

Área: Contabilidade e Finanças | **Tema:** Contabilidade Governamental e Terceiro Setor

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA CONSTANTE REFORMA?

SOCIAL SECURITY IN BRAZIL: A CONSTANT REFORM?

Juliana Squizani Dutra e Cristiano Sausen Soares

RESUMO

A previdência social brasileira constantemente é foco de debate em razão da necessidade de reformas para promoção do equilíbrio atuarial e sustentabilidade financeira, alterando benefícios e critérios de concessão do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). As alterações mais recentes ocorreram no ano de 2019, em razão da Emenda Constitucional nº 103, que promoveu a extinção da Aposentadoria por tempo de contribuição e a elevação da idade mínima para concessão do benefício da Aposentadoria por idade para homens e mulheres.

Palavras-Chave: Déficit Previdenciário; Equilíbrio Atuarial; RGPS

ABSTRACT

Assim, questiona-se: Que fatores podem ser apontados como causa do constante déficit previdenciário brasileiro e da sua necessidade de reforma? A partir dessa questão, o presente estudo tem como objetivo investigar as possíveis causas do constante déficit previdenciário brasileiro que justificam sua necessidade de reformas, por meio de uma visão geral da previdência social e da sua situação com o passar dos anos.

Keywords: Social Security Deficit; Actuarial Balance; RGPS

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA CONSTANTE REFORMA?

1 INTRODUÇÃO

A previdência social brasileira constantemente é debatida em razão da necessidade de reformas para promoção do seu equilíbrio atuarial e sustentabilidade financeira, alterando benefícios e critérios de concessão aos contribuintes do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), com foco particular no benefício da aposentadoria (NULLE; MOREIRA, 2019). As alterações mais recentes ocorreram no ano de 2019, em razão da Emenda Constitucional nº 103, que promoveu a extinção da Aposentadoria por tempo de contribuição e a elevação da idade mínima para concessão do benefício da Aposentadoria por idade para homens (65 anos de idade com contribuição mínima de 240 contribuições) e mulheres (62 anos de idade e 180 contribuições), dentre outras mudanças significativas. Contudo, essa modificação foi mais uma ação implementada pelos gestores públicos desde a criação da previdência e, provavelmente, não será a última.

Giambiagi et al. (2004), ao analisar o período de 1998 a 2004, já mencionavam que o problema central da previdência brasileira estava longe de ter regras de aposentadoria consistentes com o equilíbrio financeiro. Nos quase 20 anos seguintes, as medidas adotadas foram insuficientes para solucionar a questão, pois quando analisadas as contas públicas, os déficits mais significativos referem-se às contas previdenciárias, demonstrando que o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), órgão responsável pela gestão previdenciária no Brasil, tem alto desequilíbrio financeiro, o que oportuniza questionar: Que fatores podem ser apontados como causa do constante déficit previdenciário brasileiro e da sua necessidade de reforma?

A partir da questão evidenciada, o presente estudo tem como objetivo investigar as possíveis causas do constante déficit previdenciário brasileiro que justificam sua necessidade de reformas, por meio de uma visão geral da previdência social e da sua situação com o passar dos anos. Para tanto, desenvolveu-se um estudo documental e bibliográfico com base em dados contábeis disponibilizados nos portais eletrônicos de transparência do governo federal, que permitem identificar as possíveis causas que contribuem para o déficit previdenciário, bem como a sua abordagem nos estudos científicos relacionados ao tema.

O estudo se justifica em razão dos aspectos teóricos, práticos e sociais. No aspecto teórico, elencar as possíveis causas das constantes alterações previdenciárias podem contribuir com os pesquisadores interessados no tema e gestores públicos na identificação das razões, cujos resultados podem ajudar na antecipação de situações de incertezas previdenciárias, além de atualizar os estudos de Silva e Schwarzer (2002) e Giambiagi et al. (2004). Na prática, o estudo também visa contribuir para o entendimento da questão, pois muitas vezes tais mudanças não são compreendidas pelo cidadão, ao mesmo tempo em que os resultados podem contribuir no aspecto social, ao elencar à sociedade os fatores que evidenciam a necessidade de reforma da previdência, assunto de interesse de toda a sociedade.

