

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA

RODRIGO LEITE CRUZ

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL NA DÉCADA DE 2010: HÁ
NECESSIDADE DE REFORMA?**

SÃO LUIS – MA

2019

RODRIGO LEITE CRUZ

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL NA DÉCADA DE 2010: HÁ
NECESSIDADE DE REFORMA?**

Monografia na área de Previdência Social
apresentada como requisito à obtenção do
título de bacharel em Ciências Econômicas
pela Universidade Federal do Maranhão.
Orientador: Prof. Dr. Alan Vasconcelos
Santos.

SÃO LUIS – MA
2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Cruz, Rodrigo Leite.

A Previdência Social do Brasil na década de 2010 : há
necessidade de reforma / Rodrigo Leite Cruz. - 2019.
68 f.

Orientador(a): Alan Vasconcelos Santos.

Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas,
Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2019.

1. Capitalização. 2. Déficit. 3. Previdência Social.
4. Regimes Previdenciários. 5. Seguridade Social. I.
Santos, Alan Vasconcelos. II. Título.

Dedico esse trabalho à minha
família, que é o que eu tenho de
mais importante na vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, meu pai, meus irmãos e à minha namorada, Thaís, por toda a força e o apoio durante o processo de construção desse trabalho, desde a elaboração do projeto, me ajudando a superar as mais difíceis intempéries dos últimos meses.

Aos meus amigos que participaram do processo, em especial ao João Carlos, que me deu apoio incondicional na construção do trabalho, bem como durante o curso de Ciências Econômicas.

Aos professores acompanharam minha trajetória no decorrer do curso de Ciências Econômicas, principalmente meu orientador, o professor Doutor Alan Vasconcelos Santos, que por tantas vezes me ouviu e aconselhou.

Aos meus colegas de trabalho, Marlene e Gil Max, que tanto me deram suporte ao longo deste trabalho.

Agradeço também aos demais que participaram de alguma forma da construção do trabalho, seja com debates acalorados, que me revigoravam e me instigavam a estudar mais sobre o tema.

RESUMO

Este trabalho é uma investigação acerca da Previdência Social brasileira, e com ele buscou-se compreender a evolução do sistema previdenciário do Brasil, até a alcançar o estado deficitário no qual se encontra, estudando as diversas mutações a ele aplicadas ao longo de sua existência, a partir de sua gênese, na década de 1920, alcançando a Constituição de 1988 e suas reformas posteriores na área previdenciária. Utilizou-se de relatórios de órgãos públicos como base de dados para análise do contexto do *déficit* do sistema de Seguridade Social, a fim de expor os principais posicionamentos sobre a questão. O *déficit* é consenso atualmente, independentemente do método de cálculo utilizado na construção do resultado da Seguridade Social, restando apenas a explorar as alternativas de como superá-lo. Desta forma, o regime previdenciário de capitalização é apresentado como uma alternativa no início do ano de 2019 pelo Ministro da Economia do Brasil, portanto, sendo o modelo analisado ao final do presente trabalho. A partir dos pontos analisados, chegou-se a conclusão de que a transição com menos impactos macroeconômicos negativos seria a financiada por aumento de impostos, com uma capitalização parcial da Previdência Social, garantindo benefício base ao assegurado através do regime de repartição, com complemento do benefício por capitalização.

Palavras-chave: Regimes Previdenciários. Previdência Social. Seguridade Social. Déficit. Capitalização.

ABSTRACT

This work is an investigation about the Brazilian Social Welfare, and with it it was sought to understand the evolution of the Brazilian social security system, until reaching the deficit state in which it is, studying the several mutations applied to it throughout its existence, from its genesis in the 1920s, reaching the Constitution of 1988 and its subsequent reforms in the social security area. We used reports from public agencies as a database to analyze the context of the deficit of the Social Security system, in order to present the main positions on the issue. The deficit is currently a consensus, regardless of the method of calculation used in the construction of the Social Security result, leaving only to explore the alternatives of how to overcome it. Thus, the capitalization pension scheme is presented as an alternative at the beginning of 2019 by the Brazilian Minister of Economy, therefore, the model being analyzed at the end of the present study. From the analyzed points, the conclusion was reached that the transition with less negative macroeconomic impacts would be financed by tax increases, with a partial capitalization of Social Security, guaranteeing a base benefit to the assured through the distribution system, complementing the benefit ratio by capitalization.

Keywords: Social Security Scheme. Social Welfare. Social Security. Deficit. Capitalization.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	35
TABELA 2 - RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	37
TABELA 3 - RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS CÁLCULOS DO GOVERNO	42
TABELA 4 - PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	43
TABELA 5 - RESULTADO APRESENTADO PARA A SEGURIDADE APÓS REDUÇÃO DAS RECEITAS E ACRÉSCIMOS DE PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL INCLUÍDAS PELO GOVERNO	44

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	34
GRÁFICO 2 - RECEITAS X DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL	45

LISTA DE SIGLAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BD – Benefício Definido

BDNES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CD – Contribuição Definida

CF – Constituição Federal

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EPU - Encargos Públicos da União

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FSE – Fundo Social de Emergência

IAPAS – Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social

IAPS – Institutos de Aposentadorias e Pensões

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	PERSPECTIVAS TEÓRICAS	13
2.1.	JUSTIFICATIVAS PARA EXISTÊNCIA DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS	14
2.1.1.	TEORIAS NORMATIVAS	14
2.1.2.	TEORIAS POSITIVAS	18
3.	A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	20
3.1.	A HISTÓRIA DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO	20
3.2.	A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	26
4.	O DEBATE SOBRE O DÉFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL	34
4.1.	O POSICIONAMENTO OFICIAL DO GOVERNO FEDERAL	34
4.2.	O POSICIONAMENTO DA ANFIP	39
5.	A NECESSIDADE DE REFORMA AO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO	48
5.1.	A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 06/2019	48
5.2.	OS DESAFIOS DA TRANSIÇÃO PARA REGIME PREVIDENCIÁRIO DE CAPITALIZAÇÃO	50
6.	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS	57
	ANEXO 1 - LEI ELOY CHAVES (DECRETO Nº 4.682, DE 24/01/1923)	59
	ANEXO 2 - RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	67
	ANEXO 3 - DESPESAS E RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	68

1. INTRODUÇÃO

Com a questão previdenciária em voga ao final da década de 2010 em decorrência do déficit do sistema securitário brasileiro, o tema tornou-se, de forma generalizada, alvo de debates em todos os âmbitos da sociedade brasileira. Desta forma, o presente trabalho se preocupa em demonstrar a trajetória previdenciária do Brasil, bem como explanar os possíveis rumos para um possível sistema capitalizado de Previdência Social.

O objetivo deste trabalho é observar os dois principais argumentos acerca da estrutura deficitária do sistema previdenciário brasileiro, observando também a construção da Previdência Social do Brasil ao longo do tempo, inferindo sobre a possibilidade de transição do regime de repartição para o de capitalização.

Este trabalho tem o propósito descritivo, analisando os fenômenos ao redor da questão previdenciária brasileira, desde aspectos teóricos e históricos aos métodos nos quais os cálculos previdenciários se baseiam, a depender da corrente defendida. Para entender o déficit, a pesquisa foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e análise de relatórios emitidos ou solicitador pelo setor público brasileiro.

A seção 2 é a responsável pelo arcabouço teórico, ao demonstrar as classificações dos sistemas de seguridade de forma geral, assim como explicita também o motivo de existência dos sistemas previdenciários, e expõe o motivo de seus tamanhos.

Na parte seguinte, na seção 3, dá-se o histórico da Previdência Social brasileira, iniciando nas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) das empresas do ramo ferroviário, sua posterior expansão para outros ramos empresariais, a passagem de controle do sistema previdenciário do setor privado para o estatal, a criação do conceito de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, e as reformas que a seguiram.

O debate acerca do atual estado deficitário das contas da seguridade se dará na seção 4, a qual irá expor os argumentos do Governo Federal e da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) em suas posições destoantes sobre a metodologia de cálculo do resultado da Seguridade Social.

Por fim, a análise da possibilidade de transição do regime de repartição para o de capitalização, será feita na seção 5, mostrando os pontos principais do que foi proposto através da PEC 06/2019, e fazendo investigação dos pontos de desafio para o estabelecimento do novo regime a partir de sua transição.

2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Para entender como funcionam os sistemas de Previdência Social há primeiramente de se considerar sua forma e sua origem, podendo ser, assim, classificadas em seis categorias, divididas em três grupos, as quais são: 1) Contribuição Definida ou por Benefício Definido, 2) Capitalizado ou de Repartição, e 3) sistemas atuarialmente justos ou não. (FERREIRA, 2007).

A primeira das classificações, Contribuição Definida e Benefício Definido, diz respeito ao valor do benefício a ser recebido pelo indivíduo durante o período de aposentadoria.

Sistemas previdenciários podem ser classificados, primeiro, como de contribuição definida (CD) ou de benefício definido (BD). Um sistema de BD é tal que o benefício é uma função do histórico salarial do trabalhador. Num sistema CD, por sua vez, o benefício é função do valor dos ativos acumulados até o momento de aposentadoria. (FERREIRA, 2007, p. 65).

Já quando se fala de sistemas previdenciários de Repartição ou Capitalização, refere-se aos fundos aos quais as contribuições são adicionadas; se custeiam a Previdência dos aposentados presentes, ou se são individuais no qual o trabalhador obterá seu benefício quando de sua aposentadoria.

No sistema de Repartição, há uma relação de solidariedade, na qual os indivíduos ativos no mercado de trabalho custeiam os benefícios dos atuais aposentados. Desta forma, os benefícios dos trabalhadores ativos terão como fonte, no período de suas aposentadorias, a contribuições dos indivíduos ativos no mercado de trabalho neste período futuro, caracterizando uma responsabilidade de cooperação intergeracional. A Capitalização funciona de forma contrária: cada indivíduo contribui ao longo de sua vida laboral para um fundo de rendimento próprio, do qual serão obtidos seus benefícios previdenciários.

[...] em um sistema de repartição os benefícios dos aposentados são exclusivamente financiados pelas contribuições dos trabalhadores atuais, ou seja, a geração “jovem” paga contribuições que custeiam os benefícios da geração “velha”. Em um sistema capitalizado, os benefícios são financiados pelo retorno de fundo de pensão previamente acumulado. (FERREIRA, 2007, p. 66).

A última forma de caracterizar os sistemas previdenciários os divide quanto a sua distribuição de risco entre Estado e indivíduo, sendo considerados os sistemas mais atuarialmente justos os que repassam em benefício valores mais aproximados aos contribuídos ao longo do período laboral do indivíduo. Aqui entram a eficiência da função redistributiva de renda e de riscos.

[...] Maiores repartições de riscos levam geralmente a maiores distorções no mercado de trabalho e no capital, e potencialmente a possibilidade de desequilíbrios fiscais ou fortes (e indesejáveis) transferências intergeracionais. Sistemas atuarialmente mais justos transferem o risco do Estado (e, por conseguinte, da sociedade como um todo) para o aposentado e são menos redistributivos. Ou seja, o velho dilema entre eficiência e redistribuição (de renda e de riscos) está mais presente do que nunca quando o assunto é previdência. (FERREIRA, 2007, p. 66).

As escolhas de alinhamento entre as classificações observadas acima trazem aos sistemas previdenciários características próprias, e seus custos sociais, sejam eles riscos mais elevados de manter a subsistência por parte de cada indivíduo, ou riscos de solvência do Estado ao prover os benefícios.

2.1. JUSTIFICATIVAS PARA EXISTÊNCIA DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

Para explicitar os motivos de existência dos sistemas de Previdência Social há dois tipos de teorias: a Normativa e a Positiva. A primeira tem como foco explicar especificamente a razão de existência dos sistemas previdenciários; enquanto a segunda busca explicar o tamanho de tais sistemas, e a razão pela qual a redistribuição é tão almejada ao se utilizar deles.

2.1.1. TEORIAS NORMATIVAS

Esse ramo teórico divide em três categorias as justificativas para existência dos sistemas previdenciários, sendo eles: 1) os governos serem

paternalistas e benevolentes; 2) os governos, além de benevolentes, buscam corrigir as imperfeições inerentes ao mercado; e, por último, 3) os sistemas previdenciários existem não pelo fato de os governos serem benevolentes, mas como resultado de lutas de classe, por meio de pressão da sociedade. (FERREIRA, 2007).

Levando em conta o argumento de que os governos sejam, de fato, paternalistas, ao preverem a tendência dos indivíduos de sua nação não formarem poupança suficiente para assegurar futuras adversidades, os Estados tornam compulsória a poupança, no caso da Previdência social; assim como costumam direcionar o consumo de certos produtos, como o caso da redução de consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas, por exemplo.

Quais seriam as possíveis causas da falta de visão dos poupadores? Pessoas poderiam não dar peso suficiente para o futuro quando tomam decisões ou não ter informação necessária para julgar suas necessidades futuras ou simplesmente não saber investir em longo prazo, por desconhecimento das alternativas de investimento. No primeiro caso, poupadores são míopes, e um programa compulsório de contribuição definida, não necessariamente administrada pelo governo, resolveria o problema. No segundo e no terceiro caso, existiria alguma falha de mercado na produção de informações que impede indivíduos de tomarem otimamente suas decisões de consumo intertemporal e de alocação de portfólio. (FERREIRA, 2007, p. 70).

Inserese nesse contexto, também, a seleção adversa inerente às falhas do mercado de seguros previdenciários privados, os quais têm uma dificuldade de prover benefícios previdenciários a valores justos para toda a população de possíveis compradores. Isso se deve ao fato dos indivíduos de camadas sociais distintas possuírem expectativas de vida díspares, tornando os núcleos familiares pouco abastados menos propensos a receberem seus benefícios em grandeza semelhante ao que teria sido contribuído ao longo da vida do trabalhador.

Indivíduos que optam por comprar tal perpetuidade só o fazem se tiverem expectativa de sobrevida maior do que a média. A percepção da auto-seleção de compradores, pelos vendedores dos títulos, faz com que esses últimos ajustem para cima o preço da perpetuidade (ou o prêmio do seguro), restringindo adicionalmente o universo de pessoas que teriam expectativa

de sobrevivida que as fizesse aceitar tal bônus perpétuo. Em equilíbrio, sucessivas iterações entre vendedores e compradores levariam à extinção do mercado de anuidades. (FERREIRA, 2007, p.71).

Dessa forma, o indivíduo médio, com expectativa de vida geralmente não tão extensa, prefere, em caso de um sistema previdenciário compulsório, manter parte de sua renda voltada para o consumo presente ao invés de poupar para o momento de sua aposentadoria, haja vista que, provavelmente, disporá de período menor de sobrevivida para gozar de sua aposentadoria, se comparado a indivíduos de renda elevada. Assim, indivíduos que possuem maior renda disponível ao longo da vida dispõem de uma capacidade maior de poupar, o que os faz compradores de títulos de seguros contra vida longa¹. Tal fato corrobora com a longevidade de tais indivíduos, já que terão maior acesso conforto na aposentadoria. Essa análise vai ao encontro do argumento de que a seleção adversa não ocorre devido a falhas de mercado ou informação assimétrica, mas por conta de sistemas previdenciários excessivamente grandes. (FERREIRA, 2007).

