

A insustentabilidade nas contas da previdência social

Murilo SAPIA GARCIA¹
Guilherme PRADO BOHAC DE HARO²

RESUMO: O presente artigo objetiva evidenciar a insustentabilidade nas contas previdenciárias, visando destacar a necessidade de debate, alteração e ruptura do instituto em solo pátrio, analisando todo o atual panorama da situação econômica a cerca da previdência social. Após se conceituar o que é previdência social, parte-se para a análise de diversos fatores que cumprem evidenciar a inviabilidade do instituto, sendo eles: a existência do déficit previdenciário; o peso da previdência nas contas públicas; a interação entre a previdência social e a emenda constitucional do teto de gastos; a manifesta desproporção do gasto previdenciário em um país ainda jovem e a projeção demográfica brasileira.

Palavras-chave: Previdência social. Crise na previdência. Insustentabilidade na previdência social. Crise brasileira. Envelhecimento da população.

1 INTRODUÇÃO

A previdência social é um direito social positivado na constituição de 1988, pertencente ao grupo dos direitos da seguridade social. Consiste em um seguro concedido pelo estado que garante aos seus beneficiários os mínimos sociais para uma vida digna em face de possíveis infortúnios da vida que retirem do mesmo a possibilidade de se sustentar através do trabalho.

O presente estudo vem analisar a insustentabilidade do dado instituto no Brasil e o conseqüente peso que o mesmo causa às contas públicas pátrias. A insustentabilidade na previdência não é tema novo, visto que já causou duas reformas na previdência e que vem sendo discutido desde o governo de Fernando Henrique Cardoso.

É necessário ressaltar a importância deste tema, visto que mesmo a previdência já tendo sido alvo de duas outras reformas, se encontra em tramitação

¹ Discente do 2º ano do curso de Direito do Centro Universitário “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. mu_sapia@hotmail.com.

² Pós-graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, Brasil (2012). Professor Titular do Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, Brasil. Mestre em Direito negocial Pela Universidade Estadual de Londrina- PR.

no legislativo federal, na data da formulação do presente estudo, proposta que altera novamente as regras a cerca deste benefício, com o fim de se diminuir o “déficit” causado pelo mesmo.

Busca-se através desta pesquisa científica, reunir de forma sintetizada conhecimento acerca do tema, buscando através do método hipotético-dedutivo definir e evidenciar a existência de dada insustentabilidade.

2 O QUE É PREVIDÊNCIA SOCIAL?

Antes da análise foco do presente estudo, se faz necessário conceituar o instituto que é objeto do mesmo, sendo assim previdência social é um direito social previsto no ordenamento jurídico brasileiro no artigo sexto da Constituição de 1988, consiste em um dos três elementos do que chamamos de seguridade social, fazendo-se necessária a previa definição desta para melhor se compreender aquela.

Seguridade social, neste sentido, “é um dos instrumentos disciplinados pela ordem social que, assentado no primado do trabalho propicia bem-estar e justiça social” (SANTOS, 2012, p.13). O legislador constituinte pátrio também conceitua seguridade social no artigo 194 da lei maior:

Constituição da república, Art. 194º, Caput: 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 a assistência social.

Esta definição dada pela nossa carta magna de 88, encarada comumente como a definição do que seja a seguridade social, é mais uma mera relação dos componentes da seguridade social do que uma conceituação em si.

A definição que me parece melhor conceituar, de forma simples e integral, a seguridade social é trazida por Fábio Zambitte Ibrahim (2014, p.5):

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo estado e por particulares, com contribuição de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.

Trata-se então de um sistema protetivo criado pelo estado que concede uma rede de proteção que abrange e sana o anseio de todos na área social objetivando o alcance dos valores do bem-estar e da justiça social, que são pilares e diretrizes do estado brasileiro.

Agora que definido e delimitado o que vem a ser seguridade social podemos partir para a pergunta que o presente capítulo leva o nome: O que é a previdência social?

A previdência social, como já abordado, trata-se de um dos elementos da seguridade social, conjuntamente com a saúde e com a assistência social. Segundo Adilson Sanches e Victor Hugo Xavier (2011, p.16) “a previdência social é um regime oficial, obrigatório e contributivo, em que o estado realiza um seguro social (o estado é o segurador, portanto) em face dos infortúnios da vida, garantindo os mínimos sociais aos cidadãos para uma vida digna.” Compreende benefícios como aposentadoria, auxílio-reclusão, salário família, licença maternidade, pensão por invalidez, entre outros.

A Constituição Federal traz as normas atinentes à previdência social na seção III “Da previdência social” do título VIII “Da ordem social” do livro. O ordenamento jurídico pátrio prevê três regimes previdenciários: o regime geral, conhecido como RGPS (Art. 201 CF/88); o regime próprio da previdência social dos servidores públicos (Art. 40 CF/88) ou militares e um regime de natureza privada previsto no artigo 202 da CF, intitulado de previdência complementar.

Para a completa absorção do conceito acima descrito, se faz mister a análise de dois elementos: quais seriam estes “infortúnios da vida” e quem são os segurados da previdência social.

Segundo Fábio Ibrahim (2014, p.28) que intitula esses infortúnios de riscos sociais:

“Em um conceito restrito, os riscos sociais cobertos pelo regime protetivo são as adversidades da vida a que qualquer pessoa está submetida, como o risco de doença ou acidente, tanto quanto, eventos previsíveis, como idade avançada – geradores de impedimento para o segurado providenciar sua manutenção.”

Neste sentido, estes riscos que podem atingir o segurado, podem decorrer tanto de uma doença ou de um acidente de trabalho quanto decorrer de fatos naturais da vida, como idade avançada ou gravidez, por exemplo.

Quanto à análise do sujeito segurado ou beneficiado pela previdência se faz necessário voltarmos para o conceito do instituto: “A previdência social é um regime oficial, obrigatório e contributivo (...)”.

Neste sentido, segundo Marisa Ferreira dos Santos (2012, p.13) “a proteção na área da previdência social é direito subjetivo dos segurados, isto é, daqueles que contribuem para o custeio do sistema (...)”. Isso quer dizer que, diferentemente dos outros elementos da seguridade social, os benefícios da previdência social são destinados aos indivíduos que previamente contribuíram para a mesma.

Sintetizando todo o visto até aqui sobre o instituto, previdência é um seguro social que visa repor, total ou parcialmente, as perdas financeiras dos segurados que são impossibilitados de trabalhar por algum infortúnio.

