

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EAP

SUANI DE FIGUEIREDO VIEIRA

**ANÁLISE DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:
A NECESSIDADE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Rio de Janeiro
2019

SUANI DE FIGUEIREDO VIEIRA

**ANÁLISE DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:
A NECESSIDADE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Monografia apresentada a Escola de Administração Pública da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como pré-requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Benedito da Fonseca Adeodato

Rio de Janeiro

2019

Suani de Figueiredo Vieira

Análise do regime geral de previdência social: a necessidade da reforma da previdência social
para a administração pública

Monografia apresentada à Escola de Administração
Pública da Universidade Federal do Estado do Rio
de Janeiro, como pré-requisito para a obtenção do
grau de Bacharel em Administração Pública.

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2019

Banca examinadora:

Professor Dr. Benedito da Fonseca Adeodato
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Orientador

Professor Dr. Julio Macedo
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Professor Dr. José Carlos Buzanello
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Professor Dr. Marcelo Motta Veiga
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

V657

Vieira, Suani de Figueiredo

Análise do regime geral de previdência social: a necessidade da reforma da previdência social para a administração pública / Suani de Figueiredo Vieira. - Rio de Janeiro, 2019.

43

Orientador: Benedito da Fonseca Adeodato.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,
Graduação em Administração Pública, 2019.

1. Previdência Social. 2. Reforma do Sistema. 3. Alterações do sistema previdenciário brasileiro. I. Adeodato, Benedito da Fonseca, orient. II. Título.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que contribuíram direta ou indiretamente em minha formação acadêmica, em especial ao meu amigo Victor Hugo Ribeiro, que tanto me ajudou na reta final da graduação. Obrigada por compartilhar esse e tantos outros momentos importantes e cervejas gelada comigo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram de alguma forma
no decorrer desta jornada, em especial:

A Deus, a quem devo minha vida e devoção.

Aos meus amigos da Unirio pelo companheirismo e
disponibilidade para me auxiliar em vários
momentos.

À minha família, pelo apoio, compreensão e por
encorajarem sempre a minha vitória.

Gostaria de deixar registrado também o meu
reconhecimento ao auditor fiscal Gabriel Corrêa, que
teve papel fundamental na elaboração deste trabalho.

E a todos os professores que me acompanharam
durante a graduação.

“Seja feliz do jeito que você é, não mude sua rotina pelo que os outros exigem de você, simplesmente viva de acordo com o seu modo de viver.”

(Bob Marley)

RESUMO

VIEIRA, Suani de Figueiredo. **Análise do regime geral de previdência social: a necessidade da reforma da previdência social para a administração pública.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Administração Pública. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

A evolução do estado liberal para o estado do bem-estar social elevou a Previdência Social ao status de instrumento de redução das desigualdades sociais mediante o combate à pobreza e a distribuição de renda. À vista disso, a garantia da subsistência do sistema aumenta seu espaço nas discussões entre os doutos da área e nas agendas dos administradores públicos. Fruto das preocupações com a sustentabilidade do sistema previdenciário, nos últimos anos, debates sobre a reforma do atual regime também têm crescido e acelerado um processo de mudanças significativas nas regras previdenciárias, cujo objetivo principal é o ajuste do sistema à realidade social vigente. Com todo esse complexo cenário, permanece como desafio primordial, uma boa gestão dos recursos públicos como agenda principal do governo, pois falar simplesmente na insuficiência da Previdência, a partir do comportamento das receitas e despesas atuais da seguridade social, desconsiderando as práticas do Estado – que durante anos retirou recursos, esvaziou suas receitas e protegeu inadimplentes – é abrandar a realidade, sendo esta, também, uma de suas principais fragilidades. Diante deste contexto, o argumento unicamente atuarial sobre um possível déficit ou superávit da previdência perde essência e conteúdo, e o questionamento sobre o tema deve se constituir em outras vertentes. Forma pela qual analisamos o tema no presente trabalho, relacionando os impactos que a gestão das verbas públicas pode gerar na empregabilidade e na sustentabilidade do sistema a longo prazo.

Palavras-chave: Previdência Social; Financiamento; Orçamento; Reforma.

ABSTRACT

VIEIRA, Suani de Figueiredo. **Análise do regime geral de previdência social: a necessidade da reforma da previdência social para a administração pública.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Administração Pública. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

The evolution of the liberal state to welfare state has elevated Social Security to the status of instrument of reduction of social inequalities through the fight against poverty and the distribution of income. In view of this, the guarantee of subsistence of the system increases its space in the discussions between the experts of the area and in the agendas of the public administrators. As a result of concerns about the sustainability of the pension system, in recent years, debates about the reform of the current regime have also grown and accelerated a process of significant changes in social security rules, whose main objective is to adjust the system to the current social reality. With all this complex scenario, it remains as a primary challenge, a good management of public resources as the main agenda of the government, for simply speaking in the insufficiency of Social Security, from the behavior of current income and expenses of social security, disregarding the practices of the State - which for years has withdrawn resources, emptied its revenues and protected defaulters - is to slow down reality, which is also one of its main weaknesses. In this context, the only actuarial argument about a possible pension deficit or surplus loses its essence and content, and the questioning of the issue must be based on other aspects. The way in which we analyze the theme in the present study, relating the impacts that the management of the public funds can generate in the employability and the sustainability of the system in the long term.

Keywords: Social Security; Financing; Budget; Reform.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Evolução dos grupos etários 2010 - 2060	23
Figura 2 Pirâmide etária 2010, 2019, 2029	23
Figura 3 Pirâmide etária 2019, 2039, 2049	37
Figura 4 Receitas, despesas e o resultado da seguridade social de 2005 a 2016.....	39
Figura 5 Receitas da seguridade social em valores constantes de 2013 a 2016 e as diferenças em relação a 2016	40

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	14
2.1. PRINCÍPIOS NORTEADORES.....	15
2.2. REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL.....	17
2.3. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	18
2.4. SISTEMAS DE FINANCIAMENTO E DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS.....	19
2.4.1. Fontes de financiamento da previdência social.....	20
3. REFORMA DO SISTEMA.....	22
4. ALTERAÇÕES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO.....	24
4.1. REFORMAS DESDE A CONSTITUIÇÃO DE 88.....	24
4.2. ASPECTOS RELEVANTES PARA A ATUAL REFORMULAÇÃO.....	25
4.2.1. Aspecto Estrutural.....	26
4.2.2. Aspecto Conjuntural.....	29
4.2.3. Aspecto Administrativo.....	32
4.2.3.1. Desonerações/Renúncias Fiscais.....	33
4.2.3.2. Sonegação de empresas privadas.....	34
4.2.3.3. Desvinculação de receitas.....	36
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS.....	41

1. INTRODUÇÃO

A previdência brasileira, há algum tempo, tem sofrido uma série de alterações, porém nenhuma delas tão drástica como a que tem sido proposta para ser feita recentemente. Ela se tornou, no decorrer do tempo, um instrumento efetivo no combate à pobreza e na distribuição de renda, somando deste modo para a redução das desigualdades sociais. Sendo assim, haja vista sua grande importância e complexidade, garantir a sobrevivência do sistema passa a ser um problema social que deve ocupar lugar de destaque na agenda dos nossos governantes, que devem buscar adequar o sistema à realidade social atual.

Com esse propósito, debates e estudos sobre a reformulação do atual sistema têm sido cada vez mais recorrentes, buscando ajustá-lo à realidade social presente e futura, e garantir a sua sobrevivência a longo prazo, o que não quer dizer que todos os estudos para as adaptações essenciais já foram concluídos.

A previdência social vigente possui um modelo de financiamento tripartite, ou seja, conta com contribuições do empregado, do empregador e do Estado, mas é gerida pelo governo. Diante disso, o desafio maior, ainda posto, é manter uma boa gestão pública desses recursos, somada a um processo de tomada de decisão que não inviabilize a efetivação de ações sociais e a introdução de procedimentos voltados para as relações humanas, que visam garantir o bem estar coletivo. Desse modo o Estado poderá adequar o sistema previdenciário à realidade ora enfrentada para distribuir de forma justa e eficiente os valores vertidos aos cofres públicos entre os setores envolvidos, com a garantia do cumprimento dos compromissos junto aos beneficiários atuais e futuros desse sistema.

Nesta monografia enfrentamos este tema, buscando evidenciar os elementos que precisam ser considerados para a reformulação do atual sistema e relacionar os impactos que a gestão pode gerar na sua sustentabilidade e empregabilidade, sem deixar, porém, de considerar outros fatores que se mostraram pertinentes para o escopo definido.

O presente estudo não visa a trazer uma projeção de caráter estatístico, numérico e preciso como também a analisar a proposta de emenda constitucional que propõe a alteração do atual sistema previdenciário brasileiro. O trabalho ora apresentado é construído por meio de constatações dos acontecimentos que vêm interferindo no sistema previdenciário nos últimos anos, para aferir a real necessidade de uma reforma na previdência social do Brasil.

Diante do exposto, com o objetivo de um melhor respaldo do estudo, foram feitas pesquisas doutrinárias, genéricas e específicas relacionadas ao tema, leituras da legislação pertinente, e análises sobre as contas apresentadas e orçamentos passados. Utilizamos também artigos gerados nas discussões que estão ocorrendo por toda a sociedade, visto que a bibliografia disponível não é extensa.

