



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

ARTUR ADLER MADUREIRA CARNEIRO

**A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E A SUSTENTABILIDADE
DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**Brasília
2024**

ARTUR ADLER MADUREIRA CARNEIRO

**A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E A SUSTENTABILIDADE
DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Alessandro Rodrigues da Costa.

**Brasília
2024**

Artur Adler Madureira Carneiro

A Transição Demográfica e a Sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Alessandro Rodrigues da Costa.

BRASÍLIA/DF, ___ DE _____ DE 2024.

BANCA AVALIADORA

Alessandro Rodrigues da Costa
Professor Orientador

Professor(a) Avaliador(a)

RESUMO

A transição demográfica consiste no processo de alteração das faixas populacionais de um país em virtude das mudanças nas taxas de natalidade e de mortalidade. Esse estudo tem como objetivo criar uma base referencial e conceitual das principais variáveis relacionadas para pesquisas futuras, avaliando a posição geral sobre a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social frente a transição demográfica que ocorre no Brasil, e consolidando dados estatísticos, artigos, revistas e bibliografia sobre o tema. A Constituição Federal ressalta que a previdência social tem caráter contributivo, sempre observando critérios de equilíbrio financeiro e atuarial, sendo nosso regime de custeio a repartição simples. Esse regime tem como base o pacto intergeracional, que consiste no pagamento pela população ativa dos benefícios pagos à população inativa. Essa avaliação então se mostra necessária na medida em que o RGPS tem como uma de suas principais fraquezas as flutuações demográficas, e tem apresentado, nos últimos anos, sucessivos déficits que demandam aportes do Tesouro Nacional e cujas preocupações envolvem um progressivo aumento destes déficits, especialmente devido à redução na reposição populacional e ao envelhecimento populacional. Mantida a trajetória observada nas últimas décadas, a previdência pública caminha para uma insuficiência de recursos, o que poderia causar graves repercussões econômicas e sociais, fator que justifica o estudo do tema.

Palavras-chave: transição demográfica; previdência social; RGPS; sustentabilidade; envelhecimento populacional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
TFT	Taxa de Fecundidade Total
TBN	Taxa Bruta de Natalidade
TBM	Taxa Bruta de Mortalidade
TMI	Taxa de Mortalidade Infantil
RD	Razão de Dependência
e_0	Esperança de vida ao nascer
INAMPS	Instituto de Assistência Médica da Previdência Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor
MPS	Ministério da Previdência Social
BEPS	Boletim Estatístico da Previdência Social
PIB	Produto Interno Bruto
BLE	Benefícios de Legislação Específica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1 DEMOGRAFIA	6
1.1 Transição demográfica	6
1.2 Indicadores Demográficos	7
1.3 A transição demográfica no Brasil	9
2 SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL	13
2.1 Assistência Social, Saúde e Previdência Social	14
2.2 Sistemas de financiamento da Previdência Social	16
2.3 O Regime Geral de Previdência Social	17
2.4 Financiamento do RGPS	18
3 CONDIÇÕES FINANCEIRAS ATUAIS	21
3.1 Óticas Fiscal e Pragmática	22
3.2 Ótica Constitucionalista	23
3.3 Perspectivas Futuras	25
CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS	29
ANEXO A	31

INTRODUÇÃO

Elemento essencial do Estado de Bem Estar Social brasileiro, a Seguridade Social pode ser considerado um dos principais, senão o principal mecanismo de distribuição de renda e de ordem social do país. A preocupação com sua manutenção e sustentabilidade consta do texto constitucional pátrio, que delimitou todo um capítulo para parametrizar seu funcionamento. Tamanha foi a preocupação do legislador que, no artigo 195 do texto constitucional, definiu-se múltiplas fontes de financiamento do sistema, abarcando quase a totalidade da sociedade na medida em que inclui uma variada gama de fontes de custeio, incluindo recursos do próprio tesouro da União e demais entes federativos, a participação de empregados, empregadores, receitas de concursos de prognósticos e sobre o importador de bens e serviços.

A Previdência Social, uma das três bases da Seguridade Social, tem um caráter contributivo, sendo as receitas oriundas das contribuições dos seus segurados sua principal fonte de receita. No artigo 201 da Constituição Federal, destaca-se a importância dada pelo legislador ao ressaltar que deve ser observado o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, que será organizado sob a forma do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Instituído pela Lei nº 8.213/91, que detalha seu funcionamento, desde a qualificação dos segurados, até os benefícios pagos, o Regime Geral de Previdência Social se baseia em um sistema onde a população ativa custeia a população inativa. Essa variável causa uma aparente fragilidade na medida em que a população do país envelhece, impondo uma maior demanda por benefícios simultaneamente a uma redução na base de contribuição. Essa mudança na composição populacional de uma nação é conhecida como transição demográfica, sendo um processo que altera fundamentalmente uma sociedade.

Já há algumas décadas o envelhecimento populacional tem se mostrado um fenômeno global. Cada vez mais observa-se um aumento na expectativa de vida da população, ao passo que são reduzidas as taxas de fertilidade, fenômeno que têm levado até mesmo à redução na população de vários países. Essa mudança impacta diretamente a estrutura e a capacidade do Estado de Bem Estar Social continuar garantindo os benefícios e direitos que se propôs, e, por isso, o tema tem ganhado espaço nos debates sobre políticas públicas, incluindo no Brasil.

Ante todo o exposto, esse estudo tem como objetivo sistematizar e conceituar essas variáveis, criando uma base sobre a qual será possível expandir a análise e

posteriormente chegar a soluções que permitam fortalecer essa importante ferramenta do ordenamento jurídico nacional. Utilizando uma metodologia explicativa através de referências bibliográficas, buscaremos responder, de forma satisfatória, as seguintes perguntas: o que exatamente é a transição demográfica? O que é o sistema de seguridade social, a previdência social e o Regime Geral de Previdência Social? Como se dá o custeio do Regime Geral de Previdência Social? Quais são as perspectivas existentes sobre o déficit no Regime Geral de Previdência Social? E, por fim, quais são as perspectivas futuras, projeções demográficas e seus impactos sob a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social?

No próximo capítulo, será abordado o tema da demografia, o conceito de transição demográfica, o que é a razão de dependência (RD) e, por fim, a aplicação desses conceitos e variáveis no caso brasileiro. No capítulo 3, conceituaremos a seguridade social, suas origens e sua composição, na sequência abordando especificamente a previdência social, o seu financiamento e, por fim, detalhando o RGPS. No capítulo 4, são expostas as diferentes visões existentes quanto às condições atuais do RGPS. Nos capítulos 5 é feita uma consolidação das perspectivas futuras observadas neste estudo para o RGPS, e, por fim, no Capítulo 6 é feita uma conclusão, com base em todo este trabalho.

1 DEMOGRAFIA

O termo demografia tem como origem as palavras gregas “Dêmos”, que significa população, e “Gráphen”, que significa estudar, escrever. Foi inicialmente utilizada para nomear a ciência que estuda as populações humanas, em especial o seu tamanho, sua distribuição e sua estrutura. Trataremos de conceituar o que é a transição demográfica, processo que traduz uma redução nas taxas de fecundidade somado a um envelhecimento populacional. Essa dinâmica, ao chegar em seu fim, implica em mudanças na razão de dependência, importante variável aplicável à previdência social.

Na sequência, são abordados os indicadores demográficos importantes para a análise da transição demográfica. Explicaremos o que são, como são formados e quais impactos têm na transição demográfica em um contexto de envelhecimento populacional.

Por fim, descreveremos o processo de transição demográfica ocorrido no Brasil, trazendo dados que evidenciam a mudança na pirâmide etária e as mudanças estruturais ocorridas na composição da população brasileira.

1.1 Transição demográfica

A transição demográfica é um processo de alteração da composição demográfica de um país, teorizado por Warren Thompson em 1929. Este processo consiste em quatro estágios pelos quais passam os países, o qual leva para uma mudança estrutural na composição demográfica da sociedade, cuja pirâmide etária se inverte na medida em que a população de idosos cresce e a de jovens diminui¹.

O primeiro estágio é aquele onde se observam altas taxas de natalidade e de mortalidade, havendo um baixo crescimento vegetativo da população. No segundo estágio, refletindo melhorias sanitárias, maior oferta de alimento, aumento no índice de alfabetização e de qualidade de vida em outras áreas, observa-se uma redução nas taxas de mortalidade, sem que ocorra um impacto nas taxas de natalidade, havendo dessa forma uma explosão demográfica¹.

Chegando ao terceiro estágio, em consequência à urbanização, ao desenvolvimento de métodos contraceptivos e à maior inserção feminina no mercado de

1 CAVALCANTE, Mairley de Sousa. **Envelhecimento populacional: uma análise na sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Atuariais) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. p. 15.

trabalho e na sociedade, há uma redução nas taxas de natalidade, que fica em patamar baixo junto à taxa de mortalidade. Por fim, no quarto estágio, observa-se o envelhecimento populacional, consequência da manutenção de baixas taxas de mortalidade e de natalidade, causando uma inversão da pirâmide etária e um alto número de pessoas idosas simultaneamente a um baixo número de crianças e jovens².

1.2 Indicadores demográficos

Buscando medir essas mudanças, utilizam-se indicadores estatísticos, sendo os mais importantes para a análise do processo de transição demográfica aqueles que medem as taxas de fecundidade, natalidade e mortalidade, a expectativa de vida e o crescimento populacional, medidos anualmente.