Há, ainda, a questão do risco moral dos indivíduos se aposentarem antes de apresentar de fato necessidade, poupando menos durante a vida, e se assegurando de ter benefícios o mais cedo possível para lhes garantir um maior nível de conforto, por mais baixo que o benefício à altura em que o indivíduo se aposentasse. Como forma de reduzir os danos do risco moral, o Estado operaria no sentido de instituir um sistema de repartição que distribuísse o ônus por toda a sociedade, obrigando cada um a contribuir para o bem comum. Outra opção seria o governo instituir um sistema por contribuição definida, o que limitaria o benefício do indivíduo ao se aposentar, levando em conta apenas o que ele contribuísse ao longo da vida; dessa forma, o ônus ficaria apenas por conta dele próprio. (FERREIRA, 2007).

Ainda com relação aos incentivos à aposentadoria precoce, tem-se de levar em conta o argumento de que indivíduos são incentivados a deixar seus postos de trabalho ao chegarem a determinadas idades para abrir vagas para as gerações mais recentes por conta da depreciação do capital humano; frequentemente relacionado a pouca familiaridade com novas tecnologias. Ao

¹ Ferreira (2007) se refere dessa forma aos mercado previdenciário privado.

se depararem com esse cenário hipotético, tanto o setor privado quanto o público incentivariam a substituição supracitada nos postos de trabalho, em busca de aumento de produtividade.

[...] há evidência de que programas de previdência realmente incentivam a saída da força de trabalho, embora ainda existam controvérsias a esse respeito. Contudo, o mero incentivo à aposentadoria precoce que teria justificado o nascimento de tais programas de previdência baseados em benefício definido não é suficiente para explicar a magnitude de tais programas. (FERREIRA, 2007).

Como forma de explicar a existência dos sistemas previdenciários, pode-se citar ainda o contrato intergeracional inerente ao sistema de previdência por repartição. Ferreira (2007) questiona o altruísmo, tanto dos pais quanto dos filhos, com relação a tal contrato; no qual os pais investiriam nos filhos de forma altruísta ao contribuírem em seu capital humano ao longo de suas vidas estudantis, e os filhos retribuiriam durante seu período ativo no mercado de trabalho com a aposentadoria das gerações anteriores.

Os sistemas de previdência por repartição atuam na falta desse altruísmo garantindo de forma compulsória o contrato intergeracional: os pais contribuindo para a formação de capital humano dos filhos, e os filhos, enquanto trabalhadores, contribuindo para os fundos previdenciários dos atuais aposentados.

[...] O governo funciona como coordenador, regulador e centralizador desse contrato intergeracional implícito, de forma a reduzir custos de transação. Soluções adequadas podem ser encontradas tanto através da implementação de um sistema de contas individuais nocionais (que pague ao velho a rentabilidade de capital humano do jovem) quanto por um sistema de repartição BD. (FERREIRA, 2007, p.73).

As teorias normativas, embasadas com os argumentos apresentados, servem ao propósito de apresentar uma noção do motivo da existência dos sistemas previdenciários; mas peca ao explicar o tamanho de tais sistemas. Passar-se-á, agora, à observação desse outro ramo das teorias previdenciárias.

2.1.2. TEORIAS POSITIVAS

O início do debate acerca do tamanho dos sistemas previdenciários se dá com a sua função de instrumento de redistribuição de renda, através da busca por reduzir a falta de equidade financeira intrageracional e intergeracional. Os conflitos intergeracionais ocorrem dentre diferentes gerações, das mais recentes às anteriores; já os conflitos intrageracionais ocorrem dentro de uma mesma geração, entre mulheres e homens, ricos e pobres, entre pessoas empregadas e desempregadas, dentre outras camadas e grupos sociais os quais possuem características e lutas distintas.

[...] Conflitos distributivos podem ser categorizados em intrageracionais e intergeracionais. Conflitos intrageracionais existem dentro de uma mesma geração, entre homens e mulheres, pobres e ricos, pessoas saudáveis e pessoas doentes, pessoas que trabalham e pessoas que não trabalham, pessoas que poupam e pessoas que não poupam etc. Conflitos distributivos intergeracionais são entre jovens, velhos e pessoas ainda não nascidas, que disputam um pool de recursos presentes e futuros. (FERREIRA, 2007, p.74).

A Previdência Social, assim, exerce importante papel na redistribuição de renda, tendo êxito em reduzir a desigualdade de renda, mesmo que não necessariamente com o volume desejável, ou suficiente em todas as nações.

A sociedade, através de mecanismos de escolha pública, define o grau e a forma pela qual a redistribuição de recursos ocorre. De modo geral, o volume de transferências cresceu substancialmente ao longo do século XX, e despesas previdenciárias são parte essencial dessa história. [...] (FERREIRA, 2007, p.74).

Há ainda a interpretação de que a expansão do sufrágio, englobando os votos de mulheres e das camadas menos abastadas nas eleições, deram o peso necessário sobre a escolha de presidentes mais tendenciosos a terem suas gestões mais voltadas às pautas redistributivas, que tendam a proteger mais o seu eleitorado. (MELTZER; RICHARD, 1981 *apud* FERREIRA, 2007). Esse argumento se insere à corrente que afirma que os sistemas

previdenciários são, de fato, direitos conquistados; que são fruto da luta de classes.

Corroborando com o argumento da luta de classes ainda se pode citar a existência de *lobby*. Essa prática implica na formação de grupos que influenciam com maior peso em questões de seu maior interesse, tal como a Previdência Social. Essa linha argumentativa segue o raciocínio de que idosos são mais elásticos a benefícios previdenciários do que qualquer outro grupo é elástico a quaisquer outras pautas. A população idosa, assim, se sentiria mais facilmente compelida a organizar *lobbys* em prol da questão previdenciária, em comparação ao restante da sociedade. (FERREIRA, 2007).

3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

3.1. A HISTÓRIA DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO

O sistema previdenciário brasileiro já possuía embriões na Época do Império, mas sua origem genuína foi na década de 1920, com a Lei Eloy Chaves, de 1923. A partir daí, o país passou a dispor de base legal a qual se sustentasse uma estrutura previdenciária, que iniciou com a intenção de amparar especificamente trabalhadores de empresas ferroviárias em seus períodos de inatividade, utilizando-se das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), regulamentadas pela lei supracitada (Anexo 1). De início, o processo era caracterizado por a vinculação dos assegurados se dar através das empresas, além de serem poucos os assegurados, já que englobava apenas os trabalhadores do ramo ferroviário, e modéstia financeira dos benefícios. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016).

A gênese da previdência social brasileira, no entanto, estava longe de apresentar o caráter de universalidade existente hoje por abranger apenas a categoria dos trabalhadores ferroviários. Seu caráter social de redistribuição de renda era inexistente, e tampouco se podia falar do aspecto paternalista do Estado, ao tentar prover maior segurança financeira a seus indivíduos, já que os fundos de pensão eram de natureza privada.

[...] O Estado, então, não cria ele próprio a caixa de aposentadoria, mas determina que as empresas ferroviárias se submetam a esse imperativo legal, forçando-as a criar sua própria caixa, nos termos delineados pela Lei Eloy Chaves; não há um sistema estatal de previdência dos ferroviários, mas tão somente a obrigação de criação por parte das empresas do respectivo setor. (SEGURA, 2017, p. 88).

[...] a benevolência com que o projeto de Eloy Chaves foi recebido no Parlamento, bem como a rapidez de sua tramitação só fazem sentido se entendermos que essas caixas de aposentadoria e pensões foram concebidas como instituições de natureza privada, destinadas a uma específica categoria profissional “merecedora” de tal benesse. Não havia, naquele momento, disposição ou intenção de se criar um sistema de previdência social para os trabalhadores brasileiros, mas tão somente contemplar um setor vital para a economia do

país, concedendo-lhe benefícios a serem financiados pelo setor privado. (SEGURA, 2017, p.89).

Nesse sentido, sistema recém-criado fugia do que era tendência no restante do mundo com relação aos sistemas previdenciários, na qual o Estado criava o sistema, e se encarregava de mantê-lo. No Brasil, o Estado determinava a criação dos fundos previdenciários, mas não os assumia; deixando-os a cargo do setor privado, estando sujeito apenas à fiscalização do Estado. (SEGURA, 2017). Esse cenário foi se modificando à medida que as caixas de aposentadoria e pensões foram se expandindo para empresas de outros setores, mostrando uma clara evolução do sistema previdenciário, dando passos em direção à universalidade. Outras ao vislumbrarem as possibilidades da Lei Eloy Chaves, outras categorias de trabalhadores buscaram o mesmo tipo de proteção, provocando uma expansão a técnica protetiva ao longo do país. (IBRAHIM, 2015).

[...]. No rastro dos ferroviários, nos 15 anos posteriores foram criadas as CAPs semelhantes por parte dos portuários (1926); dos serviços telegráficos e radiotelegráficos (1930); de força, luz e bondes (1930); dos demais serviços públicos explorados ou concedidos pelo poder público (1931) etc. Em 1937, havia 183 instaladas no Brasil. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016, p. 296).

É nos anos 1930, após a entrada de Getúlio Vargas no Governo, no qual o contexto social no Brasil se modificava, com o fortalecimento de movimentos sindicais e aumento da demanda por direitos sociais. A partir de então, se constituiu uma tendência de vinculação dos filiados à previdência social por categorias profissionais, e não mais por empresas. Diante desse cenário, surgiram instituições de dimensões mais amplas, e mais poderosas financeiramente. O Estado passou a assumir essas instituições, de forma contrária à forma como a Previdência Social se constituiu no primeiro momento, surgindo assim os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016). O sistema previdenciário brasileiro foi se moldando de acordo com o avanço das lutas sociais, através das greves e reivindicações de direito; as quais clamavam por um Estado com políticas mais

intervencionistas, dados os receios gerados pela, ainda recente, crise de 1929 e pela Revolução de 1930².

A Constituição de 1934 teve o mérito de promover a transição da clássica declaração de direitos individuais de cunho liberal das constituições anteriores para uma proposta social de cunho intervencionista. Ela estabeleceu uma correlação entre os aspectos trabalhista, assistencial e previdenciário. Instituiu a previdência, a ser implementada com contribuição tripartida da União, do empregador e do empregado, em partes iguais, para atender a velhice, a invalidez, a maternidade e os acidentes do trabalho ou de morte. (GENTIL, 2006, p. 100).

Essa transição no sistema incluiu assegurar doenças, invalidez, velhice e morte, com regime de repartição simples, como já foi mencionado. A separação dos trabalhadores assegurados por profissão, e não mais por empresa retirou um pouco de sua capacidade de organização com relação às reivindicações de suas demandas, ao passo que também lhes providenciou mais segurança quando na época de suas aposentadorias. A mudança para um sistema de repartição assegurou aos empresários a socialização de seus gastos. Por esses, entre outros motivos, a modificação do sistema previdenciário do Brasil se demonstrou, à época, uma importante ferramenta de política ao governo brasileiro, que conseguiu melhor publicidade, além de capacidade de dialogar com os agentes econômicos de qualquer tipo. (GENTIL, 2006).

Por volta de 1940 avançou-se na tentativa de unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, por conta da grande heterogeneidade existente no sistema devido a alguns possuírem mais poder financeiro em relação a outros. Assim tentou-se criar o Instituto de Serviços Sociais do Brasil, mas a iniciativa foi infrutífera, embora em 1946 tenha se iniciado a tramitação do que viria a ser a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016).

A unificação do sistema de previdência social brasileiro só se iniciou, de fato, com a Constituição de 1946, a qual foi a primeira a utilizar o termo

² A Revolução de 1930 deu fim à chamada Velha República, marcada pela política do café com leite, impedindo a posse de Júlio Prestes, e estabelecendo como presidente provisório Getúlio Vargas. Após a Revolução de 1930, com o início do governo de Getúlio Vargas, tem-se ampla reformulação dos regimes previdenciário e trabalhista. Merece destaque, neste período, a criação do Ministério do Trabalho, cujo primeiro ministro foi Lindolfo Collor.

Previdência Social. Sob o amparo dela, na forma da Lei nº 3.807 de 26/08/1960, se unificou toda a legislação securitária, formando-se, assim, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Ao compilar a legislação securitária em uma só fonte, e submeter todos os institutos àquele mesmo grupo de regras, a unificação dos IAPs se tornaria sensivelmente mais facilitada. (IBRAHIM, 2015).

[...] é importante observar que os IAPs somente foram unificados em 1966, por meio do Decreto-Lei nº 72, de 21/11/1966. A resistência à unificação era grande por parte das entidades envolvidas, pois havia o medo da perda de direitos e do enfraquecimento da proteção. (IBRAHIM, 2015, p.59).

Com a unificação factual em 1966 o Brasil observou sua maior reforma previdenciária, com objetivo de racionalizar sua gestão. Sob forma fragmentada a estrutura previdenciária brasileira tinha custos mais elevados, redundância de trabalho aplicado pelos institutos, disparidade entre níveis qualitativos e quantitativos de proteção social ofertado aos assegurados, além de dificuldades na transição de um indivíduo esquema securitário para o outro, quando na ocasião de uma mudança de profissão, por exemplo. (GENTIL, 2006).

[...] Com a aprovação de lei, a cobertura previdenciária foi estendida aos empregadores e autônomos em geral. A efetivação dessa uniformização, porém, só veio a deslanchar depois de 1966, quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1967, o INPS foi finalmente instalado, unificando em uma mesma estrutura seis IAPs. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016).

Nos anos que seguiram, no fim da década de 1960 e início da de 1970, a tendência que se criou foi a de expandir o rol de assegurados da previdência brasileira, passando a alcançar os trabalhadores rurais e empregados domésticos. O que não se observou, no entanto, foi o desenvolvimento em direção às camadas mais pobres da sociedade, constituída de pessoas que não possuíam capacidade de contribuir com os fundos previdenciários.

Avanços na legislação foram ocorrendo logo depois. São de grande importância: 1) a criação do Programa de Integração

Social (PIS), em 1970; 2) a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), em 1971, com execução a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), incluindo os trabalhadores rurais na previdência – com um plano de benefícios muito inferior, pois a aposentadoria correspondia, então, a 50% do salário mínimo – e estabelecendo uma solidariedade formal entre a área urbana e rural através do custeio dos benefícios – uma vez que não havia contribuição direta; 3) a inclusão dos empregados domésticos, com a Lei nº 5.859, de 1972; e, 4) a inclusão dos trabalhadores autônomos, com a Lei nº 5.890, de 1973.³³ Em 1974, os idosos pobres, de mais de 70 anos foram contemplados com uma renda mensal vitalícia de um salário mínimo. Permanecia, entretanto, a exclusão das camadas mais pobres da população que não contribuem para a previdência social e que ficam sem nenhum acesso a serviços médicos, consolidando-se a desigualdade. (GENTIL, 2006, p.106).

