

Reforma previdenciária e direitos sociais fundamentais

Flávio Roberto Batista

Parte I – A seguridade social e seus regimes de financiamento

Regimes de financiamento

- Regimes de repartição:
 1. Puro (*ex post*): sistema mais antigo e normalmente ligado às sociedades de socorros mútuos. Consiste na repartição por todos os participantes das prestações efetivamente pagas aos beneficiários. Apresenta a vantagem de demandar apenas o pagamento das quantias efetivamente necessárias, mas peca pela ausência quase absoluta de previsibilidade.

Regimes de financiamento

- Regimes de repartição:
 2. Por previsão (*ex ante*): semelhante ao sistema de repartição puro, mas opera com base em cálculos atuariais que estabelecem com antecedência o montante esperado dos gastos que devem ser enfrentados pelos participantes. É a modalidade característica do seguro social típico. Apresenta maior segurança, embora tenda a arrecadar contribuições superiores às necessárias.

Regimes de financiamento

- As duas modalidades de regimes de repartição levam em conta exclusivamente interrupções temporárias de ganhos, sendo inadequadas a prestações previdenciárias vitalícias, como, principalmente, as aposentadorias que tem como critério exclusivo de elegibilidade o tempo de contribuição. Papel do risco como ativador do sistema de seguridade social.

Regimes de financiamento

- Regime de repartição com cobertura de capitais: regime considerado intermediário entre a repartição e a capitalização. Arrecadação da repartição por previsão leva em consideração os desembolsos efetivos e os capitais necessários ao pagamento dos benefícios vitalícios com direito adquirido no exercício.

Regimes de financiamento

- Regimes de capitalização:
 1. Individual: baseada em cálculo atuarial de longo prazo que leva em conta apenas a situação peculiar do próprio indivíduo. O sistema é muito próximo de um investimento bancário, acumulando recursos do próprio usuário que mais tarde serão devolvidos na forma pactuada.

Regimes de financiamento

- Regimes de capitalização:
 2. Coletiva ou média: mescla algumas características de investimento bancário com características de seguro privado. Embora acumule recursos para devolução no momento oportuno, leva em conta um prêmio médio calculado a partir de um grupo de participantes para cobrir alguns riscos.

A evolução da seguridade social pela ótica do financiamento

- Em seus tipos ideais, a modificação da perspectiva de mutualidade para o seguro social e, posteriormente, para a seguridade social, acompanha a transformação de um regime de repartição pura para um regime de repartição com cobertura de capitais.

A evolução da seguridade social pela ótica do financiamento

- A seguridade social, por se caracterizar pelo princípio da solidariedade intergeracional (dimensão temporal) e entre todos os membros da coletividade (dimensão espacial) é incompatível com os regimes de capitalização, coadunando-se exclusivamente com regimes de repartição.

A evolução da seguridade social pela ótica do financiamento

- Além da incompatibilidade lógica da seguridade social com a capitalização, existe uma incompatibilidade institucional decorrente do fato de que o estado não pode acumular recursos. Suas reservas terão, necessariamente, o aspecto fictício de títulos de dívida pública, que representam obrigações da sociedade contraídas perante si mesmas.

A evolução da seguridade social pela ótica do financiamento

- A passagem do sistema de seguro social para o de seguridade social proporciona, segundo alguns autores, uma “assistencialização” da previdência. A antecedência histórica do seguro social em relação à seguridade social levou, em muitos países, a uma incorporação parcial, uma absorção incompleta de um sistema por outro, com consequências para o financiamento que serão melhor observadas no exame do caso brasileiro.

Parte II – Análise financeira do sistema brasileiro de seguridade social

Regimes de financiamento

- Modelo brasileiro: repartição com cobertura de capitais nos regimes públicos de previdência (RGPS e RPPSs), capitalização individual nos regimes privados abertos e capitalização coletiva nos regimes privados fechados.
- O exemplo da reforma do Chile: crônica de uma morte anunciada
- As reformas dos RPPSs em 1998 e 2003 e a possibilidade de privatização

Equilíbrio financeiro e atuarial

- Conceitos de equilíbrio financeiro e atuarial
- A ciência da atuária e a modificação da característica dos contratos de seguro (privado e social): aleatório ou comutativo (sinalagmático)?

O déficit da previdência social

- A propaganda midiática e de governo acerca do déficit da previdência (notícia de 27/10/2016):
- “O déficit na Previdência Social acumulado no ano é de R\$ 112,650 bilhões, segundo os dados divulgados pelo Tesouro Nacional. O montante é mais que o dobro dos R\$ 54,255 bilhões em igual período do ano passado. O crescimento mais intenso ocorreu na Previdência Urbana, cujo saldo negativo saiu de R\$ 11,133 bilhões de janeiro a setembro do ano passado para R\$ 38,219 bilhões neste ano. O déficit da Previdência Rural somou no período R\$ 75,949 bilhões, ante R\$ 71,375 bilhões em igual período de 2015. Somente no mês de setembro, o déficit da Previdência somou R\$ 25,076 bilhões”.
- Fonte: <http://www.valor.com.br/brasil/4758309/deficit-da-previdencia-no-ano-atinge-r-1126-bilhoes>