A Taxa de Fecundidade Total (TFT) se conceitua como uma taxa estimada do número médio de filhos nascidos vivos, por mulher, ao final do seu período reprodutivo. Números decrescentes podem indicar vários fatores como a urbanização, redução da mortalidade infantil, melhoria dos níveis de educação, aumento no acesso a métodos contraceptivos e um aumento na participação da mulher no mercado de trabalho. Quando a TFT se mostra inferior a 2,1, sugere-se insuficiente para assegurar a reposição populacional³.

A Taxa Bruta de Natalidade (TBN) é calculada pela razão do número de nascidos vivos pelo total da população do país, multiplicado por 1000. É o número de nascidos vivos para cada mil habitantes. A TBN é associada a condições socioeconômicas mais precárias e a aspectos culturais da população, e demonstra a intensidade da natalidade sobre a população do país⁴.

A Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) é calculada através da razão entre os óbitos de crianças com menos de 1 ano pelo total de nascimentos com vida no período de um ano, multiplicada por 1000. Trata-se de número de óbitos de crianças com menos de 1 ano de vida para cada mil crianças. O indicador estima o risco de morte dos nascidos vivos ao longo

2 CAVALCANTE, Mairley de Sousa. **Envelhecimento populacional: uma análise na sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Atuariais) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. p 15.

3 RIPSA. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. p. 74.

4 RIPSA. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. p. 78.

de seu primeiro ano de vida e reflete as condições socioeconômicas, o acesso à saúde e a qualidade de vida materna e da população infantil⁵.

A Taxa Bruta de Mortalidade (TBM) é obtida pela razão entre o total de óbitos em um dado ano pela população total do país naquele ano, multiplicados por 1000. A TBM sofre influência da estrutura populacional, tanto pela idade como pelo sexo, e pode refletir baixas condições socioeconômicas ou elevada proporção de pessoas idosas na população total. Pode expressar também a intensidade da atuação da mortalidade sobre a população⁶.

O e_0 consiste na esperança de vida ao nascer ou na expectativa de vida ao nascer e representa uma média sintética da mortalidade, expressando ainda a longevidade da população. Seu aumento indica ainda uma melhoria nas condições de vida e saúde da população⁷.

A taxa de crescimento da população representa o percentual médio de crescimento da população no período considerado. Ela indica o ritmo de crescimento anual da população, geralmente entre os dois censos, ou seja, na década⁸.

O índice de envelhecimento consiste no número de pessoas de 60 anos ou mais para cada 100 pessoas menores de 15 anos de idade em determinado período. Quanto maior o índice, mais avançado se encontra o estágio de transição demográfica⁹.

A razão de dependência é obtida fazendo-se uma razão entre a população economicamente dependente, e a população economicamente produtiva¹⁰. Numa estrutura populacional, a população dependente representa os seus extremos, ou seja, os menores de 15 anos na base da pirâmide etária, e os maiores de 60 anos, em seu topo. A população economicamente ativa, por sua vez, consiste no segmento populacional entre 15 e 59 anos. Valores elevados do indicador sugerem que a população ativa precisa sustentar um elevado número de dependentes e indicam consideráveis encargos assistenciais para a sociedade¹¹.

5 RIPSAs. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. p. 108.

6 RIPSAs. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. p. 84.

7 RIPSAs. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. p. 86.

8 RIPSAs. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. p. 62.

9 RIPSAs. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. p. 70.

10 CAVALCANTE, Mairiley de Sousa. **Envelhecimento populacional: uma análise na sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Atuariais) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. p. 17-18.

1.3 A transição demográfica no Brasil

O processo de transição teve início no Brasil a partir dos anos 50. De seu início até os anos 60, observamos a primeira fase da transição demográfica brasileira, com uma forte redução nas taxas de mortalidade mas com uma manutenção nas taxas de fecundidade, à época em nível elevado (vide figura I no anexo).

Ao longo dos anos 50 o país iniciou o processo de redução de suas taxas de mortalidade. A TBM registrou um índice de 19,7 nos anos 50 e de 15,0 nos anos 60. A Taxa de Mortalidade Infantil – TMI registrou um índice de 135,0 nos anos 50 e de 124,0 nos anos 60. Com esses dados, observa-se que o e_0 registrou um índice de 45,5 e 51,6, respectivamente, iniciando o processo de crescimento da expectativa de vida da população¹².

Pelo lado da natalidade, observa-se que houve um crescimento na TFT e na TBN. Nos anos 50 o índices registraram 6,2 e 43,5, respectivamente, subindo para 6,3 e 44,0 nos anos 60. A e_0 subiu de 45,5 anos em 1950 para 51,6 anos em 1960. É nesse período que podemos observar as maiores taxas de crescimento populacional anuais registradas, de 3,0% ao longo dos anos 50 e de 2,9% ao longo dos anos 60¹².

Na transição dos anos 60 para os anos 70 inicia-se a segunda fase da transição demográfica. Observa-se uma queda na TFT e na TBN, que registraram 5,8 e 37,7 respectivamente ao longo dos anos 60, patamar inferior ao registrado nos anos 50. Pelo lado da mortalidade, observa-se uma manutenção da redução dos indicadores. A TBM registrou 9,4 e a TMI 115,0 no período. A e_0 subiu para 53,5 anos¹².

Na passagem dos anos 70 para os anos 80 observa-se uma acentuação do processo. A TFT e a TBN caíram para 4,4 e 31,8, respectivamente, e a TBM e TMI reduziram para 8,9 e 82,8. A e_0 subiu quase 10 anos, atingindo 62,8 anos. Se comparado aos dados do censo de 1950, constata-se que o país passou por uma revolução demográfica nesses 30 anos, com as taxas de fecundidade reduzindo em 1,8 filhos por mulher e os índices de mortalidade caindo de forma acentuada – a TBM caiu mais de 50%, de 19,7 em 1950 para 8,9 em 1980, e a TMI registrou uma queda de quase 40%, indo de 135,0 mortes por 1000 nascimentos em 1950 para 82,8 mortes em 1980¹³.

11 RIPSAs. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. p. 72.

12 VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; GOMES, Marília Miranda Forte. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, dez. 2012. p. 541.

13 VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; GOMES, Marília Miranda Forte. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, dez. 2012. p. 541-542.

Entre 1950 e 1970, a população brasileira subiu de 51.941.767 habitantes para 93.139.067 habitantes. Um crescimento de quase 80% em 20 anos. Se comparado à população de 1980, o crescimento foi de 129,1%. A idade mediana da população subiu de 18 anos em 1950 para 20 anos em 1980. A taxa de crescimento anual da população, porém caiu de apenas 3% ao ano entre 1950 e 1960 para 2,5% entre 1970 e 1980, uma queda de aproximadamente 16%. Se comparado aos demais marcadores, evidencia-se que os anos 70 marcaram um período de alteração substancial da estrutura demográfica brasileira, com baixas taxas de mortalidade se comparado a 1950 mas taxas de natalidade ainda altas¹².

Em 1991 o Brasil apresentou sinais de que estava entrando no terceiro estágio da transição demográfica. A TFT atingiu 2,9 filhos por mulher, queda superior a 30% se comparado com o registrado em 1980. A TBN caiu para 23,7 nascimentos por mil habitantes. No mesmo sentido, a mortalidade continuou sua queda. A TBM foi a 7,3 mortes por 1000 habitantes e a TMI sofreu uma queda de aproximadamente 50%, saindo de 82,8 em 1980 para 45,2 em 1991¹⁴.

Novamente observamos um crescimento da população, que chegou a 146.825.475 habitantes. A e_0 subiu para 65,8 anos e a taxa de crescimento anual caiu para 1,9% ao longo dos anos 80. O índice de envelhecimento, quando comparado a 1950, subiu de 10,3% para 20,9%, ou seja, incremento superior a 100%, reforçando a entrada do país no terceiro estágio da transição demográfica¹³.

Os dados de 2000 e 2010 confirmam o movimento observado em 1991. A TFT continuou sua queda, atingindo 2,4 filhos por mulher em 2000 e 1,9 filho por mulher em 2010, patamar este inferior a 2,1, sendo considerado insuficiente para a reposição populacional. A TBN também continuou em declínio, registrando 21,1 nascimentos por 1000 habitantes em 2000 e 16,0 em 2010¹³.

No mesmo sentido, a mortalidade continuou a trajetória de queda, indo a TBM a 6,9 mortes por 1000 habitantes em 2000 e 6,1 em 2010. A TMI sofreu uma queda ainda mais brusca, indo a 27,4 mortes por 1000 nascimentos em 2000 e 16,2 em 2010, queda superior a 60% se comparado a 1991 e de 88% quando comparada a 1950¹³.

A e_0 continuou sua trajetória ascendente, atingindo 70,4 anos em 2000 e 73,5 anos em 2010. A população similarmente continuou seu crescimento porém em ritmo mais lento, atingindo 169.799.170 habitantes em 2000 e 190.755.799 em 2010. A taxa de

14 VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; GOMES, Marília Miranda Forte. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, dez. 2012. p. 541-542.

crescimento anual seguiu caindo, atingindo 1,6% em 2000 e 1,2% em 2010. A população, que havia praticamente dobrado no período entre 1950 e 1970, 20 anos, e novamente entre 1960 e 1991, 30 anos, demorou 40 anos para dobrar novamente, quando comparamos a população em 1970 e 2010, respectivamente 93.139.067 e 190.755.799 habitantes¹⁵. Em 2023, a população brasileira foi de 203.080.756 habitantes, um aumento de 12.324.957 quando comparado à população em 2010, menor crescimento populacional desde a década de 1940¹⁶.