3 INSUSTENTABILIDADE NAS CONTAS PREVIDENCIÁRIAS

Agora que já conceituado o que é a previdência social, começa-se no presente item a tratar do tema foco deste estudo, ou seja, a insustentabilidade nas contas da previdência social no Brasil, tema este de significativa relevância dada a atual discussão no legislativo da reforma na previdência com a tramitação da PEC 287/16 iniciada pelo presidente Michel Temer, somado à recessão econômica em que se encontra o país.

Não é de hoje que se fala em insustentabilidade nas contas da previdência social, o instituto já sofreu reforma no governo de Fernando Henrique Cardoso com a emenda constitucional de n 20³ que incluía várias medidas alterando o RGPS (Regime Geral da Previdência Social) que visavam amenizar e controlar o já crescente déficit previdenciário⁴. Na época o sistema previdenciário já

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm

⁴ Para melhor compreensão olhar o conceito de déficit no tópico seguinte.

apresentava desgaste e era um dos principais agentes que levava o país à instabilidade fiscal.

O déficit, mesmo após a reforma do regime geral em 1998 (EC 20), continuou em uma trajetória ascendente, sendo necessária assim outra reforma sete anos depois, agora com o foco no RPPS (Regime próprio da previdência social), esta reforma se deu com a emenda constitucional número 47 que fora aprovada em 2005.

Ambas as reformas no regime previdenciário foram incapazes de equilibrar os gastos previdenciários, o que pode ser evidenciado se analisado o balanço econômico do ano de 2016. Pedro Fernando Nery (2016, p.3) aponta que, neste ano, o total de despesas operadas apenas pelo INSS (RGPS) foi de cerca de R\$ 500 bilhões, com R\$ 150 bilhões esperados de déficit, somado isso a R\$ 35 bilhões de déficit do RPPS, 32 bilhões de déficit no regime dos militares e R\$ 80 bilhões de déficit na esfera estatal. O resultado é surpreendente, se somado o balanço das contas de todos os regimes o déficit do instituto se equipara a quantia de R\$ 300 bilhões de reais se analisado apenas o ano de 2016.

A insustentabilidade do atual regime previdenciário se faz ainda mais evidente quando constatado que este cenário só tende a piorar, o que é evidente quando analisado fatores como a evolução da estrutura etária brasileira. Na presente sessão e nas subseções que seguem, se evidenciará a existência da insustentabilidade, com dados e fatores que serão analisados com a finalidade de trazer perspectivas para o futuro do instituto no país.

3.1 O que é déficit previdenciário?

Na subseção anterior deste estudo, com a finalidade de evidenciar e corroborar a insustentabilidade das contas previdenciárias (o que será ainda objeto de deliberação no decorrer do artigo), tema objetivo do mesmo, foi usado o conceito de déficit previdenciário.

Faz-se necessário desenvolver e esclarecer dado conceito, para uma melhor e completa compreensão do leitor do que fora demonstrado em itens anteriores e virá a ser aprofundado em itens subsequentes.

Déficit “em linguagem contábil, é um excesso de passivo em relação ao ativo, isto é, as despesas e pagamentos são maiores que o faturamento e o total de crédito. Nas finanças públicas, fala-se em déficit orçamentário quando as despesas são superiores à arrecadação” (SANDRONI, 1999, p. 158).

Déficit previdenciário, neste sentido, é a diferença entre o que o Governo arrecada com as contribuições específicas de cada regime previdenciário, somada aos impostos que se destinam à previdência e o que gasta através dos benefícios em cada um desses regimes.

Ao analisar o conceito acima descrito, se destaca que para se existir um déficit em algum sistema financeiro, faz-se mister que as despesas (o que se gasta) sejam mais significativas que as receitas (o que se arrecada). Se a situação for contrária a isso, ou seja, se determinado sistema esteja com um fluxo positivo nas contas (gerando lucro) o que se tem é um superávit.

Um sistema previdenciário equilibrado seria um sistema com baixo ou nulo déficit ou ainda, um sistema com superávit nas contas. Como abaixo constatado, este evidentemente não é o caso do sistema brasileiro.

3.1.1 Déficit do sistema previdenciário é uma farsa?

Há uma tese que defende que o déficit previdenciário é uma falácia, sustentando que, na verdade, há um superávit nas contas previdenciárias. Segundo os defensores desta (sindicalistas, sindicatos e algumas instituições, por exemplo), há no balanço financeiro previdenciário feito pelo governo uma manobra contábil, ou seja, a conta que se faz para chegar ao balanço financeiro da previdência é realizada, propositalmente, de maneira errônea, distorcendo os números.

Segunda estas entidades, esta manobra sustentada pelo discurso falacioso da existência do déficit serve para corroborar uma futura diminuição ou restrição dos direitos previdenciários, e as mesmas apontam como exemplo disso a PEC 287 (Projeto de Emenda da Constituição) que está em tramitação no legislativo (PEC da reforma da previdência).

Há os que defendem, a ANFIP⁵ por exemplo, que o discurso da existência do déficit previdenciário existe para corroborar interesses de algumas instituições, uma vez que a alegação de que o sistema previdenciário se encontra impagável, à caminho de uma inconstante falência causa um êxodo no sistema beneficiário público, fazendo com que as pessoas migrem às previdências privadas, o que beneficiaria os bancos.

A tese de que a previdência é na verdade superavitária é defendida principalmente por sindicatos, políticos e próprios segurados da previdência social e seu respaldo vem de dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP)⁶, entidade que é ferrenha defensora da mesma. A teoria de que as contas da previdência nacional são, na realidade, superavitárias foi defendida e corroborada recentemente em tese de doutorado da professora Denise Gentil, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)⁷.

São várias as razões apontadas por estas instituições para falar que o déficit da previdência é uma farsa; o raciocínio varia de acordo com a entidade.

É indicado como principal causador do “falso déficit” a transferência de recursos que deveriam ir para a previdência social para outras áreas, com o chamado DRU (Desvinculação das Receitas da União).

Este mecanismo foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da ECR1/94 (emenda constitucional de revisão), na época foi instituído por dois anos com o nome “fundo social de emergência”, este prazo de dois anos vem sendo prorrogado pelo legislativo desde então por meio de novas EC (emendas constitucionais) disciplinando o assunto. Hoje a DRU é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente trinta por cento de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, e tem sua validade datada até o ano de 2023⁸.