Àquela época a Previdência Social não possuía ainda força o suficiente para ter uma política de governo amplamente desenvolvida e prioritária, principalmente por ser um assunto incluso à pasta de trabalho e previdência, inserida no Ministério do Trabalho, no qual a agenda trabalhista possuía ampla prioridade. Em 1974 foi criado o Ministério de Previdência e Assistência Social, que surgiu com o desenvolvimento do conceito de Seguridade Social³, o qual agregava à Previdência, a Assistência Social e a Saúde. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016).

Houve, com a criação do ministério, uma reestruturação do sistema previdenciário; ocorrendo um desmembramento do INPS, o qual se dividiu em três órgãos: o próprio INPS, responsável por arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários e Assistenciais, o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) que recolhia e administrava os recursos do INPS, e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o qual administrava o sistema de saúde. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016). Aliados a esses órgãos, vários outros surgiram ao seu redor, de forma a complementar o restante das atividades demandadas para a organização da estrutura previdenciária a qual vinha se formando.

³ O TCU define em seu acórdão nº 1.295 de 2017 que “‘Previdência Social’ e ‘Seguridade Social’ são conceitos relacionados, mas que não se confundem, sendo a previdência apenas uma das três áreas que compõem a seguridade social. De acordo com o art. 194 da CF/88, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (TCU, 2017).

“Em 1974 ocorre a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPSA). O sistema foi unificado em 1977, com a Lei nº 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), objetivando integrar as funções de concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas e gestão administrativa, financeira e patrimonial da previdência e assistência social. Para o cumprimento dessa missão, foram criados o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS), a Central de Medicamentos (CEME), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Também foi extinto o FUNRURAL e o IPASE, transferindo-se para o INPS a responsabilidade de conceder e manter os benefícios dos trabalhadores rurais e dos servidores públicos.” (GENTIL, 2006, p. 107)

O que se observou em melhorias com relação à organização do sistema previdenciário brasileiro na década de 1970 não necessariamente se espelhou em todas as questões do sistema. Em decorrência da reestruturação do sistema previdenciário surgiram “vários dispositivos legais concederam anistia de débitos que resultaram em elevada renúncia de receita. A tendência ao déficit de caixa na previdência social foi assumindo proporções preocupantes.” (GENTIL, 2006, p. 108).

Aliados à anistia fiscal, ocorreram os choques da economia brasileira das décadas de 1970⁴ e 1980⁵, período turbulento para as finanças públicas brasileiras, levando em consideração o cenário de alta inflação atrelado a uma dívida externa de grandes extensões, ocasionada pela política fiscal expansionista do governo brasileiro àquela época.

A combinação de inflação e recessão, no início dos anos 1980, produziu desemprego e arrocho salarial, acarretando queda na massa salarial e, por consequência, forte redução da arrecadação previdenciária a ela atrelada. É preciso ressaltar que as fraudes, sonegação, uso indevido dos recursos da

⁴ O Brasil viveu na década de 1970, o que foi chamado de Milagre Econômico, durante o governo militar. Esse período foi marcado por um modelo de endividamento externo, o que gerou um alto grau de dependência externa do país. (HERMANN, 2011).

⁵ Durante a década de 1980 o Brasil sofreu diversos reajustes na tentativa de reduzir os déficits operacionais, o que não foi acompanhado pelos déficits nominais, já que os encargos financeiros da dívida externa cresciam, devido aos encargos dos juros internacionais elevados, além das correções monetária e cambiais. (HERMANN, 2011).

previdência social, planejamento precário, problemas administrativos graves e manipulação política da máquina previdenciária tiveram repercussões financeiras negativas sobre o sistema previdenciário, embora não equivalentes às aquelas causadas pela recessão. (GENTIL, 2006, p. 108).

Seguiu-se à conjuntura de alta inflação e alto grau de endividamento público, reduziu-se a qualidade dos serviços de assistência médica, e o sistema previdenciário caiu em uma situação de queda de eficiência, apresentando valores reduzidos em seus cofres, em decorrência do aumento da frequência de casos de sonegação, fraude e corrupção. (GENTIL, 2006).

Ao início dos anos de 1980 o Brasil entrou em um processo de transição do regime militar para o a Nova República, no qual se instalou um estado de alta demanda popular por pautas de interesse social. Ao chegar do governo de José Sarney (1985-1989), a Previdência Social figurava como pauta de extrema urgência, haja vista os resultados fiscais relativos ao sistema previdenciário, que possuíram um histórico recente deficitário.

O déficit financeiro da previdência social era o problema mais agudo e urgente. Não que o equilíbrio financeiro da previdência fosse um fim em si mesmo, mas transformou-se numa etapa essencial para a redução de graves injustiças acumuladas no período anterior. A esse respeito, o governo conseguiu atuar com agilidade, pois o exercício financeiro de 1985 foi encerrado sem déficit e, em 1986 e 1987, com a retomada do crescimento e a estabilidade (ainda que de curta duração), conquistada com o Plano Cruzado, a receita de contribuições se elevou em termos reais, o que gerou um significativo superávit e permitiu a acumulação de reservas. (GENTIL, 2006, p. 110).

Foi no governo Sarney que foi desenvolvida a constituição de 1988, o próximo passo de grande modificação no sistema previdenciário do Brasil.

3.2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

A trajetória da Previdência Social desde as CAPs até a reestruturação normativa que levou à elaboração da Constituição Federal de 1988 se caracteriza pela passagem de um sistema impulsionado e fiscalizado pelo setor público, mas de natureza completamente privada, para um sistema puxado

pela demanda popular por direitos sociais, de administração majoritariamente pública. Essa passagem registra a transição do sistema por capitalização para um de repartição simples, na qual a capitalização ainda existe, mas de forma complementar.

Sob a égide da, agora, Seguridade Social, pôde-se garantir à população brasileira uma proteção social propriamente dita. Tomando o princípio da universalidade como um dos princípios da legislação a qual rege a Seguridade Social brasileira, a proteção conseguiu alcançar desde o espaço urbano até o rural, com Estado, então, comprometido com o Estado de Bem-Estar Social. “A saúde e a assistência social passaram a ser direitos do cidadão e dever do Estado, e a previdência, ao misturar contribuição com financiamento estatal, ampliava sua cobertura de modo a incluir parcela da população até então não atendida pelo sistema.” (GENTIL, 2006, p. 114). O sistema passou a ser, então, quadripartite, com a contribuição financiada pelos trabalhadores, empregadores, Estado e aposentados.

A Constituição de 1988 tratou, pela primeira vez, da Seguridade Social, entendida esta como um conjunto de ações nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social. É a marca evidente do Estado de bem-estar social, criado pelo constituinte de 1988. (IBRAHIM, 2015, p.59).

O direito à aposentadoria, com a nova constituição, tanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto para servidores públicos, passou a ser concedido diante de três possibilidades: 1) por idade, aos 65 e 60 anos, respectivamente para homens e mulheres, porém com redução de cinco anos aos trabalhadores rurais; 2) por tempo de serviço, com 35 e 30 anos de serviço para homens e mulheres, com redução em cinco anos para professores; e 3) proporcional ao tempo de serviço, com 30 e 25 anos, para homens e mulheres respectivamente. A constituição de 1988 também passou a estender os benefícios aos trabalhadores rurais com valores não inferiores ao salário mínimo, assim como ao restante dos assegurados, com tais valores imbuídos de correção monetária, a fim de conservar-lhes o poder de compra. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016).

A Seguridade Social presente na Constituição brasileira de 1988 tinha como base e inspiração o modelo inerente à sociedade europeia, a qual havia

passado por um conturbado período de pós-guerra, e que havia absorvido uma visão econômica ampliada pelas políticas macroeconômicas Keynesianas. Um empecilho, porém, à aplicabilidade do texto constitucional relativo à seguridade, é que o momento de adoção no Brasil de tais diretrizes ia de encontro com o posicionamento de países mais desenvolvidos, nos quais tais políticas baseadas no Bem-Estar Social vinham sendo questionadas quanto à sua aplicabilidade e eficiência enquanto política de combate à pobreza, e devido ao aumento dos gastos públicos. (GENTIL, 2006)

Faltavam, na construção da seguridade social brasileira, um percurso histórico que tivesse produzido os mesmos efeitos socioeconômicos observados na sociedade europeia, bem como condições políticas favoráveis como foram as do pós-guerra, quando a bipolaridade, a ameaça do comunismo e o medo do fascismo sedimentaram um sólido caminho na direção do *welfare state*. Inexistiam, aqui, as bases políticas e ideológicas e os pactos sociais dos sistemas europeus avançados. Os fatores que contribuíram para a ampliação da proteção social naqueles sistemas, como a influência dos sindicatos, o peso da representação parlamentar dos partidos operários e a eventual participação de partidos de esquerda no governo não estavam presentes para dar legitimidade ao sistema de seguridade social que nasceu em 1988, após quatorze anos de regime militar. (GENTIL, 2006, p. 119).

Ocorre que no Brasil as políticas heterodoxas passaram a não ser tão benquistas por conta dos insucessos na tentativa de estabilizar a alta taxa inflação durante os anos 1980. Apesar dos direitos sociais conquistados àquela época, a força de resistência para assegurá-los não foi suficiente, e na corrente contra os direitos garantidos pela Seguridade Social, estabeleceram-se instrumentos públicos relativos à Previdência Social, que tornaram impraticável parte do texto da Constituição que se referia ao tema da seguridade.

A fragmentação das políticas sociais não se deu apenas no plano administrativo. Do ponto de vista do financiamento, a seguridade social também perdeu sua existência formal, porque suas receitas – que deveriam ser aplicadas em conjunto, sem repartição setorial –, tornaram-se gradativamente discriminadas. Na sua concepção original, a seguridade social é um sistema integrado de políticas de saúde, assistência social e previdência, apoiado sobre uma base de financiamento única para os três setores, com fontes de recursos diversificadas, mas sem qualquer tipo de

vinculação aos setores que a compõem. Vianna (2003), entretanto, mostra que as alterações a essa concepção foram muitas. Em 1993, foram suspensos os repasses de recursos, previstos no artigo 55 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, do orçamento da “seguridade” (leia-se previdência) para a saúde. A Emenda Constitucional 20, em 1998, vinculou as receitas previdenciárias ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (Fundo do RGPS) e especifica suas receitas através do seu art. 68. O Fundo do RGPS terá como fonte de receita mais importante as contribuições sociais dos empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários. Pode-se deduzir que não fazem parte desse fundo as outras contribuições da seguridade social, como COFINS, CPMF e CSLL, já que não estão expressamente incluídas ali. O mesmo artigo 68 da LRF, entretanto, diz, no inciso VI, que o Fundo do RGPS contará com **recursos provenientes do orçamento da União**, sem dizer especificamente de qual orçamento se está tratando. Esta é mais uma contribuição para a desfiguração do conceito de seguridade social. Isto porque o fluxo de caixa do INSS revela que, do lado das receitas, estão as COFINS, CPMF e CSLL (definidas pela Constituição de 1988 como pertencentes ao orçamento da seguridade social), classificadas, entretanto, como “transferências da União” (não como recursos próprios da seguridade) e utilizadas para cobrir gastos previdenciários e assistenciais, o que implica em que a União estaria, ao fazer uma transferência, supostamente ingressando com recursos de fora do sistema de seguridade para dar-lhe sustentação financeira. (GENTIL, 2006, p.123).

Sendo a Seguridade Social um sistema integrado com a finalidade de garantir direitos sociais ligados ao bem-estar, e tendo como uma de suas finalidades a redistribuição de renda, o Orçamento da Seguridade Social deveria, como em sua gênese na CF de 1988, dispor de forma conjunta de suas fontes de receita para distribuição estratégica entre as políticas públicas voltadas à seguridade. A discriminação de três de suas fontes de receita, sendo elas o COFINS⁶, o CSLL⁷ e o CPMF⁸, como transferências de receitas da União para o sistema de seguridade, corroboram com a construção de um *déficit* do sistema, e por conseguinte da Previdência Social, haja vista que tal

⁶ Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, instituído pela Lei Complementar 70 de 30/12/1991.

⁷ Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituído pela Lei 7.689/1988.

⁸ Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, instituído pela Lei 9,311/96, vigorando no período de 1997 até 2007, quando não mais foi prorrogada, quando a proposta de prorrogação da contribuição foi rejeitada no Senado, no ano de 2007.

situação configura a Seguridade Social como um sistema dependente de tais recursos (da União), dotado de incapacidade de sustentar-se por si.

Contribuindo para a distorção da Seguridade Social, o plano previdenciário dos servidores públicos (pertencentes ao RPPS⁹) foi denominado pela legislação como seguridade, apesar de o RPPS não estar vinculado à Seguridade Social, estando ligado a esta, apenas o RGPS. Devido a esse desencontro conceitual, o orçamento da seguridade sofre com problemas de operacionalidade financeira, como diz Gentil:

No bojo da confusão conceitual – proposital ou não, isso agora é irrelevante, posto que o mais importante são os desdobramentos que daí resultaram – a operacionalização financeira da seguridade ficou extremamente prejudicada. Ativos e inativos do serviço público federal, civis e militares, que têm um regime próprio de previdência, com contribuição específica e que, em caso de déficit, deveriam ficar a cargo do Tesouro Nacional, são pagos com recursos da seguridade social, [...]. (GENTIL, 2006, p. 125).

Nesse contexto, o cálculo dos resultados do orçamento da seguridade sempre esteve poluído com divergências, ao levar em conta o que a Constituição de 1988 determinou como estrutura securitária.

No governo seguinte, Fernando Collor de Melo foi eleito Presidente da República, com ideais e propostas liberais; foi apoiado pelo povo devido ao desgaste da política desenvolvimentista, e da década de 1980, que foi marcada pela crise inflacionária a qual atravessou a década. A eleição de Collor marcava uma ruptura com a ideia de Estado intervencionista no Brasil. No campo da previdência, a intenção se tornou reduzir as responsabilidades do Estado, já que a Constituição de 1988 acabava de aumentar o rol de direitos sociais, acarretando em maior ônus e responsabilidade para o Estado brasileiro; tais direitos para a mentalidade do governo à época representavam um risco de ingovernabilidade fiscal. (GENTIL, 2006) O então presidente pretendia suprimir os direitos garantidos pela recém-criada constituição com uma reforma prevista para 1993.

⁹ Regime Próprio de Previdência Social, voltado a assegurar exclusivamente os servidores públicos vinculados especificamente a cada ente público, os quais são União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Itamar Franco (1993-1994) o presidente seguinte a assumir o cargo, após o *impeachment* de Fernando Collor, conservou as intenções do presidente anterior tendo como ideal para a previdência um sistema de capitalização semelhante ao implantado no Chile. Apesar dos esforços para reformar o sistema previdenciário, os direitos garantidos pela constituição permaneceram, sem quaisquer traços de modificação.

No período dos governos subsequentes, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), alcançaram-se duas reformas com êxito, uma em seu primeiro mandato, e no segundo. A justificativa permanecia ser a de trazer maior saúde fiscal ao sistema, baseando-se em alguns princípios do sistema de capitalização, apesar de continuar-se a praticar o sistema de repartição.

