

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

CARLA TREGANSIN

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS PELO RGPS, NO
PERÍODO DE 2010 A 2017: BRASIL, RIO GRANDE DO SUL E CAXIAS DO SUL**

**CAXIAS DO SUL
2019**

CARLA TREGANSIN

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS PELO RGPS, NO
PERÍODO DE 2010 A 2017: BRASIL, RIO GRANDE DO SUL E CAXIAS DO SUL**

Trabalho apresentado como requisito para a obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas da Universidade de Caxias do Sul.

Sob orientação do Professor Ms. Reinaldo Boeira Duarte.

CAXIAS DO SUL

2019

CARLA TREGANSIN

**ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS PELO RGPS, NO
PERÍODO DE 2010 A 2017: BRASIL, RIO GRANDE DO SUL E CAXIAS DO SUL**

Trabalho apresentado como requisito para a obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas da Universidade de Caxias do Sul.

Sob orientação do Professor Ms. Reinaldo Boeira Duarte.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Presidente

Prof. Ms. Reinaldo Boeira Duarte
Universidade de Caxias do Sul

Examinadores:

Prof. Dr. Idair Gaudêncio Girardi Guasselli
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Ms. Gilberto Luiz Brandalise
Universidade de Caxias do Sul

AGRADECIMENTOS

Quero expressar meus agradecimentos a todas as pessoas que, de uma forma ou de outra, colaboraram para que este trabalho fosse realizado. Aos professores que no decorrer desses anos contribuíram para meu aprendizado e, em especial ao meu orientador, Prof. Ms. Reinaldo Boeira Duarte, pela sua competência e orientação durante todo o desenvolvimento desta monografia.

Agradeço a minha família e meu namorado pelo amor, compreensão e apoio dedicados, que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho e, por acreditarem em minhas escolhas, apoiando-me e esforçando-se junto a mim, para que eu suprisse todas elas.

RESUMO

A previdência social é um dos três pilares da seguridade social, prevista na Constituição Federal de 1988, junto com a assistência social e a saúde, busca garantir condições de assegurar seus beneficiados contra os diversos infortúnios que a condição humana pode trazer. Diferente das outras duas, a previdência social possui caráter contributivo, salvo algumas exceções, fará jus ao recebimento dos benefícios previdenciários aqueles que tenham contribuído conforme as exigências legais, fato este que expõe a necessidade de equilibrar suas finanças, haja vista sua característica de seguro. Surge então, a necessidade de observar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, visando assim, garantir a viabilidade dos pagamentos atuais e futuros. O presente trabalho mostra-se importante na busca por traçar a história da previdência social no Brasil, observando desde a criação da Lei Eloy Chaves, passando pelas diversas normas legais que trataram da previdência social, chegando à legislação atualmente vigente. Busca-se analisar a importância do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro, observando assim, as mudanças ocorridas, bem como as conquistas sociais adquiridas, de modo a garantir a compreensão de sua importância histórica, ao passo que seja possível discutir as mudanças propostas na tentativa de garantir um sistema harmonioso, sem que ocorram retrocessos sociais com relação aos direitos até então adquiridos.

Palavras-chaves: Previdência Social; Benefícios previdenciários; Receitas previdenciárias; Fatores previdenciários.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Brasil: Evolução Etária Absoluta (2010, 2020 e 2050)	43
Figura 02 – Projeção da População Brasileira: Números Relativos (2010 a 2050) ...	44
Figura 03 – Expectativa de Vida Mundial	45
Figura 04 – Contribuintes do INSS empregados	48
Figura 05 – Expectativa de Sobrevida em Anos.....	49
Figura 06 – PIB x Benefícios (2010 a 2017).....	52
Figura 07 – Gastos com a aposentadoria no Brasil e demais países.....	54
Figura 08 – Distribuição das despesas do governo do Rio Grande do Sul por função - 2017	56
Figura 09 – Evolução do déficit previdenciário do estado (2010 a 2017)	57
Figura 10 – Índice de Envelhecimento no Rio Grande do Sul	58
Figura 11 – Comparativo entre Arrecadação e Gastos do Município de Caxias do Sul/RS	61
Figura 12 – Pirâmide etária de Caxias do Sul/RS (2010 e 2016).....	62
Figura 13 – Emissão de Benefícios.....	63
Figura 14 – Distribuição percentual da quantidade de benefícios emitidos em 2017 no Brasil, Rio Grande do Sul e Caxias do Sul/RS	64
Figura 15 – Distribuição percentual do valor de benefícios emitidos no ano de 2017 no Brasil, Rio Grande do Sul e Caxias do Sul/RS	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População Ocupada nas Regiões Metropolitanas – Pessoas x 1.000 (2010 a 2017).....	47
Tabela 2 – Evolução da Relação existente entre os Gastos com Benefícios e o PIB – bilhões de R\$ (2010 a 2017)	51
Tabela 3 – Quantidade de Benefícios emitidos no Estado / PIB – milhões de R\$ (2010 a 2017)	57
Tabela 4 – Benefícios do INSS emitidos em Caxias do Sul/RS – milhões de R\$ (2010 a 2017)	59
Tabela 5 – Valor Arrecadado pela Previdência Social no município de Caxias do Sul/RS – milhões de R\$ (2010 a 2017)	60
Tabela 6 – Resultado do RGPS Brasil em 2016 e 2017 – milhões de R\$.....	65

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP's	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EFPC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
Firjan	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
Funpresp-Exe	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo
Funpresp-Leg	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo
Funpresp-Jud	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FSE	Fundo Social de Emergência
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IPE	Instituto da Previdência
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IGO-DI	Índice Geral de Preços
IAP's	Institutos de Aposentadorias e Pensões
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PEA	População Economicamente Ativa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PIB	Produto Interno Bruto
RM's	Regiões metropolitanas
RPC	Regime de Previdência Complementar
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RS	Estado do Rio Grande do Sul

SUS

Sistema Único de Saúde

STF

Supremo Tribunal Federal

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

Ms.	Mestre
Dr.	Doutor
p.	página
%	por cento
R\$	reais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	12
1.2	DEFINIÇÃO DAS HIPÓTESES	13
1.2.1	Hipótese Principal	13
1.2.2	Hipóteses Secundárias	13
1.3	JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA	14
1.4	DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS	14
1.4.1	Objetivo Principal	14
1.4.2	Objetivos Secundários.....	14
1.5	METODOLOGIA.....	15
2	ASPECTOS TEÓRICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	16
2.1	FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO.....	16
2.1.1	Função alocativa	17
2.1.2	Função distributiva	19
2.1.3	Função estabilizadora.....	20
2.2	GASTOS PÚBLICOS	22
2.2.1	O crescimento dos gastos públicos segundo a teoria econômica	24
2.3	TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS.....	25
2.4	PREVIDÊNCIA NA TEORIA ECONÔMICA.....	27
3	SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: HISTÓRICO E ESTRUTURA	30
3.1	BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA NO MUNDO	30
3.2	BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL	31
3.3	COMO SE FINANCIA?	32
3.4	ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	33
3.5	ESTRUTURA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA	34
3.6	BENEFÍCIOS.....	36
4	PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	41

4.1	MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO ETÁRIA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA	41
4.1.1	Relação entre Evolução dos Contribuintes ao INSS versus Crescimento Econômico	46
4.1.2	Relação entre o Gasto Previdenciário e PIB – 2010 a 2017	50
4.2	ANÁLISE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RGPS.....	55
4.3	CAXIAS DO SUL - RGPS.....	59
4.4	COMPARATIVO ENTRE OS TRÊS ENTES DA FEDERAÇÃO APRESENTADOS.....	63
4.5	PROPOSTA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC 06/2019	68
5	CONCLUSÃO	69
	REFERÊNCIAS.....	72
	ANEXOS	75

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social no Brasil, desde os seus primeiros passos em 1923, com a criação da Lei Eloy Chaves, busca a proteção social de seus segurados, como condição para ampará-los de futuros imprevistos que merecem amparo, é basicamente um conjunto de normas que organiza a forma de proteção do trabalhador quando este, por qualquer razão, perde ou diminuí a sua capacidade de trabalho, prejudicando a sua subsistência e a de seus familiares.

A evolução da Previdência Social no Brasil sempre esteve relacionada ao contexto socioeconômico e político onde se insere, surgindo os momentos de menores ou maiores abrangências da proteção social ofertada, passando por várias mudanças envolvendo o grau de cobertura, o elenco de benefícios ofertados e a fontes de financiamento do Sistema.

No início, enquanto a população é jovem e há poucos inativos tem-se um superávit considerável, porém quando a relação ativo/inativo começar a decrescer, o sistema torna-se inviável, implicando em aumento nas alíquotas de contribuição.

Assim, a Previdência Social, no modelo brasileiro, é a organização criada pelo Estado, para auxiliar nas necessidades essenciais de todos os que exercem atividade remunerada e seus dependentes, e, em alguns casos, de toda a população, por meio de um sistema de seguro obrigatório, onde a administração e custeio participam, em maior ou menor escala, o próprio Estado, os segurados e as empresas.

Diante do exposto, o presente trabalho procura analisar se existe uma correlação com a evolução dos pagamentos com auxílios previdenciários no déficit da Previdência Social brasileira.

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A Previdência Social no Brasil é um seguro para a pessoa que contribui, concedendo direitos aos seus segurados. Toda renda repassada para a Previdência social busca suprir a renda dos trabalhadores que contribuem e se afastam do trabalho por mais de 30 dias consecutivos ou intercalados dentro do prazo de 60 dias, durante os primeiros quinze dias de afastamento, o empregador é que deve pagar o trabalhador. Diversas são as causas de afastamentos, tais como doença, invalidez, morte, idade avançada ou desemprego involuntário, para cada afastamento são

destinados auxílios que impactam diretamente no custo da previdência. Diante do exposto o presente trabalho pretende responder os seguintes questionamentos:

- a) Qual o propósito da previdência social?
- b) O que são os auxílios?
- c) Quais são os motivos de afastamento mais utilizados?
- d) Quem pode receber um auxílio?
- e) Como a previdência pode beneficiar os trabalhadores?
- f) Como o desemprego interfere no custo da previdência?

1.2 DEFINIÇÃO DAS HIPÓTESES

1.2.1 Hipótese Principal

Os custos com os auxílios previdenciários estão crescendo, impactando no aumento das contas da Previdência Social, necessitando assim equilibrar suas despesas, para seu bom funcionamento que contribuiu para a redução da pobreza, a geração de renda e a mudança em diversos aspectos do cenário econômico atual.

1.2.2 Hipóteses Secundárias

- a) O propósito da Previdência é conceder direitos aos seus segurados, substituindo a renda do trabalhador contribuinte.
- b) O auxílio é um benefício previdenciário para trabalhadores que fiquem incapacitados de exercer seu trabalho.
- c) O auxílio-doença é o benefício mais concedido, seguido pelas aposentadorias e invalidez.
- d) O cálculo do valor dos benefícios por incapacidade é realizado de acordo com a legislação brasileira em vigor.
- e) O Auxílio Previdenciário é um direito que o segurado tem de receber da Previdência Social em forma de remuneração mensal.
- f) O aumento do desemprego afeta diretamente as contas da Previdência Social, diminuindo as contribuições mensais.
- g) O empregador é responsável pela remuneração do trabalhador nos primeiros 15 dias a partir da data do acidente, já a Previdência Social é responsável pelo pagamento a partir do 16º dia da data de afastamento até a data da alta médica.

- h) Os gastos dos benefícios estão crescendo em termos reais acima do PIB.
- i) Os auxílios buscam beneficiar seus segurados, garantindo seus direitos.

1.3 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA

O presente projeto é relevante, pois a despesa para a Previdência Social com benefícios cresceu a partir de 2015 e a sua arrecadação vem apresentando quedas significativas desde 2016, o que leva a ocasionar déficit, ou seja, o valor dos pagamentos de benefícios supera a arrecadação total. No entanto, vários são os motivos para justificar essas quedas na arrecadação, como a mudança demográfica, trabalhos sem carteira assinada, falta de pagamentos das empresas e a reforma da previdência proposta. Dessa forma, o projeto se justifica por analisar o impacto do custo dos auxílios previdenciários para a previdência social no Brasil, como o trabalho associa o pagamento desses auxílios com o déficit da previdência, o estudo procura analisar o total do valor gasto para efetuar os pagamentos destes auxílios e de como irá afetar a Previdência Social brasileira.

1.4 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Principal

Analisar a evolução dos gastos com benefícios e das contribuições previdenciárias no período de 2010 a 2017 do RGPS no âmbito do Brasil, Rio Grande do Sul e Caxias do Sul e suas consequências para o déficit público.

1.4.2 Objetivos Secundários

- a) Apresentar um histórico da Previdência Social.
- b) Demonstrar como funcionam os auxílios e sua concessão.
- c) Analisar o mercado de trabalho e sua influência para a Previdência Social.
- d) Apresentar mecanismos que viabilizam repasses de arrecadações previdenciárias para outros setores do governo.
- e) Evidenciar a evolução dos gastos com auxílios para a previdência.
- f) Verificar quais os motivos que geram déficit na Previdência.

- g) Apresentar soluções que estão sendo discutidas para o bom desenvolvimento da previdência e seus segurados.

1.5 METODOLOGIA

A metodologia deve ajudar a explicar não apenas os produtos da investigação científica, mas principalmente seu próprio processo, pois suas exigências não são de submissão estrita a procedimentos rígidos, mas antes da fecundidade na produção dos resultados (BRUYNE, 1991 p. 29).

Segundo Strauss & Corbin (1998), o método de pesquisa é um conjunto de procedimentos e técnicas utilizados para se coletar e analisar os dados. O método fornece os meios para se alcançar o objetivo proposto, ou seja, são as “ferramentas” das quais se fez uso na pesquisa, a fim de responder nossa questão.

O capítulo dois será desenvolvido através de uma pesquisa teórica descritiva, com o objetivo de analisar os gastos públicos com o conceito e a metodologia de seus respectivos indicadores. Segundo Barros e Lehfeld (2007), a base teórica pode ser utilizada para resolver problemas e para adquirir conhecimento através de materiais gráficos, sonoros e informatizados, destacando conceitos já trabalhados por outros estudiosos.

No capítulo três será utilizado a pesquisa histórico descritiva, com o objetivo de analisar a Previdência Social e seu desenvolvimento, a fim de demonstrar os fatos mais relevantes da pesquisa científica. Segundo Fachin (2006), o método histórico é o entendimento de uma passagem do passado, para explicação segundo determinado paradigma. Analisa também como os fatos do passado influenciaram os dias atuais.

Para realização do quarto capítulo será utilizado o método estatístico comparativo, a fim de analisar os indicadores do setor da Previdência Social no Brasil, Rio Grande do Sul e Caxias do Sul. Conforme Fachin (2006), o método comparativo se define por investigar fatos destinados ao estudo específico e analisar explicando suas semelhanças e diferenças, abordando assim duas ou mais séries, com fatos semelhantes detectando o que existe de comum entre elas.

2 ASPECTOS TEÓRICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

As funções do governo estão aumentando cada vez mais, em relação a sua posição inicial, na qual exercia apenas prestações de serviços essenciais, como a justiça e segurança, onde a oferta e demanda não induziam o setor privado a produzir.

Após a grande crise de depressão econômica da década de 30, estudos identificaram a necessidade de o governo intervir na economia para combater a inflação ou o desemprego. As duas grandes guerras mundiais fizeram com que a interferência do governo passasse a ser aceita, visando a promoção do bem-estar social, com melhor distribuição de renda, ampliação nas atividades previdenciárias e assistência social para as classes menos favorecidas.

Neste capítulo será abordada de forma teórica e conceitual, as funções econômicas do Estado, subdivididas em função alocativa, função distributiva e função estabilizadora, os gastos públicos, as transferências governamentais e a previdência na teoria econômica.

2.1 FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

De acordo com os índices globais, o setor público no Brasil apresentou uma expansão considerável nos últimos 50 anos, o que refletiu em um crescimento significativo do volume de despesas do governo e também na participação das despesas totais no Produto Interno Bruto (PIB) do país.

As funções do governo na economia, também tiveram um crescimento considerável, percebendo-se a evolução dos princípios teóricos, que apresentavam a necessidade de intervenção governamental no sistema econômico, como intervir na economia para combater a inflação ou o desemprego de mão-de-obra.

O liberalismo econômico, em especial na Inglaterra em sua primeira fase, foi o laboratório das teorias econômicas clássicas, as quais destinavam poucas funções ao Estado. Para Adam Smith (1954), o soberano deveria tratar dos seguintes assuntos: justiça, segurança, estradas, pontes, portos e canais e educação da juventude, além de cuidar da imagem e responsabilidade de seu cargo.

“O melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o que for o menor possível” (RICARDO, 1982, p.166).

O tripé macroeconômico dos clássicos, oferta, demanda e preço, no modelo keynesiano cedeu lugar a outro tipo de sustentação, de cunho macroeconômico, que

é a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível de emprego e o controle dessas variáveis, foi atribuído ao Estado.

Com esse sistema de Keynes, deu suporte aos esforços governamentais visando tirar as respectivas economias da crise depressiva dos anos trinta, em seguida a intervenção estatal passou a ser mais aceita, em especial no incentivo da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica.

Segundo Giacomoni (2003), o economista americano Richard Musgrave (1974) propôs uma classificação das funções econômicas do Estado, que se tornaram clássicas no gênero. Denominadas as “funções fiscais”, o autor as considera também como as próprias “funções do orçamento”, principal instrumento de ação estatal na economia. São elas: promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa), promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva) e manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

2.1.1 Função alocativa

A atividade estatal na alocação de recursos explica-se nos casos em que não acontece a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada, o sistema de mercado. O bem privado é ofertado por meios próprios do sistema de mercado.

Existe uma troca entre vendedor e comprador e uma transferência da propriedade do bem, como não ocorre o pagamento por parte do comprador, a operação não acontece, ou seja, o benefício, portanto a ação é eficiente.

O fato de os benefícios gerados pelos bens públicos estarem disponíveis para todos os consumidores faz com que não haja pagamentos voluntários aos fornecedores desses bens, com isso o elo entre produtores e consumidores se perde, necessitando, assim da intervenção do governo para assegurar o fornecimento destes bens públicos. O financiamento da produção dos bens públicos depende da obtenção compulsória de recursos, através da cobrança de impostos.

A função alocativa refere-se à atuação do Estado para o suprimento de necessidades por bens que, por sua natureza, não podem ou não são suficientemente oferecidos pelos mecanismos do mercado (MUSGRAVE, 1973).

Portanto, cabe ao governo, determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e calcular o nível de contribuição de cada consumidor. É possível chamar atenção para duas situações, os investimentos na infraestrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios.

No caso dos investimentos, pode-se citar o transporte, energia, comunicações, armazenamento, entre outros, onde são identificados como indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo áreas de competência estatal. Como são necessários investimentos de alto valor e de períodos de longo prazo para o retorno desses investimentos, o envolvimento privado não é atraído por esses setores.

