UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

PAULO ROBERTO MARCOVICHT ARNAU JUNIOR

IPERGS: O ESTADO DA ARTE SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNDO, NO BRASIL E A ATUAL SITUAÇÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Rio Grande – RS
2018

PAULO ROBERTO MARCOVICHT ARNAU JUNIOR

IPERGS: O ESTADO DA ARTE SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNDO, NO BRASIL E A ATUAL SITUAÇÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel, pelo curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande

Orientador: Prof. Dr. Cassius Rocha de Oliveira

Rio Grande – RS
2018

PAULO ROBERTO MARCOVICHT ARNAU JUNIOR

IPERGS: O ESTADO DA ARTE SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNDO, NO BRASIL E A ATUAL SITUAÇÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel, pelo curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande

Aprovado (a) em: 19/11/2018.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Cassius Rocha de Oliveira – Orientador – Universidade Federal do Rio Grande

_____

Prof. Dr. Rodrigo Rocha Gonçalves – Membro da Banca – Universidade Federal do Rio Grande

_____

Prof. Dr. Jorge Alberto Orellana Aragon – Membro da Banca – Universidade Federal do Rio Grande

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a avaliar a atual situação do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS no que se refere ao déficit financeiro. A finalidade é verificar a saúde financeira das contas previdenciárias do Estado, quais as variáveis que contribuem para este cenário e o que pode ser alterado, de acordo com as reformas previdenciárias propostas. O trabalho mostra um histórico da seguridade social no mundo, com informações relevantes sobre o surgimento do termo, o objetivo e a questão atual dos modelos da previdência. A previdência no Brasil, no trabalho, é descrita desde o seu o surgimento e como foi a evolução da previdência social pelo modelo de repartição nos RGPS e RPPS, analisando as variáveis mais impactantes sobre a ótica econômica e social. Em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, o trabalho aponta um breve histórico do IPERGS, qual a atua legislação que o instituto está sendo regido e o porquê das mudanças no governo estadual. Os dados serão analisados pontualmente de acordo com o tipo de modelo previdenciário, o impacto social e econômico. Nesta discussão se percebe que o comportamento da fração servidores inativo/ativos I/A é o principal ponto a ser analisado, juntamente com outras variáveis como perfil demográfico da população, possíveis fraudes no sistema. Por fim é apresentado um capítulo com as possíveis relações pertinentes para a dissolução do déficit e como o governo está atuando para o equilíbrio das contas previdenciárias.

Palavras-chave: Previdência; Déficit; IPERGS

AGRADECIMENTOS

Ao meu filho de quatro patas Lord, que sempre esteve ao meu lado em todos os momentos, que me fez companhia nos dias ruins e que me alegrou ainda mais nos dias de conquistas, meu coração fora do peito.

Ao meu amor Rafael, que é parte desta conquista. Foi quem me apoiou, me impulsionou, que nunca me fez esquecer da minha capacidade, que me faz acreditar no amor, na confiança, na humanidade. A ti toda minha gratidão, a ti todo meu amor. Não haverá tempo suficiente nesta vida para poder agradecer o que tua presença agiu em minha vida! Te amo!

À minha família que amo tanto. A comemoração que iremos fazer, mesmo incompleta. Querido vô, que saudades!

Aos meus amigos, que torcem por mim como sem fossem para si mesmos. Aqueles amigos que me querem o bem, aqueles amigos que eu quero ainda mais o bem. Aqueles amigos que te mandam para casa de motoboy, aqueles amigos que enfrentam filas em show, aqueles amigos do Amigo Secreto sagrado, aquela amiga da mesa ao lado, aqueles amigos que me abraçaram no meu choro. Gratidão pela amizade!

À Rafaela e ao Pedro, minha irmã de alma e meu querido afilhado. Está comigo há muitos anos e não tenho como agradecer todo carinho, todo cuidado, toda amizade, todo amor e todas as coisas ótimas que vivemos e ainda viveremos. Brindemos guaraná com sal, brindemos marchando, brindemos chorando, brindemos juntos.

E a toda sociedade que financiou meus estudos nesta incrível Universidade Púbica e gratuita de qualidade.

Gratidão!