A primeira das reformas, como frisa Além e Giambiagi (2016), trouxe três pontos principais, sendo eles: 1) a adoção de uma idade mínima para os novos entrantes, servidores públicos, de 60 anos para homens e 55 anos para as mulheres; 2) ainda para os servidores públicos, um acréscimo de 20% ao tempo remanescente para que o indivíduo pudesse se aposentar por tempo de contribuição ; e por último, 3) a regra de cálculo da aposentadoria do INSS passaria a ser matéria de legislação específica, e não mais constitucional. A segunda reforma veio no segundo mandato de FHC, e se estabeleceu através da Lei do Fator Previdenciário, a Lei nº 9.876/99, a qual definia que no INSS a aposentadoria por tempo de contribuição seria “igual resultado da multiplicação da média dos 80% maiores salários de contribuição do indivíduo na ativa, por um fator previdenciário tanto menor quanto menor forem a idade de aposentadoria e o número de anos de contribuição.” (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016, p. 323).

A fórmula, na íntegra, é vista a seguir:

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

F = fator previdenciário; Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria; a = alíquota; Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria; Id = idade no momento da aposentadoria.

Essa regra de cálculo é obrigatória para os trabalhadores que se aposentam por tempo de contribuição e opcional para os que se aposentam por idade. O fator previdenciário tornou

desvantajosa a aposentadoria por tempo de contribuição com baixa idade, incentivando o adiamento da aposentadoria, pois é progressivamente maior a cada ano de postergação. Sua consequência imediata foi o aumento da idade média de concessão desse benefício e, posteriormente, a redução do valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição. (GENTIL, 2006, p. 141).

O governo Lula, que se seguiu e durou de 2003 até 2010, também trouxe modificações nas regras previdenciárias. Dessa vez deu-se às mudanças um maior enfoque nos servidores públicos. Além e Giambiagi (2016) afirmam que a reforma do governo Lula tem seu enfoque em cinco pontos principais: antecipação da vigência da regra aprovada no governo anterior que estabelecia uma idade mínima para os servidores, de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, passando a valer para trabalhadores ativos, e não só para novos entrantes; aumento da taxa de contribuição de servidores inativos para 11% do que excedesse o teto de benefício do INSS; redução do valor das pensões concedidas após à reforma e das superiores ao teto; aumento do teto contributivo do INSS valor um valor em torno de 30% maior do que o existente à época; e regras mais rígidas para a concessão de aposentadoria integral para servidores públicos.

Ainda no governo Lula, conseguiu-se aprovar uma reforma previdenciária parcial no Congresso, a qual contava com a criação do fundo de previdência dos servidores da União, que não foi devidamente regulamentado devido a pressões sindicais, como citam Além e Giambiagi (2016). Essa reforma só se concretizou após o início do governo de Dilma Rousseff, em 2012, quando foi sancionada a Lei nº 12.618/2012, a qual criou a Fundação da Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP).

A lei abriu a possibilidade de criar três fundos, sendo um para cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) embora, na prática, o Poder Legislativo, pela exiguidade numérica de seus quadros tenha optado por se juntar ao Poder Executivo, no fundo administrado por este. (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016, p. 325).

Ocorre que os efeitos da lei supracitada se darão em futuro distante, já que se aplica apenas aos novos ingressantes nos cargos afetados pela nova regra. De qualquer forma, quaisquer servidores dos Poderes Executivo,

Legislativo ou Judiciário, com o tempo terão seus benefícios ancorados com base no teto do INSS. O fundo opera em regime de Contribuição Definida, a qual limita os benefícios ao valor contribuído ao longo dos anos do indivíduo assegurado pelo regime; a alíquota da contribuição do indivíduo para o patrimônio ligado ao seu futuro benefício é livre, diferentemente do que ocorre com a união, a outra parte contribuidora, que tem a sua alíquota limitada a 8,5% da remuneração do servidor. O benefício do assegurado, portanto, passará a ser o somatório do teto do INSS adicionado de uma parcela do valor capitalizado ao fundo.

Durante o Mandato de Michel Temer (2016-2018), após o impeachment a presidente Dilma Rousseff, houve uma nova investida para reformular a Previdência Social brasileira, tendo como pontos principais o aumento da aposentadoria por idade de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres; reformulação do teto do INSS; e todo o indivíduo, seja da iniciativa privada, servidores públicos ou políticos, passariam a responder pelas mesmas regras previdenciárias.

No governo subsequente, de Jair Bolsonaro¹⁰ tem-se a questão previdenciária como principal missão de governo, e possui intenção de reformular a Previdência Social brasileira de forma drástica; sendo a principal característica de sua proposta, a mudança do sistema de repartição, pelo regime de capitalização, tomando como exemplo, semelhante ao que ocorreu durante o governo Collor, o caso da reforma da Previdência chilena.

Cabe, agora, investigar o motivo do embate relacionado necessidade de reforma no sistema previdenciário mais, ou menos, severa; analisar-se-á o resultado das contas da Seguridade Social, e investigando o tamanho do custo da Previdência Social do Regime Geral para o sistema.

¹⁰ Eleito para o período de 2019 a 2022.

4. O DEBATE SOBRE O DÉFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL

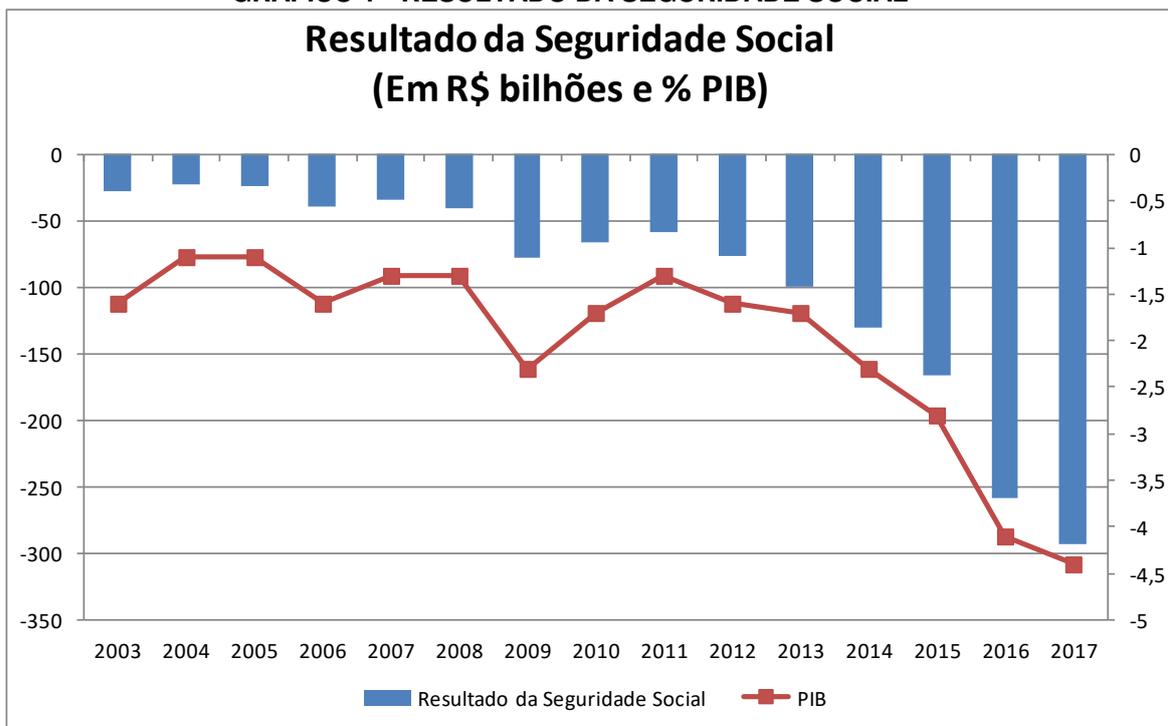
Dois são os principais posicionamentos acerca da questão do *déficit* da Previdência: o posicionamento oficial do Governo Federal do Brasil, e o da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Ambos divergem com relação à construção do resultado das contas da Seguridade Social por conta de diferenças inerentes à metodologia utilizada para o cálculo. Passar-se-á, a partir desta sessão, estudar ambas as partes e, posteriormente, a fazer um cotejo entre os posicionamentos.

4.1. O POSICIONAMENTO OFICIAL DO GOVERNO FEDERAL

Desde o governo Temer (2016 – 2018) instalou-se uma grande iniciativa em prol de uma reforma para o sistema previdenciário brasileiro, tendo em vista o volume do déficit observado nas contas da Previdência Social; o posicionamento oficial do governo é esse desde então, divergindo do governo Bolsonaro apenas em relação à intensidade e abrangência das reformas.

O posicionamento oficial do governo brasileiro é de que as contas da seguridade apresentam um histórico consistente de desequilíbrio, como pode ser observado no Gráfico 1, retirado do Balanço da Seguridade Social de 2018, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

GRÁFICO 1 - RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL



O Gráfico 1 demonstra que os resultados da seguridade apresentam valor negativo em todo o período analisado, demonstrando a insustentabilidade do sistema com relação à sua capacidade de autofinanciamento; bem com demonstra crescimento dos gastos com a Seguridade Social como porcentagem do PIB, apresentando elevação de cerca de 3% com relação ao Produto Interno.

O Banco Mundial vê como uma das causas para o desequilíbrio fiscal do orçamento da Seguridade Social brasileiro o paternalismo do Estado ao conceder um regime de aposentadoria por idade com um piso de idade ligeiramente inferior ao observado ao redor do mundo.

Atualmente, nenhum país da OCDE oferece aposentadoria por tempo de serviço, uma vez que todas as aposentadorias são concedidas pela idade. Atualmente, a idade mínima para aposentadoria é de 65/60 anos para homens e mulheres em regiões urbanas; 60/55 para homens e mulheres em regiões rurais; 60/55 para homens e mulheres no funcionalismo público; e 55/50 para homens e mulheres que trabalham como professores ou outros grupos especiais de servidores públicos, dentre os quais a polícia militar. Em comparação aos padrões da OCDE, os aposentados brasileiros estão em uma situação favorável, pois mesmo os países com sistemas previdenciários

mais generosos da OCDE exigem uma idade mínima para aposentadoria de 65 e 67 anos para homens e mulheres. As taxas de reposição também são muito altas no Brasil, pois a maioria dos trabalhadores ao fim de sua vida laboral recebe uma renda previdenciária equivalente a seu último salário (aposentadoria integral), ao passo que as taxas de reposição ficam em torno de 70% na maior parte dos países da OCDE. (WORLD BANK, 2017, p.70)

O resultado do orçamento da seguridade divulgado no Balanço da Seguridade Social de 2018 pode ser observado pela Tabela 1, a seguir:

TABELA 1 - RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL
Resultado da Seguridade Social
 (Em R\$ bilhões)

Descrição	2013	2014	2015	2016	2017	% Total
I. Receitas da Seguridade Social	576,6	607,9	627,2	613,2	657,9	100
I.1. Contribuições Sociais	569,7	600,4	618,0	604,1	648,8	98,6
I.2. Demais receitas	6,8	7,4	9,2	9,1	9,0	1,4
II. Despesas da Seguridade Social	666,6	793,9	793,7	871,8	950,3	100
II.1. Principais Benefícios da Seguridade Social	552,6	614,4	662,0	732,9	797,8	84,0
II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social	15,2	16,4	18,1	19,2	23,8	2,5
II.3. Outras Despesas de custeio e capital da seguridade social	98,8	107,1	113,6	119,7	128,7	13,5
III. Resultado da Seguridade Social	-90,1	-130,1	-166,5	-258,7	-292,4	

Fonte: SOF/MPDG

Fonte: SOF/MPDG

É defendido, ainda, pelo Governo Federal que com o aumento da necessidade de financiamento da Previdência Social, os valores que sobram à Seguridade Social interferem no volume do repasse das outras áreas da seguridade, sendo elas a Assistência Social e a Saúde Pública, como afirma o Senado Federal em seu relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social, no ano de 2017:

Cabe acrescentar que, além do mencionado crescimento em relação ao PIB do resultado negativo da Seguridade Social, o Governo também salienta que entre 2000 e 2016 houve um expressivo aumento na participação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) no âmbito do orçamento da Seguridade Social, da ordem de 8 (oito) pontos percentuais. Esse aumento, segundo alegam, provoca a redução dos recursos alocados para as demais áreas da seguridade social, como saúde e assistência social. (BRASIL, 2017, p. 49)

Corroborando com a posição do Governo Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu acórdão nº 1.295/2017, apresentado à CPI da Previdência supracitada, traz um demonstrativo mais detalhado acerca das receitas e despesas relativas à Seguridade Social. A diferença, aqui, é que ao discriminar os gastos, percebe-se a inclusão dos gastos relativos RPPS, bem como os gastos previdenciários com os militares inativos, categorias as quais não estão inclusas na categoria de Seguridade Social em seu artigo específico da Constituição Federal de 1988, o artigo 195. Desta forma, foi descrito na CPI da Previdência Social de 2017 que:

[...] o TCU entende que o conceito de seguridade social no âmbito da União deve abranger, especificamente no que se refere à previdência social, não apenas o RGPS, mas também o Regime Próprio de Previdência dos Servidores civis da União (RPPS) e o sistema de proteção social dos militares. (BRASIL, 2017, p. 53)

Os resultados do TCU em muito se aproximaram dos obtidos e divulgados pelo Governo Federal, apresentando nos anos de 2015 e 2016 uma diferença em torno de 16 bilhões de reais, como pode ser observado com o comparativo (Tabela 2) de receitas e despesas da seguridade elaborado pelo TCU no acórdão já citado.

