano de 2018, compararemos a projeção de 2018 contida nela com o resultado de 2018 da BEPS, não utilizaremos projeções feitas para 2018 das LDOs anteriores.

A segunda observação é referente aos valores reais, para os valores realizados de receitas são utilizados a linha de arrecadação líquida e para as despesas a linha de benéficos do RGPS.

Faremos as considerações e interpretações mais específicas sobre as tabelas e gráficos resultados, nos respectivos tópicos e a análise de maneira geral na seção 5. E por fim, traremos as conclusões finais desse estudo.

4 A DELIMITAÇÃO DE ERROS

Iniciamos nossa análise de maneira direcionada pelas as principais hipóteses observadas nos estudos já realizados sobre o mesmo assunto. Puty e Gentil (2017) chegaram à conclusão de que o modelo de projeção tem dois vícios: as projeções de longo prazo para as receitas do RGPS são subestimadas e que as despesas são superestimadas.

O período utilizado pelos autores foi de 2002 até 2017, sendo que o realizado disponível foi até 2015. Vale a pena verificar, aqui se essas hipóteses são confirmadas para o nosso período analisado (2014-2018), ou seja, com mais anos realizados e com nosso método de comparar a projeção do ano da respectiva LDO com seu efetivo resultado, conforme já mencionado, e se este fato verifica-se principalmente para o ano de 2018, projetado pelo novo modelo.

A importância de atualizar estudos nesse sentido e sempre delimitar e quantificar a magnitude dos erros nas projeções se deve ao fato de que os modelos atuariais são essencialmente probabilísticos e as previsões, ainda mais as de longo prazo, são influenciadas múltiplas possibilidades econômicas, por escolhas políticas e forças sociais.

O que vimos até aqui sobre o modelo de projeções financeiras e atuariais utilizado, é que este se utiliza do caráter estatístico, nos dados, formulas, premissas e em sua lógica. Contudo, o modelo não menciona a margem de erro de previsão. Dado que os limites descritos nos anexos IV da LDO não substituem a falta dessa delimitação estatística, o modelo é apresentado como se fosse determinístico.

Logo, Puty e Gentil (2017) também colocam que, é fundamental admitir que as projeções que estão pautando o debate não podem ser consideradas totalmente confiáveis, uma vez que, o futuro não deve ser considerado exato. E, que quando os erros não são delimitados, os resultados das projeções também não são confiáveis.

4.1 A Receita

Para esse comparativo partimos, então, da hipótese que o modelo do governo subestima as receitas previdenciárias.

Quando analisamos as projeções versus os realizados do ano de 2018, a hipótese considerada não se confirma para a projeção em valores Reais, pois como se observa na tabela 2, foi projetado uma receita maior que a realizada, mas, quando se compara em relação ao PIB (Receita/ PIB) a hipótese é se confirma pois o real dessa taxa foi maior do que o projetado.

TABELA 2- Comparativo do resultado e projetado para a Receita de 2018 (Em Milhões R\$ e em % do PIB)

Exercício 2018		Receita	Receita / PIB	PIB
Projetado		400.096	5,53%	7.235.139
Realizado		391.182	5,73%	6.827.586
Real /Proj.	Erro (R\$)	-8.914	-	-407.553
	Erro (%)	-2,23%	-	-5,63%

Fonte: Dados projetados obtidos no anexo IV da LDO de 2018. Dados realizados obtidos do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de janeiro de 2019. Elaboração própria.

Dado que temos a limitação do realizado de um ano apenas que foi projetado com o novo modelo. Mostramos também, na tabela 3, os erros das LDOs baseadas no modelo de projeção anterior, mais especificamente dos últimos 4 anos de utilização do primeiro modelo (2014-2017). Mesmo para esses anos não encontramos o vício das receitas serem subestimadas tanto para os valores como em porcentagem do PIB.