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do déficit previdenciário RS.....40
Gráfico 2 – Evolução Ativos x Inativos – em mil.....42
Gráfico 3 – Ativos x Inativos em %.....42
Gráfico 4 – Evolução Folha dos Servidores (em milhões).....43
Gráfico 5 – Evolução Receitas x Despesas.....45

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do tempo da Previdência no Mundo.....14
Figura 2 – Linha do tempo da Previdência no Brasil.....18
Figura 3 – Linha do tempo da Previdência no Rio Grande do Sul.....21
Figura 4 – Esquema do atual sistema de seguridade social do Brasil 22

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Regras de aposentadoria por tempo de contribuição.....23
Tabela 2 – Percentual de Contribuição dos Trabalhadores ao INSS.....26
Tabela 3 – Contas consideradas.....45
Tabela 4 – Perfil Demográfico do Estado do Rio Grande do Sul.....47
Tabela 5 – Expectativa de vida ao nascer (em anos).....48
Tabela 6 - Demonstrativo da situação previdenciária dos estados brasileiros - Ano 2014 (R$ mil).....51

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 8
1.1 Problema e sua importância 9
1.2 Objetivos 10
2. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA 11
2.1 Previdência no mundo 11
2.2 Previdência no Brasil 14
2.3 Reformas recentes no Brasil 18
2.4 Previdência do Setor Público no estado do Rio Grande do Sul 19
3. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO 22
3.1 Sistema de repartição 26
3.2 Sistema de Capitalização 30
4. TRABALHOS EMPIRICOS SOBRE PREVIDENCIA SOCIAL E PREVIDÊCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO GRANDE DO SUL 32
5. ANÁLISE ECONÔMICA E SOCIAL DO IPERGS 37
5.1 Regras do cálculo da aposentadoria dos servidores 38
5.2 Evolução do déficit 39
5.3 Evolução Ativos x Inativos 41
5.4 Evolução da folha de pagamento dos servidores 42
5.5 Receitas e Despesas com RPPS do Rio Grande do Sul 43
5.6 Perfil Demográfico Gaúcho 46
5.7 Previdência complementar 48
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 50
7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA 53

1. INTRODUÇÃO

Quando o assunto é déficit no sistema de previdência, o problema não é somente no Brasil e nem deve ser vista a preocupação de forma exagerada. Um estudo realizado pela Fórum Mundial de Economia, no ano de 2017, analisou e comprovou que os seis maiores fundos de pensão do mundo – Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Holanda, Canadá e Austrália – terão um déficit em conjunto com somatória US$ 224 trilhões em 2050. Este estudo analisou todos os tipos de previdência e constatou que o aumento da longevidade e do envelhecimento é a principal causa para este déficit.

Sendo assim, há anos que o tema é pauta em campanhas eleitorais, discursos e promessas, estudos econômicos, tanto no mundo, quanto no Brasil e em seus estados, como no Rio Grande do Sul. A cada possibilidade de reforma proposta pelos governos, há a reação imediata da sociedade e das classes afetadas com o receio da perda de seus benefícios, julgados independente até mesmo como privilégios. A grande dificuldade e oposição encontrada em cada possível reforma é saber como fazer uma reforma que permite saúde financeira do sistema sem deixar de cumprir com os objetivos de seguridade social previsto na Constituição.

O cenário estadual atual de mudanças de nível econômico, político e social nos permite considerar a importância do estudo sobre as intersecções entre essas esferas de poder da sociedade e analisar quais efeitos sobre a vida de cada indivíduo no seu individual e no coletivo.

Os estudos são controversos de acordo com a análise proposta, tendo defesas ao grande déficit previdenciário considerando a relação receita-despesa, por outro lado coexistindo com a importância social da seguridade prevista na Constituição de 1988, com objetivos além da aposentadoria, como distribuição de renda e combate à pobreza.

Levando em consideração variáveis macros aos indivíduos, é de alta relevância entendermos o surgimento da seguridade social e qual seu principal objetivo, para que a proposta reforma seja realizada de forma que não exonere somente uma parte da população, consideração a origem legal da previdência.

No estudo que será proposto neste trabalho, iniciaremos com a origem da seguridade social no mundo, importante passo para que nos atentemos qual a

trajetória dos países mais relevantes e o quanto o Brasil foi influenciado, os motivos destas ações políticas e econômicas e quais consequências das relações entre os indivíduos ao tema.