Construindo o raciocínio resumido nas conclusões, o assunto foi abordado com objetividade, através da divisão do trabalho em capítulos, que, por sua vez, se fragmentaram em itens e subitens, conforme a correlação dos mesmos, expondo as referências pesquisadas simultaneamente com a construção do raciocínio, com o intuito de tornar a leitura mais clara.

Por conseguinte, com foco na melhor compreensão, o trabalho discorre inicialmente sobre o tema da Previdência Social, apresentando um breve histórico, o qual aborda sua evolução junto à que deu origem ao Estado de Bem-Estar Social. Por oportuno, apresenta sua necessidade e natureza, percorre por seus princípios norteadores, por sua estrutura e por seu modelo de financiamento, circunstância a qual o leitor é introduzido no assunto.

Ato contínuo, aduzimos os regimes previdenciários, distinguindo os básicos dos complementares, dando ênfase no Regime Geral de Previdência Social, foco do nosso trabalho, para situar o leitor nas suas principais características, momento em que é justificado o porquê de ser este o foco do trabalho apresentado. É demonstrado ainda os diversos sistemas de financiamento e de concessão de benefícios, o que dá azo à reflexão do capítulo seguinte.

No capítulo terceiro o assunto objeto do tema é definitivamente apresentado. Contextualizamos a análise sobre a reforma do sistema previdenciário, elencando possíveis prismas em que a mesma pode ocorrer, mas focando nos impactos que uma eventual reformulação pode gerar, uma vez que compreende um processo político delicado e significativo, e nas razões por que não só o Brasil, mas o mundo tem observado a necessidade de reestruturar os atuais sistemas: envelhecimento populacional. Em seguida, e apresentamos ainda detalhes sobre o requisito do equilíbrio financeiro e atuarial, que está diretamente relacionado à prevenção de grandes variações no perfil demográfico, explorando, no fim do capítulo, os questionamentos sobre esse requisito, para ser feita na sequência nossas reflexões.

Por fim, o capítulo quatro apresenta uma reflexão acerca dos fatores que devem ser considerados em uma reestruturação previdenciária, para evidenciar os reveses que permeiam os fatores estruturais, conjunturais e administrativos, buscando trabalhar as alternativas em função dessas adversidades. E o estudo tem seu desfecho com as conclusões, arrematando o que foi visto, e apresentando as considerações acerca do tema.

2. PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social, uma das três áreas que compõem a seguridade social, pode ser associada à contratação de um seguro por parte do trabalhador, o que a define como um seguro *sui generis*¹; pois, não apenas, os contribuintes exigem, em contrapartida, a garantia do mínimo de dignidade diante de algum risco social, como a vontade do segurado é excluída por ser, a previdência social, de vinculação obrigatória, salvo quando segurado facultativo, em que a filiação é volitiva. E uma vez segurado, ao ocorrer algum sinistro – chamado de risco social – ele estará coberto pelos benefícios estabelecidos na legislação vigente.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) diz²:

A previdência social tem natureza semelhante à de um seguro, pois protege seus beneficiários – que são aqueles vinculados a um de seus regimes – dos riscos associados à perda da capacidade laboral, nos termos das condições estabelecidas em lei.

Ela diz respeito a uma necessidade mundialmente reconhecida e que muito se aproxima dos ideais de adeptos da teoria keynesiana: a de haver uma forma de proteção social contra eventuais circunstâncias por que passa os trabalhadores, e que, devido a distintos motivos, não possuem condições de providenciar seu sustento, seja por período determinado ou não. Essa proteção social, nos dias de hoje, está claramente identificada nas competências do Estado, que tempos atrás apresentava um posicionamento mais liberal.

Com a evolução do sistema liberal para o Estado do Bem-Estar Social, a interferência do Estado na proteção social evoluiu lenta e gradualmente, passando de uma plena ausência para uma efetiva participação, como se conhece nos dias atuais. Essa proteção social está firmada nas políticas de Seguridade Social brasileira, dentre as quais destacamos, para o presente estudo, a Previdência Social.

Só então com o Estado Contemporâneo que se deu uma intervenção mais efetiva

¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 5 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. P. 19.

² Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/18b42dad-dad9-440b-a6ea-b58f1d210546> - p. 5

do poder nas políticas relacionadas à proteção do trabalhador, tanto nas adversidades, quanto na sua relação com o empregador, para atender ao interesse coletivo: o interesse social. No Brasil, a previdência está explícita no dispositivo que trata sobre a Ordem Social, da constituição federal de 1988. Além disso, está consagrada como um direito fundamental no caput do artigo 6º, que aborda os direitos sociais sob a proteção do estado, em outras palavras, ficou estabelecido ser um direito subjetivo, assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, IV), a obrigação estatal de garantir o mínimo para uma vida digna, atendendo às necessidades da população na área social.

2.1. PRINCÍPIOS NORTEADORES

Para melhor compreensão de seu regramento, o ordenamento jurídico previdenciário traz os princípios norteadores da previdência social brasileira, segundo os quais servem para facilitar a concretização de seus objetivos. Isso significa que a edição de leis que materializem as ações voltadas para essa proteção social, no campo da previdência social, somente será possível se estiverem de acordo com estes princípios.

Desta forma, como princípios específicos da previdência social, podemos destacar os presentes na legislação previdenciária³, quais sejam: (1) Universalidade de participação nos planos previdenciários; (2) Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; (3) Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; (4) Cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição corrigidos monetariamente; (5) Irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservá-lhe o poder aquisitivo; (6) Valor da renda bruta mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo; e (7) Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Como esses princípios se mostram diretamente relacionados ao assunto aqui abordado, pois regem todas ações da previdência brasileira, exploraremos cada um deles, por apego à formatação lógica da nossa proposta de trabalho.

O princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários assegura que a proteção social deve alcançar todos os cidadãos que exercem as atividades abrangidas

³ Art. 2, lei 8.212/91

pelo regime geral de previdência social, a fim de dar continuidade ao sustento de quem dela necessite. Esse princípio está conjugado ao que estabelece a filiação compulsória, pois é essencial que os indivíduos estejam filiados, já que os benefícios e serviços previdenciários serão fornecidos apenas aos segurados, não amparados por regime próprio.

O princípio de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, já contemplado no artigo 5º da carta magna, o qual determina que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, trata de conferir mesmos benefícios e serviços (uniformidade) para os idênticos riscos abrangidos pelo sistema (equivalência). Esse princípio também segue o que dispõe o artigo 7º, o qual prevê que não deve haver diferença entre trabalhadores urbanos e rurais. Cabe destacar, ainda, que ‘benefícios’ se relaciona com a prestação pecuniária, enquanto ‘serviços’ não está atrelado a natureza patrimonial.

O princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços se faz necessário, pois a prestação desses benefícios e serviços é finita, já que não há orçamento para atender a toda população de forma indeterminada. Sendo assim, serão concedidos e mantidos, os vários benefícios e serviços, de forma seletiva, em razão das condições de cada um. Ou seja, para receber o benefício do salário família, por exemplo, é necessário apontar os requisitos para a concessão, comprovando possuir dependentes e ser segurado de baixa renda. Já a distributividade é uma consequência da seletividade, pois, ao selecionar quem efetivamente necessita desses benefícios, visa-se reduzir o abismo das desigualdades sociais, com a (re)distribuição de renda e bem-estar social.

O princípio que trata sobre a correção monetária dos salários de contribuição tem por objetivo evitar distorções no valor do benefício a ser pago, afastando a corrosão da inflação no momento da sua obtenção. A cada mês de trabalho, será recolhida a contribuição social do contribuinte, através da utilização de uma alíquota sobre o valor da base de cálculo da contribuição – o salário de contribuição. De acordo com esse princípio, ao gozar do benefício, o cidadão terá a garantia da correção monetária de todos os valores considerados no cálculo, que será a média dos 80% maiores salários de contribuição, pelos índices oficiais, até a data do requerimento.

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios tem como objetivo preservar o poder aquisitivo das prestações. Como já explanado anteriormente, benefício, na

previdência social, é sinônimo de prestação pecuniária, sendo assim, com o passar do tempo, os benefícios não poderão perder o seu poder de compra. A constituição federal traz como aplicação desse princípio o parágrafo 4º do artigo 201, determinando o que é garantido, atualmente, pelo reajuste anual do benefício, normalmente em valor igual ou superior ao da inflação do mesmo período.

Seguindo a linha adotada pela carta magna⁴, o princípio do valor da renda bruta mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho não inferior ao do salário mínimo, também chamado de garantia do benefício mínimo, estabelece que os benefícios que substituírem o salário de contribuição ou a renda mensal do trabalhador, deverão ter como menor valor o do salário mínimo. Cabe frisar, porém, que este princípio atinge apenas, e tão somente, aqueles que venham a substituir o rendimento mensal do trabalhador – aposentadorias, auxílio reclusão, pensão por morte, e salário maternidade⁵. Posto isso, é possível reconhecer a existência de benefícios com valores inferior ao do salário mínimo.

Já o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados se faz necessário, pois os recursos provêm da sociedade para serem vertidos em benefício dela mesma. Diante disso, a gestão dos planos, programas, serviços, entre outros, deve ser realizada com a participação da sociedade, com uma gestão democrática, em que participa quem tem interesse e descentralizada para todos os setores centro de competências, nos órgão colegiados de deliberação.

Posto isso, torna-se perceptível o papel do Estado na proteção social do trabalhador, fornecendo mecanismos que viabilizem a efetivação de ações sociais e a incorporação de procedimentos voltados para as relações humanas, visando garantir o bem-estar coletivo.