TABELA 3-. Comparativo do resultado e projetado para a Receita dos anos 2014-2017 (Em Milhões R\$ e em % do PIB)

Exercício	Receita (Proj.)	Receita (Real)	Real/Proj.		Receita/PIB (Proj.)	Receita/PIB (Real)	PIB (Proj.)	PIB (Real)
			Erro (R\$)	Erro (%)				
2014	353.525	337.503	-16.022	-4,53%	6,55%	6,11%	5.398.712	5.521.256
2015	379.815	350.272	-29.543	-7,78%	6,62%	5,93%	5.733.440	5.904.331
2016	400.444	358.137	-42.307	-10,56%	6,32%	5,71%	6.336.567	6.266.895
2017	394.507	374.785	-19.722	-5,00%	5,81%	5,71%	6.788.098	6.559.940

Dados projetados obtidos nos anexos IV da LDO dos respectivos anos. Dados realizados obtidos dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) (2015-2019). Elaboração própria.

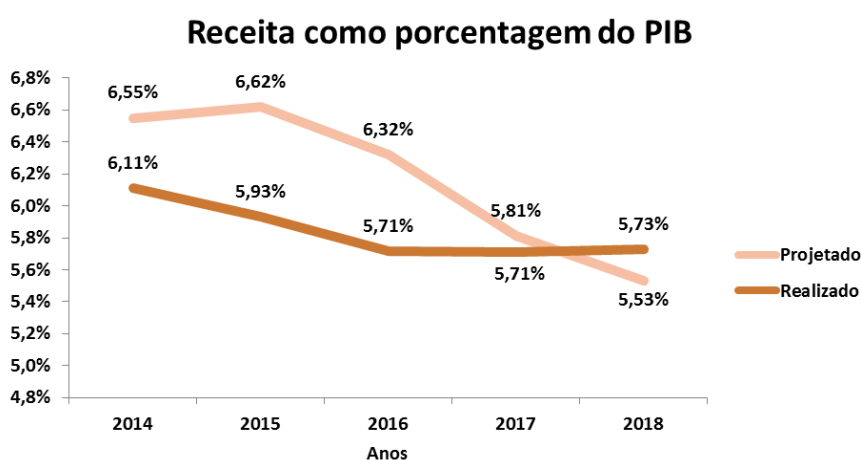
Então, quando analisamos as receitas como porcentagem do PIB para os últimos 5 anos, demonstrado no gráfico 1, visualizamos que somente em 2018 o real dessa taxa superou a projeção.

Dessa forma, com o nosso método de comparação para o curto prazo não confirmamos a hipótese de que as receitas são subestimadas, pois como vemos as receitas, no período analisado, foram até menores que as projetadas.

Em relação à porcentagem de erros nos valores de receita, no geral, essa fica entre 2 - 11%. Sendo que, o maior erro de projeção foi de 10,56%, em 2016 e o menor foi no ano de 2018, de 2,23%, justamente o ano projetado pelo novo modelo.

O que revela uma possível melhora no método, pelo menos para receita, mas para confirmar são necessários mais anos de comparação.

GRÁFICO 1- Comparativo da Receita como porcentagem do PIB projetada e realizada (para os anos 2014-2018)



Fonte: Dados projetados obtidos nos anexos IV da LDO dos respectivos anos. Dados realizados obtidos dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) (2015-2019). Elaboração própria.

Na seção 2.4.3, vimos que este modelo atuarial de projeção mantém algumas hipóteses constantes e iguais àquelas observadas em 2014 ou 2015, principalmente as variáveis de mercado de trabalho.

Entretanto, uma consideração importante sobre esse ponto é que pelo menos o modelo atual utiliza-se das hipóteses de 2014 e 2015, pois desde a LDO de 2010 até a LDO de 2017, o então, modulo de estrutura do mercado de trabalho utilizava valores fixos da PNAD de 2009.

Relembramos aqui sobre este fato, pois está relacionado com o fato dos erros de previsão serem maiores para modelo anterior.

Visto que, as variáveis sobre mercado de trabalho têm forte influência na receita estimada, logo, o fato dessas suposições serem mantidas estáticas ao longo do tempo, afeta a capacidade de previsão das receitas, uma vez que a arrecadação de contribuições torna-se somente uma função dos movimentos da população total estimada pelo IBGE, excluída a dinâmica que possa vir a ocorrer no mercado de trabalho como aumentos na taxa de formalização, produtividade do trabalho, evolução do salário médio e nível de ocupação. (PUTY *et al.*,2017)

4.2 A Despesa

Para as despesas parte-se da hipótese de que estas são superestimadas pelo modelo do governo. De acordo com nossa comparação demonstrada na tabela 4, abaixo, essa hipótese se confirma para o ano de 2018 somente no caso dos valores reais, pois a proporção da despesa em relação ao PIB realizada foi maior que a projetada.

