

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

DAYANE FERREIRA QUINTANILHA

**O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE
EMPÍRICA DO PERÍODO DE 2002 A 2014**

Campos dos Goytacazes

2017

DAYANE FERREIRA QUINTANILHA

**O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE
EMPÍRICA DO PERÍODO DE 2002 A 2014**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense – Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora:
Prof.^a. Dr.^a. Graciela Aparecida Profeta

Coorientadora:
Prof.^a. M.^a. Simone Manhães Arêas Mérida

Campos dos Goytacazes

2017

Ficha catalográfica automática - SDC/BUCC

Q7r Quintanilha, Dayane Ferreira
 O Regime Geral da Previdência Social no Brasil: uma
 análise empírica do período de 2002 a 2014 / Dayane
 Ferreira Quintanilha ; Graciela Aparecida Profeta, orientadora
 ; Simone Manhães Arêas Mérida, coorientadora. Campos dos
 Goytacazes, 2017.
 103 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências
Econômicas)-Universidade Federal Fluminense, Instituto de
Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Campos dos
Goytacazes, 2017.

1. Previdência Social. 2. Regime Geral de Previdência Social.
3. INSS. 4. Saldo Previdenciário. 5. Produção intelectual. I.
Título II. Profeta, Graciela Aparecida, orientadora. III.
Mérida, Simone Manhães Arêas, coorientadora. IV. Universidade
Federal Fluminense. Instituto de Ciências da Sociedade e
Desenvolvimento Regional. Departamento de Ciências Econômicas.

CDD -

DAYANE FERREIRA QUINTANILHA

**O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE
EMPÍRICA DO PERÍODO DE 2002 A 2014**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense – Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 14 de julho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Graciela Aparecida Profeta (Orientadora) – UFF

Prof.^a. Dr.^a. Vanuza Pereira da Silva Ney - UFF

Prof.^o. Dr.^o. Vladimir Faria dos Santos - UFF

Campos dos Goytacazes

2017

Ao meu avô materno, Edson, cuja vida e honra foram minhas fontes de inspiração para chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Foram quatro anos, quatro anos que passaram muito rápido se olhar para trás agora. Mas lembrando de tudo o que aprendi e vivi, agradeço extremamente a Deus por todas as maravilhosas oportunidades que colocou em meu caminho. Procurei aproveitá-las ao máximo, da melhor maneira possível. Dessa forma, não poderia deixar de agradecer ao REUNI, projeto este que trouxe para o interior polos de graduação, dando oportunidade e abrindo caminhos para centenas de jovens, mesmo que em condições precárias, mas com estrutura suficiente para formar profissionais qualificados.

Agradeço a todos os funcionários da UFF Campos, terceirizados e técnicos administrativos – em especial à Margarete –, que também fizeram parte deste processo de formação, seja dando um bom dia ou apenas um sorriso em forma de cumprimento. Por falar em sorriso, agradeço ao gentil senhor, popularmente conhecido pelos estudantes do polo como “amiguinho”. Em todos esses anos, não me lembro de ter passado por ele e ter deixado de receber um afetuoso carinho e sorriso imenso. Este senhor certamente faz o dia de muitas pessoas ser mais leve e alegre, independente de toda a dificuldade que se possa estar passando no momento.

Agradeço a todos os professores do Departamento de Economia de Campos, pelo tempo prestado a nos ensinar e formar. Agradeço especialmente à professora Vanuza Ney, por ter nos acolhido tão carinhosamente, não só enquanto coordenadora, mas muitas vezes nos aconselhando como uma mãe. Agradeço também à professora Graciela Profeta, cujo esforço e dedicação para fazer e trazer o melhor para o curso, sempre foram motivo de orgulho e inspiração. Agradeço, ainda, por todo o aprendizado que tive enquanto sua orientanda, talvez não lhe seja visível o quanto seus conselhos acadêmicos nos sejam muito importantes e enriquecedores, sem mencionar sua paciência e boa vontade. Por fim, mas não menos importante, não poderia deixar de agradecer à professora Simone Mérida, minha orientadora de projeto e uma das pessoas mais importantes nos períodos mais decisivos do curso. Sua simpatia e presteza também foram importantes fontes de inspiração. Talvez tenha sido a pessoa que mais acreditou em mim, mais do que até eu mesma. Do fundo do meu coração, muito obrigada.

Agradeço a oportunidade de poder ter feito parte da fundação, inicialmente, da Atlética de Economia e, posteriormente, da Atlética UFF Campos. Aprendi e fiz amigos que me ensinaram mais do que imaginam. Agradeço também pela oportunidade de exercer papel de representante

estudantil, enquanto membro do Centro Acadêmico de Economia. Agradeço pelas muitas oportunidades que o curso oferece aos seus alunos, como complementação de atividades extracurriculares, tendo dessa forma participado da monitoria voluntária e projetos de pesquisa e extensão, cumprindo o tripé universitário.

Agradeço carinhosamente a todos os amigos que fiz e que compartilharam comigo essa experiência extraordinária que é cursar o ensino superior em uma universidade federal respeitada como a UFF. Não poderia deixar de citar alguns amigos especiais que passaram comigo por períodos de alegrias e desesperos desde o primeiro, até a fase final: Ana Paula, Cassiano, Katharine e Nathália, muito obrigada pela parceria. Seria injusto deixar de citar os amigos que não iniciaram junto comigo, mas que ao longo do curso também foram especiais: Bruna, Júlia, Helena, Florence, Mayara e Thayanne, obrigada.

Pode não parecer, mas enquanto nossas mentes estiverem abertas ao conhecimento e à novas experiências, podemos sempre passar por situações inesperadas. Digo isso pois não esperava encontrar, já no final da graduação, uma amizade que se tornou irmandade, e que foi um alicerce a mais nesta reta final. Ana Carla, Katarina e Glaucia, o meu mais sincero e profundo agradecimento para vocês. Especialmente para a Katarina e para a Carla, pessoas lindas que muito me ajudaram na construção desta monografia, e que certamente a tornaram muito melhor.

Por fim, agradeço a minha família – em especial aos meus pais, meus irmãos, minha prima Danielly e minha amiga Corina – pelo apoio e incentivo, e a todos que estiveram presentes e me ajudaram, direta ou indiretamente, durante esses quatro anos de estudo, dedicação, trabalho, crescimento e amadurecimento. A universidade abre inúmeras portas, amplia nossa visão de sociedade e mundo, e nos dá a esperança de poder ajudar a construir um país melhor. Aprendi, dentre outras inúmeras coisas, que o economista é, antes de tudo, um agente social, e por isso todas as nossas ações profissionais irão refletir em nosso futuro e, ou, no futuro da próxima geração, nos dando uma responsabilidade moral e ética para com toda a sociedade.

O verdadeiro dever do economista não é o de explicar
a nossa triste realidade, mas melhorá-la.

August Lösch

RESUMO

A previdência social é um tema comumente debatido por estudiosos, por pesquisadores, governantes e empresários, pela mídia e pela sociedade. Sua importância está presente na economia desde pequenas cidades até os grandes centros, afetando macroeconomicamente todo o país. Este trabalho acadêmico-científico buscou expor e elucidar os principais pontos de discussão acerca deste tema, quais sejam: os argumentos que embasam as teorias dos grupos de pesquisadores que defendem o sistema como sendo superavitário ou deficitário; a realização de uma síntese histórica e estrutural acerca da previdência social; uma análise referente às metodologias a respeito do saldo previdenciário; e mensurar os impactos das variáveis econômicas que influenciam a arrecadação do Regime Geral. Para alcançar os objetivos e responder às questões levantadas neste trabalho, utilizou-se de análise descritiva e econométrica, tendo como horizonte temporal o período de março de 2002 a dezembro de 2014. Verificou-se, após análise das metodologias adotadas por ambos os grupos, para o cálculo do Fluxo de Caixa do INSS, que o Regime Geral da Previdência Social foi superavitário durante todo o período analisado. Já em relação à análise econométrica, as estimativas obtidas pelo modelo VEC mostraram que a arrecadação bruta real do referido regime sofre maiores impactos dela mesma e de variáveis como o salário mínimo real e a taxa SELIC. Por fim, cabe destacar que verificou-se uma relação direta entre o crescimento econômico do país com a arrecadação, e uma relação inversa desta última quanto à taxa de desemprego.

Palavras-chave: Previdência Social; Regime Geral da Previdência Social; Saldo Previdenciário; Déficit; Superávit, VAR, VEC.

ABSTRACT

Social Security is a topic commonly debated by students, researchers, government and business people, the media, and society. Its importance is present in the economy from small cities to biggest downtown, affecting the whole country macroeconomically. This academic-scientific work seeks to expose and illuminate the main points of discussion about this topic, as well as: the arguments that support the theories of the groups of researchers who defend the system as being surplus or deficit; the realization of a historical and structural synthesis about social security; an analysis of the methodologies regarding the social security balance; and measure the impacts of the economic variables that influence the collection of the General Regime. In order to reach the objectives and answer the questions raised in this work, a descriptive and econometric analysis was used, having as temporal horizon the period from March of 2002 to December of 2014. It was verified, after analyzing the methodologies adopted by both groups for calculating the INSS Cash Flow, that the General Social Security System was a surplus during the analyzed period. In relation to the econometric analysis, the estimates obtained by the VEC model showed that the real gross collection of the regime suffers the highest impacts of it and of variables such as the real minimum wage and the SELIC rate. Finally, it should be noted that there was a direct relationship between the economic growth of the country and the collection, and an inverse relationship of the latter as to the unemployment rate.

Keywords: Social Security, General Social Security Regime, Social Security Balance, Deficit; Surplus, VAR, VEC.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 – PREVIDÊNCIA SOCIAL: DO SURGIMENTO NO MUNDO À ESTRUTURA BRASILEIRA.....	23
1.1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNDO	23
1.2 HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	25
1.3 ESTRUTURA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	31
1.4 AS REFORMAS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO, PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	37
1.4.1 <i>As Reformas do Governo FHC</i>	37
1.4.1.1 A Emenda Constitucional nº. 20.....	37
1.4.1.2 Fator Previdenciário: o Decreto nº. 3.265 e a Lei nº. 9.876	39
1.4.2 <i>As Emendas Constitucionais nº. 41 e 47 do Governo Lula</i>	40
1.4.3 <i>As Reformas do Governo Dilma Rousseff</i>	41
1.4.3.1 Lei nº. 12.618, a FUNPRESP	41
1.4.3.2 A Medida Provisória 664/2014 e a Lei nº. 13.135/2015	42
1.4.3.3 A Regra 85/95 Progressiva: a Medida Provisória 676/2015 e a Lei 13.183/2015	43
CAPÍTULO 2 – A PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUAS VERTENTES TEÓRICAS NO BRASIL	45
2.1 REFORMISTAS: A FACE “DIREITA” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	45
2.2 CONSERVADORES: A FACE “ESQUERDA” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	51
2.3 REFORMISTAS E CONSERVADORES: DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIAS ..	54
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA.....	59
3.1 SALDO PREVIDENCIÁRIO	59
3.2 DESCRIÇÃO E FONTE DE DADOS	62
3.3 O MODELO ECONOMETRICO E OS PROCEDIMENTOS DE ESTIMAÇÃO.....	64

CAPÍTULO 4 – O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: AS SINGULARIDADES NO CÁLCULO DO RGPS E AS VARIÁVEIS ECONÔMICAS QUE INFLUENCIAM SUA ARRECADAÇÃO.....	70
4.1 AS SINGULARIDADES NO CÁLCULO DO SALDO DO RGPS: A VERDADE NÃO REVELADA	70
4.2 ANÁLISE DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS EMPREGADAS	75
4.3 AS VARIÁVEIS ECONÔMICAS QUE IMPACTAM AS FONTES DE ARRECADAÇÃO DO RGPS NO BRASIL	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS	88
APÊNDICE	93
APÊNDICE A – TABELAS DOS SALDOS, CONFORME AS METODOLOGIAS UTILIZADAS.....	93
APÊNDICE B – TESTES DO MODELO ECONOMETRICO	96

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - FLUXO DE CAIXA DO RGPS NO BRASIL EM 2015 E 2016	18
FIGURA 2 - COMPARAÇÃO ENTRE GRUPOS EM RELAÇÃO AO CÁLCULO DO FRGPS NO BRASIL PARA 2011 E 2012	20
FIGURA 3 - SÍNTESE ESTRUTURAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	35
FIGURA 4 - SALDO PREVIDENCIÁRIO DO RGPS NO BRASIL – ENFOQUE REFORMISTA – 2000 A 2014.....	46
FIGURA 5 - EVOLUÇÃO DA PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA DO BRASIL DE 1980 A 2050	47
FIGURA 6 - PROJEÇÃO DAS TAXAS BRUTAS DE NATALIDADE, FECUNDIDADE E DO ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO NO BRASIL, EM %, DE 2000 A 2020, COM PROJEÇÃO PARA 2050	48
FIGURA 7 - VARIAÇÃO DO PIB EM RELAÇÃO À TAXA DE INFORMALIDADE E DESEMPREGO NO BRASIL, EM %, DE 2003 A 2015.....	49
FIGURA 8 - RELAÇÃO DA DESPESA DO RGPS EM RELAÇÃO À VARIAÇÃO PERCENTUAL DO PIB NO BRASIL DE 2003 A 2014	50
FIGURA 9 - SALDO PREVIDENCIÁRIO DO RGPS NO BRASIL – ENFOQUE CONSERVADOR – 2000 A 2014.....	53
FIGURA 10 - SALDO APURADO DO RGPS - 2002 A 2014 – BRASIL.....	71
FIGURA 11 - COMPARAÇÃO ENTRE METODOLOGIAS - ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DO RGPS - 2002 A 2014 – BRASIL	72
FIGURA 12 - COMPARAÇÃO ENTRE METODOLOGIAS - GASTOS DO RGPS - 2002 A 2014 – BRASIL	73
FIGURA 13 - COMPARAÇÃO ENTRE METODOLOGIAS - SALDO DO RGPS - 2002 A 2014 – BRASIL	74
FIGURA 14 - COMPORTAMENTO DAS SÉRIES (EM NÍVEL) AO LONGO DO PERÍODO DE 2002 A 2014	78
FIGURA 15 – FUNÇÃO IMPULSO-RESPOSTA NA VARIÁVEL ARDR COM RELAÇÃO A CHOQUES DE UM DESVIO-PADRÃO SOBRE SEUS DETERMINANTES	83
FIGURA B 1 - TESTE DE ESTABILIDADE ESTRUTURAL.....	99

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	29
QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ABRANGIDA PELA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL...	30
QUADRO 3 - SÍNTESE DAS CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE REFORMISTAS E CONSERVADORES EM RELAÇÃO AOS FATORES QUE LEVARIAM O FRGPS A APRESENTAR DÉFICITS	55
QUADRO 4 - VARIÁVEIS QUE AFETAM A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA, APONTADAS PELA LITERATURA	62
QUADRO 5 - SINAIS ESPERADOS PELOS COEFICIENTES ESTIMADOS	65

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS (EM NÍVEL) EMPREGADAS.....	76
TABELA 2 - CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (EM NÍVEL) EMPREGADAS	77
TABELA 3 - TESTE DE COINTEGRAÇÃO DE JOHANSEN PARA O PRESSUPOSTO DE TENDÊNCIA LINEAR COM INTERCEPTO E SEM TENDÊNCIA.....	80
TABELA 4 – DECOMPOSIÇÃO DA VARIÂNCIA DOS ERROS DE PREVISÃO	84
TABELA A 1 - FLUXO DE CAIXA DO RGPS – METODOLOGIA REFORMISTAS.....	93
TABELA A 2 - FLUXO DE CAIXA DO RGPS – METODOLOGIA CONSERVADORES.....	94
TABELA A 3 - FLUXO DE CAIXA DO RGPS – METODOLOGIA PRÓPRIA.....	95
TABELA B 1 - TESTE ADF DE RAIZ UNITÁRIA.....	96
TABELA B 2 - CRITÉRIO DE ORDEM DE DEFASAGEM NO MODELO VAR PADRÃO – VAR (2).....	98
TABELA B 3 - TESTE DE BLOCO-EXOGENEIDADE.....	100
TABELA B 4 - RESUMO DO TESTE DE COINTEGRAÇÃO DE JOHANSEN.....	102
TABELA B 5 - EQUAÇÃO ESTIMADA DO MODELO VEC (6).....	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADF	Augmented Dickey-Fuller
AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
AIC	Critério de Akaike
BEPS	Boletim Estatístico da Previdência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DATAPREV	Empresa de Tecnologias e Informações da Previdência Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DV	Decomposição da Variância
EC	Emenda Constitucional
EPU	Encargos Previdenciários da União
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar e do Menor
FIR	Função Impulso-Resposta
FPS	Erro de Previsão Final
FUNPRESP	Fundação da Previdência Complementar do Servidor Público Federal
FUNPRESP-EXE	Fundação da Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Executivo
FUNPRESP-JUD	Fundação da Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Judiciário
FRGPS	Fluxo de Caixa Consolidado do RGPS
FSE	Fundo Social de Emergência
GPS	Guia da Previdência Social
HQ	Critério de Hannan-Quinn
IAPAS	Instituto de Administração da Previdência Social
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEADATA	Base de dados macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LR	Estatística do Teste LR Modificada Sequencialmente
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social

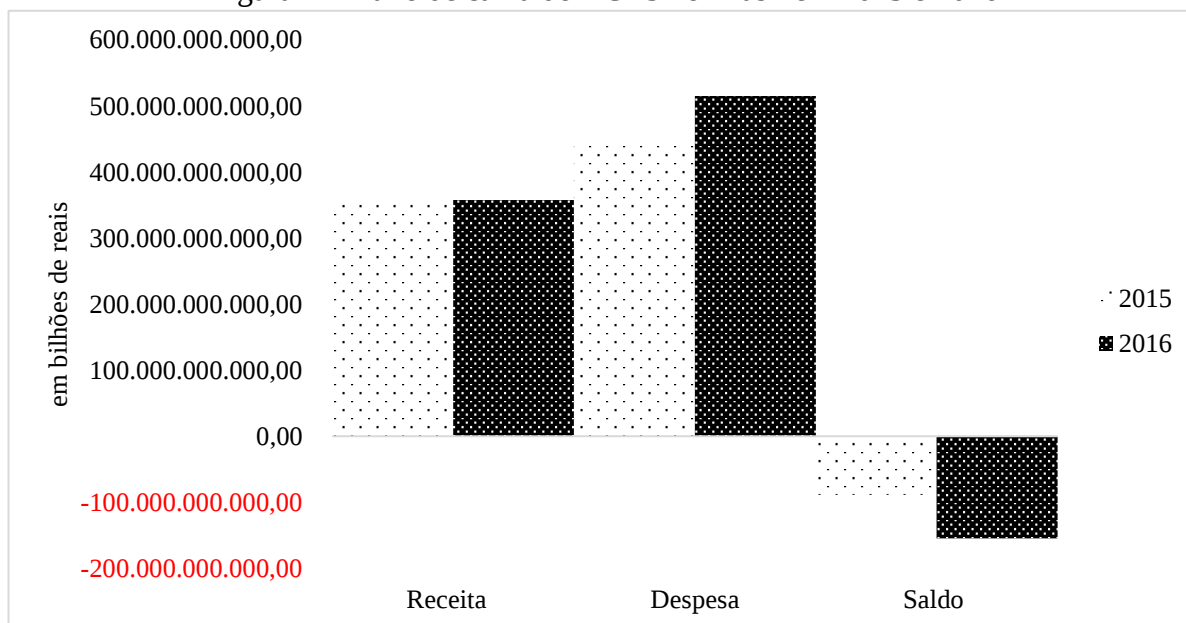
MPS	Ministério da Previdência Social
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
OAA	Old-Age Assistance
OAI	Old-Age Insurance
OASDI	Old-Age Survivors and Disability Insurance
Orgs.	Organizadores
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PRO-RURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio da Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
SC	Critério de Schwarz
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SM	Salário Mínimo
SPREV	Secretaria de Previdência
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
VAR	Modelo Vetorial Autorregressivo
VEC	Modelo Vetorial de Correção de Erros

INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro tem sido tema de muitas discussões na economia desde sua instituição como direito social na Constituição Federal (CF) de 1988, até o presente momento. Devido às distorções nas informações divulgadas pelo Governo, pela mídia, por instituições de pesquisas e pesquisadores, a sociedade questiona continuamente a respeito de seu financiamento e, principalmente, quanto às regras de acesso à aposentadorias e pensões.

Neste sentido, principalmente a partir da década de 2000, existe um amplo debate quanto a questão do déficit que vem ocorrendo no saldo previdenciário brasileiro. Segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), notou-se que, em 2015, a arrecadação líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ficou em torno de R\$ 351 bilhões, enquanto os gastos com benefícios foram cerca de R\$ 437 bilhões, resultando em um déficit de aproximadamente R\$ 86 bilhões. Em 2016, esses números sofreram um aumento, com o déficit apresentado sendo 79% maior em relação ao ano anterior. O impacto deste aumento pode ser observado por meio da Figura 1.

Figura 1 - Fluxo de caixa do RGPS no Brasil em 2015 e 2016



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Boletim Estatístico da Previdência Social.

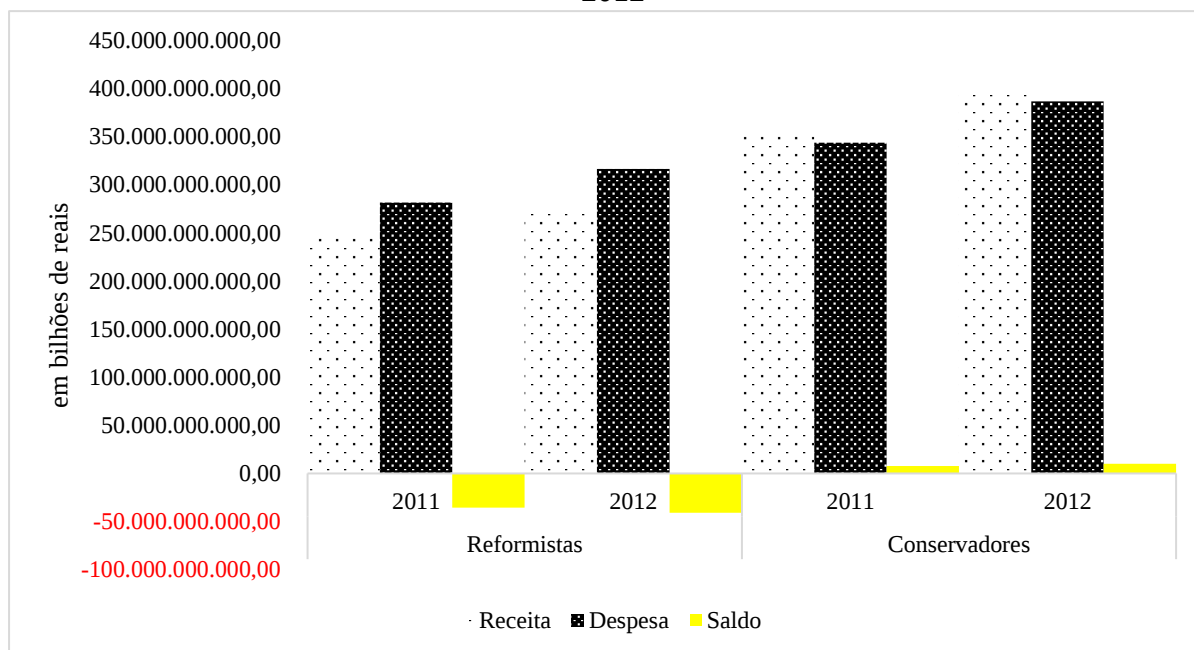
Deste modo, a cada atualização dos dados aumenta-se o volume de divulgações alarmantes por parte da mídia, gerando preocupações em toda a sociedade, que se reflete nos empresários, nos governos estaduais e municipais e nos formuladores de políticas públicas.

Além disso, tais informações incentivam o Governo Federal a estudar propostas de reformas, realizando diversas mudanças nas leis nos últimos 19 anos, em busca do que se acredita ser a melhor estrutura para o sistema previdenciário brasileiro.

Apesar dos estudiosos sobre o tema concordarem que as mudanças demográficas, o baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e que a situação histórica do mercado de trabalho brasileiro, fundamentalmente, são fatores que impactam diretamente nas contas previdenciárias, existem dois grupos de pesquisadores que divergem quanto à capacidade de autofinanciamento do sistema previdenciário. O primeiro grupo, denominado neste trabalho como Reformistas, defende que este é deficitário, podendo, se não forem tomadas medidas de reformulação, haver uma crise no sistema. Já o segundo grupo, aqui denominado como Conservadores, defende que não existe crise eminente na previdência social e que esta não é deficitária, pelo contrário, seria superavitária, mas isso caso receitas – como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – fossem consideradas e o Governo Federal não desvinculasse os recursos excedentes, utilizando-os em outras áreas do orçamento fiscal.

A principal divergência, geradora da grande polêmica entre os pesquisadores, encontra-se no cálculo do saldo do Fluxo de Caixa Consolidado do RGPS (FRGPS). Os Reformistas analisam o fluxo acerca da diferença entre arrecadação líquida e benefícios previdenciários, apurando, em consonância com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), saldos negativos. Já os Conservadores, baseando seus argumentos na CF de 1988, fazem uma crítica ao INSS por não considerar receitas que são pertencentes à previdência, não adicionando determinados impostos que incidem sobre o lucro e o faturamento do setor privado, além da contínua manutenção do mecanismo que desvincula receitas da previdência e transfere para outras áreas do orçamento fiscal. Considerando-se estas receitas, o fluxo apresentaria então saldos positivos. A diferença no ponto de vista dos dois grupos, quanto ao cálculo do FRGPS, pode ser vista na Figura 2.

Figura 2 - Comparação entre grupos em relação ao cálculo do FRGPS no Brasil para 2011 e 2012



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Fluxo de Caixa Consolidado do RGPS.

Como nota-se, por meio da análise da Figura 2, enquanto os Reformistas apuram déficits em ambos os anos, os Conservadores apuram superávits, apesar de pequenos. Desta forma, acredita-se que tal discordância apresenta-se como uma questão relevante, pois gera-se extensa discussão sobre o tema, tanto entre os pesquisadores quanto entre os *policymakers*¹, dividindo opiniões nas esferas legislativa, judiciária e executiva. Ademais, aumenta-se a indagação da sociedade, com informações às vezes alarmantes, às vezes atenuantes, dando uma posição incerta quanto ao futuro dos cidadãos e das contas públicas.