2.2. REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL

Atualmente, no Brasil, existem o sistema privado e o sistema público de previdência. Eles estão elencados em dois grandes regimes: os regimes básicos e os regimes complementares.

4 Art. 201, §2º

5 Art. 2º, IV, lei 8.213/91.

No que diz respeito aos regimes básicos, ele compreende, conforme definido no Regulamento da Previdência Social⁶, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS; e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS, de competência de cada ente federativo, garantido aos servidores civis pelo artigo 40 da constituição federal, assim como aos militares e seus pensionistas com os Encargos Financeiros da União. Já quanto aos regimes complementares, estão o regime privado aberto no regime geral de previdência social, o regime privado fechado no regime geral de previdência social e o regime público fechado nos regimes próprios de previdência⁷.

O presente trabalho, porém, restringe-se à análise quanto ao RGPS, pois a constituição federal aduz em seu artigo 194 que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Logo em seguida, no artigo 201 do mesmo capítulo, define, que “a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, (...)”. Logo, seguridade social engloba, apenas e tão somente, a previdência do regime geral (RGPS).

2.3. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

É o principal e mais abrangente regime brasileiro. Ele é administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, autarquia federal, vinculado ao atual Ministério do Desenvolvimento Social (antigo Ministério da Previdência Social), e é a forma como a previdência está organizada. Estabelecido no artigo 201 da constituição de 1988 e em algumas leis específicas (Lei 8.212/1991, Lei 8.213/1991), o RGPS garante a cobertura dos riscos sociais aos seus beneficiários, que são: os segurados que contribuem para o sistema, divididos em obrigatórios (empregado, contribuinte individual, avulso, empregado doméstico, segurado especial) e facultativos; e seus dependentes.

Sendo assim, todos os que trabalham e que não estejam vinculados a um regime próprio de previdência, estarão abrangidos e vinculados, necessariamente, ao RGPS e obrigados a contribuir de acordo como se estabelece no Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social⁸. Ou seja, sua filiação é compulsória e automática, sendo possível, no entanto, aos que não estiverem enquadrados como segurados obrigatórios, nem em regimes próprios, a inscrição como segurados facultativos, permitindo uma adesão voluntária, em

6 Decreto n.º 3.048/1999.

7 TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. P. 25-29.

8 Lei 8.212, de 1991

respeito ao princípio da universalidade do atendimento⁹.

2.4. SISTEMAS DE FINANCIAMENTO E DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

Cobrir os riscos sociais é uma proteção social da previdência que gera despesas. Sendo assim, com vistas a manter a sustentabilidade do sistema previdenciário, existem duas formas de se adquirir os recursos: o regime de repartição simples e o regime de capitalização.

No primeiro, as pessoas que estão em atividade laboral ativa custeiam os benefícios de quem já os recebe, contribuindo para um fundo que será responsável pelo pagamento de todos os benefícios previdenciários. Já no regime de capitalização, é por meio de um fundo, individual ou coletivo, que seus participantes contribuem para a formação do saldo que no futuro se transformará em benefício.

Da mesma maneira – com vistas a manter a sustentabilidade do sistema previdenciário – a concessão dos benefícios pode ocorrer de duas maneiras: contribuição definida e benefício definido.

No regime com contribuição definida, aplicado a eventos previsíveis, como a aposentadoria por idade, por exemplo, inexistente a determinação do valor do benefício, pois este dependerá da contribuição que cada segurado oferecerá ao longo do tempo, assim como sua rentabilidade.

O benefício definido, como o próprio nome indica, permite que fique previamente fixado o valor do benefício a ser oferecido, com uma fórmula de quantificação pré-determinada.

Em outras palavras, de acordo com o TCU¹⁰:

Significa que o valor do benefício no futuro é previsível e calculado com base em uma fórmula pré-estabelecida. Em virtude desse arranjo, via de regra os riscos biométricos (associados à longevidade, morte, invalidez, entre outros) e financeiros são assumidos pelo patrocinador que, no caso em exame, é a União.

Os planos de Benefício Definido trazem mais riscos para o ente patrocinador, haja vista o direito do cliente de receber a quantia pré-fixada depois que se aposentar. Isso se justifica pois, caso viva bastante, a pessoa pode acabar recebendo mais do que investiu, já que o benefício será definido.

9 Art. 194, I – CF/88.

10 TCU, Relatório de Levantamento de Auditoria das Contas da Previdência. 2018. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/18b42dad-dad9-440b-a6ea-b58f1d210546>.

O atual sistema brasileiro adota o sistema de repartição simples e benefício definido. Desse modo, mediante a contribuição dos trabalhadores, das empresas e do próprio Estado, construiu-se um fundo público com o objetivo de financiar o Estado Social.

Cabe destacar, no entanto, que o regime previdenciário conquistado pelo *Welfare State* tem dado lugar, em diversos países, ao modelo previdenciário em que prevalece a poupança individual e privatização da gestão previdenciária, o regime de capitalização.

2.4.1. Fontes de financiamento da previdência social

Com a evolução da intervenção estatal nas políticas de proteção social, ocorreu um crescimento acentuado dos gastos públicos, devido a extensas atribuições e responsabilidades com as quais o governo se incumbiu. Para seu financiamento, então, foi criado o Orçamento da Seguridade Social que tem receita própria, com fontes diversificadas de recursos, e que não se confunde com o orçamento do Tesouro Nacional.

O instrumento de planejamento e execução dos gastos na esfera federal – orçamento público – estima todas as receitas que vão entrar no caixa da União e fixa de todas as despesas que serão realizadas no período do exercício financeiro (ano civil). Em 1988, a constituição estabeleceu que o orçamento público será único, porém composto pelos: Orçamento Fiscal; Orçamento de Investimentos das empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto (ações ordinárias); e Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público¹¹.

Então, assim como os benefícios e serviços, os recursos que servirão como fonte para seu financiamento, estão previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Seja a matéria relacionada a receitas, seja a despesas, os dispositivos estão tanto na constituição federal, quanto nas leis específicas que disciplinam o tema.

Consoante o artigo 195 da carta magna “A seguridade social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais”.

De acordo com o dispositivo supracitado, a sociedade financiará a seguridade social através dos recursos provenientes dos orçamentos dos entes políticos (indiretamente) e

¹¹ Art. 165, §5º.

das contribuições sociais (diretamente). Desta forma, o orçamento da seguridade social (OSS) é composto de: Receitas da União, através de recursos adicionais do Orçamento Fiscal e encaminhados, com a devida fixação e autorização na Lei Orçamentária Anual¹²; Receitas das Contribuições Sociais, elencadas no artigo 195 da constituição; e Receitas de Outras Fontes (multas, juros moratórios, doações, legados, subvenções, etc.), estabelecidas na Lei 8.212/1991. Além disso, há de se assinalar que o artigo 199 do Regulamento da Previdência Social prevê a necessidade de a União ser responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da seguridade social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da previdência social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

Desse modo, os recursos arrecadados e destinados ao custeio do regime geral de previdência social, deverão ingressar diretamente no orçamento da seguridade, não constituindo receita do Tesouro Nacional. Sendo vedado, inclusive, a utilização das contribuições tipicamente previdenciárias, como as provenientes do trabalho do contribuinte¹³, com finalidade de cobrir despesas distintas das fixadas com o intuito de financiar o que é estabelecido no artigo 201 da constituição, para os beneficiários desse sistema¹⁴.

Torna-se evidente, portanto, que, num cenário de superávit da previdência, suas receitas não poderiam ser aproveitadas para cobrir as outras despesas. Nessa lógica, então, além de todas e receitas destinadas ao orçamento da seguridade social, há ainda aquelas receitas que são destinada, única e exclusivamente, para cobrir as despesas com a previdência.

Sendo assim, à previdência foi garantido o financiamento por todas as contribuições destinadas à seguridade social, que por determinação constitucional também financia a Saúde e a Assistência Social (art. 194), merecendo, contudo, atenção especial, mas sem ser individualizada das demais, haja vista o orçamento ser único, quanto as suas receitas vinculadas, pois elas são uma garantia a mais, que foi assegurada ao trabalhador, da sustentabilidade da proteção social oferecida pelo estado.

Isso se justifica, por exemplo, pela diretriz previdenciária do equilíbrio financeiro e atuarial, a ser detalhada mais adiante, que decorre tanto do regime de repartição simples, quanto da característica dos benefícios previdenciários, especialmente os de maior impacto –

12 Art. 196, RPS/99.

13 Art. 195, I, “a” e II

14 Art. 167, XI.

aposentadoria e pensão – pois envolvem pagamentos de longa duração, constituindo despesas obrigatórias.

3. REFORMA DO SISTEMA

Repactuações devem ser necessárias de tempos em tempos. E para os sistemas previdenciários públicos é possível verificar dois modelos, que entendemos serem os mais adequados, os quais as doutrinas segmentam as reformas: (1) reformas estruturais, que tendem a modificar de forma drástica a estrutura do sistema público, quer introduzindo um componente privado como complemento ao público, quer criando um sistema privado que concorra com o público; e (2) reformas não estruturais, ou paramétricas, que tendem a melhorar o sistema público de benefícios a fim de fortalecê-lo financeiramente a longo prazo, por exemplo, incrementando a idade de aposentadoria ou alterando o financiamento do regime, ou ainda alterando a fórmula de concessão de benefícios. Ou seja, ajustes que deem continuidade a sua sustentabilidade¹⁵. Um exemplo de reforma não estrutural, foi a realizada com a lei 13.183 em 2015, pelo governo Dilma, ao limitar as regras de aposentadoria por contribuição, estabelecendo que o empregado receberá integralmente o benefício apenas se a soma de sua idade mais seu tempo de contribuição para o INSS alcançar o número 85 para mulheres, e 95, para homens. Determinou-se ainda que esse critério de pontuação será progressivo, ajustando os pontos necessários para obter a aposentadoria de acordo com a expectativa de sobrevida dos brasileiros, conforme o passar dos anos.