TABELA 2 - RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL

A. RECEITA BRUTA	2012	2013	2014	2015	2016
A.1. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	559.254.976.631,74	618.979.040.014,40	655.675.912.111,29	672.739.001.350,93	692.647.066.415,52
Contribuições do RGPS	267.782.262.268,73	291.360.870.687,23	311.288.011.562,58	317.958.152.840,55	339.673.017.262,82
Cofins	174.625.997.427,32	193.124.826.233,55	193.552.408.749,18	199.344.702.156,80	202.644.579.465,27
CSLL	55.608.089.956,94	59.775.673.457,80	61.886.982.415,79	58.696.026.286,71	67.281.388.501,76
Pis/Pasep	27.811.358.358,38	29.834.797.571,57	30.678.992.489,05	31.465.319.431,65	31.906.697.523,30
Contribuições do RPPS	22.978.396.068,12	24.573.341.004,70	26.929.550.116,77	29.484.317.762,29	30.676.621.547,31
Pensões militares	2.001.211.420,36	2.170.713.949,75	2.343.239.613,42	2.649.782.581,20	2.905.519.546,55
Concursos de prognóstico	1.774.103.122,52	1.882.715.169,48	2.230.197.525,60	2.523.208.542,75	2.113.065.035,30
Outras rec. de contribuições sociais	2.970.948.009,37	3.971.801.940,32	4.659.229.638,90	5.418.431.748,98	899.557.533,21
Compensações da desoneração da folha	3.702.610.000,00	12.284.300.000,00	22.107.300.000,00	25.199.060.000,00	14.546.620.000,00
A.2. RECEITAS DE SERVIÇOS	7.267.719.424,43	7.104.537.171,55	7.819.784.802,38	9.186.748.105,75	12.489.492.042,78
Rendimento FAT (40% BNDES)	7.002.231.147,70	6.803.798.075,78	7.481.495.100,98	8.741.460.614,46	10.705.139.907,20
Outras rec. de serviços	265.488.276,73	300.739.095,77	338.289.701,40	445.287.491,29	1.784.352.135,58
A.3. RECEITAS PATRIMONIAIS	7.966.126.359,88	1.915.093.789,47	5.721.736.235,27	5.879.519.862,71	10.256.710.907,25
Remuneração de depósitos especiais (FAT)	1.819.391.491,16	1.455.971.870,84	1.508.818.729,39	1.404.769.956,22	1.496.613.943,44
Remuneração de depósitos bancários (FAT)	5.695.945.911,53	92.225.581,24	3.742.795.805,54	3.630.096.885,82	7.388.644.747,84
Remuneração de saldos não desembolsados (FAT)	133.556.975,96	122.311.802,99	169.494.504,48	384.292.715,78	557.131.223,53
Outras rec. patrimoniais	317.231.981,23	244.584.534,40	300.629.645,86	460.360.304,89	814.320.992,44
A.4. OUTRAS RECEITAS	22.450.807.241,56	29.957.194.474,00	17.688.255.953,67	18.607.038.944,22	8.774.852.610,39
TOTAL DAS RECEITAS (ANTES DA DRU)	596.939.629.657,61	657.955.865.449,42	686.905.689.102,61	706.412.308.263,61	724.168.121.975,94
DRU DAS RECEITAS DA SEGURIDADE	54.809.379.067,78	60.128.079.319,75	59.879.918.097,14	60.620.376.927,85	91.923.751.656,00
TOTAL DAS RECEITAS (APÓS INCIDÊNCIA DA DRU)	542.130.250.589,83	597.827.786.129,67	627.025.771.005,47	645.791.931.335,76	632.244.370.319,94
B. DESPESAS	2012	2013	2014	2015	2016
B.1. PREVIDÊNCIA	434.043.643.661,38	486.871.426.378,62	540.968.755.951,47	583.407.968.463,42	664.937.749.036,05
B.1.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	311.547.450.167,07	350.873.176.384,98	392.913.544.666,08	430.564.762.434,78	498.456.337.487,10
Urbano	239.964.388.369,38	269.201.419.152,96	303.124.777.455,44	332.915.834.173,53	386.348.498.358,48
Rural	70.042.042.411,13	79.650.812.232,02	87.610.975.678,23	95.883.113.576,32	109.567.455.102,39
Outras despesas RGPS	1.541.019.386,56	2.020.945.000,00	2.177.791.532,41	1.765.814.684,93	2.540.384.026,23
B.1.2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)	82.545.939.464,17	89.437.498.027,41	96.226.529.685,19	104.663.007.901,86	110.777.469.311,95
Civis	57.592.672.301,57	66.115.889.401,82	64.377.733.167,43	69.506.444.251,28	73.778.658.094,27
Militares	24.953.267.162,60	23.321.608.625,59	31.848.796.517,76	35.156.563.650,58	36.998.811.217,68
B.1.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial (FAT)	39.950.254.030,14	46.560.751.966,23	51.828.681.600,20	48.180.198.126,78	55.703.942.237,00
B.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE	166.907.027.044,39	182.335.570.277,86	199.731.193.443,27	213.172.023.367,25	209.765.377.796,50
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)	32.921.399.112,53	37.002.704.623,55	41.141.024.751,92	45.081.443.106,43	51.586.358.472,30
Bolsa Família	21.048.613.739,30	24.536.367.193,93	26.685.025.100,19	27.450.890.000,00	27.946.590.000,00
Ministério da Saúde	73.432.163.117,68	78.368.937.874,52	87.230.325.616,83	96.424.085.261,03	102.084.589.973,23
Outras	39.504.851.074,88	42.427.560.585,86	44.674.817.974,32	44.215.604.999,79	28.147.839.350,97
TOTAL DAS DESPESAS	600.950.670.705,77	669.206.996.656,48	740.699.949.394,74	796.579.991.830,67	874.703.126.832,55
C. RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (A-B)	-58.820.420.115,94	-71.379.210.526,81	-113.674.178.389,27	-150.788.060.494,91	-242.458.756.512,61

Fonte: Acórdão nº 1295/2017 – TCU – Plenário (TC 001.040/2017-0)

Fonte: Acórdão nº 1.295/2017 – TCU – Plenário (TC 001.040/2017-0)

Observa-se aumento tímido da arrecadação do ano de 2012 a 2014, principalmente puxados pelas contribuições sociais relativas ao próprio RGPS e arrecadação com o COFINS; no período seguinte a arrecadação se manteve estável, contrariando a tendência das despesas que se mantiveram constantemente em trajetória ascendente chegando a ter uma variação de 8,93% do ano de 2015 a 2016. Essa tendência de crescimento das despesas é caracterizada principalmente pelo aumento do custo do RGPS para a Seguridade Social, que apresentou também no período de 2015 a 2016 uma variação de 12,26%, portanto, já que as demais rubricas componentes dos

gastos mantiveram-se, de certa forma, estáveis registrando baixas variações ao longo do período analisado. Comentando sobre o posicionamento do TCU, o Senado Federal em seu relatório sobre a questão previdenciária diz que “Alerta ainda o TCU, que o RGPS foi o único regime cujas despesas cresceram em relação ao PIB no período de 2007 a 2016, passando de 6,81% para 8,10%.” (BRASIL, 2017, p. 55). Complementa, ainda, ao dizer que o aumento se tornou mais expressivo nos anos de 2015 e 2016, quando o Brasil apresentou grande retração na economia, por ser um período recessivo.

O TCU afirma que tal ocorrência pode ser atribuída em parte ao forte período recessivo ocorrido no Brasil nos anos de 2015 e 2016, quando houve uma retração de 7,2% na economia. Isso porque, segundo o Tribunal, o RGPS é mais sensível às flutuações da economia, especialmente no que tange à clientela urbana, que afetam diretamente suas receitas e podem provocar aumento na demanda de alguns benefícios previdenciários. (BRASIL, 2017, p. 55)

Sob essa ótica, as contas da Seguridade Social apresentam-se em situação insustentável, com dificuldade de autofinanciamento, constituindo um risco fiscal ao Estado o qual tem que prover os benefícios ao assegurado de qualquer forma, comprometendo a estrutura do orçamento da seguridade, além de incidir seu peso sobre outras áreas do orçamento público. Por isso, a atenção e os esforços do Governo Federal, na segunda metade da década de 2010, se voltam em grande parte para a necessidade de uma reformulação mais do sistema previdenciário brasileiro para um sistema mais rígido, chegando a ser mais austero, a depender do governo e do período referido.

4.2. O POSICIONAMENTO DA ANFIP

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) representa o posicionamento oposto do Governo Federal brasileiro, e para representar esse posicionamento, as análises se darão em cima do que foi estudado e divulgado pela ANFIP, em sua Análise da Seguridade Social em 2017. A associação toma por metodologia de cálculo das contas da Seguridade Social a vertente constitucionalista, a qual considera em

seus cálculos apenas o que é tido pelo texto constitucional como, de fato, componente da Seguridade Social, desconsiderando ainda a Desvinculação de Receitas da União (DRU)¹¹. Dessa forma, a ANFIP afirma que o Governo Federal constrói o *déficit* da Seguridade Social, ao desconsiderar fontes de receitas, e incorporar elementos de fora do estabelecido na constituição, tempos antes de ele estar, propriamente, presente no orçamento da seguridade.

Muito embora a Constituição explicita as diferenças entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, muitos desses dispositivos nunca entraram realmente em vigor. A separação física entre esses Orçamentos nunca foi feita – o que facilita a subtração de receitas e a confusão para ampliar artificialmente as despesas da Seguridade; a determinação para que os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social sejam os elaboradores da proposta de Orçamento da Seguridade Social nunca foi seguida; muito menos o mandamento que assegura a cada uma dessas áreas a gestão de seus recursos. (ANFIP, 2018, p. 93)

Ao defender que a Constituição estabelece a Seguridade Social de forma complexa e definitiva, ao elencar tudo a ela relativo dentro dos artigos 194 e 204, com relação à Previdência Social, a ANFIP diz que:

Na Previdência Social, a CF/88 determina que a organização se dá sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Assim, somente as despesas do RGPS estão abrigadas no Orçamento da Seguridade Social. As contas dos regimes próprios de previdência de servidores e de militares, e dos sistemas de previdência complementar não podem ser financiadas com os recursos da Seguridade Social. (ANFIP, 2018, p. 94)

Para a Associação, a construção do *déficit* é relevante para o governo enquanto instrumento para conter as reivindicações sociais. A Seguridade Social foi imbuída na Constituição de 1988 como forma de assegurar direitos

¹¹ A DRU surgiu no ano de 1994 durante o governo de Itamar Franco, na época sob o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). O FSE tinha caráter temporário, e foi criado como uma forma de desvincular as partes do orçamento da União, reduzindo a rigidez dos gastos da União, estabelecidos pela Constituição de 1988. (CASTRO, 2011). O instrumento foi prorrogado por muitos períodos, inclusive após a mudança de nome para DRU. A DRU detinha o poder de desvincular até 20% de um orçamento e realocá-lo da forma que parecesse mais apropriada; após a prorrogação por mais um período, no ano de 2016, adquiriu a capacidade de desvincular até 30% dos valores de um orçamento, e vigorará até 2023.

sociais que buscassem garantir condições de conforto ao indivíduo, sejam de origem financeira ou com relação à saúde. A ANFIP em seu relatório afirma que tendo a população, conhecimento de que o sistema de seguridade dispõe em seu orçamento de um bom nível de sustentabilidade financeira, passaria a exigir do Estado níveis mais altos de investimento em saúde, ou um sistema previdenciário mais generoso com relação aos seus benefícios.

Uma das diferenças entre as metodologias, segundo a ANFIP, diz respeito a duas subtrações feitas pelo Governo Federal, sendo uma delas relativa à aplicação da DRU, e a outra diz respeito a receitas variadas da seguridade, sendo elas desde rendimentos de aplicações financeiras não adicionadas às contas, até compensações da desoneração da folha de pagamentos.

A DRU possuía anteriormente a capacidade de desvincular 20% de um orçamento com o fim de realocá-lo de forma mais eficiente, tendo essa capacidade sido expandida no ano de 2016 para 30%. As receitas previdenciárias não são mais atingidas diretamente pela DRU, por decisão da Comissão Mista de Orçamento desde o ano 2000. Tal medida não deixa de ter impacto sobre a seguridade, já que as demais áreas dela, a Assistência Social e a Saúde Pública, permanecem vulneráveis ao instrumento.

Já em vigor a alíquota majorada de 30% de desvinculação, a partir de 2016, a DRU alcançou a casa de R\$ 100 bilhões de recursos subtraídos. [...], em 2016, eles somaram R\$ 99 bilhões e, em 2017, R\$ 113 bilhões. Entre 2013 e 2015, esses valores giravam em torno de R\$ 63 bilhões, ao ano. (ANFIP, 2018, p. 95).

Levando em consideração a segunda operação de subtração inerente à metodologia utilizada pelos cálculos do governo brasileiro, refere-se a não contabilização de rendimentos de operações financeiras. Tais valores, segundo a ANFIP, devem ser integrados aos cálculos, pois estão “vinculados a órgãos ou entidades que integram o Orçamento da Seguridade.” (ANFIP, 2018, p.95). Outra parte dessa mesma subtração diz respeito à não compensação integral da desoneração da folha de pagamentos.

O governo também não considera a compensação integral pela desoneração da folha de pagamentos. Segundo os estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP uma fração dessas compensações determinadas legalmente não é repassada, e corresponde à diferença entre o custo total da desoneração da folha e a compensação realizada pelo governo. (ANFIP, 2018, p. 95).

Essa segunda operação de subtração ainda incide sobre valores do PIS/Pasep, já que “A Constituição determina que essa contribuição seja financiadora do programa de seguro desemprego, no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.” (ANFIP, 2018, p.95). O PIS/Pasep era vinculado ao, então, Ministério do Trabalho e da Previdência Social (o qual foi dissolvido no ano de 2019, tendo suas pastas distribuídas entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Economia), constituindo assim parte das receitas vinculadas ao orçamento da Seguridade Social. Desta forma, 40% dessa arrecadação é destinada ao BNDES, para programas de crédito a empresas, que tem com função impulsionar o nível de investimento e de emprego; a fonte desse investimento é desconsiderada no cálculo, o que interfere na construção do resultado.

A utilização junto ao BNDES não desnatura a fonte desses recursos, eles são da seguridade social porque provenientes da Contribuição Social do PIS/Pasep. Trata-se de uma transferência de recursos do Orçamento da Seguridade Social, para o Orçamento Fiscal. A Seguridade faz um superávit primário equivalente ao valor transferido, porque utiliza recursos “tributários” para um gasto financeiro. Ao contrário, o governo desconsidera essa fonte e ao fazer essa transferência faz transparecer que a responsabilidade por esse superávit é do Tesouro Nacional. (ANFIP, 2018, p. 95)

O resultado dessas operações de subtração comuns ao cálculo oficial do Governo Federal pode ser observado na Tabela 3, a seguir:

TABELA 3 - RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS CÁLCULOS DO GOVERNO

RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS CÁLCULOS DO GOVERNO (Valores correntes, em R\$ milhões)

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Recursos Desvinculados pela DRU	32.496	39.254	38.776	45.860	63.418	63.132	63.791	99.315	113.468
Receitas próprias do FAT	9.507	9.708	10.367	10.649	8.919	12.896	14.745	20.666	18.223
Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.052	2.048	2.015	2.136	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047
Outras receitas próprias de natureza financeira	591	462	304	163	243	230	656	1.085	414
Compensações da desoneração da folha não repassadas					10.017	13.474	2.281	nd	nd
Parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES	8.833	12.332	12.412	16.151	20.432	20.711	21.176	21.558	24.897
Soma	52.479	63.804	63.875	74.960	104.811	112.278	104.875	144.600	159.050

Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 - ANFIP

Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 – ANFIP

Os cálculos do governo contam, ainda, como afirma a ANFIP, com a adição de elementos “estranhos” ao orçamento da seguridade, para expandir o valor de seus gastos de forma artificial. Os elementos referidos são os gastos com a aposentadoria dos servidores públicos (pertencentes ao RPPS) e com os custos previdenciários de militares reformados.

O regime previdenciário dos servidores tem natureza contributiva. A ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas. E a contribuição patronal corresponde, para fins de cálculo de resultado, ao dobro da contribuição dos ativos, exclusivamente. Mesmo assim, não é possível exigir que as receitas superem todas as despesas desses regimes. Mas, para a Seguridade Social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no art. 195 da CF/88. (ANFIP, 2018, p.96).

Por sua vez, o regime previdenciário dos militares não prevê contribuição para o benefício de aposentadorias (reformas), há apenas uma para as pensões. Isto porque esse “regime previdenciário dos militares” não tem caráter contributivo. O pagamento das aposentadorias (reformas) é um ônus público, não tem natureza previdenciária propriamente dita. Portanto, as receitas e despesas com o regime militar não se prestam a contas de resultado previdenciário, porque esse regime não está sujeito a regras de equilíbrio, nem financeiro, nem atuarial. (ANFIP, 2018, p.96).