Outro ponto comumente tocado pelos defensores de tal tese para justificar a distorção nas contas previdenciárias é o de que a contabilidade do RGPS deveria excluir despesas com grupos que contribuem menos e adicionar

⁵ Associação nacional dos auditores fiscais.

⁶ <http://fundacaoanfip.org.br/site/2016/06/a-dru-e-o-falso-deficit-da-previdencia-social/>

⁷ http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf

⁸ EC 93/2016

contribuições que cobrem o déficit, além de levar em conta também receitas perdidas com desonerações ou sonegação.

Inúmeros foram os economistas que contrariaram este posicionamento, contra argumentando os pontos que foram utilizados pela ANFIP e pelos demais estudiosos defensores da tese de que a previdência é superavitária.

Dentre as instituições que não convalidam esse posicionamento de que o déficit previdenciário é uma falácia, se encontra o TCU⁹, a comissão mista feita no senado para estudo da PEC 287¹⁰, o ministério da previdência social, o ministério da fazenda, a comissão que formou o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência que ocorreu ainda no governo de Dilma Rousseff, entre outras instituições.

Em vídeo criado para combater este posicionamento, o ministério da fazenda afirma que, em 2015, a seguridade social continuaria no vermelho no valor de 106 bilhões de reais, mesmo não ocorrendo à desvinculação dos recursos da união (DRU). Resultado semelhante foi publicado também no relatório do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência (2012, p. 161). Segundo dado estudo “se não houvesse DRU, a seguridade social continuaria deficitária”, o relatório diz que as contas continuariam em um déficit aproximado de cem bilhões de reais, valor próximo ao que afirma o ministério da fazenda, descartando assim o principal argumento usado para os defensores da inexistência do déficit.

O economista Raul Velosso, criador do DRU, explica em entrevista dada ao site OGLOBO¹¹ que “como os gastos com Previdência são obrigatórios, o governo até desvincula esse dinheiro, mas tem de devolver o que tirou e complementar para pagar os benefícios”, o que é um raciocínio lógico, ora sendo a previdência deficitária ou não, o governo terá de conceder os benefícios, ou seja, “esse déficit é bancado pelo Tesouro Nacional”.

Chega-se a conclusão de que é irrelevante e inócuo falar que não existe déficit previdenciário em razão da desvinculação das rendas da união (DRU), primeiramente porque mesmo contando com a renda desvinculada a previdência

⁹ Entre outros, Acórdão nº 1.511/2002, e Relatório de Auditoria nº 015.529/2010-0.

¹⁰ Conforme relatório expelido pela comissão ao final do debate, se encontra nas referências.

¹¹ <http://blogs.oglobo.globo.com/eissomesmo/post/nao-ha-deficit-na-previdencia-social-e-isso-mesmo.html>

continuará deficitária¹², e em segunda análise porque, ao final das contas o dinheiro público é um só, e essa receita que é desvinculada é utilizada para outras finalidades, complementando o orçamento da união.

3.2 Peso da previdência social nas contas públicas

A existência do déficit, como evidenciado na subseção anterior é indiscutível, porém para se verificar se a previdência social é realmente insustentável se faz necessário analisar qual o peso dos gastos com a previdência para com as contas públicas, ou seja, verificar o quanto este déficit custa para o tesouro nacional.

A análise do peso de dado instituto para as contas públicas se faz necessário para se evidenciar a existência da insustentabilidade porque, mesmo que um instituto cause déficit, isto não é necessariamente prejudicial à união de maneira que torne inviável ou penosa a manutenção do mesmo.

Segundo o boletim estatístico da previdência social do ministério da fazenda (2017, p.4) o saldo previdenciário, que é a diferença entre o valor da arrecadação líquida e dos benefícios concedidos, foi no mês de janeiro deste ano de aproximadamente R\$ 13 bilhões de reais negativos (-13.372.133.000). Segundo o mesmo boletim, se comparado o ano de 2006 com o ano de 2016 houve um aumento de 200 por cento (o triplo) nos gastos previdenciários.

No mesmo sentido, José Cechin¹³ afirmou em fórum intitulado de “VIII Fórum Nacional de Seguros de Vida e Previdência”, que o Brasil gastou R\$ 683 bilhões com todos os regimes da previdência social em 2015, este valor representa o equivalente 11,6% do PIB.

O estudioso alerta também ao acelerado crescimento das despesas previdenciárias. Se analisado apenas o INSS, os gastos aumentaram de 2,6% do

¹² Nas contas da ANFIP se chegou a um resultado de 11 bilhões de superávit na previdência se descontado o valor retirado pela DRU em 2015, porém vale ressaltar que a ANFIP não levou em conta os gastos com o RPPS, por ser tratado na CF(88) em sessão fora da seguridade social, o que é, ao meu ver é um inequívoco.

¹³ Diretor Executivo da FenaSaúde, durante sua participação no VIII Fórum Nacional de Seguros de Vida e Previdência, promovido pela FenaPrevi, no dia 23 de agosto, em São Paulo (SP). Disponível em: <http://cnseg.org.br/cnseg/servicos-apoio/noticias/previdencia-social-seria-justa-se-cada-um-financiasse-a-sua-propria-aposentadoria.html>.

PIB em 1988 para 7,4% em 2015. “Em 27 anos, o país multiplicou por três os gastos da previdência”.

Para vislumbrar uma noção concreta e prática, do que representa estes números, transcreve-se a seguir trecho da pesquisa científica realizada para a discussão da reforma previdenciária no senado federal, onde Pedro Fernando Nery (2016, p.5) destaca que:

Segundo o orçamento anual de 2017, as despesas com Previdência em todos os regimes, mais o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas), corresponderão a cerca de 55% do total da despesa primária. Comparativamente, a participação das despesas com os servidores ativos será de 13%, saúde 7%, educação 3%, PAC 3% e Bolsa Família 2%. A soma das demais despesas corresponde a 17%.

Retira-se do trecho destacado que, no orçamento deste ano, a previdência social, em uma análise ampla de seus gastos representou 55% das despesas primárias da União, superando as despesas com funcionalismo público, saúde e educação, mesmo se somadas.

Para completa absorção deste dado se faz necessária a compreensão do que se entende por despesas primárias, segundo o glossário da página online¹⁴ da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, despesas primárias “são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente”.