Após, um breve histórico da previdência no Brasil, para que possamos ter argumentos de como as regras instituídas hoje foram elaboradas, para quais objetivos e a quem estava a atender, considerando a legislação da Constituição de1988 e em que momento o estado do Rio Grande do Sul adotou um sistema de previdência para seus servidores públicos, analisando o seu início até as mais novas regras impostas no último governo.

O capítulo seguinte servirá para definir como funciona o sistema previdenciária no Brasil, tanto na esfera federal e estadual, analisando as variáveis impactantes que devem ser verificadas no estudo de uma possível reforma e qual seu impacto direto de acordo com os níveis estudados. Neste capítulo será evidenciado os dois tipos de sistema de previdência existente no Brasil: o de repartição simples, em que os contribuintes ativos de hoje financiam e pagam para os inativos de hoje; e o de capitalização, no qual os inativos recebem o valor que contribuíram no período ativo corrigido de juros.

Após, no capítulo 5, será analisada a situação do estado do Rio Grande do Sul no âmbito de previdência dos seus servidores públicos, inserindo os dados reais das variáveis já apresentadas no período de 2009 a 2017, podendo comparar com alguns estados da nação e o porquê como está a atual situação do déficit.

Nos capítulos 5 e 6 serão apresentados alguns resultados da análise do estudo, verificando as possíveis alterações e quais seriam as principais variáveis impactantes no sistema, que seriam mais satisfatórias numa possível reforma e como as mudanças ocorridas na legislação da previdência dos servidores do Estado estudado.

1.1 Problema e sua importância

O problema a que se refere este assunto é o que podemos identificar como principal causa do déficit da previdência dos servidores públicos do estado do Rio Grande do Sul e quais seriam as variáveis que impactariam numa possível reforma?

A possível resposta é de que identificando as variáveis mais importantes de impacto, trazendo reformas possíveis que não deteriorem os benefícios, com uma

junção dos modelos de repartição e capitalização, o sistema previdenciário estadual retorne a viabilidade e saúde financeira.

Sendo um assunto falado há anos, ainda não existem muitos estudos sobre o IPERGS, por este motivo este estudo é importante para que possa ser uma base para outras pesquisas.

Além disso, o assunto impacta diretamente no bem-estar e na qualidade de vida da sociedade. Ora dos servidores públicos, que vivem a margem e da especulação sobre possíveis alterações em seus recebimentos e o quanto ainda podem se garantir após a aposentadoria; outrem a sociedade gaúcha em geral, que devido a este déficit nas contas do estado é impactada com a transferências de recursos para possíveis coberturas financeiras.

1.2 Objetivos

O objetivo deste trabalho é identificar quais seriam as principais variáveis econômicas e sociais que deveriam ser alteradas para retornar à viabilidade do sistema de previdência do estado do Rio Grande do Sul e como está a saúde financeira das contas previdenciária do estado no período de 2009 a 2017. Além de objetivos específicos:

a) Analisar o sistema previdenciário de repartição e capitalização e como as variáveis se interferem;
b) Apresentar a importância do sistema previdenciário para a população do pais e verificar os problemas que acarretam o déficit no setor público;
c) Indicar possíveis pontos de reformas e informar quais os objetivos das mudanças já realizadas.

.

2. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA

2.1 Previdência no mundo

Os primeiros ensaios sobre seguridade social originaram-se na Grécia e Roma antigas, com manifestações de apoio mútuo que prestava ajuda aos mais necessitados através de contribuições dentre os membros de sociedades. No caso de Roma, foi criada a *pater familias* que tinha como objetivo prestar assistência aos servos e clientes por meio de uma associação mediante contribuição. Durante toda a Idade Média, corporações profissionais criaram seguros sociais para seus membros. (ARAÚJO, 2006).

Seguindo a evolução da seguridade, em 1601, na Inglaterra, a Poor Relief Act foi escrita constituindo o marco da assistência social. A chamada Lei dos Pobres instituiu a contribuição obrigação para fins sociais, consolidando outras leis da assistência social, tendo a paróquia o dever de auxiliar os mais necessitados, tendo os juízes da Comarca a possibilidade de lançar o imposto de caridade, que devia ser pago por todos os ocupantes e usuários de terras; assim, eram nomeados inspetores, em cada uma das paróquias, visando receber e aplicar o montante arrecadado.