A ANFIP critica ainda a distorção causada nas contas da seguridade por outras contas “estranhas” ao conceito de Seguridade Social estabelecido na constituição brasileira, e geral voltadas a transferências de valores relativos servidores do DF, custos com alimentação, saúde e demais auxílios a

servidores públicos e militares, classificados como Encargos Públicos da União (EPU). Esses valores podem ser observados na Tabela 4 abaixo.

TABELA 4 - PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

(Valores correntes, em R\$ milhões)

Programações	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
EPU - Poderes e civis	26.559	36.362	41.801	47.044	58.058	61.539	65.886	69.462	77.970
EPU - Militares	14.303	20.054	22.352	24.797	28.893	31.849	35.157	17.336	19.125
EPU - Transferências	1.675	2.553	2.840	11.153	3.579	2.337	4.771	2.989	3.476
Outras transferências DF e ex-territórios	26	70	76	78	114	221	235	254	4.591
Soma RPPS e militares	42.563	59.039	67.069	83.072	90.644	95.946	106.049	90.041	105.162
Assistência ao servidor	716	1.108	1.207	1.519	2.321	2.519	2.865	3.200	3.427
Assistência ao militar	701	1.083	1.231	1.485	2.086	2.332	2.506	2.675	2.899
Outras programações estranhas	3.196	23	25	26	24	24	21	39	482
Soma Outras Programações estranhas	4.613	2.214	2.463	3.030	4.431	4.875	5.392	5.914	6.808
Total Geral	47.176	61.253	69.532	86.102	95.075	100.821	111.441	95.955	111.970

Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 - ANFIP

Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 – ANFIP

Levando em conta todos esses conjuntos de distorções compostos de operações de adição de rubricas “estranhas” à Seguridade Social, bem como as subtrações aplicadas a valores inerentes ao orçamento da seguridade, chega-se à diferença metodológica entre as duas correntes: a constitucionalista, e a utilizada pelo Governo Federal do Brasil. A Tabela (5) a seguir traz o demonstrativo elaborado pela ANFIP com a discrepância de valores ao se utilizar um método de cálculo ou o outro.

TABELA 5 - RESULTADO APRESENTADO PARA A SEGURIDADE APÓS REDUÇÃO DAS RECEITAS E ACRÉSCIMOS DE PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL INCLUÍDAS PELO GOVERNO

RESULTADO APRESENTADO PARA A SEGURIDADE APÓS REDUÇÃO DAS RECEITAS E ACRÉSCIMOS DE PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL INCLUÍDAS PELO GOVERNO		(Valores correntes, em R\$ milhões)									
		2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289.318	375.238	391.844	458.014	651.431	687.494	694.441	719.115	780.332	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	216.520	308.934	357.525	400.404	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190	
Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)		72.798	66.303	34.319	57.610	78.871	57.575	13.653	-54.480	-56.858	
Governo Receitas da Seguridade	Receitas da Seguridade Social (a)	289.318	375.238	391.844	458.014	651.431	687.494	694.441	719.115	780.332	
	Receitas da Seguridade desvinculadas pela DRU ou desconsideradas pelo governo (d)	-52.479	-63.804	-63.875	-74.960	-104.811	-112.278	-104.875	-144.600	-159.050	Governo retira R\$ 159 bilhões das receitas da Seguridade
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (e)	11.436	17.837	20.350	23.040	27.260	29.316	31.957	33.859	35.889	
	Receitas apresentadas pelo governo (f) = (a) + (d) + (e)	248.275	329.271	348.320	406.095	573.881	604.532	621.524	608.373	657.171	
Despesas da Seguridade	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	216.520	308.934	357.525	400.404	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190	
Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (g)	47.176	61.253	69.532	86.102	95.075	100.821	111.441	95.955	111.970		
Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (h) = (b) + (g)	263.696	370.187	427.057	486.506	667.635	730.740	792.229	869.550	949.160		
Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (f) - (h)		-15.421	-40.916	-78.737	-80.411	-93.754	-126.208	-170.705	-261.177	-291.989	

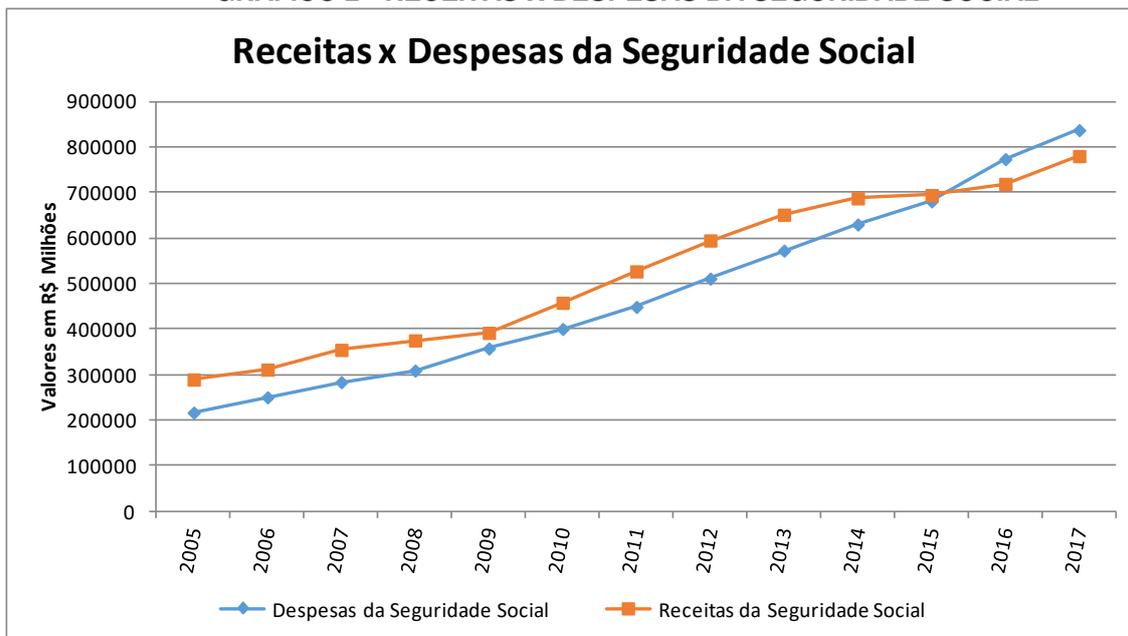
Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 - ANFIP

Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 - ANFIP

Outro fator decisivo no aumento dos resultados negativos do orçamento da Seguridade Social foi a extinção da Contribuição Provisória sob Movimentações Financeiras (CPMF), a qual contribuía de forma significativa com a arrecadação no orçamento, como pode ser observado no Anexo 2. A CPMF foi instituída no ano de 1997 e tinha caráter provisório, teve seu prazo de vigência prolongado algumas vezes, tendo sido descontinuada no ano de 2007.

Utilizando a metodologia baseada no constitucionalismo para a construção do resultado da Seguridade Social, a ANFIP constatou resultados superavitários até o ano de 2015, ano em que as contas se mantiveram de certa forma equilibradas. Tais resultados podem ser observados no Gráfico 2, abaixo.

GRÁFICO 2 - RECEITAS X DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL



Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 - ANFIP

A análise da ANFIP, com relação aos anos de 2016 e 2017, é que mesmo com um resultado deficitário, a manutenção de uma estrutura superavitária nas contas da seguridade dependia de uma utilização mais rígida do orçamento da Seguridade Social, baseando suas alocações de recurso em áreas estritamente da seguridade, como estabelecido na constituição brasileira.

O Orçamento da Seguridade Social, desde 2005¹³⁶, apresenta resultados positivos. Apesar dos números negativos de 2016 e 2017, em média, as receitas superaram as despesas em R\$ 43 bilhões para cada um desses 13 anos. E bastava a manutenção do valor real de suas receitas para reverter os dois únicos resultados negativos da série. (ANFIP, 2018, p.172).

Nesse aspecto, o governo age de forma contraditória. Reafirma a situação deficitária da Seguridade para promover reformas e cortes nos mais diversos direitos. E, ao mesmo tempo, aumenta a subtração de recursos desse Orçamento, via Desvinculação de Receitas da União. Essa desvinculação somente se justifica pelo reconhecimento do caráter superavitário. Fazer desaparecer R\$ 100 bilhões anualmente das contas desse orçamento é uma forma de negar as possibilidades de mais recursos para a Saúde, melhores e mais abrangentes programas sociais, maiores aumentos para o salário mínimo e para os aposentados e pensionistas. (ANFIP, 2018, p.172).

Dessa forma, mesmo com resultados negativos nos últimos anos de sua análise, a ANFIP afirma que o sistema de Seguridade Social brasileiro é estruturalmente superavitário e sustentável, dependendo apenas da utilização metodológica correta de alocação de recursos, por parte do Governo Federal, para que o sistema de garantia de direitos sociais à população brasileira se mantenha de forma saudável.

5. A NECESSIDADE DE REFORMA AO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO

5.1. A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 06/2019

Ao início do governo de Jair Bolsonaro, no dia 20 de fevereiro de 2019, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, a qual dispõe sobre mudanças nas regras do sistema de Previdência Social brasileiro, estabelecendo também regras de transição para a matéria.

A questão previdenciária vem sendo o foco do governo desde a posse do presidente, tomando por base os estudos construídos ao longo dos anos no governo anterior¹². Assim, a Previdência Social brasileira sem sendo tomada pelo Governo Federal como uma das principais fragilidades da estrutura fiscal do país, e sua reforma é tratada como matéria de extrema urgência pelo poder executivo.

A PEC supracitada toma por base os princípios explicitados pelo Ministro da Economia do governo Bolsonaro na Exposição de Motivos de nº 00029/2019 do Ministério de Estado da Economia.

10. O ajuste, ora proposto, busca maior equidade, convergência entre os diferentes regimes previdenciários, maior separação entre previdência e assistência e a sustentabilidade da nova previdência, contribuindo para a redução do elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, o que acaba por prejudicar investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura. (GUEDES, 2019).

O ministro esclarece, ainda, que a proposta foi feita sob três pilares: o primeiro visa reduzir fraudes e números de lides voltadas para questões previdenciárias as quais sejam voltadas a matérias que já possuem jurisprudência; o segundo tem por objetivo intensificar as cobranças de dívida ativa da União; e o terceiro tem por meta trazer equidade, estabelecendo regras mais próximas tanto ao RGPS quando ao RPPS, e alterando alíquotas de forma gradual a depender da renda do contribuinte. É dito por Guedes que mesmo com essas medidas, o problema da arrecadação não será sanado.

¹² Explicados na seção anterior deste trabalho.

Em adição, a proposta foi feita com a intenção de criar um novo regime de previdência ao sistema brasileiro, um regime de financiamento por capitalização, o qual atuaria por contribuição definida, e de caráter obrigatório, garantindo que nenhum benefício ficasse abaixo de um salário mínimo. Em tal modalidade, o trabalhador contribui para o fundo com o qual contará no momento de sua aposentadoria, com o benefício determinado por sua contribuição ao longo da vida laboral. O sistema de capitalização substituiria o atual RGPS, que historicamente funciona por regime de repartição tendo a capitalização como uma forma de previdência complementar.

56. *Financiamento por capitalização.* O art. 201-A define que será instituído novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida e de caráter obrigatório. As diretrizes a serem observadas para a implantação desse novo regime, que substituirá o RGPS, estão sendo fixadas no art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, garantindo-se o salário mínimo como piso e a possibilidade de uma camada nocional, garantindo a sustentabilidade, com contas individualizadas, mas sem o risco de mercado nesta camada. (GUEDES, 2019).

Aos já vinculados ao RGPS seriam aplicadas regras de transição, de modo a respeitar o regime ao qual estão inseridos, garantindo a possibilidade de aposentadoria por idade, especial e por tempo de contribuição; com pré-requisitos progressivamente mais exigentes ao longo dos anos, aumentando a quantidade de anos de contribuição ou idade (ou até os dois), para que seja requerida a aposentadoria. A regra aplicada para estipular o benefício é de que o valor desse seria igual a 60% da média de salários do contribuinte adicionados a 2% a mais para cada ano de contribuição que excedesse os 20 anos de contribuição necessários para se aposentar.

Um dos pontos de maior polêmica no que foi proposto na PEC 06/2019 se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC); o BPC confere ao idoso, a partir de seus 65 anos, que comprove estado de miserabilidade, um benefício com o valor do atual salário mínimo. Com o que foi proposto na PEC, aos idosos que comprovassem o estado de miserabilidade, a partir dos 60, seria garantido a receber um benefício de 400 reais até os 70 anos de idade (valor que representa 40,1% do salário mínimo atual, sendo um valor abaixo do

salário mínimo em 2008, o qual representava R\$ 415,00), quando então passaria a receber o equivalente a um salário mínimo. A polêmica reside no poder de compra do valor de 400, que se estenderia ao longo de dez anos, garantindo menores condições de subsistência ao idoso o qual já se encontrava em estado prévio de vulnerabilidade social.

Outro ponto chave da proposta é a intenção do impedimento da utilização da DRU enquanto instrumento que incida no orçamento da Seguridade Social, visando melhorar a transparência do sistema de seguridade, e observar os impactos que a desvinculação causa no orçamento.

112. A proposta excetua da desvinculação das receitas da União – DRU as contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social, inclusive no que se refere às previdenciárias. Desse modo, a totalidade das receitas das contribuições sociais da seguridade social será vinculada ao custeio das ações da Saúde, Previdência e Assistência Social. Desta forma, será possível proporcionar maior transparência e superar definitivamente as questões relacionadas ao suposto efeito da DRU sobre o **déficit** do sistema previdenciário, [...]. (GUEDES, 2019).

A reforma proposta no início do ano de 2019 propõe, por tanto, mudanças drásticas no sistema previdenciário brasileiro, tocando em pontos sensíveis como a troca do regime de repartição pelo de capitalização, e redução do valor dos benefícios de prestação continuada; mas acata à solicitação do modelo constitucionalista, ao propor suspensão dos efeitos da DRU no orçamento da seguridade. Na próxima sessão, se analisará a transição de um sistema de repartição para um de capitalização, estipulando seus possíveis custos sociais.

5.2. OS DESAFIOS DA TRANSIÇÃO PARA REGIME PREVIDENCIÁRIO DE CAPITALIZAÇÃO

A transição de um sistema previdenciário de repartição para um sistema com regime de capitalização possui algumas dificuldades inerentemente ligadas ao financiamento da caixa previdenciária dos aposentados ainda ligados ao sistema de repartição. Ainda que com a extinção do regime de repartição, o princípio do direito adquirido garante ao aposentado

já assegurado por esse regime de seguridade a permanência do benefício nos mesmos moldes.

Ocorre que com a migração das novas gerações para o novo sistema, capitalizado, os cofres referentes ao sistema de repartição sofrem com uma grande queda de arrecadação, já no regime de capitalização os indivíduos contribuem para fundos próprios e individuais, onde os valores arrecadados ao longo de sua vida laboral se concentram e geram rendimento. Dessa forma, sistemas capitalizados costumam ser dotados de maior nível de justiça atuarial.