2 METODOLOGIA

O estudo é caracterizado como uma investigação de natureza qualitativa e descritiva, que emprega a metodologia de pesquisa documental e bibliográfica. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), essa abordagem de pesquisa oferece uma oportunidade inicial para compreender um problema específico, com o propósito de explorá-lo e, assim, facilitar pesquisas subsequentes, de maior profundidade.

Considerando que o intuito da pesquisa é meramente fornecer uma visão abrangente da questão, acredita-se que recorrer a fontes previamente reconhecidas, que já tenham abordado o tema, permitirá alcançar os propósitos do estudo. Assim, foram consultados os documentos

oficiais no portal de Transparência do Governo Federal, além da identificação da legislação que rege o RGPS no Brasil.

Para seleção dos artigos científicos que abordam o tema, foi consultada a base de dados Google acadêmico, sendo selecionados estudos a partir da leitura do título e resumo, cuja abordagem tenha como tema central a Previdência Social no Brasil, descartados os arquivos que não atendem a tais critérios. Assim, foram selecionados 10 artigos científicos que representam um fragmento da literatura que permite atingir o objetivo do estudo.

3 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A norma que institui a Previdência Social no Brasil foi o Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de janeiro do ano de 1923, com a criação de caixas de aposentadoria e pensão para os ferroviários (OLIVEIRA, 1987). A intenção era de apaziguar ou pelo menos amenizar as manifestações daqueles trabalhadores naquele momento da história. Desde então, alguns ajustes foram necessários, provocando alterações importantes (SILVA; SCHWARZER, 2002).

Com o passar do tempo, a Previdência Social continuou sendo assunto predominante no debate acerca da situação econômico-social do Brasil (SILVA, 2019). Diante de um cenário desfavorável das contas previdenciárias, identifica-se sua influência direta no déficit das Contas Públicas (MATOS; MELO; SIMONASSI, 2019). No entanto, essa questão passa longe de ser unanimidade entre os especialistas, bem como as percepções acerca das mudanças que devem ser realizadas (MATOS; MELO; SIMONASSI, 2013; NULLE; MOREIRA, 2019).

Silva e Schwarzer (2002) realizaram um levantamento acerca da evolução histórica da previdência social no Brasil, traçando sua linha do tempo. Com base nesse levantamento e, incluindo as últimas alterações mais significativas, apresenta-se o Quadro 1.

Quadro 1 - Evolução histórica da Previdência Social

| | |
|------|---|
| 1923 | Criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para trabalhadores de algumas categorias, como ferroviários e mineiros. Benefícios limitados a essas categorias específicas. |
| 1934 | A Constituição de 1934 introduziu a obrigatoriedade da Previdência Social para todos os trabalhadores urbanos e rurais. |
| 1940 | Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Estabelecimento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que trouxe regras trabalhistas e previdenciárias mais abrangentes. |
| 1960 | Fundação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando os diversos institutos previdenciários existentes |
| 1977 | Criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como uma alternativa à estabilidade no emprego. |
| 1988 | Promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a Previdência Social como um direito social e criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Instituição do sistema de contribuição para a Previdência Social baseado em aposentadoria por idade ou tempo de contribuição. |
| 1991 | Lei nº 8.213/1991, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. |
| 1998 | Introdução da regra do Fator Previdenciário, que levou em consideração a idade, o tempo de contribuição e a expectativa de vida para calcular o valor das aposentadorias. |
| 2003 | Emenda Constitucional 41/2003, modificou o regime previdenciário de aposentados e pensionistas, estabelecendo a cobrança de contribuição daqueles que não estão na ativa, em especial os pensionistas |
| 2014 | Altera períodos de carência para concessão de benefícios previdenciários. |
| 2019 | Aprovada a Reforma da Previdência, que alterou diversas regras previdenciárias, incluindo aumento na idade mínima para aposentadoria e mudanças nas alíquotas de contribuição. |

Fonte: Dados da pesquisa, com base em Silva e Schwarzer (2002).