Esse processo, que se mostra substancialmente mais acelerado que o observado nos países desenvolvidos, já se reflete na pirâmide etária brasileira, que mostra uma evolução constante no número de idosos e uma redução no número de crianças e jovens (vide figuras II e VIII no anexo).

A RD, em 1950 no patamar de 85,5%, caiu a 53,6% em 2010. Sua composição, porém teve uma alteração significativa do extremo mais jovem para o extremo dos idosos. A RD jovem em 1950 era de 77,6%, em 2010 registrou 37,0%. A RD da população idosa subiu de 8,0% em 1950 para 16,6% em 2010, sendo essa faixa populacional a que mais impacta a previdência social, exercendo maior pressão sobre os benefícios concedidos. A idade mediana da população em 2010 foi de 27 anos, quase 10 anos de diferença quando comparado ao registrado em 1950¹⁷.

Atualmente, o Brasil passa pelo período de bônus demográfico, onde a razão de dependência (vide figura III no anexo), ou a razão entre a população economicamente dependente (menores de 15 anos e maiores de 60 anos) e a população potencialmente produtiva (entre 15 e 59 anos) atinge seus patamares mais baixos¹⁸.

É nesse contexto, de bônus demográfico e de menor razão de dependência, ou seja, de menor demanda por benefícios e de maior número global de contribuintes, que o RGPS já começa a demonstrar sinais de insustentabilidade. O Brasil teve em seu orçamento de 2019 um gasto total com Previdência Social Pública – aqui considerados o RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – um percentual que representa 13% do seu Produto Interno Bruto (PIB), parcela essa semelhante à de países desenvolvidos e com uma idade média superior à do Brasil. A título de comparação, a Alemanha gastou 13,6%, o Japão

15 VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; GOMES, Marília Miranda Forte. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, dez. 2012. p. 543.

16 IBGE. **Panorama Censo 2022**. IBGE, 2023.

17 VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; GOMES, Marília Miranda Forte. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, dez. 2012. p. 542.

18 VARTANIAN, Pedro Raffy; SCARANO, Paulo Rogério; RODRIGUES, Artur Félix Monteiro. Fatores que comprometeram a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social brasileiro. **Revista Brasileira de Previdência**, v. 10, p. 3-29, jul./dez. 2019. p. 15/16.

12,2% e a Dinamarca 13,9%, países mais avançados que o Brasil no processo de transição demográfica¹⁹.

19 VARTANIAN, Pedro Raffy; SCARANO, Paulo Rogério; RODRIGUES, Artur Félix Monteiro. Fatores que comprometeram a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social brasileiro. **Revista Brasileira de Previdência**, v. 10, p. 3-29, jul./dez. 2019. p. 15.

2 SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social é um conceito que deriva da resposta à crise de 1929, período em que foi idealizado o chamado Estado de Bem Estar Social, tendo como um de seus idealizadores o economista Karl Gunnar Myrdal. Com origem na necessidade de se criar um modelo de Estado que se organizaria para garantir o bem do povo de maneira geral, voltando-se a questões maiores de cidadania que incluem acesso à educação, assistência médica, emprego, condições dignas de trabalho, moradia, a assistência e previdências sociais, dentre outros, se assentaram os dois principais modelos de proteção social, o continental (ou alemão), baseado no princípio da contributividade, e o atlântico (ou inglês), baseado nos princípios de universalidade e de financiamento indireto, via orçamento público²⁰.

O modelo continental tem sua origem na Alemanha de Bismarck e tem três características basilares. A obrigatoriedade da participação dos empregados no sistema; a contribuição para o sistema, feito tanto por empregados como empregadores, sendo o Estado responsável pela sua organização e regulamentação; e a instituição de benefícios, de modo a proteger e garantir a subsistência dos empregados em situações de incapacidade²¹.

Já o modelo atlântico tem sua origem na política do *New Deal* implementada por Roosevelt em 1935, se baseando na concepção do Estado de Bem Estar Social. Esse modelo é universal e financiado indiretamente pelo orçamento público, independentemente de contribuições específicas, como ocorre no modelo continental¹⁹.

A seguridade social então deve ser organizada pelo Estado, de modo a estabelecer um mínimo protetivo a nível nacional, atendendo as necessidades básicas de saúde, assistência e previdência social, sendo facultado aos indivíduos sua complementação²². Enquanto sistema, é a busca pelo atingimento do bem-estar e da justiça sociais, esse entendido como o bem do todo e de suas partes e este como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais e sociais²³.

O Brasil adotou um sistema misto para sua seguridade social, que se divide em três grandes sistemas de proteção: assistência social, saúde e previdência social, nos termos do artigo 194 da Constituição Federal, sendo regulamentada pela Lei 8.212/1991. Cada área da

20 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 93.

21 BOCAYUVA, Marcela C. **Direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022. pg. 62.

22 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 93-94.

23 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 95.

seguridade social é regulada por leis específicas, que detalham sua organização e funcionamento.

A previdência social tem um caráter contributivo, proporcionando proteção aos segurados e seus dependentes, dessa forma se aproximando do modelo continental. A assistência social tem um caráter universal e independe de contribuição. A saúde tem um caráter preventivo e universal, com vista a reduzir os riscos de doenças e outros agravos, considerada como um direito de todos e um dever do Estado. Ambos têm uma aproximação maior com o modelo atlântico, dada suas naturezas universais, que independem de contribuição.

Neste capítulo vamos conceituar o que é a previdência social e diferenciá-la das demais áreas da seguridade social, seu sistema de financiamento, suas forças e fraquezas, sua organização e, por fim, como é custeado o Regime Geral de Previdência Social.

2.1 Assistência Social, Saúde e Previdência Social

A Saúde, como área do sistema de seguridade social, surgiu com a constituição de 1988, anteriormente sendo vinculada ao Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), então assegurada apenas a quem contribuísse ativamente com o sistema, ou seja, não tinha um caráter universal. A conceituação do que é a saúde pode ter diferentes níveis, podendo ser entendida como um direito fundamental à vida, expandindo-se para um direito às condições mínimas necessárias para uma existência digna e novamente se ampliando para uma concepção ainda mais ampla que engloba outras variáveis como a alimentação, moradia, saneamento, meio ambiente, dentre outros. Em sua dimensão social, trata-se da manutenção e preservação de um estado de saúde considerado satisfatório em toda a população, enquanto que no âmbito do indivíduo há o foco em prevenir e curar doenças, incluindo o processo de recuperação²⁴. Esse direito está previsto no art. 196 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Ao colocar sob o Estado o dever de prover a saúde, delimitando que se trata de um direito universal, a CRFB/88 instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), financiado com os recursos da Seguridade Social em todos os âmbitos da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – nos termos de seu art. 198.

24 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 108-109.

O SUS possui três diretrizes: a descentralização com direção única, ou seja, cada ente federado é responsável pelo sistema, devendo realizar o planejamento de ações, arrecadação de tributos e aplicação dos recursos; o atendimento integral, o que consiste na garantia de ações contínuas de cuidados com os usuários do serviço, independente do nível de complexidade de suas demandas, sendo prioritárias as atividades preventivas; e a participação da comunidade, o que permite aos usuários levantar demandas, dar sugestões e indicar necessidades e aprimoramentos na formulação das políticas de saúde locais²⁵. Sua regulamentação se dá pela Lei nº 8.080/1990.

A Assistência Social busca a prestação do chamado mínimo existencial às pessoas carentes e aos mais necessitados (crianças e idosos), que não são capazes, por sua condição, de contribuir com o sistema. Tem como base o princípio da dignidade da pessoa humana e busca atender às necessidades básicas em relação à família, infância, adolescência, maternidade e velhice. Nos termos do art. 203 da CRFB/88, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

Um de seus principais benefícios é assegurar ao idoso maior de 65 anos e à pessoa com deficiência, que comprovem não serem capazes de prover sua própria manutenção e subsistência e nem de tê-la provida por sua família, um salário-mínimo de benefício mensal, estando prevista de forma direta no texto constitucional²⁶. Sua regulamentação se dá pela Lei nº 8.742/1993.

Sua gestão é feita de forma descentralizada pelos entes federativos através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituída para estabelecer uma gestão integrada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no país, inclusive aquelas da rede privada. Em âmbito nacional, cabe à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social a coordenação do Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social, assim como o funcionamento do SUAS²⁷.

A Previdência Social é a única área do sistema que tem um caráter contributivo. A ideia por trás de sua existência é a criação de um seguro que garanta ao contribuinte e à sua família uma renda, em casos de inabilitação para o trabalho, seja por doença, gravidez, prisão, velhice ou morte, que são os chamados riscos sociais²⁸. Os casos

25 AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. p. 28.

26 AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. p. 29-30.

27 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 126-127.

28 BOCAJUVA, Marcela C. **Direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022. p. 74.

atendidos pela previdência social estão previstos nos arts. 201 e 202 da CRFB/88 e sua regulamentação se dá pela Lei nº 8.213/1991.

Ela se subdivide em regimes previdenciários, que consistem no conjunto de normas e princípios que norteiam e disciplinam as regras previdenciárias dos contribuintes que o compõem. A previdência social brasileira é composta por três regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social, o Regime Próprio de Previdência Social e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

O RPPS é direcionado aos servidores públicos federais, estaduais, do Distrito Federal, e dos municípios, sendo um deles o Regime dos Militares das Forças Armadas, direcionado aos servidores públicos militares, com uma diferenciação quanto ao tempo e valores de contribuição. O Regime Geral de Previdência Social é direcionado aos empregados em geral, demais segurados obrigatórios, e aos segurados facultativos, que se filiam mediante contribuição espontânea, e que é foco deste estudo²⁹.