Vale ressaltar a importância da previdência social para a economia do país. De acordo com os dados do FRGPS, somente no mês de janeiro de 2016 foram pagos cerca de R\$ 35,6 bilhões em benefícios. Tomando o Fluxo Circular da Renda² como exemplo, e de acordo com Paim e Romero (2016), destaca-se que os benefícios pagos pela previdência garantem a manutenção econômica de pequenas cidades, pois estas, muitas vezes, produzem apenas bens e serviços de pouco valor agregado, e que sem o pagamento de aposentadorias e pensões, estas economias entrariam em declínio.

¹ Formuladores de políticas econômicas.

² O Fluxo Circular da Renda é um modelo teórico que representa a interação dos agentes econômicos com o mercado dos fatores de produção. As empresas demandam mão de obra para produzirem bens e serviços. As famílias, em contrapartida, ofertam trabalho e recebem uma renda. Posteriormente, essa renda será gasta comprando os bens e serviços produzidos pelas empresas, fechando o ciclo.

Seguindo esta linha de pensamento, há de se levar em consideração que os valores pagos através destes benefícios voltam, em sua grande maioria, para a economia através do pagamento de serviços e consumo de bens, contribuindo para a formação da riqueza nacional. Isso porque a previdência possui papel fundamental na redução da pobreza e na geração de renda, desempenhando uma importante função social, principalmente considerando-se que o benefício recebido possa ser a única fonte de renda e, dessa forma, de sobrevivência para muitos (PIMENTEL, 2003; FAGNANI, 2008).

Destarte, fica claro que a previdência social, principalmente o RGPS – por envolver certas polêmicas em relação à existência ou não de déficit, e por ter tantos contribuintes (aproximadamente 53 milhões em 2016)³, sendo considerado, portanto, como o mais abrangente regime da previdência e por isso objeto de estudo desta pesquisa –, possui significativos impactos, positivos ou negativos, na economia. Portanto, justifica-se a necessidade de se acompanhar detalhadamente seus reais efeitos, tanto para a solvência do próprio sistema, quanto para a população.

Por conseguinte, é necessário compreender alguns aspectos que cercam a previdência social brasileira, dentre eles: Como a discordância entre os pesquisadores interfere na concepção da população quanto à sustentabilidade do sistema? Como a economia reage perante a esta questão? De que forma isso impacta no sistema? Isto posto, torna-se claro as questões que estimulam a elaboração desta pesquisa.

Assim sendo, esta pesquisa baseia-se na hipótese básica de que o desempenho do crescimento econômico do país e do mercado de trabalho, são fatores que possuem impacto no RGPS. Em vista disso, supõe-se que o volume de receita do regime varia diretamente com o PIB; e que a taxa de desemprego, variável de grande sensibilidade mediante mudanças no cenário econômico, pode reduzir significativamente a arrecadação do mesmo, sendo esta última a de maior impacto.

Deste modo, objetiva-se, de forma geral, analisar os impactos de variáveis econômicas na arrecadação do RGPS, conforme previsto no artigo 195 da CF de 1988, no período de 2002 a 2014. Especificamente, o que se objetiva é: i) elaborar um histórico da previdência social até o período recente, evidenciando sua estrutura e fontes de financiamento no Brasil; ii) revisar a literatura, identificando os principais autores que pesquisam acerca do tema e suas divergências, bem como os argumentos que as justificam; iii) a partir da revisão de literatura, identificar os fatores que influenciam a arrecadação do RGPS; iv) a partir dos dados obtidos na previdência

³ Dados retirados do Boletim Estatístico da Previdência Social de janeiro de 2016.

social, considerando a utilização de todos os recursos devidos de contribuição previdenciária, garantidos na CF de 1988, obter o saldo do RGPS, a partir do ano 2002 até 2014; e v) verificar as variáveis que apresentaram maior influência na arrecadação do RGPS, durante o período de análise.

Para buscar responder às questões levantadas e cumprir os objetivos traçados, o presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro faz um breve resumo histórico, mostrando como a previdência social surgiu no mundo e no Brasil. Demonstra, ainda, a atual estrutura e as principais reformas paramétricas já realizadas no complexo sistema previdenciário brasileiro.

O segundo capítulo aborda a questão da divergência entre estudiosos do tema, acerca da sustentabilidade financeira da previdência social brasileira. Neste capítulo são levantados os principais argumentos que delineiam e embasam suas pesquisas, bem como um diálogo entre os grupos, Reformistas e Conservadores. Nele também estão evidenciadas as principais variáveis que a literatura aponta como influenciadoras das contas previdenciárias no Brasil.

No terceiro capítulo são expostas as variáveis utilizadas e suas fontes de dados, período de análise e métodos utilizados na geração dos resultados alcançados. No quarto e último capítulo encontram-se os resultados obtidos de fato. Por fim, apresentam-se as considerações acerca dos resultados obtidos pela pesquisa.

CAPÍTULO 1 – PREVIDÊNCIA SOCIAL: DO SURGIMENTO NO MUNDO À ESTRUTURA BRASILEIRA

Conforme o primeiro objetivo específico, este capítulo busca demonstrar, ainda que de forma resumida, a evolução histórica e estrutural da previdência social, fundamentalmente no Brasil, principalmente no que diz respeito às mudanças realizadas nas leis previdenciárias a partir da CF de 1988. Devido ao fato deste tema estar em constante mudança e ter grande repercussão, faz-se necessário manter o histórico atualizado, de modo que se tenha a melhor compreensão acerca do que e por que tanto se debate sobre a previdência social brasileira.

Deste modo, a primeira seção apresenta um breve histórico da previdência no mundo, elucidando quais foram os principais modelos implementados. A segunda seção traz a evolução da previdência no Brasil, desde as leis rudimentares, que buscavam dar alguma proteção ao empregado contra acidentes de trabalho, até a promulgação da Constituição que instituiu a previdência como um direito social. A terceira seção mostra a atual estrutura previdenciária brasileira, desde os subsistemas da Seguridade Social até as bases de financiamento da previdência. Por fim, a quarta seção tem como objetivo sintetizar as principais reformas realizadas após a CF de 1988.

1.1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNDO

Os primeiros sistemas de proteção social surgiram na Europa, no final do século XIX, com os objetivos de assegurar renda aos que perderam capacidade laboral e para que a pobreza não fosse propagada entre os idosos. Na América Latina, os modelos de proteção social começaram a despontar no século XX. Estes modelos, especialmente os considerados como bem-sucedidos, orientaram e ainda orientam planos e políticas sociais mais recentes, como também são estudados para contribuir com reformulações estruturais atualmente.

O primeiro modelo que surgiu foi o bismarckiano, criado pelo *chanceler* Otto Von Bismark em 1889 na Alemanha, em resposta às greves dos trabalhadores. Neste país, o termo utilizado para designar o conjunto de políticas sociais foi *Sozialstaat*. Este tinha o objetivo de buscar garantir renda em momentos de falta de emprego, de modo a evitar que a população

mais pobre se colocasse em situação de risco social. Seus benefícios cobriam basicamente os trabalhadores e seu financiamento era baseado em arrecadações pela folha de pagamentos, a partir de contribuições pagas pelos trabalhadores e empregadores (BOSCHETTI, 2003 e 2009).

Ferreira (2007) ressalta que a propagação do modelo bismarckiano foi lenta, tendo em vista que até 1910, apenas a Áustria o havia adotado, e, de todo o sistema, somente o seguro contra invalidez. Porém, nesse período estava havendo uma implementação na Dinamarca (1891), na Nova Zelândia (1898) e na Austrália (1908) de um modelo alternativo, que garantia renda aos idosos sem base contributiva, financiado por impostos gerais. Este tipo de modelo alternativo, um pouco mais tarde, ficou conhecido como *beveridgiano*.

Em meados do século XX, precisamente em 1942, foi criado o Plano Beveridge na Inglaterra, no contexto da Segunda Guerra Mundial, que instituiu o *Welfare State*. Como crítica ao modelo bismarckiano, Sir Beveridge criou um modelo que atendesse todos os cidadãos em caráter universal e de forma igualitária, em que todos aqueles que necessitassem tivessem acesso aos benefícios. O modelo *beveridgiano* tem seu financiamento voltado a partir de alíquotas sobre a arrecadação de impostos fiscais e se difere do modelo bismarckiano na medida em que seu objetivo fundamental é o combate à pobreza (BOSCHETTI, 2009).

A *sécurité sociale*, que é um sistema misto dos modelos bismarckiano e *beveridgiano*, foi criada na França após a Segunda Guerra Mundial. Esta abrange atualmente as áreas de saúde, previdência e assistência à família (BOSCHETTI, 2003). Já nos Estados Unidos da América (EUA), um sistema de seguro social foi implantado em 1935 pelo então presidente Franklin Roosevelt. De acordo com Ferreira (2007), o sistema americano inicial (*Social Security Act*) funcionava através de dois programas.

O Old-Age Assistance (OAA), para idosos pobres, sem base contributiva e de natureza puramente assistencial, e o Old-Age Insurance (OAI), este sim um sistema contributivo no estilo alemão e que, com reformas em 1939 e 1958, transformou-se em Old-Age Survivors and Disability Insurance (OASDI), que os americanos chamam de *Social Security* (FERREIRA, 2007, p. 67).

No que se refere aos países latino-americanos, Mesa-Lago (2006) expõe que estes implementaram programas de seguro social antes mesmo de países emergentes na África, na Ásia e no Oriente Médio. Segundo a autora, até o final da década de 1970, todos os países do continente já tinham os referidos programas em atividade. Os primeiros países a implantar tais programas, entre as décadas de 1920 e 1930, foram: Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica. Entre as décadas de 1940 e 1960 estavam: Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela. E nas décadas de 1960 e 1970, foi a vez de: Paraguai, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti.

Gentil (2006) aponta que, ao contrário da Europa e devido ao abandono de políticas de cunho social na América Latina, começou a haver, a partir da década de 1980, um processo de desestruturação de modelos de Estado Social. Gentil (2006) cita ainda três tipos de reformas identificados por Mesa-Lago (2003), sendo eles:

o **substitutivo**, que fecha o sistema público, substituindo-o por um sistema privado – adotado pelo Chile, Bolívia, México, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana; o **paralelo**, no qual o sistema público não é fechado, mas reformado, totalmente ou parcialmente, e cria-se um novo sistema privado e os dois competem entre si – adotado pelo Peru e Colômbia; e, **misto**, em que se integra um sistema público, que não é fechado e concede um benefício básico, com um sistema privado, que oferece um benefício complementar – adotado pela Argentina, Uruguai e Costa Rica (MESA-LAGO, 2003 *apud* GENTIL, 2006, pp. 94-95, com grifos nossos).

Há ainda o grupo dos países que não realizaram nenhuma reforma estrutural ou realizaram apenas uma reforma paramétrica, ou seja, uma reforma que muda as regras de acesso aos benefícios sem modificar a estrutura do sistema previdenciário. É o caso de países como o Brasil, Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguai, Panamá e Venezuela (MESA-LAGO, 2006).

Desta forma, observa-se que os modelos de proteção social começaram a surgir após conflitos e manifestações de trabalhadores, na busca por melhores condições de trabalho e sobrevivência. Os primeiros modelos foram implementados em países desenvolvidos, entre o final do século XIX e início do século XX, e depois se espalharam pelos demais países da Europa e de outros continentes após a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, conforme assinalam Ferreira (2007) e Boschetti (2003), os sistemas são muito heterogêneos entre si, devido às características e culturas distintas e, ainda, devido ao contexto em que foram criados em cada país.

1.2 HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O modelo beveridgiano, que surgiu na Inglaterra, inspirou o texto que consagrou de fato um sistema previdenciário no Brasil. Entretanto, antes da instituição da previdência como direito social na CF de 1988, já havia no país algumas leis que tratavam de assegurar e proteger o trabalhador.

Os primeiros sinais da previdência brasileira surgiram em 1917, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) dos operários da Casa da Moeda, e, posteriormente

em 1919, com a criação da Lei dos Acidentes do Trabalho, que responsabilizou as empresas pelos acidentes ocorridos dentro do campo de trabalho, obrigando-as a indenizar seus empregados (LEITE, 1972).

Entretanto, é consenso entre pesquisadores⁴ que o marco inicial da previdência no Brasil se deu em 1923, com a Lei Eloy Chaves, que obrigou a criação da primeira CAPs para trabalhadores de linhas ferroviárias. Assim, a previdência era responsabilidade de cada empresa e, após esta lei, várias outras CAPs foram surgindo. Em 1926, a Lei Eloy Chaves foi estendida aos portuários e marítimos e, em 1928, ao pessoal não contratado das empresas de serviços de telégrafos e radiotelégrafos (LEITE, 1972).

Já na década de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a previdência alcançou força no cenário político, ganhando maior atenção do Estado. Foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais, onde a cobertura previdenciária passou a abranger a totalidade dos trabalhadores urbanos e parte dos autônomos (OLIVEIRA *et al.*, 1997).

As CAPs e os IAPs possuíam autonomia para criar seus próprios planos de benefícios e instituir alíquotas de contribuição. Durante toda a década de 1930, várias instituições foram criadas, mas como sinaliza Oliveira *et al.* (1997), estas possuíam muitas disparidades entre si, devido ao tipo de categoria que cobriam. Assim, as instituições que cobriam categorias mais marginalizadas, geravam menores recursos e vice-versa.

A partir de 1945, as aposentadorias e pensões não poderiam ficar abaixo de 70 e 35 por cento, respectivamente, do salário mínimo. Além das aposentadorias e pensões terem sido ligadas ao salário mínimo, foi determinado que houvesse um reajuste automático das mensalidades, segundo o custo de vida (LEITE, 1972).

De acordo com Rangel *et al.* (2009), o sistema previdenciário no Brasil assim permaneceu até a década de 1960, quando, com o objetivo de diminuir a desigualdade entre as instituições, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi criada. A LOPS teve papel fundamental no avanço da estruturação do sistema previdenciário na medida em que esta foi a responsável por padronizar os benefícios e a alíquota, estabelecida em 8% sobre a folha salarial.

Além disso, os benefícios, foram uniformizados entre as várias instituições e o Estado passou a ser encarregado do pagamento de pessoal e dos encargos sociais correspondentes à administração do Sistema Previdenciário e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras. Isto significou, em termos de regime de financiamento, o traspasso de regime de capitalização coletiva para regime de repartição simples (RANGEL *et al.*, 2009, p. 43).

⁴ Leite (1972), Oliveira *et al.* (1997), Andrade (2003) e Rangel *et al.* (2009).

Porém, a união institucional só ocorreu em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Este recebeu a estrutura dos IAPs que existiam até então, e, ainda, incorporou no ano seguinte os seguros contra acidentes de trabalho. O INPS ficou responsável inclusive por cuidar da saúde médico-hospitalar de seus segurados (RANGEL *et al.*, 2009).

No final da década de 1960 e início da década de 1970, houve ampliação da cobertura previdenciária com a inclusão de novas categorias, antes marginalizadas, como a dos autônomos, domésticos e rurais. Assim, até o final da década de 1970, toda a classe trabalhadora brasileira já se encontrava em condições de acessar os benefícios do sistema público de previdência social (OLIVEIRA *et al.*, 1997).

Vale mencionar que a inclusão do trabalhador rural no sistema de proteção social foi um importante marco na evolução histórica da previdência social brasileira. O Plano Básico, criado em 1969, atendia o setor agrário da agroindústria canavieira e, meses depois, foi completado e ampliado, passando a atender aos empregados que trabalhavam nas empresas produtoras ou fornecedoras de produtos agrários *in natura*. Em 1971, o Plano Básico foi substituído pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL), que garantia ao trabalhador rural aposentadoria e pensão aos seus dependentes (LEITE, 1972).

O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), criado em 1974, reestruturou o INPS, o dividindo em três novos órgãos, a saber: o INPS, com funções restringidas à administração dos benefícios; o Instituto de Administração da Previdência Social (IAPAS), encarregado da gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), incumbido de administrar o Sistema de Saúde Previdenciário (RANGEL *et al.*, 2009).

Oliveira *et al.* (1997), assim como Rangel *et al.* (2009), consideram que a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, foi fundamental para o avanço do sistema previdenciário brasileiro. O SINPAS reunia, além do INPS, do IAPAS e do INAMPS, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável pela assistência social às populações carentes; a Fundação Nacional do Bem-Estar e do Menor (FUNABEM); a Empresa de Tecnologias e Informações da Previdência Social (DATAPREV), responsável pelo processamento de dados; e a Central de Medicamentos (CEME).

Dez anos após a criação do SINPAS, outro importante fator gerou impactos na previdência. Com a instituição do Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência, as contas previdenciárias receberam dupla repercussão: “do lado das despesas, desvinculava o comportamento dos benefícios do salário mínimo e, do lado das receitas, igualmente

desvinculava do salário mínimo as faixas do salário-contribuição dos segurados, que passaram a referir-se ao Salário Mínimo de Referência” (OLIVEIRA *et al.*, 1997, p. 9).

Bertussi e Tejada (2003) apontam a dificuldade estrutural de se manter um sistema que cobria Seguridade Social, previdência e saúde, do ponto de vista financeiro. Com isso, o Estado brasileiro, assim como os demais países que utilizavam deste tipo de sistema social, passou a realizar debates, a fim de buscar uma solução econômica-fiscal viável. Foi neste contexto que a nova CF preocupou-se em olhar mais atentamente para o cenário político-econômico brasileiro e deu novas opções de financiamento para as áreas de proteção social.

Com a promulgação da CF de 1988, a Seguridade Social passa a representar, de acordo com o art. 194, “...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” (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, 2012, p. 115). A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, traz no Título VIII, Capítulo I, a Disposição Geral da Ordem Social, que diz que esta tem como base o primado do trabalho, e como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais⁵.

Autores, como Oliveira *et al.* (1997), enfatizam a importância da CF de 1988, no que se refere à Seguridade Social, na universalização e uniformidade de seus benefícios e beneficiários, protegendo de forma igualitária todos os cidadãos, bem como a diversidade na base de financiamento e democratização em seus subsistemas.

Ademais, Rangel *et al.* (2009) ressalta que a CF de 1988 representou, além da mudança para a democracia, o reconhecimento de que direitos sociais, como saúde, previdência, assistência social, educação, esporte, cultura, ciência e tecnologia etc., são prerrogativas essenciais e universais para o bem-estar da população brasileira e exercício de sua cidadania.

Após a CF de 1988, a previdência ganhou uma nova estrutura. Em 1990, o IAPAS e o INPS foram fundidos e um novo órgão foi criado, o INSS, que passou então a ser o responsável pelo pagamento das aposentadorias e demais benefícios para aqueles que contribuem com a previdência social. Ainda em 1990, foi instituído o Regime Jurídico Único (RJU), responsável por igualar os direitos dos trabalhadores do setor público, anteriormente discriminados.

Em 1991, foi aprovado o Plano de Benefícios da Previdência Social, que, de acordo com Rangel *et al.* (2009), além de consolidar os princípios estipulados pela CF de 1988, estabeleceu e evidenciou os segurados, bem como determinou as regras de contribuição para as clientelas urbana e rural. Também, em 1991, foi criado o Conselho Nacional de Previdência

⁵ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL..., *ibid.*

Social (CNPS), atendendo a exigibilidade da Constituição, quanto ao caráter democrático e descentralizado da administração quadripartite, isto é, de haver participação do Estado, dos empregados, empregadores e aposentados.

Como bem resume Rangel *et al.* (2009),

Conjuntamente com a aprovação do Plano de Benefícios da Previdência Social foi aprovada a Lei no 8.212/1991, dispondo sobre a organização da Seguridade Social, que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social. Este ordenamento jurídico foi responsável, tanto por instituir a instância de participação democrática na gestão do Sistema de Seguridade Social brasileiro – o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) – quanto por regulamentar a figura do orçamento da Seguridade Social. De acordo com a constituição, este contaria com recursos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, além dos recursos oriundos das contribuições sociais – inicialmente sobre lucro, faturamento, folha de salários e concursos de prognósticos. Sua regulamentação, porém em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da Seguridade Social resultou no *desvio* de parte dos recursos para o financiamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Posteriormente, novas formas de desvinculação das receitas da Seguridade Social foram empreendidas, tais como a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) e seus congêneres (RANGEL *et al.*, 2009, p. 49).

Os Quadros 1 e 2 sintetizam a evolução história da previdência social no Brasil.

Quadro 1 - Evolução institucional da previdência social no Brasil

Década	Característica	Evento
20	Vinculação da empresa	-Lei Eloy Chaves 1.923
30	Vinculação pela categoria profissional	-Início da fusão das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). -Criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP).
60	Unificação institucional	-Lei Orgânica da Previdência Social (Lops). -Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).
70	Universalização	-Criação do Pró-Rural. -Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). -Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas).
80	Constituição de 1988	-Equiparação dos benefícios urbanos e rurais. -Diversificação da base de financiamento: inclusão do lucro e faturamento. -Conceito integrado de seguridade. -Piso unificado igual a um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais.

Fonte: Extraído de Rangel *et al.* (2009, p. 13).

Quadro 2 - Evolução da população abrangida pela previdência social no Brasil

Década	Característica	População
20	Caixas	Pequeno número de segurados - vinculação por empresa.
30	Institutos	Virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e boa parte dos trabalhadores autônomos - vinculação por categoria profissional.
60	Lops	Virtual totalidade dos empregados urbanos.
70	Sinpas	Totalidade das pessoas que exercem atividade remunerada (inclusive trabalhadores domésticos e trabalhadores rurais).
80	Constituição de 1988	Universalização de direitos.

Fonte: Extraído de Rangel *et al.* (2009, p. 13).

Os Quadros 1 e 2 mostram que, ao longo das décadas (1920 a 1980), a previdência social no Brasil foi avançando gradativamente, saindo de uma estrutura simples e marginalizada para uma estrutura mais abrangente, equânime e universal. É possível observar mais claramente, por meio do Quadro 2, o progresso legal e social ocorrido no sistema previdenciário brasileiro, uma conquista, vale mencionar, de movimentos sindicais na luta pelos direitos dos trabalhadores.

Apesar do avanço democrático e igualitário que a CF de 1988 trouxe aos cidadãos brasileiros, no que se refere ao sistema de Seguridade Social, existem autores, como Tafner e Giambiagi (2007), que criticam o texto constitucional, alegando que este foi “generoso” quanto aos benefícios e que o sistema não é capaz de se autosustentar na forma em que fora estabelecido. Há ainda autores – como Cohn (1995a) & (1995b), Oliveira, Beltrão & Pasinato (1999), Behring (2000) *apud* Boschetti (2003) – que argumentam que a Seguridade Social não foi de fato implementada no Brasil, conforme determina a CF de 1988.

Fato é que, pouco após a promulgação da CF em 1988, a convicção de que as políticas sociais implementadas (Sistema Único de Saúde - SUS, previdência rural, etc.) não seriam capazes de ir em frente, abriu-se espaço para diversas discussões no campo teórico-acadêmico e político, a respeito dos gastos e financiamento da Seguridade Social (RANGEL *et al.*, 2009). Estas discussões são vistas mais detalhadamente no próximo capítulo.

Tendo em vista o que foi exposto, percebe-se que a Seguridade Social é um campo vasto, tendo experimentado e vivenciado inúmeras mudanças ao longo do tempo, durante seu período de crescimento e amadurecimento no Brasil. Assim, na quarta seção apresenta-se outras diversas mudanças que ocorreram no sistema, principalmente na previdência social, após a CF de 1988. Porém, antes, se faz necessário compreender como funciona e é estruturada a mesma,

dado que esta se encontra dentro de um sistema complexo, por muitas vezes considerado confuso.

1.3 ESTRUTURA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Antes de discorrer especificamente sobre a previdência, faz-se necessário conceituar a Seguridade Social. Boschetti (2003) chama a atenção para o cuidado que se deve ter quanto à conceituação e definição do termo Seguridade Social, dado que cada país possui histórias e culturas distintas, não se podendo, portanto, “importar” o termo de outras nações. Assim sendo, *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), *Sécurité Sociale* (Seguridade Social) e *Sozialstaat* (Estado Social), foram termos que surgiram na Inglaterra, na França e na Alemanha, respectivamente, onde a própria tradução já incorre em risco de distorções do significado original, tal qual pensado e formulado no momento e no local em que se deram.

No caso do Brasil, como visto, a partir de 1988 a previdência social passou a funcionar dentro do sistema de Seguridade Social, junto com a saúde e a assistência social. A Constituição ainda previu um sistema que, conforme disposto nos artigos 194 e 195, deve ser organizado pelo poder público, com base nos objetivos fundamentais de universalidade, uniformidade, equidade e democracia, e que seu financiamento se dará por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais do empregador, do trabalhador e sobre a receita de concursos de prognósticos⁶ (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, 2012).

Assim, a saúde, de acordo com o art. 196 da CF de 1988, “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”⁷. Dito de outro modo, a saúde é um direito garantido por meio de ações preventivas e curativas, visando à saúde física e mental dos cidadãos. Constitui-se em um sistema único, descentralizado e com direção única em cada esfera de governo e

⁶ Receitas de concursos de sorteio de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípcas em todas as esferas da União.

⁷ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL..., *ibid*, p. 116.

atendimento integral, priorizando as atividades de prevenção à doenças. A responsabilidade sobre o serviço de saúde prestado à população fica a cargo do Ministério da Saúde.

A assistência social, segundo o art. 203, “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”⁸, sendo a garantia da proteção aos cidadãos que necessitam do amparo do Estado para sobreviverem. O INSS é o responsável por conceder o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) aos carentes, idosos, homens, mulheres e deficientes. Assim, a assistência social tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, 2012, p. 120).

A previdência social, conforme consta no art. 201, “será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei:”

- I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes do segurado de baixa renda;
- V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, 2012, pp. 118-119).

A previdência, deste modo, é um seguro social para aqueles que contribuem, e tem por objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A concessão dos benefícios previdenciários se dá pelo INSS, no momento em que o segurado-contribuinte perde sua capacidade para trabalhar quando é atingido por, ou se encontra em, um dos riscos sociais acima listados.