Para melhor compreensão apresenta-se definição dada por documento disponibilizado no site do tesouro nacional¹⁵ que define despesas primárias como “conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas às despesas financeiras”, ou seja, em uma interpretação a *contrario sensu*, as despesas primárias são todas aquelas que não se caracterizam por operações financeiras (empréstimos, concessão de empréstimo, amortizações, juros, etc). As despesas primárias são, neste sentido, os gastos com educação, saúde, funcionalismo público, policiamento, benefícios (previdência, por exemplo), entre outros.

¹⁴ <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-primaria/>.

¹⁵ http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/downloads/Resultado_Primary_Resultado_Nominal.pdf

Voltando a atenção para o trecho acima transcrito; Agora que sabido qual a abrangência das despesas primárias; salientando que a previdência ocupa, em 2017, 55% do orçamento nacional para com as mesmas; notabiliza-se a notoriedade e a grandeza dos gastos previdenciários, destacando seu caráter inflado e seu peso desproporcional às contas públicas.

3.3 Interação entre as projeções de gastos futuros da previdência social e a EC 95 (EC do Teto de Gastos)

Continuando a lista de fatores que expõe a bagagem que a previdência social representa nas contas públicas, agora que já verificado o peso líquido que dado instituto representa em relação ao orçamento das despesas primárias far-se-á, na presente subseção, uma análise das interações e provenientes consequências entre a relação da previdência social e da emenda constitucional nº 95/16 (teto dos gastos).

Verifica-se que ambos os assuntos mantêm uma íntima relação de dependência entre eles, tanto o teto de gastos como o crescimento acelerado da despesa previdenciária¹⁷ obriga o governo a realizar cortes de gastos, nas palavras do próprio relator da PEC do teto de gastos Darcísio Perondi (PMDB-RS), “o regime fiscal não sobrevive sem a reforma da previdência”, afirma também que “é uma dependência biológica entre os pulmões e o coração, um não vive sem o outro. Não vai valer nada o novo regime fiscal sem a reforma da Previdência”.¹⁸

A EC 95, também conhecida como EC do Teto de Gastos, altera a constituição estabelecendo um limite anual de despesas para os três poderes ao longo das próximas duas décadas, regulando os gastos públicos de acordo com a inflação do ano anterior, ou seja, em síntese, a emenda congela a despesa total do governo, estabelecendo um limite do que o mesmo pode gastar anualmente.

¹⁶ Quando em tramitação, conhecida como PEC 241/16, nome que levou enquanto tramitada na câmara dos deputados ou como “PEC do teto de gastos”.

¹⁷ Vide “3.2 Peso da previdência social nas contas públicas”.

¹⁸ <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/10/so-nao-vai-ter-ganho-real-mas-e-reajuste-diz-perondi-sobre-pec-do-teto-dos-gastos-publicos-7729952.html>

Sabe-se que a despesa previdenciária corresponde a 55 por cento do orçamento das despesas primárias; sabe-se que as despesas, bem como o déficit previdenciário crescem de maneira exacerbada; sabe-se ainda que com a emenda do teto dos gastos se estabeleceu um limite para os gastos baseado no índice inflacionário; se faz lógico concluir que a previdência progressivamente forçará o governo a realizar amplo corte de gastos em outras áreas. Pedro Fernando Nery (2016, p10), neste sentido, realça:

A PEC do teto de gastos (Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016) congela a despesa total do governo federal em termos reais por 20 anos (Novo Regime Fiscal). O teto será anualmente reajustado pela inflação (passados 10 anos outro indexador será escolhido). Podemos dizer que a reforma da Previdência é irmã gêmea da reforma fiscal.

Isso porque a despesa previdenciária cresce aceleradamente em termos reais. Para as despesas federais caberem no teto, outras despesas deverão ser reduzidas na mesma magnitude. Se cumprir o teto, o governo não poderá mais recorrer ao aumento do endividamento ou da arrecadação para cobrir suas despesas primárias.

Assim, com o teto, o crescimento da despesa previdenciária obrigaria o governo a cortes profundos em diversas outras áreas, o que tornaria a reforma da Previdência mais urgente.

Não demoraria muito para aparecer consequências da interação desses dois institutos, Nery (2016, p.12) faz uma projeção descrita por gráfico com base em projeções atuariais do PLDO 2017¹⁹ evidenciando que, em 2026, a previdência que apresenta hoje 55% do orçamento anual, estaria representando aproximadamente 77% dos gastos públicos da união. Isso quer dizer que as demais despesas primárias da união, que neste ano devem representar 45% do orçamento, deverão representar, em 2026, apenas a parcela de 23%. É lógico que, com a metade do orçamento disponível, diversas despesas terão de ser cortadas.

Na mesma lógica e perspectiva usada para projetar o anteriormente apresentado sobre o gasto com previdência em relação ao orçamento, Nery (2016, p.14) expõe em exercício meramente ilustrativo, “com o intuito de evidenciar a tendência de participação do crescimento da despesa previdenciária no total da despesa primária”, que se nada for alterado, em meados da década de 30, o Brasil chegaria ao extremo da união pagar apenas dívidas previdenciárias, salienta-se que

¹⁹ Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

o cenário é improvável, pois “tanto o indexador quanto a legislação previdenciária seriam modificados antes de ele se concretizar”.

Diante do exposto até aqui, evidencia-se, de maneira ainda mais concreta, a insustentabilidade da previdência social e constata-se que, se nenhuma medida for tomada para reduzir progressivamente o gasto com a previdência, a situação demonstrada nesta subseção trará consequências danosas à economia por dois motivos principais:

O primeiro, que já fora constatado, é a necessidade de se ratear cota cada vez maior do orçamento público para satisfação das despesas previdenciárias, com isso, se disponibilizará de menos verbas para todas as outras áreas, provocando diversos cortes de benefícios e diminuições substanciais no investimento público, o que causará efeitos prejudiciais à economia.

O segundo efeito, um pouco mais complexo, é que com este cenário será inevitável que o governo vise aumentar a arrecadação com o propósito de dar conta das despesas e da crise fiscal instaurada. O governo, deste modo, para aumentar a renda de maneira ágil, capaz de sanar dado problema, poderá se usar de basicamente três artifícios, sendo eles: Imprimir moeda; aumentar as taxas de juros ou criar dívida pública (emprestando fundos). Ambas as opções gerariam efeitos negativos direta ou indiretamente na economia.