Há ainda o Regime de Previdência Complementar, regime privado de filiação facultativa e organizado de forma autônoma que serve como complemento aos regimes públicos. O Regime de Previdência Complementar se subdivide nas EFPC e nas EAPC, ambas fiscalizadas diretamente pelo poder público. As EFPC oferecem planos de benefícios para determinados grupos de pessoas, como servidores públicos de determinado órgão ou poder, a trabalhadores de determinada empresa ou setor, dentre outros. Já as EAPC oferecem planos de benefícios para qualquer pessoa que tenha interesse em participar. Normalmente são oferecidos por instituições financeiras³⁰.

2.2 Sistemas de financiamento da Previdência Social

Entende-se por sistema de financiamento o conjunto de técnicas financeiras utilizadas para a cobertura do risco social protegido. É indispensável para o equilíbrio entre os recursos e encargos da previdência, qualquer que seja. Os sistemas de financiamento mais comuns são o de repartição, de capitalização e o misto, podendo ainda serem contributivos diretos ou contributivos não diretos. Neste último, o financiamento se dá mediante receitas tributárias genéricas. Cada sistema tem seus pontos fortes e fracos.³¹

29 AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. p. 53.

30 BOCAIUVA, Marcela C. **Direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022. p. 113-116.

31 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 651.

O regime de repartição (*pay-as-you-go system*) é um regime de caixa, onde se busca igualar as entradas e saídas, sem formação de reservas. Nele é formado um pacto intergeracional, onde a população ativa custeia a população inativa, na expectativa de que, ao passar para a inatividade, passe a ter sua previdência custeada pela população ativa que a substitui. É um regime solidário entre aposentados e trabalhadores, entre jovens e idosos, que mitiga os riscos a que todos estão sujeitos. Sob esse regime, a saúde financeira e atuarial do sistema acaba por ficar sensível a variações demográficas, em especial às taxas de natalidade e de longevidade, à taxa de desemprego, à informalidade e à transição demográfica, por esses motivos exigindo constantes ajustes, seja no campo do custeio ou no da proteção³².

Seu principal benefício consiste em sua natureza solidária, que transforma a previdência não apenas em um instrumento de proteção individual do empregado, mas também em um instrumento coletivo de proteção social, na medida em que mitiga os riscos sociais.

O regime de capitalização, por sua vez, tem como característica a individualização, onde cada contribuinte financia a sua própria proteção social. Esse regime é dividido em dois períodos: o de acumulação, ou contributivo, onde é montada a poupança; e o de fruição, que é aquele onde o segurado usufrui das reservas e da renda dela advinda. Esse regime é sensível às variáveis de mercado, especialmente à taxa de juros e à longevidade, bem como aos níveis salariais³³.

Um dos principais benefícios do regime de capitalização está na sua natureza patrimonial, o que permite a transmissão dos valores, acumulados no primeiro período e não utilizados antes do falecimento do contribuinte, diretamente aos seus herdeiros após o processo de sucessão, uma vez que nesse regime não há o elemento solidário presente no regime de repartição.

Importante destacar que a CRFB/88, em seu art. 201, §7º caput c/c art. 28, §6º da Lei 8.212/1991 previram, desde o início de sua vigência, a criação de um RPC a ser gerido pela Previdência Social, a qual ainda padece de vacância legislativa³⁴.

2.3 O Regime Geral de Previdência Social

32 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 652-653.

33 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 654.

34 BOCAJUVA, Marcela C. **Direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022. p. 113-116.

O RGPS, objeto deste estudo, adota o modelo de repartição simples (*pay-as-you-go system*) e tem como base o princípio da solidariedade intergeracional, onde os benefícios pagos aos inativos são custeados pela população ativa que contribui com o sistema³⁵. É regido pela Lei 8.212/1991, no tocante ao seu custeio, e pela Lei 8.213/1991, que regulamenta seus benefícios.

Tem um caráter contributivo e é de filiação obrigatória, cujo objetivo é prover uma proteção mínima a eventos de incapacidade permanente ou temporária para o trabalho, à idade avançada, à maternidade, à situação de desemprego involuntário, salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes de segurado de baixa renda e pensão por morte do segurado, aos companheiros e dependentes, nos termos do artigo 201 da CRFB/88. Seus beneficiários então são os segurados, seus companheiros e seus dependentes, assim definidos mediante contribuição.

Por ser de filiação obrigatória a todos os trabalhadores da iniciativa privada, assim entendidos como todos aqueles empregados cuja relação de trabalho é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o RGPS tem como um de seus maiores riscos a informalidade, uma vez que dificulta a adição de novos contribuintes ao sistema de previdência social, sem porém ser causa de exclusão da concessão de benefícios no âmbito da seguridade social. Nesses casos, comporiam o sistema apenas aqueles trabalhadores informais que optassem por serem contribuintes facultativos.

2.4 Financiamento do RGPS.

Descrito no art. 195 da CRFB/88, o financiamento da Seguridade Social será feito de forma direta e indireta, nos termos da lei. O financiamento direto é efetivado pelos pagamentos de contribuições que condicionam o acesso à proteção social no âmbito da previdência social. No financiamento direto, quem contribui são os próprios beneficiários da proteção social (os segurados), as empresas e as pessoas físicas a ela equiparadas.

O financiamento indireto é aquele que advém dos orçamentos públicos, que tem a obrigação de direcionar parte de sua arrecadação para a seguridade social, o que inclui o RGPS. Esse montante é definido em lei e a União serve como garantidor do pagamento dos benefícios quando há insuficiência de recursos³⁶.

35 BOCAJUVA, Marcela C. **Direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022. p. 108-111.

36 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 628-629.

Dessa forma, não se confunde o orçamento da seguridade social com a receita tributária federal, uma vez que essa dispõe de receita própria, exclusivamente direcionada aos serviços, programas, projetos e benefícios da seguridade social, sempre conforme as leis orçamentárias. A gestão dos recursos depende de deliberação dos Conselhos Nacionais de Previdência Social, de Assistência Social e de Saúde, sendo descentralizada por área de atuação³⁷.

O art. 11 da Lei 8.212/1991 traz a composição do orçamento da seguridade social em âmbito federal. São eles as receitas da União; as contribuições sociais, assim definidas como valores pagos a título de obrigações sociais, estabelecidos para a manutenção de benefícios, ou seja, têm destinação específica; e receitas de outras fontes, definidas em legislação específica. É vedada a criação, majoração ou extensão de benefícios, serviços ou beneficiários da seguridade social sem a indicação prévia de suas fontes de custeio, nos termos do art. 195, §5º da CRFB/88.

As contribuições sociais da seguridade social estão previstas no art. 195 da CRFB/88 e regulamentadas na Lei 8.212/1991. As contribuições da União consistem nos suprimentos em caso de deficiência financeira, bem como nos repasses mensais feitos a título de recolhimento das contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas e sobre os concursos de prognósticos, arrecadados pela Receita Federal. As contribuições do empregador ou entidade equiparada incide sobre a folha de pagamento, abrangendo salário e demais rendimentos, pagos a qualquer título, ainda que não tenha vínculo de emprego, no montante de 20% sobre a folha de salários, bem como parcela variável de 1 a 3% direcionado à cobertura de acidentes de trabalho. Para empregadores domésticos, a alíquota incidente é de 12% sobre o salário de contribuição do empregado, registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)³⁸.

Incidem ainda sobre as empresas a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), no montante de 7,6% sobre o valor faturado mensalmente, assim considerada como a receita bruta auferida pelas pessoas jurídicas; e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em regra no montante de 9%, incidente sobre o lucro líquido. Quando se tratar de importador de bens e serviços do exterior, incidirão sobre o valor aduaneiro ou a quantia paga pela prestação do serviço as alíquotas de 1,65% do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP), além da

37 AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. p. 136.

38 FERREIRA, Pedro Victor Chagas. Custeio e estrutura da previdência social. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5558, 19 set. 2018.

COFINS, também no montante de 7,6%, salvo quando houver redução da alíquota por decreto presidencial³⁹.

As contribuições do empregado, dos avulsos e do empregado doméstico têm caráter progressivo, ou seja, as alíquotas seguem faixas conforme o valor dos salários de contribuição, variando de 8 a 11%, conforme a remuneração, nos termos do art. 20 da Lei 8.212/1991. Para os contribuintes individuais e facultativos, a alíquota será de 20% ou de 11% sobre o salário de contribuição quando optarem pela exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição, conforme o art. 21 da mesma lei.

Entende-se por salário de contribuição a totalidade dos rendimentos e proventos pagos e auferidos, de uma ou mais fontes empregadores, creditados a qualquer título, incluídos os ganhos habituais sob formas diversas da pecuniária, adiantamentos de reajuste, gorjetas, dentre outros, excetuados aqueles previstos em legislação específica, nos termos do art. 28 da Lei 8.212/1991.

Outra fonte de financiamento previsto na lei, de competência da União e sem caráter tributário, uma vez que consiste em repasse de recursos financeiros arrecadados pela União, são aquelas derivadas da receita de concursos de prognósticos, aplicado sobre jogos e apostas oficiais. Os valores repassados são aqueles correspondentes à renda líquida dos concursos de sorteios de números e apostas, ou seja, aqueles valores que sobram após o pagamento dos percentuais destinados aos prêmios e aos demais repasses específicos, como os direcionados ao fundo nacional da cultura, ao fundo penitenciário, dentre outros⁴⁰.