O artigo 21 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793, iniciou o processo de institucionalização da assistência social:

> 1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.
> 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.
> 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir–se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1793)

Ainda da Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. XXV, extrai-se:

> Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à seguridade

> no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948)

O chanceler Otto Von Bismarck, na Alemanha em 1883, instituiu o primeiro sistema de seguro social, com caráter político, no qual houve a ocorrência de vários seguros sociais destinados aos trabalhadores. Neste mesmo ano criou-se o seguro-doença para os trabalhadores da indústria, que era financiado por contribuições dos empregados, empregadores e estado. Em 1884, seguro acidente de trabalho, financiado pelos empregadores. Em 1889 foi instituído o seguro invalidez e velhice, financiado também pelos empregadores, empregados e estado. As medidas de Bismarck foi o marco inicial que serviu de modelo para a previdência social no resto do mundo, medidas na qual estava atrelada ao fortalecimento dos movimentos socialistas com o intuito de evitar tensões existentes entre a classe dos empregados e empregadores.

A Encíclica "*Rerum Novarum*" do Papa Leão XIII, em 1891, analisa a situação dos pobres e trabalhadores nos países industrializados, estabelecendo um conjunto de princípios orientadores para operários e patrões. Outras encíclicas importantes foram a "*Qadragesimo Anno*" (1931) e "*Divini Redemptoris*" (1937).

Ainda sobre a ótica da evolução social estar atrelada aos movimentos de mudanças no mundo, principalmente as revoluções industriais e relações de trabalho, na Inglaterra, em 1897, um ato institucional criou o seguro obrigatório contra acidentes de trabalho, colocando o empregador como responsável independente da culpa, introduzindo este conceito sobre responsabilidade objetiva da empresa. Em 1907 foi criado a assistência a velhice e aos acidentes de trabalho. E posteriormente, a "*Old Age Pensions*", em 1908, concedia pensão aos maiores de 70 (setenta) anos independentemente de contribuição.

Após esta fase de seguridade social vs relação de trabalho, iniciou o movimento de constitucionalismo social, na qual as Constituições dos países começaram a tratar dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários.

O México foi o primeiro país a incorporar a previdência social em sua constituição, no ano de 1917 (art. 123), seguido pela Alemanha, em 1919 (Constituição de Weimar), determinando ao Estado o dever de prover a subsistência

do cidadão alemão, caso não seja possível lhe proporcionar a oportunidade de ganhar a vida com trabalho produtivo.

Nos Estados Unidos da América, após a crise econômica desde 1929, Roosevelt instituiu o *New Deal* – medidas de bem-estar social na luta pelos idosos, desempregados e mais necessitados – que influenciou a criação da *Social Security Act*, amparando idosos e instituindo o auxílio-desemprego.

Em meio a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de reconstrução dos países assolados pelos conflitos e para garantir o mínimo de bem-estar social deu-se início a consolidação da Previdência Social. Na Inglaterra, o Plano Beveridge (1941), reformado em 1946, constituiu um sistema social garantindo ao indivíduo proteção diante de certas contingências sociais, tais como a indigência ou incapacidade laborativa, criando um conceito mais abrangente de previdência.

Diante desse cenário, datado de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem prescrevia a proteção previdenciária, entre outros direitos fundamentais da pessoa humana. O art. 85 do diploma em questão determinava que “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar social, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, direito à segurança no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”. (ARAÚJO, 2006, p. 9).

Em 1952, a OIT (Organização Internacional do Trabalho) aprovou na sua convenção nº 102 um texto sobre seguridade social “Seguridade Social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra forma, derivam do desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice, e também a proteção em forma de assistência médica e ajuda às famílias com filhos”. (ARAÚJO, 2006, p. 11).

Em termos conceituais, Ibrahim preleciona que a seguridade social pode ser entendida como:

> [...] rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuição de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações positivas no sustento de pessoal carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão

mínimo de vida. (IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 11. edição, revista e atualizada. Niterói, RJ: Impetus, 2008. p. 4)

Figura 1 – Linha do tempo da Previdência no Mundo

Fonte: Própria (2018)

2.2 Previdência no Brasil

O sistema previdenciário (previdência oficial) foi criado para garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social e manutenção do padrão de vida após a fase laborativa.

O conceito de previdência veio de uma evolução na responsabilidade do Estado e das empresas perante seus assistidos, por meio de políticas assistenciais sociais através da primeira Santa Casa de Misericórdia, criada por Brás Cubas em 1543. Outro registro ocorreu em 1793, no qual o príncipe regente D. João VI criou o Plano Oficial da Marinha assegurando pensão às viúvas de oficiais.