3.4 Desproporção dos gastos previdenciários em um país ainda jovem.

Até dado momento, se analisou e elucidou, com o objeto de se verificar a insustentabilidade da previdência nacional, o quanto esta custa ao tesouro nacional, salientando a bagagem que a mesma representa atualmente para as contas públicas da união.

O que será analisado no presente item traz perspectivas negativas em relação à possibilidade de manutenção da previdência nas próximas décadas, salientando e evidenciando, mais uma vez, sua insustentabilidade.

Faz-se necessário, para a completa absorção do que será exposto aqui e no tópico subsequente, compreender a relação entre a pirâmide etária de um país

e o gasto do mesmo com a previdência social, ou seja, a influência que a razão de dependência de idosos causa no gasto previdenciário.

Ora, os regimes previdenciários, do ponto de vista financeiro, que de maneira geral podem ser adotados pelos países são de dois tipos: de capitalização (coletiva ou individual) ou de repartição simples. Em uma análise superficial, a principal distinção entre ambos os regimes é que enquanto no regime de capitalização “adotam-se técnicas financeiras de seguro e poupança”, no regime de repartição simples “baseado na solidariedade entre indivíduos e entre gerações, as contribuições dos que podem trabalhar são imediatamente empregadas no pagamento das prestações dos que não podem exercer a atividade laboral”. (SANTOS, 2014, p.147)

Sucintamente, enquanto no sistema de capitalização há um processo de acumulação, onde as contribuições de cada beneficiado são depositadas em uma conta particular²⁰, no sistema de repartição, o montante arrecadado é empregado, desde já, no pagamento dos benefícios, deste modo cada geração beneficia o sistema previdenciário da geração seguinte.

É perceptível diante do exposto que, em países que adotam o sistema da repartição simples, como é o caso do Brasil, a quantidade de idosos (os maiores beneficiados do instituto) em comparação com a quantidade de trabalhadores ativos (financiadores do regime) tem relação direta com o fluxo de capital e conseqüentemente com a possibilidade de se custear a previdência, e a essa relação se dá o nome de “razão de dependência de idosos”.

Já elucidada a relação entre o gasto previdenciário e a quantidade de idosos, vale salientar que o valor gasto com a previdência no Brasil é “bem acima do esperado pela sua razão de dependência e participação dos idosos na população total” (COSTANZI, 2015).

Para ilustrar o afirmado traz-se um gráfico, elaborado por Gustavo Tasso a estudo publicado no site terra²¹, que mostra de maneira simples, em comparação com outros países, a desproporção dos gastos com a previdência em relação ao número de idosos, presente no solo pátrio, fazendo uma comparação do

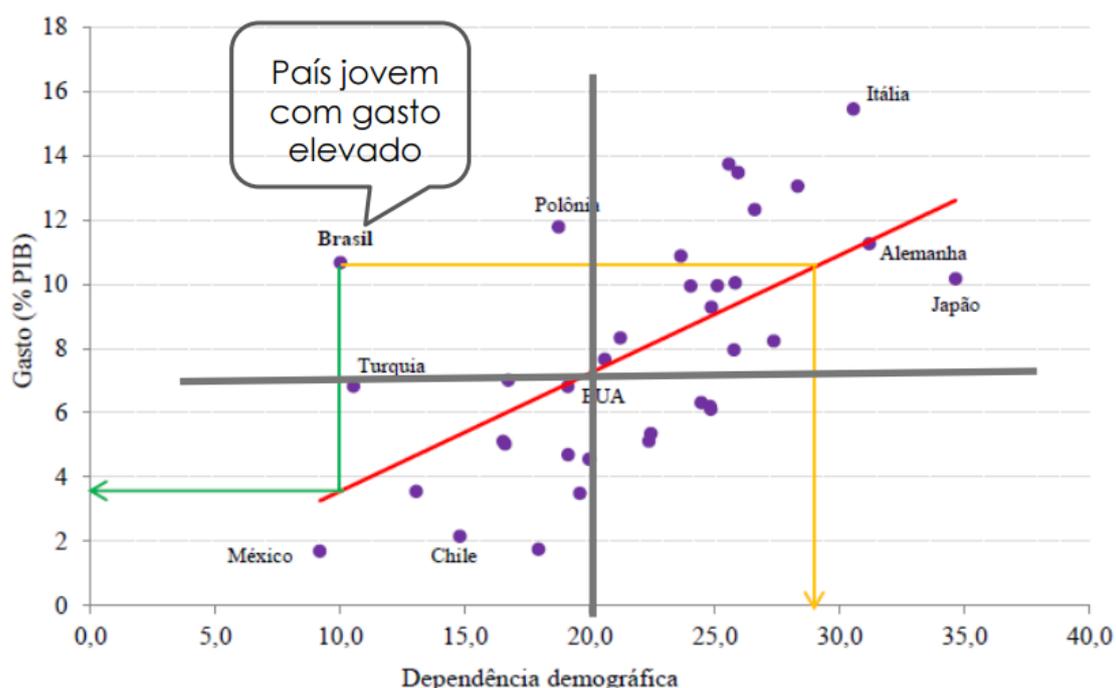
²⁰ Na capitalização coletiva, as contribuições, em seu conjunto, são consideradas em favor da coletividade segurada. (Feijó Coimbra, 1999, p. 235, apud SANTOS, 2014, p. 147).

²¹ TASSO, Gustavo. A previdência vai quebrar o Brasil, 2015. Disponível em: <http://terraceconomico.com.br/a-previdencia-vai-quebrar-o-brasil>. Acesso em: 26.05.2017.

gasto com a previdência em porcentagem do PIB²² com a dependência demográfica (idosos em razão do restante da população).

Gráfico – Gastos com a previdência (% PIB) a partir da razão de dependência de idosos: Brasil em comparação com outros países.

Gráfico 2 - Gastos com previdência (% PIB) a partir da razão de dependência de idosos – 2009



Fonte: Elaboração dos autores, com dados da OECD (2013), STN e Banco Mundial.