Contudo, sendo estruturais ou não, é preciso ter cautela para debater e aprovar reformas desse feitio, já que compreende um processo político significativo, pois alterar o ordenamento jurídico que estabelece direitos sociais “implica uma revisão substancial do contrato social subjacente e desafia o senso comum nas pesquisas sobre o Estado de Bem-Estar (*Welfare State*)”¹⁶.

O tema da reforma da previdência não é exclusivo da realidade brasileira, pelo contrário, é possível notar em diversos lugares do mundo discussões relacionadas à previdência social. Isso está relacionado, dentre outros fatores, a uma questão demográfica.

15 MESA-LAGO, Carmelo. “A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina”. In COELHO, Vera Schattan Pereira (org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003 p. 229

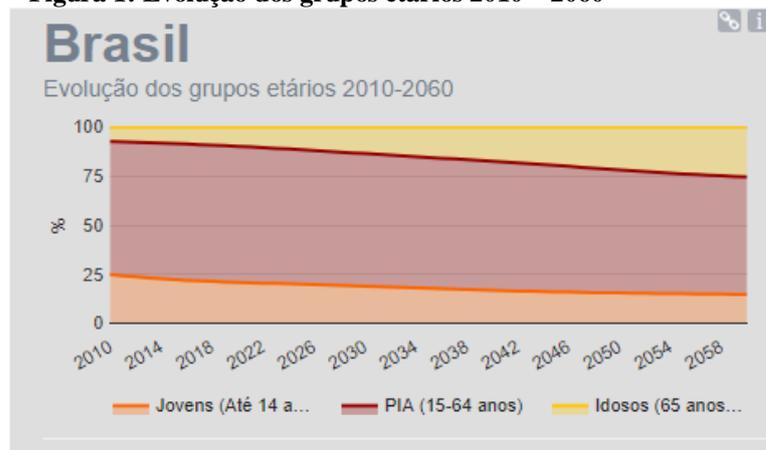
16 MESA-LAGO, Carmelo; MÜLLER, Katharina. “Política e Reforma da Previdência na América Latina”. In: COELHO, Vera Schattan E. (Org). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 29.

Como salienta Dowbor¹⁷,

O segmento que mais aumentou os gastos do Estado dos países desenvolvidos é o das aposentadorias, e resulta simplesmente do aumento do tempo de vida do ser humano e da mudança da pirâmide etária. (...) como sociedade, temos que sustentar uma juventude que estuda mais tempo, e idosos que vivem mais tempo. O novo equilíbrio social entre ativos e inativos é simplesmente uma questão de custo para a sociedade, que resulta de uma evolução positiva.

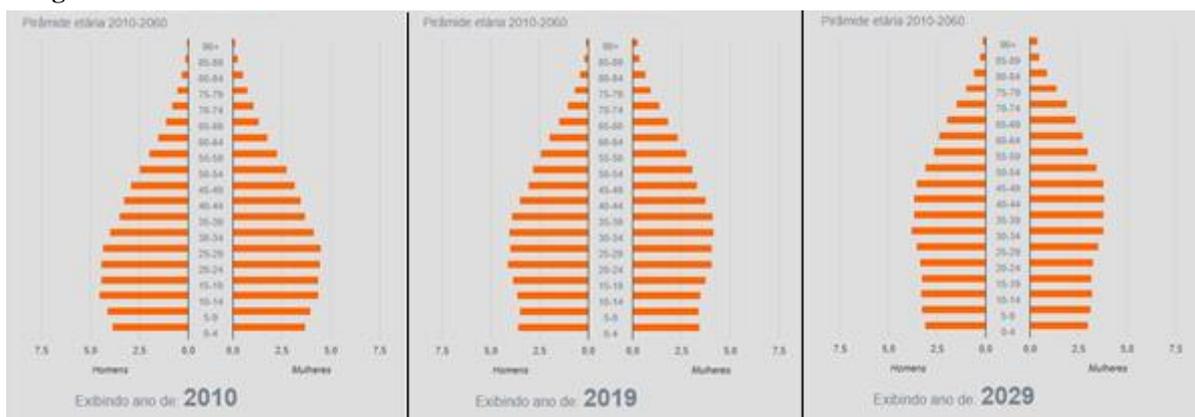
A população brasileira, assim como já se observa em outros países, segue em uma transição demográfica: o envelhecimento populacional. Há hoje no país, uma população de idosos maior do que havia no passado¹⁸.

Figura 1: Evolução dos grupos etários 2010 – 2060



Fonte: IBGE

Figura 2: Pirâmide etária 2010 – 2019 – 2029



Fonte: IBGE

17 DOWBOR, Ladislau (Org.) et al. "Globalização e Tendências Institucionais". In Desafios da Globalização. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 361.

18 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> 14/01/2019 – 10:45

Como é possível constatar na estatística apontada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) essa porcentagem de idosos tende a crescer. Isso porque, a cada ano, o número de crianças que têm nascido no Brasil se torna menor; e as pessoas, no entanto, têm tido uma expectativa de vida maior, ou seja, uma esperança média de vida ao nascer progressivamente maior. Sendo assim, a cada pessoa que não nasce e a cada pessoa que vive mais tempo faz com que a proporção de jovens diminua, aumentando assim a proporção de idosos. Na prática, isso significa um Déficit da Previdência.

Em vista disso, no Brasil, o equilíbrio atuarial¹⁹, que está relacionado com a prevenção de grandes variações no perfil demográfico, tem sido frequentemente questionado, pois é dele a função de examinar a exequibilidade do sistema por vários aspectos, considerando sobretudo a evolução pertinente ao envelhecimento populacional, assim como projeções no que diz respeito à natalidade da população.

É a atuária que deve manter a sustentabilidade dos recursos disponíveis em confronto com os riscos protegidos, visando o equilíbrio financeiro do sistema. O que justifica, o fato de, como já foi visto em outra oportunidade no presente trabalho, a previdência brasileira adotar o sistema de repartição simples, isto é, segue o *pacto intergeracional*²⁰, em que os aposentados são financiados pelos trabalhadores em exercício. E isso fundamenta a grande influência que o perfil populacional tem sobre esse sistema, tendo em vista que a previdência pressupõe obrigações com potencial de se prolongarem por décadas (aposentadoria e pensão), as quais ocasionarão em dispêndio de recursos, para os quais não se tem certeza de como e quando ocorrerão os eventos futuros (morte, expectativa média de vida, etc) que originarão os valores a serem vertidos.

4. ALTERAÇÕES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Propostas de reforma do sistema previdenciário ocorrem há anos. As regras previdenciárias já foram reformuladas em diferentes níveis desde a constituição federal de 1988.

4.1. REFORMAS DESDE A CONSTITUIÇÃO DE 88

A primeira alteração ocorreu durante o governo do presidente Itamar Franco, com

19 Art. 201 – CF/88.

20 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 5 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005. P. 30.

a Emenda Constitucional (EC) 3/1993. Ela foi direcionada aos servidores públicos, e determinava que suas aposentadorias e pensões teriam seu custeio originado dos recursos da União e dos próprios servidores. Instituiu o caráter contributivo.

Já em 1998, a EC de número 20 foi mais ampla. Promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso, ela abrangeu os sistemas de previdência do setor público e privado. Em relação ao RGPS a mudança alterou: a instituição de critérios financeiros e atuariais; a substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição; o fim da aposentadoria especial do professor universitário, e a extinção da aposentadoria proporcional. Entretanto, ela assegurou o direito adquirido para aqueles que tivessem cumprido os requisitos propostos na legislação anterior, até a data de sua publicação.

No primeiro governo Lula, após cinco anos da emenda constitucional anterior, surgiu a EC 41/2003, que direcionou as alterações para o setor público. Assim como, em 2005, a EC 47 que instituiu novas regras, como a garantia do benefício de um salário mínimo para trabalhadores de baixa renda e/ou sem renda própria, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a famílias de baixa renda, com uma cobertura previdenciária com contribuições e carências reduzidas.

Por fim, as duas últimas modificações ocorreram no governo Dilma. Primeiro em 2012, com a EC de número 70, que foi direcionada aos servidores públicos com a finalidade de melhorar as aposentadorias por invalidez, para considerar no cálculo a média das remunerações e não realizar com base na sua última remuneração. E a última foi a EC 88/15, quando ficou estabelecida a idade para a aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos. Cabe destacar, no entanto, que o grande impacto do ano de 2015 ocorreu no plano infraconstitucional com as Medidas Provisórias (MPs) 664 e 676, convertidas nas leis nº 13.135, de 17 de junho de 2015 e nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, respectivamente.

4.2. ASPECTOS RELEVANTES PARA A ATUAL REFORMULAÇÃO

Existem muitas razões para a reformulação do sistema atual. Juliana Presotto Pereira Neto²¹ as difere como sendo de cunho: a) estrutural, corolário da transição demográfica da sociedade; b) conjuntural, derivado de problemas econômico-sociais (mercado de trabalho); e c) administrativos, resultante de problemas com os órgão e entidades envolvidos (gestão, arrecadação, sonegação, desvinculação de receitas, etc) .