Na primeira constituição brasileira, em 1824, ainda não havia claramente artigos referentes a seguridade social, mas destaca-se o artigo 179, tratando dos

socorros públicos para a assistência da população carente. O ato Adicional de 1834, em seu artigo 10, estipulava competência das Assembleias Legislativas para legislar sobre os casos do socorro públicos, conventos que foram instituídos pela Lei n. 16 de 12 de agosto de 1834.

O primeiro registro da palavra aposentadoria foi inserido na constituição de 1891, no qual determinava que a aposentadoria só poderia ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez a serviço da nação. Ainda nesta constituição, a Lei Eloy Chaves é considerada o marco inicial da Previdência Social no Brasil, determinando a criação de CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões para ferroviários de nível nacional, que previa aposentadoria por invalidez, pensão por morte e assistência médica. No ano de 1926, um decreto de lei estendeu os direitos a portuários e marítimos.

Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha a tarefa de administrar a previdência social. O sistema previdenciário deixou de ser estruturado por empresa, passando a ser por categorias profissionais de âmbito nacional com a criação dos IAP's – Instituto de Aposentadorias e Pensão.

A constituição de 1934 foi influenciada pela Constituição de Weimar (Alemanha), onde o Estado assume compromissos quanto à organização da sociedade e ampara as pessoas que não tem condições de garantir seu próprio sustento, introduzindo o financiamento tríplice de previdência com a relação entre o empregador, empregado e Estado, sendo esta de maneira compulsória, tendo assim a primeira menção aos Direitos Previdenciários.

De acordo com Castro e Lazzari:

> A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer, em texto constitucional, a forma tripartite de custeio: contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público (art. 121, §1º, h). A Constituição de 1937 não trouxe evoluções nesse sentido, apenas tendo por particularidade a utilização da expressão „seguro social". (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 8. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 35-36)

A transição de CAP's para IAP's se deu ao longo de 20 anos, sendo marcada a primeira grande crise no sistema de seguridade social no Brasil, com marcações de sonegação e distorções nas aposentadorias finalizadas pelos IAP's.

Em 1966 ocorreu a unificação dos IAP's e criação do INPS – Instituto Nacional de Previdência Social. Em 1977 foi criado o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), destinado a integrar as atividades de previdência social, da assistência social, da assistência médica e de gestão administrativa, financeira e patrimonial das entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2008). O SINPAS era formado pelos seguintes órgãos: INPS, INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), IAPAS (Instituto da Administração Financeira da Previdência Social), LBA (Legião Brasileira de Assistência), FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social) e o CEME (Central de Medicamentos).

O atual sistema de seguridade social no Brasil foi promulgado na constituição de 1988, com Previdência, Assistência Social e Saúde. O art. 201 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos da lei, e atenderá a:

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

No Brasil há dois regimes previdenciários atuantes, importantes para a continuidade do estudo: o RGPS (Regime Social de Previdência Social) e o RPPS (Regime Próprio de Previdência Social).

Pode-se entender sobre regime previdenciário:

> Aquele que abarca, mediante normas disciplinares da relação jurídica previdenciária, uma coletividade de indivíduos que tem vinculação entre si em virtude da relação de trabalho ou categoria profissional a que está submetida, garantindo a esta coletividade, no mínimo, os benefícios essencialmente observados em todo o sistema de seguro social – aposentadoria e pensão

> por falecimento do segurado. (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Curso elementar de direito previdenciário, p. 38-43)

O RGPS é o regime da previdência básica, aplicado compulsoriamente a todos os indivíduos que exercem alguma atividade remunerada de acordo com a CLT brasileira, sendo que os indivíduos que não possuem vínculo empregatício podem aderir ao regime.