Após as primeiras ações públicas para introdução dos benefícios previdenciários, porém, específicos aos ferroviários, no final da década de 1930, outros setores empresariais também criaram suas caixas, chegando a existir naquela época cerca de 180 caixas de aposentadorias no Brasil (SILVA; SCHWARZER, 2002). Com avanços econômicos e maior estabilidade monetária, que permitiam maior transparência às contas públicas, pôde-se perceber com clareza os problemas do sistema previdenciário (FERREIRA, 2006). Por iniciativa do governo, as caixas foram gradativamente sendo reestruturadas e fundidas em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que cobriam determinados setores de atividade econômica nacional (indústrias, bancos, comércio, transportes, etc.) (SILVA; SCHWARZER, 2002).

Silva e Schwarzer (2002) em sua contextualização, destacam o papel da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), na década de 1940, como importante marco para a contribuição previdenciária. Os autores ainda relatam que com o golpe militar de 1964, seguiu-se a tendência centralizadora da política de reestruturação econômica e administrativa que predominava naquele período, onde seis institutos de aposentadorias e pensões (de um total de sete) foram fundidos e deram origem a uma estrutura única: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Essa centralização permitiu à tecnoburocracia previdenciária expandir em passos gradativos ao longo dos anos 1970 (OLIVEIRA, 1987), para uma cobertura da Previdência Social brasileira por meio de mecanismos não tradicionais (SILVA; SCHWARZER, 2002).

No ano de 1988, a Constituição Federal sofreu mais uma alteração, onde foi estabelecido o salário mínimo como piso dos benefícios pagos pelo agora nominado Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pela assistência social e para o seguro-desemprego (SILVA; BELMONTE, 2020). Complementarmente, Ferreira (2006) traz em sua pesquisa que na segunda metade da década de 1990, intensificaram-se os debates sobre a Previdência social brasileira, em consequência dos seus significativos e crescentes resultados deficitários apresentados em um período de crise econômica vivenciado no país. As mudanças no mercado de trabalho, a estrutura demográfica, a Constituição Federal aprovada em 1988 e as distorções do sistema previdenciário, são fatores apontados nos estudos científicos para explicar o aumento do déficit previdenciário, causando a diminuição do valor dos benefícios e aumento da contribuição (FERREIRA, 2006; SILVA; BELMONTE, 2020; LIMA; SORTO, 2022).

Por sua vez, o estudo de Matos, Melo e Simonassi (2013), ao analisar a solvência do RGPS, sinaliza que a vigência da Lei nº 8.213/1991, que institui benefícios previdenciários e períodos de carências, além de critérios para concessão e a redução da contribuição patronal, por meio da opção simplificada de tributação, são fatores que elevam o déficit previdenciário. Também, Tafner (2012), destaca as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 41/2003 acerca do regime previdenciário para os aposentados e pensionistas. Já Silva (2019) evidencia que nos anos 2016 a 2018, as propostas de alterações previdenciárias visavam atender aos interesses financeiros, pautados em uma ideologia liberal conservadora, mediante a retirada de direitos trabalhistas e previdenciários, em prol do lucro e às custas do orçamento público.

Com as análises evolutivas da previdência e observando dados sociais e demográficos, observa-se que a partir dos anos 2000 há uma redução no número de filhos, que era de 6,2 na década de 1960, para 2,2. Ainda, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstram que em 2004 a expectativa de vida média no Brasil era de 71,7 anos, enquanto no ano de 2023 essa expectativa saltou para 76,2 anos (elevação de 7,17%) (IBGE, 2023).