Trata-se, em linhas gerais, de bens públicos cuja oferta pode manifestar inviabilidade econômica para os particulares, seja pela exigência de elevados custos e a incerteza de retorno nos investimentos realizados (BEZERRA FILHO, 2012).

Já para a provisão de bens públicos e bens meritórios, a demanda por certos bens assume características especiais que não são viáveis para o fornecimento através do sistema de mercado. Um bem privado, como um par de sapatos, demonstra rivalidade no seu consumo, seus benefícios estão limitados a um consumidor qualquer e o seu consumidor é excluído no caso de não ocorrer o pagamento. Por outro lado, um bem público, como medidas do governo contra a poluição, não apresenta rivalidade no consumo desse bem, seus benefícios não estão limitados a um consumidor qualquer e o consumidor não é excluído no caso de não-pagamento.

Existem situações em que o estado utiliza recursos orçamentários na provisão de bens com todas as características de bens privados, o que se denomina como bens mistos ou meritórios, que pode ser exemplificado pela educação, por ser um bem privado que é comercializado no mercado, podendo individualizar seus benefícios, como também é um bem público, devido ao nível cultural da comunidade crescer quando seus membros são educados. O estado possui um envolvimento importante na educação, com a necessidade de investimento no capital humano, a educação gratuita no contexto da distribuição de renda e etc.

Existe uma diferença relevante entre produção e provisão de bens, que deve ser destacada, podendo ser feito um paralelo com a oferta de tomates, onde a falta desse produto não vai resultar em reclamações com o governo, pois o próprio funcionamento de preços se encarregará de que essa oferta seja normalizada, porém se um bairro ficar sem luz ou telefone as reclamações serão revertidas como críticas ao governo, independente das empresas serem públicas ou privadas. Mesmo que o

Estado deixe de ser responsável pela produção de um bem ou serviço, ele continuará sendo responsável pela sua provisão, ou seja, administrar diretamente ou através dos órgãos reguladores, para que a população receba adequadamente certos bens ou serviços.

2.1.2 Função distributiva

A distribuição de renda que é gerada através dos fatores de produção, capital, trabalho e terra, e também da venda destes fatores no mercado não é a ideal de acordo com a sociedade, com isso alguns ajustes distributivos são feitos pelo governo para promover uma distribuição considerada justa pela sociedade.

Segundo Pareto¹ (1927), existe eficiência na economia quando a posição de alguém sofre uma melhoria sem que nenhum outro tenha sua situação deteriorada, é o dito ótimo de Pareto.

A função pública de promover alguns ajustamentos na distribuição de renda pode ser explicada como correções as falhas de mercado, fugindo da idealização de Pareto: a melhoria da posição de certas pessoas é feita às custas de outras, cabendo a sociedade definir o que se considera níveis justos na distribuição da renda e da riqueza.

Para Musgrave & Musgrave (1974), existem dois problemas que dificultam a transformação de uma regra considerada justa em uma política real de distribuição de renda.

Primeiro, é difícil ou mesmo impossível comparar os diferentes níveis de utilidade, que indivíduos diversos derivam de suas rendas [...] A outra dificuldade surge do fato de que o tamanho do 'bolo' disponível para distribuição está relacionado com a forma através da qual é realizada a distribuição (MUSGRAVE, 1974, p. 10).

O orçamento público, como citado na função alocativa, é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas e de distribuição de renda. Supondo-se que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficiente é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa.

¹ Vilfredo Pareto apresentou essa formulação no livro *Manuel d'économie politique* publicado na França em 1927.

O governo utiliza três instrumentos principais para promover uma redistribuição de renda, as transferências, os impostos e os subsídios.

Através do esquema de transferências é possível o governo promover uma redistribuição direta de renda, tributando em maior medida os indivíduos que pertencem as camadas de renda mais alta e auxiliar os indivíduos de baixa renda, como por exemplo o imposto de renda negativo.

Em seguida, os recursos captados pela tributação dos indivíduos de renda mais alta podem ser utilizados no financiamento de programas voltados para a parcela da população de baixa renda, como a construção de moradias populares.

Por fim, o governo pode impor alíquotas de impostos mais altas aos bens considerados de “luxo” ou “supérfluos”, e cobrar alíquotas mais baixas dos bens que compõem a cesta básica, ajudando, desta forma a produção dos bens de primeira necessidade, com alta participação no consumo da população de baixa renda.

É importante destacar também, o papel do sistema de seguridade social na redistribuição de renda da sociedade. Os recursos recolhidos e aplicados por este sistema em hospitais públicos, promovem uma redistribuição de renda da parcela da população de renda mais alta para a de renda mais baixa, tendo em vista que este segmento da população utiliza em maior medida os serviços do sistema público de saúde.

Outro exemplo que pode ser citado, são os benefícios assistenciais concedidos a pessoas de baixa renda sem que tenham contribuído para a previdência social, no caso do Brasil, podemos citar o exemplo do BPC².

2.1.3 Função estabilizadora

As políticas fiscais possuem quatro objetivos macroeconômicos: a manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preço, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. Esses objetivos resumem a ação da função estabilizadora (GIACOMONI, 2003).

A ideia de que o mercado tinha capacidade de se auto ajustar ao nível de pleno emprego da economia perde força, ao ver os efeitos da depressão dos anos trinta, a função estabilizadora ganha uma importância especial, servindo como

² Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência.

instrumento de combate contra as pressões inflacionárias e o desemprego, fenômenos recorrentes nas economias capitalistas do pós-guerra.

Em qualquer economia, os níveis de emprego e de preços surgem dos níveis da demanda agregada, ou seja, da disposição dos consumidores gastarem, das famílias, dos capitalistas e todos os tipos de compradores. Quando a demanda for superior a capacidade potencial da produção, os preços tendem a subir, quando for inferior, haverá desemprego. Com isso, o mecanismo básico da política estabilizadora, é a ação estatal sobre a demanda agregada, aumentando-a ou reduzindo-a conforme for a necessidade.

O orçamento público é um importante instrumento da política de estabilização, no plano de despesas, o impacto gerado pelas compras do governo sobre a demanda agregada é expressivo, junto com o poder de gastos dos funcionários públicos.

O orçamento, nesse particular, atua como importante mecanismo de estabilização econômica mediante o manejo do dispêndio público, que constitui um dos melhores instrumentos de intervenção do Estado na economia (SILVEIRA NETO, 2012).

Assim, o sistema fiscal possui uma flexibilidade própria, que responde as mudanças na economia, mesmo que não ocorram variações na política fiscal (mudanças nas alíquotas ou na legislação dos gastos governamentais). [...] esta flexibilidade embutida no sistema fiscal é responsável por reações automáticas que, em algumas circunstâncias, auxiliam o alcance das metas visadas pela política do setor público, enquanto que em outros casos atrapalham o alcance dos objetivos governamentais (MUSGRAVE, 1974, p. 13).

Dependendo da situação, o governo pode agir sobre a demanda agregada através da política monetária, como em caso de recessão ou desaceleração do crescimento econômico, o governo pode promover uma redução na taxa de juros, estimulando o aumento dos investimentos, fazendo com que a demanda agregada e a renda nacional cresçam.

Em caso de excesso de demanda, com impactos inflacionários, o governo pode aumentar a taxa de juros para reduzir a demanda agregada da economia. Para se atingir as prioridades da política econômica, o mais comum é a ação combinada das políticas fiscal e monetária por parte do governo.

Além dos instrumentos fiscais, a política de estabilização utiliza outros de natureza monetária com vistas no controle da oferta monetária, variável com grande importância na consecução dos objetivos estabilizadores.

Partindo da ideia de que o mercado é mau regulador da oferta de moeda, os governos criaram seus bancos centrais com a finalidade de realizar esses controles, ajustando a oferta monetária as necessidades da economia.

2.2 GASTOS PÚBLICOS

Os gastos públicos podem ser conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que eles prestam à sociedade.

Representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo. A interpretação mais usual dos gastos públicos considera o custo da provisão dos bens e serviços executados pelo setor público que aparece nas contas orçamentárias do governo (RIANI, 2013, p.73).

Giambiagi e Além (2001, p. 54), visando a estabelecer uma definição dos Gastos Públicos, destacam que há algumas funções que são típicas de governo, ratificando que “se o governo não as assumir, ninguém irá fazê-lo - ou irá fazê-lo de modo parcial ou insatisfatório - por se tratar de oferta de bens e serviços públicos”. De acordo a visão Keynesiana, o governo deve intervir para combater recessões, foco da função estabilizadora, políticas expansionistas em momentos de crise, tais com o maior gasto público, menor tributação, maior emissão de moeda. Já na Lei de Wagner, com o crescimento da renda de um país, o setor público ganha participação na economia, ou seja, o setor público cresce a maiores taxas do que a economia. Existe uma diferença entre os gastos públicos e gastos governamentais que deve ser ressaltada, gastos públicos constituem-se na totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, ou seja, incluindo-se as empresas estatais. Os gastos governamentais, são os dispêndios realizados pelas unidades que compõem a administração governamental direta e pelas autarquias e fundações públicas, incluindo-se ai a soma de todos os gastos realizados por cada esfera do governo.

Os gastos públicos podem ser classificados quanto à sua finalidade, natureza e função. A classificação de acordo com a finalidade pretende destacar suas partes segundo as funções e os programas a serem executados pelo governo, sendo importante para a implantação efetiva do orçamento programa, que tem como objetivo principal aumentar a eficiência e eficácia na programação dos gastos do governo. Por isso, os gastos realizados pelo governo apresentam-se de três formas básicas, que

irão ser diferenciadas pelo grau de detalhamento das informações que se pretende ter na elaboração e execução do orçamento. Assim, estes gastos apresentam-se destacados em três grupos: grupos agregados, por categoria econômica, por funções e, evidentemente, pela sua finalidade. Na categoria econômica é possível ver a classificação das despesas correntes (tributária, de serviços etc.) e de capital (alienação de bens, operações de crédito etc.). Na classificação por função se observa a divisão de acordo com a função de cada órgão (saúde, educação, segurança etc.) e, quanto à finalidade os gastos podem ser para custeio ou investimentos. As despesas agregadas mostram uma consolidação dos gastos totais efetuados pelas diversas áreas que compõem as administrações públicas do país, como o Governo Federal, Estado, Distrito Federal e Municípios. Mesmo apresentando-se de forma agregada, compondo-se dos gastos totais do governo, estes são separados em componentes básicos, como consumo final das administrações públicas, subsídios, transferências de assistência e previdência e juros da dívida pública interna, já apresentam a viabilidade de realização de uma avaliação macroeconômica das contas das administrações públicas.

De acordo com Riani (2013), as despesas agregadas permitem uma avaliação macroeconômica das contas das administrações públicas e por meio delas é possível ter uma primeira ideia sobre os principais componentes de despesas do governo e no ponto de vista de análise, esses dados são ainda muito superficiais, o que inviabiliza uma avaliação mais apurada e detalhada sobre sua real eficácia. Os gastos governamentais por categorias econômicas são mostrados nos balanços gerais de cada unidade que compõe a estrutura governamental, a sua grande vantagem é mostrar análises financeiras mais apuradas acerca da unidade ou das unidades consideradas. No caso brasileiro, a apresentação dos gastos por categorias econômicas é feita nos balanços gerais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com as normas estabelecidas pelas portarias nºs 42 e 163 a partir de 2001 e com base nelas, os gastos governamentais por categorias econômicas são divididos em correntes e capital. As despesas correntes representam os gastos fixos ou indispensáveis sem as quais a máquina administrativa e de prestação de serviços do Estado não funcionaria. Incluem basicamente as despesas do governo com o pagamento de pessoal, com o consumo e a manutenção dos órgãos que compõem sua estrutura funcional. São incluídas também as despesas do governo

relacionadas com o pagamento dos encargos da dívida pública e com as transferências de recursos, principalmente as intergovernamentais constitucionais.

As despesas por funções obedecem a uma classificação de forma agregada que reflete, de certo modo, as prioridades dadas pelo governo à alocação dos recursos que lhe são disponíveis. Apesar de haver certa complexidade na distinção e definição precisa da aplicação dos recursos neste nível, essa distribuição dos gastos é de suma importância para a análise das despesas públicas. Cada uma delas subdivide-se em função de seus diversos programas e dos subprogramas que as compõem.

Fica evidente que, quanto maior for o volume de recursos gastos pelo governo com seus compromissos correntes, menor será sua capacidade de poupança e, como consequência, sua possibilidade de realizar investimentos (RIANI, 2016, p. 26).

Em geral, os gastos por funções obedecem à seguinte classificação: Legislativo, Judiciário, Administração e planejamento, Defesa nacional e segurança pública, Educação e cultura, Habitação e urbanismo, Indústria, comércio e serviços, Saúde e saneamento, Trabalho, Assistência e previdência, Transportes, Agricultura, Energia e recursos minerais, Desenvolvimento regional e Comunicações.

2.2.1 O crescimento dos gastos públicos segundo a teoria econômica

Basicamente, a primeira tentativa de explicar o crescimento dos gastos públicos foi desenvolvida por Adolph Wagner (1958), ele tentou estabelecer algumas generalizações sobre o comportamento dos gastos públicos. Seu estudo foi baseado em observações empíricas na Alemanha e outros países europeus, além dos Estados Unidos e do Japão. Definiu como lei da expansão das atividades do Estado uma situação em que os gastos cresceriam inevitavelmente mais rápido do que a renda nacional em qualquer Estado progressista. A lei da expansão das atividades do Estado representava também a lei dos aumentos e aperfeiçoamentos do aparato fiscal do Estado. Isso ocorreria com maior frequência quanto mais descentralizada fosse a administração do governo. Uma das primeiras constatações de Wagner foi que o crescimento das atividades do governo era uma consequência natural do progresso social. Com isso, seria também inevitável o crescimento dos gastos públicos. A sua análise referia-se à taxa de expansão do crescimento dos gastos públicos. Baseado nas observações empíricas, mostrou que, quando a produção per capita aumentava,

as atividades do Estado e seus gastos aumentavam em proporções maiores do que o produto.

Outro argumento usado por Wagner (1958), referia-se ao fato de que o crescimento dos gastos públicos sofreria também impactos com a expansão cultural e com o bem-estar, principalmente com referência à educação e distribuição de renda. O crescimento dos gastos públicos em educação, recreação, cultura, saúde e serviços de bem-estar foi explicado por Wagner em termos de suas elasticidades-renda da demanda. Para o autor esses serviços representavam bens superiores ou elásticos em relação à renda. Assim, com o aumento da renda real da economia, os gastos públicos nos serviços mencionados anteriormente cresceriam mais que proporcionalmente à renda, fazendo com que aumentasse a relação entre os gastos públicos e o PIB.

A terceira hipótese levantada por Wagner relacionava-se com as mudanças tecnológicas e a escala crescente dos investimentos. Esses fatores contribuiriam para que surgisse grande número de monopólios privados que poderiam ser evitados ou controlados pelo Estado no interesse da eficiência econômica. Nesses casos, a participação do Estado aumentaria como uma fonte de estabilidade, influenciando as atividades das grandes empresas, cujo domínio na economia pudesse causar alguma instabilidade.

Para Riani (2013), tais gastos, em décadas anteriores correspondia a uma modesta parcela do PIB, mas na atualidade apresentam índices relativamente mais elevados do que os de certos países europeus, além de ser maiores do que os da grande maioria dos países latino-americanos.

2.3 TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

As transferências intergovernamentais são transferências de recursos entre várias esferas de governo, com objetivos diversos, baseados em argumentos econômicos do tipo equidade e eficiência³, ou em considerações de ordem política, como centralização ou descentralização do poder político.

³ Eficiência significa que a sociedade está obtendo o máximo que pode de seus recursos escassos. Equidade significa que os benefícios advindos desses recursos são distribuídos com justiça entre os membros da sociedade.

Existem várias formas de transferências de recursos entre as esferas do governo e podem ser agrupadas de diferentes maneiras, quanto a legislação, ao tipo de fonte de recursos e quanto ao destino. A classificação quanto à legislação que deu origem às transferências é uma das mais usadas em virtude do seu grau de utilização na administração pública e pela simplicidade de seu entendimento.

A distribuição tributária, nesse contexto, passa a ser feita por meio de transferências, que são mecanismos cujo objetivo é atender grande parte das demandas da população como a redução das disparidades na renda e de desenvolvimento (MENDES, 2004).

A legislação classifica as transferências intergovernamentais em três tipos: constitucionais, legais e conveniadas. A maioria dos impostos recebidos pelos estados federados e municípios são repassados à União para que, então, possa ser redistribuído, proporcionalmente, para os estados e municípios. Assim,

[...] o federalismo, entendido como uma forma de organização do Estado, no qual há o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, é um conceito político mais antigo e mais amplo que a ideia de federalismo fiscal. Nessa expressão, o adjetivo fiscal restringe o federalismo de que estamos falando. O termo federalismo desacompanhado do adjetivo, diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas (MENDES, 2004, p. 422).

Ao ingressarem nos cofres estaduais ou do Distrito Federal e municipais, os recursos oriundos de transferências correntes, tornam-se próprios e, sendo geridos dessa forma, ou seja, desvinculados de qualquer obrigação específica para com o ente distribuidor, são destinadas ao custeio dos governos recebedores, vale dizer, passam a ser destinados às políticas públicas e às competências constitucionais definidas para as Unidades Federativas, consoante mandamento constitucional e legal.

Estas novas atribuições levaram ao crescimento das despesas municipais que vem sendo financiadas, em sua maior parte, pelas transferências intergovernamentais compostas, principalmente, pelo Fundo de Participação dos Municípios.

Existe outro tipo de transferência que é a para pessoas, onde o poder público repassa recursos para serem destinados a programas, como Benefício de Prestação Continuada, bolsa família, pensões, aposentadoria rural, auxílio creche entre outros.

O exemplo do Bolsa Família, que é um caso de transferência direta de renda direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo país,

visando garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde, atendendo mais de 13,9 milhões de famílias no Brasil.

Já o Benefício de Prestação Continuada (BPC), garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de garantir sua renda, porém mesmo se tratando de um benefício assistencial não é necessário ter contribuído ao INSS para ter direito.

O caso do auxílio creche, chamado de Brasil Carinhoso, é uma iniciativa federal, que ajuda os municípios a manter crianças pobres em creches, onde é repassado aos municípios o equivalente à metade do valor anual mínimo por matrícula em creche, variando se a creche é pública ou credencia com o governo e a carga horária.

Outro exemplo que pode ser citado é a aposentadoria para trabalhadores rurais e pescadores, que recebem uma regra diferente aos demais, onde os homens podem se aposentar aos 65 anos e as mulheres aos 55 anos sem terem feito nenhuma contribuição, porém é necessário comprovar ao menos 15 anos de atividade em agricultura familiar ou pesca artesanal com documentos de declaração de sindicatos ou notas fiscais.