21 PEREIRA NETO, Juliana Presotto. A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. São Paulo: 2002, p.86

4.2.1. Aspecto Estrutural

A Constituição Federal, em seu artigo 201, estabelece que a estrutura da previdência social pública brasileira será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, predominando as regras de repartição simples, em que os segurados ativos financiam os benefícios dos inativos. Ou seja, ao trabalhar em uma das atividades abrangidas pela previdência social, as pessoas estarão automaticamente filiadas e parte de seus salários será retirada, pelo governo, para uma contribuição compulsória. Essa contribuição descontada é necessária para que se possa pagar as aposentadorias de quem é idoso e já está aposentado atualmente. Logo, é necessário que haja grande quantidade de pessoas em idade adulta trabalhando, integrando a chamada população economicamente ativa, para que haja capital suficiente para contribuir com as aposentadorias. Contudo, num cenário de envelhecimento populacional há uma diminuição no número de contribuintes e um aumento no número de beneficiários. Isso faz com que a despesa do governo com os encargos previdenciários seja maior do que sua receita com os que trabalham e contribuem para o funcionamento desse sistema. Essa é a principal base de argumentação do governo para realizar as projeções de receitas e despesas previdenciárias, assim como seguir com a reforma do sistema.

Como consta no Anexo IV.6 do PLDO 2018, da seguinte maneira²²:

Inicialmente, parte-se da projeção das quantidades de benefícios (estoques), a qual se dá por meio de estimativas da dinâmica do fluxo de entradas (concessões) e saídas (cessações) de benefícios do sistema, as quais, por sua vez, refletem a transição demográfica em curso no país.

Não obstante, a Previdência Social faz parte de um sistema de proteção social que abarca também a Saúde e a Assistência Social formando, assim, Seguridade Social, que não pode ser confundida com a primeira.

Segundo jurisprudência firmada pelo TCU - Acórdão nº 1.295, de 2017, verbis:

“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.

Sobre o tema, destaca-se trecho da publicação do Ipea “Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 17, 2009 – vinte anos da Constituição Federal”: “A definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social

22 Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/pldo-2018>.

brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. A Constituição Federal (CF) ampliou a cobertura do sistema previdenciário e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu a Assistência Social como política pública não contributiva que opera tanto serviços como benefícios monetários, e consolidou a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS).” (vol. 1, p. 17)

Tais inovações da CF/88 passaram a reconhecer o direito à proteção social também para cidadãos que não estavam formalmente vinculados ao mercado de trabalho. As previsões constitucionais estão em consonância com as normas mínimas da seguridade social estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) na Convenção 102, ratificada pelo Decreto Legislativo 269/2008, que prevê uma rede de proteção social ampla com três pilares:

i) as políticas universais, financiadas com recursos tributários;

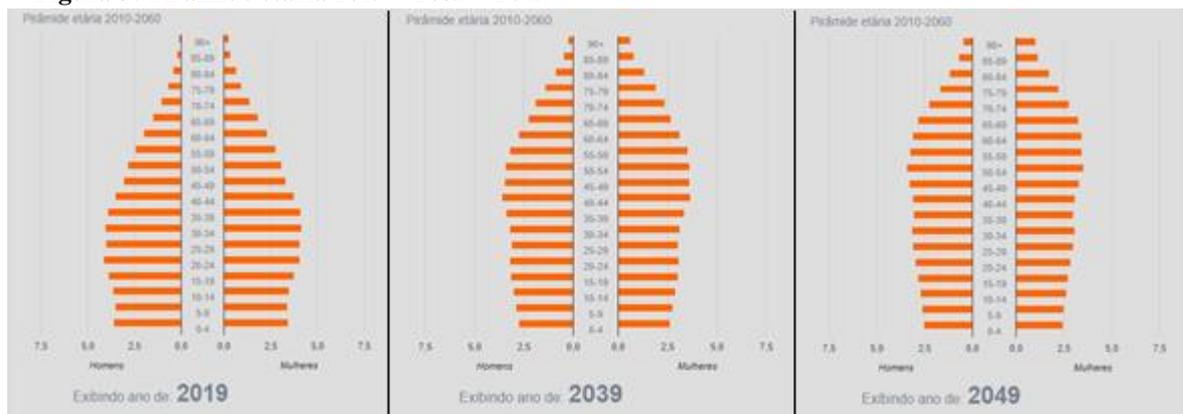
ii) as políticas de seguro social, portanto, contributivas; e

iii) as políticas de Assistência Social, não contributivas, residuais nos países desenvolvidos, sendo ali suplementares ao seguro.

(Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 17, 2009 – vinte anos da Constituição Federal – vol. 1, p. 22)

Como exposto anteriormente, a Seguridade Social terá um financiamento tripartite, sendo sustentada pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo próprio governo. E, em que pese ser irrefutável o endividamento do Estado, não seria razoável deixar a responsabilidade em relação à necessidade da reforma previdenciária apenas sob o trabalhador, pois este é apenas um dos pilares do financiamento. Isso fica claro ao observar nas pirâmides etárias a seguir que o envelhecimento populacional ainda é uma tendência para daqui a trinta anos (2049).

Figura 3: Pirâmide etária 2019 – 2039 – 2049



Fonte: IBGE

Ou seja, ao considerar todas as receitas do orçamento da seguridade social, como determina a constituição, e não só a base de financiamento que compete ao trabalhador, as contas da previdência ainda podem ser consideradas superavitárias. Haja vista que o perfil

demográfico da população brasileira ainda não traz impacto nas contas da previdência que a torne inviável, pois a base de financiamento que compete ao trabalhador está sustentada por uma quantidade de população jovem ainda maior.

E de acordo com o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada para investigar a contabilidade de Previdência Social – CPIPREV²³:

As projeções do governo levam em conta um envelhecimento da população exagerado, ao passo que consideram um crescimento do PIB muito abaixo da média histórica nacional. Tais falhas exacerbam a previsão futura de necessidade de financiamento do RGPS.

Por conseguinte, cabe frisar que o envelhecimento populacional enfrentado pelo Brasil, deve levar em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos diversos Estados e Municípios, pois diferentemente do que tem ocorrido nos países desenvolvidos – em que a inversão da pirâmide etária é devido à soma de uma melhora na qualidade de vida, com índices menores de desigualdade e, conseqüentemente, uma expectativa média de vida maior de sua população – o Brasil, um país até então em desenvolvimento, ao considerar a desigualdade social, tem uma queda no seu IDH.

Estudos divulgados pelas Nações Unidas apontam que a desigualdade presente no Brasil relativiza o desenvolvimento humano devido à discrepância entre os mais ricos e os mais pobres. É frequente que a introdução de desequilíbrios socioeconômicos nos estudos reduza o índice, mas a perda apontada no Brasil (23,9%) é maior do que a apontada para a média mundial (20%).

O documento detalha também que o Brasil é o 3º (terceiro) país mais desigual da América-Latina e o 9º (nono) mais desigual do mundo na escala de classificação Gini (2010 – 2017) – coeficiente que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo e indica a diferença entre os rendimentos dos mais e menos abastados²⁴.

Desse modo, torna-se essencial resolver as discrepâncias nas desigualdades regionais antes de qualquer alteração no sistema, já que uma reforma sob um aspecto estrutural sem considerá-las seria, ao nosso ver, injusta, pois não há de se falar em limite mínimo de 65 anos para pedir aposentadoria, a título de exemplo, se em determinadas regiões

23 BRASIL. Comissão Parlamentar de Inquérito - Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). Presidente da CPIPREV: Senador Paulo Paim, Brasília, 2017.

24 . Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – Indicadores e Índices de Desenvolvimento Humano: Atualização Estatística 2018 – Disponível em: http://www.ao.undp.org/content/dam/angola/docs/Publications/2018_human_development_statistical_update.pdf Acesso em: 21/01/2019.

a expectativa média de vida não passa muito disso²⁵; ou exigir um mínimo de 49 anos de contribuição, por exemplo, se os mais pobres, entre um emprego e outro, ficam um longo período de tempo na informalidade sem contribuir para o sistema previdenciário – assunto que será abordado no próximo tópico. Isso significa, então, que para estas pessoas estaria sendo negado o direito a pensar em uma aposentadoria.

Por fim, apesar do envelhecimento populacional não ser uma realidade atual, mas sim uma tendência, para daqui a 20 (vinte) ou 30 (trinta) anos – previsão que aproxima o quantitativo de jovens aos de idosos, sem, contudo, inverter a pirâmide – a questão demográfica brasileira é utilizada como subterfúgio para legitimar o discurso neoliberal, o qual enxerga o sistema previdenciário público pelo ponto de vista da crise e se baseia na declaração de “falência” do regime atual e seu consequente déficit. E como essa perspectiva também tem como propósito atacar o pacto social obtido com a elaboração da Constituição Federal de 1988, a solução para essa complicação recai nas costas dos trabalhadores.

4.2.2. Aspecto Conjuntural

O atual sistema previdenciário sofre grande influência com as variações de mercado, isso porque, como já visto anteriormente, as fontes de financiamento provêm de uma contribuição tripartite: empregadores, trabalhadores e governo. Dois desses três pilares de financiamentos – empregadores e trabalhadores – são frutos diretos do mercado de trabalho, somado a uma economia próspera. São financiamentos que têm fontes na folha de salário, no lucro líquido (CSLL), no faturamento das empresas (PIS, COFINS), dentre outras.