Pimentel (2003) comenta que a previdência possui ainda o papel de impedir a pobreza para os cidadãos que por algum motivo passam a não poder contribuir com a produção de bens e serviços nacionais; ou seja, com o crescimento e desenvolvimento do país, via atividade econômica. Logo, a definição da previdência social é dada por diversos autores como um seguro que possui o fim de garantir ao trabalhador (ou a seus dependentes) renda, quando este deixa de possuir capacidade laboral, acarretado por doença, invalidez ou morte (TAFNER & GIAMBIAGI, 2007; MÉRIDA, 2009).

⁸ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL..., *ibid*, p. 120.

Atualmente, a política previdenciária brasileira é tratada por diferentes órgãos, sendo que cada qual possui estruturas regimentais distintas, podendo, inclusive, estar vinculados a diferentes Ministérios. Dessa forma, cinco são os órgãos que tratam do tema, a saber: Secretaria de Previdência (SPREV), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), DATAPREV e o INSS.

A SPREV foi criada após a extinção do Ministério da Previdência Social (MPS), e é um órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, sendo responsável pela formulação e monitoramento das políticas e normatização das ações. A PREVIC está vinculada ao Ministério da Fazenda e é uma entidade de fiscalização e supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar, além de ser a executora das políticas para o regime de previdência complementar operado pelas referidas entidades. A SUSEP, também vinculada ao Ministério da Fazenda, é o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro.

A DATAPREV, vinculada ao Ministério da Fazenda, é uma empresa pública, que fornece soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação para o aprimoramento e a execução de políticas sociais do Estado brasileiro. Por fim, tem-se o INSS, órgão vinculado atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), e é o encarregado da execução das ações de concessão e pagamento dos benefícios.

Além disso, a previdência social brasileira foi dividida em regimes distintos, a saber: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Privada, também conhecido como Previdência Complementar. O RGPS é gerido pelo INSS, no qual encontram-se vinculados os trabalhadores formais do setor privado. Porém, este regime também compreende os servidores públicos temporários, os trabalhadores domésticos, os autônomos e os assalariados. O RGPS possui ainda clientelas distintas, sendo elas a urbana e a rural, cada qual com suas regras.

Quanto ao RPPS, o mesmo se divide em dois: o dos servidores públicos de cargos efetivos, em que cada esfera (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) possui o seu⁹; e o dos militares federais, no qual estão vinculados os militares das forças armadas, a polícia militar e o corpo de bombeiros.

Por fim, a Previdência Complementar, que pode ser aberta ou fechada, é um sistema privado autônomo ao RGPS, para aqueles que não desejam correr o risco de ver sua renda e consumo reduzirem após a aposentadoria. Na Previdência Complementar aberta, os planos

⁹ Municípios que não possuem RPPS vinculam-se ao RGPS.

podem ser obtidos, tanto por pessoas físicas, quanto por pessoas jurídicas, junto aos bancos comerciais e seguradoras. Já a Previdência Complementar fechada, conhecida também como fundos de pensão, são planos organizados por empresas, direcionados especialmente aos seus funcionários. Ao contrário dos regimes próprios e do regime geral, este funda-se no sistema de capitalização, em que as contribuições do segurado garantem o seu próprio benefício.

Em tempo, ressalta-se que são benefícios da previdência: aposentadorias por idade, invalidez, tempo de contribuição e especial; auxílios doença, acidente e reclusão; pensão por morte; e salários maternidade e família. Por sua vez, destaca-se que o serviço social, a perícia médica e a reabilitação profissional são alguns dos serviços prestados pela previdência. Além destes, o INSS presta todo o atendimento de acesso à informação e disponibiliza as documentações comprobatórias necessárias à população e às empresas¹⁰.

Na presença de regimes e regras distintas, o funcionamento do sistema previdenciário brasileiro pode se mostrar, por vezes, muito complexo para aqueles que não estão habituados a estudar e pesquisar sobre o tema. Devido a esta dificuldade, na Figura 3 apresenta-se um resumo da atual estrutura da previdência social no Brasil.

¹⁰ Para mais informações quanto aos demais serviços prestados, acesse <http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/>.

Figura 3 - Síntese estrutural da previdência social no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Cabe dizer também que os sistemas de previdência podem funcionar por repartição simples, capitalização ou um misto dos dois anteriores. Nos sistemas de repartição simples, os recursos são recolhidos dos contribuintes atuais para cobrir os gastos com os aposentados atuais, ou seja, os ativos financiam os inativos. Os sistemas de capitalização funcionam como uma espécie de poupança individual, em que os trabalhadores depositam suas contribuições em uma conta e no futuro poderão receber em parcelas a soma que contribuíram durante sua vida ativa. Por fim, o sistema misto é uma mescla entre os sistemas de repartição e capitalização, com parte fornecida pelo setor público e parte pelo setor privado. No Brasil, funciona o sistema de repartição simples para o RGPS e para os RPPS, e a previdência complementar, como dito anteriormente, funciona por sistema de capitalização.

Outro ponto relevante diz respeito ao financiamento da previdência no Brasil, que basicamente se dá: a) pelos empregados com carteira assinada, que contribuem obrigatória e automaticamente com alíquotas sobre o salário nominal vigente, de acordo com a quantidade de salários mínimos que recebem; b) pelos empregadores, que além de descontar e recolher as contribuições dos empregados sobre a folha de salários, são obrigados a contribuir com alíquotas que incidem sobre a receita bruta, o lucro líquido e a movimentação financeira; c) pelos trabalhadores especiais, rurais e autônomos, que contribuem de forma individual, com uma alíquota específica para cada categoria, incidente sobre sua receita bruta; d) pelos desempregados, donas de casa e pessoas acima de 16 anos, que quiserem começar a contribuir de forma facultativa, podem fazê-lo através da Guia da Previdência Social (GPS), escolhendo a alíquota que melhor lhe couber; e e) pelos trabalhadores domésticos, e seus empregadores, que contribuem através do *eSocial*, onde após comprovar o vínculo empregatício, uma guia única de recolhimento poderá ser gerada mensalmente. Portanto, quanto maior o tempo de contribuição e o valor da mesma, maior deverá ser o montante do benefício a ser recebido.

Ademais, ainda fazem parte do financiamento previdenciário, os recursos providos da Seguridade Social, de acordo com o art. 195 da CF de 1988, que são as receitas de concursos de prognósticos, impostos aplicados sobre a comercialização e circulação de produtos e recursos provenientes dos orçamentos de cada esfera e, quando necessário, da própria União.

1.4 AS REFORMAS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO, PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após a CF de 1988, houve ao menos seis importantes reformas paramétricas ocorridas na previdência social. Nesta seção são apresentadas as principais mudanças ocorridas com tais reformas. Assim sendo, a primeira e a segunda ocorreram no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1998 e 1999, respectivamente. A terceira ocorreu durante o primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003, sendo posteriormente completada em 2005. Por fim, a quarta, a quinta e a sexta ocorreram durante os dois mandatos da Presidenta Dilma Rousseff, em 2012, 2014 e em 2015.

1.4.1 As Reformas do Governo FHC

Esta subseção divide-se em duas partes para melhor expor as duas reformas que ocorreram no Governo FHC. São elas: a Emenda Constitucional (EC) nº. 20 e o Fator Previdenciário (Decreto nº. 3.265 e a Lei nº. 9.876).

1.4.1.1 A Emenda Constitucional nº. 20

Conforme propõem Giambiagi e Afonso (2015), para melhor explicar o que mudou após a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20 de dezembro de 1998, faz-se necessário recordar o que dizia o texto original da CF de 1988.

De forma sucinta, o artigo 202 definia que os trabalhadores vinculados ao RGPS poderiam se aposentar por idade aos 65 anos, no caso dos homens, e 60 anos, no caso das mulheres. Para os trabalhadores rurais havia uma redução de cinco anos nestes limites. No caso da aposentadoria por tempo de serviço, o único requisito era de 35 anos de trabalho para os homens e 30 para as mulheres. Professores e professoras tinham direito à aposentadoria com cinco anos a menos. Havia ainda a possibilidade da aposentadoria proporcional aos 30 (25) anos de serviço para homens (mulheres). O salário de benefício era calculado com base na média dos 36 últimos salários de contribuições reais [isto é, descontado a inflação] (GIAMBIAGI & AFONSO, 2015, p. 110).

De acordo com Rangel *et al.* (2009), as principais medidas aprovadas pela EC nº. 20/1998 foram: i) a substituição do critério de tempo de serviço por tempo de contribuição; ii) a extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional para ambos os regimes (RGPS e RJU) e estabelecimento de limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço integral para os servidores públicos; iii) a eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários; iv) a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios; v) a unificação das regras previdenciárias para União, Estados e Municípios; e vi) a previsão de criação de regimes complementares para os servidores públicos voltados para a reposição dos proventos superiores ao teto de benefícios vigente para o RGPS.

Para os trabalhadores que já se encontravam ativos, em ambos os regimes, houve a criação de uma regra de transição. Essa regra previa que, para aqueles que quisessem se aposentar por tempo de serviço, prevalecia a idade de 53 anos para homens e 48 anos para as mulheres, porém, estes deveriam ter ao menos 35 e 30 anos de contribuição, respectivamente, além de cumprir um “pedágio” de 40% do tempo que carecia para aqueles que optassem pela aposentadoria proporcional ou 20% para aqueles que optassem pela aposentadoria integral (RANGEL *et al.*, 2009).

Oliveira *et al.* (2000) assinalam que a medida de maior relevância foi a extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional, pois, segundo eles, este era o benefício mais acessado pelos segurados, havendo assim uma postergação das aposentadorias em cinco anos. Miranda (2010) destaca que ao desconstitucionalizar o tema previdenciário, este passou a poder ser definido em legislação ordinária, facilitando a realização de reformas e alterações no tema. Já Giambiagi e Afonso (2015) apontam que estas mudanças evidenciam a preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência.

Dessa forma, a EC n. 20/1998 introduziu importantes mudanças, tanto no regime geral quanto no regime público. Entretanto, conforme sinaliza Giambiagi (2007) *apud* Miranda (2010), estas medidas tiveram pouco efeito no curto prazo. Ainda segundo Miranda (2010), a reforma mais expressiva implementada por FHC veio em seu segundo mandato, com a inserção de uma nova regra para a concessão de benefícios.

1.4.1.2 Fator Previdenciário: o Decreto nº. 3.265 e a Lei nº. 9.876

Em 1999, através do Decreto nº. 3.265, FHC complementou a reforma iniciada no ano anterior, “dando continuidade ao processo de ‘desconstitucionalização’ das regras previdenciárias” (TAFNER & GIAMBIAGI, 2007, p. 111). Rangel *et al.* (2009, p. 52) avaliam que a Lei nº. 9.876 banuiu a “escala de salários de contribuição para os contribuintes individuais”, ao passo que expandiu a estes o benefício do salário maternidade.

Com a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios, doravante a EC nº. 20/1998, através ainda da Lei nº. 9.876, foi possível adotar uma nova regra na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, conhecida como fator previdenciário. Entretanto, no caso da aposentadoria por idade, o segurado poderia optar ou não pela nova regra, a depender de seu julgamento a respeito da mesma, ou seja, se esta iria ou não lhe beneficiar em relação à regra antiga (OLIVEIRA *et al.*, 2000).

A introdução do fator previdenciário alterou a antiga regra, cujo cálculo do benefício estava baseado na média dos 36 últimos salários de contribuições reais, pela Equação (1)¹¹:

$$Sb = M.f, \quad (1)$$

$$\text{sendo, } f = \frac{Tc.a}{Es} \left(1 + \frac{Id+Tc.a}{100} \right),$$

em que Sb é o salário de benefício; M é a média aritmética corrigida dos 80% maiores salários de contribuição, calculados a partir de julho de 1994¹²; f representa o fator previdenciário; Tc é o número de anos de contribuição no momento da aposentadoria; Id é a idade no mesmo momento; a é a alíquota de contribuição (definida como 0,31); e Es é a expectativa de sobrevida, para ambos os sexos, no momento da aposentadoria.

Giambiagi e Afonso (2015) pontuam que, dado a expressão matemática do cálculo de f , toda vez que Es aumentar, fará com que o fator diminua, provocando uma redução no valor do benefício. Dessa forma, ainda segundo os autores, o objetivo da criação deste fator é “recompensar” as aposentadorias mais vagarosas e “punir” as mais precoces.

¹¹ Extraída de Giambiagi e Afonso (2015).

¹² “A escolha desta data teve como objetivo reduzir os problemas advindos da existência de outras moedas e do período hiperinflacionário anterior ao Plano Real (GIAMBIAGI & AFONSO, 2015, p. 112).

Cabe ainda mencionar algumas especificidades do fator previdenciário. De acordo com Oliveira *et al.* (2000), serão adicionados diferentes tempos de contribuição no cálculo dos benefícios, de acordo com os seguintes casos:

... cinco anos para a segurada mulher, cinco anos para o segurado professor e dez anos para a professora que comprove tempo exclusivo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e/ou no ensino fundamental e médio. Para o já filiado à Previdência Social o fator previdenciário será aplicado de forma progressiva para a obtenção do salário de benefício, incidindo sobre um sessenta avos da média aritmética, por mês que seguir a publicação da Lei, cumulativamente, até completar o período de transição da referida média, sendo o complemento calculado pela forma vigente no período anterior a promulgação da Lei (OLIVEIRA *et al.*, 2000, p. 8).

1.4.2 As Emendas Constitucionais nº. 41 e 47 do Governo Lula

Cinco anos após a reforma de FHC, uma nova Emenda Constitucional foi promulgada, durante o primeiro mandato do Presidente Lula, em 2003. O objetivo da EC nº. 41/2003 foi igualar o RGPS com os RPPSs (RANGEL *et al.*, 2009). Para Giambiagi e Afonso (2015), o motivo da nova reforma estava voltado, principalmente, para o fato de que, àquela época, os déficits ocorridos nos RPPSs já apresentavam grande preocupação em relação ao equilíbrio fiscal das contas governamentais.

Araújo (2009) sintetiza as principais mudanças ocorridas com a EC nº. 41/2003: i) elimina o direito dos servidores públicos à aposentadoria com integralidade dos salários na data em que se aposentarem, sem reajuste automático com base no salário vigente dos ativos (válido somente para os futuros servidores públicos); ii) estabelece um teto para o valor dos benefícios dos novos ingressantes dos RPPSs equivalente aos do RGPS; iii) estabelece um redutor para o valor das novas pensões; iv) prevê que o regime de previdência complementar para os segurados dos RPPSs será operado por entidades fechadas, de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida; e v) introduz a taxação dos servidores inativos e dos pensionistas, com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção.

Já a EC nº. 47/2005 foi um complemento da EC nº. 41/2003, tendo como objetivo nivelar a contribuição dos inativos, para todas as esferas da União. Rangel *et al.* (2009) ponderam que esta EC (47) flexibilizou as regras estabelecidas pela EC (41) anterior, quanto à paridade dos reajustes no valor dos benefícios, além de consentir a diminuição nos limites de idade para aposentadoria. No que concerne ao RGPS, elevou a previsão de cobertura dos

trabalhadores que encontrassem em seu caminho uma difícil entrada no mercado de trabalho, incluindo aqueles que tivessem se dedicado ao trabalho doméstico, desde que comprovada uma baixa renda.

1.4.3 As Reformas do Governo Dilma Rousseff

Para melhor compreender como se deram as reformas do Governo Dilma Rousseff, esta subseção divide-se em três partes: a primeira retratando a Lei nº. 12.618; a segunda, a Medida Provisória (MP) 664/2014, que mais tarde foi convertida na Lei 13.135/2015; e, por fim, a Medida Provisória 676/2015, que instituiu a Regra 85/95 Progressiva. Tais reformas, fundamentalmente a primeira, foram um meio de complementar àquelas promovidas durante o Governo FHC.

1.4.3.1 Lei nº. 12.618, a FUNPRESP

A Lei nº. 12.618 de 2012 instituiu o regime de previdência complementar dos servidores efetivos do setor público e autorizou a criação da Fundação da Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), prevista na EC nº. 20/1998 (PORTO, 2012). De acordo com Giambiagi e Afonso (2015), esta lei está harmonizada com as reformas anteriores de FHC e Lula, continuando a ideia de uniformizar os regimes dos servidores públicos com o geral.

Giambiagi e Afonso (2015) citam as principais mudanças: i) as aposentadorias e pensões dos servidores admitidos, após o início da vigência da FUNPRESP, terão como teto o mesmo valor do regime geral; ii) o custeamento dos benefícios se dará mediante alíquota de 11% até o valor do teto do regime geral; e iii) o financiamento do regime complementar será dado por contribuições iguais, tanto do servidor como do patrocinador, até o limite de 8,5% do valor que exceder o teto.

Ainda de acordo com Giambiagi e Afonso (2015), a Lei nº. 12.618 permitiu a criação de institutos de previdência complementar para os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Porém, o Legislativo firmou um acordo com o Executivo, se unindo à Fundação da Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Executivo (FUNPRESP-EXE). Dessa forma, houve apenas a concretização da FUNPRESP-EXE e da Fundação da Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Judiciário (FUNPRESP-JUD).

Por Fim, Porto (2012) recorda que o objetivo da FUNPRESP é permitir que a União reduza aos poucos seus compromissos, dado que os valores de benefícios maiores que o teto do regime geral decorrem do regime complementar e não mais do Tesouro Nacional. Dessa forma, os gastos públicos poderão ser realocados em áreas estratégicas que visem a restauração do crescimento econômico, bem como investimentos em programas sociais.

1.4.3.2 A Medida Provisória 664/2014 e a Lei nº. 13.135/2015

A proposta inicial de reforma do Governo foi apresentada através da Medida Provisória 664, em 2014. Esta proposta pouco agradou parte da população e, por conseguinte, tramitou no Congresso Nacional por meses, acabando no final sendo aprovada em dezembro do mesmo ano, embora com diversas mudanças em relação ao seu texto original. Devido a este fato, a MP 664 foi posteriormente convertida na Lei nº. 13.135, em junho de 2015.

Ibrahim (2015a) realiza algumas observações relevantes quanto ao que previa a MP 664 e o que passou a funcionar de fato com a Lei nº. 13.135. A primeira observação diz respeito a pensão por morte, que no texto original da MP 664, previa a adoção de carência para alcançar o benefício, na tentativa de diminuir as fraudes ocorridas no mesmo. Entretanto, com a Lei nº. 13.135, nada mudou quanto à regra original, continuando como requisito único a comprovação do óbito por parte do novo segurado.

Ainda em relação à pensão por morte, havia uma previsão da adoção de um período mínimo de união estável ou casamento, também como forma de carência para obtenção do benefício. Do mesmo modo que na questão anterior, a Lei nº. 13.135 também não faz menção a esta carência, e, ainda, estipula que, caso o novo segurado se enquadre em um casamento ou união estável com tempo inferior a dois anos ou 18 meses de contribuição, a pensão será concedida apenas por quatro meses (IBRAHIM, 2015a).

A Lei nº. 13.135 adicionou ainda uma nova categoria aos dependentes dos segurados. A regra antiga permitia apenas que os irmãos **menores** de 21 anos fossem considerados dependentes e, assim, pudessem receber o benefício. A nova regra permite que irmãos **maiores**

de 21 anos sejam considerados dependentes do segurado, caso este seja considerado inválido ou deficiente intelectual ou mental, ou, ainda, deficiente grave, mesmo que não incapacitado totalmente (IBRAHIM, 2015a).

No que tange ao auxílio-doença, a MP 664 previa que o empregador custeasse o pagamento do salário 15 dias a mais do que a regra anterior estipulava, ou seja, passasse de 15 para 30 dias. A Lei nº. 13.135 acabou por manter a regra antiga, com o empregador pagando apenas os 15 primeiros dias. Quanto ao valor do benefício, a Lei nº. 13.135 manteve o texto da MP 664, em que este passa a não poder exceder a média das últimas 12 contribuições (IBRAHIM, 2015a).

Ibrahim (2015a) ressalta que a manutenção da regra antiga acabou por “ajudar” a previdência social, pois o texto original da MP 664 era falho, e possibilitava que o segurado conseguisse adquirir o benefício por incapacidade, após apenas um dia de afastamento. Quanto à terceirização da perícia médica do INSS, esta foi derrubada com a Lei nº. 13.135, embora a “realização de convênios e termos de execução descentralizada permanecem, mas somente com órgãos e unidades do Sistema Único de Saúde” (IBRAHIM, 2015a, 21º parágrafo).

Por fim, Ibrahim (2015a) considera que a Lei nº. 13.135 inovou ao estabelecer novas regras para os dependentes do RPPS da União. Em suma, as novas regras para o RPPS federal foram igualadas as do RGPS, salvo a exceção de que o filho maior de 21 anos não perde o direito de dependência, e que se o benefício em caso de óbito for concedido ao cônjuge, este elimina a pretensão da mãe ou do pai e, que, se o benefício for concedido a mãe ou ao pai, este elimina a pretensão de irmãos.

1.4.3.3 A Regra 85/95 Progressiva: a Medida Provisória 676/2015 e a Lei 13.183/2015

O principal objetivo da MP 676 foi aprovar a Regra 85/95, embora este tema já tivesse sido debatido pelo Congresso Nacional no contexto da MP 664, conforme comenta Ibrahim (2015a). Entretanto, durante a conjuntura da conversão da MP 664 na Lei nº. 13.135, a Presidenta Dilma Rousseff vetou tal proposta.

Retomada na MP 676, a Regra 85/95 foi aprovada pelo Congresso e convertida na Lei nº. 13.183/2015. A Regra 85/95 passa então a ser uma alternativa ao Fator Previdenciário para aqueles que obtenham resultado igual ou superior a 85/95 pontos, resultando no que muitos consideram como uma vantagem para os beneficiários, já que a fórmula do Fator pode diminuir

o valor da aposentadoria, em determinados casos. Cabe mencionar que esta Regra é válida para o cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, não alterando a aposentadoria por idade.

O cálculo da Regra 85/95 leva em consideração o número de pontos resultantes da soma da idade com o tempo de contribuição do segurado. Alcançados os pontos necessários, o segurado pode receber o benefício integral sem aplicar o fator previdenciário, caso este seja seu desejo.

De acordo com Ibrahim (2015b), o texto original da MP 676 previa que, até dezembro de 2016, o segurado deveria somar 85 pontos, se mulher, e 95 pontos, se homem. A partir de 2017, para afastar o uso do fator, a soma da idade e do tempo de contribuição teria de ser 86, se mulher, e 96, se homem. A MP 676 limitava essa progressividade até 2022, quando a soma para as mulheres deveria ser de 90 pontos para as mulheres, e para os homens, 100.

Com a conversão da MP 676 na Lei nº. 13.183, a progressão passa a ocorrer de dois em dois anos, iniciando em 2018, e não mais em 2017, e terminando em 2026, e não mais em 2022, embora o limite de pontos permaneça em 90/100 (IBRAHIM, 2015b).

Ibrahim (2015b) comenta ainda que a Lei nº. 13.183 manteve a diferenciação para os professores do ensino elementar, mas resguardou o direito de se aposentar para aqueles que atingirem os pontos necessários e não quiserem acessar o benefício. Dessa forma, mesmo que haja mudanças na legislação e a Regra mude, o direito à aposentadoria integral por tempo de contribuição estará mantido.

CAPÍTULO 2 – A PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUAS VERTENTES TEÓRICAS NO BRASIL

Apesar de haver consenso, em alguns aspectos, entre os pesquisadores que estudam e debatem o tema, existe uma grande divergência quanto ao cálculo do saldo do FRGPS. Assim, há linhas distintas de pesquisa a respeito do sistema previdenciário brasileiro. Logo, neste capítulo procurou-se atender ao segundo objetivo específico desta pesquisa, que tratou de apresentar uma revisão de literatura, de modo a identificar os principais autores que pesquisam acerca do tema e suas divergências. Para tanto, os autores foram divididos em dois grupos: os Reformistas e os Conservadores.

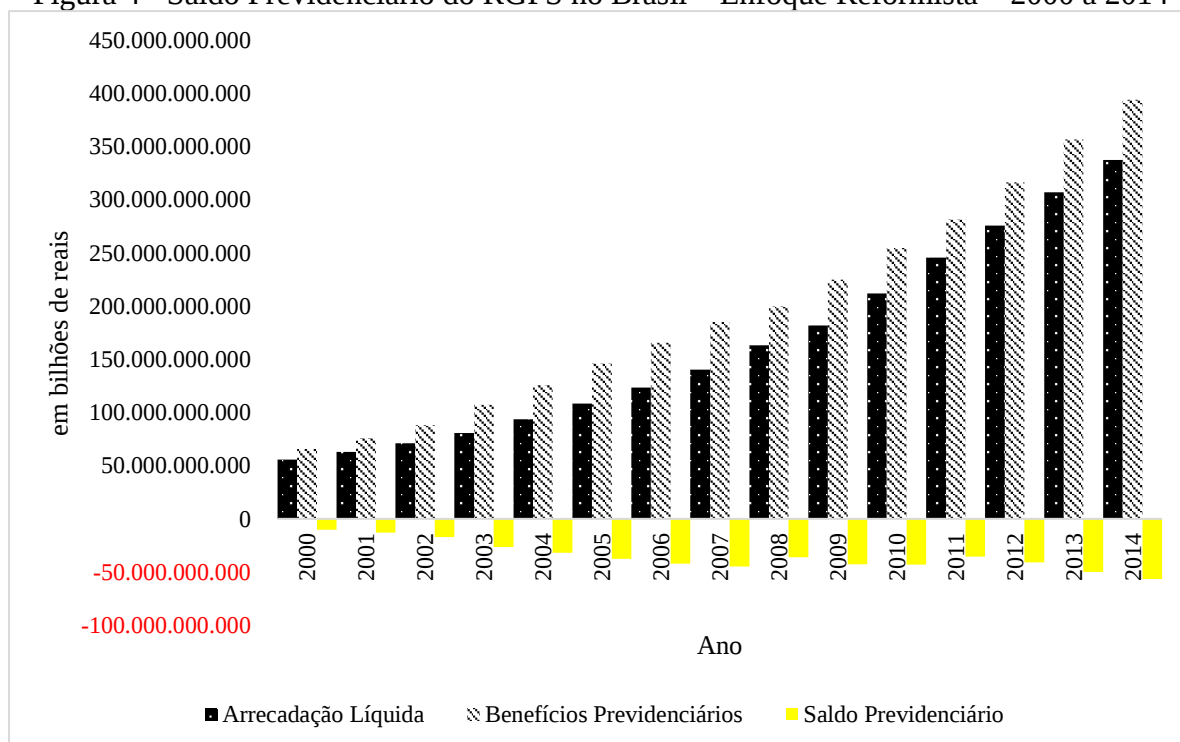
Desta forma, chamou-se de **“Reformistas”**, o grupo que argumenta que a previdência é deficitária e, para que não haja um colapso nas contas públicas, é necessária a realização de reformas no sistema. Já o segundo grupo, nomeou-se **“Conservadores”**, pois este argumenta que a previdência é superavitária, alegando não existir déficit no sistema e que as fontes de arrecadação do mesmo, instituídas na CF de 1988, são suficientes para cobrir os gastos e, ainda, gerar recursos excedentes.