Essas despesas apresentam esse crescimento devido a fatores institucionais, com a Constituição de 1988, que ampliou a concessão de benefícios previdenciários e estabeleceu o piso de um salário mínimo para esses benefícios, promoveu também o recálculo para benefícios de maior valor, conforme a variação do salário mínimo. Foi concedida uma renda mensal vitalícia para idosos, acima de 65 anos e portadores de deficiência desprovidos de renda.

Esses fatores também explicam o aumento dos gastos com inativos e pensionistas no setor público, com a descentralização de recursos para estados e municípios, também viabilizou maiores gastos com pessoal.

2.4 PREVIDÊNCIA NA TEORIA ECONÔMICA

A explicação da existência da Previdência pode ser dada por dois motivos principais, primeiro pelas falhas no mercado de anuidades, onde uma anuidade pura é um contrato pelo qual uma pessoa paga uma quantia, no início, a uma seguradora, e em troca a seguradora faz a essa pessoa um pagamento fixo até que a pessoa faleça. No entanto, a seleção adversa pode levar à falha do mercado de anuidades,

pois o segurado possui uma vantagem informacional sobre a seguradora, quanto mais tempo uma pessoa vive, menos a seguradora ganha em um contrato de anuidade.

E em seguida pelo paternalismo, onde a maioria dos formuladores de política apoia o programa, porque acreditam que as pessoas não pouparão o suficiente para sua própria aposentaria, para isso a Previdência Social é um componente fundamental dos rendimentos da maioria dos aposentados.

A maioria dos países adota o regime de repartição em seus sistemas previdenciários, ao menos em seu pilar básico, devido a um reflexo do processo histórico de escolha, feito com base em condições econômicas e demográficas particulares. A previdência social também pode ser entendida como uma forma de poupança obrigatória durante a vida ativa, onde a alíquota mínima é definida pelo Estado.

Os regimes previdenciários podem ser de dois tipos: repartição ou capitalização. Cada um tem características e impactos diferentes, tanto do ponto de vista macro, ou microeconômico. No regime de repartição, as contribuições dos trabalhadores em um determinado período são utilizadas no mesmo período para o pagamento das aposentadorias aos inativos. Dado que os benefícios pagos na velhice a cada geração são financiados pelas contribuições das gerações seguintes (BIDERMAN E ARVATE, 2005, p. 384).

Para Veall (1986), a inexistência de obrigatoriedade poderia causar um problema de risco moral⁴. Alguns indivíduos poderiam não contribuir para a previdência, preferindo consumir uma parcela maior de seus recursos, o que resultaria em uma renda insuficiente na velhice.

Segundo Biderman e Arvate (2005), em um regime de capitalização, as contribuições de cada indivíduo são aplicadas e capitalizadas a cada período, visando formar um fundo que custeará sua própria aposentadoria, quando passar para a inatividade. O valor da aposentadoria é função direta do montante contribuído pelo indivíduo durante sua vida ativa e da taxa de juros que remunera esse estoque de ativos.

A solidariedade intergeracional compulsória, presente em um regime de repartição, deixa de existir, pois cada geração passa a ser responsável por sua própria aposentadoria. Com isso, pensar nas razões que motivaram o predomínio na escolha de um tipo de regime repartição ou capitalização, principalmente após à Segunda

⁴ Designa um tipo de falha de mercado em que a existência de um seguro contra um determinado risco aumenta a probabilidade de ocorrência do evento que origina esse risco.

Guerra Mundial, onde as taxas de crescimento populacional e dos salários eram bastante elevadas, mostrando assim que a rentabilidade implícita a um regime de repartição seria superior à de um regime de capitalização, o que justifica a escolha do primeiro em relação ao segundo.

3 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: HISTÓRICO E ESTRUTURA

Apesar de ser conhecida pelos benefícios da aposentadoria e pela rede de políticas sociais, a previdência aparece no mundo com propósitos um pouco diferentes dos que são conhecidos hoje, tendo mais aspectos de privilégio, beneficiando pequenas parcelas da população do que de seguridade social.

Assim o objetivo deste capítulo é demonstrar um breve histórico da previdência no mundo e no Brasil, sua estrutura e os principais benefícios concedidos pela previdência social.

3.1 BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA NO MUNDO

O primeiro regime de Previdência Social Pública no mundo surgiu na Alemanha com o Chanceler Otto Von Bismarck, que instituiu na década de 1880 um seguro obrigatório para proteger os trabalhadores nos casos de agravos à saúde, acidentes de trabalho, invalidez e envelhecimento, custeado por contribuições dos empregados, empregadores e Estado. Todos os trabalhadores deveriam se filiar às sociedades seguradoras ou às entidades de socorro mútuo. A partir de então, o sistema previdenciário se tornou obrigatório em todas as fábricas e a experiência alemã se estendeu para todos os países.

Os modelos de Previdência Complementar variam conforme a história e as características de cada país. O Chile privatizou sua previdência social, criando um sistema de contribuição definida obrigatória administrada pelo setor privado sob supervisão do governo, modelo também é utilizado no México, El Salvador, Bolívia e Nicarágua. No Uruguai e na Costa Rica o modelo é misto, onde o estado e a iniciativa privada atuam de maneira complementar. Já a Argentina privatizou sua previdência, mas em 2009 “reestatizou”, voltando ao sistema de benefício definido, com todas as contas revertidas ao governo.

A Austrália, Japão, China, e Hong Kong utilizam um sistema de rendas para aposentadoria por idade, pago com receita pública. Na Europa, o sistema previdenciário foi criado após a 2ª Guerra Mundial para atender as necessidades daquela época. Com a alteração do quadro demográfico e o envelhecimento da população, a manutenção se tornou cara demais para aqueles países, que, hoje, apresentam dois trabalhadores na ativa para cada pensionista. Por este motivo, toda

a Europa está estudando reformas em seu sistema previdenciário. O primeiro beneficiário da previdência social foi Ida May Fuller, em Vermont no ano de 1939.

3.2 BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL

O Brasil criou um modelo próprio de Previdência Social, que mantém três pilares: o primeiro formado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para os trabalhadores do setor privado; o segundo pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), para servidores públicos; em ambos o Estado é responsável pela sustentabilidade do modelo. O terceiro pilar é o da Previdência Complementar, que permite aos trabalhadores complementarem seus benefícios.

Para Neto (2009), no caso do Brasil, o marco do Direito Previdenciário, foi a Lei Eloy Chaves, Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que criou o primeiro sistema de previdência social para atender, especificamente, aos trabalhadores ferroviários, com as denominadas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) dos ferroviários, garantindo a eles a proteção em caso de invalidez e morte, além de proteção a título de assistência médica.

Em meados da década de 1930, a economia brasileira começa a passar por modificações estruturais decorrentes da crise no comércio mundial, o que afeta o balanço de pagamentos do país, principalmente as exportações do café. Assim, por meio do Decreto nº 1.954, de novembro de 1930, o governo suspende por seis meses o pagamento de todas as aposentadorias em vigor, e em meio à crise financeira e administrativa, reformula a estrutura previdenciária brasileira. Também foi abolido o sistema CAPs, que foi substituído pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)⁵, centralizando sua atuação no governo federal e passando a funcionar em nível nacional.

Em 1940, o Banco do Brasil instituiu a complementação da aposentadoria, criando os serviços que se destinavam a complementar a Previdência Social brasileira. Onde o financiamento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões dava-se de forma tripartite, com a contribuição do trabalhador sobre seu salário, do empregador sobre a folha de pagamento e do governo federal. Assim, os Institutos

⁵ Nesse sistema, o Estado indicava os presidentes dos institutos, o que dava ao governo um grau de controle elevado sobre as relações de trabalho, mas a administração continuava na mão de representantes dos empregadores e empregados.

evoluíram para um sistema de repartição simples pela pressão dos gastos públicos crescentes, não priorizando, assim, a formação de reservas ou fundos.

Segundo Santos (2009), antes de deixar o governo em 1945, Getúlio Vargas fez várias tentativas para criar um plano único de benefícios, custeio e estrutura administrativa da Previdência Social. Mas foi somente em 1960, quando Juscelino Kubitschek promulga a Lei nº 3807, onde toda a legislação existente é convertida na chamada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e, através da fusão dos institutos e caixas são unificados no Instituto Nacional de Previdência Social que passa a abranger, praticamente, todas as categorias profissionais.

A criação da atual constituição brasileira, em 1988, estabelece um conjunto de ações envolvendo Saúde, Assistência e Previdência Social usando o termo Seguridade Social. É nesse momento que se estabelece a previdência como é conhecida hoje, mantendo seu aspecto de arrecadação entre empregadores e empregados, mas delegando ao Estado o papel de organizar e distribuir os recursos de acordo com a legislação.

3.3 COMO SE FINANCIA?

O financiamento da Seguridade Social é previsto no art. 195 da Constituição Federal como um dever imposto a toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Trata-se de uma relação jurídica estatutária, porquanto é compulsória àqueles que a lei impõe. Portanto, o contribuinte é compelido a contribuir, ou seja, não possui a faculdade em optar por não cumprir a obrigação.

Além das fontes de custeio previstas no texto constitucional, este permite a criação de outras fontes, mediante lei complementar, seja para financiar novos benefícios e serviços, seja para manter os já existentes ou aumentar seu valor.

A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e da Lei 8.212/91, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

A Lei 8.212 de 1991, instituidora do Plano de Custeio da Seguridade Social, define, em seus artigos 11 e 27, a composição das receitas do Orçamento da

Seguridade, onde são citadas as receitas da união, receitas das contribuições sociais, as multas, a atualização monetária e os juros moratórios, conforme anexo A.

3.4 ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Segundo o Senado Federal, a Esfera Orçamentária é uma classificação de uma determinada despesa que tem por finalidade identificar se está inserida no orçamento fiscal (F), da seguridade social (S) ou de investimento das empresas estatais (I), conforme discriminado no § 5º do art. 165 da Constituição. O orçamento fiscal: refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento é o orçamento que registra os investimentos (aquisição de bens componentes do ativo imobilizado) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social: abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, nas despesas relacionadas à saúde, previdência e assistência social, nos termos do § 2º do art. 195 da Constituição.

Cita-se também o, mecanismo orçamentário denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU) que permite que o Governo Federal utilize livremente receitas obtidas com tributos e que deveriam ser utilizadas em áreas como educação, saúde e previdência social.

Criada em 1994 sob o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), tinha como objetivo estabilizar a economia após o Plano Real. Em 1996 vigorou com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e somente em 2000 passou a se chamar Desvinculação de Receitas da União (DRU), sendo prorrogada mediante Emendas Constitucionais.

Segundo a Emenda Constitucional 87/2015,

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

A DRU é um mecanismo que desvincula de órgão, fundo ou despesa, de forma horizontal e homogênea, parcela de todas as receitas vinculadas da União. A maior parte da arrecadação federal é vinculada a algum órgão, fundo ou despesa, e a única exceção refere-se à receita com impostos que, pela Constituição, são necessariamente desvinculados, com algumas poucas exceções, como as transferências aos fundos de participação dos estados e municípios e para a educação.

Quanto às receitas vinculadas arrecadadas pela União, pode-se citar como exemplos as contribuições, sociais e econômicas, as concessões e permissões, os royalties do petróleo, taxas e tarifas, entre outros preços públicos. A Seguridade Social é fundamentalmente financiada pelas contribuições sociais, que sofrem a desvinculação da mesma forma que as outras receitas vinculadas, salvo as exceções da contribuição à Previdência e do salário-educação.

Já em relação às despesas orçamentárias que compõem a Seguridade Social, é fundamental salientar que, em sua grande maioria, são revestidas de uma característica importante, que é a obrigatoriedade de sua execução, independentemente dos recursos suficientes para atendê-las. Na Lei Orçamentária de 2017, por exemplo, em relação ao Orçamento da Seguridade Social, mais de 95% das despesas são obrigatórias.

Os mais significativos exemplos destas despesas são os benefícios previdenciários do regime geral da previdência, as despesas com serviços públicos de saúde, além da aplicação mínima constitucional nesta área, o bolsa-família, os programas de seguro-desemprego e abono salarial, os benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social idoso e deficiente, além de diversos outros programas e ações destinadas à assistência, previdência e saúde (definição constitucional de seguridade social).

3.5 ESTRUTURA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA

O seguro previdenciário ou previdência, é essencial na vida de qualquer cidadão trabalhador que queira garantir certa medida de segurança ao seu futuro. O conceito de segurança previdenciária ao trabalhador só se tornou parte das leis oficiais da maioria dos países com o passar das décadas. Algo que também contribuiu

para o aumento das leis trabalhistas foi a inserção de pessoas da classe trabalhadora no governo de muitos países.

No Brasil, diversos marcos das leis trabalhistas foram alcançados nos últimos 65 anos. Os diversos regimes que a Previdência Social do Brasil tem hoje em dia são difíceis de entender para a maioria dos trabalhadores.

Atualmente a Previdência Social brasileira é composta por três regimes, que são o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

O RGPS é gerenciado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Essa é a opção de filiação de todos os trabalhadores que estão ligados ao INSS através da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).

Este regime de contribuição é o mais comum entre os trabalhadores, e tem como objetivo o acúmulo de uma renda para quando o trabalhador não for capaz de exercer suas funções. Os benefícios feitos pelo pagamento para a previdência são inúmeros. Dentre os mais conhecidos estão: as modalidades de aposentadoria, os auxílios em caso de doença, acidente ou reclusão, os salários em caso de gravidez, entre outros.

O RPPS é voltado ao servidor público quem possui cargo efetivo no Estado, no Distrito Federal, no Município ou na União. Esse regime foi estabelecido por entidades de caráter público, como fundos previdenciários e institutos de previdência. A filiação dos trabalhadores nesse caso também é obrigatória, segundo dados do site da previdência, até março de 2018 o quantitativo de regimes RPPS por estados foi de 2095 entes. Esse regime torna efetivas as leis que regulamentam a proteção do beneficiário em idade avançada (aposentadoria) e de pensão por morte (aos dependentes do segurado).

Esse regime de previdência é próprio de cada um dos entes federativos do país. O ente, nesse caso, define o valor da contribuição e os direitos oferecidos. É importante lembrar que todas essas definições devem estar de acordo com a lei.

E por fim com a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais civis titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União e fixou o limite máximo para as aposentadorias e pensões a serem concedidas pela

União de acordo com o teto estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Essa mesma Lei autorizou a criação de três entidades fechadas de previdência complementar – EFPC, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

As pessoas que ingressarem no serviço público federal a partir da data de criação das EFPC que irão administrar e executar os planos de benefícios previdenciários de seus respectivos órgãos terão direitos previdenciários semelhantes aos trabalhadores da iniciativa privada. Os servidores federais civis que já estavam no serviço público antes da criação das entidades fechadas terão seus direitos resguardados.

Segundo dados da Previdência (2018), o número de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) é de 298, com um total de 1.097 planos previdenciários, a maioria tendo patrocínio privado (63%), em seguida o patrocínio público (30%) e a instituída (7%). A maior parte das EFPC está concentrada na região sudeste com 182 entidades, em seguida o Sul com 52 entidades, o Centro-Oeste com 31 entidades, o Nordeste com 31 entidades e o Norte com 2 entidades.

O Decreto 7.808, de 20/09/2012 criou a Funpresp-Exe e a Resolução STF Nº 496, de 26/10/2012 criou a Funpresp-Jud. Os órgãos do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União) firmaram convênio de adesão com a Funpresp-Exe para administrar seu plano de benefícios. O Ministério Público da União firmou convênio de adesão com a Funpresp-Jud.

3.6 BENEFÍCIOS

Normalmente nota-se a confusão entre os conceitos de Previdência e Assistência Social, sendo necessário observar que cada uma das áreas da Seguridade Social tem princípios próprios e diferentes objetivos. Os artigos 193 a 204, da Constituição Federal norteiam os princípios regentes da seguridade social e de cada uma de suas áreas.

A Constituição definiu a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194), estabeleceu seus objetivos (art. 194, parágrafo único) e o sistema de seu financiamento (art.195).

O regime de previdência social engloba os Benefícios, que são prestações pecuniárias, que consistem na aposentadoria, por invalidez (não incluída no § 7º, do art.201, mas sugerida no inciso I desse artigo) por velhice, por tempo de contribuição, especial e proporcional (art.201,§§ 7º e 8º); no auxílio por doença, maternidade, reclusão e funeral (art.201, I a V); no seguro-desemprego (art.7º,II, 201,III, 239); na pensão por morte do segurado (art.201,V); o Benefício Assistencial é garantia constitucional do cidadão, presente no art. 203, inciso V da Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e os Serviços, que são de prestações assistenciais: médica, farmacêutica, odontológica, hospitalar, social e de reeducação ou readaptação funcional.

De acordo com Martinez (1989), a previdência se caracteriza como a técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana, quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aquirisse pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte, mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes

A Previdência Social Brasileira, através do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS concede uma série de benefícios em decorrência de fatos que ocorrem em nossas vidas. O INSS, ao conceder estes benefícios, deve observar os preceitos legais que regem a matéria, para que tais prestações sejam pagas de modo correto, ou seja, correspondentes às contribuições pagas pelo segurado, e respeitando suas respectivas bases de cálculo previstas em lei, tendo em vista o tipo de benefício concedido, além do fato que ensejou a sua concessão, o qual determinará o seu enquadramento legal.

Benefício de Prestação Continuada (BPC): é um benefício de um salário mínimo mensal pago às pessoas idosas com 65 anos ou mais, conforme o estabelecido no Art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - o Estatuto do Idoso, e às pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho. Está previsto no artigo 2º, inciso IV, da Lei Orgânica da Assistência Social -

LOAS (Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993) e regulamentado pelo Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995 e pela Lei nº 9.720, de 20 de novembro de 1998 e está em vigor desde 1º de janeiro de 1996. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a sua operacionalização.

Pensão por Morte: é o benefício pago à família do trabalhador quando ele morre. Para concessão de pensão por morte, não há tempo mínimo de contribuição, mas é necessário que o óbito tenha ocorrido enquanto o trabalhador tinha a qualidade de segurado. A pensão por morte é devida ao (s) dependente (s) do segurado, aposentado ou não, que falece. Perde o direito à pensão o (a) pensionista que falecer; o menor que se emancipar ou completar 21 anos de idade, salvo se inválido; ou o inválido, caso cesse a sua invalidez. O valor da pensão por morte é de 100% da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito a receber caso se aposentasse por invalidez e dividido em partes iguais entre os seus dependentes.

Auxílio-Doença: é o benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, exceto o doméstico, e a Previdência Social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho. Para os demais segurados inclusive o doméstico, a Previdência paga o auxílio desde o início da incapacidade e enquanto a mesma perdurar. Em ambos os casos, o segurado deve requerer o benefício por escrito. Para concessão de auxílio-doença é necessária a comprovação da incapacidade em exame realizado pela perícia médica da Previdência Social.