O enfraquecimento das fontes de financiamento do sistema previdenciário, embora possa sofrer com o aumento da expectativa média de vida da população somado à baixa taxa de fecundidade, já sofre atualmente pela escassez da mão de obra e pelo mercado de trabalho informal. Isso, apesar de ajudar a reduzir a taxa de desemprego, contribui para diminuir a fonte básica dos recursos previdenciários, isto é, as contribuições sobre a folha de pagamentos do empregado. E como consequência, a redução do valores vertidos ao cofres da seguridade social.

Segundo um levantamento feito pelo IBGE²⁶, este tipo de trabalho cresceu 2,3% no último trimestre de 2018, em comparação com trimestre imediatamente anterior, fechado

25 A esperança média de vida no estado do Maranhão é 70,9 anos. Já os estados do Piauí, Maranhão e Alagoas possuem expectativas de vida masculina na casa dos 67,1 anos, valores bem inferiores à média nacional, que é de 72,5 anos. Tábua de Mortalidade 2017 – Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2017/tabua_de_mortalidade_2017_analise.pdf

26 SARAIVA, Adriana. Desemprego cai para 11,6%, mas informalidade atinge nível recorde. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23465-desemprego-cai-para-11-6-mas-informalidade-atinge-nivel-recorde> - Acesso em 21/01/2018 - 17:04

em agosto do mesmo ano. Foi observado também um aumento de empregados do setor privado sem carteira, que chegou a 4,5% naquele trimestre.

Essa geração de trabalho voltado para a sobrevivência está relacionada, dentre outros fatores, à falta de credibilidade e segurança jurídica que o governo tem oferecido – a exemplo da última reforma trabalhista. E num contexto de crise econômica e insegurança política, as empresas tendem a evitar fazer investimentos de longo prazo, levando-as a contratar funcionários temporários, freelancer, ou ainda no sistema de trabalho intermitente, em que a carga horária é menor, pois o funcionário só exerce a atividade quando for demandado. Dessa forma, não só o trabalhador fica desprovido da proteção social estatal, mas também faz com que a base efetiva de contribuição para o financiamento previdenciário vigente fique fragilizada, em decorrência da grande dependência que o atual sistema tem sobre a contribuição relativa à folha de salários e aos demais rendimentos do trabalho formal, tornando-o vulnerável às variações do mercado de trabalho.

Segundo cálculos apresentados à CPIPREV²⁷, realizados pelos fiscais da previdência, sobre as receitas, despesas e resultado da Seguridade Social de 2005 a 2016 (Figura a seguir), os quais entendemos serem os mais adequados – pois consideram todas as fontes de financiamento previstas constitucionalmente – “o acompanhamento das receitas e das despesas nos últimos 12 anos permite identificar os números de 2016 como resultantes de fatores conjunturais”. Ou seja, o único déficit registrado no período analisado foi considerado como “resultante do agravamento da crise econômica atualmente vivenciada”.

Figura 4: Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social de 2005 a 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676	50.185
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516	
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371	
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008	
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504	
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352	
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902	
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345	
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822	
2014	666.637	21.738	688.375	509.794	122.298	632.092	56.283	
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439	
2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-56.998	

Fonte: CPIPREV

27 BRASIL. Comissão Parlamentar de Inquérito - Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). Presidente da CPIPREV: Senador Paulo Paim, Brasília, 2017. p 84.

Cabe observar ainda que os auditores fiscais destacaram²⁸, nas receitas da Seguridade Social, o quantitativo da perda da arrecadação das contribuições do período (Figura a seguir), com o intuito de evidenciar a natureza conjuntural do resultado de 2016, o qual sofreu forte influência do índice de desemprego que tem se intensificado desde 2014, afetando negativamente, dentre outros motivos, a contribuição previdenciária.

Figura 5: Receitas da Seguridade social em valores constantes de 2013 a 2016 e as diferenças em relação a 2016

Valores constantes, R\$ milhões

Receitas da Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	Diferenças de 2016 em relação a		
					2013	2014	2015
Receita de Contribuições sociais	799.968	795.067	735.400	701.358	-98.610	-93.709	-34.042
Contribuição previdenciária RGPS	404.886	423.582	391.667	363.994	-40.892	-59.588	-27.673
Colins	256.668	238.086	223.558	208.243	-48.425	-29.843	-15.315
CSLL	80.733	77.066	66.862	69.586	-11.147	-7.479	2.724
Contribuição para o PIS/Pasep	52.773	50.526	47.286	54.849	2.077	4.323	7.564
Outras contribuições sociais	4.908	5.808	6.027	4.685	-222	-1.122	-1.342
Outras receitas da Seguridade	19.695	23.005	23.183	28.191	8.496	5.186	5.008
Total de receitas da Seguridade Social	819.664	818.072	758.583	729.549	-90.115	-88.523	-29.034

Fonte: CIPREV

Por fim, é notório o desajuste fiscal enfrentado pelo governo na atual crise e, como a previdência compõe o Orçamento da Seguridade Social, que faz parte de grande parcela das contas públicas – devido à importância da sua política social – ela não trouxe, até 2015, um impacto negativo nas contas. E mesmo com o saldo negativo de 2016, foi possível identificar, em média, um superávit anual de R\$ 50,2 bilhões (Figura 4). Ou seja, coerente ao que foi apresentado, é perceptível que o desajuste fiscal das contas públicas está nas outras contas do Governo – Orçamento Fiscal. Disfunção essa que pode ser relacionada a um problema de gestão, como desonerações da folha, sonegação, desvinculação de receitas, pagamento de juros subsidiados, dentre outros que serão melhor detalhados mais adiante, assim como relativo aos desvios de recursos públicos, como os que se tem observado na *operação lava jato*, por causa dos ralos que escorrem o dinheiro público, como resultados de que o governo paga mais do que o necessário por obras e investimentos com licitações superfaturadas, e que torna incontestável o fato de que a pauta ‘boa gestão dos recursos públicos’ seja uma agenda urgente do país.

4.2.3. Aspecto Administrativo

Gerir os recursos públicos que subsidiarão políticas sociais deve ser interpretado como um meio para a promoção de bem-estar comum e desenvolvimento humano, e não apenas um ingrediente necessário à operação da máquina administrativa. Sendo assim, toda atividade desempenhada pelo gestor público deve estar orientada a este objetivo.

No Brasil, a gestão do fundo previdenciário foi entregue ao Governo Federal. Cabe ao Estado, a correta administração financeira e orçamentária para assegurar a execução das políticas sociais do Governo. E é através do orçamento público que o Estado administra o dinheiro público, arrecadando receitas e fixando despesas em prol da sociedade.

Como o Orçamento da Seguridade Social (OSS) tem um grande volume de arrecadação, é preciso responsabilidade na gestão desses recursos, pois se trata de dinheiro público, que deve ser vertido para seu titular – cidadão – em forma de benefícios e serviços, visando a garantir o mínimo existencial para uma vida digna.

As contas da previdência já sofreram com muitas intervenções por parte de governo com o intuito de ajustá-las à realidade populacional. Um exemplo de ajuste foi o realizado com a EC 20/98, que teve como objetivo adequar as contas previdenciárias às projeções populacionais vigentes à época incluindo o artigo 250 da constituição federal abaixo transcrito:

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

A partir da interpretação do dispositivo, nota-se que o legislador previu a necessidade de estabelecer a criação de um fundo para resguardar eventuais desajustes contábeis. Ele foi regulamentado pelo artigo 68 da lei complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – o qual estabelece que eventuais superávits na arrecadação de receitas previdenciárias sejam poupados e aplicados adequadamente com a finalidade de prover os recursos que futuramente financiarão as crescentes despesas com os benefícios do regime geral, criando o Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

A previdência social pública brasileira, por muitos anos, arrecadou recursos em volume maior do que as despesas com direitos e benefícios, gerando um superávit corrente em

seu sistema de arrecadação, isso porque, no início, um grande número de trabalhadores ativos financiava um pequeno número de inativos. Segundo o Livro Branco da Previdência Social, publicado em 2002, a relação entre contribuintes para cada beneficiário no âmbito do RGPS era próximo de 8 em 1950 (Brasil, 2002)²⁹. Contudo, apesar do dispositivo constitucional, da constante necessidade de preservar o dinheiro público e do impacto negativo na relação entre contribuinte e beneficiário para os anos seguintes³⁰, a gestão dos recursos públicos previdenciários foi ineficiente, com medidas insustentáveis ao longo do tempo e que fragilizam o atual sistema.

Sendo assim, para uma melhor compreensão do aspecto administrativo que envolve os problemas relacionados a gestão desses recursos, detalharemos algumas decisões da Administração Pública que causaram grande impacto no sistema previdenciário brasileiro.

4.2.3.1. Desonerações/Renúncias Fiscais

A prática econômica de estimular determinados setores por meio de desonerações ou benefícios fiscais é viável, e muitas vezes um meio legítimo de incentivo à atividade econômica. Essa é uma alternativa para se alterar o estado atual de um segmento econômico, pois beneficia empresas, causando, contudo, grande perda de recursos para a Previdência.

Em 2011 foi publicada a Lei 12.546/2011, que permite, para alguns casos, a desoneração, que deixa de incidir a contribuição social previdenciária sobre a folha de salários. Mas ela estabelece também a obrigação que o Governo contrai com essas desonerações: a de compensar no valor correspondente à estimativa dessa renúncia previdenciária, com o intuito de não afetar a apuração do resultado financeiro do regime geral.