Por conseguinte, nas primeiras duas seções está exposto, de forma sintética, os principais fundamentos que embasam os argumentos de cada grupo, e, na terceira seção, apresenta-se um paralelo entre as duas vertentes (a dos Reformistas e a dos Conservadores), a fim de determinar os pontos de divergências e convergências.

2.1 REFORMISTAS: A FACE “DIREITA” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os principais argumentos deste grupo de pesquisadores estão sustentados de acordo com a instabilidade de variáveis econômicas e mudanças na estrutura demográfica do país, observados ao longo dos últimos 20 anos. De acordo com eles, a conta para obtenção do saldo previdenciário se baseia na diferença entre arrecadação líquida e benefícios previdenciários. A Figura 4 mostra os resultados apurados de 2000 a 2014, conforme esta metodologia.

Figura 4 - Saldo Previdenciário do RGPS no Brasil – Enfoque Reformista – 2000 a 2014



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Fluxo de Caixa Consolidado do RGPS.

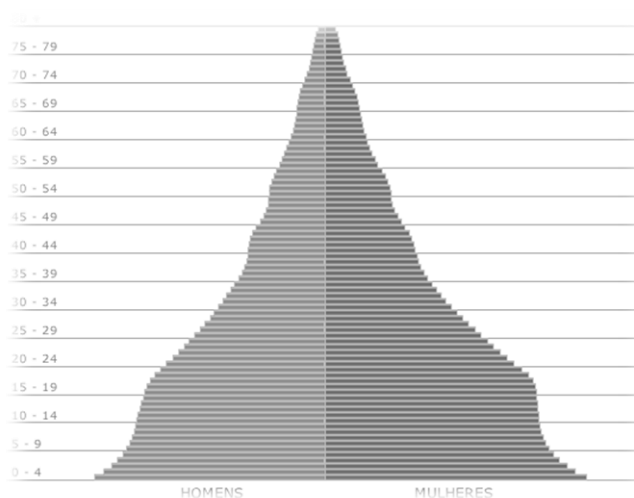
Como pode ser visto, seguindo a metodologia utilizada por este grupo, e pelo INSS, para apurar a solvência do sistema previdenciário brasileiro, a análise da Figura 4 demonstra que, durante todo o período observado, os gastos com os pagamentos de benefícios se elevaram de tal modo que superaram a arrecadação, resultando em sucessivos e contundentes déficits.

Costanzi (2016), assim como Tafner, Botelho e Erbisti (2015a), sustentam que o envelhecimento da população¹³ nos próximos anos deve piorar a relação entre contribuintes e beneficiários, pressionando as contas da previdência e pondo em risco a sustentabilidade da Seguridade Social. Na figura 5 apresenta-se a evolução da pirâmide etária do Brasil, para os anos de 1980 e 2010, e projeção para 2030 e 2050.

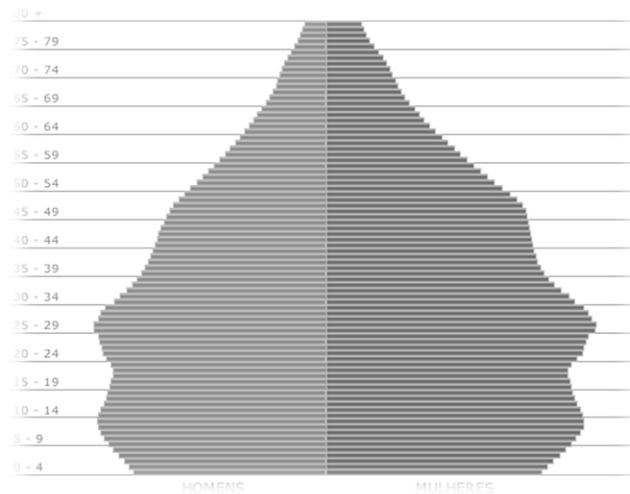
¹³ Devido a inversão que vem ocorrendo na pirâmide etária, em que o “topo” está aumentando, o que significa aumento da população idosa, e a “base” diminuindo, dada a redução das taxas de fecundidade e de natalidade.

Figura 5 - Evolução da pirâmide etária absoluta do Brasil de 1980 a 2050

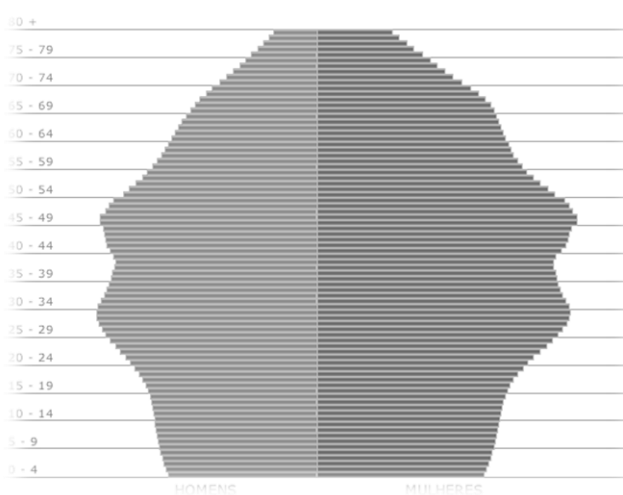
População Absoluta – Brasil – 1980



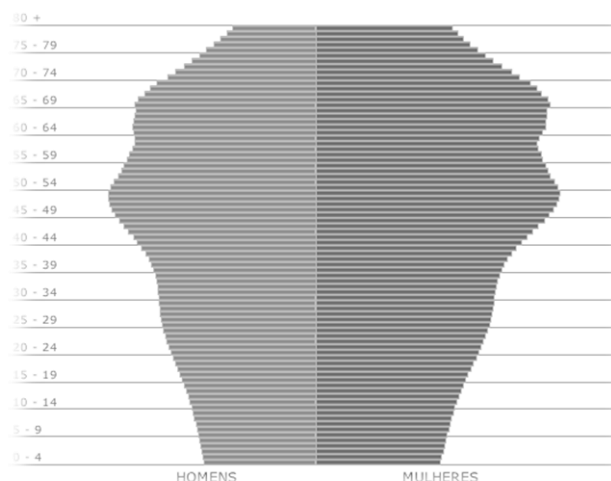
População Absoluta – Brasil – 2010



Projeção da População – Brasil – 2030



Projeção da População – Brasil – 2050

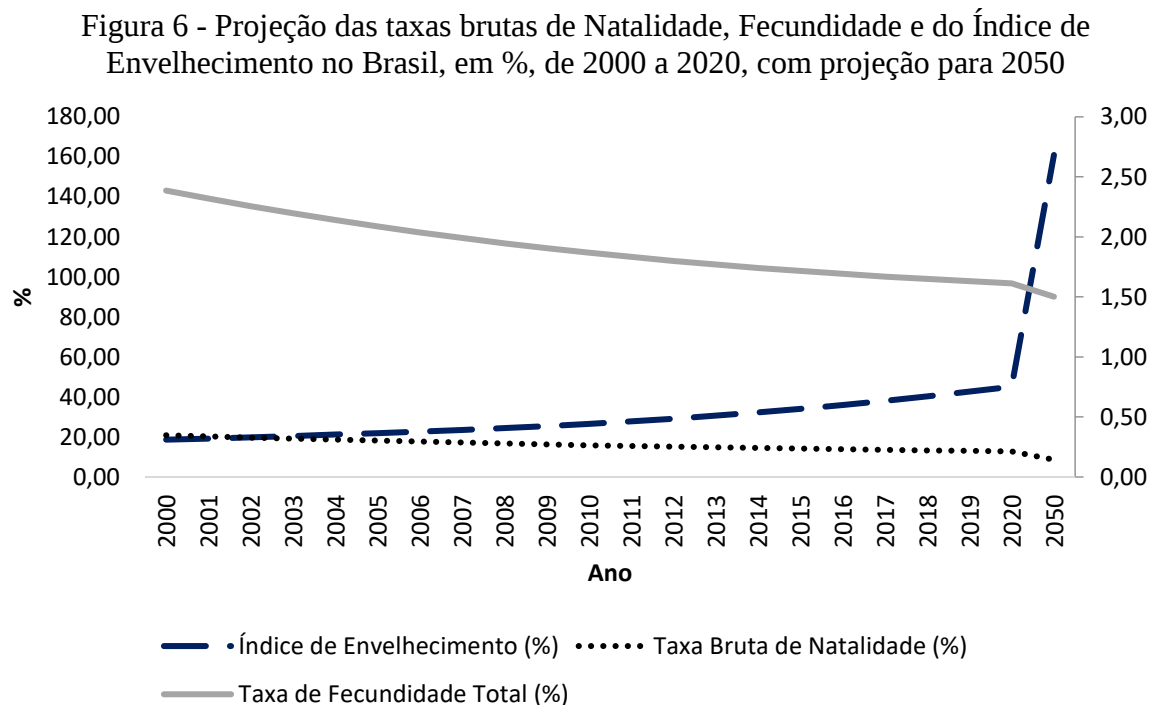


Fonte: Extraído do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Pode-se verificar que o avanço do envelhecimento populacional, por meio das projeções para 2030 e 2050, mostra uma população maior de idosos acima de 65 anos. As mesmas projeções mostram também que as bases das pirâmides estão diminuindo, o que sugere uma queda nos nascimentos e, por consequência, na população jovem.

Ainda referente às mudanças demográficas, segundo Tafner (2015), observa-se uma previsão de redução da taxa de fecundidade e da população economicamente ativa (PEA) de 25 anos, indicando que cada vez menos crianças vêm ao mundo e que os jovens estão entrando

mais tarde no mercado de trabalho, comprometendo a arrecadação presente e futura. Esta segunda mudança demográfica pode ser verificada por meio da Figura 6.

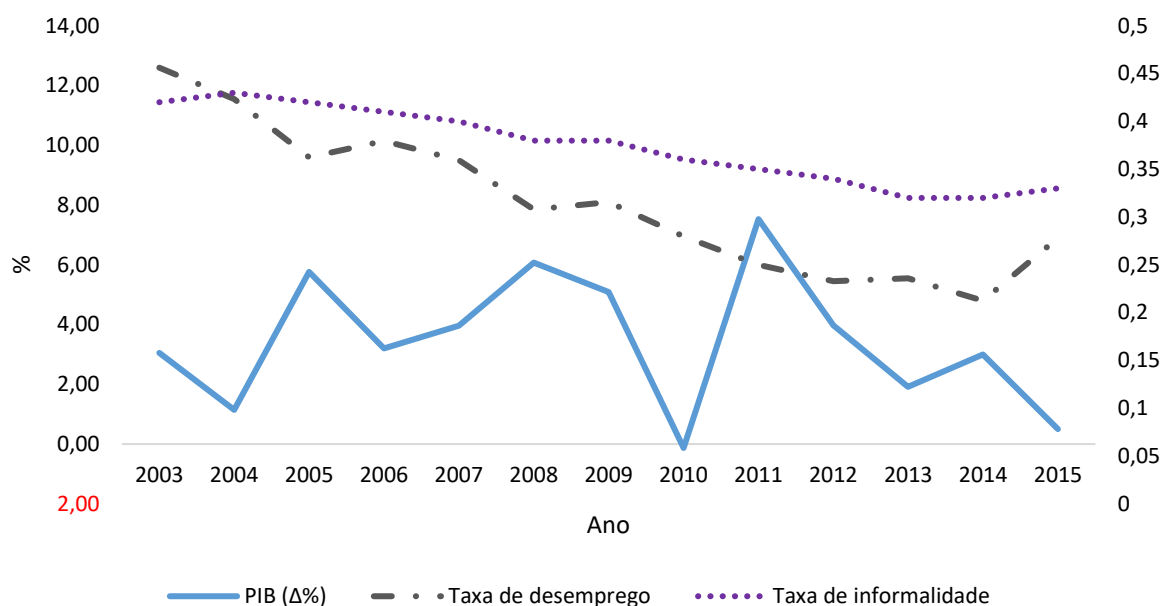


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE.

Como pode ser averiguado pela Figura (6), a taxa de fecundidade apresentou uma tendência de decréscimo ao longo do período analisado. As mudanças mais significativas podem ser notadas a partir da taxa de natalidade e do índice de envelhecimento. Logo, percebe-se que a taxa de natalidade vem sofrendo constantes quedas ao longo dos anos, o que indica que menos crianças vêm ao mundo, e, por consequência, menos jovens estarão em idade ativa anos à frente. Quanto ao índice de envelhecimento, confirma-se o que foi visto na Figura 4, onde vê-se que as pessoas têm vivido mais, o que incorre em aumento do tempo de recebimento do benefício.

Destarte, para este grupo, outro fator que contribui para os sucessivos déficits é o baixo crescimento econômico dos últimos anos. Este fator estaria diretamente associado à instabilidade econômica, com aumento da taxa de desemprego e do nível de informalidade, como pode ser visto por meio da análise da Figura 7.

Figura 7 - Variação do PIB em relação à Taxa de Informalidade e Desemprego no Brasil, em %, de 2003 a 2015

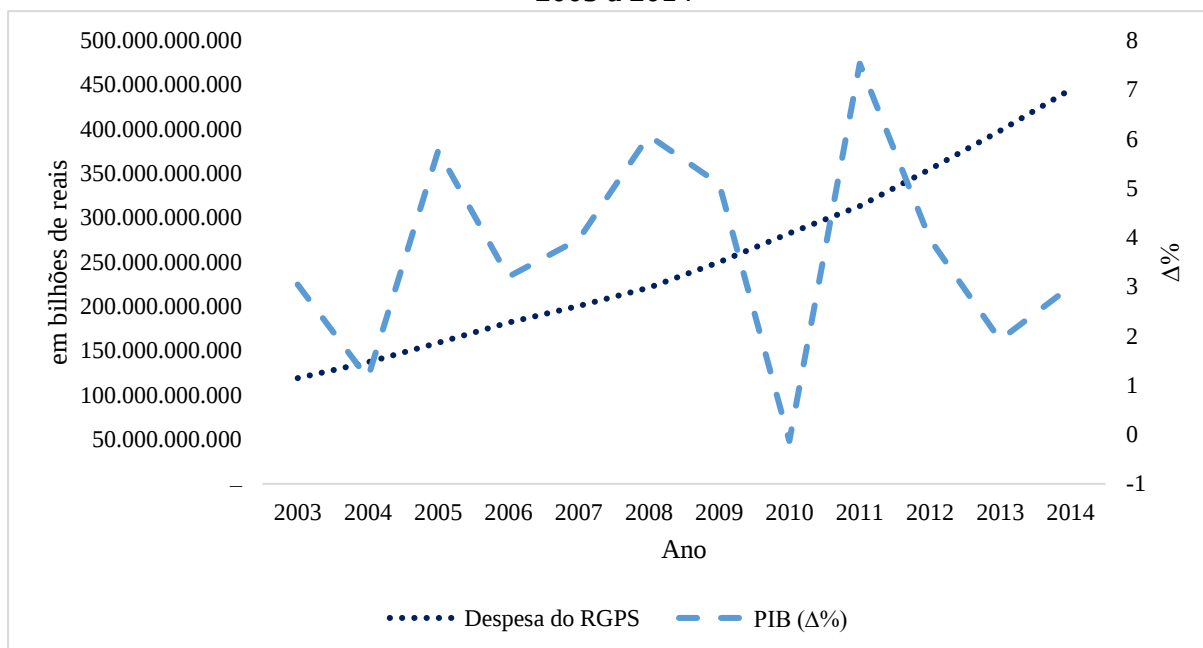


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE.

Conforme verifica-se pela Figura 7, notou-se uma tendência de decrescimento na taxa de informalidade até 2013, período em que demonstra um leve aumento. Entretanto, a taxa de desemprego vai declinando de 2003 a 2014, quando esta aumenta novamente a partir de 2014. Quanto ao PIB, este apresenta uma variação inconstante durante todo o período, onde percebe-se uma relação inversa com a taxa de desemprego, entre os anos de 2013 a 2015.

De acordo como Tafner, Botelho e Erbisti (2015b), é importante observar que, após a CF de 1988, aumentou-se consideravelmente o número de pessoas que alcançaram benefícios sociais, particularmente quanto à aposentadoria, resultando um aumento vultoso nos gastos, conforme apresentado na Figura 8.

Figura 8 - Relação da despesa do RGPS em relação à variação percentual do PIB no Brasil de 2003 a 2014



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE.

De acordo com a Figura 8, é possível observar que as despesas aumentaram em ritmo constante de 2003 a 2014, enquanto o PIB oscilou em todo o período. Nota-se, portanto, uma relação inversa entre as variáveis em praticamente todo o período, em que houve uma retração do PIB a partir de 2012 com aumento das despesas. Assim, devido a esta relação inversa nos últimos anos, resulta-se na necessidade de parcelas cada vez maiores do PIB no pagamento das despesas (GIAMBIAGI & AFONSO, 2015).

Outro fator econômico relevante para este grupo são os constantes aumentos no salário mínimo. De acordo com Giambiagi e Afonso (2015), o salário mínimo teve aumento real superior a 158% entre 1994 e 2013. Segundo os autores, este aumento impactou fortemente nas despesas do RGPS, pois o salário mínimo é o indexador do piso dos benefícios previdenciários. Assim, comparando-se ao crescimento do PIB, “nossa capacidade de gerar riqueza aumentou a uma taxa de cerca de 3% ao ano, enquanto que (...), o SM [salário mínimo], cresceu a uma taxa superior a 5% ao ano” (GIAMBIAGI & AFONSO, 2015, p. 125).

Dessa forma, Paulo Tafner, Carolina Botelho e Rafael Erbisti afirmam que “o envelhecimento da população, a redução vertiginosa na taxa de fecundidade e a queda da taxa de crescimento econômico nos últimos 20 anos indicam a insustentabilidade do sistema previdenciário” (TAFNER; BOTELHO; ERBISTI, 2015b, p. 33).

Para este grupo, um sistema previdenciário que possui fontes de receita, em sua esmagadora maioria, baseadas em contribuição incidente sobre a folha salarial dos

trabalhadores, dado a instabilidade histórica do mercado de trabalho brasileiro, é um dos pontos fracos do sistema. Outro questionamento está na ausência de uma idade mínima para aposentadoria. Sobre isso, Costanzi discorre que,

O fato de ser possível se aposentar no país com 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres, independente da idade, tem permitido aposentadorias precoces de pessoas com idade na faixa dos 50 anos, com plena capacidade laboral. (...) Com esta distorção, a previdência, que deveria funcionar como mecanismo de substituição de renda para pessoas sem capacidade laboral acaba funcionando como complementação de renda para trabalhadores com boa situação econômica e bom nível de renda do trabalho (COSTANZI, 2016, p. 16).

Há também um questionamento sobre as regras que permitem o acúmulo de benefícios, sem nenhuma restrição, seja de idade mínima do cônjuge, de dependência econômica, de casamento, de carência contributiva etc. Sobre isto, argumenta-se que a possibilidade de somar, por exemplo, pensão por morte com aposentadoria, eleva os gastos e onera o sistema. Segundo Tafner (2015), com o aumento da expectativa de vida da população brasileira, o tempo de duração desses benefícios também será maior, elevando ainda mais o volume de gastos.

Por fim, dados os argumentos citados, estes autores defendem uma necessária e urgente reforma no sistema previdenciário brasileiro. É consenso, entre os pesquisadores deste grupo, que os constantes aumentos nas despesas do RGPS, devido às mudanças demográficas e às previsões insatisfatórias para o contexto econômico do país, torna a reforma da previdência extremamente importante para as contas públicas e para os cidadãos que contribuem hoje, e que pretendem se aposentar no futuro.

2.2 CONSERVADORES: A FACE “ESQUERDA” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os autores deste grupo possuem ideias mais singulares, no sentido de que, segundo eles, não existe déficit na previdência social, tampouco que esta seja financeiramente insustentável e que necessite de reformas imediatas. Segundo Gentil (2006), o que ocorre são desvios do excedente das receitas para outras áreas que pertencem ao orçamento fiscal, permitindo o cumprimento das metas de superávit primário, além da não participação devida, constitucionalmente, da União no financiamento da Seguridade Social.

Os Conservadores enfatizam que a previdência social faz parte do sistema de Seguridade Social e, sendo assim, consideram que o atual cálculo do FRGPS não é o mais adequado. Isto posto, existe, segundo eles, um desrespeito à Constituição em relação ao fato de

não se levar em conta todas as receitas que são pertencentes à Seguridade Social e, dessa forma, à previdência, que seriam a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e as receitas provenientes de concursos de prognósticos.

Vale mencionar que as receitas que não são consideradas no cálculo do saldo previdenciário, COFINS e CSLL, recebem o nome de “Transferências da União” e, conforme destaca Denise Gentil, “Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas **recursos próprios**” (GENTIL, 2006, p. 39, com grifos da autora). Essas transferências só entram no cálculo para cobrir a diferença entre o valor do saldo e o valor necessário para cobrir o déficit, quando houver. O excedente seria desviado para outras áreas do orçamento fiscal, ou ficaria retido no Tesouro Nacional para cobrir os juros da dívida pública (BOSCHETTI, 2003).

Outro ponto de questionamento dos Conservadores é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), estabelecida inicialmente em 1994, mediante implementação do Plano Real, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE) e prorrogada desde então por diversas ECs. Atualmente, a DRU é um mecanismo que está autorizado a desvincular até 30% das receitas de contribuições sociais, taxas e de intervenção sobre o domínio econômico, e transferi-las livremente para outras áreas do orçamento fiscal (AGÊNCIA SENADO, 2016). Para este grupo, a desvinculação se dá, principalmente, para contribuir com o pagamento de juros da dívida. A própria existência da DRU já demonstra o caráter superavitário da Seguridade Social, e, dessa forma, da previdência (BOSCHETTI, 2003).

Ainda sobre a DRU, Fagnani (2008, p. 10) argumenta que foi a partir desta que se iniciou um “processo de desfiguração da Constituição de 1988”, em consequência da necessidade do Governo de gerar superávits primários. Isso ocorreu devido aos acontecimentos econômicos da década de 1980 (eclosão da dívida externa), que levou às políticas macroeconômicas adotadas a partir da década de 1990, sendo estas as responsáveis por deteriorar as condições do mercado de trabalho, comprometendo o financiamento dos mecanismos de proteção social e atingindo, deste modo, a previdência.

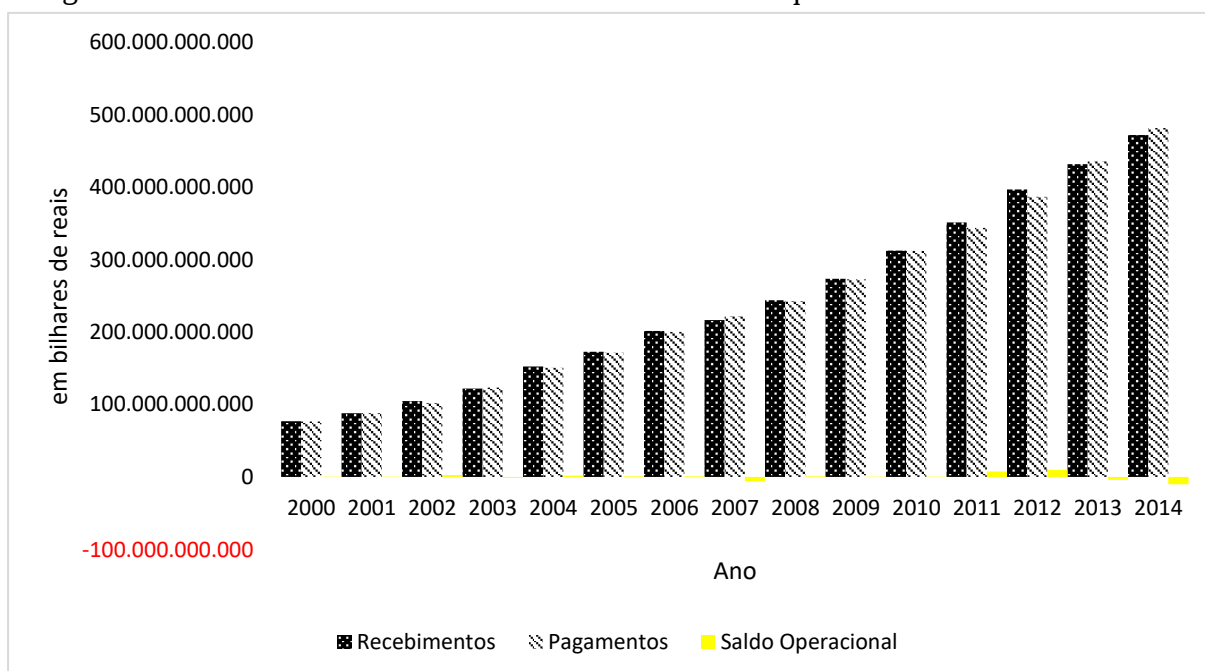
Em um texto para discussão, o Economista e Consultor Legislativo do Senado Federal, Fernando Álvares Correia Dias, confirma o argumento dos Conservadores no que se refere ao mecanismo da DRU.