TABELA 4- Comparativo do resultado e projetado para a Despesa de 2018 (Em Milhões R\$ e em % do PIB)

Exercício 2018		Despesa	Despesa / PIB	PIB
Projetado		602.269	8,32%	7.235.139
Realizado		586.379	8,59%	6.827.586
Real /Proj.	Erro (R\$)	-15.890	-	-407.553
	Erro (%)	-2,64%	-	-5,63%

Fonte: Dados projetados obtidos no anexo IV da LDO de 2018. Dados realizados obtidos do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de janeiro de 2019. Elaboração própria.

Como a utilização desse ano apenas para nossa análise é pouco, conforme método aplicado para as receitas apresentamos, também na tabela 5, comparativos para as LDOs do período de 2014-2017.

TABELA 5- Comparativo do resultado e projetado para a Despesa dos anos 2014-2017 (Em Milhões R\$ e em % do PIB)

Exercício	Despesa (Proj.)	Despesa (Real)	Real/Proj.		Despesa/ PIB (Proj.)	Despesa/ PIB (Real)	PIB (Proj.)	PIB (Real)
			Erro (R\$)	Erro (%)				
2014	383.990	394.201	10.211	2,66%	7,11%	7,14%	5.398.712	5.521.256
2015	430.982	438.163	7.181	1,67%	7,52%	7,42%	5.733.440	5.904.331
2016	481.509	507.871	26.362	5,47%	7,60%	8,10%	6.336.567	6.266.895
2017	562.136	557.235	-4.901	-0,87%	8,28%	8,49%	6.788.098	6.559.940

Dados projetados obtidos nos anexos IV da LDO dos respectivos anos. Dados realizados obtidos dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) (2015-2019). Elaboração própria.

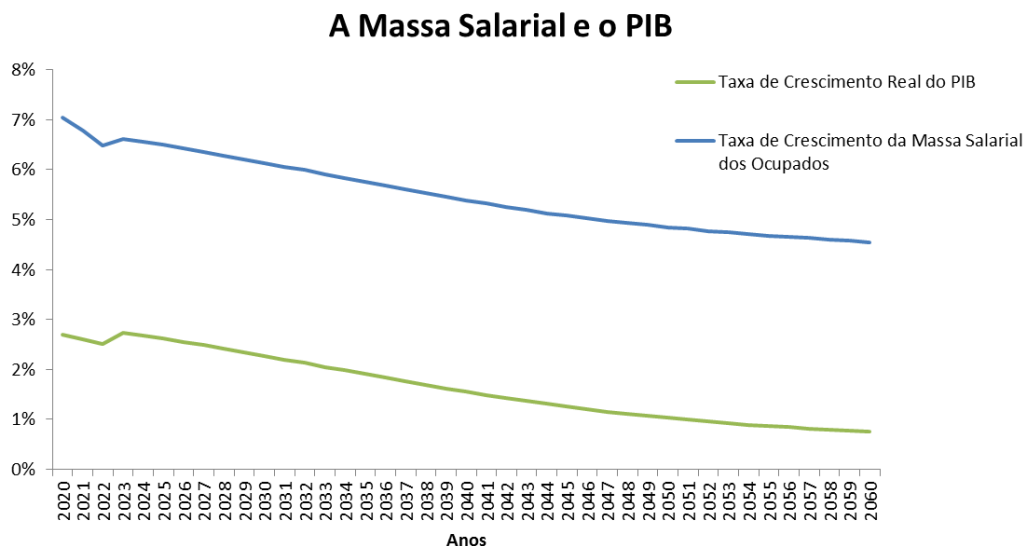
Assim como a LDO de 2018, a despesa do ano de 2017, em valor também ficou abaixo da projeção, mas em proporção menor. E também, em relação ao PIB a taxa real foi maior que a projetada. Enquanto o ano de 2015 teve resultado inverso, a despesa real em valor foi maior e a taxa real em relação ao PIB menor.