O déficit da previdência social

- O questionamento dos números: a previdência é realmente deficitária?
- Fontes:
 1. SIAFI – Resultado do tesouro nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp>)
 2. ANFIP. Análise da Seguridade Social em 2015 (www.anfip.org.br)

Os números do SIAFI (Tesouro Nacional)

Tabela 1 - Resultado Primário do Governo Central ¹ - Brasil - 2012 / 2013

Discriminação do Resultado	Nov/13	Dez/13	Variação %	Jan -Dez		Variação %
				2012	2013	
I. RECEITA TOTAL	126.387,4	119.698,7	-5,3%	1.062.206,3	1.181.099,7	11,2%
Receitas do Tesouro	100.548,3	77.824,1	-22,6%	783.439,3	871.158,2	11,2%
Receitas da Previdência Social	25.674,2	41.743,4	62,6%	275.764,7	307.147,0	11,4%
Receitas do Banco Central	164,9	131,1	-20,5%	3.002,3	2.794,5	-6,9%
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	18.324,2	18.889,8	3,1%	181.376,8	189.986,5	4,7%
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	108.063,2	100.808,8	-6,7%	880.829,5	991.113,2	12,5%
IV. DESPESA TOTAL	79.093,0	86.276,3	9,1%	804.967,0	914.041,2	13,6%
Despesas do Tesouro	47.924,1	49.567,2	3,4%	484.622,7	552.925,4	14,1%
Despesas da Previdência Social (Benefícios)	30.658,0	36.290,0	18,4%	316.589,5	357.003,1	12,8%
Despesas do Banco Central	510,9	419,1	-18,0%	3.754,8	4.112,6	9,5%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB ²	0,0	0,0	-	12.400,0	0,0	-
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV + V)	28.970,2	14.532,5	-49,8%	88.262,5	77.072,0	-12,7%
Tesouro Nacional	34.300,0	9.367,1	-72,7%	129.839,8	128.246,3	-1,2%
Previdência Social (RGPS)	-4.983,8	5.453,4	-209,4%	-40.824,8	-49.856,1	22,1%
Banco Central ³	-346,0	-288,0	-16,8%	-752,4	-1.318,1	75,2%
VII. RESULTADO PRIMÁRIO/PIB				2,01%	1,60%	

Tabela 1.2 - Resultado Primário do Governo Central - Brasil - 2014/2015

Discriminação do Resultado	Jan-Dez		Variação	
	2014	2015	Diferença	% Real (IPCA)
I. RECEITA TOTAL	1.391.424,5	1.304.248,0	-87.176,5	-6,3%
Receitas do Tesouro	1.004.746,6	936.529,0	-68.217,5	-6,8%
Receitas da Previdência Social	382.982,1	364.496,2	-18.485,9	-4,8%
Receitas do Banco Central	3.695,8	3.222,7	-473,1	-12,8%
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	239.088,4	225.332,8	-13.755,6	-5,8%
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	1.152.336,1	1.078.915,2	-73.420,9	-6,4%
IV. DESPESA TOTAL	1.171.052,7	1.195.516,9	24.464,2	2,1%
Despesas do Tesouro	719.816,5	737.868,2	18.051,7	2,5%
Despesas da Previdência Social (Benefícios)	447.414,2	453.693,1	6.278,9	1,4%
Despesas do Banco Central	3.822,0	3.955,5	133,6	3,5%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB	-	855,00	855,00	-
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV + V)	-18.716,5	-115.746,6	-97.030,1	518,4%
Tesouro Nacional	45.841,7	-26.671,9	-72.513,6	-
Previdência Social (RGPS)	-64.432,1	-89.196,9	-24.764,8	38,4%
Banco Central	-126,1	-732,8	-606,7	481,0%

Os números da ANFIP
(publicados em 26/10/2016)

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.266	573.814	634.239	666.637	671.471	4.833	0,7
Receita Previdenciária (1)	108.434	211.968	283.441	317.164	350.978	352.553	1.575	0,4
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	278.160	307.147	337.503	350.272	12.769	3,8
Urbana	105.086	207.154	272.397	300.991	330.833	343.191	12.358	3,7
Rural	3.348	4.814	5.763	6.156	6.670	7.081	411	6,2
Compensações não repassadas (2)	0	0	5.281	10.017	13.474	2.281	-11.194	-83,1
Cofins	89.597	140.023	181.555	199.410	195.914	200.926	5.012	2,6
CSLL	26.232	45.754	57.316	62.545	63.197	59.665	-3.531	-5,6
PIS/Pasep	22.083	40.372	47.738	51.065	51.774	52.904	1.131	2,2
Outras contribuições (3)	30.699	3.148	3.765	4.055	4.775	5.423	647	13,6
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.704	14.742	20.199	15.078	19.356	20.534	1.178	6,1
Recursos Próprios do MDS	87	305	66	239	183	137	-46	-25,3
Recursos Próprios do MPS	798	267	708	819	608	1.078	470	77,3
Recursos Próprios do MS	947	2.700	3.433	3.858	4.312	4.257	-56	-1,3
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.978	15.450	9.550	13.584	14.160	576	4,2
Recursos Próprios dos HU (4)	102	50	52	103	117	238	121	103,9
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	443	491	509	552	664	112	20,3
3. Contrapartida do Orç. Fis. para EPU (5)	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
Receitas da Seguridade Social	289.801	458.144	595.788	651.099	687.829	694.231	6.402	0,9