39 SOUSA, Rebeca. Custeio da previdência social. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 4965, 3 fev. 2017.

40 HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020. p. 631-633.

3 CONDIÇÕES FINANCEIRAS ATUAIS

A aferição da situação atuarial do RGPS é exigência legal. Previsto no art. 80 da Lei 8.212/1991, foi materializada mediante a divulgação dos Resultados do Regime Geral de Previdência Social, de responsabilidade do Ministério da Previdência Social (MPS), e que consiste em publicações mensais sobre a arrecadação e as despesas do RGPS. A análise desses resultados evidencia a necessidade de financiamento do regime com recursos além daqueles arrecadados pelo próprio sistema em determinado mês e o consolidado anualmente, possibilitando projeções para o ano seguinte.

Outra publicação de importância para essa aferição é o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), também de responsabilidade do MPS. O BEPS apresenta dados sobre os benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, incluindo os previdenciários, acidentários e os assistenciais, e não apenas aqueles relacionados ao RGPS. A publicação também disponibiliza os mesmos dados sob uma ótica regional e estadual, permitindo a observação da evolução da arrecadação, das despesas e dos benefícios considerados em seus contextos sociais locais.

A situação financeira da previdência pode ser considerada por uma ótica fiscal, pragmática ou constitucionalista. Sob a ótica fiscal, utiliza-se como base a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na qual se analisa a Previdência Social de forma isolada, sem considerar o custeio da Seguridade Social como um todo. Dessa forma, o resultado financeiro considera as arrecadações como apenas as receitas oriundas das contribuições sociais (do empregador, da empresa ou entidades equiparadas incidentes sobre a folha de pagamento e dos empregados).

Na ótica pragmática, são incluídos os valores das renúncias de contribuições previdenciárias às contribuições sociais de trabalhadores e empresas sobre a folha, incluindo também aquelas oriundas do simples nacional, as de caráter filantrópico, sob exportações rurais, e aos Microempreendedores Individuais – MEI. Sob ambas as óticas apresentadas, o RGPS é deficitário, embora em menor magnitude sob a ótica pragmática⁴¹.

Por fim, sob a ótica constitucionalista, que tem como base o art. 195 da Constituição Federal, agrupa-se todo o sistema de seguridade social, integrando-se ao sistema previdenciário como receita uma pluralidade de fontes, incidentes sobre o faturamento, a

41 NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva; A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 791-819, set./dez. 2019. p. 797-800.

folha de pagamentos, o lucro das empresas e os salários dos empregados. Nela as arrecadações a título de Cofins, CSLL e PIS/PASEP somam-se às contribuições sociais e às renúncias, sendo esta a única ótica em que o RGPS não apresenta déficit.

Essa ótica é altamente crítica às demais, na medida em que afirma não haver um repasse condizente do poder público à seguridade social. A perspectiva constitucionalista considera as demais óticas inconstitucionais, afirmando que o custeio do RGPS deve considerar as receitas descritas na aludida norma constitucional⁴². Em sua argumentação, os defensores da ótica constitucionalista afirmam que essa seria a causa do déficit que, por sua vez, acaba por ser usado politicamente para a redução da proteção social e, indiretamente, dá causa à manutenção da desigualdade social no país⁴³.

3.1 Óticas Fiscal e Pragmática

Em análise dos resultados do RGPS, levantados pelo MPS, é possível observar que, sob as óticas fiscal e pragmática, o sistema é deficitário. Consolidado no ano de 2022, o RGPS apresentou um déficit nominal de R\$ 261.266.700.000,00, sem a inclusão das renúncias fiscais no cálculo dos resultados (vide figura IV no anexo). Com a inclusão das renúncias fiscais, o déficit apresentado foi de R\$ 214.812.100.000,00⁴⁴.

A trajetória do déficit se mostra crescente enquanto que a arrecadação do sistema não acompanha suas despesas. Em 1995, o resultado do RGPS em relação ao produto interno bruto era de -0,1% e tanto a arrecadação como as despesas representavam 4,6%. O ano de 1996 foi o último em que o sistema encerrou o período sem necessidade de complementação. Considerado o resultado do RGPS em relação ao PIB, o ano de 2022 encerrou com uma equivalência de -2,6% do PIB, sendo o maior registro da série datado de 2020 no patamar de -3,5%, ano marcado pela pandemia de COVID-19. Entre os períodos de 1996 e 2015, essa relação se manteve em trajetória decrescente porém gradual entre 0,0% e -1,7%, passando por um acentuado declínio a partir de 2016 até 2019, onde atingiu a marca de -2,9% (vide figura V no anexo)⁴⁵.

42 NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva; A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 791-819, set./dez. 2019. p. 800-803.

43 NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva; A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 791-819, set./dez. 2019. p. 814.

44 BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília: MPS, dez. 2022. p. 11/16.

A partir de 1996, houve um descolamento entre as despesas e a arrecadação, quando relacionados ao PIB. A arrecadação do sistema, que representava 4,6% do PIB em 1995, chegou ao patamar de 5,4% em 2022. Esse incremento não acompanhou as despesas que, em 1995, também estava em 4,6% porém, em 2022, quase dobrou, chegando à marca de 8,0% do PIB⁴⁶.

As despesas passaram a crescer em ritmo acelerado, enquanto que a arrecadação cresceu em ritmo mais lento. Em 2006, a arrecadação total do sistema foi de R\$ 140.231.000.000,00, valor que em 2022 foi de R\$ 535.709.900.000,00. Já as despesas evidenciam uma aceleração em sua evolução, atingindo R\$ 665.189.084.352,00 em 2022. Em 2006, elas estavam em R\$ 188.070.000.000,00. Se incluirmos os benefícios assistenciais e os benefícios de legislação específica (BLE), as despesas se elevam para R\$ 796.976.557.000,00 no acumulado de 2022⁴⁷.

Ainda de acordo com o BEPS, a quantidade de benefícios do RGPS cresceu de 21.644.886 em 2006, para 32.412.927. Somando-se os benefícios assistenciais do INSS e os BLE aos previdenciários, eles subiram de 24.593.390 para 37.623.966, uma alta de 52,98%. O valor médio de cada benefício do RGPS quase triplicou, saindo de R\$ 535,43 em 12/2006 para R\$ 1.572,17 em 12/2022, representando um ganho real acima da inflação nos benefícios para o período⁴⁸.

3.2 Ótica Constitucionalista

Considerando a ótica constitucionalista, crítica às demais, os dados oficiais e os discursos dos governos sobre a questão estariam com erros conceituais e contábeis, dando causa aos déficits históricos neles reportados. Neles haveriam de ser contabilizados recolhimentos devidos pela União, recursos sonogados, dívidas inadimplidas, contabilização indevida de receitas e despesas, renúncias fiscais e a desvinculação indevida das receitas da União incidentes sobre contribuições sociais, conhecida como DRU⁴⁹.

45 BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília: MPS, dez. 2022. p. 34.

46 BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília: MPS, dez. 2022. p. 34.

47 BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, dez. 2022. p. 30.

48 IBGE. **Calculadora do IPCA**. IBGE, 2023. Obs.: corrigido pelo IPCA do período, o valor inicial dos benefícios em 12/2006 equivaleria, em 12/2022, ao montante de R\$ 1.367,21.

49 IBRAHIM, Fábio Zambitte. O relatório final da CPI da Previdência e reforma. **Colunas: Migalhas**, 2017.

Instalada em 26/04/2017, a CPI da Previdência, criada no âmbito de discussões acerca do que culminou na última reforma, promulgada em 13/11/2019, e em resposta à EC nº 96/2016, buscou apurar a contabilidade da Previdência Social, adotando um viés político crítico aos dados oficiais. Em extenso relatório final, a CPI concluiu que, após 1988, houve um desvirtuamento da concepção integrada do sistema de Seguridade Social desenhado pelo constituinte originário. Ao desmembrar as três áreas, Saúde, Previdência e Assistência Social, o que teria sido operado mediante a edição e aprovação da Medida Provisória nº 2216-37/2001 e a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), o orçamento antes integrado acabou cindido, uma vez que se estabeleceram as fontes de financiamento de cada área. Essa opção teria acabado por impossibilitar compensações financeiras entre elas e servido como combustível para o discurso reformista⁵⁰.

Ainda de acordo com o relatório final, entre 1940 e 1980, período de crescimento populacional e, conseqüentemente, de formação de reserva quando se fala de um regime de repartição, não houve a devida preocupação com o futuro. O valor acabou por ser desvirtuado e utilizado em outros empreendimentos. O relatório cita a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Vale do Rio Doce, a Ponte Rio-Niterói, a Rodovia Transamazônica, dentre outros, cujo prejuízo previdenciário foi estimado em até R\$ 7.000.000.000.000,00, valor excessivamente elevado e não restituível, mesmo a longo prazo⁵¹.

Há ainda outros pontos importantes levantados pela CPI. São eles a manutenção do desvirtuamento de recursos da seguridade social, operados após a CRFB/88, o que teria sido institucionalizado por meio da DRU; a dívida ativa e inadimplência; e a participação efetiva do Tesouro Nacional. Com relação à participação do tesouro nacional, o relatório apontou que ela se resume a cobrir os déficits apresentados, e não como uma forma adicional de financiamento. A lógica estaria equivocada, na medida em que se mostra reativa e não contributiva, sendo-lhe atribuída uma rubrica de gasto adicional e de cobertura de resultados negativos⁵².