A projeção para a taxa de fecundidade total no Brasil aponta para mais uma leve redução na última década, chegando a uma taxa estável de 2,06 a partir de 2020. Essa redução impacta no montante de contribuições à previdência, com menor número de contribuintes ativos. Os estudos citados apontam tais aspectos como razão das mudanças previdenciárias, como ocorrido no ano de 2019, acrescido da falta de receita provinda de pessoas no mercado de trabalho em idade contributiva (SILVA; BELMONTE, 2020).

4 CONCLUSÃO

Os achados demonstram que as ações governamentais adotadas em relação aos gastos previdenciários não resultaram nos efeitos esperados no curto prazo, mesmo com a redução verificada a cada reforma, contudo, insuficientes para superar o déficit público. Analisando as mudanças na tábua de mortalidade brasileira (IBGE, 2023), verifica-se que o aumento da expectativa de vida (em consequência de avanços científicos da medicina e da tecnologia) e redução do número de filhos, o que evidencia menor número de pessoas em idade economicamente ativa e no montante da contribuição previdenciária.

Na contrapartida, políticas públicas voltadas à população idosa precisam atender as demandas previdenciárias e de saúde. Assim, conclui-se que a previdência social brasileira enfrenta desafios de sustentabilidade devido ao envelhecimento da população, impactando no maior número de benefícios previdenciários, além da redução do número de contribuintes ativos. Para atenuar esses efeitos, os gestores públicos basicamente reformam a previdência elevando a idade mínima para concessão da aposentadoria, redução dos benefícios previdenciários e elevação das alíquotas de contribuição. Essas possíveis ações sinalizadas por Giambiagi et al. (2004) foram adotadas, como na legislação vigente hoje, cujos benefícios têm redução financeira em comparação com a regra anterior. Há que se equalizar a questão, pois enquanto déficit público, o governo deixa de executar outros serviços considerados essenciais (LIMA; SORTO, 2022).

O estudo tem algumas limitações, tais como não apurar os gastos públicos previdenciários a cada reforma, além de considerar um pequeno número de estudos científicos publicados acerca do tema. Nesse contexto, futuros estudos podem ser desenvolvidos a partir de um levantamento maior de artigos científicos, observando a solvência da previdência social, além de analisar as políticas públicas em prol do envelhecimento do cidadão, com maior demanda de serviços de saúde e necessidade de renda da população.

REFERÊNCIAS

FERREIRA, C. R. Aposentadorias e distribuição da renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001. **Revista Brasileira de Economia**, v. 60, p. 247-260, 2006.

GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L. O.; BELTRÃO, K. I.; ARDEO, V. L. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 34, n. 3, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Brasileiro de 2004 e 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LIMA, G. M.; SORTO, F. O. Reformas da previdência social no Brasil: fatores que conduzem o processo reformador. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, p. e73339, 2022.

MATOS, P. R. F.; MELO, F. S. P.; SIMONASSI, A. G. Análise de solvência do regime geral da previdência social no Brasil. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 43, p. 301-333, 2013.

NULLE, A. L.; MOREIRA, C. S. A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. **Economia e Sociedade**, v. 28, p. 791-819, 2019.

OLIVEIRA, F. E. B. Reforma previdenciária: avanço social ou ampliação de privilégios. **Revista de Administração Pública**, v. 21, n. 4, p. 62 a 93-62 a 93, 1987.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ed. Editora Feevale, 2013.

SILVA, S. Z.; BELMONTE, F. W. Previdência Social Brasileira. **Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste**, v. 5, p. e24746-e24746, 2020.

SILVA, E. R. A.; SCHWARZER, H. Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil. Texto para discussão nº 934, **IPEA**, 2002.

SILVA, M. A. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. **Serviço Social & Sociedade**, p. 213-230, 2019.

TAFNER, P. Desafios e reformas da previdência social brasileira. **Revista USP**, n. 93, p. 137-156, 2012.