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
1. Benefícios Previdenciários (1)	146.010	256.184	316.589	357.003	394.201	436.090	41.889	10,6
Previdenciários urbanos	118.626	198.061	243.954	274.652	303.541	336.296	32.756	10,8
Previdenciários rurais	27.384	56.798	71.135	80.355	88.703	98.041	9.338	10,5
Compensação previdenciária (6)	0	1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	-205	-10,5
2. Benefícios assistenciais (7)	9.335	22.234	30.324	33.869	37.598	41.798	4.200	11,2
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	14.318	15.916	17.715	18.460	744	4,2
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	16.006	17.953	19.882	23.338	3.456	17,4
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	20.543	24.004	26.162	26.921	759	2,9
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
5. Saúde: despesas do MS (8)	34.517	62.329	80.085	85.429	94.235	102.206	7.971	8,5
6. Assistência social: despesas do MDS (8)	1.716	3.994	5.659	6.227	7.020	5.389	-1.631	-23,2
7. Previdência social: despesas do MPS (8)	3.404	6.482	7.171	7.401	7.828	8.197	370	4,7
8. Outras ações da seguridade social	2.384	7.584	10.316	11.871	10.859	11.547	688	6,3
9. Benefícios FAT	11.375	29.195	39.950	46.561	51.833	48.180	-3.652	-7,0
10. Outras ações do FAT	547	560	541	505	522	506	-16	-3,0
Despesas da Seguridade Social	217.110	404.191	512.952	574.653	632.092	683.061	50.968	8,1
Resultado da Seguridade Social	72.670	53.953	82.836	76.446	55.737	11.170	-44.566	-80,0

O déficit da previdência social

- Argumentos contábeis apontam tanto para a existência quanto para a inexistência de déficit
- Seleção de receitas e despesas a serem incluídas/excluídas do cálculo inclui questões que transcendem a contabilidade e exigem a adoção de pressupostos jurídicos
- Novo foco do problema: a previdência social deve evitar o déficit orçamentário?

O déficit da previdência social

- Primeira aproximação – inexistência do conceito constitucional de orçamento da previdência social:
 1. Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
 2. Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...)
 3. Art. 165, § 5º, III. o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O déficit da previdência social

- Segunda aproximação: gasto público e déficit versus investimento social – o sistema de solidariedade social e o fluxo de caixa
- Terceira aproximação: a regra da precedência das fontes de custeio

Custeio, déficit e reformas

- A evolução histórica do custeio de seguridade social no Brasil
- O papel da discussão do déficit nas reformas da seguridade social sob o prisma dos benefícios e do custeio
- Perspectivas para o custeio da seguridade social

Parte III – Contexto histórico
das reformas e a reforma
projetada pela PEC 287/2016

Cronologia das reformas previdenciárias desde 1988

- Lei nº 8.870/94: extinção do abono de permanência em serviço
- Lei nº 9.032/95: extinção do pecúlio e da possibilidade de pensão por morte e auxílio-reclusão para a pessoa designada
- Lei nº 9.528/97: proibição da acumulação de auxílio-acidente com aposentadoria, instituição de prazo para requerimento de benefícios de dependentes, exclusão do menor sob guarda do rol dos dependentes

Cronologia das reformas previdenciárias desde 1988

- EC 20/98: instituição do caráter contributivo e da obrigatoriedade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial (com a consequente transformação de aposentadoria por tempo de serviço para tempo de contribuição), extinção da aposentadoria proporcional, restrição dos benefícios de auxílio-reclusão e salário-família para os dependentes de segurados de baixa renda, desconstitucionalização da fórmula de cálculo

Cronologia das reformas previdenciárias desde 1988

- Lei nº 9.876/99: aumento do período básico de cálculo e instituição do fator previdenciário
- EC 41/03: aproximação entre os regimes próprios de servidores públicos e o regime geral
- Lei nº 13.135/15: institui prazo e “carência disfarçada” para a pensão por morte
- Lei nº 13.183/15: “fórmula 85/95”

A PEC 287/2016

1. Fim da distinção entre aposentadoria por tempo e aposentadoria por idade e consequente retorno da possibilidade de aposentadorias integrais e proporcionais (51% + 1% por ano de contribuição)
2. Fim da distinção de critérios por gênero
3. Idade mínima de sessenta e cinco anos e tempo mínimo de vinte e cinco anos de contribuição
4. Regra de transição invariável com corte etário
5. Vedação de acumulação de aposentadoria e pensão
6. A volta das cotas de pensão