Analisando-se a dívida ativa e inadimplência, esses fatores teriam deixado de recolher ao sistema, quando consideradas todas as esferas federativas, montantes na ordem de R\$ 500.000.000.000,00 por ano⁵³. Os impactos da DRU sobre a previdência, constantes do

50 BRASIL. Senado Federal. **CPI da Previdência** – 2017. p. 208-209.

51 BRASIL. Senado Federal. **CPI da Previdência** – 2017. p. 210.

52 BRASIL. Senado Federal. **CPI da Previdência** – 2017. p. 210-211.

53 BRASIL. Senado Federal. **CPI da Previdência** – 2017. p. 211.

relatório, estimam em R\$ 500.000.000.000,00 o montante retirado da previdência, entre 2005 e 2014. Em 2019, esse valor teria sido de R\$ 91.800.000.000,00⁵⁴.

3.3 Perspectivas futuras

Considerando que o Brasil apresenta dificuldades para o financiamento de seu sistema previdenciário já no momento em que passa por seu bônus demográfico, com reiteradas reformas do sistema ao longo das últimas três décadas, as perspectivas futuras não são encorajadoras. Com a redução da população ativa e o aumento na razão de dependência, projetada em menos de duas pessoas ativas para cada inativo até 2050, mantidas as regras atuais, o déficit poderá se mostrar insustentável de cobertura por contribuições sociais e até pela arrecadação geral da Seguridade Social. Essa necessidade de complementação ou de aumento nas alíquotas de contribuições e tributos para cobrir o déficit da previdência pode inclusive inibir investimentos em outras áreas ou a atividade econômica, dificultando mais ainda sua sustentabilidade⁵⁵.

Quanto ao processo de transição demográfica, projeções do IBGE colocam a população com mais de 65 anos em percentual superior a 20% e uma população economicamente dependente, somando-se o percentual de pessoas com até 14 anos, representando mais de 35% da população nacional até 2050. Em termos comparativos, essas populações somavam, em 2020, 29% da população, representando a faixa de pessoas com mais de 65 anos menos de 10% da população total, ou seja, menos da metade do que se projeta para 2050⁵⁶. Essa relação entre o aumento na emissão de benefícios e redução nas arrecadações, consequência da transição demográfica e mantidas as demais variáveis, nos dá o Índice de Sustentabilidade (vide figura VI no anexo). Até 2060, esse índice atingirá patamar superior a 300%, o que significa uma necessidade de complementação do sistema na ordem 200% sobre a arrecadação⁵⁷.

Importante destacar que as perspectivas abordadas consideram apenas a projeção das variáveis diretamente relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social,

54 BRASIL. Senado Federal. **CPI da Previdência** – 2017. p. 210.

55 VARTANIAN, Pedro Raffy; SCARANO, Paulo Rogério; RODRIGUES, Artur Félix Monteiro. Fatores que comprometeram a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social brasileiro. **Revista Brasileira de Previdência**, v. 10, p. 3-29, jul./dez. 2019. p. 25.

56 IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. IBGE, 2018.

57 CAVALCANTE, Mairlley de Sousa. **Envelhecimento populacional: uma análise na sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Atuariais) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. p. 42-43.

especificamente os benefícios e contribuições, tendo como base a análise demográfica de envelhecimento populacional da população brasileira e as suas consequências. Essa escolha não esgota o tema e a análise adicional de outras variáveis que também fazem parte da sustentabilidade do regime podem servir como complemento à abordagem dos trabalhos analisados neste estudo. A inflação, que afeta o poder de compra da moeda, o crescimento salarial, a informalidade, redução ou aumento do desemprego, crescimento do PIB, dentre outras, podem agravar ou amenizar a situação previdenciária e de seguridade social do país⁵⁸.

58 VARTANIAN, Pedro Raffy; SCARANO, Paulo Rogério; RODRIGUES, Artur Félix Monteiro. Fatores que comprometeram a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social brasileiro. **Revista Brasileira de Previdência**, v. 10, p. 3-29, jul./dez. 2019. p. 25.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, foram conceituadas as variáveis propostas, definindo o que é a transição demográfica, o que é o sistema de seguridade social e seus subsistemas, em especial o Regime Geral de Previdência Social. Foi delimitado como se dá o custeio da Seguridade Social e do Regime Geral de Previdência Social, destacando ainda as diferentes perspectivas sobre o que deve compor ou não seu balanço, de modo a se averiguar a existência ou não de déficit. Por fim, foi feita uma análise das projeções futuras do processo de transição demográfica e de sua relação com os benefícios pagos pelo sistema.

Observamos que o assunto, por sua importância no Estado de Bem Estar Social pátrio, desperta preocupação suficiente para a elaboração de um elevado número de trabalhos, que buscam evidenciar suas fraquezas como forma de subsidiar soluções e garantir sua sustentabilidade. Mesmo sob a ótica constitucionalista, podemos perceber que estamos com um déficit menor do que os constantes dos dados oficiais, mas com um mesmo assim, situação observada já enquanto estamos em um período de boom populacional.

Há o argumento levantado na CPI da Previdência, quanto a uma preocupação com a formação de uma reserva durante os períodos de crescimento populacional. Esse cuidado certamente poderia ter evitado, ainda que parcialmente, a situação atual em que se encontra a seguridade social. Esse tipo de exercício, porém, é mais difícil de se fazer quando consideramos que, no período informado, entre 1940 e 1980, o Brasil migrou de uma sociedade majoritariamente agrária para uma sociedade urbana. Durante o período, muitos desses gastos podem ter servido para construir a infraestrutura do país, que possivelmente pode não ter encontrado outras fontes de financiamento suficientes.

Outras preocupações mais recentes apontadas, como a dívida ativa e inadimplência, bem como a não participação do tesouro nacional, também têm seus pontos controversos. A tributação excessiva acaba por ter reflexos nocivos sobre a atividade econômica e o ambiente de negócios do país que já é considerado ruim para os padrões internacionais, e pode tornar ainda mais grave o problema. A restrição progressiva e crescente da renda e do patrimônio, seja das pessoas físicas ou das pessoas jurídicas em favor das atividades estatais, vinculadas ou não a um fim específico, quando considerada em um cenário de envelhecimento populacional, podem acabar por minar a capacidade produtiva, criativa e inovadora da população brasileira, bem como incentivar a imigração, principalmente se consideradas as possibilidades de recessões e menor liberdade econômica.

Com relação à DRU, é possível observar que o tesouro vem cobrindo os déficits observados sob as óticas fiscal e pragmática, e que esses montantes têm se mostrado superiores aos montantes desvinculados. Mesmo incluindo esses valores, o sistema já se mostra deficitário(vide figura VII no anexo).

Outro ponto alarmante são os dados mais atuais relacionados ao envelhecimento populacional. Com a conclusão do censo de 2022 e em uma análise inicial dos dados já disponibilizados, o processo de transição demográfica parece estar se desenvolvendo num ritmo ainda mais acelerado do que o projetado, intensificando ainda mais as preocupações sobre a questão.

Espero que esse trabalho possa se traduzir em um enriquecimento do estudo sobre o tema, que periodicamente se torna o centro da agenda pública do país. Ele se propõe a ser uma sistematização introdutória sobre o assunto e deve ser utilizado como porta de entrada para uma análise mais aprofundada.

REFERÊNCIAS

- AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.
- BOCAYUVA, Marcela C. **Direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei 8.212 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, dez. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122022_final.pdf. Acesso em: 26 mar. 2024.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília: MPS, dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps/2022/resultado-do-rgps-2022-12-urbano-rural.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2024.
- BRASIL. Senado Federal. **CPI da Previdência – 2017**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2093&tp=4>. Acesso em: 28 mar. 2024.
- CAVALCANTE, Mairley de Sousa. **Envelhecimento populacional: uma análise na sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social**. 2019. Monografia (Bacharelado em Ciências Atuariais) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. Disponível em: <http://www.ccsa.ufpb.br/atuariais/contents/documentos/mayrley.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2024.
- FERREIRA, Pedro Victor Chagas. Custeio e estrutura da previdência social. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5558, 19 set. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68447>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- HORVATH, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020.
- IBGE. **Calculadora do IPCA**. IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 26 mar. 2024.
- IBGE. **Panorama Censo 2022**. IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 09 abr. 2024.

IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>. Acesso em: 15 abr. 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. DRU e Seguridade Social: incongruências de um modelo inadequado e o descalabro orçamentário. **No Ar: Migalhas**, nº 5.706, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/372012/incongruencias-de-um-modelo-inadequado-e-o-descalabro-orcamentario>. Acesso em: 28 mar. 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. O relatório final da CPI da Previdência e reforma. **Colunas: Migalhas**, 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/269041/o-relatorio-final-da-cpi-da-previdencia-e-a-reforma>. Acesso em: 28 mar. 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; SCHWARTZ, Gustavo Carvalho Gomes. As contribuições sociais como instrumento de fraude ao pacto federativo. **RDRST**, Brasília, v. 3, p. 183-206, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://publicacoes.udf.edu.br/index.php/relacoes-sociais-trabalhista/article/download/107/45/>. Acesso em: 28 mar. 2024.

NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva; A Previdência Social: reforma ou há alternativas?. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 791-819, set./dez. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art08>. Acesso em: 28 mar. 2024.

RIPSA. Rede Interagencial de Informação para a Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/livroidb/2ed/indicadores.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2024.

SOUSA, Rebeca. Custeio da previdência social. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 4965, 3 fev. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55451>. Acesso em: 24 mar. 2024.