Em relação aos erros de projeção, no caso dos valores da despesa, a menor proporção (0,87%) foi no ano de 2017, projetado pelo modelo anterior, assim como 2016, só que esse último teve a maior variação, a despesa real em 2016 foi 5,47% maior que o projetado. Já o ano de 2018, representando o novo modelo, teve erro de 2,64%, foram projetados R\$15.890 milhões a mais que o realizado desse ano.

Logo, superestimação para as despesas mais se confirma para o ano de 2018, o que gera a possibilidade dos próximos anos do novo modelo seguirem essa linha. Entretanto, novamente, faz-se necessário um período maior de realizados desse modelo atual, para confirmar essa hipótese.

Um dos motivos mencionados por Puty *et al.* (2017) que provoca essa tendência de superestimação para as despesas é o fato da taxa de crescimento do salário mínimo ser maior que a taxa de crescimento real do PIB previsto pelo modelo. Isso faz com que os gastos previdenciários medidos em porcentagem do PIB subam no longo prazo. Conforme pode ser percebido ainda na última LDO (2020), demonstrado na curva do gráfico 2.

GRÁFICO 2- Comparativo das taxas de crescimento da Massa Salarial projetada e do PIB (2020-2060)



Fonte: Dados projetados obtidos no anexo IV da LDO de 2020. Elaboração própria.

Com o as curvas do gráfico 2, também percebe-se que o modelo para a ultima LDO (2020) projeta um PIB decrescente ao longo dos anos. A taxa de crescimento mais elevada do PIB é de 2,74% em 2023. A partir deste ano, o PIB entra em declínio progressivo até 2060, quando atinge o ponto mínimo de 0,75%.

Este cenário para a economia é bem pessimista, e dado que a fórmula apresentada na LDO de 2020 para a taxa de crescimento do PIB é idêntica à taxa de crescimento da massa salarial da população ocupada, sabemos apenas dessa única variável que esta sendo considerada. Dificilmente essa projeção, dependente unicamente da força de trabalho, teria um alto grau de aderência ao real funcionamento da economia.

Segundo Puty et al. (2017) os fatores relevantes que influenciam PIB direta e indiretamente que deveriam ser considerados são: a influência do capital fixo nas plantas produtivas de grandes dimensões e da tecnologia de ponta, no lado da oferta. E os fatores do lado da demanda, como o gasto das famílias em consumo, a taxa de lucro esperada dos projetos de investimento, as exportações, o investimento público e o próprio gasto do

governo com transferências de renda. Porém, tudo parece indicar que no modelo a dominância demográfica prevalece sobre as a política macroeconômica expansionista.

Outra observação é que examinando a evolução dessas duas variáveis no gráfico 2, constata-se que ambas são decrescentes, porém, a massa salarial real da população ocupada cai a taxas mais aceleradas do que o PIB, no período de 2020 até 2022, o que novamente, remete as equações da taxa de crescimento do PIB LDO (2020). Pois, se a taxa de crescimento do PIB é idêntica à taxa de crescimento da massa salarial da população ocupada, entende-se que as duas deveriam decrescer na mesma velocidade. O motivo dessa diferença não tem resposta no modelo.

4.3 A necessidade de Financiamento

Analisando a diferença entre Receita e a Despesa do RGPS, tem-se a necessidade de financiamento, ou, o conhecido déficit.

Para ano de 2018, a projeção de necessidade de financiamento foi 3,45% maior que a efetivamente realizada, o que corresponde à R\$ 6.976 milhões em valores, conforme descrito na tabela 6. Essa variação entre resultado realizado e projetado foi mais significativa para a necessidade de financiamento do que os erros observados no mesmo ano para a receita e para despesa.

TABELA 6- Comparativo do resultado e projetado para a Necessidade de Financiamento de 2018 (Em Milhões R\$ e em % do PIB)

Exercício 2018		Necessidade de Fin.	Necessidade de Fin. / PIB	PIB
Projetado		202.173	2,79%	7.235.139
Realizado		195.197	2,86%	6.827.586
Real /Proj.	Erro (R\$)	-6.976	-	-407.553
	Erro (%)	-3,45%	-	-5,63%

Fonte: Dados projetados obtidos no anexo IV da LDO de 2018. Dados realizados obtidos do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de janeiro de 2019. Elaboração própria.