> Além dos trabalhadores da iniciativa privada, cuja filiação é obrigatória, é possível a filiação facultativa (não obrigatória) ao Regime Geral de Previdência Social, nos termos do art. 13 da Lei 8.213/91. A filiação facultativa tem como pressuposto o fato de o interessado estar excluído do Regime Geral de Previdência Social como segurado obrigatório (art. 13, parte final, da Lei 8.213/91) e não pertencer a Regime Próprio de Previdência Social, ex vi do art. 20, §5º, da CF. (DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. Nova previdência social do servidor público, p.36)

No que tange nosso estudo do IPERGS, refere-se ao RPPS. Segundo o Governo:

> O Regime de Previdência dos Servidores Públicos, denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem suas políticas elaboradas e executadas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda. Neste Regime, é compulsório para o servidor público do ente federativo que o tenha instituído, com teto e subtetos definidos pela Emenda Constitucional nº 41/2003. Excluem-se deste grupo os empregados das empresas públicas, os agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança, todos filiados obrigatórios ao Regime Geral. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

Uma definição clara do regime previdenciário que começa a ser estudado é extraída de Akashi, como a seguir se transcreve:

> Considera-se como Regime Próprio de Previdência Social aquele instituído por lei pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em favor dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo e dos militares, devendo assegurar, pelo menos, proventos de aposentadoria e pensão por morte. Porém é possível à legislação dos entes da Federação ampliar os benefícios previdenciários concedidos aos seus servidores. (AKASHI, Diogo Telles. Regime e reforma da previdência social do setor público –

Comentários à Emenda Constitucional n° 41/03. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005, p. 22)

Figura 2 – Linha do tempo da Previdência no Brasil

Fonte: Própria (2018)

2.3 Reformas recentes no Brasil

O estudo do sistema previdenciário brasileiro vem sofrendo alterações com o intuito de garantir o ideal de proteger e garantir ao trabalhador contribuinte sua aposentadoria no futuro, de acordo com suas contribuições se encaixando nas regras impostas dentro das reformas já ocorridas.

Nos dois Governos FHC (1995-1998 e 1999-2002) foram aprovadas duas reformas importantes do regime previdenciário. Conforme Gianbiagi (2004, p 3), uma das principais mudanças foi a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias. Até então, esse critério estava estabelecido na Constituição e dispunha que o benefício seria calculado pela média dos últimos 36 salários (3 anos) de contribuição. Outra reforma importante, ainda de acordo com Gianbiagi (2004, p 3), foi a aprovação do chamado “fator previdenciário”, através da Lei 9.876, que se seguiu à alteração constitucional e introduziu mudanças na fórmula de cálculo do benefício, procurando dotá-lo de alguma lógica atuarial. Essa lei definiu que, no caso dos aposentados pelo INSS e preservados os direitos adquiridos daqueles que já se

encontravam na inatividade, os novos beneficiários passariam a ter a sua aposentadoria calculada em função da multiplicação de dois componentes.

No Governo Lula houve uma reforma da previdência focada no servidor público, com a Emenda Constitucional 41 alterando o cálculo do benefício. Em resumo, o benefício do servidor aposentado passou a ser calculado de acordo com a média da contribuição ao fundo de previdência, ao invés de receber o salário integral. O governo passou a cobrar 11% de contribuição previdenciária dos servidores já aposentados e criou um teto para servidores estaduais e federais. Considerou-se a primeira grande vitória de Lula, pois devido às mudanças atingirem ainda servidores ativos em período de contribuição, houve rejeição dos servidores pela lesão e defasagem de suas contribuições.

No Governo Dilma, foi criada a regra conhecida como 85/95, sancionada em 2015, concedendo aposentadoria integral aos trabalhos que, somados o tempo de contribuição e de idade, obtivessem resultado igual ou mais a 85, para mulheres, e 95 para os homens, no qual o fator previdenciário não afetaria o valor final da aposentadoria.

2.4 Previdência do Setor Público no estado do Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul criou seu instituto de previdência para os servidores públicos – IPERGS – através do Decreto 4.842, de oito de agosto de 1931, com o intuito de prover a previdência e assistência social, sendo do Tesouro a responsabilidade das despesas das aposentadorias dos servidores. Inicialmente a ideia era de um fundo de capitalização, porém sempre foi operado pelo regime de repartição simples. O decreto previa:

> Art. 1° - Fica criado o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul com sede nesta Capital.
>
> Art. 2° - O Instituto terá por fim promover e desenvolver a previdência e assistência sociais, em favor dos funcionários do Estado e municípios e das classes proletárias, mediante a concessão de pensões, empréstimos e pecúlios.
>
> Art. 3º - As condições de funcionamento do Instituto e inscrição no mesmo, serão estabelecidas em regulamento especial, confeccionado por uma comissão composta de cinco membros nomeados pelo Governo.