VARTANIAN, Pedro Raffy; SCARANO, Paulo Rogério; RODRIGUES, Artur Félix Monteiro. Fatores que comprometeram a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social brasileiro. **Revista Brasileira de Previdência**, v. 10, p. 3-29, jul./dez. 2019. Disponível em: https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/mestrado-doutorado/economia_mercados/2020/Peri%C3%B3dicos/Fatores_que_comprometeram_a_sustentabilidade_do_regime_geral_de_previd%C3%Aancia_social_brasileiro.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024.

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; GOMES, Marília Miranda Forte. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, dez. 2012. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/pdf/ess/v21n4/v21n4a03.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2024.

ANEXO A – Figuras

A – Figura I – Indicadores de estrutura etária, fecundidade e mortalidade. Brasil, 1950 a 2010.

Tabela 1 - Indicadores de estrutura etária, fecundidade e mortalidade. Brasil, 1950 a 2010

Indicador	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
População	51.941.767	70.070.457	93.139.067	119.002.706	146.825.475	169.799.170	190.755.799
Idade mediana	18	18	19	20	22	25	27
<15	41,8%	42,6%	41,7%	38,2%	34,8%	29,6%	24,1%
15-59	53,9%	52,6%	53,1%	55,7%	58,0%	61,8%	65,1%
60+	4,3%	4,8%	5,2%	6,1%	7,3%	8,6%	10,8%
Índice de envelhecimento	10,3%	11,2%	12,4%	15,9%	20,9%	28,9%	44,8%
Razão de Dependência (RD)	85,5%	90,0%	88,3%	79,5%	72,5%	61,7%	53,6%
RD _{xxviii}	77,6%	81,0%	78,6%	68,6%	60,0%	47,9%	37,0%
RD _{14cosos}	8,0%	9,0%	9,7%	10,9%	12,5%	13,8%	16,6%
TFT	6,2	6,3	5,8	4,4	2,9	2,4	1,9
TBN	43,5	44,0	37,7	31,8	23,7	21,1	16,0
TBM	19,7	15,0	9,4	8,9	7,3	6,9	6,1
TMI	135,0	124,0	115,0	82,8	45,2	27,4	16,2
e ₀	45,5	51,6	53,5	62,8	65,8	70,4	73,5
		1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Taxa de crescimento anual (%)		3,0	2,9	2,5	1,9	1,6	1,2

Fonte:

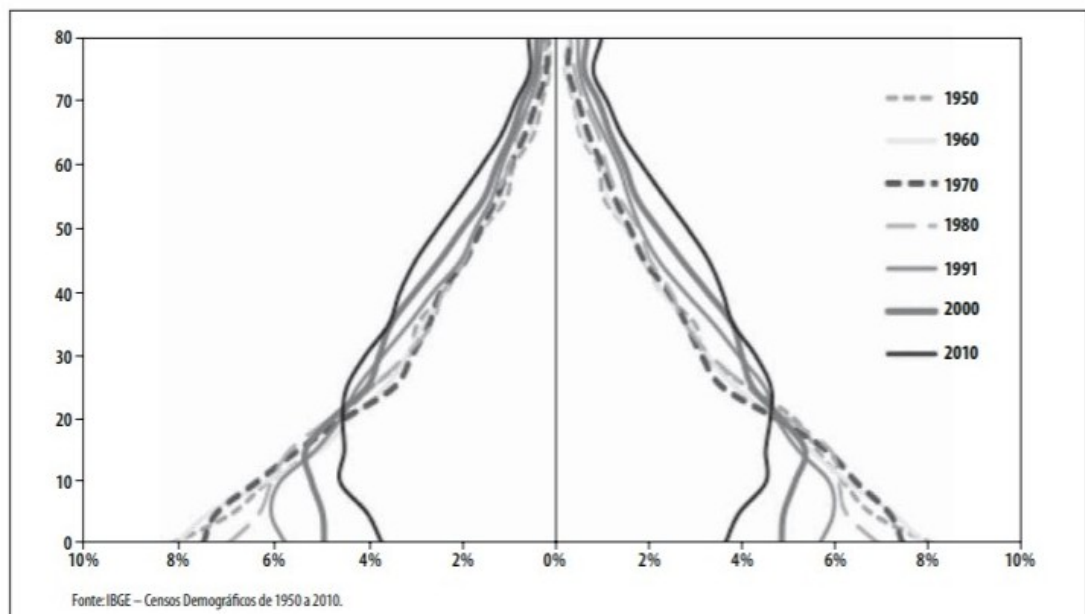
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, Censos Demográficos de 1950 a 2010.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, Séries Estudos e Pesquisas, Evolução e Perspectivas da Mortalidade Infantil no Brasil, 1999.

Rede Interagencial de Informações para a Saúde – RIPSAs –, <http://www.datasus.gov.br>

*Fonte: VASCONCELOS; GOMES, 2012, p. 542.

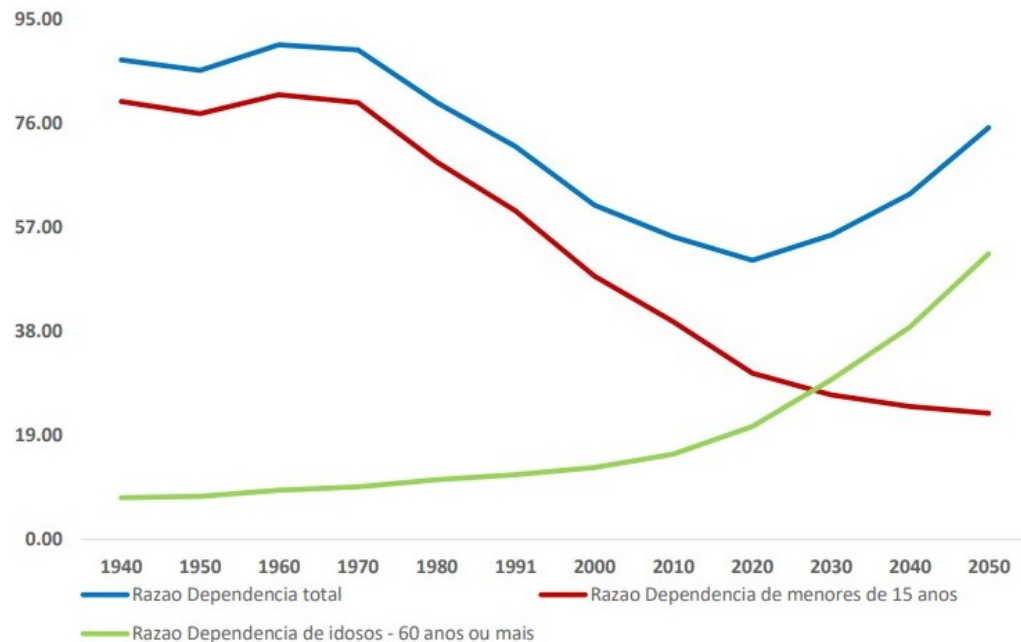
B – Figura II – Pirâmide Etária Brasileira, Censos demográficos de 1950 a 2010.



*Fonte: VASCONCELOS; GOMES, 2012, p. 543.

C – Figura III – Razão de Dependência

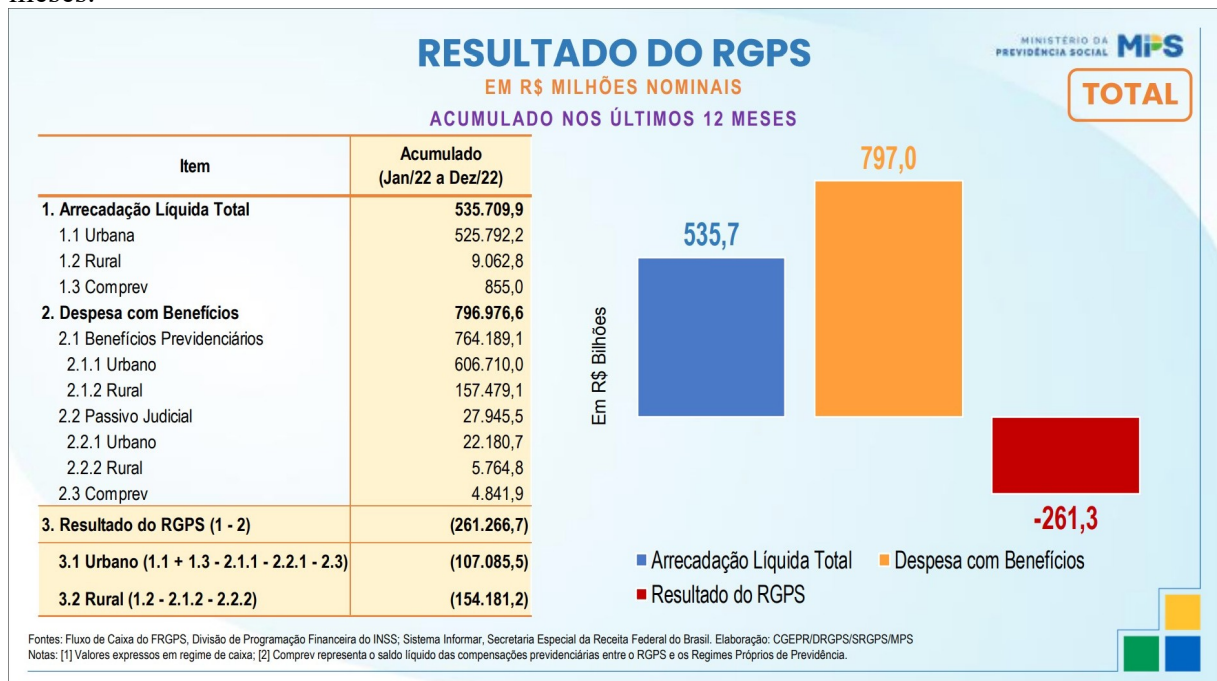
Gráfico 1 – Razão de Dependência (total e por grupos etários) – Brasil (1940 a 2050)



Fonte: IBGE (Adaptado).