O mecanismo da DRU tem papel fundamental para que a meta de superávit primário seja alcançada. Não estivessem desvinculadas as receitas da seguridade social, a destinação legal das contribuições sociais estaria mantida e os recursos acabariam por ser aplicados em gastos com previdência, saúde ou assistência social. Ainda que não houvesse aumento de despesas, esses recursos

não poderiam ser aplicados no serviço da dívida pública federal, que constituem despesas do orçamento fiscal. Com a DRU, receitas do orçamento da seguridade deixam de ser vinculadas, contribuindo para viabilizar o superávit pretendido (DIAS, 2008, p.10).

Portanto, de acordo com a ótica deste grupo, se a DRU não existisse ou deixasse de ser prorrogada constantemente, e ainda, se as devidas receitas fossem consideradas, respeitando o que estabelece a CF de 1988, a previdência social seria superavitária, conforme demonstra-se na Figura 9.

Figura 9 - Saldo Previdenciário do RGPS no Brasil – Enfoque Conservador – 2000 a 2014



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Fluxo de Caixa Consolidado do RGPS.

De acordo com a metodologia empregada pelos Conservadores no cálculo do FRGPS, que resulta da diferença entre receita e despesa total, e observando a Figura 9, a previdência social brasileira seria superavitária na maior parte do período analisado, com um volume maior nos anos de 2011 e 2012. Desta forma, ter-se-ia verificado déficit apenas nos anos de 2003, 2007, 2013 e 2014.

Boschetti (2003) ressalta ainda que as perdas de receitas também ocorrem devido: a) à falta ou baixo repasse da União, de Estados e Municípios como empregadores dos servidores públicos; b) à renúncia previdenciária¹⁴; c) à sonegação e fraude fiscal; d) além do já conhecido problema com altas taxas de informalidade e desemprego existentes no Brasil.

¹⁴ Subsídios concedidos a entidades de assistência, saúde, e educação, micro e pequenas empresas e clubes de futebol.

Assim sendo, Gentil (2006) e Fagnani (2008) afirmam que é necessário analisar os impactos das políticas econômicas adotadas, fundamentalmente a partir da década de 1980, no financiamento de políticas sociais e, especialmente, na previdência social. Os autores sustentam que os ajustes fiscais realizados ao longo das últimas duas décadas suprimiram direitos sociais, prejudicando o financiamento do setor público em detrimento da tática macroeconômica e da adoção de políticas liberais.

Nesse sentido, Eduardo Fagnani, em consonância com Gentil (2006), afirma que “a questão central hoje é como incluir os excluídos – mais da metade da PEA, entre desempregados e trabalhadores informais – e não tornar o sistema previdenciário brasileiro ainda mais excludente” (FAGNANI, 2008, p.16). Este argumento se reforça na análise realizada em cima do percentual de contribuintes e não contribuintes. De acordo com Ivanete Boschetti,

Segundo dados do Dieese (2002:255), do total dos 71,7 milhões de pessoas ocupadas, menos da metade (43,5%) são contribuintes, ou seja, a maioria dos trabalhadores que não tem carteira de trabalho assinada não contribuem para a seguridade social. Eles não são apenas pessoas que colaboram para engrossar o déficit previdenciário; eles são, sobretudo, cidadãos excluídos do acesso aos direitos da seguridade social (BOSCHETTI, 2003, p. 88).

Por conseguinte, segundo a perspectiva deste grupo, é necessário se levar em conta os fatores que precederam o cenário econômico ao longo dos últimos 20 anos, para então analisar quais fatores levaram ao aumento da relação entre contribuintes e não contribuintes, e de que forma o FRGPS apresenta valores preocupantes, tendo em vista que o sistema tem se mostrado financeiramente sustentável.

2.3 REFORMISTAS E CONSERVADORES: DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIAS

Após a apresentação dos principais argumentos que embasam as alegações teóricas de cada grupo, expõe-se pontos de concordância e as principais divergências no que se refere à sustentabilidade do sistema previdenciário, mais especificamente do RGPS, sintetizados no Quadro 3.

Quadro 3 - Síntese das convergências e divergências entre Reformistas e Conservadores em relação aos fatores que levariam o FRGPS a apresentar déficits

Pontos de análise	Reformistas	Conservadores
Apuração do Fluxo de Caixa do RGPS - FRGPS	análise pela ótica do saldo previdenciário resulta em uma Previdência Social deficitária	análise pela ótica do saldo operacional resulta em uma Previdência Social superavitária
Transição demográfica	concordam	discordam
Desvinculação de Receitas da União - DRU	discordam	concordam
Crescimento na relação benefícios/PIB Baixo crescimento do PIB Aumentos reais do salário mínimo	concordam concordam	concordam em partes concordam em partes
Crescimento na relação contribuintes/não contribuintes	concordam	concordam em partes
Condições precárias do mercado de trabalho e elevados índices de informalidade	concordam	concordam em partes
Adoção da idade mínima	concordam	consideram que já foi realizada

Fonte: Elaboração própria.

Assim sendo, diante de tudo que foi exposto, é possível realizar, inicialmente, uma análise preliminar quanto às divergências e, posteriormente, quanto às convergências.

A primeira divergência, e cardeal, é a diferenciação que se faz quanto ao cálculo do saldo do FRGPS. Enquanto os Reformistas observam a diferença entre arrecadação líquida e benefícios previdenciários, chegando ao resultado de déficits por meio do **saldo previdenciário**, os Conservadores defendem que deve-se considerar receitas que são desconsideradas pelos Reformistas e pelo próprio INSS, chegando assim a um resultado diferente e apurando, então, superávits pelo que eles chamam de **saldo operacional** (receita total - despesa total). Entretanto, os Reformistas acusam os Conservadores de utilizarem um “artifício contábil”, para obter um resultado positivo, atrasando o debate necessário sobre a reforma.

Uma crítica contundente dos Reformistas em relação aos Conservadores é a “confusão” quanto aos recursos que são destinados à previdência com o que é destinado à

Seguridade Social. Antes, porém, eles afirmam que é necessário compreender que Seguridade Social e previdência, apesar de uma fazer parte da outra, são instituições distintas. Dessa forma, não seria correto afirmar que, a Seguridade Social ser superavitária é o mesmo que afirmar que a previdência social é superavitária por consequência. Direcionar os recursos da COFINS e da CSLL em seu valor integral para a previdência, seria injusto com a saúde e a assistência social, instituições que também carecem de recursos (NERY, 2015).

Em relação à transição demográfica, os Reformistas apontam constantemente que esta seria um dos principais fatores que tem influenciado diretamente nas contas previdenciárias. Porém, os Conservadores a apontam como uma “janela de oportunidade demográfica”. Fagnani (2008) pondera que os potenciais contribuintes em idade econômica e ativa aumentarão, ou seja, a população de 15 a 65 anos (ver Figura 5). Dessa forma, “o crescimento econômico poderá criar condições para a incorporação do contingente de desempregados e informais, que passam a contribuir para a previdência. A pressão de gastos com idosos também será parcialmente anulada pela redução de gastos com os mais jovens” (FAGNANI, 2008, p. 18).

Sobre a DRU, os Reformistas justificam que a própria Constituição permitiu que tal mecanismo fosse criado e aprovado legalmente por diversas ECs, além do fato de que os recursos desta podem voltar para cobrir déficits no sistema. Em contrapartida, os Conservadores alegam que este mecanismo desvincula receitas pertencentes à Seguridade Social, sendo transferidas para pagar juros da dívida, reduzindo a arrecadação em uma proporção significativa, prejudicando a previdência e sua clientela.

Observa-se que nenhum dos grupos nega o quanto os gastos com os pagamentos de benefícios vêm se ampliando consideravelmente nos últimos anos, fundamentalmente após a CF de 1988, que expandiu a cobertura social, inclusive e principalmente a previdenciária, concedendo em maior escala os benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios. Desta forma, há uma relativa concordância nos fatores que contribuíram para este fim, porém, com focos distintos, que acabam por evidenciar as características de cada grupo.

Não há dúvidas para ambos os grupos que o baixo crescimento do PIB, os aumentos reais do salário mínimo e as condições do mercado de trabalho brasileiro são fatores intrínsecos às fontes de arrecadação previdenciária. Contudo, os Conservadores possuem uma visão distinta. Quanto ao baixo crescimento do PIB, ao crescimento na relação contribuintes/não contribuintes e às condições precárias do mercado de trabalho e seu elevado índice de informalidade, os Conservadores apontam que é necessário redirecionar o foco das políticas econômicas, a fim de primar pelo crescimento e desenvolvimento do país. Realizar políticas específicas que incentivem os cidadãos a saírem da informalidade, já melhoraria de forma

considerável a relação de contribuintes, aumentando o volume arrecadado. Outro fator seria a redução das taxas de juros, a fim de atrair novos investimentos e recuperar a produção de bens e serviços no país, além de criar novos postos de trabalho formais.

No que diz respeito aos aumentos reais no salário mínimo, ambos os grupos concordam que este, por ser o indexador base dos benefícios previdenciários, acabam por elevar o volume das despesas. Entretanto, os Conservadores sinalizam que não se pode responsabilizar um direito socialmente adquirido. Fagnani (2008) aponta que “mesmo com essa elevação real, o salário mínimo apenas recuperou o patamar vigente no final dos anos 80” (FAGNANI, 2008, p. 17).

Por fim, quanto à adoção da idade mínima, enquanto os Reformistas defendem que esta é primordial para que pessoas com capacidade para trabalhar não se aposentem precocemente, os Conservadores consideram que a mesma já foi realizada. De acordo com Boschetti (2003) e Fagnani (2008), a EC nº 20 de 1998 estabeleceu uma idade mínima para o acesso à aposentadoria por idade, onde o cidadão, para adquirir o benefício, deveria ter ao menos 15 anos de contribuição e, no mínimo, os homens 65 anos e as mulheres 60 anos. Em relação à aposentadoria por tempo de contribuição, a inclusão da idade mínima estaria representada no fator previdenciário, que incentiva a postergação da aposentadoria.

Costanzi (2016) argumenta que a ideia de a previdência ser superavitária e que esta não precisa de reforma, acaba por atrasar o que de fato é relevante. Nesse sentido, “embora essa discussão tenha um fundo ideológico, deveria ficar claro que não deixa de ser contábil, no sentido que se trata de quais despesas e receitas são consideradas, mas não muda a carga tributária e a situação das contas e da dívida pública” (COSTANZI, 2016, p. 15).

Em contrapartida, Denise Gentil alega que “antes de se pensar em cortar o valor de aposentadorias, reduzir direitos e elevar indiscriminadamente as contribuições previdenciárias, outros mecanismos e variáveis econômicas que têm forte efeito positivo sobre o resultado financeiro da Previdência poderiam ser acionadas” (GENTIL, 2005, p. 19).

Portanto, nota-se que os Reformistas possuem uma análise mais financeira quanto a atual situação do sistema previdenciário, já os Conservadores, uma análise mais social. Os Reformistas, por um lado, defendem que a reforma é necessária, pois a arrecadação não condiz com o volume de gastos, e que a mudança demográfica levará à insustentabilidade do sistema em 2050. Os Conservadores, por outro lado, defendem que antes de pensar em realizar reformas que mudem a estrutura da previdência e cortem benefícios garantidos em Constituição, faz-se necessário promover políticas que busquem o crescimento econômico, e não políticas restritivas

que priorizem cumprir o superávit primário, a fim de cumprir o pagamento de juros da dívida externa.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA

Usualmente, encontram-se nos trabalhos sobre este tema, metodologias que compreendam apenas análise dos dados do INSS, visto que este é quem gere os recursos do RGPS. A justificativa para tal fundamenta-se no fato de que o RGPS é visto como o principal regime do sistema previdenciário brasileiro, pois é este quem representa a maioria dos contribuintes e o que mais vem apresentando déficits ao longo dos últimos anos. Assim, tendo isto em vista, e dado a complexidade do sistema previdenciário brasileiro, devido este ser composto por regimes e regras distintas, e com o objetivo de viabilizar a compreensão das contas e dos cálculos realizados neste trabalho, é que optou-se por analisar somente os dados do RGPS.

Logo, neste capítulo procurou-se responder o terceiro, e parte do quarto e quinto objetivos específicos, quais sejam: a partir da revisão de literatura, identificar os fatores que influenciam a arrecadação do RGPS; por meio dos dados obtidos na previdência social, considerando a utilização de todos os recursos devidos de contribuição previdenciária, garantidos na CF de 1988, obter o saldo do RGPS, compreendendo o período de 2002 até 2014; e verificar as variáveis que apresentaram maior influência na arrecadação do RGPS.

Para tanto, divide-se em três seções, em que a primeira detalha mais a fundo a metodologia utilizada no saldo do RGPS pelos Reformistas e Conservadores, e pelo INSS, assim como a escolhida neste trabalho. Já a segunda seção apresenta os dados utilizados, bem como suas fontes e período de análise. Finalmente, a terceira seção apresenta e descreve o modelo econométrico e os testes utilizados.

3.1 SALDO PREVIDENCIÁRIO

Conforme visto no capítulo dois, não existe consenso entre os grupos de pesquisadores acerca do cálculo do saldo do RGPS. Os Reformistas, assim como o próprio INSS, utilizam o chamado saldo previdenciário, o qual consiste na seguinte fórmula:

$$\text{[Arrecadação Líquida* – Benefícios Previdenciários]} \quad (2)$$

Nota: (*) recebimentos próprios – (transferências a terceiros + taxa de administração sobre outras entidades).

Por outro lado, os Conservadores optam em utilizar o saldo operacional, obtido por:

$$[\text{Receita Total} - \text{Pagamento Total}] \quad (3)$$

Se levar em conta a CF de 1988 e a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991¹⁵ à risca, nenhum dos dois grupos, incluindo o INSS, utilizam o cálculo mais adequado. Os Reformistas e o INSS erram ao não considerar a conta Transferências da União dentro da arrecadação. Já os Conservadores, apesar de considerarem esta conta, não deduzem outras, como Transferências a Terceiros e Taxa de Administração Sobre Outras Entidades.

Ao analisar detalhadamente a crítica que os Reformistas fazem quanto aos Conservadores utilizarem os recursos da conta Transferências da União no cálculo, sob o argumento de que seria injusto com a assistência social e a saúde¹⁶, vê-se que esta não possui fundamento. Conforme consta no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2015, segundo o detalhamento da arrecadação do RGPS, “Arrecadação compreende as atividades relacionadas ao recolhimento de receitas de contribuições sociais, patrimoniais e de outras importâncias **devidas** à Previdência Social, **previstas na legislação**” (AEPS, 2016, p. 660, com grifos nossos). Assim, conforme consta no documento oficial da previdência social:

Constituem contribuições sociais:

- a) dos Orçamentos Fiscais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- b) contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários dos trabalhadores, de responsabilidade dos trabalhadores e das empresas, e a contribuição das empresas sobre o faturamento (comercialização de produtos rurais, receitas de eventos desportivos, percentual do SIMPLES);
- c) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS;
- d) Contribuição Social Sobre o Lucro – CSLL;
- e) Contribuição sobre a Renda Líquida de Concursos de Prognósticos e sobre a Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea;
- f) Contribuição Sobre a Movimentação Financeira – CPMF (extinta em 31/12/2007) (AEPS, 2015, p. 660).

Desta forma, os valores referentes ao COFINS, CSLL e demais impostos sociais que constam no FRGPS, devem ser considerados como receita **própria** do RGPS.

Deste modo, e visando facilitar o entendimento de todos, as rubricas¹⁷ utilizadas para identificar as receitas e despesas são as mesmas utilizadas pelo INSS. De acordo com o que foi

¹⁵ Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio, e dá outras providências. Para mais detalhes, acesse http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm.

¹⁶ Recordar a seção 2.3.

¹⁷ No contexto contábil, rubrica significa uma abreviação do nome das contas de fluxos de caixa e balanços patrimoniais.

visto, o cálculo que melhor atende à CF de 1988 e à Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social, e, portanto, utilizado neste trabalho, corresponde a:

$$\text{[Arrecadação Líquida do RGPS** – Benefícios do RGPS***]} \quad (4)$$

Nota: (**) [(recebimentos próprios + transferências da união) – (transferências a terceiros + taxa de administração sobre outras entidades)]. (***) corresponde à rubrica “Benefícios Previdenciários”.

Como pode-se notar, a metodologia adotada segue basicamente a mesma do INSS, porém com a devida inclusão da conta Transferências da União, como fonte de receita própria. Optou-se pela manutenção dos Benefícios Previdenciários, representando a despesa, pois estes são de fato a despesa com pagamento de benefícios do RGPS. Como visto na seção 1.3, o INSS também é responsável pelo pagamento de benefícios da assistência social, e como neste trabalho o objetivo é analisar o RGPS, não faz sentido utilizar o Pagamento Total.

Uma última observação quanto à metodologia empregada no cálculo do saldo do RGPS se faz necessária. De 2002 a 2008, a arrecadação líquida foi obtida pelo INSS por:

$$\text{[(recebimentos próprios) – (transferências a terceiros + restituições de arrecadação)]} \quad (5)$$

Tendo em vista que se utilizou praticamente a mesma metodologia adotada pelo INSS, e dado que esta sofreu uma pequena mudança, e praticamente insignificante (em termos numéricos), do período de 2002 a 2008, optou-se por seguir, portanto, esta mesma metodologia, apenas acrescentando as transferências da união.

$$\text{[(recebimentos próprios + transferências da união) – (transferências a terceiros + restituições de arrecadação)]} \quad (6)$$

Desta forma, do período de 2002 a 2008, o saldo do RGPS foi obtido por [arrecadação líquida do RGPS¹⁸ – benefícios do RGPS]. De 2009 a 2014, o saldo foi apurado conforme a Equação (4).

¹⁸ Conforme a Equação (6).

3.2 DESCRIÇÃO E FONTE DE DADOS

A revisão de literatura aponta que as contas previdenciárias sofrem impactos de variáveis econômicas e demográficas, conforme mostra-se no Quadro 4. Entretanto, optou-se nesta pesquisa por utilizar dados de séries temporais, correspondendo ao período de março de 2002 a dezembro de 2014, devido à disponibilidade de dados da variável a ser explicada, a arrecadação. Portanto, de acordo com a escolha de dados mensais, as variáveis demográficas não puderam ser utilizadas na análise, devido às mesmas serem coletas pelo IBGE por censo, e, dessa forma, apresentarem disponibilidade anual, apenas.

Quadro 4 - Variáveis que afetam a previdência social brasileira, apontadas pela literatura

Variáveis	Reformistas	Conservadores
<i>Econômicas</i>	-PIB -taxa de desemprego -taxa de informalidade -salário mínimo	-falta de repasse da União -renúncia previdenciária -sonegação e fraude fiscal -taxa de informalidade -taxa de desemprego -ajuste fiscal (políticas econômicas adotadas) -PIB -taxa de juros -salário mínimo
<i>Demográficas</i>	-envelhecimento populacional -taxa de fecundidade -taxa de natalidade -expectativa de vida -PEA	-envelhecimento populacional -PEA -PIA

Fonte: Elaboração própria.

Dada a impossibilidade de obter os dados referentes a todas as variáveis econômicas apresentadas pela literatura – como a falta de repasse por parte da União à previdência, renúncia previdenciária, sonegação e fraude fiscal, e devido à necessidade de uma nova revisão de literatura para analisar todas as políticas econômicas adotadas no período, o que foge ao escopo do trabalho –, as variáveis então adotadas foram: arrecadação real bruta do RGPS (ARDR), PIB real (PIBR), taxa SELIC (TS), taxa de desemprego (TD), salário mínimo real (SMR) e taxa de informalidade (TI).

Como arrecadação do RGPS, utilizou-se o conceito de arrecadação bruta do INSS, pois esta compreende o somatório do valor dos recursos próprios (arrecadação bancária, rendimento de aplicações financeiras e outros) e o valor das transferências da União (arrecadação SIMPLES, COFINS e outros), o que está condizente com a CF de 1988 e com a Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social. Os dados referentes à arrecadação foram obtidos na base de dados históricos do FRGPS (disponibilizados pela previdência social).

Ressalta-se que a arrecadação bruta foi deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC – índice geral, obtido no IBGE), na base de dezembro de 2014, utilizando a seguinte fórmula:

$$ARDR = \frac{\text{Arrecadação bruta}}{\frac{\text{Índice Geral do INPC}}{\text{Índice Geral do INPC de dezembro de 2014}}} \quad (7)$$

Os dados referentes ao PIB real, o qual corresponde ao valor dos bens e serviços produzidos em um determinado ano, avaliados aos preços vigentes em algum outro ano específico do passado, foi obtido segundo os dados do Banco Central (para o PIB nominal) e do IBGE (para o INPC), também utilizando o mês de dezembro do ano de 2014 como base. Assim, a fórmula utilizada foi:

$$PIBR = \frac{\text{PIB nominal}}{\frac{\text{Índice Geral do INPC}}{\text{Índice Geral do INPC de dezembro de 2014}}} \quad (8)$$

A taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), que é a taxa de juros básica da economia brasileira, foi obtida junto ao Banco Central. A taxa de desemprego, que é o percentual de trabalhadores desempregados nas regiões metropolitanas¹⁹, na semana de referência, foi obtida segundo a pesquisa mensal de emprego, realizada pelo IBGE. Vale mencionar que esta foi dessazonalizada pelo método X-12-ARIMA²⁰. O salário mínimo real foi obtido na base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA), sendo este o salário mínimo nominal deflacionado pelo INPC²¹.

¹⁹ Recife (PE), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS).

²⁰ Para maior informação, ver U.S. CENSUS BUREAU. X-12-ARIMA, Reference Manual, Final Version 0.2. Washington, DC: Time Series Staff, 2002.

²¹ Ressalta-se que o INPC utilizado para deflacionar as séries ARDR e PIBR, bem como o utilizado pelo IPEADATA para deflacionar o SMR, foi o mesmo, obtido junto ao IBGE.

A taxa de informalidade, que representa o percentual de trabalhadores autônomos informais, foi obtida utilizando os dados do IBGE e com base no trabalho de Leite *et al.* (2010), por meio da fórmula:

$$TI = \frac{(SC+CP)}{PO}, \quad (9)$$

em que: SC é a quantidade de empregados sem carteira assinada; CP é a quantidade de trabalhadores por conta própria; e PO é a população ocupada.

Conforme mencionado, o período de análise empregado neste trabalho foi de março de 2002 a dezembro de 2014, constituindo uma amostra de 154 observações. Apesar de haver disponibilidade de dados de mais 24 meses, ou seja, de janeiro de 2015 a dezembro de 2016, optou-se por não utilizá-los, pois a metodologia do FRGPS sofreu uma mudança drástica em sua apresentação neste período, em comparação aos anteriores. Deste modo, não ficou claro se os dados utilizados na arrecadação bruta foram obtidos da mesma forma, podendo, assim, incorrer em um viés de especificação no modelo. Por fim, utilizou-se o *software EvIEWS6* para realizar as estimativas.

3.3 O MODELO ECONOMETRICO E OS PROCEDIMENTOS DE ESTIMAÇÃO

A fim de se verificar as variáveis que apresentam maior influência na arrecadação do RGPS, durante o período de análise, o modelo econométrico adotado está apresentado na seguinte Equação:

$$ARDR_{t-k} = \beta_0 + \beta_1 TD_{t-k} + \beta_2 SMR_{t-k} + \beta_3 TI_{t-k} + \beta_4 TS_{t-k} + \beta_5 PIBR_{t-k} + \varepsilon_t \quad (10)$$

em que ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; PIBR ao produto interno bruto real, em reais; SMR ao salário mínimo real, em reais; TD à taxa de desemprego, em %; TI à taxa de informalidade, em %; TS à taxa SELIC, em %; ε o termo de erro; t o tempo; e k é o número de defasagens.

Como observado, a variável a ser explicada por meio de (10) é a ARDR, ou seja, a arrecadação bruta real do RGPS. As demais variáveis inclusas na equação buscam explicar o modelo e estão, como visto, sustentadas conforme a literatura revisada. Contudo, o Quadro 5 demonstra o que se espera dos sinais apresentados pelos coeficientes estimados.

Quadro 5 - Sinais esperados pelos coeficientes estimados

Coeficiente	Sinal (is) esperado (s)	Interpretação
β_0	+	Arrecadação bruta real média estimada do RGPS, sem influência das demais variáveis do modelo, deverá ser positiva.
β_1	-	Arrecadação bruta real média estimada do RGPS reduzirá à medida que houver uma variação positiva na taxa de desemprego das regiões metropolitanas do Brasil.
β_2	+ ou -	Arrecadação bruta real média estimada do RGPS poderá aumentar ou diminuir mediante variação no salário mínimo real do Brasil.
β_3	-	Arrecadação bruta real média estimada do RGPS deverá reduzir à medida que houver uma variação positiva na taxa de informalidade do Brasil.
β_4	-	Arrecadação bruta real média estimada do RGPS reduzirá, dado uma variação positiva na taxa de juros básica da economia brasileira (SELIC).
β_5	+	Arrecadação bruta real média estimada do RGPS aumentará quando houver uma variação positiva no PIB real do Brasil.

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à constante, β_0 , espera-se que mesmo que não haja influência das variáveis citadas pela literatura, esta apresente sinal positivo. Pois, ainda assim, haverá pessoas empregadas, empresas e circulação de renda gerando impostos que implicam em arrecadação para o RGPS. Quanto à taxa de desemprego (TD), espera-se que um aumento na mesma, β_1 , apresente um sinal negativo, devido à perda de arrecadação compulsória incidente sobre a folha de pagamentos.

No que se refere ao salário mínimo real (SMR), o seu coeficiente estimado, β_2 , pode apresentar sinal positivo, em relação à arrecadação, nos primeiros meses após seu aumento. Entretanto, com o passar dos meses, espera-se que o sinal seja negativo, pois um aumento no SMR provoca desemprego, reduzindo, deste modo, a arrecadação.

Quanto ao coeficiente da taxa de informalidade, β_3 , espera-se que um aumento na taxa de informalidade (TI) apresente sinal negativo em relação à arrecadação; isto porque um aumento na TI leva à redução da arrecadação a partir do momento que o cidadão para de contribuir por obrigatoriedade.

No que tange à taxa SELIC (TS), acredita-se que dado um aumento desta, tem-se uma diminuição no incentivo a investir, reduzindo a produção de bens e lucros, implicando em um aumento do nível de desemprego. Assim, espera-se que o sinal apresentado por β_4 seja negativo.