Quando analisamos os erros de projeção do período de 2014-2017, percebe-se que, de acordo com a tabela 7, esses são bastante significativos, o maior erro é de 2014 (86,11%). Todos os anos, do referido período, apresentaram déficit real maior que os projetados.

Quando se compara com a tabela anterior, o ano de 2018 é o que apresenta menor erro de projeção (3,45%), mas diferentemente dos outros anos comparados, a projeção em valores é maior que o realizado.

Esse resultado revela uma possível tendência do novo modelo de projeção de diminuir a diferença entre os resultados realizados e projetados, assim como também gera a preocupação das projeções de déficit serem superestimadas para os próximos anos. Mas somente conforme os resultados dos demais anos do novo modelo forem divulgadas será possível verificar esse hipótese.

TABELA 7- Comparativo do resultado e projetado para a Necessidade de Financiamento dos anos 2014- 2017 (Em Milhões R\$ e em % do PIB)

Exercício	Necessidade de Financiamento (Proj.)	Necessidade de Financiamento (Real)	Real/Proj.		N.Financiamento/ PIB (Proj.)	N.Financiamento/ PIB (Real.)	PIB (Proj.)	PIB (Real)
			Erro (R\$)	Erro (%)				
2014	30.465	56.698	26.233	86,11%	0,56%	1,03%	5.398.712	5.521.256
2015	51.167	87.891	36.724	71,77%	0,89%	1,49%	5.733.440	5.904.331
2016	81.065	149.734	68.669	84,71%	1,28%	2,39%	6.336.567	6.266.895
2017	167.629	182.450	14.821	8,84%	2,47%	2,78%	6.788.098	6.559.940

Fonte: Dados projetados obtidos nos anexos IV da LDO dos respectivos anos. Dados realizados obtidos dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) (2015-2019). Elaboração própria.

Outra análise pertinente sobre a acurácia das projeções é sobre a sustentabilidade dessas ao longo dos anos, ou seja, como vemos no gráfico 3 é a diferença do que foi projetado para o mesmo ano mas em anos (LDOS) diferentes.

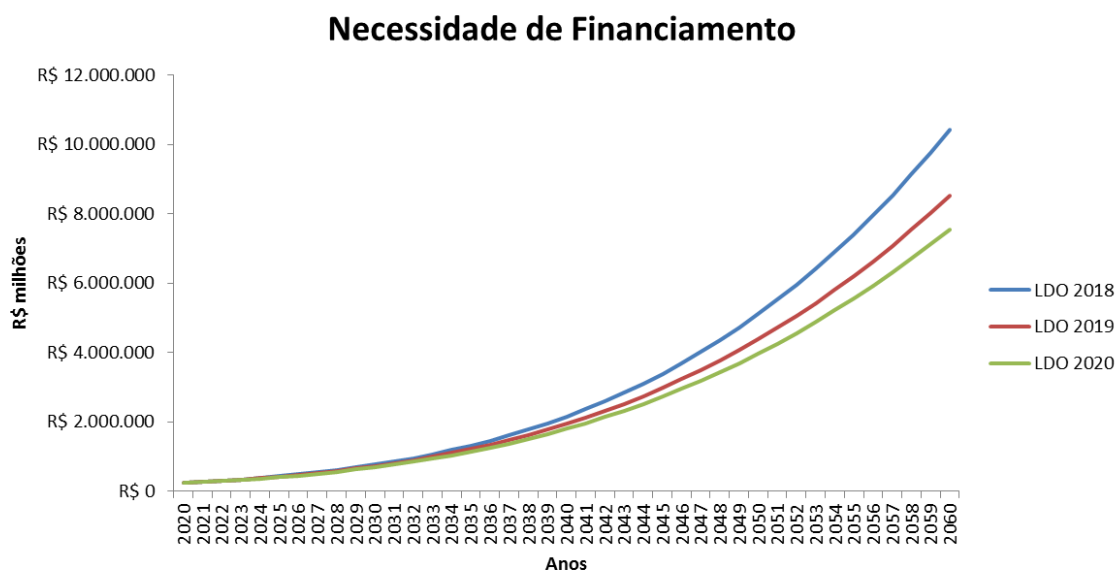
As LDOS publicadas que utilizam o novo modelo de projeção (2018-2020) têm em comum

a projeção para os anos 2020 ate 2060. No gráfico 3, vemos que a necessidade de financiamento foi decrescendo, de uma LDO para outra.