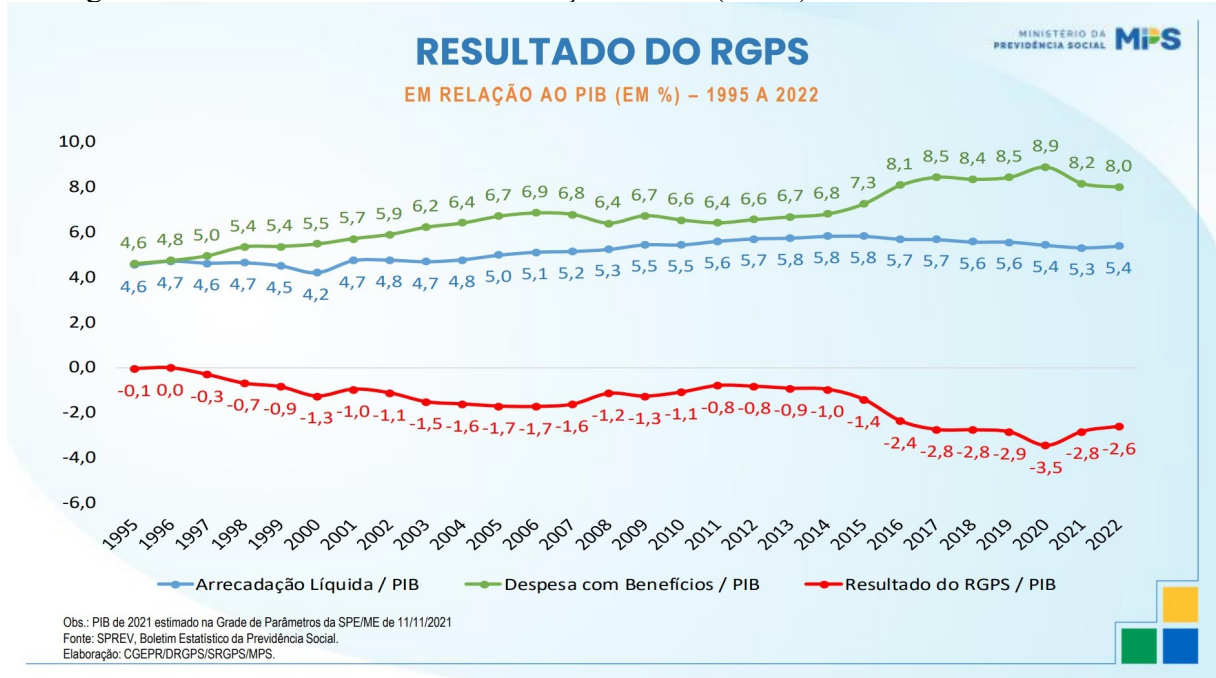
*Fonte: CAVALCANTE, 2019, p. 18.

D – Figura IV – Resultado do RGPS em R\$ milhões nominais, acumulado nos últimos 12 meses.



*Fonte: MPS. Resultado do RGPS. Dez. 2022. p.11.

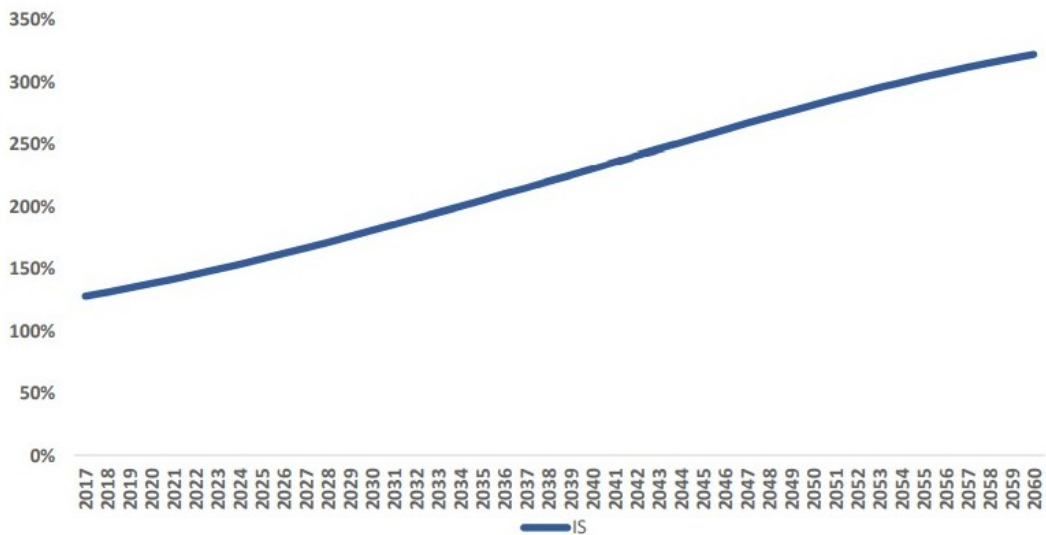
E – Figura V – Resultado do RGPS em relação ao PIB (em %) - 1995 a 2022.



*Fonte: MPS. Resultado do RGPS. Dez. 2022. p.34.

F – Figura VI – Índice de Sustentabilidade

Gráfico 14 – Índice de Sustentabilidade (2017-2060)

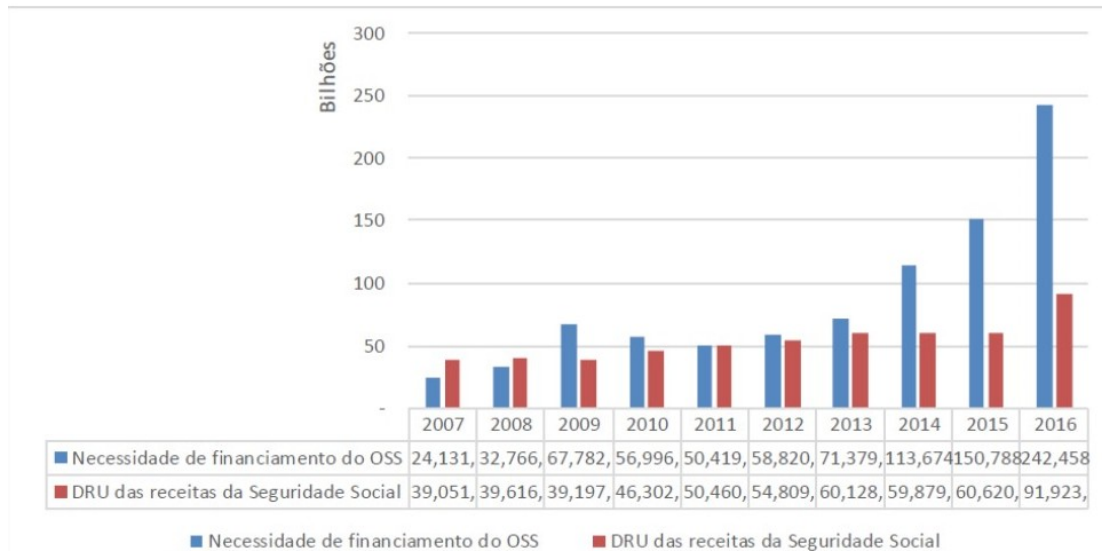


Fonte: Elaboração Própria.

*Fonte: CAVALCANTE, 2019, p. 43.

G – Figura VII – Necessidades de Financiamento da Seguridade Social e DRU

Gráfico 10 -TCU - Necessidades de Financiamento da Seguridade Social e DRU (2007-2016)

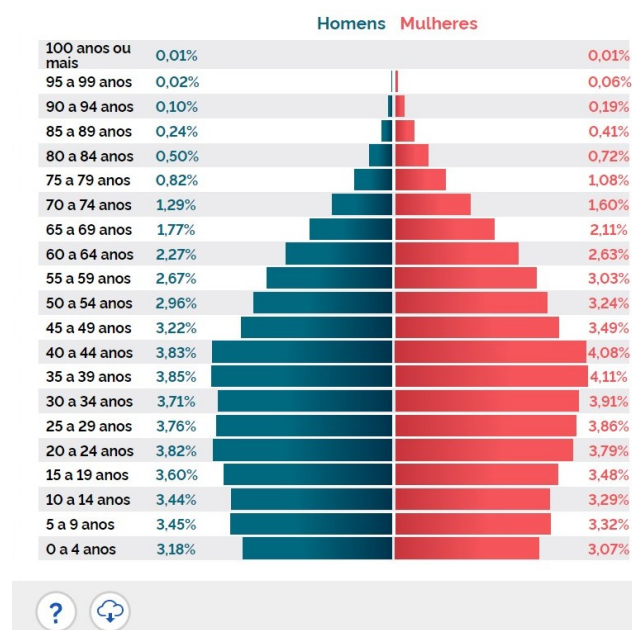


Fonte: Relatório que originou o Acórdão 1295/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

*Fonte: Relatório Final – CPI da Previdência – 2017. Senado Federal. 2017. pg 156.

H – Figura VIII – Pirâmide etária

Pirâmide etária



*Fonte: Panorama Censo 2022 – IBGE. 2023.