Em contrapartida, a queda nas contribuições para o sistema de repartição leva o Estado a escolher entre três saídas para financiar a dívida recém-exposta, sendo esta, agora, um ônus à sociedade. As três possibilidades são: 1) financiamento por impostos, 2) financiamento por emissão de dívida pública, e 3) um misto entre as duas possibilidades anteriores.

A substituição do sistema de repartição por sistemas capitalizados tem importantes implicações macroeconômicas. Um dos principais problemas que surge nessa substituição é que a transição entre os sistemas torna explícita uma dívida que era implícita ao antigo sistema previdenciário. A magnitude desta dívida é dada pelo valor presente dos benefícios que os trabalhadores e os aposentados auferiram do velho sistema. Quando do momento da reforma, o governo necessitaria financiar esta dívida, tendo em vista que no novo sistema capitalizado as contribuições seriam destinadas às contas individuais. (BARRETO; OLIVEIRA, 2001, p. 60).

Cada método de financiamento possui seus méritos e suas inconveniências: o financiamento integral da dívida via aumento de impostos sanaria a dívida de forma mais rápida, no entanto, traria um ônus pesado à geração atual de trabalhadores, os quais arcariam com o grande volume de impostos necessários para sustentar o sistema de repartição remanescente; já o financiamento por meio da emissão de dívida pública teria prazo mais estendido de quitação da dívida, ao passo que distribuiria melhor ao longo das gerações o peso do financiamento da dívida previdenciária. Esses são os custos sociais da transição de um sistema para o outro, mas a transição carrega, ainda, algumas características próprias a depender do método de financiamento. (BARRETO; OLIVEIRA, 2001).

A transição para o sistema de capitalização é iniciado no período t . Os trabalhadores ativos começam a contribuir para as suas próprias contas individuais, deixando o governo sem receita para honrar seus compromissos com o velho sistema de repartição. A transição, neste exemplo, termina quando a última geração que recebe os benefícios sobre suas contribuições feitas no passado falecer, ou seja, a transição perdura até o período $t+4$. O sistema de capitalização atinge sua maturidade no período $t+5$ quando todos os benefícios são derivados das contribuições pós-reforma. (BARRETO, 1997, p. 7).

Barreto cita três formas de taxaço para o financiamento, sendo eles: o imposto sobre o consumo, o sobre a renda e o sobre o salário. Sendo dessas três formas, o imposto sobre o consumo o que traz efeitos macroeconômicos menos negativos, e o imposto sobre salários o com maior efeito negativo, já que afeta diretamente a renda disponível o indivíduo, implicando em seu nível de utilidade. Entretanto, o tipo de imposto que melhor se encaixa ao caso brasileiro é o de renda.

[...] Caso trocássemos o ajuste do modelo por um imposto que incidisse sobre o consumo, menores seriam os níveis dos juros, maiores os níveis de investimento e maior seria a acumulação de capital. Ao se taxar a renda total taxa-se também a renda destinada à poupança, o que desestimula o investimento. Já o imposto sobre o consumo não distorce a decisão de poupança, o que conduz à um equilíbrio com maior nível de bem-estar para os indivíduos. Por outro lado, o imposto sobre o salário apresenta-se como a pior das três alternativas para o bem-estar, uma vez que a alíquota sobe para quase 40% afetando assim diretamente o nível de utilidade do indivíduo. [...] (BARRETO, 1997, p. 21).

A capitalização, para Barreto (1997), traria à economia um novo nível de bem-estar, proporcionado pelos menores níveis de taxa de juros, que puxariam a produção, elevariam salários reais etc. A implicação na redução desse bem-estar se daria apenas com aumento do nível de endividamento do Estado, no caso de financiamento por emissão de dívida, o que elevaria gradualmente a taxa de juros, a depender do percentual que teria sido financiado via dívida ou via aumento de impostos.

Os resultados indicam que para graus crescentes de capitalização, menores serão as taxas de juros, maiores os níveis salariais, menores os níveis de consumo em relação ao produto, maiores a taxa de investimento e a razão capital/produto. Como nesse modelo a utilidade é medida pelos níveis de consumo, maiores níveis de capitalização implicariam maiores níveis de bem-estar. (BARRETO, 1997, p. 21).

Como resultado de suas simulações, Barreto (1997) estipulou que em casos de transição de regimes previdenciários de repartição para capitalização, quanto maior fosse a garantia de um benefício mínimo na aposentadoria, menores seriam as consequências macroeconômicas no bem-estar, tendo maior ênfase, esse efeito, quando o financiamento da transição se dá por aumento de taxação, e menor quando financiado por criação de dívida. Ao garantir benefícios mínimos, o efeito de bem-estar permanece, porém em níveis menores.

No caso da reforma para um sistema com um único pilar (sem benefício mínimo), a transição para sistemas mais capitalizados produz ganhos de bem-estar sendo que os mais expressivos ocorrem quando a dívida explicitada durante a reforma é financiada por imposto e não por dívida. (BARRETO; OLIVEIRA, 2001, p. 83).

Com relação ao financiamento, há um *trade off* entre o peso do custo de transição para a sociedade ao longo do tempo, e os custos para o mercado, levando em conta o nível de juros proporcionado pela quantidade financiada via dívida em relação do que foi financiado via aumento de impostos, já que nas simulações de Barreto (1997), a taxa de poupança tendia a ser maior quando o financiamento se dava via impostos.

O dilema entre financiar a reforma da previdência por dívida ou por imposto é, dizer de outra forma, quais gerações arcarão com o custo da transição. O financiamento por imposto fará recair sobre as gerações atuais todos os fardos que uma reforma dessa magnitude impõe. Após a reforma ser completada a economia tenderá a apresentar maiores níveis de acumulação de capital e maiores salários reais. Já o financiamento por dívida lançará o problema para gerações futuras que conviverão com menores níveis de acumulação de capital e taxa de juros mais elevadas. (BARRETO; OLIVEIRA, 2001, p. 84).

Levando em conta a possibilidade da transição para o regime de capitalização, tem-se que pensar também nos custos sociais de um mais elevado nível de justiça atuarial, o qual mais transfere os riscos da aposentadoria ao indivíduo, quanto maior o grau de capitalização do sistema. A questão da transição como um todo, se faz de extrema complexidade, necessitando estudos aprofundados do Estado e planejamento exemplar, a fim de garantir custos sociais menos pesados aos indivíduos da sociedade, cumprindo, dessa forma, o objetivo da Seguridade Social, de assegurar o bem-estar da população.

6. CONCLUSÃO

O Brasil passou por um complexo desenvolvimento em seu sistema de Previdência Social, partindo de um sistema basicamente privado, apenas fiscalizado pelo Estado, e com o passar das décadas se expandindo, tornando-se integrante a gestão estatal, dando seus primeiros passos em direção ao princípio da universalidade.

A universalidade de fato, porém, só veio com a Constituição Federal de 1988, a qual trouxe o conceito de Seguridade Social, pondo em um mesmo orçamento a Saúde Pública, a Assistência Social e a Previdência Social; criando um sistema focado em trazer o mínimo bem-estar à população através da expansão dos direitos sociais.

A Seguridade Social, porém, ao longo do tempo, foi alvo de divergências desenvolvidas por interpretações metodológicas do que era estabelecido na Constituição de 1988; incorporando elementos “estranhos” ao conceito de Seguridade Social no cálculo de seu resultado. Em qualquer que seja o método de cálculo do resultado da seguridade, hoje o *déficit* é uma realidade; independentemente da origem desse déficit derivar de construção ao longo do tempo ou não.

A discussão acerca da reforma previdenciária diante de tal conjuntura das contas públicas nacionais se faz mais que relevante; o que traz à tona a proposição de modificar radicalmente o regime vigente no país, de repartição, para o de capitalização, por contribuição definida. O ponto, a partir daí, é saber os impactos positivos do modelo proposto, bem como os desafios a serem vencidos, pensando também em assegurar direitos sociais mínimos à população.

Como forma de financiamento para a dívida surgida com qualquer que seja o grau de capitalização do sistema previdenciário brasileiro, utilizar-se-ia de financiamento via impostos que, apesar de possuir um custo maior a curto prazo, traria os possíveis benefícios da capitalização também em período mais próximo, sanando mais rapidamente a dívida recém tornada explícita.

Dessa forma, o cenário mais interessante de modificação do sistema previdenciário, deve levar em conta um sistema misto, assegurando um benefício mínimo por meio de um regime de repartição, de forma a ser

gradualmente elevado através de um sistema de capitalização complementar de filiação obrigatória. De qualquer modo, a reestruturação do sistema previdenciário não se faria completa sem vinculação mais rígida do orçamento da seguridade, bem como estrutura própria e renovada de arrecadação para a Seguridade Social (e por consequência do RGPS), de forma a garantir longevidade ao sistema financeiro público brasileiro, em especial com relação à questão securitária, dotando-o de maior saúde fiscal. Para tal, não somente a Seguridade Social deveria ser revisada e reestruturada, mas a Previdência Social como um todo, englobando os Regimes Próprios de Previdência Social e a previdência militar.

A pesquisa, porém, necessitaria de um cálculo econométrico que realçasse os possíveis impactos de cada modelo previdenciário nas variáveis macroeconômicas, relacionando ganhos fiscais e de bem-estar, para que se pudesse nivelar de forma mais assertiva as opções de reforma no sistema de Previdência Social.

A questão, porém, ainda se estende em larga escala, necessitando de um aprofundamento maior em estudos aplicados a casos reais de aplicação de sistemas mistos de Previdência Social, levando em conta seus períodos de transição e os efeitos após seu período de maturação, após ter a dívida do regime de repartição sanada.

Esse estudo abre oportunidades para continuação de pesquisas na área, tendo em vista a possibilidade de servir como base para estudos mais aprofundados do caso brasileiro da Previdência Social.

REFERÊNCIAS

- ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2017**. Brasília: ANFIP, 2018.
- BARRETO, Flávio Ataliba Flexa Daltro. **Três Ensaios Sobre Reforma de Sistemas Previdenciários**. Tese (Doutorado em Economia) – EPGE/FGV-RJ. Rio de Janeiro – RJ, 1997.
- BARRETO, Flávio Ataliba Flexa Daltro; OLIVEIRA, Luiz Guilherme Schymura de. **Transição para Regimes Previdenciários de Capitalização e seus Efeitos Macroeconômicos de Longo Prazo no Brasil**. Est. Econ. São Paulo, V. 31, N. 1, P. 57 – 87. Janeiro – Março, 2001.
- BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI da Previdência Social**. Brasília, 2017.
- CASTRO, Livinia Barros de. Privatização, Abertura e Desindexação: a Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). In _____. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**, 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011.
- FERREIRA, Sergio Guimarães. Sistemas Previdenciários no Mundo: Sem “almoço grátis”. In: _____. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- GUEDES, Paulo Roberto Nunes. **Exposição de Motivos 00029/2019 Ministério da Economia**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm> Acesso em: 26 de maio de 2019.
- GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e falsa crise da previdência social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. 2006. Tese (Doutorado)— Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação, Rio de Janeiro, 2006.
- HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa. In _____. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**, 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011.
- IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.
- SEGURA, Fabiano Fernandes. **A Questão Previdenciária na Primeira República: A excepcionalidade da Lei Eloy Chaves**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Unesp/Araraquara. Araraquara – SP, 2017.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma da Previdência. **Seminário de Pesquisa**, Instituto de Economia – UFRJ. Rio de Janeiro, junho, 2003a.

WORLD BANK. **Um Ajuste Justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Novembro, 2017.

ANEXO 1 - LEI ELOY CHAVES (DECRETO Nº 4.682, DE 24/01/1923)

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que o

Congresso Nacional decretou e eu sanciono a lei seguinte:

Art. 1º Fica creada em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.

Art. 2º São considerados empregados, para os fins da presente lei, não só os que prestarem os seus serviços mediante ordenado mensal, como os operarios diaristas, de qualquer natureza, que executem serviço de caracter permanente.

Parapho unico. Consideram-se empregados ou operarios permanentes os que tenham mais de seis mezes de serviços continuos em uma mesma empresa.

Art. 3º Formarão os fundos da caixa a que se refere o art. 1º:

a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3 % dos respectivos vencimentos;

b) uma contribuição annual da empresa, correspondente a 1 % de sua renda bruta:

c) a somma que produzir um augmento de 1 1/2 % sobre as tarifas da estrada do ferro;

d) as importancias das joias pagas pelos empregados na data da criação da caixa e pelos admittidos posteriormente, equivalentes a um mez de vencimentos e pagas em 24 prestações mensaes;

e) as importancias pagas pelos empregados correspondentes á differença no primeiro mez de vencimentos, quando promovidos ou augmentados de vencimentos, pagas tambem em 24 prestações mensaes;

f) o importe das sommas pagas a maior e não reclamadas pelo publico dentro do prazo de um anno;

g) as multas que attinjam o publico ou o pessoal;

h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras;

i) os donativos e legados feitos á, Caixa;

j) os juros dos fundos accumulados.

Art. 4º As empresas ferroviarias são obrigadas a fazer os descontos determinados no art. 3º, letras a, d e e e nos salarios de seus empregados depositando-os mensalmente, bem como as importancias resultantes das rendas creadas nas letras c, f, g e. h do mesmo artigo, em banco escolhido pela administração da Caixa, sem deducção de qualquer parcella.

Art. 5º As empresas ferroviarias entrarão mensalmente para a Caixa, por conta da contribuição estabelecida na letra b, do art. 3º, com uma somma equivalente á que produzir o desconto determinado na letra a do mesmo artigo. Verificado annualmente quanto produziu a renda bruta da estrada, entrará esta com a differença si o resultado alcançado pela quota de 1 % for superior ao desconto nos vencimentos do pessoal. Em caso contrario, a empresa nada terá, direito a haver da Caixa, não sendo admissivel, em caso algum, que a contribuição da empresa seja menor que a de seu pessoal.

Art. 6º Os fundos e as rendas que se obtenham por meio desta lei serão de exclusiva propriedade da caixa e se destinarão aos fins nella determinados.

Em nenhum caso e sob pretexto algum, poderão esses fundos ser empregados em outros fins, sendo nullos os actos que isso determinarem, sem prejuizo das responsabilidades em que incorram os administradores da caixa.

Art. 7º Todos os fundos da Caixa ficarão depositados em conta especial do Banco, escolhido de accôrdo com o art. 4º, salvo as sommas que o Conselho de Administração fixar como indispensaveis para os pagamentos correntes, e serão applicados, com prévia resolução do Conselho de Administração para cada caso na aquisição de titulos de renda nacional ou estadual, ou que tenha a garantia da Nação ou dos Estados.

Paragrapho unico. Não serão adquiridos titulos de Estado que tenha em atrazo o pagamento de suas dividas.

Art. 8º Os bens de que trata a presente lei não são sujeitos a penhora ou embargo de qualquer natureza.

Art. 9º Os empregados ferro-viarios, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuido para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

1º, a soccorros medicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua familia, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;

2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º, aposentadoria:

4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte.