Comparando o valor de déficit projetado em 2017 (LDO 2018) com o mais atual de 2019 (LDO 2020). Verifica-se que as diferenças começam a ficar acentuadas a partir de 2046, ano em que a diferença já é de 20%. E chega ate 28% em 2060.

A LDO de 2018 projetou um déficit de 10.424.580 milhões para 2060, 2.878.164 milhões a mais do que o déficit de 7.546.416 que a LDO de 2020 projeta para o mesmo ano.

GRÁFICO 3- Comparativo dos valores projetados de Necessidade de Financiamento para o período (2020-2060) - LDOs 2018-2020



Fonte: Dados projetados obtidos nos anexos IV da LDO (2018-2020). Elaboração própria.

Grandes variações nas projeções de um ano para outro pode revelar a dificuldade do governo para elaborar previsões sustentáveis. De acordo com Puty et al. (2017), a

instabilidade das previsões é reveladora da distância entre a previsão e o resultado real, pois o erro da projeção no resultado em um ano impõe revisões e ajustes na calibragem do modelo para o próximo, sendo que no longo prazo os efeitos são potencializados.

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Os comentários específicos de análise dos erros para a receita, despesa e necessidade de financiamento já foram feitos na seção anterior.

Então, de maneira geral, o que observamos com a delimitação de erros é que as conclusões de autores anteriores que tomamos aqui como hipóteses para iniciar o comparativo, não foram totalmente confirmadas.

Isso ocorreu dado à limitação de somente um ano disponível para a análise de resultado do novo modelo. Mas mesmo para os anos projetados pelo modelo antigo, as hipóteses não ficaram muito evidentes. Assim, analisamos os maiores erros de projeção.

Para as receitas, o erro de projeção de 2018 foi, em porcentagem, o menor entre os erros dos anos analisados. O novo modelo trouxe a atualização sobre a estrutura de trabalho através da utilização de hipóteses de 2014 e 2015 da PNAD. Pois até o a LDO de 2017 utilizava-se valores constantes de 2009.

Podemos dizer que embora as variáveis de mercado de trabalho fiquem constantes a atualização da data da PNAD utilizada já reflete na maior aproximação entre o projeção e realizado.

Já nas análises da despesa, o novo modelo se mostra mais próximo de confirmar a hipótese de superestimação do que os anos anteriores, a projeção para 2018 é maior que a despesa realizada, só que em relação ao PIB o realizado foi maior que a taxa projetada.

Dado que a superestimação da despesa foi observada para o novo modelo há maiores chances de seguir essa tendência para os próximos anos. Pois a despesa é fortemente influenciada pela taxa de crescimento do salário mínimo e, conforme foi demonstrado, o modelo projeta que essa seja maior que a taxa de crescimento real do PIB.

A taxa de crescimento do PIB é projetada de forma decrescente ao longo dos anos chegando a 0,75% em 2060. Logo, coloca-se como um questionamento, a visão pessimista para a economia que é projetada na LDO de 2020, principalmente pelo fato de que a única variável citada no modelo que influencia essa taxa é a taxa de crescimento da massa salarial da população ocupada.

E por fim, as análises sobre a necessidade de financiamento revelou que o ano de 2018 apresentou o menor erro de projeção, mas que diferentemente dos outros anos comparados, a projeção em valores é maior que o realizado. Esse resultado revela uma possível tendência do novo modelo de projeção de diminuir o a diferença entre os resultados realizados e projetados, assim como também gera a preocupação das projeções de déficit serem superestimadas para os próximos anos.

Uma consideração importante sobre as interpretações feitas é que são hipóteses que somente poderão ser mais aprofundadas e efetivamente verificadas conforme os resultados dos demais anos do novo modelo forem divulgados.

6 CONCLUSÃO

No presente trabalho foi discutida a importância da delimitação de erros para projeções financeiras e atuariais do RGPS que servem de base para a proposta de reforma desse sistema.

Antes disso, contextualizamos o RGPS, suas principais mudanças ao longo dos anos até, os tópicos mais debatidos atualmente, destes se destacaram os polêmicos: forma de custeio e orçamento; e financiamento de benefícios assistenciais.