Auxílio-Reclusão: o auxílio-reclusão é um benefício devido aos dependentes do segurado recolhido à prisão, durante o período em que estiver preso sob regime fechado ou semiaberto. Não cabe concessão de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que estiver em livramento condicional ou cumprindo pena em regime aberto. Equipara-se à condição de recolhido à prisão a situação do segurado com idade entre 16 e 18 anos que tenha sido internado em estabelecimento educacional ou congênere, sob custódia do Juizado de Infância e da Juventude.

Auxílio-Acidente: é o benefício pago ao trabalhador que sofre um acidente e fica com sequelas que reduzem sua capacidade de trabalho. É concedido para segurados que recebiam auxílio-doença. Têm direito ao auxílio-acidente o trabalhador empregado, o trabalhador avulso e o segurador especial. O empregado

doméstico, o contribuinte individual e o facultativo não recebem o benefício. Para concessão do auxílio-acidente não é exigido tempo mínimo de contribuição, mas o trabalhador deve ter qualidade de segurado e comprovar a impossibilidade de continuar desempenhando suas atividades, por meio de exame da perícia médica da Previdência Social. O auxílio-acidente, por ter caráter de indenização, pode ser acumulado com outros benefícios pagos pela Previdência Social exceto aposentadoria. O benefício deixa de ser pago quando o trabalhador se aposenta.

Salário-Maternidade: o salário-maternidade é devido às seguradas empregadas, trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas, contribuintes individuais, facultativas e seguradas especiais, por ocasião do parto, inclusive o natimorto, aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. Considera-se parto o nascimento ocorrido a partir da 23ª semana de gestação, inclusive em caso de natimorto. O benefício será pago durante 120 dias e poderá ter início até 28 dias antes do parto. Se concedido antes do nascimento da criança, a comprovação será por atestado médico, se posterior ao parto, a prova será a certidão de nascimento. Para concessão do salário-maternidade, não é exigido tempo mínimo de contribuição das trabalhadoras empregadas, empregadas domésticas e trabalhadoras avulsas, desde que comprovem filiação nesta condição na data do afastamento para fins de salário maternidade ou na data do parto. A contribuinte individual, a segurada facultativa e a segurada especial (que optou por contribuir) têm que ter pelo menos dez contribuições para receber o benefício.

Salário-Família: é o benefício pago aos segurados empregados, exceto os domésticos, para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos de idade ou inválidos de qualquer idade. São equiparados aos filhos os enteados e os tutelados, estes desde que não possuam bens suficientes para o próprio sustento, devendo a dependência econômica de ambos ser comprovada, para poder receber até R\$ 45,00, de acordo com o número de filhos ou equiparados que possua. Para a concessão do salário-família, a Previdência Social não exige tempo mínimo de contribuição (carência).

Seguro Defeso – Pescador Artesanal: é o benefício destinado aos profissionais que ficam impossibilitados de trabalhar no período de defeso – meses em que a pesca para fins comerciais é proibida devido à reprodução dos peixes.

De acordo com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, mais de 949 mil pescadores recebem o auxílio atualmente. São eles os

responsáveis pela produção de 760 mil toneladas de pescado por ano no País. Para ter direito à assistência financeira temporária, o trabalhador deve comprovar que exerce a pesca de maneira ininterrupta. O benefício corresponde ao valor de um salário mínimo e é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Aposentadoria por idade: é concedida aos homens com 65 anos de idade e às mulheres com 60 anos. Os trabalhadores rurais do sexo masculino se aposentam por idade aos 60 anos e as mulheres, aos 55. O tempo mínimo de contribuição é de 15 anos para os inscritos após 25 de julho de 1991. Se começou a contribuir antes desta data, são necessárias 180 contribuições.

Aposentadoria por tempo de contribuição: são necessários 35 anos de contribuição para o trabalhador do sexo masculino e 30 anos para as mulheres. Algumas categorias, como a dos professores, têm um tempo de contribuição diferenciado, 30 anos para os homens e 25 para as mulheres.

Aposentadoria por invalidez: é um benefício devido ao trabalhador permanentemente incapaz de exercer qualquer atividade laborativa e que também não possa ser reabilitado em outra profissão, de acordo com a avaliação da perícia médica do INSS.

O benefício é pago enquanto persistir a invalidez e o segurado pode ser reavaliado pelo INSS a cada dois anos. Inicialmente o cidadão deve requerer um auxílio-doença, que possui os mesmos requisitos da aposentadoria por invalidez. Caso a perícia médica constate incapacidade permanente para o trabalho, sem possibilidade de reabilitação para outra função, a aposentadoria por invalidez será indicada. Existe ainda a aposentadoria especial, destinada aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde, sejam físicos, químicos ou biológicos.

4 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Dentre as políticas públicas desenvolvidas pelos governos nacionais, uma parte delas visa atender ao que se denomina como elementos constituintes dos direitos sociais. Estes englobam lazer, educação, cultura e seguridade. Por sua vez, a seguridade social consiste em um conjunto de ações com o intuito de amparar o cidadão e sua família em casos de velhice, doença e desemprego, prestando serviços de saúde pública e de assistência social. É dentro dessa política de seguridade social que se inclui a Previdência Social.

A Previdência Social é organizada sob contribuições previdenciárias obrigatórias que seguem princípios como a universalidade da participação e cálculo dos benefícios e preservação do seu valor real. O recolhimento das taxas previdenciárias é socialmente importante porque assegura alguma proteção e dignidade, contribuindo para a redução da pobreza, é economicamente importante porque arrecada muito por ano e é politicamente importante porque colabora com uma paz social. Este capítulo irá apresentar dados da previdência social no Brasil, RS e Caxias do Sul, além disso fará a análise comparativa dos três entes, apresentando a evolução dos gastos com a concessão de benefícios, na participação em relação ao PIB e outros indicativos, como a composição etária.

4.1 MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO ETÁRIA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

O aspecto mais claro de todas as argumentações dos economistas ortodoxos brasileiros para explicar o aumento do déficit na Previdência Social que deve-se encontrar nos próximos anos, e que, portanto, exige a realização de uma Reforma Previdenciária abrangente, deve-se ao fato de estarem previstas mudanças consideráveis na composição etária da população brasileira.

Conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) 2019, estas alterações tornariam o Brasil um país mais “maduro”, com uma população de indivíduos pertencentes à faixa da terceira idade bem mais representativa em 2050. Para se ter uma ideia do aumento da população nesta faixa etária crítica para a Previdência Social, basta saber que a população em 2010, de homens e mulheres que passaram dos 65 anos de idade foi de 4.621.978 habitantes. Já em 2050, esta mesma população será, conforme estimativa do IBGE, de 14.758.459 habitantes, ou seja, um aumento de aproximadamente 319%. Para piorar

o quadro previdenciário, a PEA não sofrerá a mesma variação, muito pelo contrário, proporcionalmente, tenderá a se reduzir.

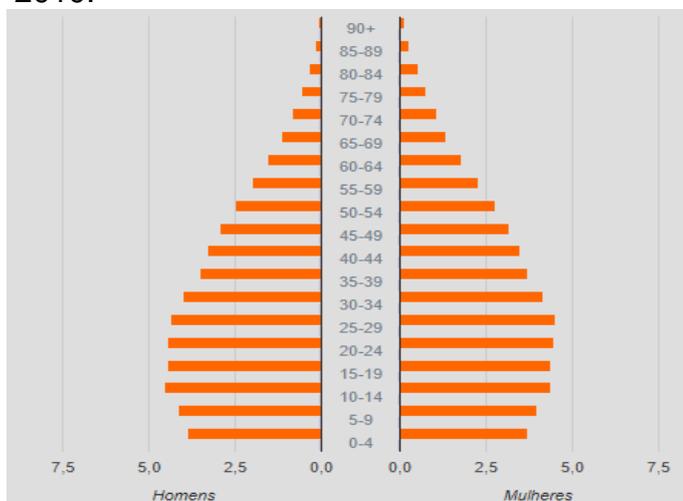
Considerando o atual sistema de repartição simples, onde o pessoal da ativa financia os seus aposentados contemporâneos e o atual mercado de trabalho, altamente mesclado na informalidade, não é preciso ter grandes noções de cálculo atuarial para concluir que o sistema tenderá ao colapso já nos próximos anos, assim como sugerem os economistas ortodoxos.

O envelhecimento populacional corresponde ao processo de a população ficar mais envelhecida e pode ser definido como uma mudança na composição etária de uma população, decorrente do aumento da proporção dos segmentos mais idosos e diminuição dos mais jovens. O processo do envelhecimento populacional é gerado pela queda da fecundidade, que diminui a proporção de bebês e crianças da população, e não pela extensão da longevidade. Num momento mais avançado do envelhecimento demográfico, em que as taxas de fecundidade já forem bem baixas e estiverem diminuindo mais lentamente, e quando a mortalidade entre crianças e jovens for residual, é possível que o envelhecimento populacional venha a ser impulsionado pela maior longevidade. Mas, até o presente, no Brasil, o envelhecimento populacional foi impulsionado principalmente pela queda da fecundidade.

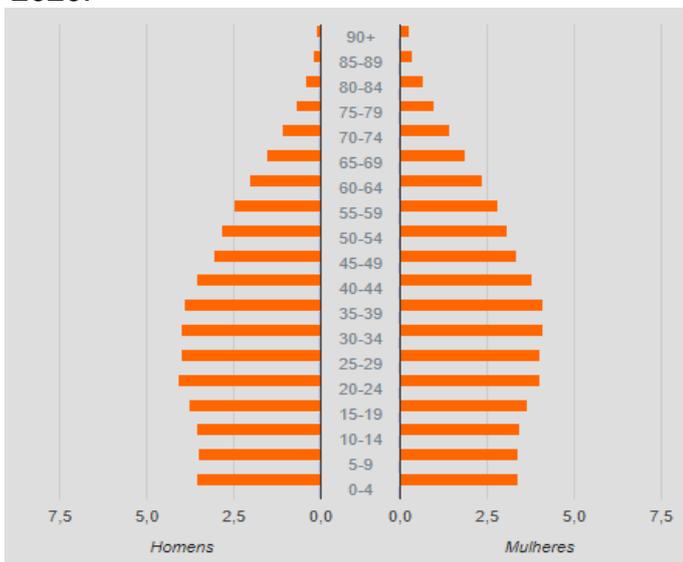
Do ponto de vista da gestão das políticas públicas, o ideal talvez fosse conseguir alcançar uma população sempre de mesmo tamanho e sempre com a mesma composição por grupos etários ao longo do tempo. A realidade, entretanto, é outra. O tamanho e a estrutura etária da população mudam constantemente, o que exige mudança das políticas públicas em geral.

Figura 1 – Brasil: Evolução Etária Absoluta (2010, 2020 e 2050)

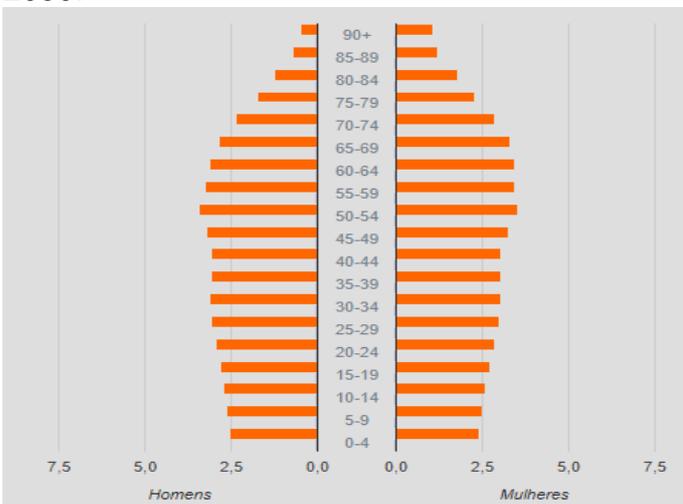
2010:



2020:



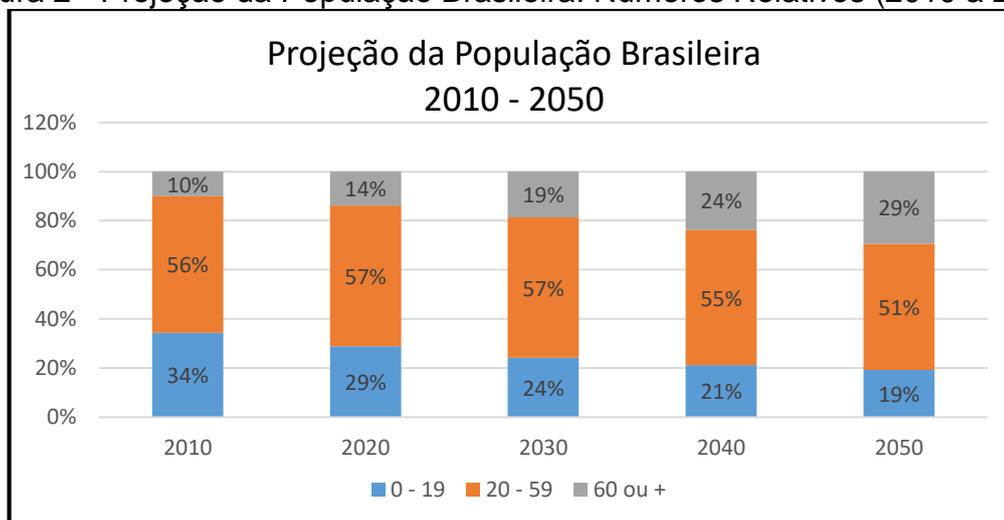
2050:



Fonte: Dados do IBGE (2019).

Para melhor visualização na mudança da composição etária da população brasileira, em números relativos, segue a Figura 2.

Figura 2 - Projeção da População Brasileira: Números Relativos (2010 a 2050)



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2018).

Deve-se reconhecer que, caso se confirme a projeção realizada pelo IBGE para a mudança na composição etária da população brasileira, é certa a ocorrência de problemas no Sistema Previdenciário Nacional. O grupo ao qual denomina-se “Cume”, que é constituído pelos indivíduos de 60 anos ou mais, sofrerá grande aceleração no seu aumento relativo, saltando de 10% do total da população em 2010 para quase o dobro em 2030 (19%), e 29% em 2050, o triplo da população atual, em termos percentuais. Em compensação, a população de indivíduos denominada de “Corpo”, que constituem aqueles que financiam as aposentadorias, sofrerá pequena elevação no período, saem de 56% em 2010 para 57% em 2030, e logo recua, em 2050, para a casa dos 51% da população, em termos percentuais. Já com relação às crianças e adolescentes, estes sofrem queda vertiginosa, começam em 34% da população para o patamar de 19% em 2050. No entanto, este último grupo, no escopo deste trabalho não possui grandes impactos.

O importante a se observar e, desta forma, tornando o argumento dos Conservadores/Ortodoxos extremamente contundente, é que enquanto os beneficiários do INSS tendem a crescer vertiginosamente, triplicando-se em 40 anos, o inverso, porém menos acentuadamente, acontece com o grupo dos financiadores do Sistema Previdenciário sendo que apresentará uma queda relativa de 6% nos próximos 40 anos. Se nos dias de hoje o INSS não é capaz de se manter

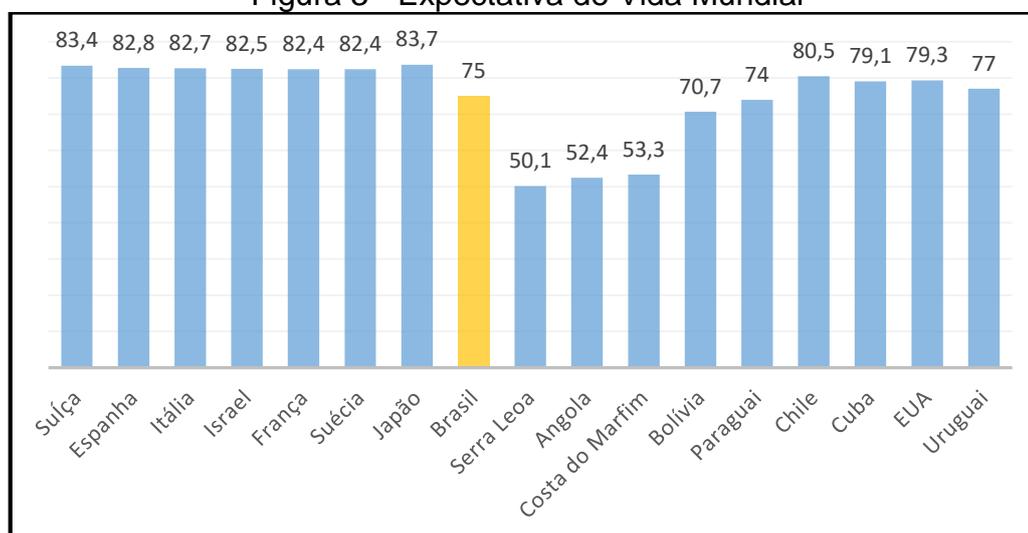
independentemente, sem a necessidade de recursos da União, muito menos será, se for mantido o mesmo sistema de alíquotas de contribuição, valores dos benefícios, enfim, o mesmo arcabouço de proteção que o INSS atualmente se propõe a realizar.

Resta lembrar ainda que, conforme já visto no item anterior, a informalidade é atualmente bastante grande, o que faz agravar ainda mais o problema da arrecadação. Caso não sejam realizadas políticas em prol de se reverter o quadro atual, na busca de se gerar maior formalização, que, por consequência, se revertam numa arrecadação mais robusta, o Sistema Previdenciário Brasileiro fatalmente passará por grave crise, que se refletirá nos gastos do Estado como um todo, podendo, inclusive, ser um entrave ao desenvolvimento nacional, haja vista que sobrarão menos recursos para investimentos produtivos na educação, na segurança pública, em infraestrutura, entre muitos outros.

Expectativa ou esperança de vida corresponde à quantidade de anos em média que uma determinada população vive. Esse item é um importante indicador social que serve para avaliar a qualidade de vida de uma população de um determinado lugar.

Apesar do aumento nos índices desse indicador social, o país ainda se encontra abaixo da realidade de muitos países desenvolvidos. O percentual médio do Brasil no quesito esperança de vida não reflete totalmente a realidade, muitas particularidades regionais são camufladas. Desse modo, temos diversos percentuais de expectativa de vida que oscilam de acordo com sua região.

Figura 3 - Expectativa de Vida Mundial



Fonte: Elaboração própria com dados da OMS (2017).

Em 12 países do mundo a expectativa de vida superava os 82 anos em 2015: Suíça (83,4 anos), Espanha (82,8), Itália (82,7), Islândia (82,7), Israel (82,5), França (82,4), Suécia (82,4), Japão (83,7), Cingapura (83,1), Austrália (82,8), Coreia do Sul (82,3) e Canadá (82,2). Do lado oposto, os 22 países com expectativa de vida de menos de 60 anos eram todos da África Subsaariana, entre os quais Serra Leoa (50,1 anos), Angola (52,4), República Centro-Africana (52,5), Chade (53,1), Costa do Marfim (53,3), Lesoto (53,7) e Nigéria (54,5).