Por fim, no que diz respeito ao produto interno bruto real (PIBR), devido a este ser um indicador da atividade econômica, e uma variável de renda, espera-se que um aumento em seu coeficiente estimado, β_5 , provoque um aumento consecutivo na arrecadação, apresentando, portanto, um sinal positivo

Quanto aos procedimentos econométricos necessários à estimação da Equação de Arrecadação (Equação 10), ressalta-se que dado que o trabalho utiliza séries de tempo, é primordial realizar, inicialmente, uma análise gráfica e um teste formal, a fim de se verificar a estacionariedade das séries. Pela análise gráfica é possível observar se a variável tende ou não a ser estacionária, conforme comportamento apresentado ao longo do tempo. Se a variável apresentar um crescimento ou decrescimento constante, logo há um forte indício de que a série não seja estacionária. Caso contrário, se a série apresentar o mesmo comportamento de t_1 a t_n , espera-se que ela seja estacionária. Entretanto, esta análise, apesar de necessária, não é suficiente para definir a estacionariedade das séries, sendo indispensável a realização de um teste formal.

Quanto ao teste formal, sugere-se a utilização do teste de raiz unitária, sendo o mais comum o Augmented Dickey-Fuller (ADF), a fim de se determinar a ordem de integração das variáveis. O teste ADF testa a hipótese nula quanto à presença de raiz unitária (da série não ser estacionária) contra a hipótese alternativa de a série ser estacionária, “considerando a presença ou não da constante e/ou da tendência (...) e também possibilita a realização de testes conjuntos sobre o parâmetro de raiz unitária e a presença ou não do intercepto ou tendência” (MARGARIDO *et al.*, 2004, p. 82). Assim, se todas as séries forem estacionárias em nível, ou seja, integradas de ordem zero – $I(0)$ –, o método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) deve ser empregado, pois apresentarão os melhores estimadores não tendenciosos e eficientes. Entretanto, se as séries analisadas mostraram-se não estacionárias, integradas em primeira e, ou segunda ordem – $I(1)$ e $I(2)$ ²² –, é adequada a aplicação de modelos de séries temporais, tais como o modelo Vetorial Autorregressivo (VAR) e, em caso de se observar relação de equilíbrio de longo prazo, o modelo Vetorial de Correções de Erros (VEC) é o mais indicado.

De acordo com Gujarati (2006), o modelo VAR assume que não há distinções entre variáveis (exógenas ou endógenas), ou seja, não há preocupação em definir as variáveis como nos demais modelos de equações simultâneas. Assim, tem-se um método simples, fácil de ser estimado.

²² “A ordem de integração é o número de diferenças que deve ser aplicado à série para torná-la estacionária” (BUENO, 2011, p. 242).

A estimação de um modelo VAR, representada pelas matrizes (11) e (12)²³, na forma simples bivariada, como exemplo, possibilita que sejam observadas as correlações entre as variáveis, principalmente a partir da forma reduzida. A matriz (11) representa a forma estrutural e a matriz (12) representa sua forma reduzida.

$$\begin{bmatrix} 1 & b_{12} \\ b_{21} & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Z_t \\ X_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \gamma_{11} & \gamma_{12} \\ \gamma_{21} & \gamma_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Z_{t-1} \\ X_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{1,t} \\ \varepsilon_{2,t} \end{bmatrix}, \quad (11)$$

em que $\varepsilon_{t,1}$ e $\varepsilon_{t,2}$ são ruídos brancos, os erros. Gujarati (2006) complementa dizendo que os erros no modelo VAR são chamados de choques, impulsos ou inovações.

Sua forma reduzida é representada pela seguinte matriz:

$$\begin{bmatrix} Z_t \\ X_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} c_{11} & c_{12} \\ c_{21} & c_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Z_{t-1} \\ X_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} u_{1,t} \\ u_{2,t} \end{bmatrix}, \text{ onde:} \quad (12)$$

$$c_{11} = \frac{\gamma_{11} - b_{12}\gamma_{21}}{1 - b_{12}b_{21}}, \quad c_{12} = \frac{\gamma_{12} - b_{12}\gamma_{22}}{1 - b_{12}b_{21}}, \quad c_{21} = \frac{\gamma_{21} - b_{21}\gamma_{11}}{1 - b_{12}b_{21}}, \quad c_{22} = \frac{\gamma_{22} - b_{21}\gamma_{12}}{1 - b_{12}b_{21}},$$

$$u_{1,t} = \frac{\varepsilon_{1,t} - b_{12}\varepsilon_{2,t}}{1 - b_{12}b_{21}}, \quad u_{2,t} = \frac{\varepsilon_{2,t} - b_{21}\varepsilon_{1,t}}{1 - b_{12}b_{21}}.$$

De acordo com Gujarati (2006), “o termo *autorregressivo* deve-se à aparência do valor defasado da variável dependente (...) e o termo *vetor* deve-se ao fato de que lida-se com um vetor de duas (ou mais) variáveis” (*Ibid*, p. 779). Assim, as equações resultantes poderão ser estimadas por MQO.

O modelo VAR possibilita “analisar as interrelações entre múltiplas variáveis a partir de um conjunto mínimo de restrições de identificação – isto é, de restrições que permitam identificar o componente ‘exógeno’ de cada variável, possibilitando a estimação do efeito de um ‘choque’ nessa variável sobre as demais” (CAVALCANTI, 2010, p. 251).

Os resultados do VAR, geralmente, são apresentados pela Função Impulso-Resposta (FIR) e pela Decomposição da Variância (DV). De acordo com Mayorga *et al.* (2007), a FIR fornece a projeção do comportamento de cada variável exógena, na variável endógena, através de choques causados por variáveis residuais. Já a DV corresponde à “porcentagem da variância do erro de previsão [que] decorre de cada variável endógena ao longo do horizonte de previsão” (BUENO, 2011, p. 219). Ou seja, é a porcentagem, ou percentual, da variância do erro de

²³ As equações foram extraídas de Cavalcanti (2010).

previsão conferida aos choques na variável endógena e demais variáveis do modelo. Assim, a DV complementa os resultados obtidos pela FIR.

No modelo VAR, as defasagens de cada equação são representadas por k . De acordo com Gujarati (2006), para que não haja um número excessivo de defasagens, com risco de haver multicolinearidade, o comprimento máximo de defasagens deve ser obtido por meio do critério de Schwarz (SC) ou de Akaike (AIC), ou ainda, de Hannan-Quinn (HQ).

Para determinar o ordenamento das variáveis, aplica-se o teste de Causalidade de Granger. Este teste possui o objetivo de determinar se uma variável X tem alta correlação com Z . Em outras palavras, procura-se identificar se a variável X causa, no sentido de Granger, a variável Z . Assim, a hipótese nula pressupõe que X não causa Z , contra a hipótese alternativa de que X causa Z (CAVALCANTI, 2010). Segundo Bueno (2011), o teste de Causalidade de Granger pode ser ainda aplicado quando se há mais de uma variável, sendo conhecido como teste de bloco-exogeneidade ou de bloco-causalidade.

Após a definição do ordenamento das variáveis no modelo, aplica-se o teste de Cointegração de Johansen. Este teste busca verificar se há relação de longo prazo entre as variáveis. Se as séries forem estacionárias e, ou não houver relação de cointegração, o método de estimação a ser aplicado deve ser o VAR. Porém, havendo ao menos uma relação de cointegração, utiliza-se o modelo VEC.

O modelo VEC corrige o desequilíbrio causado pela cointegração, através do Teorema de Representação de Granger. De acordo com este teorema, “se duas variáveis Y e X são cointegradas, a relação entre as duas pode ser expressa como um mecanismo de correção de erro” (GUJARATI, 2006, p. 758). Dessa forma, através deste modelo, é possível equilibrar o comportamento de uma variável econômica de curto prazo com seu comportamento de longo prazo.

De acordo com Bueno (2011), estimar um VAR com variáveis não estacionárias, porém diferenciadas, incorre em omissão de variáveis importantes. Esta omissão pode ser corrigida pelo VEC. Portanto, o modelo VEC é um modelo VAR, porém com correção dos erros, ou, melhor dizendo, um VAR aperfeiçoado.

O formato de um modelo de correção de erros, conforme Margarido *et al.* (2004), é:

$$\nabla z_t = \Gamma_1 \nabla z_{t-1} + \dots + \Gamma_{k-1} \nabla z_{t-k+1} + \Pi z_{t-k} + \Phi D_t + u_t \quad (13)$$

em que: $\Gamma_i = -(I - A_1 - \dots - A_i)$, ($i = 1, \dots, k-1$), e $\Pi = -(I - A_1 - \dots - A_k)$.

Segundo Harris (1995) *apud* Margarido *et al.* (2004), o modelo VEC, na forma (13), torna possível a incorporação de relações de curto e longo prazo, por meio de correções em z_t , dadas por meio dos parâmetros Γ_i e Π . Assim, como no VAR, no VEC, além da equação estimada, é possível extrair informações do resultado obtido via modelo empírico, por meio da FIR e da DV.

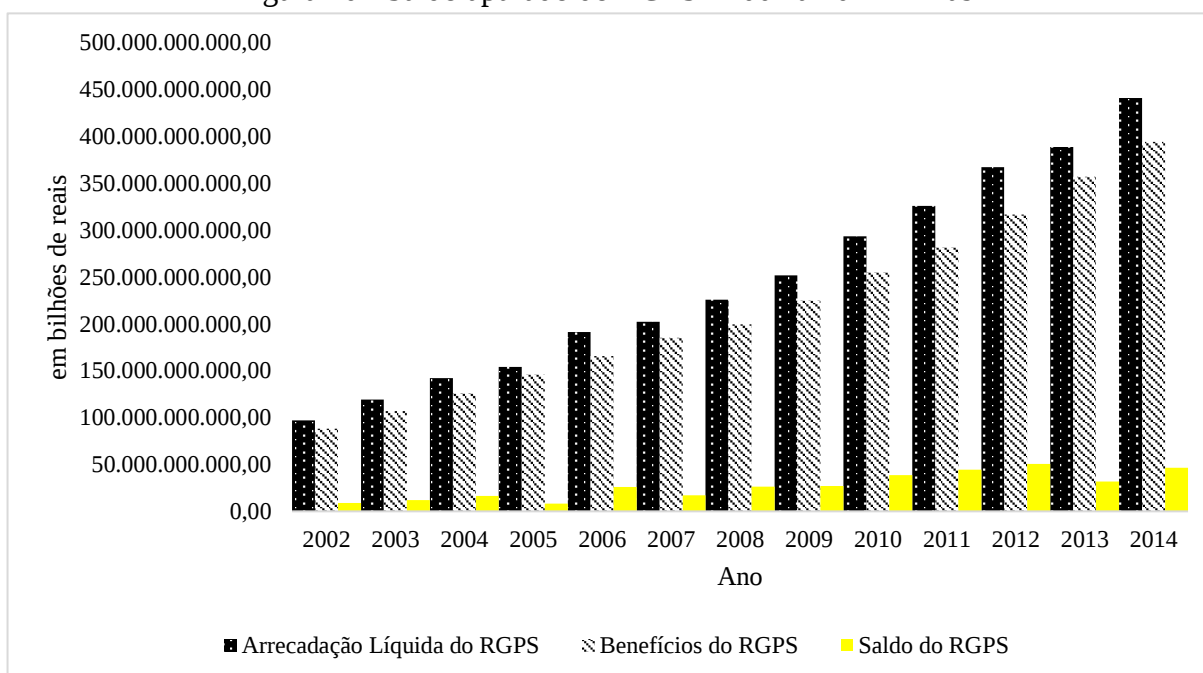
CAPÍTULO 4 – O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: AS SINGULARIDADES NO CÁLCULO DO FRGPS E AS VARIÁVEIS ECONÔMICAS QUE INFLUENCIAM SUA ARRECADAÇÃO

Neste capítulo procurou-se atender, de forma empírica, ao quarto e quinto objetivos específicos, que constituem-se em obter o saldo do RGPS, a partir do ano 2002 até 2014; e verificar as variáveis que apresentaram maior influência na arrecadação do RGPS. Deste modo, este capítulo divide-se em três seções. A primeira seção demonstra as singularidades observadas no cálculo do saldo do RGPS. A segunda seção analisa descritivamente a estatística das variáveis empregadas no modelo econométrico. E, por fim, a terceira seção evidencia as variáveis econômicas que representam maior influência sobre a arrecadação do referido regime.

4.1 AS SINGULARIDADES NO CÁLCULO DO SALDO DO RGPS: A VERDADE NÃO REVELADA

Como visto no capítulo dois, as singularidades nas metodologias adotadas no cálculo do FRGPS de ambos os grupos fazem com que seus resultados, ou seja, os saldos obtidos, sejam diferentes. Enquanto os Reformistas apuram déficits em todo o período analisado (Figura 4), os Conservadores, apesar de também apurarem déficits em alguns anos, observam superávits no período, inexistentes para o outro grupo e para o INSS (Figura 9). Dessa forma, após análise da CF de 1988 e da Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social, chegou-se aos resultados apresentados pela Figura 10.

Figura 10 - Saldo apurado do RGPS - 2002 a 2014 – Brasil

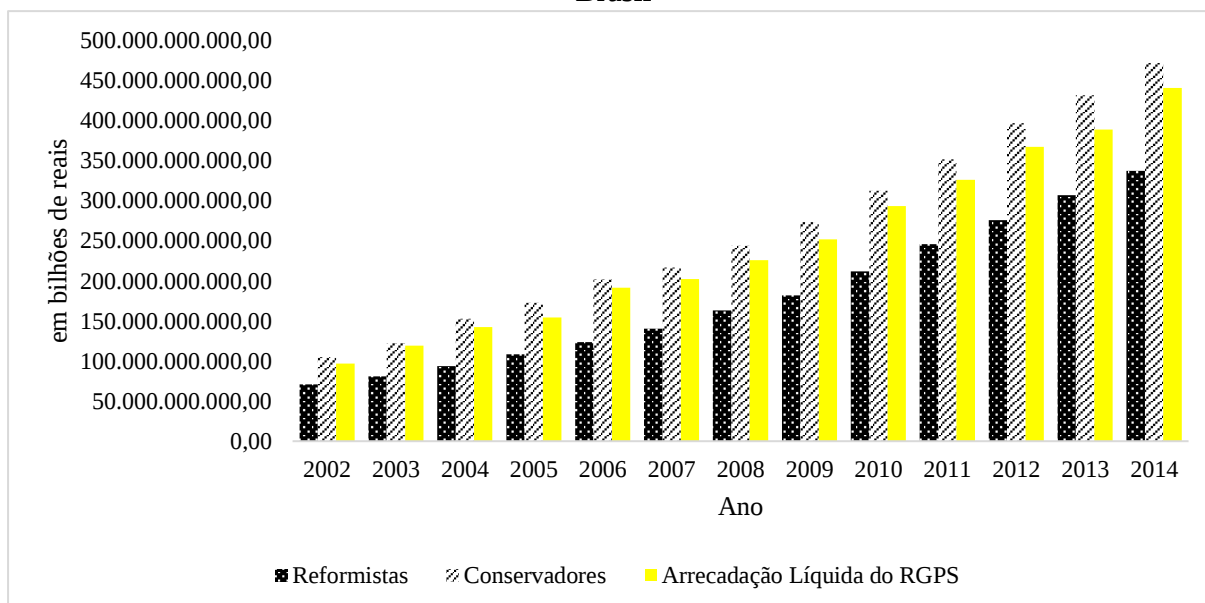


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FRGPS.

Verifica-se, conforme a Figura 10, que na metodologia empregada neste trabalho, resultante apenas da devida inclusão da rubrica Transferência da União, como fonte de arrecadação própria do RGPS, houve superávits em todo o período analisado. Nota-se, ainda, que os superávits apresentaram crescimento de 2007 a 2012, em que teve seu maior volume, diminuindo levemente em 2013 e voltando a crescer em 2014.

A diferença entre as metodologias fica visível quando comparadas separadamente. A Figura 11 mostra o contraste entre o que é considerado como arrecadação para ambos os grupos e o que está em consonância com a Constituição e com a Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social.

Figura 11 - Comparação entre metodologias - Arrecadação Líquida do RGPS - 2002 a 2014 – Brasil



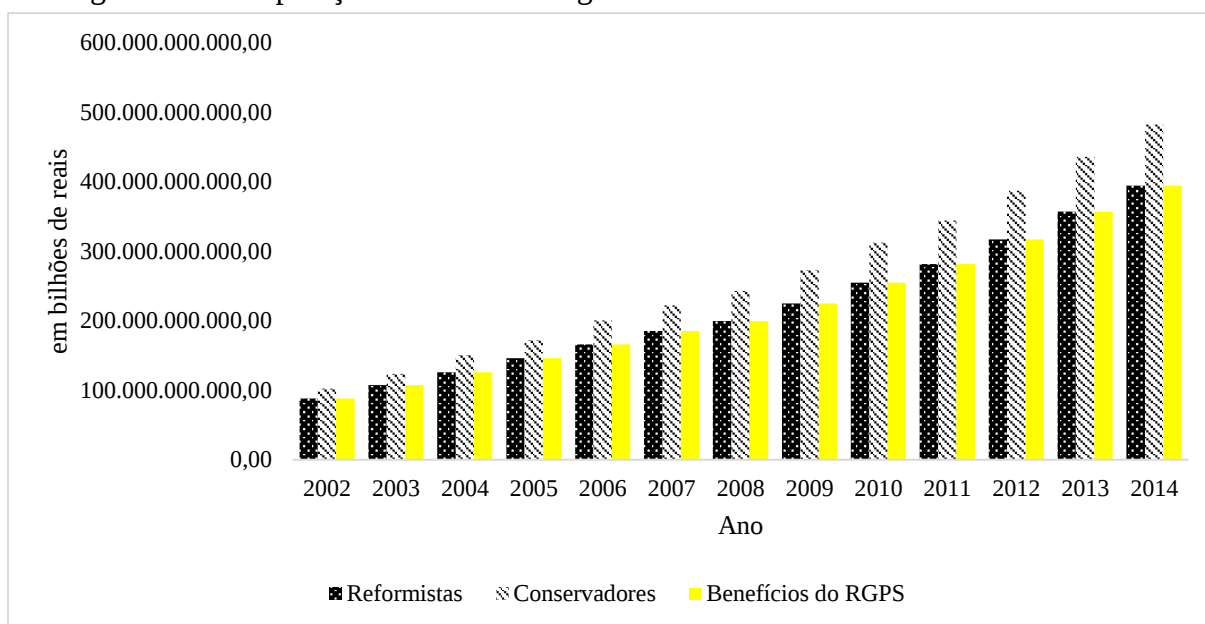
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FRGPS.

De acordo com a Figura (11), observa-se que, como os Reformistas não consideram a rubrica Transferências da União, o volume de arrecadação líquida torna-se menor em relação aos Conservadores e a empregada neste trabalho. Os Conservadores, por considerarem as receitas totais, possuem o maior volume de arrecadação. Os valores obtidos para a arrecadação líquida conforme a metodologia empregada nesta pesquisa, se situa entre os valores obtidos pelos Reformistas e Conservadores, dado que esta inclui as Transferências da União, porém não inclui rendimentos que, de acordo com a Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social, não devem ser considerados²⁴.

Na Figura (12) apresenta-se a diferença entre metodologias (Reformistas, Conservadores e a adotada nesta pesquisa) para o caso dos gastos previdenciários.

²⁴ Como o caso da Taxa de Administração Sobre Outras Entidades.

Figura 12 - Comparação entre metodologias - Gastos do RGPS - 2002 a 2014 – Brasil

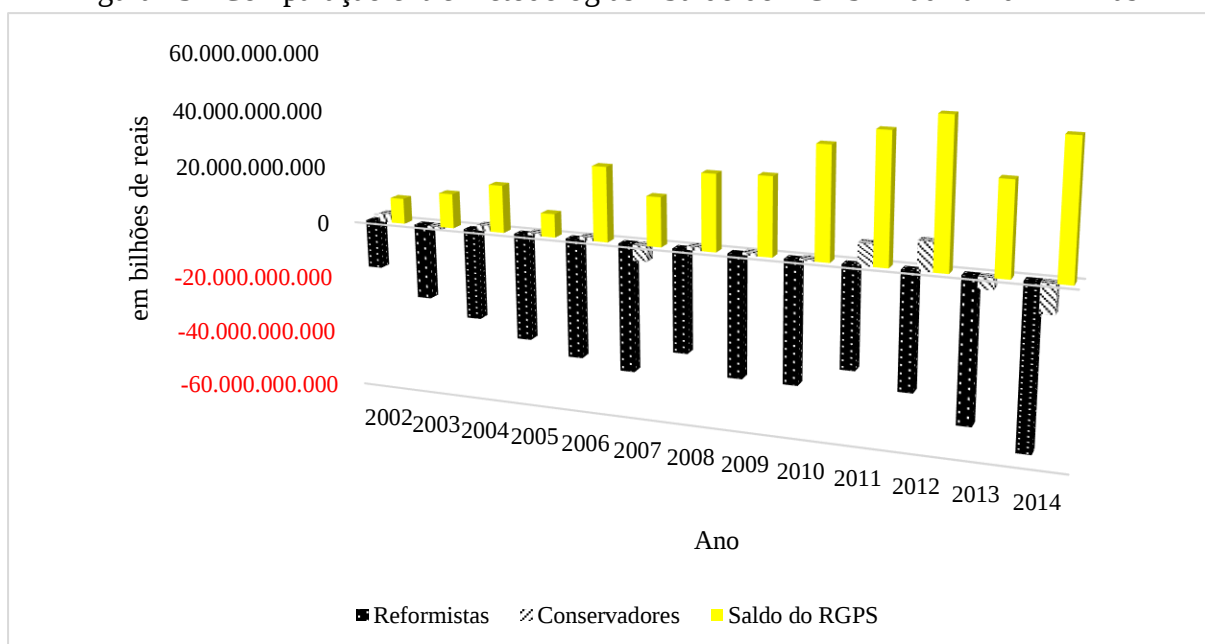


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FRGPS.

Como exposto na Figura (12), os Reformistas e a metodologia adotada neste trabalho apresentam o mesmo volume durante todo o período, do que é chamado de Benefícios do RGPS, apresentado como as despesas do regime. Já os Conservadores consideram em sua metodologia as despesas totais, o que, como mostrou-se, não é o mais adequado, visto que o INSS também é responsável pelo pagamento de benefícios da assistência social. Dado o objetivo de analisar somente o RGPS, considerou-se, assim, apenas as despesas com o pagamento de benefícios do mesmo.

Por fim, na Figura (13) buscou-se explicitar a contraposição entre as metodologias, resultando em saldos obtidos completamente diferentes.

Figura 13 - Comparação entre metodologias - Saldo do RGPS - 2002 a 2014 – Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do FRGPS.

Conforme análise da Figura (13), a utilização de arrecadações e gastos distintos incorrem, obviamente, em saldos diferentes. O que se evidencia é a divergência gerada no saldo decorrente das metodologias adotadas por ambos os grupos. Destaca-se, com isso, que o INSS, responsável pelo cálculo oficial do FRGPS, divulga, com apoio do Governo, informações alarmantes quanto à sustentabilidade financeira do sistema.

Tem-se que ao se deparar com resultados destoantes, a população, fundamentalmente aquela que não tem oportunidade de acesso a trabalhos empíricos ou que estão reféns apenas do que é divulgado pela mídia, sem conhecimento de ideias contrárias, vê seu futuro e anos de contribuição arriscados. Dessa forma, o Governo pode encontrar apoio para realizar reformas no sistema, que acabem, como a maioria realizada anteriormente, retirando direitos socialmente adquiridos em Constituição.

Além disso, esses resultados desencorajam os trabalhadores do mercado informal a saírem da informalidade, pois, se a previdência pode vir a falir no futuro, como é divulgado, não existiria razão para pagar a alíquota do INSS. Destarte, haveria um desestímulo à contribuição de autônomos e informais, por meio da Guia da Previdência Social (GPS), reduzindo a receita e impactando diretamente no saldo. Como consequência, a previdência poderia se tornar deficitária e ocorrer uma forte migração para os planos de previdência privada (complementar).

Estes resultados impactam ainda na economia, mesmo que de forma indireta, dado que a confiança no Governo acaba sendo posta em dúvida. Isto porque, observou-se que mudanças vêm sendo realizadas de forma constante no sistema em todos os Governos, desde 1993, e nenhum deles foi capaz de alcançar uma solução definitiva. E, pior ainda, podem trazer resultados que não refletem a verdadeira realidade do sistema. Deste modo, com a confiança de Gestor do Governo abalada, a expectativa dos agentes pode interferir negativamente no mercado financeiro, por exemplo, impactando outros setores da economia como um “efeito dominó”.

Assim, em consonância com os Conservadores, na questão que envolve um sistema solvente, financeiramente autossustentado, fica a preocupação com um regime tão importante para a economia e que é responsável pela garantia do sustento mínimo futuro da população, apresentar resultados que não são verdadeiros. Estudiosos e profissionais capacitados no que diz respeito ao tema já levantaram esta questão, do regime ser superavitário, porém notou-se que nada mudou. Por fim, espera-se acreditar que não haja intenções ocultas por parte do INSS e do Governo, pois, como comprovado, é necessária uma revisão destas contas, de modo a obter resultados confiáveis e colocá-los à disposição da população brasileira.

4.2 ANÁLISE DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS EMPREGADAS

Nesta seção apresenta-se e analisa-se a estatística descritiva das variáveis utilizadas neste trabalho (Tabela 1). A estatística descritiva é fundamental e é o primeiro passo para se compreender os resultados obtidos e os sinais que se espera dos parâmetros estimados (Tabela 2).

Tabela 1 - Estatística descritiva das variáveis (em nível) empregadas

	ARDR	PIBR	SMR	TD_SA	TI	TS
Média	29.497.512	373.386,8	696,5332	8,336117	0,379093	1,054156
Máximo	62.260.564	508.479,1	906,4181	13,07588	0,431759	2,080000
Mínimo	14.388.039	246.217,3	446,4890	4,539870	0,316343	0,490000
Desvio padrão	10.084.557	80.982,21	136,0163	2,507919	0,036743	0,350542
Coeficiente de Variação	34,19%	21,69%	19,53%	30,08%	9,69%	33,25%
Observações	154	154	154	154	154	154

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; PIBR: produto interno bruto real, em reais; SMR: salário mínimo real, em reais; TD: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.