> Art. 4º - O Instituto será uma corporação autônoma, nos termos e condições do regulamento que será expedido para o seu funcionamento.
> Art. 5º - Para a manutenção e conservação do Instituto, o Governo do Estado concorrerá com a verba consignada na lei 511 de 23 de dezembro de 1929, com a importância das multas disciplinares impostas aos funcionários e diaristas e dos vencimentos e salários destes não reclamados dentro de cinco anos.
> Art. 6º - Toda pessoa que vier a exercer emprego público no Estado ou nos municípios filiados ao Instituto após a promulgação deste decreto ficará sujeita a inscrição regulamentar do mesmo Instituto.
> § Único - Os atuais funcionários ativos e inativos do Estado ficam, entretanto, obrigados a comunicar ao Instituto em requerimento de seu próprio punho, dentro de sessenta dias da publicação do regulamento a que se refere o art. 3.º si querem ou não inscrever nele, sob pena de se lhes fazer a inscrição compulsória.
> Art. 7° - Revogam-se as disposições em contrário. (RIO GRANDE DO SUL, 1931)

Após processos de reforma, a partir de 1964, a União concentrou grande parte dos servidores do modo celetista com vinculação previdenciária ao regime geral. Com a constituição de 1988 este cenário foi alterado com a criação do Regime Jurídico Único dos Servidores, unificando as formas de contratação aos concursos públicos sendo todos servidores regidos pelo mesmo estatuto, aonde todos profissionais admitidos anteriormente se tornaram estatutários, mesmo não prestando o concurso. Seguindo a linha federalistas, os estados e municípios seguiram a nova solução da União, absorvendo os celetistas com regimes próprios previdenciários independentes, com o intuito de diminuir as despesas em curto prazo, com a extinção do pagamento de 22% de contribuição previdenciária e mais 8% do FGTS, tendo uma diminuição nas despesas a curto prazo, porém assumiu um passivo de encargos futuros.

Juntamente com a responsabilidade de gestão da previdência dos servidores públicos, em 1966 iniciou o IPE Saúde com a criação de assistência médico hospitalar, o que após mudanças no período até 1971, iniciou a assistência à saúde ao servidor.

O atual governo estadual identifica e aponta o crescente déficit da previdência do estado como um dos principais pontos causadores o desequilíbrio financeiro do Rio Grande do Sul, por este motivo criou um projeto de mudanças no IPERGS.

O projeto de remodelação do Instituto de Previdência do Estado foi aprovado para a Assembleia Legislativa pelo governador José Ivo Sartori (2018), afirmando que

as propostas estão alinhadas ao Plano de Modernização do Estado e buscam maior eficiência no atendimento aos beneficiários do instituto. A proposta é dividir o IPE em duas autarquias independentes, com autonomia e gestões especializadas: o IPE Prev e o IPE Saúde.

Conforme informado pelo governo do estado, a proposta é dividir o IPE em duas autarquias independentes, com autonomia e gestões especializadas: o IPE Prev e o IPE Saúde. Com a aprovação do projeto, o atual órgão passa a ser IPE Prev, que fica como gestor único do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), com foco exclusivamente na previdência dos servidores estaduais. O projeto busca modernizar a autarquia para atingir a uniformidade de critérios na concessão de benefícios, contemplando reivindicação de tratamento igualitário aos cônjuges e companheiros como dependentes previdenciários.

Para a área da saúde, será criada uma nova autarquia, chamada IPE Saúde, destinada à assistência à saúde dos servidores e beneficiários. Conforme o governo do Estado, a profissionalização na gestão possibilitará melhorias administrativas e maior agilidade nas tomadas de decisão, permitindo a inclusão de novos procedimentos e especialidades médicas.