O Brasil tem um indicador intermediário, com uma expectativa de 75 anos, acima da média global. Nas Américas, o Brasil está à frente de países como Bolívia (70,7 anos) e Paraguai (74), mas bem atrás de Chile (80,5), Cuba (79,1), Estados Unidos (79,3) e Uruguai (77).

4.1.1 Relação entre Evolução dos Contribuintes ao INSS versus Crescimento Econômico

Em termos previdenciários, não basta observar a evolução do tamanho da População Economicamente Ativa - PEA. De mesmo modo é importante observar o quanto desta população é contribuinte ao Sistema Previdenciário, no caso, ao INSS.

Sabe-se, ou pelo menos se tem uma ideia, que no Brasil a informalidade nas relações de trabalho tem uma tônica bastante expressiva. Qualquer um de nós conhece alguém que se mantém ativo desta forma, seja um pedreiro que faz alguns bicos, um catador de materiais recicláveis, um indivíduo de tenha um pequeno veículo de carga e que sobrevive de pequenos fretes, entre muitos outros exemplos. Pois bem, este pessoal, que, normalmente, não contribui ao INSS não está à margem do Sistema Previdenciário, tendo em vista que a LOAS, em muitos casos, os acolherá num futuro de possível miséria, por outro lado, a não contribuição, além de deformar a sustentabilidade o sistema, também amputa alguns dos direitos básicos deste indivíduo. Por esse motivo, é extremamente importante a realização de políticas que promovam o emprego formal, uma vez que, além de resguardar o cidadão dos percalços que geralmente chegam na velhice, por meio de um “direito adquirido”, ainda torna o sistema de fluxo financeiro do INSS mais saudável.

Tabela 1 - População Ocupada nas Regiões Metropolitanas – Pessoas x 1.000
(2010 a 2017)

Ano	Economicamente Ativa	Não Economicamente Ativa	Total
2010	24.295	18.317	42.612
2011	24.481	18.654	43.135
2012	25.226	18.383	43.609
2013	25.040	19.133	44.173
2014	24.928	19.812	44.740
2015	24.946	20.279	45.225
2016	24.570	20.767	45.337
2017	24.324	23.200	47.524

Fonte: Elaboração Própria. Dados do IBGE / Pesquisa Mensal de Emprego.

Comentários: 1 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, empregadas com carteira de trabalho assinada, no trabalho principal da semana de referência, por regiões metropolitanas; 2 - Regiões metropolitanas (RMs): Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Embora os números expostos acima não referenciem a população brasileira com um todo e somente algumas regiões metropolitanas, ainda sim nos serve de amostra da realidade do mercado de trabalho no Brasil. Observa-se que, mesmo apresentando redução nos últimos anos, a informalidade ainda apresenta números substanciais. Em dezembro de 2017 o pessoal ocupado sem carteira assinada correspondeu a 48% do total da população ocupada nas Regiões Metropolitanas. Ou seja, olhando do ponto de vista contributivo, que visa preservar o bom funcionamento do sistema de financiamento da Previdência Social, existe um contingente hoje, nestas cidades, de mais de cinco milhões de pessoas que, mesmo não contribuindo ao INSS, em algum momento irão se beneficiar de algum de seus amparos, nem que seja por meio dos benefícios assistenciais da LOAS.

Por outro lado, tendo uma visão de cunho mais social, são mais de cinco milhões de pessoas que deixam de ser melhor amparadas pelo INSS.

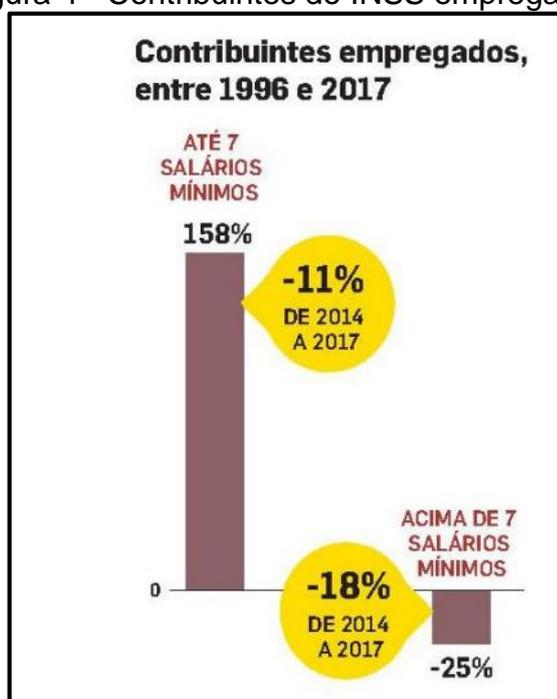
Esses números podem se tornar ainda mais expressivos quando toma-se o Brasil como um todo. Sabe-se que nas cidades, principalmente nas grandes metrópoles, que é o caso desta exposição, o emprego formal se faz mais presente, A informalidade cresceu no Brasil, em 2017, o país tinha 37,3 milhões de pessoas trabalhando sem carteira assinada, o que significa 1,7 milhão a mais do que em 2016, quando 35,6 milhões trabalhadores estavam nesta situação. O total de trabalhadores

informais em 2017 representa 40,8% de toda a população ocupada (que exerce alguma atividade remunerada) no país, de acordo com o IBGE (2017).

Há de se mencionar também que os trabalhadores informais recebem, em média, menos que os trabalhadores com carteira assinada, o que suscita o lado injusto do mercado de trabalho, tendo em vista que, além de não estarem devidamente amparados pelo INSS, ainda percebem remuneração menor, ou seja, nem mesmo existe uma “contrapartida” por estarem à margem da formalidade.

Assim o número de contribuintes do INSS, com salários maiores, vem caindo nos últimos anos, como mostra a Figura 4.

Figura 4 - Contribuintes do INSS empregados.



Fonte: Afonso (2019).

É importante observar também, em termos previdenciários a expectativa de sobrevida. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) recalcula anualmente a expectativa de vida ao nascer e a expectativa de sobrevida, ou seja, quantos anos mais espera-se que a pessoa viva para cada faixa etária.

A expectativa de vida não pode ser usada sozinha no cálculo do fator previdenciário, principalmente por causa das diferenças regionais. Em estados onde a mortalidade infantil é alta, por exemplo, a expectativa de vida tende a ser menor.

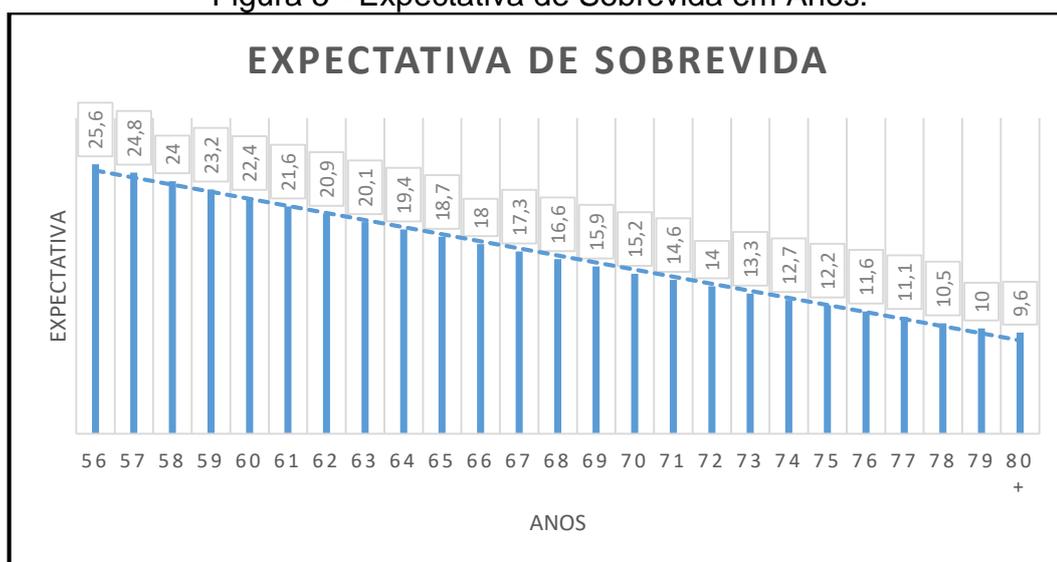
Depois de uma certa idade, e principalmente após a aposentadoria, a expectativa de vida tende a ser maior e mais estável é aí que entra a expectativa de

sobrevida. Hoje, para o INSS, a expectativa de sobrevida do IBGE é vista como 'quanto o segurado ainda vai viver para que eu pague benefício para ele'; ela é a base atuarial das projeções realizadas pelo governo nas aposentadorias. Por isso o uso da 'tábua da mortalidade.

De acordo com o IBGE, a expectativa de vida do brasileiro ao nascer, considerando-se ambos os sexos, subiu de 75,8 anos de idade, em 2016, para 76 anos, em 2017. Mas, ao atingindo 65 anos, por exemplo, a expectativa é que a pessoa viva até os 83,7 anos, pois terá ainda 18,7 anos de sobrevida, por isso, o INSS não considera a expectativa de vida e sim de sobrevida no cálculo da aposentadoria.

Para melhor visualização, segue a Figura 5 com a expectativa de sobrevida de acordo com cada idade.

Figura 5 - Expectativa de Sobrevida em Anos.



Fonte: IBGE (2018).

As projeções do IBGE mostram que a expectativa de vida ao nascer cresce a cada ano, com base em projeções demográficas que analisam a população como um todo. E, à medida que a expectativa de sobrevida também sobe, com as pessoas vivendo mais, essa tendência reduz o valor da aposentadoria pelo fator previdenciário. Ou faz com que o segurado tenha de trabalhar mais para ter o mesmo benefício.

Uma em cada três cidades brasileiras já tem mais aposentados do INSS que trabalhadores com carteira assinada, que contribuem para o Regime Geral da Previdência Social. Os dados são de levantamento feito pela Confederação Nacional do Comércio (CNC). No fim de 2017, essa era a realidade de 1.874 cidades, 33% dos

5.570 municípios do país. Se também são consideradas cidades onde o número de aposentados é igual ao de ocupados no setor formal, esse percentual alcança 38%. Os dados foram extraídos de relatórios da Secretaria da Previdência e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (2017).

Para especialistas, os números reforçam a necessidade da reforma da Previdência, que acaba com as aposentadorias precoces, deixando os trabalhadores mais tempo em atividade. São justamente as aposentadorias precoces que aprofundam o desequilíbrio entre o contingente de pessoas contribuindo para o sistema e o total de beneficiários.

O fenômeno da dependência da renda de aposentados é mais forte no Nordeste, por fatores socioeconômicos, e no Sul, onde o envelhecimento da população é maior. Mas também afeta os dois estados mais ricos, São Paulo e Rio de Janeiro. Em dois terços das cidades com mais aposentados a principal atividade econômica é a administração pública, segundo dados do IBGE (2018).

Em outro levantamento feito pela CNC (2018), indica uma alta concentração de aposentadorias rurais, outro tema polêmico na reforma da Previdência. Em 2017, 20 milhões de pessoas estavam aposentadas pelo INSS. Quase um terço, 6,9 milhões, eram aposentadorias rurais. Elas são pagas a trabalhadores do campo quando completam 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres) e comprovam o mínimo de 180 meses trabalhados na atividade rural. Não há necessidade de terem contribuído com o INSS. Pela proposta de reforma em tramitação no Congresso, os trabalhadores rurais precisarão de ao menos 20 anos de contribuição. A mudança tenta coibir o grande volume de fraudes registrado em aposentadorias no campo.

O cruzamento de dados que identificou que um terço das cidades brasileiras já tem mais aposentados que trabalhadores formais exclui da conta os aposentados do funcionalismo público com regime próprio e os trabalhadores informais, e considera dados de 2017, os últimos disponíveis.

4.1.2 Relação entre o Gasto Previdenciário e PIB – 2010 a 2017

Nesta seção será apresentado o comportamento do total dos gastos do INSS em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), no período de 2010 a 2017.

O intuito desta demonstração faz-se necessária tendo em vista que os estudiosos de linha Conservadora alegam um crescimento exponencial dos gastos

previdenciários em relação ao PIB, diminuindo, desta forma, a margem financeira de manobra do Governo em assumir outros compromissos também de interesse nacional, como investimentos em educação, infraestrutura, segurança pública, entre muitos outros pontos que impedem o desenvolvimento nacional.

Segue os dados na Tabela 2, que apresenta a evolução da relação entre os gastos com benefícios e o PIB, durante o período em estudo.

Tabela 2 - Evolução da Relação existente entre os Gastos com Benefícios e o PIB - bilhões de R\$ (2010 a 2017)

Ano	PIB	Aposentadoria Idade	Aposentadoria invalidez	Aposent. tempo contribuição	Pensão por morte	Auxílios	Outros benefícios
2010	3.600	80,5	40,03	101,9	82,6	22,4	0,65
2011	4.100	88,6	43,7	112,7	90,4	26,3	0,75
2012	4.400	91,2	43,3	109,8	90,1	25,5	0,77
2013	4.800	97,9	45,7	115,01	95,1	27,5	0,85
2014	5.500	104,9	48,01	121,9	100,4	29,4	0,86
2015	5.900	106,9	47,6	121,8	99,7	28,8	0,73
2016	6.200	115,4	49,6	132,5	106,06	31,6	0,64
2017	6.600	128,3	54,2	150,2	116,01	29,6	0,69

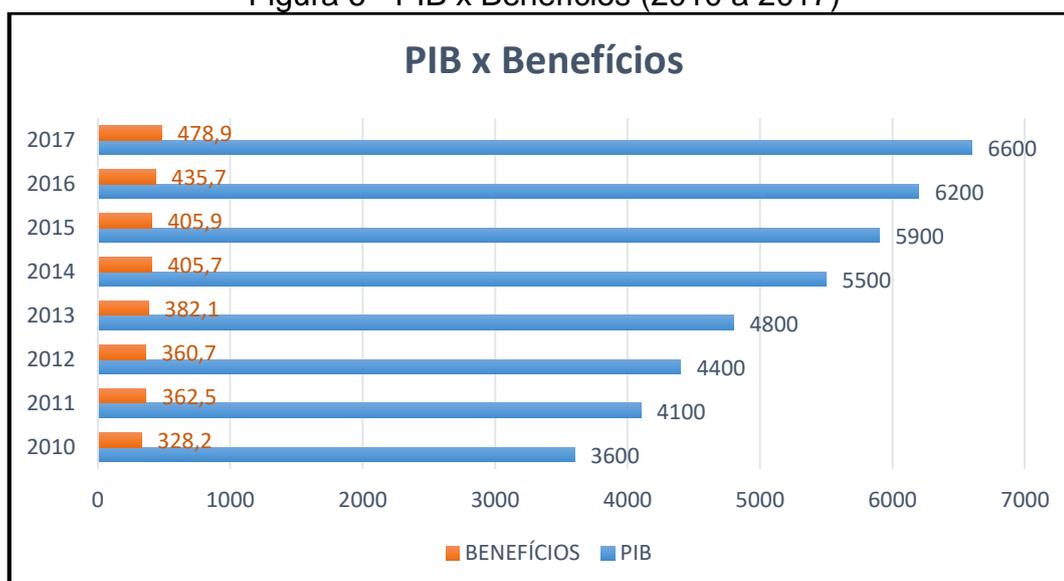
Fonte: Elaboração própria. Tabela construída com dados do IPEADATA, para os valores do PIB e do Ministério da Previdência, para os dados dos Gastos do INSS. Valores inflacionados para o ano de 2017 pelo IGPMI. Conforme anexo B.

Observe-se que juntamente ao ritmo de crescimento do PIB o comportamento dos Gastos do INSS, vem em ritmo similar, na verdade com leve aumento relativo. Esta elevação (é importante frisar novamente) muito se deve ao aumento dos chamados “benefícios não-previdenciários” nos últimos anos, mas que tenderá a se estabilizar. Além do mais, com uma economia em expansão, mesmo que pequena em alguns momentos, se pressupõe o aumento de empregos formais, maior eficiência da máquina pública em reaver os direitos dos seus cidadãos.

Pode-se visualizar no gráfico a seguir, que faz uma demonstração da evolução do PIB e também do total dos gastos com os benefícios pagos no período estudado.

Na Figura 6 observa-se a evolução no crescimento dos dois dados, no período de 2010 a 2017.

Figura 6 - PIB x Benefícios (2010 a 2017)



Fonte: Elaboração própria. Com base nos dados divulgados pelo IBGE (2017).

De acordo com o levantamento, em 2010 os benefícios pagos pelo INSS no Brasil respondiam por pelo menos 25% do PIB de 457 municípios. Para 228 cidades, representavam mais que 30% da economia local. Em 2014, os benefícios já equivaliam a mais de 30% do PIB para 262 cidades. Juntas, de acordo com dados IBGE, elas têm pouco mais de 5,3 milhões de habitantes e um PIB per capita médio de R\$ 6,6 mil. O PIB per capita médio do Brasil é de R\$ 27,2 mil. Do total dessas cidades, 222 tem menos de 30 mil habitantes. Todos os dados são referentes a 2014.

Vale destacar que os benefícios previdenciários têm importância maior para a economia de cidades entre 20 mil e 30 mil habitantes. Nesse grupo, os benefícios previdenciários chegam a 10,49% do PIB. Na outra ponta estão as cidades com mais de um milhão de habitantes, com economia mais dinâmica, onde esses benefícios respondem por 5,51% do PIB.

Conforme divulgado pelo site da Previdência (2018), considerando o PIB projetado para 2017, a despesa com benefícios do Regime Geral de Previdência Social representou 8,4%. A arrecadação líquida foi responsável por 5,7% do PIB e o déficit chegou a 2,8%.

Urbano – Em 2017, a previdência urbana registrou o segundo déficit consecutivo nos últimos anos, R\$ 71,7 bilhões – aumento de 54,7% em relação a 2016. Os valores são nominais. A arrecadação cresceu de 4,4% e a despesa com pagamento de benefícios, 10,2%, chegando a R\$ 437,2 bilhões.

Rural – O setor também teve déficit: R\$ 110,7 bilhões nominais, resultado de uma arrecadação de R\$ 9,3 bilhões e despesa com pagamento de benefícios de R\$ 120 bilhões. A arrecadação foi 17,4% maior que a registrada em 2016 e a despesa teve aumento de 7,8% em relação ao mesmo período.

Benefícios – Em dezembro de 2017, a Previdência Social pagou 34,5 milhões de benefícios, sendo 29,8 milhões previdenciários e acidentários e, os demais, assistenciais. Houve elevação de 2,1% em comparação com o mesmo mês de 2016. Os benefícios de aposentadoria somaram 20 milhões.

A maior parte dos benefícios (67,7%) – incluídos assistenciais – pagos, em dezembro de 2017, tinha valor de até um salário mínimo, contingente de 23,4 milhões de benefícios.