Consequentemente, o montante não arrecadado, desde a publicação da referida lei, para as receitas do orçamento da seguridade social chegou a aproximadamente R\$ 77 bilhões de 2012 a 2016³¹. No entanto, a mesma, em seu inciso IV do artigo 9º, estabelece que somente as renúncias sobre a folha de pagamentos sejam compensadas, e ao considerarmos todas as desonerações e renúncias fiscais da última década que afetaram as receitas do orçamento da seguridade social, o valor passa de R\$ 45 bilhões em 2007 para R\$ 143 bilhões em 2016, ou seja mais que triplicou. Isso corresponde a um aumento de 219% no período.

29 BRASIL. Ministério da Previdência Social. Livro branco da Previdência Social. Brasília: MPS, 2002.

30 Havia caído para 4, 3 e 2,5, respectivamente, nos anos de 1970, 1980 e 1990. Brasil, 2002

31 Acórdão 1295/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo/104020170.PROC> - Acesso 12/02/2019.

De acordo com a avaliação realizada pelo TCU³², o crescimento foi mais expressivo nos anos de 2012 a 2015, devido aos aumentos das desonerações da Cofins e das contribuições previdenciárias. Essas duas contribuições, em percentuais, abrangem cerca de 84% de toda a desoneração da seguridade social, sendo os outros 16% representados pela contribuição social do Pis/Pasep (9%) e pela CSLL (7%).

Trata-se de recursos, entretanto, que deveriam ter designação certa, sem margem para liberdade de disposição por parte do governo, pois serão destinados a garantir o pagamento das obrigações que os trabalhadores irão exigir quando do cumprimento dos requisitos para a obtenção dos benefícios. Logo, se, ao trabalhar, as contribuições sociais de alguns trabalhadores e/ou empregadores forem isentas ou reduzidas, o Estado estará retirando recursos previdenciários que serão futuramente indispensáveis para o próprio sistema, criando-se assim um falso déficit.

Há que se realizar, portanto, uma revisão minuciosa das desonerações das contribuições sociais e das previdenciárias, pois, para afastar a configuração de apropriação indébita por parte do Governo com esse falso déficit, o interesse legítimo no incentivo em determinadas atividades econômicas deve ser acompanhado de uma indenização ou compensação total deste valor ao RGPS, com destinação de recursos do Tesouro – provenientes do Orçamento Fiscal. Dessa maneira haverá transparência nas contas públicas facilitando a identificação da ocorrência real de déficit previdenciário.

4.2.3.2. Sonegação de empresas privadas

Sonegar é quando a empresa se omite, frauda, falsifica, altera, adultera ou oculta dados de suas obrigações tributárias para com a previdência, com o intuito de suprimir ou reduzir tributo. Esses mecanismos utilizados pela organização viola diretamente a lei, sendo configurados como sonegação de contribuição previdenciária e/ou apropriação indébita previdenciária.

A fraude ou sonegação não tem relação direta com a Administração, pois são procedimentos maliciosos realizados pela empresa. Contudo, o governo tem o dever de agir para combater esse delito, haja vista ser uma prática danosa aos cofres públicos e que reflete na sociedade, já que prejudica a concretização de políticas sociais. E principalmente porque é incontestável que as obrigações devidas e não recolhidas, que atingem expressiva grandeza,

32 BRASIL. Comissão Parlamentar de Inquérito - Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). Presidente da CPIPREV: Senador Paulo Paim, Brasília, 2017. p 115.

influenciam negativamente nos resultados financeiros da Previdência e da Seguridade Social.

Como apontado no relatório da CPIPREV³³, a dívida das empresas privadas junto a previdência já chega ao valor de R\$ 450 bilhões, sendo que, conforme a Procuradoria da Fazenda Nacional, deste débito apenas R\$ 175 bilhões correspondem aos recuperáveis. Isso porque as empresas não repassam suas respectivas contribuições e retém a parcela que compete ao trabalhador

O Senador Hélio José (Pros-DF) resume em seu relatório³⁴ que:

“É importante destacar que a previdência social brasileira não é deficitária. Ela sofre com a conjunção de uma renitente má gestão por parte do governo, que, durante décadas: retirou dinheiro do sistema para utilização em projetos e interesses próprios e alheios ao escopo da previdência; protegeu empresas devedoras, aplicando uma série de programas de perdão de dívidas e mesmo ignorando a lei para que empresas devedoras continuassem a participar de programas de empréstimos e benefícios fiscais e creditícios; buscou a retirada de direitos dos trabalhadores vinculados à previdência unicamente na perspectiva de redução dos gastos públicos; entre outros”.

Como bem observa o senador, muitas vezes a Administração Pública tem sido benevolente com esses sonegadores ao fiscalizar, controlar e prevenir essa prática, que acarreta um elevado encargo aos contribuintes que realmente arcam com suas obrigações tributárias, já que os valores devem se manter em altos níveis para compensar a ausência de recolhimento por parte dos sonegadores.

Consoante ao parágrafo 3º do art. 195 da constituição, “a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios fiscais ou creditícios”. Isto é, em sua política de contratação de empresas prestadoras de serviços ou oferta de incentivos fiscais, os órgão da Administração devem levar em consideração a existência de dívidas das empresas privadas com a previdência. Isso, porém, não é o que observamos. Empresas privadas obtiveram vultosos empréstimos do BNDES – dentre elas a JBS, maior devedora da previdência social (R\$ 2,1 bilhões), a despeito de sua sabida condição de mega-devedora³⁵.

Parcelamento Especial – Refis

Os parcelamentos especiais, como pode-se inferir do próprio nome, são os que possuem regras excepcionais para eventos que fogem da normalidade institucional.

33 Ibid. p.39

34 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/23/empresas-privadas-devem-r-450-bilhoes-a-previdencia-mostra-relatorio-final-da-cpi> - Acesso em 18/01/2019 15:09

35 Ibid. p. 40.

Apresentam limite de prazo para adesão e restrição quanto aos débitos que podem ser objeto do parcelamento, de acordo com os períodos de vencimento e/ou outra limitação para restringir a inclusão de determinado débito no parcelamento. E frequentemente detém expressivas reduções nos valores das multas e dos juros e dos encargos legais cobrados quando da inscrição do débito em dívida ativa da União.

Esses programas para parcelar os débitos tributários costumam ser mais conhecidos como Refis (Recuperação Fiscal) e possuem relação direta com a questão da sonegação, pois ajudam as empresas com o não recolhimento à previdência social. E muitos deles, como consta na lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000, com possibilidade de amortizar multas e juros com créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSLL.

Segundo a Receita Federal³⁶, foi possível verificar níveis reduzidos de liquidações dos parcelamentos nos quatro grandes programas de refinanciamento e um elevado índice de exclusão de contribuintes desses parcelamentos sem a extinção das dívidas. A maioria dos contribuintes foi excluída por inadimplemento ou optou por incluir o débito parcelado em outro programa subsequente, já que houve um aumento do número desses programas de parcelamentos especiais nos últimos anos.

Diante dessa realidade, torna-se perceptível o impacto negativo que esses programas possuem nas contas da previdência, pois além de prejudicar a arrecadação corrente é ineficaz para recuperar os valores devidos, já que o contribuinte prefere aguardar um novo parcelamento especial para postergar seu recolhimento. Ademais, fica claro o papel benevolente da Administração com os devedores, ao oferecer regras brandas e vantajosas, trazendo graves consequências para a receita pública previdenciária.

4.2.3.3. Desvinculação de receitas

Com a criação do Orçamento da Seguridade Social em 1988, pela constituição federal, e a determinação das contribuições sociais para seu financiamento, todas as arrecadações com essas contribuições deveriam, obrigatoriamente, ser aplicadas na seguridade social.

Todavia, apesar de o legislador assegurar o custeio, criando um sistema forte de seguridade que garantiria recursos às suas respectivas áreas, parte das contribuições previstas

36 Receita Federal. Estudo Sobre Impactos Dos Parcelamentos Especiais. 2011. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-eparcelamentos/arquivos-e-imagens-parcelamento/estudo-sobre-os-impactos-dos-parcelamentos-especiais.pdf> - Acesso em 13/02/2019.

para o financiamento desse orçamento foi desvinculada para outros segmentos. Haja vista que há época o percentual arrecadado era grande, se comparado ao que era investido, então transitoriamente – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – foi permitido ao governo liberar parte dessas contribuições direcionadas ao financiamento da seguridade para utilização diversa da estabelecida pelo constituinte originário.

Criado em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), o governo instituiu, por meio de emenda à Constituição Federal, o mecanismo que desvincula parte das receitas da União. Esse fundo teve como objetivo o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos seriam aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social”³⁷. Mas só no ano 2000, após algumas prorrogações e modificações, que o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União – DRU.

É notório a intenção do legislador de estabelecer a natureza da DRU como um mecanismo que atua como medida temporária, por estar no ADCT, para superar a rigidez da gestão fiscal, já que se trata de uma alternativa mais viável politicamente. Contudo, como as contribuições sociais são sua principal incidência, isso provocou repercussão sobre o Orçamento da Seguridade Social, pois parte da sua arrecadação é reencaminhada, tornando-se recursos livres para financiar qualquer tipo de gasto estatal, em vez de serem direcionados aos gastos com Saúde, Previdência e Assistência Social.