Neste sentido, Rogério Costanzi (2015, p. 11-12) leciona que:

(...) Também é evidente que o Brasil é um país que tem gasto em % do PIB muito acima do que seria esperado por seu atual perfil demográfico. (...) em 2010, houve um gasto de 10,8% do PIB este valor é bem acima do esperado pela sua razão de dependência e participação dos idosos na população total (...) o gasto esperado no Brasil ficaria em torno do patamar de 4% do PIB. De forma inversa, o atual patamar de gastos em % do PIB, em 2010, seria esperado para um país com ¼ de idosos, mas o Brasil tinha em torno de 10% de pessoas com 60 anos ou mais. Um dado bastante sintomático da posição de ponto fora da curva é que, dessa lista de 86 países, o Brasil ocupava a 13ª posição com maior gasto de previdência em relação ao PIB, enquanto pelos indicadores de envelhecimento, ocupava as posições 60ª, 56ª e 57ª, respectivamente, pela razão de dependência de

²² "PIB é a sigla para Produto Interno Bruto, e representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um determinado período". Disponível em: <https://www.significados.com.br/pib/>.

idosos, participação da população com 60 e 65 anos ou mais na população total.

Analisando todo o disposto, chega-se a conclusão que as contas previdenciárias, em solo pátrio, apresentam roupagem própria em relação ao mesmo instituto em outros lugares do globo, demandando uma preocupação e um cuidado ímpar.

Esta distorção do gasto no Brasil se faz óbvia se comparado, no gráfico trazido, o Brasil ao México, ambos os países que possuem uma razão de dependência demográfica semelhante (aproximadamente dez por cento), enquanto o gasto com a previdência no México representa menos de dois por cento do PIB (produto interno bruto) mexicano, no Brasil o montante representa quase onze por cento do PIB nacional (10,8%).

Neste sentido destaca-se, do estudo citado a pouco, realizado por Costanzi ao Boletim FIPP de 2015 (p. 12) que o gasto com a previdência nacional em porcentagem do PIB, no ano de 2010, seria o esperado para um país com um quarto de idosos em razão da população total, ou seja, com vinte em cinco por cento de idosos em relação à sua população total, sendo que, neste ano, o Brasil apresentava apenas dez por cento de idosos, número que é consideravelmente menor que aquele, e logicamente incompatível com o montante gasto.

Vale salientar que este cenário tende a piorar, visto que o Brasil atualmente passa por um período demográfico chamado “bônus demográfico”, e que as projeções de transição demográfica trazem uma realidade ainda mais negativa ao futuro do instituto, conceito estes que serão aprofundados na próxima subseção. Todo o exposto neste tópico corrobora ainda mais, somado ao conjunto de fatos e argumentos elucidados até então nesta pesquisa, a insustentabilidade das contas da previdência nacional.

3.5 Transição demográfica brasileira

Fora apresentado e fundamentado, nas subseções anteriores, o atual custo da previdência social, bem como seu peso às contas públicas. Apontou-se

também, a atual desproporção do gasto previdenciário brasileiro em relação à razão de dependência da população.

Analisando o processo de transição demográfica brasileiro, e conseqüentemente as alterações da estrutura etária da população em relação às gerações futuras, o presente tópico trará perspectivas negativas em relação ao futuro da previdência social, reforçando sua insustentabilidade assim como a necessidade de uma alteração profunda no atual sistema previdenciário.

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) apresenta, em estudo publicado (2015, p.139) a transição demográfica como uma das principais transformações pelas quais vem passando a sociedade moderna, caracterizando a mesma como a “passagem de um regime com altas taxas de mortalidade²³ e fecundidade/ natalidade²⁴ para outro regime, em que ambas as taxas situam-se em níveis relativamente baixos.”.

Diversos são os motivos causadores desta redução em ambos os índices, desenhando o cenário que se forma. Nery (2016, p. 17) aponta que “a queda na taxa de fertilidade (ou de natalidade) é atribuída entre outros fatores ao aumento da escolaridade, à dissociação da sexualidade da reprodução e ao consumismo.”. Enquanto que, o aumento da expectativa de vida se dá pelo aumento da qualidade de vida e por outros motivos socioculturais.²⁵ Para um conhecimento mais aprofundado sobre as causas que impulsionaram, e ainda impulsionam a queda destes índices, sugere-se pesquisa nas fontes arroladas nesta seção.

Em um primeiro momento, a alteração na estrutura etária provocada pela transição demográfica leva a um fenômeno conhecido como bônus demográfico, fenômeno este que o Brasil já vivencia, e que ainda nos acometerá por cerca de uma década. Neste sentido o IBGE (2015, p. 139), no mesmo estudo citado a cima, elucida:

Um dos principais fenômenos decorrentes desse processo é o chamado bônus demográfico. O bônus ou dividendo demográfico é representado pelo período em que há uma alta proporção de pessoas em idade potencialmente ativa, comparativamente aos grupos etários teoricamente dependentes, ou seja: uma elevada proporção de adultos na população,

²³ A taxa de mortalidade é um índice demográfico que reflete o número de mortes registradas, em média por mil habitantes, em uma determinada região em um período de tempo.

²⁴ Taxa de fecundidade é uma estimativa do número médio de filhos que uma mulher teria até o fim de seu período reprodutivo

²⁵ É deveras ineficaz, cientificamente, atribuir o aumento da expectativa de vida apenas ao aumento da qualidade de vida.