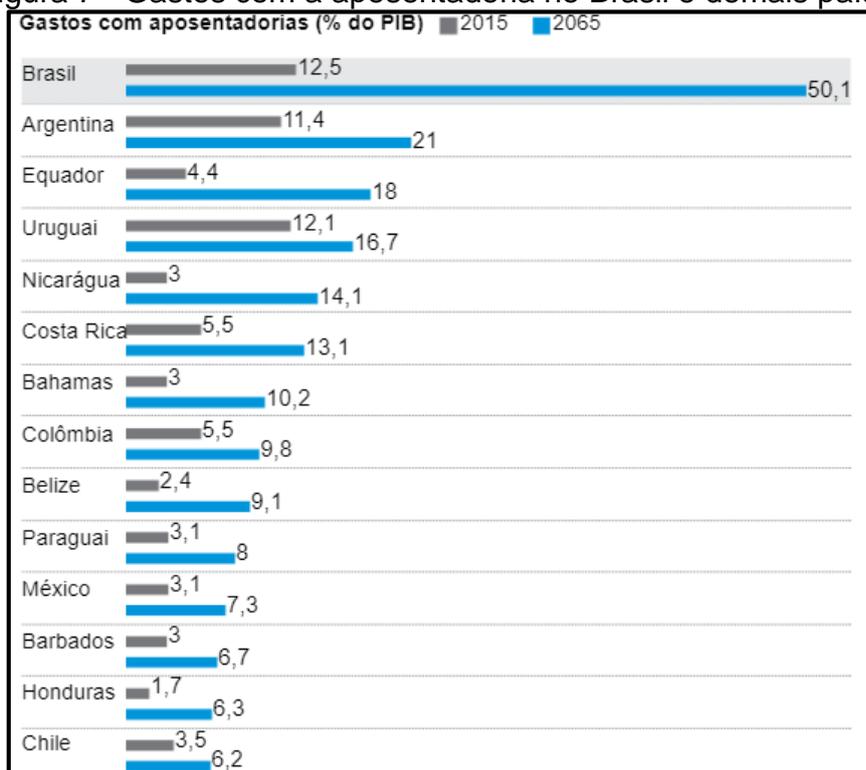
RPPS – A previdência dos servidores públicos da União (considerando-se civis e militares) também teve déficit recorde em 2017: R\$ 86,3 bilhões, um aumento de 11,9% em relação ao resultado de 2016. O déficit é a diferença de R\$ 37,1 bilhões de arrecadação e R\$ 123,5 bilhões de despesa com pagamento de benefícios.

O déficit previdenciário das 27 unidades da federação somou R\$ 94 bilhões em 2017 e para os próximos 70 anos chega a R\$ 1,9 trilhão.

A idade média de aposentadoria ajuda a explicar os altos gastos com o sistema no Brasil. O déficit previdenciário está relacionado ao elevado gradiente de envelhecimento, bem como ao fato de que a maioria das pessoas se aposenta antes dos 60 ou 65 anos e recebe pelo menos o salário mínimo como aposentado.

Na Figura 7 constata-se o elevado gasto com aposentadorias no Brasil em relação ao PIB e um comparativo com outros países.

Figura 7 - Gastos com a aposentadoria no Brasil e demais países



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2019).

O gasto excessivo com Previdência no Brasil, revela um desequilíbrio que compromete as gerações futuras. De acordo com a figura anterior, o país gasta com a população mais velha três vezes o que destina aos mais jovens, que demandam despesas como educação. O Brasil é o país da América Latina que mais gasta com aposentadoria e onde essas despesas têm trajetória mais explosiva. De acordo com dados divulgados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2019), a Previdência consumiu 12,5% do PIB em 2015. Na média da América Latina, os gastos com idosos correspondem a quatro vezes as despesas com jovens.

No ranking com 19 nações da América Latina e do Caribe, a Argentina aparece em segundo lugar. Nos vizinhos, os gastos com aposentadoria saltarão de 11,4% para 21% nos próximos cinquenta anos. A situação é menos crítica em países que passaram por reformas.

No Chile, frequentemente citado pela equipe econômica como referência local, o sistema previdenciário consome 3,5% do PIB, número que saltará para 6,2% até 2065.

A comparação do sistema de previdência brasileiro com o de outros países mostra que o Brasil gasta muito para um país jovem e tem alíquotas de contribuição

relativamente altas. Em parte, devido à alta taxa de informalidade da mão de obra no país. Uma parcela significativa da força de trabalho passa a maior parte do tempo de sua vida ativa na informalidade sem contribuir e ainda assim consegue se aposentar com o tempo mínimo de contribuição, que hoje é de 15 anos.

4.2 ANÁLISE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RGPS

A cada ano no governo do Estado o custo com a previdência ganha um peso extra nas contas públicas. O déficit no setor previdenciário, ficou em R\$ 10,6 bilhões em 2017. O rombo bilionário é a diferença entre o que o governo arrecada com as contribuições e o que realiza de pagamentos de benefícios e cresce, em média, cerca de R\$ 880 milhões por ano nos últimos cinco anos, segundo a Secretaria da Fazenda. Se gasta mais com aposentados, hoje, do que com os trabalhadores ativos do Rio Grande do Sul.

Além disso, o rombo na previdência do Estado pesa mais no bolso de quem vive no Rio Grande do Sul do que em qualquer outro Estado brasileiro. Aqui, segundo estudo da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), o custo anual do déficit chega a R\$ 1.038 por habitante, bem acima do valor registrado no Distrito Federal (R\$ 887), que ocupa o segundo lugar no ranking. Para cada profissional em atividade, há 1,63 aposentado e pensionista. Esse desequilíbrio explica, em parte, o desencaixe financeiro que acaba drenando recursos de áreas essenciais.

Pode-se dizer que os estados enfrentam esse problema devido a um conjunto de fatores. Entre os principais, pode se destacar contribuições desproporcionais ao valor do benefício, aposentadorias precoces, regimes especiais para professores e policiais, planos de carreira plenos de privilégios, má gestão dos recursos públicos e permissividade maior concedida pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na Figura 8 pode-se mostrar como esses recursos foram alocados entre os diferentes tipos de funções em 2017.

Figura 8 - Distribuição das despesas do governo do Rio Grande do Sul por função – 2017

Função	Valor - R\$ milhões	Part. %
Encargos especiais	18.240,5	29,6%
Previdência Social	17.781,0	28,8%
Educação	8.076,5	13,1%
Saúde	6.490,6	10,5%
Segurança Pública	3.710,3	6,0%
Judiciária	1.905,6	3,1%
Administração	1.491,4	2,4%
Essencial à Justiça	1.256,7	2,0%
Transporte	717,7	1,2%
Legislativa	562,8	0,9%
Agricultura	434,1	0,7%
Assistência Social	350,7	0,6%
Ciência e Tecnologia	168,0	0,3%
Gestão ambiental	128,1	0,2%
Cultura	84,7	0,1%
Trabalho	52,7	0,1%
Direitos da Cidadania	42,2	0,1%
Habitação	38,9	0,1%
Comunicações	34,3	0,1%
Urbanismo	25,7	0,0%
Comércio e Serviços	17,2	0,0%
Saneamento	15,0	0,0%
Indústria	14,8	0,0%
Desporto e lazer	3,1	0,0%
Energia	2,8	0,0%
Total	61.645,4	100,0%

Fonte: Controladoria e Auditoria-Geral do Estado, disponível no Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

O item de maior relevância diz respeito aos “Encargos Especiais”. O segundo principal grupo de despesa é a Previdência Social, com R\$ 14,4 bilhões. Dispendios dessa magnitude acabam drenando a capacidade do governo em promover a distribuição dos gastos para outras áreas vitais, como Saúde, Educação e Segurança.

Na prática, as contribuições da população em atividade deveriam ser suficientes para financiar os benefícios dos inativos, mas a matemática não fecha há anos. Para garantir que os aposentados recebam o que têm direito, o Estado é obrigado a aportar recursos extras, além da contribuição patronal. Com isso, o déficit na previdência do estado recai sobre a sociedade como um todo. Para fazer frente às despesas, os governos aumentam tributos. No fim, todo mundo paga a conta. O avanço das despesas obrigatórias, foi financiado em muitos estados pelo aumento de impostos, sobretudo o ICMS. Esse aumento recai imediatamente sobre a sociedade,

uma vez que implica em aumento dos custos de produção com efeitos diretos sobre a competitividade do setor produtivo e no preço final dos produtos e serviços.

O caso do Rio Grande do Sul é extremo, entre 2014 e 2017, o número de ativos caiu, em média, 5% ao ano, mais do que nos outros Estados. Já o crescimento médio dos inativos foi de 3%. É um dos poucos Estados que gasta mais com aposentados do que com quem ainda está trabalhando, e isso vai continuar. O déficit previdenciário também vai seguir crescendo. É uma realidade que vai acompanhar os gaúchos por um longo período.

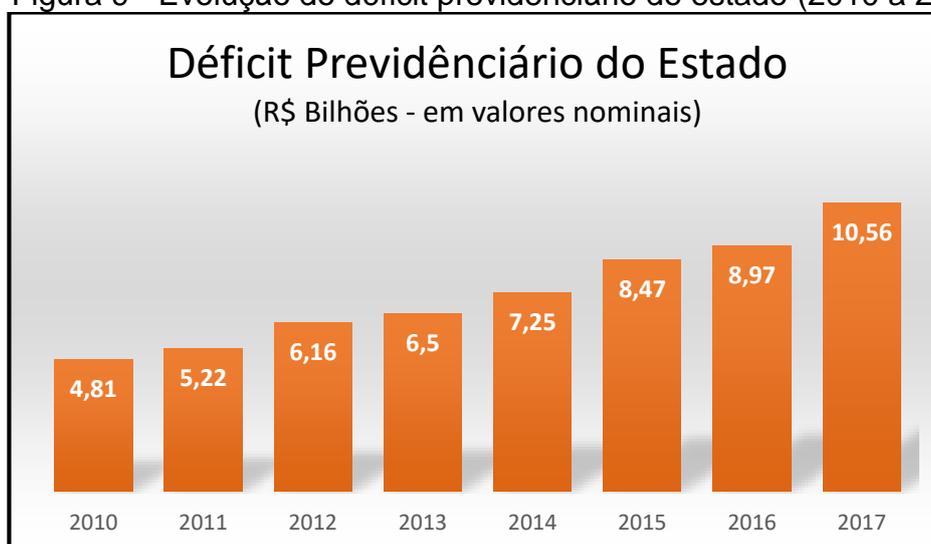
Na Tabela 3 é mostrado a relação entre os gastos com benefícios em comparação ao PIB do estado.

Tabela 3 - Quantidade de Benefícios emitidos no Estado / PIB – milhões de R\$ (2010 a 2017)

Ano	PIB	A. por idade	A. por invalidez	A. tempo de contribuição	Pensão por morte	Auxílios	Outros benefícios	Total com benefícios
2010	241.249	6.489	3.046	9.904	6.497	2.135	56	28.126
2011	265.056	6.712	3.203	10.477	6.722	2.469	59	29.642
2012	287.587	7.136	3.342	10.805	6.987	2.539	61	30.871
2013	332.293	7.526	3.526	11.355	7.305	2.730	67	32.509
2014	357.816	7.930	3.691	12.095	7.652	2.957	70	34.393
2015	381.985	7.961	3.638	12.135	7.570	2.934	58	34.297
2016	410.276	8.482	3.774	13.208	7.996	3.285	51	36.795

Fonte: Elaboração própria. Dados IBGE (2017). *Anexo

Figura 9 - Evolução do déficit previdenciário do estado (2010 a 2017)

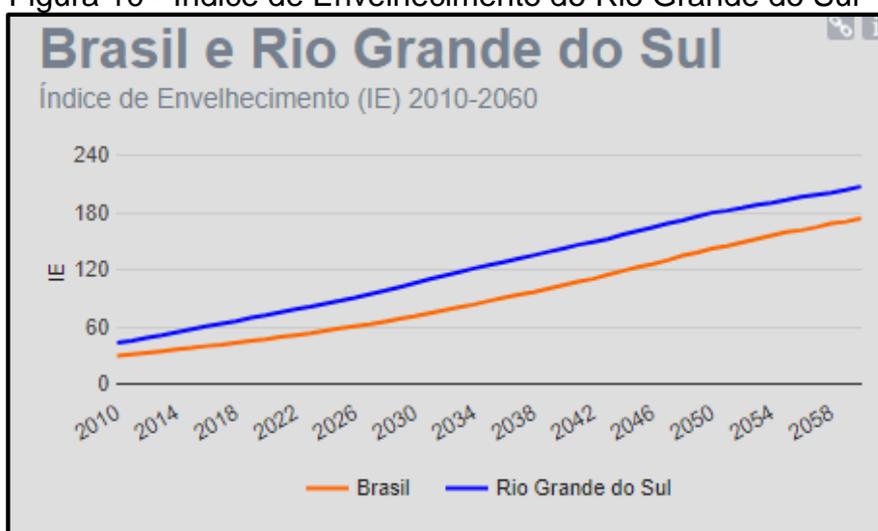


Fonte: Secretarias da Fazenda e do Planejamento.

Desde 2017, o Rio Grande do Sul compromete cerca de 28,8% de sua receita para cobrir o rombo na previdência. O número de pessoas inativas vem superando o de ativas a vários anos.

No regime previdenciário brasileiro, como em outros sistemas de repartição, o envelhecimento da população significa uma redução do número de trabalhadores ativos que financiam a parcela de aposentados ou pensionistas. Um sistema sustentável exige alguma combinação do adiamento da idade de aposentadoria, redução do benefício dos aposentados (em ao salário dos ativos) e aumento das alíquotas de contribuição dos trabalhadores.

Figura 10 - Índice de Envelhecimento do Rio Grande do Sul



Fonte: Dados do IBGE (2019).

A fonte mais importante de rendimentos dos idosos são as aposentadorias e pensões. Enquanto 80% das pessoas entre 65 e 74 anos recebem aposentadoria ou pensão, seja como única fonte de renda, seja combinada com outras fontes de rendimento, esse percentual sobe para 89% das pessoas com mais de 75 anos. A renda média da população acima de 65 anos de idade é 40% mais alta do que a renda média da população entre 14 e 64 anos de idade. A diferença é ainda maior entre os economicamente ativos. A renda média dos idosos economicamente ativos é mais do dobro da renda média da população economicamente ativa entre 14 e 64 anos.

Entretanto apenas uma parcela pequena da população acima de 65 anos se mantém ativa. Os idosos ativos com mais de 65 anos representam apenas 15% dessa faixa da população, e entre as pessoas acima de 75 anos, somente 5,5%. Esses números corroboram a observação anterior de que apenas uma minoria privilegiada consegue se manter ativa e independente na velhice.

4.3 CAXIAS DO SUL – RGPS

O debate sobre o sistema previdenciário brasileiro, mesmo tendo despertado a atenção de toda a Nação, devido à importância do tema, ainda assim deixou de fora aspectos reveladores da magnitude de uma estrutura que precisa ser cada vez mais aperfeiçoada, em benefício de toda a sociedade brasileira. Entre esses aspectos desconhecidos há um que se mostrou extremamente relevante, a Previdência Social e a Economia dos Municípios. Para 500 cidades do país, os benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) representam mais de um quarto do Produto Interno Bruto (PIB). Em alguns casos, a dependência em relação aos benefícios é bem mais elevada e chega a passar dos 60%.

Essa dependência pode ter se elevado por causa da deterioração da atividade econômica, embora os efeitos da recessão em 2014 ainda estivessem no início. Para 228 cidades, representavam mais que 30% da economia local. Em 2014, os benefícios já equivaliam a mais de 30% do PIB para 262 cidades. Juntas, de acordo com dados IBGE, elas têm pouco mais de 5,3 milhões de habitantes e um PIB per capita médio de R\$ 6,6 mil. O PIB per capita médio do Brasil é de R\$ 27,2 mil. Do total dessas cidades, 222 tem menos de 30 mil habitantes.

Na Tabela 4 é mostrado os benefícios emitidos no município de Caxias do Sul, no período de 2010 a 2017.

Tabela 4 - Benefícios do INSS emitidos em Caxias do Sul/RS – milhões de R\$ (2010 a 2016)

Ano	PIB	A. por idade	A. por invalidez	A. tempo de contribuição	Pensão por morte	Auxílios	Outros benefícios
2010	16.471	169,8	145,5	703,1	246,7	96,0	2,7
2011	18.800	179,4	155,0	744,1	258,1	118,2	2,8
2012	20.150	191,4	159,3	763,5	267,7	113,2	2,7
2013	21.396	206,5	165,6	804,4	283,2	119,4	3,2
2014	22.421	224,2	171,2	853,0	301,2	136,0	3,6
2015	20.633	230,6	167,2	854,8	300,2	131,0	3,2
2016	21.089	251,2	173,4	922,9	317,9	136,5	2,8
2017	*	280,5	191,2	1.039,6	346,7	110,4	2,1

Fonte: Elaboração própria. Dados da Previdência Social 2017. Anexo B. * PIB de 2017: não divulgado.

Outra maneira de mostrar o peso dos benefícios previdenciários nas pequenas cidades é fazer uma comparação com os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De um total de 5.570 municípios, em 4.216 (74,08%) a receita com benefícios previdenciários era superior aos repasses do fundo em 2015. Em 2014, 4.026 municípios (72,28% do total) viviam essa realidade. Na região Sul, por exemplo, 80,27% dos municípios têm uma receita maior com benefícios previdenciários do que com o FPM em 2015, em 2014, o percentual era de 78,84%. Considerando o atual cenário de baixo crescimento e o fato de que os brasileiros estão vivendo mais, a tendência é que a proporção dos municípios com receita de benefícios previdenciários superior aos repasses do FPM continue crescendo.

Em mais de 87,90% dos municípios brasileiros o pagamento de benefícios é superior à arrecadação previdenciária no próprio município, o que nos remete à evidente conclusão que a capacidade de redução das desigualdades regionais da Previdência Social é de uma relevância fenomenal. Como exemplo podemos citar Caxias do Sul, onde a arrecadação previdenciária em 2017 foi de R\$ 1.001.498.439, e o pagamento de benefícios somou R\$ 1.970.459.747, conforme consta na tabela 5.