Art. 10. A aposentadoria será ordinaria ou por invalidez.

Art. 11. A importancia da aposentadoria ordinaria se calculará pela média dos salários percebidos durante os ultimos cinco annos de serviço, o será regulada do seguinte modo:

1º, até 100\$ de salario, 90/100;

2º, salario entre 100\$ e 300\$, 90\$ mais 75/100 da differença entre 101 e 300\$000;

3º, salario de mais de 300\$ até 1:000\$, 250\$ e mais 70/100 da differença entre 301\$ e 1:000\$000;

4º, salario de mais de 1:000\$ até 2:000\$, 250\$ e mais 65/100 da differença entre 301\$ e a importancia de réis 2:000\$000;

5º, salario de mais de 2:000\$, 250\$ e mais 60/100 da differença entre 301\$ e a importancia, do salario.

Art. 12. A aposentadoria ordinaria de que trata o artigo antecedente compete:

a) completa, ao empregado ou operario que tenha prestado, pelo menos, 30 annos de serviço e tenha 50 annos de idade;

b) com 25 % de reduccão, ao empregado ou operario que, tendo prestado 30 annos de serviço, tenha menos de 50 annos de idade;

c) com tantos trinta avos quantos forem os annos de serviço até o maximo de 30, ao empregado ou operario que, tendo 60 ou mais annos de idade, tenha prestado 25 ou mais, até 30 annos de serviço.

Art. 13. A aposentadoria por invalidez compete, dentro das condições do art. 11, ao empregado que, depois de 10 annos de serviço, fôr declarado physica ou intellectualmente impossibilitado de continuar no exercicio de emprego, ou de outro compativel com a sua actividade habitual ou preparo intellectual.

Art. 14. A aposentadoria por invalidez não será concedida sem prévio exame do medico ou medicos designados pela administração da caixa, em que se comprove a incapacidade allegada, ficando salvo á administração proceder a quaesquer outras averiguações que julgar convenientes.

Art. 15. Nos casos de accidente de que resultar para o empregado incagacidade total permanente, terá elle direito á aposentadoria, qualquer que seja o seu tempo de serviço.

Paragrapho unico. Quando a incapacidade for permanente e parcial, a importancia da aposentadoria será calculada na proporção estabelecida pela tabella annexa ao regulamento baixado com o decreto n. 13.498, de 12 de março de 1919.

Art. 16. Nos casos de accidente de que resultar para o empregado incapacidade temporaria, total ou parcial, receberá o mesmo da caixa a indemnização estabelecida pela lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919.

Art. 17. Não se concederá aposentadoria, em nenhum caso, por invalidez, aos que a requeiram depois de ter deixado o serviço da respectiva empreza.

Art. 18. Os empregados ou operario que forem declarados dispensados, por serem prescindiveis os seus serviços, ou por motivo de economia, terão direito de continuar acontribuir para a caixa si tiverem mais de cinco annos de serviço, ou a receber as importâncias com que para ella entraram.

Art. 19. As aposentadorias por invalides serão corcedidas em character provisorio e ficarão sujeitas a revisão.

Art. 20. O direito de pedir aposentadoria ordinaria se extingue quando se completarem entre annos de sahida do empregado ou operario da respectiva empreza.

Art. 21. A aposentadoria é vitalicia e o direito a perceber-a só se perde por causa expressa nesta lei.

Art. 22. O aposentado por incapacidade, permanente parcial, cujos serviços tenham sido utilizados em outro emprego, perceberá, além do salario, a fracção da aposentadoria. Si alcançar os annos de serviço para obter a aposentadoria ordinaria, ser-lhe-ha concedida aposentadoria definitiva, igual ao

total da ordinaria que corresponda ao Salario do seu novo emprego mais a fracção da aposentadoria por invalidez que tenha percebido.

Art. 23. Para os offeitos da aposentadoria só se levarão em conta os serviços effectivos, ainda que não sejam continuos, durante o numero de annos requeridos o prestados em uma ou em mais de uma empresa, ferro-viaria.

Quando a remuneração do trabalho fôr paga por dia, calcular-se-ha um anno de serviço para cada 250 dias de serviço effectivo e si tiver sido por hora dividir-se-ha por oito numero de horas para estabelecer o numero de dias de trabalho effectivo.

Art. 24. A fracção que no prazo total de antiguidade exceder de seis mezes será calculada, por um anno inteiro.

Art. 25. Não poderão ser aposentados os que forem destituídos dos seus logares por máo desempenho de seus deveres no exercicio dos seus cargos. A elles serão, porém, restituídas as contribuições com que entraram.

Art. 26. No caso de fallecimento do empregado aposentado ou do activo que contar mais de 10 annos de serviços effectivos mais respectivas empresas, poderão a viuva ou viúvo invalido, os filhos e os paes e irmãs emquanto solteiras, na ordem da successão legal, requerer pensão á caixa creada por esta lei.

Art. 27. Nos casos de accidente do trabalho têm os mesmos beneficiarios direito á pensão, qualquer que seja o numero de annos do empregado fallecido.

Art. 28. A importancia da pensão de que trata o art. 26 será equivalente a 50 % da aposentadoria percebida ou a que tinha direito o pensionista, e de 25 % quando o empregado fallecido tiver mais de 10 e menos de 30 annos de serviço effectivo.

Paragrapho unico. Nos casos de morte por accidente, proporção será de 50 %, qualquer que seja o numero de annos de serviço do empregado fallecido.

Art. 29. Por fallecimento de qualquer empregado ou operario, qualquer que tenha sido o numero de annos, em trabalho prestado, seus herdeiros terão direito de receber da caixa, immediatamente, um peculio em dinheiro de valor correspondente á somma, das contribuições com que o fallecido houver entrado para a caixa, não podendo esse pecúlio exceder o limite de 1:000\$000.

Art. 30. Não se acumularão duas ou mais pensões ou aposentadorias. Ao interessado cabe optar pela que mais lhe convenha, e feita a opção, ficará excluído o direito ás outras.

Art. 31. As aposentadorias e pensões serão concedidas pelo Conselho de Administração da caixa, perante o qual deverão ser solicitadas, acompanhadas de todos os documentos necessarios para a sua concessão. Da decisão do Conselho contraria á concessão da aposentadoria ou pensão haverá recurso para o juiz de direito do civil da comarca onde tiver séde a empresa. Onde houver mais do uma vara, competirá, á primeira. Esses processos terão marcha summaria e correrão independente de quaesquer custas e sellos.

Art. 32. Logo que seja creado o Departamento Nacional do Trabalho, competirá ao respectivo director o julgamento de quaesquer recursos das decisões do Conselho de Administração das caixas de pensões e aposentadorias.

Art. 33. Extingue-se o direito á pensão:

- 1º, para a viuva ou viuvo, ou paes, quando contrahirem novas nupcias;
- 2º, para os filhos, desde que completarem 18 annos;
- 3º, para as filhas ou irmãs solteiras, desde que contrahirem matrimonio;
- 4º, em caso de vida deshonesta ou vagabundagem do pensionista.

Parapho unico. Não tem direito á pensão a viuva que se achar divorciada ao tempo do fallecimento.

Art. 34. As aposentadorias e pensões de que trata a presente lei não estão sujeitas a penhora e embargo e são inalienaveis. Será nulla toda a venda, cessão ou constituição de qualquer onus que recaia sobre ellas.

Art. 35. As empresas ferroviarias são obrigadas a fornecer ao Conselho de Administração da caixa todas as informações que lhe forem por esta solicitadas sobre o pessoal.

Art. 36. As empresas ferroviarias que não depositarem no devido tempo, ou pela fórmula estatuida nesta lei, as quantias a que estão obrigadas a concorrer para a criação e manutenção da caixa incorrerão na multa de 1:000\$ por dia de demora, até que effectuem odeposito. O Conselho de Administração da caixa terá autoridade para promover perante o

Poder Executivo ou perante o Poder Judiciário a effectivação dessas obrigações.

Art. 37. O Conselho de Administração publicará, anualmente, até o dia 30 de março de cada anno, um relatório e balanço, dando conta do movimento da caixa no anno anterior.

Art. 38. A caixa organizará um recenseamento dos empregados compreendidos na presente lei e um estudo documentado sobre as bases técnicas em que estiver operando dentro dos tres primeiros annos da sua vida, de modo a poder propôr as modificações que julgar convenientes.

Art. 39. As aposentadorias e pensões poderão ser menores do que as estabelecidas nesta lei, si os fundos da caixa não puderem supportar os encargos respectivos e enquanto permaneça a insufficiencia desses recursos.

Paragrapho unico. Nos casos de accidente, quando os fundos da caixa não forem sufficientes para o pagamento da aposentadoria ou pensão, conforme as taxas estabelecidas na presente lei, poderão sempre o empregado ou seus successores optar pelo recebimento das indemnizações estabelecidas na lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que, nesses casos, ficarão a cargo das empresas ferroviarias.

Art. 40. O Conselho de Administração da caixa de aposentadorias e pensões nomeará o pessoal necessario aos serviço da mesma e marcará os respectivos vencimentos.

Os membros do Conselho de Administração desempenharão as suas funcções gratuitamente.

Art. 41. A caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviarios será dirigida por um Conselho de Administração, de que farão parte o superintendente ou inspector geral da respectiva empresa, dous empregados do quadro – o caixa e o pagador da mesma empresa – e mais dous empregados eleitos pelo pessoal ferro-viario, de tres em tres annos, em reunião convocada pelo superintendente ou inspector da empresa.

Será presidente do conselho o superintendente ou inspector geral da empresa ferroviaria.

Paragrapho único. Si for de nacionalidade estrangeira o superintendente ou inspector geral da empresa, será substituido no Conselho pelo funcionario de categoria immediatamente inferior que seja brasileiro.

Art. 42. Depois de 10 annos de serviços effectivo o empregado das empresas a que se refere a presente lei só poderá administrativo no caso de falta grave constatada em inquérito administrativo, presidido por um engenheiro da Inspectoria e Fiscalização das Estradas de Ferro.

Art. 43. As empresas a que se refere a presente lei fornecerão a cada um dos empregados uma caderneta de nomeação, de que, além da identidade do mesmo empregado, constarão a natureza das funcções exercidas, a data de nomeação e promoções e vencimentos que percebe.

Art. 44. Os aposentados e pensionistas que residirem no estrangeiro só receberão a sua pensão si forem especialmente autorizados pela administração da caixa.

Art. 45. Aos empregados chamados ao serviço militar serão pagos pelas empresas mencionadas no art. 1º, 50 % do respectivo vencimento, pelo periodo em que durar aquelle serviço.

Art. 46. São, para os fins da presente lei, considerados empregados funcionarios os funcionarios das contadorias centraes das estradas de ferro.

Art. 47. A partir da entrada em execução da presente lei e para os fins nella ficam augmentadas de 1 ½ % as tarifas das estradas de ferro.

Art. 48. Si dentro de sessenta dias após a sua publicação não for regulamentada a presente lei, entrará ella em vigor independente de regulamentação.

Art. 49. Revogam-se as disposições em contrario.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1923, 102º da Independencia e 35º da Republica.

ARTHUR DA SILVA BERNARDES

Miguel Calmon du Pin e Almeida

Francisco Sá

ANEXO 2 - RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

RECEITAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Receita de contribuições sociais	277.045	298.472	340.381	359.834	375.888	441.270	508.101	573.212	634.253	666.636	671.506	689.454	753.343
Receita Previdenciária	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	282.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785
Arrecadação Previdenciária	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137	374.785
Urbana	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485
Rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300
Compensações não repassadas								5.281	10.017	13.474	2.281		
Cofins	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.625	181.555	199.410	195.914	200.926	204.679	235.759
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.582	57.316	62.545	63.197	59.665	68.143	75.651
PIS/Pasep	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.377	41.588	47.741	51.079	51.778	52.939	53.895	62.243
CPMF	29.120	31.996	36.382	1.004									
Outras contribuições	1.578	1.534	1.891	2.049	2.498	3.148	3.414	3.765	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.220	11.351	12.230	13.355	13.941	14.608	16.577	19.875	15.397	19.022	20.709	27.685	24.942
Recursos Próprios do MDS	97	110	64	161	217	374	163	173	340	327	220	231	222
Recursos Próprios do MPS	268	300	382	467	103	68	362	360	1.324	341	502	885	1.056
Recursos Próprios do MS	983	1.460	2.035	2.588	2.803	2.990	3.599	3.720	4.110	4.710	4.325	4.317	3.805
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.093	9.332	9.708	10.367	10.649	11.829	15.006	8.919	12.896	14.745	20.666	18.223
Recursos Próprios dos HU	107	124	117	106	67	80	104	116	170	192	157	222	172
Parcela dos Royalties para a Saúde											10	11	30
Recursos próprios da Seguridade									14	2	79	86	130
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	265	300	324	385	447	521	500	520	553	670	1.268	1.305
da Previdência Complementar					25	41	43	47	49	53	356	573	
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	265	300	324	385	422	481	457	473	504	617	911	732
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	1.052	1.221	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047
Receitas da Seguridade Social	289.318	311.044	354.376	375.238	391.844	458.014	526.933	594.861	651.431	687.494	694.441	719.115	780.332

Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 - ANFIP

ANEXO 3 - DESPESAS E RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL

DESPESAS E RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (valores correntes, em R\$ milhões)													
DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Benefícios Previdenciários	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235
Previdenciários urbanos	118.626	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887
Previdenciários rurais	27.384	32.369	36.683	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041
Compensação previdenciária			0		1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307
2. Benefícios assistenciais	9.335	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	33.869	37.598	41.798	47.970	53.148
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	5.145	6.133	7.195	8.675	10.365	11.537	14.318	15.916	17.715	18.460	21.040	23.145
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	6.426	7.335	8.446	10.037	11.869	13.579	16.006	17.953	19.882	23.338	26.930	30.003
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	7.801	8.943	10.605	11.877	13.493	16.767	20.543	24.004	26.162	26.921	27.492	27.784
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	1.221	1.766	1.456	1.307	1.535	1.662	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047
5. Saúde: despesas do MS	34.517	40.041	45.124	49.443	57.329	61.193	71.113	78.897	84.175	92.943	100.834	107.117	116.366
6. Assistência social: despesas do MDS	1.716	2.183	2.301	2.599	2.745	3.992	4.031	5.657	6.225	7.015	5.383	5.318	9.813
7. Previdência social: despesas do MPS	3.404	4.088	4.326	4.291	5.692	5.759	5.995	6.392	6.565	6.952	7.306	7.702	2.503
8. Outras ações da seguridade social	1.795	2.079	3.617	3.922	7.244	7.584	7.875	10.316	11.871	10.859	11.547	11.894	13.498
9. Benefícios FAT	11.378	14.910	17.957	20.694	27.135	29.204	34.173	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236
10. Outras ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561
Despesas da Seguridade Social	216.520	250.156	283.475	308.934	357.525	400.404	448.735	510.984	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190
Resultado da Seguridade Social	72.798	60.888	70.901	66.303	34.319	57.610	78.198	83.877	78.871	57.575	13.653	-54.480	-56.858

Fonte: Análise da Seguridade Social em 2017 - ANFIP