É por meio da DRU que o governo federal usa livremente dinheiro de tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, realocando parcela das receitas próprias da seguridade – setores sociais – para outras áreas – setor financeiro. Tipificada no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a DRU, desde 2016, permite a desvinculação de 30% da arrecadação da União relativa a algumas contribuições sociais, conforme alteração introduzida pela Emenda Constitucional 93. E suas principais fontes de recursos, cerca de 90% do total desvinculado, são contribuições sociais. Elas têm origem na Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o PIS/Pasep³⁸.

37 Art. 71 do ADCT da constituição federal com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm

38 Acórdão 1295/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo/104020170.PROC> - Acesso 13/02/2019.

Sendo assim é possível identificar um discurso controverso, em que de um lado o governo persiste em potencializar a necessidade da reforma previdenciária, utilizando o déficit do Orçamento da Seguridade Social como subterfúgio, mas ao mesmo tempo, na gestão dos recursos previdenciários, o mesmo desvincula as contribuições que deveriam financiar o sistema.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordar sobre a previdência social é tratar não só a origem e destinos dos recursos, como também a viabilização da proteção social, significando, portanto, discorrer sobre a garantia da continuidade da função atribuída ao Estado Contemporâneo de combate à pobreza e de distribuição de renda, com conseqüente redução das desigualdades sociais. Longe de ser um tema eminentemente financeiro ou jurídico, esta proteção social é, hoje, portanto, um tema social, que encontra-se consolidada nas políticas da Previdência Social.

Por outro lado, e é importante a compreensão quanto a este aspecto, tratar da origem dos recursos significa expor sobre o financiamento da previdência social, que terão seus valores compulsoriamente depositados em um seguro público, coletivo e de natureza contributiva, cujos recursos devem ser capazes de subsidiar os serviços e benefícios, para aqueles segurados a ele vinculados, por força da característica da auto-sustentabilidade.

Mas é preciso, como um ponto fundamental, ter cautela no trato desse tema, pois além de ser um ordenamento que disciplina direitos sociais, impacta diretamente na economia do país, que reage de forma positiva ou negativa à gestão pública no que tange ao financiamento da previdência social. Destinações de recursos em diversos setores, investimentos, contratações de mão-de-obra, o equilíbrio financeiro e atuarial, além da própria credibilidade quanto à solvência do sistema, são exemplos de áreas em que o sistema previdenciário pode repercutir.

Repactuações são necessárias de tempos em tempos, para ajustar os equilíbrios econômico, social, financeiro, etc, à realidade a ser enfrentada pelos envolvidos. Sobre o assunto, o sistema previdenciário mereceu destaque em diferentes países devido ao envelhecimento populacional – realidade enfrentada na França, Alemanha – como principal motivo para a reforma. Argumento este que o governo brasileiro também compartilha.

Foi demonstrado, contudo, que o Brasil ainda não se encontra nessa realidade. Os demógrafos avaliam que o perfil demográfico poderá impactar as contas da previdência, a ponto de tornar o orçamento deficitário, em torno de 2050. De forma complementar, procuramos evidenciar como a questão demográfica pode comprometer o sistema, a longo prazo, a estabilidade e o seu equilíbrio financeiro e atuarial, diante da análise feita através das projeções fornecidas pelas instituições competentes no que diz respeito à realidade na pirâmide populacional e na expectativa de sobrevida no Brasil.

Outro fator importante observado para este argumento é que o envelhecimento populacional deve levar em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos diversos Estados e Municípios, já que ele afeta diretamente as considerações sobre reformulações de aspecto estrutural, haja vista que a desigualdade presente no Brasil relativiza o desenvolvimento humano. O que torna essencial a realização de políticas públicas no combate às desigualdades regionais antes de reformar o atual sistema para resolver o problema a ser enfrentado futuramente.

De todo modo, existem muitas razões, além das relacionadas à transição demográfica, para serem consideradas na reformulação do sistema atual. Demonstramos o impacto negativo que os problemas enfrentados pelo mercado de trabalho tem sobre a previdência, já que o desemprego e a informalidade, minam a fonte básica dos recursos previdenciários, isto é, as contribuições sobre a folha. E segundo cálculos apresentados, a crise econômica atualmente vivenciada afetou negativamente a arrecadação previdenciária.

Contudo, complementamos os argumentos sobre a variação no mercado de trabalho demonstrando que mesmo com o saldo negativo, decorrente do desemprego e informalidade, as contas apresentaram, em média, um superávit anual de R\$ 50,2 bilhões. Ou seja, os déficits são recentes, sendo possível revertê-los com uma atuação mais efetiva por parte do Estado no incentivo a geração de emprego e renda e na regulamentação do trabalho autônomo. Sendo assim, já que a previdência social está atrelada à política econômica do país, não se pode utilizar uma crise circunstancial como subterfúgio para alterar regras que valerão indefinidamente, perdurando durante décadas.

Apesar dos fatores estruturais e conjunturais afetarem o orçamento da seguridade, os que mais se mostraram agressivos foram os aspectos administrativos, resultante de problemas com os órgãos e entidades envolvidos. E apesar de, por muitos anos, arrecadar

recursos em volume maior do que as despesas, o orçamento da seguridade social sofreu duramente com uma gestão ineficiente, com medidas insustentáveis ao longo do tempo e que fragilizam o atual sistema.

Foram muitos anos de renúncias, isenções, sonegações, desonerações fiscais, desvinculação de receitas, entre outras decisões administrativas que extraíram indevidamente valores expressivos do caixa da seguridade social, para serem utilizadas em outras atividades do governo, alheias à previdência social.

Torna-se evidente, portanto, que não se pode alterar algo o qual não possui uma base sólida, com informações precisas. Um governo que não gera emprego, não gera salário, não gera renda, não pode reformular a previdência, pois todos esses são fatores críticos que criam uma falsa conclusão, comprometendo diretamente as contas desse sistema, que afeta a população mais dependente. E é preciso rever também, antes de tudo, todos os privilégios, com renúncias, isenções e sonegações que são para poucos em detrimento de milhares de brasileiros submetidos a previdência, para aí sim submeter o sistema previdenciário aos ajustes necessários.

Por fim, deve-se levar em consideração que não existe um modelo correto de reforma. O correto é o modelo a ser adotado ser baseado em uma escolha social. Mas para esse debate ser legítimo é preciso que essas escolhas estejam muito claras e o processo muito transparente, assim como os dados do processo de tomada de decisão, porém, infelizmente ainda há vários aspectos obscuros, principalmente na questão fiscal do país.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, B. F. S.; SICHEL, R. . Considerações sobre a reforma da previdência. Temiminós revista científica, v. 7, p. 292-313, 2017.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2017**. ANFIP Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/analise-da-seguridade-social-em-2017/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ARBACHE, Jorge Saba. Informalidade, Encargos Trabalhistas e Previdência Social. In: **Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas**. Brasília: MPS, 2003. p.102-103.

BRASIL. Comissão Parlamentar de Inquérito - **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)**. Presidente da CPIPREV: Senador Paulo Paim, Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério Da Economia. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias**. 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/pldo-2018>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Regimes Previdenciários e Situação Atuarial. Brasília: MF; SPREV, 2018. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/06/colprev36.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Ministério Da Previdência Social. **Envelhecimento e dependência : desafios para a organização da proteção social**. Brasília: MPS, SPPS, 2008. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081208-173354-810.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Ministério Da Previdência Social. **Mudança populacional : aspectos relevantes para a Previdência**. Brasília : MPS, SPPS, 2008. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081208-173355-270.pdf. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. Receita Federal. **Estudo Sobre Impactos Dos Parcelamentos Especiais**. 2011. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-eparcelamentos/arquivos-e-imagens-parcelamento/estudo-sobre-os-impactos-dos-parcelamentos-especiais.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZANI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CECHIN, J. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS, 2002.

COELHO, Vera Schattan Pereira (org.). **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

DOWBOR, Ladislau (Org.) [et.al]. **“Globalização e tendências institucionais”. Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GILL, Indermit; PACKARD, Truman; YERMO, Juan. **El futuro de la seguridad social en América Latina**. Serie Desarrollo Para Todos. Bogotá, Colômbia: Banco Mundial, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/14/01/2019-10:45>. Acesso em 14 jan. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tábua de Mortalidade 2017. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2017/tabua_de_mortalidade_2017_analise.pdf.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 5 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

LYRA, José Augusto. **Legislação Previdenciária**. 3.ed. Brasília: Vestcon, 2002.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da Seguridade Social**; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: MPS, 2006.

PEREIRA NETO, Juliana Presotto. **A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores**. São Paulo: 2002.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Indicadores e Índices de Desenvolvimento Humano: Atualização Estatística 2018**. Disponível em: http://www.ao.undp.org/content/dam/angola/docs/Publications/2018_human_development_statistical_update.pdf. Acesso em: 21 jan. 2019.

SARAIVA, Adriana. **Desemprego cai para 11,6%, mas informalidade atinge nível recorde**. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23465-desemprego-cai-para-11-6-mas-informalidade-atinge-nivel-recorde>. Acesso em: 21 jan. 2019.

SILVA, Madsleine Leandro Pinheiro da. **Direito Previdenciário e Equilíbrio Atuarial: Garantias Legais à Viabilidade do Sistema**, in *Regime Geral de Previdência Social: consolidação da legislação*. Brasília: MPAS; SPS, 2002. p. 317. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111358-244.pdf. Acesso em: 07 jan. 2019.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.295, de 2017**. DOU 03/07/2017 - Pág. 66 - Seção 1 - Diário Oficial da União. 2017.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento de Auditoria das Contas da Previdência.** 2018. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/18b42dad-dad9-440b-a6ea-b58f1d210546>.