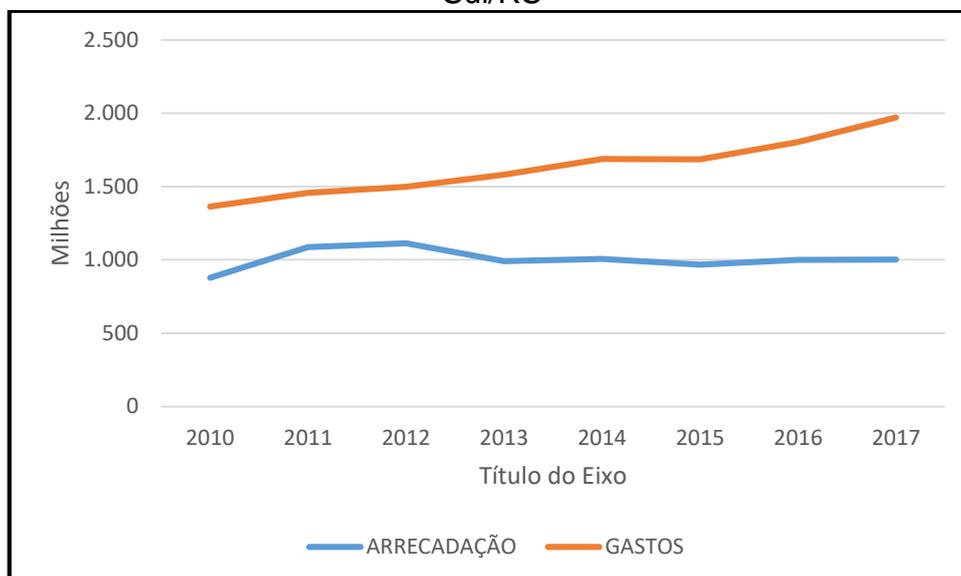
Tabela 5: Valor Arrecadado pela Previdência Social no Município de Caxias do Sul/RS – milhões de R\$ (2010 a 2017)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
R\$ NOMINAL	878	1.088	1.114	992	1.007	966	999	1.001
R\$ REAL	1.290	1.522	1.440	1.217	1.189	1.031	995	1.001

Fonte: Elaboração Própria. Dados da Previdência Social (2017). Valores corrigidos pelo IGPDPI do Brasil.

Ao contrário do que muitos poderiam imaginar, o maior volume de pagamento de benefícios previdenciários em relação ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios), não é um fenômeno estritamente nordestino. Os percentuais, também, são expressivos na Região Sudeste. Rio Grande do Sul, 404 dos 497 municípios, portanto, 81,30%, onde Caxias do Sul o FPM representa 36,3% do total de benefícios emitidos em 2017. Na Região Nordeste, o recorde fica com o Ceará, onde em 173, (94,00%) dos 184 municípios o pagamento de benefícios supera o FPM. Estes dados são altamente representativos de uma realidade que não pode ser ignorada, a Previdência Social reduz as desigualdades sociais e regionais e exerce uma influência extraordinária na economia de milhares de municípios brasileiros.

Figura 11 - Comparativo entre Arrecadação e Gastos do Município de Caxias do Sul/RS

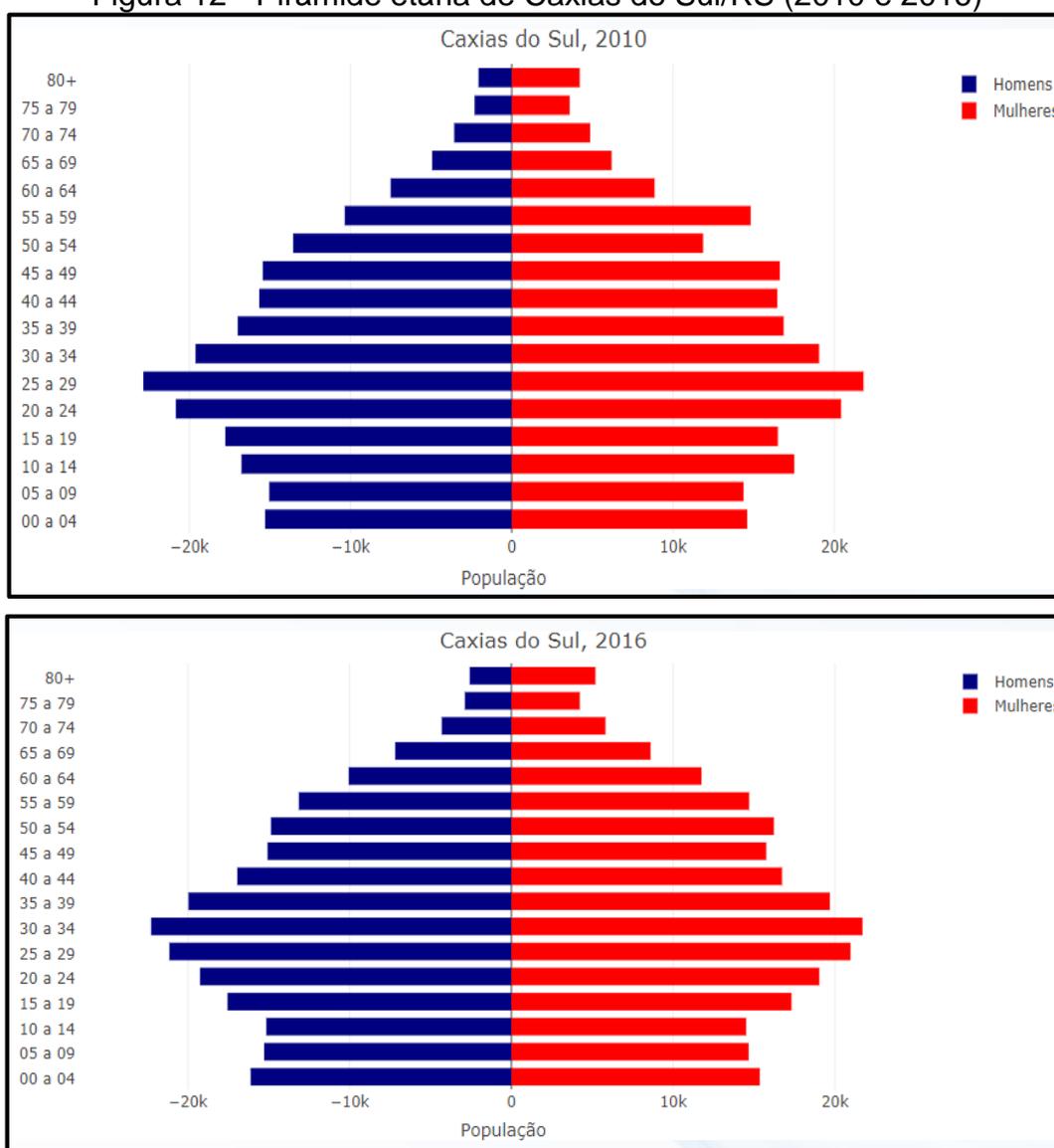


Fonte: Elaboração própria com dados do INSS (2017), valores corrigidos pelo IGPI do Brasil

A esperança de vida é um dos indicadores das condições socioeconômicas e ambientais e do nível de qualidade da saúde de determinado país ou região. Também reflete as transformações do comportamento demográfico e dos indicadores sociais, como a queda acentuada da fecundidade e da mortalidade, resultando na demanda crescente por estruturas de serviços de saúde relacionadas ao envelhecimento da população.

Caxias do Sul é dos municípios que se destaca pelo potencial de consumo, o segundo maior do Estado, só ficando atrás de Porto Alegre. Outra análise interessante diz respeito ao aumento de expectativa de vida e envelhecimento da população. A longevidade dos moradores de Caxias do Sul passou de 70,3 para 76,6 anos, no período entre 1991 e 2010. Com isso, a proporção de pessoas com 65 anos ou mais aumentou 73%, de 1991 a 2014, segundo dados do IBGE e da Fundação de Economia e Estatística (FEE). São quase 38 mil idosos.

Figura 12 - Pirâmide etária de Caxias do Sul/RS (2010 e 2016)



Fonte: Dados do IBGE (2016).

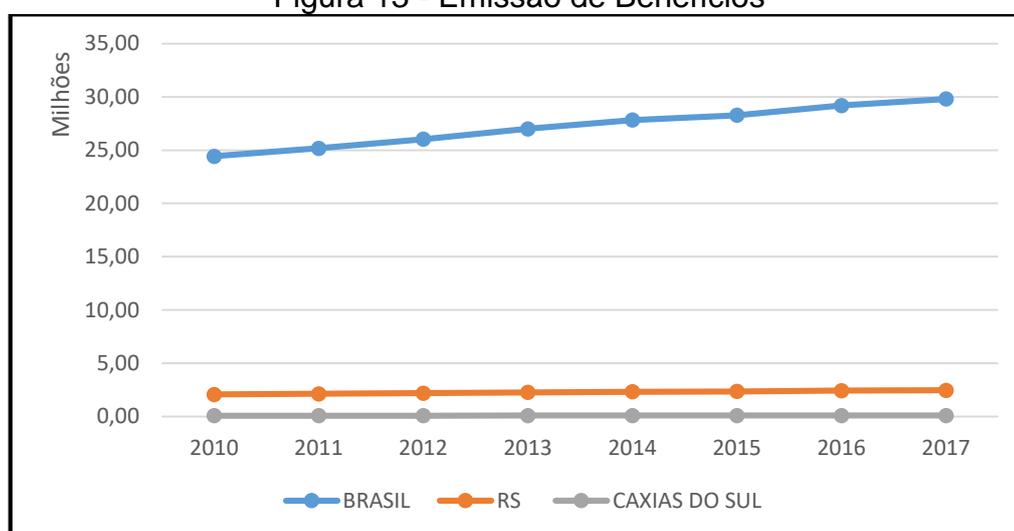
Percebe-se, também em Caxias do Sul, um cenário de rápido envelhecimento que vem gerando considerável pressão sobre a previdência, que havia sido organizada para atender a uma demanda representada pelo aumento do emprego assalariado e pela brevidade do período da aposentadoria. As mudanças ocorridas na estrutura demográfica, acabaram por aumentar a pressão sobre os sistemas de proteção social, principalmente em virtude da queda da relação entre o número da população que contribui e o aumento crescente daqueles que se aposentam.

4.4 COMPARATIVO ENTRE OS TRÊS ENTES DA FEDERAÇÃO APRESENTADOS

Neste item será realizada a análise comparativa dos gastos e da arrecadação da Previdência Social no Brasil, Rio Grande do Sul e Caxias do Sul. Para embasar a análise utilizou-se gráficos para demonstrar a evolução dos gastos em análise com outros indicadores.

A Figura 13 demonstra a evolução no número de benefícios emitidos no Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul e no município de Caxias do Sul.

Figura 13 - Emissão de Benefícios



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do INSS (2010 a 2017).

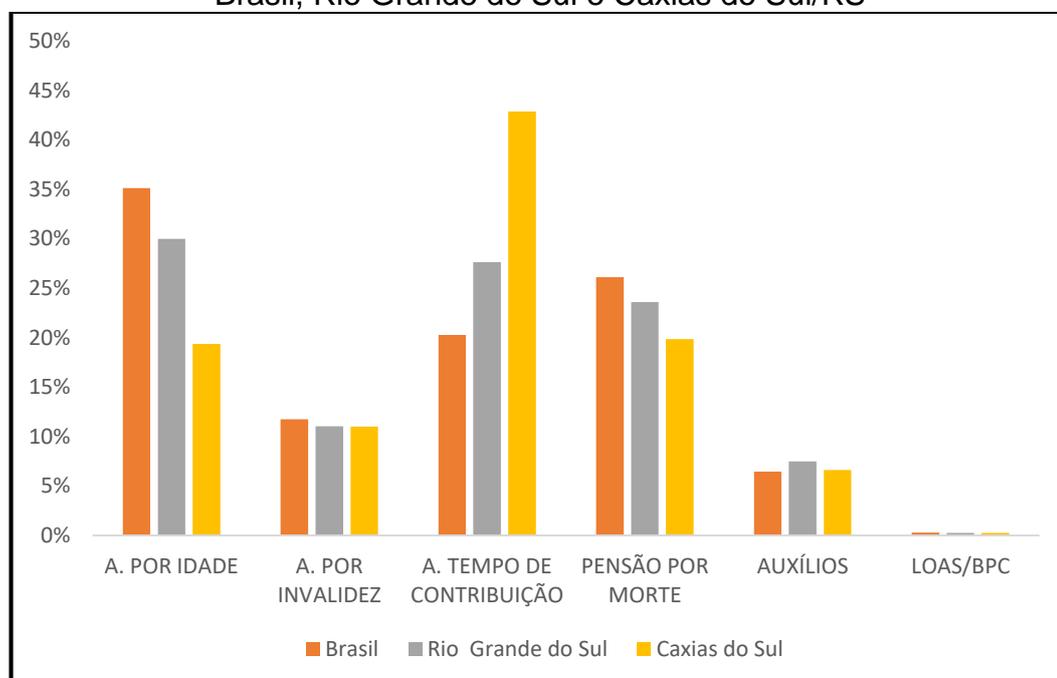
Conforme a Figura 13, é possível visualizar o crescimento no número de beneficiários nos três entes da federação apresentados no período de 2010 a 2017.

No ano de 2010, o Brasil possuía mais de 24 milhões de benefícios emitidos, em 2014 o número subiu para mais de 27 milhões e continuou crescendo até chegar em quase 30 milhões no ano de 2017. No estado a evolução se repete, em 2010 foram mais de 2 milhões, crescendo para 2,3 milhões em 2014 e atingindo cerca de 2,5 milhões em 2017. No município de Caxias do Sul também é notável o crescimento de emissão dos benefícios, iniciando com mais de 79 mil benefícios em 2010 e chegando em mais de 99 mil benefícios em 2017.

Os três entes apresentam constante crescimento na emissão de benefícios de 2010 para 2017, o Brasil apresentou um crescimento de 22%, o estado ficou com crescimento de 62% e por fim o município que apresentou 76% de aumento nos benefícios emitidos.

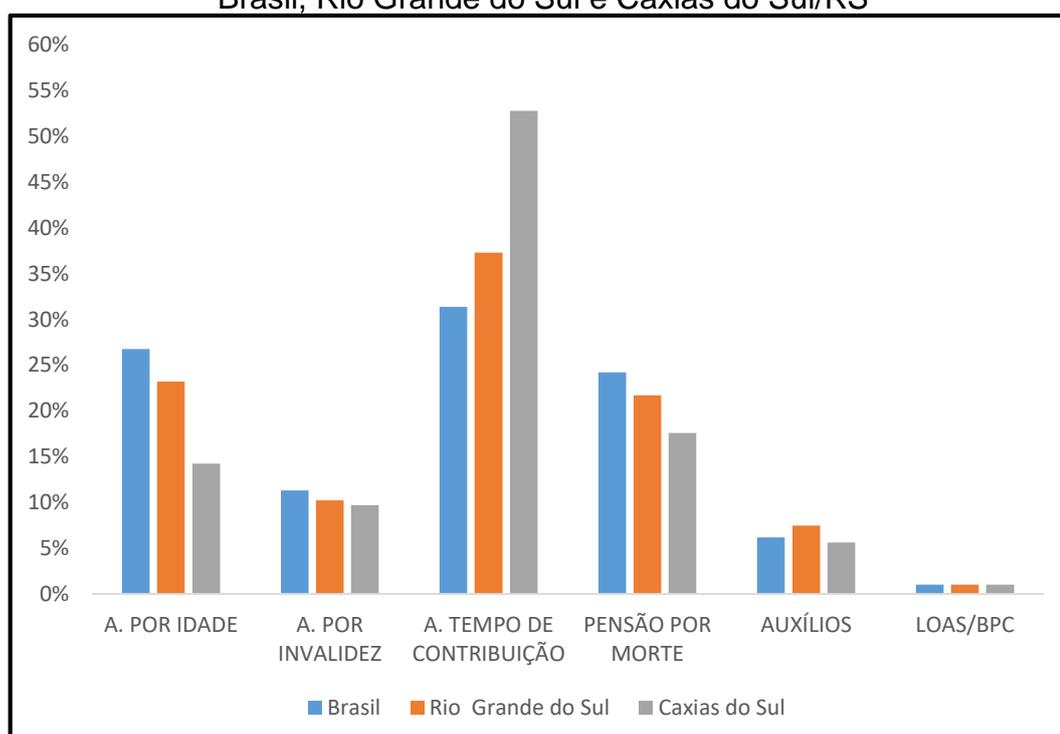
Nas Figuras 14 e 15 apresentados abaixo verifica-se a distribuição percentual da quantidade e do valor de benefícios emitidos por grupos de espécies.

Figura 14 - Distribuição percentual da quantidade de benefícios emitidos em 2017 no Brasil, Rio Grande do Sul e Caxias do Sul/RS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Previdência (2018).

Figura 15: Distribuição percentual do valor de benefícios emitidos no ano de 2017, Brasil, Rio Grande do Sul e Caxias do Sul/RS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Previdência (2018).

Conforme a Figura 14, é possível notar o grande destaque nos benefícios concedidos, o auxílio doença. Ele deve ser revisto periodicamente conforme determinado pelo INSS para saber se o beneficiário ainda reúne as condições de manutenção do benefício, sob pena de suspensão. Atestado o caráter permanente da incapacidade laboral, o Auxílio-Doença é cessado e convertido em Aposentadoria por Invalidez. E na Figura 15 segue em destaque para o valor, vale ressaltar também as aposentadorias que somam um grande percentual, tanto em quantidade, quanto em valor.

Para uma análise mais aprofundada quanto ao impacto na evolução do número de benéficos é importante comparar o valor arrecadado com o valor gasto pela Previdência Social. A Tabela 6 apresenta os dados em análise.

Tabela 6 - Resultado do RGPS Brasil em 2016 e 2017 – milhões de R\$

Item	2016	2017	Varição (Em %)
1. Arrecadação Líquida Total	371.518,7	377.630,5	1,6
1.1 Arrecadação Líquida Urbana	363.302,4	368.260,3	1,4
1.2 Arrecadação Líquida Rural	8.216,3	9.370,2	14,0
2. Despesa com Benefícios Previdenciários	526.527,4	561.553,9	6,7
2.1 Urbano	411.109,9	440.576,2	7,2
2.2 Rural	115.417,4	120.977,7	4,8
3. Resultado Previdenciário	(155.008,7)	(183.923,4)	18,7
3.1 Urbano	(47.807,5)	(72.315,9)	51,3
3.2 Rural	(107.201,2)	(111.607,6)	4,1

Fonte: Fluxo de caixa do INSS. Valores inflacionados pelo INPC. (2018)

Pode-se verificar que nos dois anos apresentados a arrecadação é menor que as despesas, gerando um déficit nas contas previdenciárias. Enquanto a arrecadação teve um aumento de 1,6%, as despesas com os benefícios cresceram 6,7%.

Na análise do estado do Rio Grande do Sul em 2016 arrecadou R\$ 27 bilhões e o gasto foi de mais de R\$ 36 bilhões, passando para R\$ 40 bilhões em 2017.

No município de Caxias do Sul em 2016 a arrecadação foi de quase R\$ 1 milhão, enquanto o total das despesas passou de R\$ 1,8 milhões, em 2017 os números continuaram subindo, a arrecadação ficou na casa de R\$ 1 milhão e as despesas continuaram a subir, passando de R\$ 1,9 milhões.

Essa diferença do RGPS entre o que é arrecadado por suas fontes próprias e o montante usado para pagar os benefícios, onde a arrecadação não supera as

despesas é chamado de déficit. É preciso equilibrar as contas da previdência sob pena de inviabilizar a manutenção do sistema e o pagamento de benefícios futuros, devido ao aumento no número de concessão de benefícios e o envelhecimento da população brasileira.