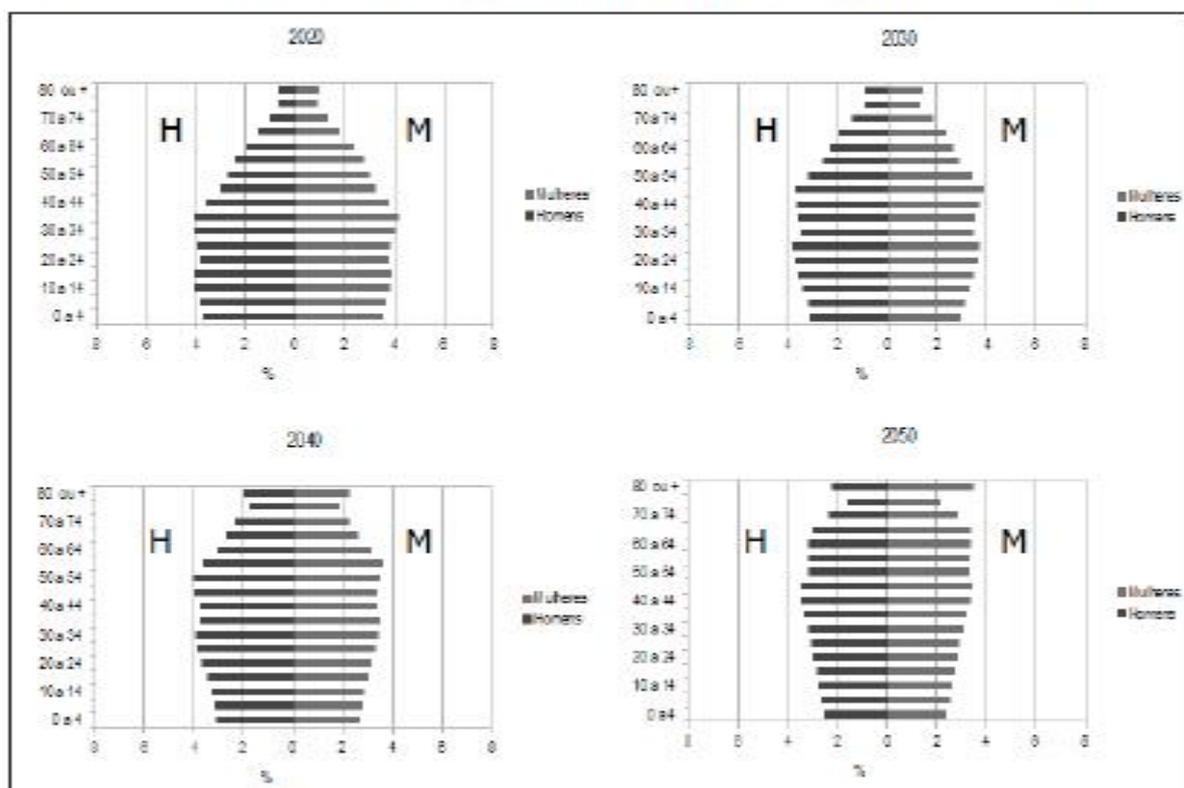
relativamente à participação de crianças e idosos. Teoricamente, essa maior proporção de pessoas em idade ativa favoreceria o desenvolvimento econômico, já que o predomínio de pessoas que produzem mais do que consomem, vis-à-vis àquelas cujo consumo costuma ultrapassar a capacidade produtiva, propiciaria mais reservas e aumento dos recursos disponíveis por indivíduo.

Neste mesmo sentido RIGOTTI (2012, p.12), aponta que “a proporção da população em idade ativa deverá atingir seu ápice em meados da próxima década. Na passagem dos anos 2030 para 2040 provavelmente a Razão de Dependência deverá aumentar, paralelamente ao aumento da participação da população idosa”.

Esta situação beneficiará o Brasil até meados do final da próxima década, quando a situação se converterá do joio ao trigo, como aponta RIGOTTI em seu estudo. Para ilustrar tal situação analisemos a figura a seguir, produzida pelo mesmo (2012):

Tabela – Estrutura Etária da População Brasileira de 2020 a 2050.

Figura 3 – Estrutura Etária da População Brasileira – 2020 a 2050



Fonte: Projeções Demográficas do CEDEPLAR.

Observa-se, com base na imagem, entre os anos de 2020 (presença do bônus demográfico) e 2050, a ocorrência de uma profunda alteração na pirâmide etária da sociedade brasileira, com uma evidente redução da população ativa (adultos de 15 – 59 anos) e, consecutivamente, uma brusca multiplicação da população de idosos (acima de 60 anos).

Neste sentido, anexa-se ao texto, para corroborar a figura e a análise da mesma, continuação do já citado estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015, 140), onde se dispõe sobre a projeção da população de idosos no Brasil:

O segmento populacional que mais aumenta na população brasileira é o de idosos, com taxas de crescimento de mais de 4% ao ano no período de 2012 a 2022. A população com 60 anos ou mais de idade passa de 14,2 milhões, em 2000, para 19,6 milhões, em 2010, devendo atingir 41,5 milhões, em 2030, e 73,5 milhões, em 2060. Espera-se, para os próximos 10 anos, um incremento médio de mais de 1,0 milhão de idosos anualmente. Essa situação de envelhecimento populacional é consequência, primeiramente, da rápida e contínua queda da fecundidade no País, além de ser também influenciada pela queda da mortalidade em todas as idades.

Faz-se evidente que dado vertiginoso aumento na população idosa brasileira influencia diretamente nas contas previdenciárias, aumentando assim, a razão de dependência²⁶, em consonância, Nery aponta (2015, p.21) que “Considerando tanto crianças (0-14 anos) quanto idosos (60+), partiremos de 1,93 ativos para cada dependente em 2015 para apenas 1,37 em 2050, uma queda de quase 30%.”. Para uma melhor visualização prática da situação elucidada, o mesmo prossegue:

Neste período, segundo Tafner (2015), o número de brasileiros recebendo benefícios afetados pela transição demográfica no INSS (aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, pensão por morte e BPC-Idoso) passará de 29 milhões de pessoas em 2015 para 85 milhões em 2050. Teremos, em média, 1 milhão e 600 mil novos benefícios sendo pagos a cada ano.

²⁶ Conceito este, tratado na subseção 3.4: “Desproporção dos gastos previdenciários em um país ainda jovem”. É a razão de dependência relaciona a população em idade ativa com a população dependente.

Em suma, o Brasil será beneficiado pelo bônus demográfico até aproximadamente o fim da próxima década, período em que haverá alta proporção de pessoas em idade potencialmente ativa, o que favorecerá o desenvolvimento econômico. Em sentido contrário, nas décadas de 30 e 40 o Brasil passará pela pior razão de dependência que já se viu em solo pátrio, atingindo seu ápice em meados de 2050, quando o Brasil encarará “uma realidade completamente diferente daquilo que terá experimentado até então” (RIGOTTI, 2012, P.12).

Logicamente, analisando-se todo o cenário trazido nesta subseção, far-se-á o Brasil o aproveitamento dos próximos anos, na qual goza dos benefícios provenientes do bônus demográfico, para se preparar para décadas futuras (investimentos na educação, e em outros setores visando preparar a economia), onde o cenário tende a ficar deverás negativo para as contas brasileiras em razão da projeção da dependência de idosos.

Pelo analisado no decorrer do presente estudo, salienta-se que o Brasil, mesmo passando pelo período do bônus demográfico, apresenta uma crise previdenciária, representando o instituto parcela ímpar no gasto primário da nação, se comparado com outros gastos (aproximadamente 55 %).

4 CONCLUSÃO

Por todo o exposto no presente estudo, que derivou da análise de um agrupamento de dados e pesquisas dispersas sobre o tema, faz-se cumprida à missão de comprovar, na prática, a insustentabilidade da previdência social, evidenciando o inflado patamar de seus atuais custos, bem como diversos cenários futuros que trazem perspectivas negativas em relação à manutenção do instituto, corroborando sua inviabilidade (inter-relação com a PEC 241 / EC 95; Transição demográfica brasileira; Comparação entre os gastos e a idade do país).