De acordo com a Tabela 1, todas as variáveis demonstraram médias positivas, ou seja, isto indica que importantes variáveis econômicas apresentaram crescimento no longo do período analisado. Como as séries possuem grandezas distintas, o mais correto é observá-las individualmente.

Destaca-se que a arrecadação bruta real (ARDR) apresentou média de R\$ 29.581.406, com máxima de R\$ 62.260.564 e mínima de R\$ 14.388.039, durante o período de março de 2002 a dezembro de 2014. O PIB real (PIBR), por sua vez, apresentou um valor máximo de R\$ 373.386,80, enquanto o do salário mínimo real (SMR) foi de R\$ 696,53.

Quanto às taxas, nota-se que a de desemprego (TD_SA) apresentou a maior média, 8,34%, com máxima de 13,07% e mínima de 4,53%. Dentre todas as variáveis, a taxa de informalidade (TI) exibiu a menor média e o menor desvio-padrão, de 0,38% e 0,03%, respectivamente.

Pela análise do coeficiente de variação, as séries da taxa de informalidade, do salário mínimo real e do PIB real foram as mais homogêneas. Além disso, na Tabela 2 apresentam-se os coeficientes de correlação simples entre as variáveis, de modo a inferir sobre o grau de associação linear entre as mesmas.

Tabela 2 - Correlação entre as variáveis (em nível) empregadas

	ARDR	PIBR	SMR	TD_SA	TI	TS
ARDR	1,000000	0,758492	0,672027	-0,714347	-0,695506	-0,587728
PIBR	0,758492	1,000000	0,958345	-0,969130	-0,955149	-0,800288
SMR	0,672027	0,958345	1,000000	-0,957567	-0,934396	-0,859005
TD	-0,775749	-0,963791	-0,931715	1,000000	0,926154	0,791557
TI	-0,695506	-0,955149	-0,934396	0,947552	1,000000	0,733090
TS	-0,587728	-0,800288	-0,859005	0,808530	0,733090	1,000000

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

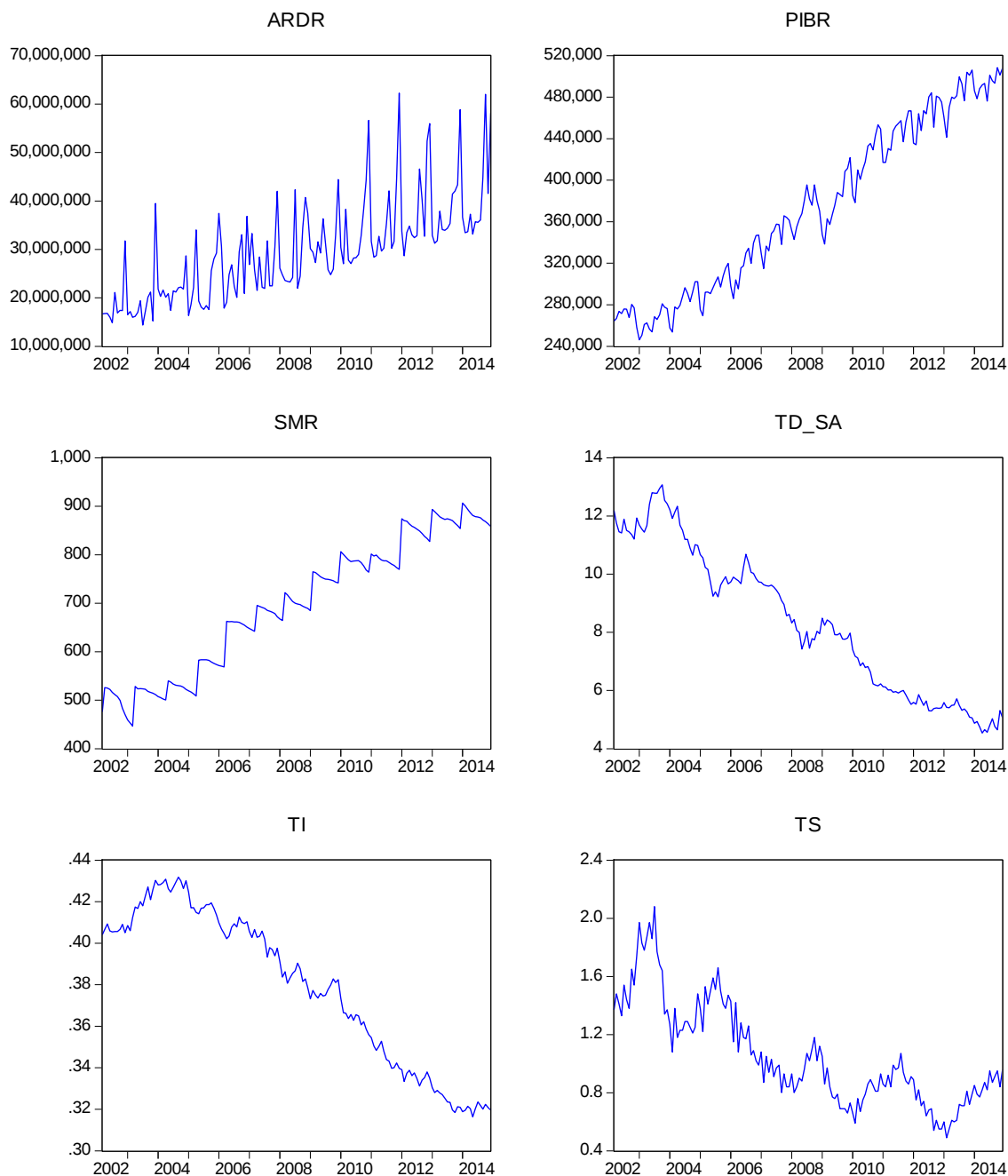
Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; PIBR: produto interno bruto real, em reais; SMR: salário mínimo real, em reais; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.

Pela Tabela 2 nota-se que existe uma correlação positiva da ordem de 67%, aproximadamente, entre a arrecadação bruta real (ARDR) e o salário mínimo real (SMR), o que é natural, dado que a arrecadação do RGPS está baseada fundamentalmente em alíquotas incidentes sobre a folha de pagamentos. A relação entre o PIBR e a arrecadação mostrou-se como positiva também, em torno de 76%, aproximadamente, dado que o PIB é uma variável de renda. Outras variáveis que apresentam correlação em torno de 60 e 70%, porém negativas, são a taxa de informalidade (TI) e a taxa de desemprego (TD_SA). Resultados também naturais, visto que acredita-se que um aumento no nível de informalidade faz com que a contribuição compulsória diminua, e que um aumento na taxa de desemprego, reduza diretamente a contribuição compulsória.

Ainda referente à correlação, percebe-se uma relação forte entre praticamente todas as variáveis, visto que estas são macroeconômicas e que um aumento ou redução em uma, incorre algum efeito nas outras. De modo geral, nota-se que existe uma correlação de moderada para forte de todas as variáveis escolhidas como exógenas em relação a variável endógena ARDR.

Já na Figura 14 mostrou-se o comportamento das variáveis ao longo do período analisado.

Figura 14 - Comportamento das séries (em nível) ao longo do período de 2002 a 2014



Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; PIBR: produto interno bruto real, em reais; SMR: salário mínimo real, em reais; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.

Conforme percebido pelo exame da Figura 14, a análise da série da arrecadação bruta real (ARDR) mostrou uma tendência de crescimento constante no período analisado. Já as séries do PIB real (PIBR) e do salário mínimo real (SMR), apesar de também apresentarem uma

tendência de crescimento constante, sofreram algumas variações ao longo do tempo mais evidentes.

A série dessazonalizada da taxa de desemprego (TD_SA), assim como a da taxa de informalidade (TI), mostrou um rápido crescimento de 2002 a 2004, tendendo a uma variação decrescente posteriormente ao longo do tempo. Por fim, a série da SELIC (TS) foi a que mais variou no período, alternando entre variações positivas e negativas, mas tendendo ao decrescimento. A análise gráfica das séries, assim, indica uma forte tendência de que estas não sejam estacionárias. Entretanto, utilizou-se de um teste formal para comprovar tal indicação.

Conforme indicação da análise gráfica e após a confirmação por meio do teste formal de raiz unitária – ADF (Tabela B1 – APÊNDICE B), verificou-se que as séries se mostraram, conforme o nível de 99% de confiança, de fato não estacionárias em nível, com sendo portanto: ARDR, TD_SA, TI e TS consideradas integradas de ordem 1, ou $I(1)$, e PIBR e SMR, consideradas integradas de ordem 2, ou $I(2)$. Neste caso, a recomendação é para analisar as relações entre as variáveis em estudo via modelagem VAR.

4.3 AS VARIÁVEIS ECONÔMICAS QUE IMPACTAM AS FONTES DE ARRECADAÇÃO DO RGPS NO BRASIL

Para obter os melhores e mais verossímeis resultados possíveis, no processo de encontrar o modelo que explique o impacto das variáveis econômicas sobre a arrecadação do RGPS, aplicaram-se diversos testes de confiabilidade necessários ao ajustamento do modelo. O primeiro deles foi o teste de Estabilidade Estrutural, retratado na Figura B1 (APÊNDICE B), realizado de acordo com o teste ADF, que mostrou que as raízes unitárias inversas se encontraram dentro do círculo unitário. Isto quer dizer que o modelo VAR proposto é estável e pode ser usado para realizar estimativas e inferências estatísticas.

Em sequência, aplicou-se testes para escolher quantas defasagens seriam utilizadas na estimação do VAR, por meio do recurso *lag length criteria*, disponível no *Eviews*, que pode ser observado na Tabela B2 (APÊNDICE B). Destarte, os testes baseados nos Critérios de AIC, na Estatística do teste LR modificada sequencialmente (LR) e no Erro de Previsão Final (FPE), apontaram para sete defasagens. Assim, foi definido um VAR (7).

Para determinar o ordenamento das variáveis no modelo, etapa crucial neste tipo de análise, dado que no modelo VAR considera-se todas as variáveis como endógenas, aplicou-se

o teste de Bloco-Exogeneidade, apresentado na Tabela B3 (APÊNDICE B). Este permitiu definir a sequência das variáveis, obedecendo o critério da menos endógena para a mais endógena, conforme a estatística de *Qui-quadrado* (χ^2). Assim, dado que o interesse foi estimar as relações entre os determinantes e a ARDR, o ordenamento definido foi: taxa de desemprego dessazonalizada (TD_SA), salário mínimo real (SMR), taxa de informalidade (TI), taxa SELIC (TS) e produto interno bruto real (PIBR).

Com o objetivo de conhecer a capacidade do modelo de determinar relações de longo prazo, empregou-se o teste de Cointegração de Johansen, exposto na Tabela 3. Este identificou que houve pelo menos uma relação de cointegração entre as variáveis, indicando um equilíbrio de longo prazo, possibilitando, assim, que o modelo VEC fosse aplicado.

Tabela 3 - Teste de cointegração de Johansen para o pressuposto de tendência linear com intercepto e sem tendência

Pressuposto de tendência: tendência determinística linear				
Series: ARDR TD_SA D1SMR TI TS D1PIBR				
Intervalo de espera (na primeira diferença): 1 para 6				
Teste de Classificação de Cointegração Irrestrito (Traço)				
Hypothesized No. of CE(s)	Autovalor	Estatística de Traço	Valor crítico 0.05	p-valor**
Nenhum*	0,450345	240,0593	95,75366	0,0000
No máximo 1*	0,368809	152,6835	69,81889	0,0000
No máximo 2*	0,249627	85,50214	47,85613	0,0000
No máximo 3*	0,177538	43,57317	29,79707	0,0007
No máximo 4	0,090060	15,03704	15,49471	0,0585
No máximo 5	0,008579	1,257973	3,841466	0,2620
Teste de Classificação de Cointegração Irrestrito (Máximo autovalor)				
Hypothesized No. of CE(s)	Autovalor	Estatística de Máximo autovalor	Valor crítico 0.05	p-valor**
Nenhum*	0,450345	87,37580	40,07757	0,0000
No máximo 1*	0,368809	67,18138	33,87687	0,0000
No máximo 2*	0,249627	41,92897	27,58434	0,0004
No máximo 3*	0,177538	28,53613	21,13162	0,0038
No máximo 4	0,090060	13,77906	14,26460	0,0595
No máximo 5	0,008579	1,257973	3,841466	0,2620

Nota 1: (*) indica rejeição da hipótese ao nível de 0,05.

Nota 2: (**) denota os valores críticos baseados em MacKinnon-Haug-Michelis (1999).

De acordo com os testes para verificar o comportamento das séries (análise gráfica e teste ADF), notou-se que a presença do intercepto e ausência de tendência resultaram em melhor ajuste do modelo VAR. Assim, por esta razão, na modelagem do VEC considerou-se a variação com intercepto e sem tendência, resultado exposto na Tabela 3. Nota-se que houve até

quatro relações de cointegração tanto pelo teste de traço quanto pelo teste de máximo autovalor, conforme o teste de Johansen. Como houve ao menos uma relação de cointegração, aplicou-se o modelo VEC.

Dessa forma, o modelo VEC (6) para determinação de impactos em variáveis econômicas sobre a arrecadação bruta real, para o período de março de 2002 a dezembro de 2014, apresentou os seguintes resultados estimados, conforme a Equação (13):

$$ARDR_{t-6} = 64.196.808,00 - 2.068.351,00TD_{SA_{t-6}}^{***} - 517.052,50D1SMR_{t-6}^{***} - 42.794.277,00TI_{t-6}^{NS} - 817.966,80TS_{t-6}^{NS} + 598,36D1PIBR_{t-6}^{***} \quad (14)$$

Nota 1: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença, em reais; D1SMR: salário mínimo real, na primeira diferença, em reais; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.

Nota 2: (***) significativo a 1% de significância estatística; (NS) não significativo.

Conforme análise da Equação (13), os coeficientes estimados a partir do modelo VEC, exceto o obtido para a taxa de informalidade (TI) e para a taxa SELIC (TS), mostraram-se significativos de acordo com a estatística *t-student*, considerando um nível de 99% de confiança. As estimativas para a TI e a TS não foram significativas dentro de um nível aceitável na economia, ou seja, de pelo menos 90% de confiança.

No que diz respeito à TD_SA, como se esperava, esta confirmou ter uma relação inversa com a variável explicativa (ARDR). Dado que, conforme já mencionado, a previdência social tem em sua fonte de financiamento uma grande parcela de base contributiva sobre a folha salarial, é natural que quando se observa um aumento no nível de pessoal desempregado, a arrecadação diminua, pelos motivos já citados, que é a perda de contribuição compulsória. Deste modo, a estimativa diz que dado um aumento de um ponto percentual na taxa de desemprego, a arrecadação bruta real diminua, em média, R\$ 2.068.351,00, *ceteris paribus*²⁵.

Já no que se refere ao salário mínimo real (SMR), o coeficiente obtido também mostrou-se estar alinhado com a literatura. Apesar desta variável poder apresentar sinal positivo, com lógica, pois um aumento no salário impacta positivamente, *a priori*, a arrecadação, ela, no entanto, demonstrou sinal negativo, o que pode ser devido ao critério de atraso de seis meses empregado no modelo. Isto porque a tendência é que, à medida que o tempo passe, os empresários que não estejam preparados, ou em um bom momento no mercado, não consigam segurar um aumento nos salários, acabando por ter que demitir funcionários. A

²⁵ Em Economia, a expressão em Latim significa tudo o mais mantido constante.

consequência disto é que a taxa de desemprego (TD_SA) aumenta, reduzindo a arrecadação. Assim, a estimativa obtida indica que um aumento de um real no SMR, reduz, em média, a ARDR em R\$ 517.052,50, *ceteris paribus*.

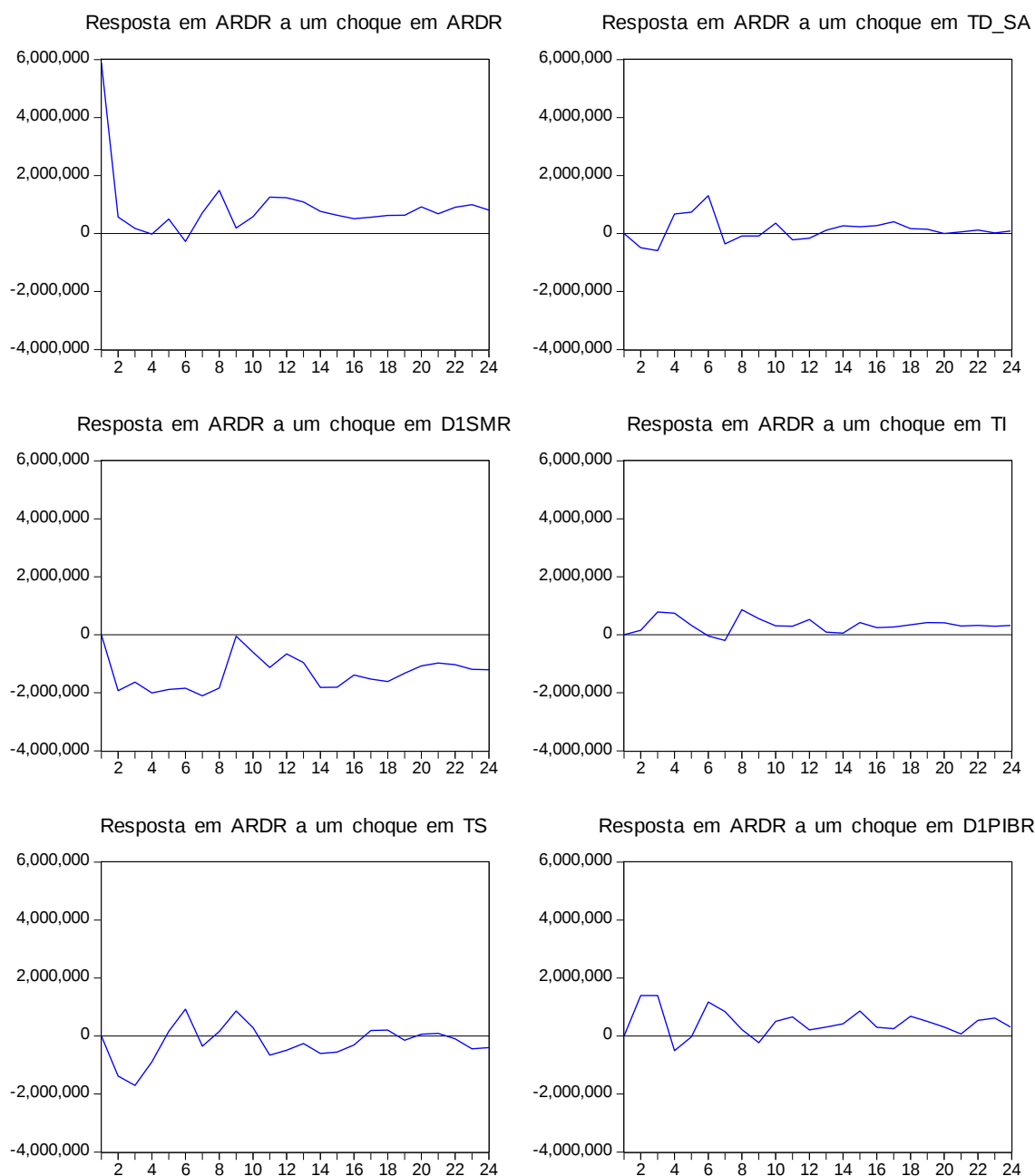
No que concerne ao PIB real (PIBR), ao contrário das demais variáveis, a estimativa obtida mostrou sinal positivo, como se esperava. O PIB é, além de uma variável de renda, um dos indicadores mais importantes da economia, pois diz respeito ao crescimento de um país. Assim, a estimativa revela que dado um aumento de um real no PIB real, a arrecadação bruta real aumenta, em média, R\$ 598,36, *ceteris paribus*.

Por fim, tem-se que caso não ocorra influência das taxas de informalidade, de desemprego e da SELIC, e, ainda, do salário mínimo e do PIB real, a estimativa da arrecadação bruta real é, em média, de R\$ 64.196.808,00. Como visto no capítulo dois e três, há outras variáveis econômicas que afetam a arrecadação, mas que não puderam ser incluídas no modelo, bem como existem outras fontes de arrecadação, fazendo com que, *ceteris paribus*, esta tenha um valor médio positivo.

A partir dos resultados apresentados pelo modelo estimado, nota-se que uma variável constantemente citada por ambos os grupos, tanto Reformistas como Conservadores, como uma das que mais impacta nas fontes de financiamento da previdência social, o PIB, mostrou-se como a que menos influencia a arrecadação, dada as demais variáveis analisadas. Outra variável constantemente citada pela literatura é a taxa de desemprego, que apareceu como a primeira de maior impacto sobre a arrecadação, de acordo com o modelo estimado.

Além disso, a fim de examinar os impactos sofridos pela arrecadação bruta real, ao longo de um período de 24 meses, mediante um choque nas variáveis explicativas, utilizou-se da Função Impulso-Resposta (FIR). Os resultados estão expostos na Figura 15.

Figura 15 – Função Impulso-Resposta na variável ARDR com relação a choques de um desvio-padrão sobre seus determinantes



Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença, em reais; D1SMR: salário mínimo real, em reais; D1TD: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.

De acordo com o exame da Figura 15, observa-se que um choque de um desvio-padrão na arrecadação bruta real (ARDR), sobre ela mesma, mostra uma tendência de decrescimento até o quarto mês, onde logo em seguida há um crescimento, onde se estabiliza e se mantém. Já em relação à taxa de desemprego (TD_SA), o que se nota é que há um efeito pouco significativo,

em termos de magnitude, e que este se mantém em torno da média, ou seja, se dissipa rapidamente. Vale dizer, que comportamento similar é observado para os demais choques dados nas outras variáveis que impactam a arrecadação, quais sejam: taxa de informalidade (TI), taxa SELIC (TS) e PIB real (PIBR). Em relação ao salário mínimo real (SMR), esta foi a única que, após um choque, mostrou uma tendência negativa até o oitavo mês, crescendo no nono até chegar à média, voltando a reduzir, onde se estabiliza e se mantém.

Assim, de modo geral, verificou-se que dado um choque nas variáveis, a arrecadação bruta real apresentou rápida recuperação; isto é, conforme o modelo estimado, os erros de previsão rapidamente foram corrigidos. Cabe destacar que, ao contrário da indicação da literatura e da estimativa apresentada no modelo, a taxa de informalidade mostrou picos de crescimento sobre a arrecadação. Isto pode ser explicado dada a forma de contribuição espontânea, por meio da Guia da Previdência Social. Como análise complementar à FIR, empregou-se a Decomposição da Variância (DV), cujos resultados estão apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Decomposição da Variância dos erros de previsão

Período	ARDR	TD_SA	D1SMR	TI	TS	D1PIBR
1	100.0000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	81.65590	0.569190	8.709731	0.054948	4.454172	4.556064
3	68.13567	1.150893	12.48071	1.260441	9.369554	7.602729
4	60.93190	1.815782	18.16750	2.083903	9.758055	7.242859
5	56.92376	2.568377	22.58826	2.104527	9.094964	6.720111
6	50.93593	4.746879	25.08789	1.881661	9.361047	7.986595
7	47.59432	4.540778	29.00341	1.783648	8.785722	8.292130
8	46.55746	4.191233	30.86495	2.560703	8.123772	7.701882
9	45.95294	4.141580	30.43771	2.900697	8.906590	7.660485
10	45.66433	4.231422	30.41075	2.972966	8.872713	7.847824
11	45.45891	4.098953	30.51847	2.941137	8.979554	8.002976
12	45.86796	4.010963	30.14071	3.163943	8.990963	7.825462
Ordem de Cholesky: ARDR TD_SA D1SMR TI TS D1PIBR						

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença, em reais; D1SMR: salário mínimo real, na primeira diferença, em reais; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.

A partir da análise da Tabela 4, notou-se que após um choque não antecipado sobre a arrecadação bruta real (ARDR), ao fim de 12 meses, 45,87% dos erros de previsão desta variável decorrem de variações nela mesma. As demais variáveis apresentam valores de 30,14%, 8,99%, 7,82%, 4,01% e 3,16%, respectivos aos erros de previsão do salário mínimo real (SMR), da taxa SELIC (TS), do PIB real (PIBR), da taxa de desemprego (TD_SA), e da

taxa de informalidade (TI). Portanto, de acordo com os resultados apresentados pela DV, a arrecadação bruta real do RGPS sofre, em primeiro lugar, um impacto maior advindo de choques nela própria, seguido pelo salário mínimo real e pela taxa SELIC.

Em tempo, ao observar estes resultados, e compará-los com a literatura e pela análise da DV, tem-se que a taxa SELIC, uma variável pouco mencionada, quando comparada à variáveis comumente citadas, como o PIB, por exemplo, mostrou-se de relativa importância para a arrecadação bruta real. Já a influência de variáveis, como a taxa de desemprego e o salário mínimo real, não demonstraram surpresa, apenas confirmaram o que já era colocado pela literatura. Por fim, o PIB real mostrou comportamento contrário, em termos de relevância quanto à influência exercida sobre a arrecadação, ao que os estudiosos (tanto Reformistas quanto Conservadores) apontam. Apesar desta variável apresentar, de fato, um impacto sobre a arrecadação do RGPS, notou-se que este pouco contribui para a explicação do modelo tanto pela Equação (14) quanto pela DV.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Averiguou-se a completa discrepância no saldo obtido através das metodologias empregadas, tanto pelos Reformistas quanto pelos Conservadores, com a adotada nesta pesquisa. Deste modo, tem-se que a utilização inadequada, tanto das arrecadações quanto dos gastos, pode resultar em saldos espúrios do RGPS. Assim, com a desconfiança gerada devido ao fato de que a apuração de saldos, que hora só remetem a déficits, e hora a superávits, e, ainda, com o órgão responsável podendo ter utilizado uma metodologia equivocada por anos, gera-se distorções quanto à solvência do sistema.

Acredita-se que a divulgação de dados alarmantes, tanto por parte da mídia quanto por parte do Governo, pode suscitar à população ao pensamento de que a previdência social como um todo está à beira da falência. Entretanto, como demonstrado por este trabalho, o RGPS não é só financeiramente sustentável, como também é superavitário. É claro que, os resultados obtidos aqui refletem apenas ao RGPS, não podendo, portanto, nada declarar a respeito dos demais regimes.