Porém é possível encontrar vários argumentos defendendo os dois lados, para aqueles que defendem o déficit previdenciário e para aqueles que afirmam que o déficit não existe.

O argumento mais significativo de que a previdência historicamente teria superávit é que o governo desconsidera na contabilidade oficial receitas que deveriam ser integralmente designadas para o Orçamento da Seguridade Social, que inclui Previdência, Saúde e Assistência Social. Essas receitas são as contribuições sociais, como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Juntas, a Cofins e a CSLL somaram mais de R\$ 260 bilhões em 2015, segundo o Tesouro Nacional.

De acordo com a economista Denise Gentil (2018), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, se levadas em conta essas receitas, a Seguridade Social é superavitária há anos. Porém, a União apresenta a Seguridade Social junto com o Orçamento Fiscal, contrariando a Constituição de 1988, que determina a apresentação desses dois orçamentos separadamente (artigo 165, § 5º). Isso dificulta a identificação da transferência de recursos da Seguridade Social para outras áreas, afirma Gentil.

Na prática, o governo retira grande parcela desses recursos para financiar outras despesas do orçamento. A princípio, essas mudanças de destino não seriam possíveis porque as contribuições são vinculadas pela Constituição para despesas da Seguridade Social. Ocorre que, desde 1994, o governo adota a chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permite que um percentual das receitas sejam usadas livremente, sem considerar vinculações constitucionais, a versão mais recente, aprovada em 2016, desvincula 30% das receitas.

Por fim, os que alegam haver superávit previdenciário lembram que houve muitas desonerações fiscais desde 2011 no Brasil. Desse modo, o governo renunciou a dezenas de bilhões de reais que se destinariam a custear a Previdência. Apenas em 2015, essa conta chegou a R\$ 104 bilhões.

Os que defendem que existe um déficit da previdência ainda rejeitam a ideia de que as contribuições sociais são receitas próprias da Previdência. Em primeiro lugar, porque elas se destinam não apenas a gastos previdenciários, mas também às outras áreas da Seguridade Social (saúde e assistência social), também carentes de recursos.

Com a DRU, o uso das contribuições sociais é expandido para outras áreas. Isso significa que, para que os recursos pudessem financiar a Previdência, outras áreas ficariam subfinanciadas. De todo modo, as contribuições já são usadas para cobrir o déficit existente hoje.

A partir da pesquisa realizada entende-se que é visível a existência de fatores preocupantes no modelo previdenciário atual, além dos argumentos relacionados à contabilidade usada pelo governo, ainda existe a questão da transição demográfica. É fato que aos poucos, o Brasil está envelhecendo e isso tem impacto direto sobre a previdência. Dados do IBGE (2019), levantados pelo economista e secretário da Fazenda Mansueto Almeida mostram que a relação entre trabalhadores ativos e inativos cairá de 9 para 1 em 2015 para 4 em 1 em 2040. Trata-se de uma queda rápida e significativa, que ameaça a sustentabilidade do sistema previdenciário, outro fator é a fiscalização ineficiente, muitas empresas estão devendo para a previdência devido a sonegação ou inadimplência dos valores que são relativos a contribuições previdenciárias do trabalhador retidas na hora do pagamento do salário, que variam de 8% a 11% da folha salarial, além da inadimplência; outro fator para ser revisado são as isenções e descontos para alguns setores da economia, os principais tipos de renúncias para o INSS que existem atualmente são desoneração da folha de pagamento para 52 setores da economia, Simples Nacional (regime especial para micro e pequenas empresas), alíquota simplificada para o microempreendedor individual, isenção para entidades filantrópicas e isenção de contribuição previdenciária para exportações do agronegócio. E por fim, a queda na arrecadação previdenciária causada pelo desemprego, que mostra a lenta recuperação do emprego formal no país e a geração de mais trabalhadores informais, trabalhando por conta própria e deixando de fazer as contribuições previdenciárias, por isso a geração de emprego com carteira assinada bem como a formalização no mercado de trabalho diminuiria o suposto déficit previdenciário. Para isso é necessário uma proposta abrangente para solução do déficit previdenciário no Brasil, com eficiente repercussão para médio e longo prazo, e assim, manter o seu bom funcionamento.

4.5 PROPOSTA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC 06/2019

Nos termos da PEC, lei complementar deverá dispor sobre todos os aspectos essenciais dos direitos previdenciários dos servidores públicos e dos segurados do INSS. Até que tal lei complementar seja editada, observados alguns parâmetros gerais para a sua elaboração e conteúdo, vigorarão regras de transição, dirigidas para os atuais ocupantes de cargos públicos, e disposições transitórias, aplicáveis a quem ingressar em cargo público ou filiar-se ao regime geral de previdência social.

O conjunto de alterações ‘provisórias’, mas com impactos efetivos sobre toda a sociedade, impõe idades mínimas progressivas, regras de cálculo de benefício que reduzem os seus valores, aumento de requisitos para ter acesso a aposentadoria, reduções em valores de pensões, limitações a acumulações de benefícios para os quais houve contribuição por longos períodos, na expectativa de sua percepção plena, redução de benefícios assistenciais e restrições ainda maiores ao seu acesso, e uma elevada taxação dos ativos, aposentados e pensionistas.

A reforma estabelece no artigo 201-A, a adoção do modelo de capitalização, com contas individuais, para o regime de Previdência. Também ficou determinada a idade mínima de aposentadoria de 65 anos para homens e 62 anos para as mulheres, e um período mínimo de contribuição, de 20 anos. No entanto, para que o valor da aposentadoria seja equivalente à renda média do trabalhador, o tempo de contribuição salta para 40 anos.

Para os servidores públicos, o governo Bolsonaro, determina que o direito à aposentadoria só pode ser concedido se for comprovado 25 anos de contribuição, com, no mínimo, dez deles no serviço público e cinco no último cargo.

Em relação aos trabalhadores rurais, a PEC, criou a idade mínima de 60 anos, porém, com a exigência de 20 anos de contribuição, em um novo modelo de recolhimento mensal em dinheiro. O governo também vai alterar as alíquotas de contribuição obrigatória para o INSS. Os servidores serão descontados em até 22% da renda. Para os trabalhadores da iniciativa privada, a alíquota passa a ser progressiva. Os professores terão que pagar o INSS por, no mínimo, 30 anos e só poderão se aposentar depois dos 60 anos.

O governo também estabelece que o aposentado que continua trabalhando poderá ser demitido sem o pagamento de multa de 40% sobre o saldo do FGTS.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou analisar a evolução dos benefícios emitidos pelo RGPS, no Brasil, Rio Grande do Sul e Caxias do Sul, evidenciando o período de 2010 a 2017. O estudo iniciou-se pela base teórica, através das funções econômicas do estado, os gastos públicos, as transferências governamentais e a previdência no mundo e no Brasil, para demonstrar suas características e realizar uma análise estatística comparativa nos três entes da federação em destaque.

A seguridade social é um importante sistema de justiça social para a viabilização de um país garantidor dos principais serviços para a promoção da vida digna do ser humano, são elas: saúde, assistência social e previdência. Em síntese, a previdência social funciona como uma espécie de poupança forçada do segurado, para que ele, quando não tiver mais condições para o trabalho tenha renda para se manter. No caso da velhice, ele receberá a aposentadoria.

No Brasil o RGPS, tem sua sustentabilidade ameaçada pelo rápido e intenso processo de envelhecimento populacional vivenciado pelo país, pelo elevado volume de sua despesa, por sua incompatibilidade com a estrutura etária atual da população brasileira, pelo ritmo de expansão do gasto previdenciário e pelo peso que este item assume no orçamento público e no próprio PIB.

Esse aumento de despesas no RGPS é particularmente preocupante para um país cujo nível de gasto previdenciário é desproporcionalmente elevado para sua estrutura demográfica ainda relativamente jovem, o padrão internacional sugere que o patamar para 2016, em cerca 18% do PIB, seria esperado para países com ao menos o dobro da participação de idosos na população total. Esse cenário está relacionado, em grande medida, com as regras previdenciárias brasileiras. O Brasil é, por exemplo, um dos poucos países do mundo que não adotam idade mínima para aposentadoria.

A evolução demográfica projetada para as próximas décadas torna o quadro da administração previdenciária ainda mais desafiador, o Brasil passa por um processo de envelhecimento populacional que ocorre em velocidade duas vezes superior à média observada nos países mais desenvolvidos.

Existe outro aspecto levantado, que é o déficit das contas vinculadas ao regime previdenciário, apesar de haver controvérsia sobre a existência ou não do

déficit da previdência, considerando a situação deficitária das contas públicas, argumenta-se que há problemas na manutenção da previdência pública e, desse modo, justifica-se as discussões e propostas de revisão do funcionamento do sistema.

A partir da análise comparativa identificou-se nos três entes destacados, que mantiveram o aumento na emissão dos benefícios, assim como sua relação com o PIB, além da mudança na composição etária, o que mostra que as contas do regime previdenciário estão se elevando ano após ano.

No Brasil a população manteve a tendência de envelhecimento dos últimos anos e ganhou 4,8 milhões de idosos desde 2012, superando a marca dos 30,2 milhões em 2017. Os 4,8 milhões de novos idosos em cinco anos correspondem a um crescimento de 18% desse grupo etário, que tem se tornado cada vez mais representativo no Brasil. As mulheres são maioria expressiva nesse grupo, 56% dos idosos, enquanto os homens idosos são 44% do grupo. A emissão de benefícios apresentou crescimento de 22% no período de 2010 para 2017 enquanto a despesa com benefícios apresentou um percentual de 46% de aumento, representando assim a soma de 8,4% do PIB no ano de 2017.

No Rio Grande do Sul a tendência de envelhecimento da população se manteve, sendo um dos estados em destaque para o envelhecimento, em 2015 do total da população 15,7% eram idosos e para 2030 é estimado que este índice chegue aos 24,3%, um incremento de 59,2% nesse segmento populacional, o que representa mais de um milhão de pessoas idosas no período. Os benefícios emitidos no estado crescem, assim como seus gastos com os pagamentos, foram emitidos mais de 2,4 milhões de benefícios e seus pagamentos passaram dos R\$ 40 bilhões no ano de 2017, representando aproximadamente 12% do PIB do estado.

O município de Caxias do Sul entre 2010 a 2016, é o município que mais ganhou população em valores absolutos, ao mesmo tempo em 2016 a população idosa representou 13% do total populacional, dado que confirma a tendência de envelhecimento da população do município. A emissão de benefícios, junto com os gastos previdenciários do município, também mostra crescimento evolutivo, iniciando com gastos acima de R\$ 1,3 bilhões em 2010 e passando para R\$ 1,9 bilhões em 2017, mostrando um crescimento percentual nas emissões de 44%.

Verifica-se que nos três entes analisados o gasto com a emissão de novos benefícios teve um crescimento evolutivo até o ano de 2017, e sua relação ao PIB também se mostrou crescente, confirmando que as contas previdenciárias apresentam-se deficitárias e prevendo um contingente populacional bastante envelhecido, com o aumento da expectativa de vida e a queda da taxa de natalidade, espera-se um déficit ainda mais acentuado com o passar dos anos, exigindo um esforço ainda maior nas contas públicas para que os compromissos com os pagamentos de benefícios previdenciários sejam honrados, o que pode comprometer a concessão de benefícios previdenciários para as futuras gerações.

Finalizando, recomenda-se, para futuros estudos, verificar quais tipos de medidas poderiam ser tomadas para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social brasileira, revertendo os atuais resultados negativos e possibilitando a perpetuidade do sistema.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Sistema Previdenciário Esgotado. 2019. Disponível em < <https://www.joserobertoafonso.com.br/>>. Acesso em: 22 de abr. 2019.

ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org). Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BEZERRA FILHO, João Eudes. Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.

BRUYNE, P. Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais.. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991. P. 29.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. P. 38.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2019 Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>>. Acesso em: 15 de mar. 2019.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2019. Disponível em < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. A seguridade social na Constituição Federal. São Paulo : Ltr, 1989.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.) Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004. p.421-461.

MUSGRAVE, Richard. A teoria das finanças publicas. São Paulo: atlas, 1974. Cap. 1.

MUSGRAVE, Richard; PEACOCK, Alan (1958), *Classics in the theory of public finance*, Macmillan & Co., Ltd., London, 1958.

NETO, Michel. **Auxílio-Doença**. 2ª edição, São Paulo: J. H. Zuno, 2009.

Santos, D. F. C. dos. (2009). *Previdência Social no Brasil: 1923-2009: Uma Visão Econômica*. São Paulo: ed. AGE.

RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 2013.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril, 1982. P. 166 e 169.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. O regime jurídico da despesa pública brasileira e as ações fiscais anticíclicas de Governo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 101, n. 918, abr./2012.

SMITH, Adam. *Riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas*, 1954.v. 1.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa Qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 1998.

Portal da Prefeitura de Caxias do Sul. 2019. Disponível em:
<<https://caxias.rs.gov.br/>>. Acesso em 20 abr. 2019.

Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. 2019. Disponível em:
<<https://estado.rs.gov.br/transparencia>>. Acesso em 06 abr. 2019.

PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL. Disponível em:
<<http://www.previdenciasocial.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

Veall, M. R. (1986). Public pensions as optimal social contracts. *Journal of Public Economics*, 31(2):237–51

WAGNER, Adolf (1871-1872), *Finanzwissenschaft*, 4 vols., Leipzig e Heidelberg.
Traduc;:ao francesa, sob o tftulo *Traite de la Science des Finances*, por V. Giard & E. Briere, Paris, 3 vols.: vols. 1 e 11 (1909), vol. 111 (1912). Breves extractos desta obra podem ser encontrados em MUSGRAVE, R.; PEACOCK, A. (1958).

ANEXOS

Anexo A – Artigos 11 e 27 da Lei 8.212/91

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

- I - receitas da União;
- II - receitas das contribuições sociais;
- III - receitas de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

- a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;
- b) as dos empregadores domésticos;
- c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;
- d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;
- e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

- I - As multas, a atualização monetária e os juros moratórios;
- II - A remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;
- III - As receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;
- IV - As demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;
- V - As doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;
- VI - 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal;
- VII - 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal;
- VIII - outras receitas previstas em legislação específica.

Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei no 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde - SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito”.

Anexo B - Composição dos grupos de espécie

Grupo de Espécie	Espécies
Aposentadorias por Tempo de Contribuição	42 - Aposentadoria por tempo de contribuição previdenciária 43 - Aposentadoria por tempo de contribuição de ex-combatente 44 - Aposentadoria por tempo de contribuição de aeronauta 45 - Aposentadoria por tempo de contribuição de jornalista profissional 46 - Aposentadoria por tempo de contribuição especial 49 - Aposentadoria por tempo de contribuição ordinária 57 - Apos. por tempo de contribuição de prof. (Emenda Const.18/81) 72 - Apos. por tempo de contribuição de ex-comb.marítimo (Lei 1.756/52) 82 - Aposentadoria por tempo de contribuição (Ex-SASSE)
Aposentadorias por Idade	07 - Aposentadoria por idade do trabalhador rural 08 - Aposentadoria por idade do empregador rural 41 - Aposentadoria por idade 81 - Aposentadoria por idade compulsória (Ex-SASSE)
Aposentadorias por Invalidez	04 - Aposentadoria por invalidez do trabalhador rural 05 - Apos. por invalidez por acidente do trabalho do trab. Rural 06 - Aposentadoria por invalidez do empregador rural 32 - Aposentadoria por invalidez previdenciária 33 - Aposentadoria por invalidez de aeronauta 34 - Apos. por invalidez de ex-combatente marítimo (Lei nº 1.756/52) 51 - Aposentadoria por invalidez (Extinto Plano Básico) 83 - Aposentadoria por invalidez (Ex-SASSE) 92 - Aposentadoria por invalidez por acidente do trabalho
Pensões por Morte	01 - Pensão por morte do trabalhador rural 02 - Pensão por morte por acidente do trabalho do trabalhador rural 03 - Pensão por morte do empregador rural 21 - Pensão por morte previdenciária 23 - Pensão por morte de ex-combatente 27 - Pensão por morte de serv. público fed. com dupla aposentadoria 28 - Pensão por morte do Regime Geral (Decreto nº 20.465/31) 29 - Pensão por morte de ex-combatente marítimo (Lei nº 1.756/52) 55 - Pensão por morte (Extinto Plano Básico) 84 - Pensão por morte (Ex-SASSE) 93 - Pensão por morte por acidente do trabalho

<p>Auxílios</p>	<p>10 - Auxílio-doença por acidente do trabalho do trabalhador rural 13 - Auxílio-doença do trabalhador rural 25 - Auxílio-reclusão 31 - Auxílio-doença previdenciário 36 - Auxílio Acidente 91 - Auxílio-doença por acidente do trabalho 94 - Auxílio-acidente por acidente do trabalho 95 - Auxílio-suplementar por acidente do trabalho</p>
<p>Outros Benefícios Previdenciários</p>	<p>47 - Abono de permanência em serviço 25% 48 - Abono de permanência em serviço 20% 79 - Abono de servidor aposentado pela autarquia empr.(Lei 1.756/52) 80 - Salário-maternidade</p>
<p>Benefícios Assistenciais de Legislação Específica</p>	<p>11 - Renda mensal vitalícia por invalidez do trab. rural (Lei nº 6.179/74) (Assistencial) 12 - Renda mensal vitalícia por idade do trab. rural (Lei nº 6.179/74) (Assistencial) 30 - Renda mensal vitalícia por invalidez (Lei nº 6179/74) (Assistencial) 40 - Renda mensal vitalícia por idade (Lei nº 6.179/74) (Assistencial) 87 - Amparo assistencial ao portador de deficiência (LOAS) (Assistencial) 88 - Amparo assistencial ao idoso (LOAS) (Assistencial) 22 - Pensão por morte estatutária (Legislação Específica) 26 - Pensão Especial (Lei nº 593/48) (Legislação Específica) 37 - Aposentadoria de extranumerário da União (Legislação Específica) 38 - Aposentadoria da extinta CAPIN (Legislação Específica) 54 - Pensão especial vitalícia (Lei nº 9.793/99) (Legislação Específica) 56 - Pensão men. vitalícia por síndrome de talidomida (Lei nº 7.070/82) (Legislação Específica) 58 - Aposentadoria excepcional do anistiado (Lei nº 6.683/79) (Legislação Específica) 59 - Pensão por morte excepcional do anistiado (Lei nº 6.683/79) (Legislação Específica) 60 - Pensão especial mensal vitalícia (Lei 10.923, de 24/07/2004) (Legislação Específica) 85 - Pensão mensal vitalícia do seringueiro (Lei nº 7.986/89) (Legislação Específica) 86 - Pensão mensal vitalícia do dep.do seringueiro (Lei nº 7.986/89) (Legislação Específica) 89 - Pensão esp. aos dep. de vítimas fatais p/ contam. na hemodiálise (Legislação Específica)</p>

	96 - Pensão esp.às pessoas atingidas pela hanseníase (Lei nº 11.520/2007) (Legislação Específica)
--	--