A elucidação e a apresentação deste cenário negativo em relação ao instituto visa corroborar e evidenciar a eminente necessidade de debate e alteração da maneira como se dá o mesmo no país. Cumpre-se salientar que atualmente se encontra em tramitação a PEC 287/2016, intitulada de “PEC da reforma da

previdência”, que objetiva flexibilizar e diminuir alguns benefícios provenientes de algumas vertentes do instituto.

A PEC em questão apresenta reduzidas chances de ser aprovada, e mesmo que aprovada, segundo alguns economistas, não bastaria, para o equilíbrio dos gastos previdenciários, dada a proporção do problema²⁷.

Neste sentido, se nos próximos anos não houver uma ruptura brusca, em relação ao modo de financiamento ou à concessão de benefícios previdenciários, da atual conjuntura da previdência social, achar-se-á fatal a iminente inviabilidade deste direito constitucional, tornando este mais um dentre os presentes no rol de direitos utópicos positivados na carta magna, ou seja, direitos que são textualmente garantidos pela constituição, porem com efetividade prática limitada ou nula.

²⁷ Neste sentido: HESSEL, Rosana. **IFI: Reforma da Previdência não é suficiente para manter teto dos gastos**, 2017. Disponível em: [correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2017/05/09/internas_economia,593801/ifi-reforma-da-previdencia-nao-e-suficiente-paramanter -teto-dos-gast.shtml](http://correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2017/05/09/internas_economia,593801/ifi-reforma-da-previdencia-nao-e-suficiente-paramanter-teto-dos-gast.shtml). Acesso em: 09.06.2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A DRU e o falso déficit da previdência social, 2016. Disponível em: <http://fundacaoanfip.org.br/site/2016/06/a-dru-e-o-falso-deficit-da-previdencia-social/>. Acessado em: 25.05.2017.

ALVARENGA, Darlan; LAPORTA, Taís. **PEC 241 – Um teto para os gastos público**, 2016. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241umtetoparaosgastospblicos/>. Acesso em: 15.05.2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CARVALHO, José Alberto Magno De. LAURA, I. Rodriguez-Wong. **A Transição da Estrutura Etária da População brasileira na Primeira Metade do Século XXI**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2008.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Estrutura Demográfica e Despesa Com Previdência: Comparação do Brasil com o cenário internacional. In: **BOLETIM estatístico Fipe – Fundação instituto de pesquisa econômicas**. Nº423, 2015.

DELGADO, Marcelo. **Não há déficit na previdência social. É isso mesmo?**, 2016. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/eissomesmo/post/nao-ha-deficit-na-previdencia-social-e-isso-mesmo.html>. Acessado em: 05.05.2017.

ERVATTI, Leila Regina; BORGES, Gabriel Mendes; JARDIM, Antonio De Ponte. **Mudança Demográfica no Brasil no Início do século XXI: Subsídios para as Projeções da População**. 3. Ed. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística – IBGE, Rio de Janeiro. 2015.

FERREIRA, Afonso; MARCHESAN Ricardo. **Vídeo nas redes diz que rombo na previdência é farsa; será mesmo?**, 2016. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/12/08/video-nas-redes-diz-que-rombo-na-previdencia-e-farsa-sera-mesmo.htm>. Acessado em 15.05.2017.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira: Análise financeira do período 1990–2005**. 2006. 358f. Tese (Doutorado em direito) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio De Janeiro. 2001.

HESSEL, Rosana. **IFI: Reforma da Previdência não é suficiente para manter teto dos gastos**, 2017. Disponível em: correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/05/09/internas_economia,593801/ifi-reforma-da-previdencia-nao-e-suficiente-paramanter-teto-dos-gast.shtml. Acesso em: 09.06.2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso De Direito Previdenciário**. 19. Ed. Rio De Janeiro: IMPETUS, 2013.

NERY, Pedro Fernando. **Reforma da previdência**: Uma introdução em perguntas e respostas, Brasília: Núcleo de estudos e pesquisas da consultoria legislativa, 2016.

O rombo na previdência é uma mentira, 2015. Disponível em: <https://alestrazzi.jusbrasil.com.br/artigos/364811617/o-rombo-da-previdencia-e-uma-mentira/>
Acessado em: 28.04.2017.

Orçamento federal. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof>. Acessado em: 27.05.2017

PEREIRA, Cleidi. **“Só não vai ter ganho real, mas é reajuste”, diz Perondi sobre PEC do teto dos gastos públicos**, 2016. Disponível: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/10/so-nao-vai-ter-ganho-real-mas-e-reajuste-diz-perondi-sobre-pec-do-teto-dos-gastos-publicos>. Acesso em: 15.05.2017.

PREVIDÊNCIA, Social: **Boletim Estatístico Da Previdência Social**. Boletim estatístico - Secretaria de políticas de previdência social, coordenação geral de estatística, demografia e atuária; São Paulo, 2017.

Previdência Social seria justa se cada um financiasse a sua própria aposentadoria, 2016. Disponível em: <http://cnseg.org.br/cnseg/servicos-apoio/noticias/previdencia-social-seria-justa-se-cada-um-financiasse-a-sua-propria-aposentadoria.html>. Acessado em: 27.05.2017

RIGOTTI, José Irineu Rangel. **A Evolução do Crescimento e da Estrutura Etária da População: o padrão demográfico brasileiro**. Educ. Real. vol.37 no.2 Porto Alegre . 2012

SANCHEZ, Adilson ; XAVIER, Víctor Hugo. **600 Perguntas e respostas de direito previdenciário**: E mais uma centena. 3. Ed. São Paulo: LTDA, 2011.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: BEST SELLER, 1999.

SANTOS, Marisa Ferreira Dos. **Direito Previdenciário**: Sinopses jurídicas. 8. Ed. São Paulo: SARAIVA, 2012.

SANTOS, Marisa Ferreira Dos. **Direito previdenciário Esquematizado**. 4. Ed. São Paulo: SARAIVA, 2014.

TASSO, Gustavo. **A previdência vai quebrar o Brasil**, 2015. Disponível em: <http://terracoeeconomico.com.br/a-previdencia-vai-quebrar-o-brasil>. Acesso em: 26.05.2017.