Além disso, o que fica aqui explícito, é que, como, infelizmente, grande parte da população brasileira não tem acesso a trabalhos empíricos, a fim de tirar suas próprias conclusões, logo considera, na maioria das vezes, apenas o que lhes é divulgado. Assim, muitos acabam acreditando na necessidade de uma grande reforma, mesmo que esta tire direitos, sendo vista como a única solução para a garantia de uma renda futura.

Pelo o que foi analisado neste trabalho, mesmo que este não seja um objetivo principal do mesmo, no que diz respeito à sustentabilidade financeira do RGPS, acredita-se que não há necessidade de haver mudanças urgentes. Porém, entendeu-se que existe uma indispensabilidade em analisar os componentes demográficos que estão em mudança no país. Mesmo que seja comprovado que daqui há 10 ou 20 anos o sistema, caso não haja mudanças no presente momento, possa entrar em falência, acredita-se que há tempo suficiente para se pensar em uma reforma que seja mais estruturada, que não tire direitos constitucionais dos cidadãos, nem que prejudique o sistema.

Quanto à hipótese básica desta pesquisa, em que se esperava que o desempenho tanto do crescimento econômico do país quanto do mercado de trabalho tivessem impacto direto na receita do RGPS, verificou-se a partir das análises empíricas que esta foi parcialmente rejeitada. Isto porque, observou-se que o coeficiente estimado para o PIB real apresentou sinal positivo e significativo, ou seja, dado um aumento no PIB real, a arrecadação real do RGPS também

aumenta. Porém, já em relação ao mercado de trabalho, notou-se que dado um aumento na taxa de desemprego, houve uma queda na arrecadação, sendo fortalecido pelo sinal negativo, entretanto não significativo, do coeficiente estimado para a taxa de informalidade. Deste modo, como suposto, o crescimento econômico do país varia diretamente com a arrecadação, mas o desempenho do mercado de trabalho brasileiro, apesar de apresentar uma relação inversa à mesma, como se supôs, não apresentou tanta relevância pela análise da DV.

A relação que se apresentou entre as variáveis que afetam a arrecadação do RGPS com o saldo do mesmo, é que a arrecadação possui uma linha tênue com as medidas econômicas que são adotadas. Isto porque, a aplicação de tais medidas impacta em todas as variáveis analisadas. Desta forma, sugere-se que seja estudada esta questão mais a fundo, através da análise do impacto das políticas econômicas adotadas sobre a arrecadação e, ou, sobre o saldo do regime.

Portanto, de acordo com tudo o que foi visto, acredita-se que este trabalho tenha contribuído para mostrar ainda mais a relevância da previdência social, não só para a economia do país, mas como importante fonte de renda, presente e futura, para a população brasileira. Destarte, estudar este tema, não só para aqueles que estão inseridos no meio acadêmico, mas para todos os que se preocupam com o próprio futuro e o de sua família, deve ser um exercício constante. Da mesma forma que todos os debates e mudanças propostas devem ser observadas de perto, sempre zelando pela manutenção do sistema e pelos direitos dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. Promulgada emenda que prorroga desvinculação de receitas, **Da redação**, 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/08/promulgada-emenda-que-prorroga-desvinculacao-de-receitas>> Acesso em jan. 2017.
- ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. In: MARQUES ... [et al.]. **A Previdência Social no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 167p. (Coleção de Cadernos da fundação Perseu Abramo). p. 69-84.
- APRESENTAÇÃO, de trabalhos monográficos de conclusão de curso / Universidade Federal Fluminense. – 10. ed. rev. e atualizada por Estrela dos Santos Abreu e José Carlos Abreu Teixeira. – Niterói: EdUFF, 2012. 83p. : il. ; 30cm.
- ARAÚJO, Elizeu Serra de. As Reformas da Previdência de FHC e Lula e o Sistema Brasileiro de Proteção Social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, V. 13, n. 1. 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2996/3855>> Acesso em fev. 2017.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Setor real. In: Atividade econômica. **SGS – Sistema Gerador de Séries Temporais**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>> Acesso em mar. 2017.
- BERTUSSI, L. A. S.; TEJADA, C. A. O. Conceito, Estrutura e Evolução da Previdência Social no Brasil. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo: v.1, n. 10, 2003. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/11395057-Conceito-estrutura-e-evolucao-da-previdencia-social-no-brasil.html>> Acesso em jan. 2017.
- BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, UnB, V. 15, n. 1. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n1/v15n1a05.pdf>> Acesso em dez. 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. **Programa de Capacitação em Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, Brasília: CFESS/ABEPSS. (Publicação: Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. V. 1). Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf> Acesso em fev. 2017.
- BRASIL. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo no 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Câmara dos Deputados, 35 ed. 2012.
- BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira. **Econometria de Séries Temporais**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. 341p.

CAVALCANTI, Marco A. F. H. Identificação de modelos VAR e causalidade de Granger: uma nota de advertência. **Revista de Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, V. 14, n. 02, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502010000200008&script=sci_arttext> Acesso em mai. 2017.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Reforma da Previdência: Necessidade Para Garantir a Sustentabilidade em Contexto de Envelhecimento Populacional. **Economistas: XXV Simpósio Nacional dos Conselhos de Economia**: Desafios da Economia Brasileira, S.l., V. 21, p. 13-18, set. 2016.

DIAS, Fernando Álvares Correia. Desvinculação de Receitas da União, Gastos Sociais e Ajuste Fiscal. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 38. (Consultoria Legislativa do Senado Federal). 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-38-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-gastos-sociais-e-ajuste-fiscal>> Acesso em nov. 2016.

FAGNANI, Eduardo. Previdência Social e Desenvolvimento Econômico. **Texto para Discussão**, IE/UNICAMP, n. 140, fev. 2008. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1770&tp=a> Acesso em dez. 2016.

FERREIRA, Sergio Guimarães. Sistemas Previdenciários no Mundo: “sem almoço grátis” In: O Conceito do Debate Sobre a Previdência Social. TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.) **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. 458p. p. 65-94.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2005. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/a_falsa_crise.pdf> Acesso em nov. 2016.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005**. 2006. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio; AFONSO, Luís Eduardo. Previdência do Setor Público e INSS: a Fotografia e o Filme. TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) **Reforma da Previdência**: a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015. 1.ed. 304p. pp: 109-130.

GUJARATI, Damodar. **Econometria Básica**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 811p.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. As Reformas e Contrarreformas Previdenciárias de 2015. **Migalhas**, Rio de Janeiro, 07 de jul. 2015a. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI222933,101048-As+reformas+e+contrarreformas+previdenciarias+de+2015>>. Acesso em abr. 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Conversão da MP 676/15 na lei 13.183/15: Jabutis, Desaposentação e Previdência Complementar. **Migalhas**, Rio de Janeiro, 24 de nov. 2015b.

Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI230449,71043-Conversao+da+MP+67615+na+lei+1318315+Jabutis+Desaposentacao+e>> Acesso em: abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>> Acesso em mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries históricas e estatísticas.** Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=1&no=1> Acesso em mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sumário das tabelas disponíveis. **Pesquisa Mensal de Emprego.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm> Acesso em dez. 2016.

IPEADATA. Séries mais usadas. In: Macroeconômico. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em mar. 2017.

LEITE, A. R.; JÚNIOR, W. L. N.; KLOTZLE, M. C. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, V. 44, n. 02. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n2/11.pdf>> Acesso em jan. 2016.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. São Paulo, LTr editora, 1972. (Colaboração do Centro de Estudos de Previdência Social). 120p.

MARGARIDO, M. A.; BUENO, C. R. F.; MARTINS, V. A.; CARNEVALLI, L. B. Análise dos efeitos de preços e câmbio sobre o preço do óleo de soja na cidade de São Paulo: uma aplicação do modelo VAR. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, V. 15, n. 01. 2004. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11942>> Acesso em mai. 2017.

MAYORGA ... [et al.]. Análise de transmissão de preços do mercado atacadista de melão do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, V. 45, n. 03. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032007000300006&script=sci_arttext> Acesso em mai. 2017.

MÉRIDA, Simone Manhães Arêas. **Avaliação do Sistema Previdenciário Brasileiro**. 2009. 129f. Dissertação (Mestrado). Economia Empresarial, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2009.

MESA-LAGO, Carmelo. As Reformas da Previdência. In: As Reformas de Previdência e a Modificação dos Princípios da Seguridade Social. As Reformas de Previdência na América Latina e Seus Impactos nos Princípios de Seguridade Social./ Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. XVII, 189p. (Coleção Previdência Social. Série traduções, V. 23). p. 39-42.

MIRANDA, Andrey Luciano Fagundes. Classificações das Receitas Previdenciárias. In: A Atual Previdência Social Brasileira. O Déficit da Previdência Social: análise comparativa

entre as duas linhas metodológicas divergentes. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010. 97p. p. 37-49.

NERY, Pedro Fernando. A Previdência tem déficit ou superávit? Considerações em tempos de “CPMF da Previdência”. **Texto para Discussão**: Boletim Legislativo, n. 37, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol37>> Acesso em dez. 2016.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. Reforma da Previdência. **Texto para Discussão**, n. 508. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0508.pdf> Acesso em fev. 2017.

OLIVEIRA, F. E. B.; FERREIRA, M. G.; CARDOSO, F. P. Uma Avaliação das “Reformas” Recentes do Regime Geral de Previdência. **Anais do XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, Caxambu, 2000. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1086/1050>> Acesso em: fev. 2017.

PAIM, P.; ROMERO, V. A falácia do rombo da Previdência. **Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**, Brasília: ago. 2016. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/informacoes/artigos/AfalaciadorombodaPrevidenciaPauloPaimVilsonAntonioRomero_04082016> Acesso em set 2016.

PIMENTEL, José. Previdência Social – Aspectos, conceitos, estruturas e fatores condicionantes. In: MARQUES ... [et al.]. **A Previdência Social no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 167p. (Coleção de Cadernos da fundação Perseu Abramo). p. 53-68.

PORTO, Valéria. A Previdência Social do Servidor Público: da promulgação da Constituição Federal de 1988 à criação da FUNPRESP. **V Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/593>> Acesso em fev. 2017.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Aeps InfoLogo. **Base de dados históricos da Previdência Social**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>> Acesso em dez. 2016.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Anuário Estatístico da Previdência Social. **Dados abertos – Previdência Social e INSS**, Brasília: V.24, 2015. 808p. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>> Acesso em dez. 2016.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletim Estatístico da Previdência Social. **Dados abertos – Previdência Social e INSS**, Brasília: V.20, n. 01, 2015. 63p. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Beps012015_final-sem-CF.pdf> Acesso em dez. 2016.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletim Estatístico da Previdência Social. **Dados abertos – Previdência Social e INSS**, Brasília: V.21, n. 01, 2016. 63p. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Beps012016_Final.pdf> Acesso em dez. 2016.

RANGEL, L. A.; PASINATO, M. T.; SILVEIRA, F. G.; LOPEZ, F. G.; MENDONÇA, J. L. Conquistas, desafios e perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. **Políticas sociais: acompanhamento e análise:** vinte anos da constituição federal. Brasília: IPEA, 2. ed. Vol. 1, n. 17, 2009. 273p. p. 40-94.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Por que as Sociedades Precisam de Previdência e do Estado na Previdência? TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) **Reforma da Previdência:** a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015a.1.ed. 304p. p.33.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. Debates Sobre a Previdência: as convergências. TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) **Reforma da Previdência:** a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015b. 1.ed. 304p. p. 39-53.

TAFNER, Paulo. O que Esperar do Gasto com Previdência no Brasil. TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Orgs.) **Reforma da Previdência:** a visita da velha senhora. Brasília: Gestão Pública, 2015. 1.ed. 304p. p. 279-292.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.) **Previdência no Brasil:** debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. 458p.

U.S. CENSUS BUREAU. X-12-ARIMA, Reference Manual, Final Version 0.2. Washington, DC: Time Series Staff, 2002.

APÊNDICE

APÊNDICE A – TABELAS DOS SALDOS, CONFORME AS METODOLOGIAS UTILIZADAS

Tabela A 1 - Fluxo de Caixa do RGPS – Metodologia Reformistas

Ano	Arrecadação Líquida	Benefícios Previdenciários	Saldo Previdenciário
2000	R\$ 55.715.135.000,00	R\$ 65.787.080.000,00	-R\$ 10.071.945.000,00
2001	R\$ 62.983.519.000,00	R\$ 75.819.736.000,00	-R\$ 12.836.217.000,00
2002	R\$ 71.027.680.000,00	R\$ 88.026.659.000,00	-R\$ 16.998.979.000,00
2003	R\$ 80.730.150.000,00	R\$ 107.134.805.000,00	-R\$ 26.404.655.000,00
2004	R\$ 93.765.384.000,00	R\$ 125.750.764.000,00	-R\$ 31.985.380.000,00
2005	R\$ 108.434.097.000,00	R\$ 146.010.130.000,00	-R\$ 37.576.033.000,00
2006	R\$ 123.520.196.000,00	R\$ 165.585.300.000,00	-R\$ 42.065.104.000,00
2007	R\$ 140.411.788.000,00	R\$ 185.293.441.000,00	-R\$ 44.881.653.000,00
2008	R\$ 163.355.272.000,00	R\$ 199.562.013.000,00	-R\$ 36.206.741.000,00
2009	R\$ 182.008.444.000,00	R\$ 224.876.366.000,00	-R\$ 42.867.922.000,00
2010	R\$ 211.968.378.000,00	R\$ 254.858.554.000,00	-R\$ 42.890.176.000,00
2011	R\$ 245.891.941.000,00	R\$ 281.438.220.000,00	-R\$ 35.546.279.000,00
2012	R\$ 275.764.689.000,00	R\$ 316.589.508.000,00	-R\$ 40.824.819.000,00
2013	R\$ 307.146.985.000,00	R\$ 357.003.124.000,00	-R\$ 49.856.139.000,00
2014	R\$ 337.503.133.000,00	R\$ 394.201.250.000,00	-R\$ 56.698.117.000,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Tabela A 2 - Fluxo de Caixa do RGPS – Metodologia Conservadores

Ano	Recebimentos	Pagamentos	Saldo Operacional
2000	R\$ 77.185.134.000,00	R\$ 76.474.268.000,00	R\$ 710.866.000,00
2001	R\$ 88.156.585.000,00	R\$ 88.035.343.000,00	R\$ 121.242.000,00
2002	R\$ 105.035.180.000,00	R\$ 102.066.204.000,00	R\$ 2.968.976.000,00
2003	R\$ 122.229.227.000,00	R\$ 123.361.223.000,00	-R\$ 1.131.996.000,00
2004	R\$ 152.684.048.000,00	R\$ 150.654.269.000,00	R\$ 2.029.779.000,00
2005	R\$ 172.719.638.000,00	R\$ 171.798.592.000,00	R\$ 921.046.000,00
2006	R\$ 201.756.676.000,00	R\$ 200.510.523.000,00	R\$ 1.246.153.000,00
2007	R\$ 216.488.553.000,00	R\$ 221.941.886.000,00	-R\$ 5.453.333.000,00
2008	R\$ 243.830.501.000,00	R\$ 242.592.278.000,00	R\$ 1.238.223.000,00
2009	R\$ 273.523.679.000,00	R\$ 272.655.885.000,00	R\$ 867.794.000,00
2010	R\$ 312.640.915.000,00	R\$ 312.123.575.000,00	R\$ 517.340.000,00
2011	R\$ 351.544.706.000,00	R\$ 343.922.488.000,00	R\$ 7.622.218.000,00
2012	R\$ 396.683.576.000,00	R\$ 386.691.559.000,00	R\$ 9.992.017.000,00
2013	R\$ 431.684.189.000,00	R\$ 435.648.699.000,00	-R\$ 3.964.510.000,00
2014	R\$ 471.807.085.000,00	R\$ 481.797.336.000,00	-R\$ 9.990.251.000,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Tabela A 3 - Fluxo de Caixa do RGPS – Metodologia própria

Ano	Arrecadação Líquida do RGPS		Benefícios do RGPS		Saldo do RGPS	
2002	R\$	96.948.554.518,13	R\$	88.026.658.966,77	R\$	8.921.895.551,36
2003	R\$	119.243.980.767,70	R\$	107.134.805.244,63	R\$	12.109.175.523,07
2004	R\$	142.296.180.755,32	R\$	125.750.764.270,89	R\$	16.545.416.484,43
2005	R\$	154.194.256.073,57	R\$	146.010.129.515,15	R\$	8.184.126.558,42
2006	R\$	191.490.816.283,70	R\$	165.585.299.854,89	R\$	25.905.516.428,81
2007	R\$	202.385.677.135,58	R\$	185.293.440.941,61	R\$	17.092.236.193,97
2008	R\$	225.941.373.031,40	R\$	199.562.013.446,01	R\$	26.379.359.585,39
2009	R\$	251.893.815.462,10	R\$	224.876.365.725,48	R\$	27.017.449.736,62
2010	R\$	293.507.429.181,88	R\$	254.858.554.384,72	R\$	38.648.874.797,16
2011	R\$	325.950.991.708,77	R\$	281.438.219.544,37	R\$	44.512.772.164,40
2012	R\$	367.191.289.997,38	R\$	316.589.507.547,74	R\$	50.601.782.449,64
2013	R\$	388.763.557.140,80	R\$	357.003.123.603,55	R\$	31.760.433.537,25
2014	R\$	440.834.056.445,13	R\$	394.201.249.685,51	R\$	46.632.806.759,62

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

APÊNDICE B – TESTES DO MODELO ECONOMETRICO

Tabela B 1 - Teste ADF de Raiz Unitária

Modelo		Defasagens*	Estatística τ^{**}	Probabilidade	Decisão	Conclusão
ARDR						
em nível	Intercepto	11	-3,476	0,923	NE	I (1)
	Intercepto e Tendência	11	-4,023	0,012	NE	
	Sem Intercepto e sem Tendência	11	-2,581	0,999	NE	
1ª diferença		10	-2,581	0,000	ES	
PIBR						
em nível	Intercepto	13	-0,617	0,862	NE	I (2)
	Intercepto e Tendência	13	-2,894	0,168	NE	
	Sem Intercepto e sem Tendência	13	2,222	0,994	NE	
1ª diferença		12	-1,615	0,100	NE	
2ª diferença		11	-11,662	0,000	ES	
TD_SA						
em nível	Intercepto	0	-0,876	0,793	NE	I (1)
	Intercepto e Tendência	0	-2,607	0,001	ES	
	Sem Intercepto e sem Tendência	0	-12,586	0,000	ES	
1ª diferença		2	-12,945	0,000	ES	
SMR						
em nível	Intercepto	12	-1,731	0,413	NE	I (2)
	Intercepto e Tendência	0	-4,212	0,005	ES	
	Sem Intercepto e sem Tendência	12	2,657	0,998	NE	
1ª diferença		12	-1,807	0,067	NE	
2ª diferença		11	-10,608	0,000	ES	
TI						
em nível	Intercepto	4	0,621	0,989	NE	I (1)
	Intercepto e Tendência	4	-3,418	0,052	NE	
	Sem Intercepto e sem Tendência	4	-2,219	0,026	NE	
1ª diferença		3	-6,115	0,000	ES	

(continua)

Tabela B1 – Teste ADF de Raiz Unitária

(continuação)

TS						
em nível	Intercepto	12	-2,185	0,212	NE	I (1)
	Intercepto e Tendência	12	-2,399	0,378	NE	
	Sem Intercepto e sem Tendência	12	-1,635	0,096	NE	
1ª diferença		11	-3,968	0,000	ES	

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota 1: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS; PIBR: produto interno bruto real; SMR: salário mínimo real; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada; TI: taxa de informalidade; e TS: taxa SELIC.

Nota 2: (*) utilizando o critério de Schwarz, com máximo de 13 defasagens.

Nota 3: (**) considerou-se 1% como nível de significância para se tomar a decisão.

Tabela B 2 - Critério de ordem de defasagem no modelo VAR padrão – VAR (2)

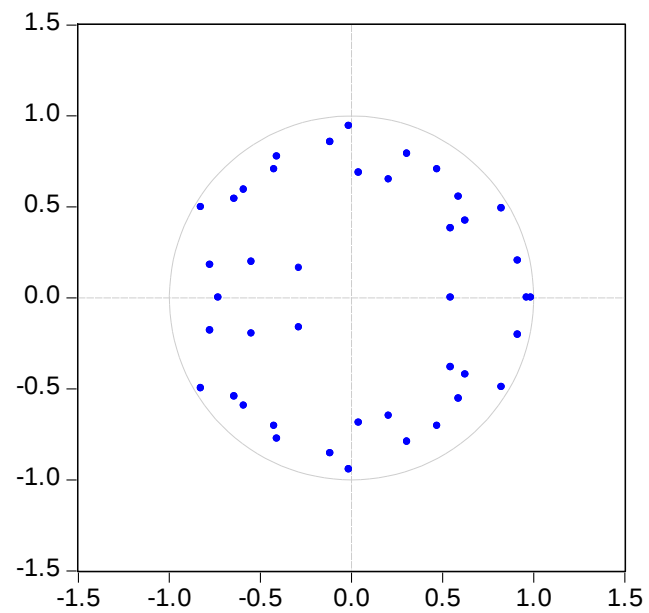
Defasagem	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	NA	1,17e+20	63,23203	63,35521	63,28208
1	1305,314	1,49e+16	54,26979	55,13202*	54,62014
2	113,5028	1,04e+16	53,90647	55,50775	54,55712*
3	43,98493	1,21e+16	54,05394	56,39426	55,00489
4	78,50762	1,05e+16	53,89626	56,97564	55,14751
5	65,97613	9,86e+15	53,81407	57,63250	55,36563
6	76,70052	8,20e+15	53,60043	58,15791	55,45229
7	58,38707*	7,91e+15*	53,52456*	58,82110	55,67672
8	34,89748	9,56e+15	53,65760	59,69318	56,11006

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: (*) indica a ordem de defasagem segundo os critério de LR - Estatística de teste LR modificada sequencial (cada teste a 5% de nível); FPE- Erro de Previsão Final; AIC - Critério de Informação de Akaike; SC- Critério de Informação de Schwarz; e, HQ- Critério de Informação de Hannan-Quinn.

Figura B 1 - Teste de Estabilidade Estrutural

Teste de Estabilidade em Relação ao VAR (7)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Tabela B 3 - Teste de Bloco-Exogeneidade

VAR Teste de Causalidade de Granger/Bloco Exogeneidade

Observações incluídas: 146

Variável dependente: ARDR			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
TD_SA	17,94412	7	0,0122
D1SMR	22,64775	7	0,0020
TI	7,605363	7	0,3687
TS	28,12439	7	0,0002
D1PIBR	14,59415	7	0,0416
Total	136,5986	35	0,0000
Variável dependente: TD_SA			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
ARDR	3,155270	7	0,8703
D1SMR	4,434916	7	0,7285
TI	13,55352	7	0,0597
TS	2,548056	7	0,9234
D1PIBR	4,006828	7	0,7790
Total	37,91156	35	0,3380
Variável dependente: D1SMR			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
ARDR	26,49545	7	0,0004
TD_SA	3,870777	7	0,7945
TI	17,08356	7	0,0169
TS	7,824838	7	0,3483
D1PIBR	9,284232	7	0,2329
Total	60,38049	35	0,0049
Variável dependente: TI			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
ARDR	2,678755	7	0,9130
TD_SA	14,17673	7	0,0481
D1SMR	7,025351	7	0,4262
TS	8,018357	7	0,3310
D1PIBR	9,119829	7	0,2442
Total	64,67295	35	0,0017
Variável dependente: TS			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
ARDR	12,19648	7	0,0943
TD_SA	15,32705	7	0,0320
D1SMR	8,269027	7	0,3095
TI	9,514734	7	0,2178
D1PIBR	16,75134	7	0,0191
Total	81,80408	35	0,0000

(continua)

Tabela B3 – Teste de Bloco-Exogeneidade

(continuação)

Variável dependente: D1PIBR			
Excluído	χ^2	Defasagens	p-valor
ARDR	35,45030	7	0,0000
TD_SA	4,465306	7	0,7249
D1SMR	3,915651	7	0,7894
TI	11,98148	7	0,1012
TS	49,81511	7	0,0000
Total	167,4312	35	0,0000

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença; D1SMR: salário mínimo real, na primeira diferença; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada; TI: taxa de informalidade; e TS: taxa SELIC.

Tabela B 4 - Resumo do teste de cointegração de Johansen

Séries: ARDR TD_SA D1SMR TI TS D1PIBR

Intervalo de espera: 1 para 6

Selecionado (0,05 nível*) Número de Relações Cointegradas por Modelo

Tendência de Dados	Nenhum	Nenhum	Linear	Linear	Quadrático
		Com	Com	Com	Com
Tipo de teste	Sem Intercepto	Intercepto	Intercepto	Intercepto	Intercepto
		Sem	Sem	Com	Com
	Sem Tendência	Tendência	Tendência	Tendência	Tendência
Traço	3	5	4	6	6
Máximo autovalor	3	4	4	5	6

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota 1: ARDR refere-se a arrecadação bruta real do RGPS; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença; D1SMR: salário mínimo real, na primeira diferença; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada; TI: taxa de informalidade; e TS: taxa SELIC.

Nota 2: (*) Denota os valores críticos baseados em MacKinnon-Haug-Michelis (1999).

Tabela B 5 - Equação estimada do modelo VEC (6)

ARDR(-1)	1,000000
TD_SA(-1)	-2068351, (747192,) [2,76816]
D1SMR(-1)	-517052,5 (80303,1) [6,43876]
TI(-1)	-42794277 (4,4E+07) [0,97503]
TS(-1)	-817966,8 (2520867) [0,32448]
D1PIBR(-1)	598,3629 (175,656) [-3,40644]
C	64196808

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Nota: ARDR refere-se à arrecadação bruta real do RGPS, em reais; D1PIBR: produto interno bruto real, na primeira diferença, em reais; D1SMR: salário mínimo real, na primeira diferença, em reais; TD_SA: taxa de desemprego dessazonalizada, em %; TI: taxa de informalidade, em %; e TS: taxa SELIC, em %.