De acordo com o que foi apresentado, concluímos que há consenso quando se refere ao financiamento da assistência social. Ou seja, diferentes grupos concordaram que os benefícios assistenciais não deveriam ser financiados por recursos provenientes da folha de pagamentos, diferentemente dos recursos previdenciários.

O que não encontra consenso é a questão da definição se a previdência deve ser financiada apenas pelos recursos arrecadados em folha de pagamentos ou também por outras receitas que integram o orçamento da Seguridade Social, como definido no artigo 195 da Constituição Federal. Esta divergência é o que leva à discussão a respeito do cálculo do déficit. E, também, às afirmações de que as contas seriam superavitárias se todas as receitas de fontes destinadas para o orçamento da seguridade social fossem utilizadas.

Em relação ao que foi revelado sobre a PEC 6 de 2019, vimos que destacam-se as críticas sobre a exigência de idade mínima com regra automática de elevação. E exigência mínima e 20 anos de tempo de contribuição, que ainda não dão o direito de receber integralmente o benefício, para isso seriam necessários 40 anos de contribuição.

E não podemos deixar de mencionar a proposta da privatização da previdência. Apesar de que do ponto de vista financeiro no longo prazo possa garantir equilíbrio atuarial, a substituição de um regime de repartição com benefícios definidos por regime de

capitalização na modalidade de contribuição definida transfere o risco econômico do Estado para o segurado.

Diante de tudo que foi exposto sobre as tendências demográficas e como justificam a necessidade de reforma podemos citar que a tendência é que ocorra uma expansão na quantidade de benefícios (despesas) e com duração média maior, que precisará ser sustentada com uma razão de dependência (contribuintes/ beneficiários) mais frágil.

Dessa forma, também vimos que o Brasil está enfrentando problema semelhante ao de nações desenvolvidas e demograficamente mais maduras, que com o envelhecimento da população estão procurando maneiras de aumentar a idade média de aposentadoria estimulando que a que a aposentadoria seja postergada na medida do aumento da expectativa de vida para assim minimizar os desequilíbrios nas contas públicas e manter a sustentabilidade do sistema.

Voltando ao assunto das projeções, foi feito um estudo sobre o novo modelo utilizado, descrevemos suas principais fórmulas de cálculo e hipóteses. As considerações gerais feitas foram em relação à necessidade de revisar os modelos, eles podem necessitar incorporar elementos e premissas que não foram previstas anteriormente; e que a instabilidade das previsões é reveladora da distância entre a previsão e o resultado real, pois o erro da projeção no resultado em um ano impõe revisões e ajustes na calibragem do modelo para o próximo, sendo que no longo prazo os efeitos são potencializados.

De forma mais específica, para a delimitação de erros comparamos as projeções de receita, despesa e necessidade de financiamento com seus realizados para últimos 5 anos, como resultado dessa análise vimos os erros no curto prazo e buscamos interpreta-los e identificar possíveis causas.

Em síntese, parte considerável das falhas de projeção do modelo atuarial do governo federal vem do tratamento dado às variáveis do mercado de trabalho; ao considerar como constantes algumas das variáveis fundamentais do mercado de trabalho, o modelo atuarial do governo federal ignora as profundas mudanças no período recente. As receitas que dependem dessas variáveis ficam reféns dos aspectos demográficos. Torna-se essencialmente um modelo de dominância demográfica, já que as despesas, também são fortemente impactadas pela demografia.

Logo, isso pode gerar as hipóteses investigadas de que as receitas são fortemente subestimadas e que as despesas são superestimadas. E erros significativos já no curto prazo tornam os de longo prazo ainda menos confiáveis.

Dado que tivemos algumas restrições, em relação à quantidade de anos de análise para o novo modelo, recomenda-se confirmação das tendências verificadas nos resultados com análises para os próximos anos, conforme os realizados destes forem sendo divulgados.

Pois, o debate em torno dessas projeções é algo saudável do ponto de vista das políticas previdenciárias, ele deve se manter consistente a fim de garantir a estabilidade e confiabilidade do RGPS e extensão da cobertura por ele oferecida aos trabalhadores brasileiros para os de riscos sociais a que estão sujeitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. Seguridade social. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1272, 25 dez. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9311>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Previdência Social: Reflexões e Desafios. Brasília: MPS, 2009. 232 p. – (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.)

BRASIL. DECRETO Nº 6.019 DE 22 DE JANEIRO DE 2007 – DOU de 22 de janeiro de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 22 de janeiro de 2007; 186o da Independência e 119o da República.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 6, de 20 de fevereiro de 2019.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, 20 fev. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filena me=PEC+6/2019. Acesso em: 5 maio 2019.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL nº 20, de 15 de dezembro de 1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF, 15 dez. 1998.

BEPS – BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Janeiro 2019. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/03/beps19.01c.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

BEPS – BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Janeiro 2018. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/03/Beps18.01.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

BEPS – BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Dezembro 2018. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/beps18.12.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

BEPS – BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Janeiro 2017. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2017/03/beps17.01.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

BEPS – BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Janeiro 2016. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/Beps012016_Final.pdf. Acesso em: 27 maio 2019.

BEPS – BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Agosto 2015. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2015/11/PDFBeps082015_Final.pdf. Acesso em: 27 maio 2019.

COSTANZI, Rogério Nagamine ; ANSILIERO, Graziela. IMPACTO FISCAL DA DEMOGRAFIA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Texto para discussão IPEA**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2291a.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

COSTANZI , Rogério Nagamine; SIDONE, Otávio José Guerci. Reforma da Previdência: Contas Nacionais. **Nota Técnica IPEA**, [S. l.], março 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34617. Acesso em: 19 maio 2019.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade social : redefinindo o alcance da cidadania. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Previdência Social**. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4347>. Acesso em: 7 abr. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). PEC 06/2019: a desconstrução da Seguridade Social. **Nota Técnica**, [S. l.], Março 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec203Previdencia.html>. Acesso em: 5 maio 2019.

FAGNANI, Eduardo. O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas. **Texto para Discussão -Unicamp. IE**, Campinas, 2017. Disponível em: <https://www8.eco.unicamp.br/Publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 14 abr. 2019.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. Reforma da previdência e regime complementar. **Revista de Economia Política vol.37 no.3**, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v37n3/1809-4538-rep-37-03-615.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2019.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, Anexo IV (Metas Fiscais) IV.5 – Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2018/proposta/anexoIV_6.pdf. Acesso em: 27 maio 2019.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, Anexo IV (Metas Fiscais) IV.5 – Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2019/proposta/CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, Anexo IV (Metas Fiscais) IV.5 – Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/PLDO-2020-anexo-iv-5-projecoes-atuariais-do-rgps.pdf>. Acesso em: 19 maio 2019.

LOPEZ, Felix Garcia. Fórum Nacional da Previdência Social: Consensos e Divergências. **Texto para discussão IPEA**, Brasília, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4745. Acesso em: 7 abr. 2019.

PUTY, C. A. C. B.; FRANCÊS, C. R. L.; GENTIL, D. L.; SILVA, M. S.; SILVA, C. P. A.; CARVALHO, S. V.; O Novo modelo atuarial do governo federal para o RGPS: As inconstâncias permanecem. 2017 b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/b87ea4cf-09ef-4e2d-8388-55a93f5a63e5>. Acesso em: 19 maio 2019.

Puty, C. e Gentil, D. (org.) (2017). “A previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro”. Brasília, ANFIP, Fundação ANFIP, DIEESE e Plataforma Política Social. Disponível em:

<https://www.anfip.org.br/publicacoes/a-previdencia-social-em-2060-as-inconsistencias-do-modelo-de-projecao-atuarial-do-governo-brasileiro/>. Acesso em: 19 maio 2019.

RANGEL, Leonardo Alves *et al.* Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Previdência social**. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4348>. Acesso em: 7 abr. 2019.

SCHWARZER, Helmut; PEREIRA, Eduardo da Silva; PAIVA, Luis Henrique. PROJEÇÕES DE LONGO PRAZO PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – O DEBATE NO FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Texto para discussão IPEA - SÉRIE SEGURIDADE SOCIAL**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2664>. Acesso em: 7 abr. 2019.

SENADO FEDERAL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**. Brasília DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>. Acesso em: 19 maio 2019.