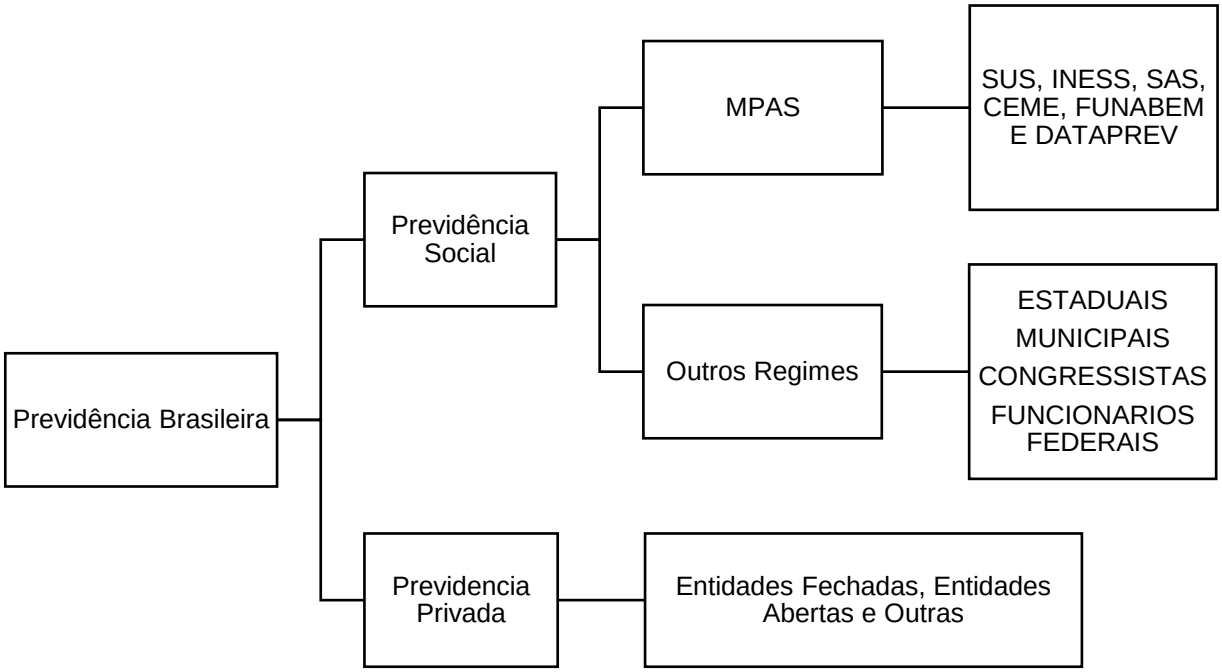
Figura 3 – Linha do tempo da Previdência no Rio Grande do Sul

Fonte: Própria (2018)

3. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

A estrutura do atual sistema de seguridade social brasileira foi criada pela Constituição de 1988 e engloba três aspectos: Previdência, Assistência Social e Saúde. A figura (1) mostra um resumo estrutural atual da previdência no Brasil.

Figura 1 – Esquema do atual sistema de seguridade social no Brasil



Fonte: OLIVEIRA (2000)

A parte social da previdência está ligada a distribuição de renda. Para o TUDO... (2002), Previdência Social é o seguro social para quem contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus associados. A Previdência Social, juntamente com a Saúde e Assistência Social, compõe a Seguridade Social, que é política pública de proteção integrada da cidadania.

Segundo TUDO... (2002), os benefícios que a Previdência concede são: aposentadoria, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, pensão por morte, salário-maternidade e salário família.

Estes benefícios serão estudados, em separado, a seguir:

- Aposentadoria por idade: A aposentadoria por idade pelo INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social) é um benefício devido ao trabalhador segurado que comprovar no mínimo 180 meses de contribuição e atingir uma determinada idade, que vai variar de acordo com o sexo e com algumas condições especiais, para o homem a idade de 65 anos e para mulher 60.
- Aposentadoria por invalidez: é o benefício concedido ao segurado da Previdência pelo risco social devido a incapacidade total e definitiva para o trabalho. Tem direito a este benefício o segurado que for considerado incapaz total e definitivamente para o trabalho e não tiver condições de ser reabilitado para o exercício de atividade que lhe garanta o seu sustento.
- Aposentadoria por tempo de contribuição: é o benefício concedido ao segurado da Previdência que atender a requisitos de contribuição. Existem 3 regras, conforme tabela 1:

Tabela 1 – Regras de aposentadoria por tempo de contribuição

Regra 85/95 progressiva
Não há idade mínima
Soma da idade + tempo de contribuição
· 85 anos (mulher)
· 95 anos (homem)
180 meses efetivamente trabalhados, para efeito de carência

Regra com 30/35 anos de contribuição
Não há idade mínima
Tempo total de contribuição
· 35 anos de contribuição (homem)
· 30 anos de contribuição (mulher)
180 meses efetivamente trabalhados, para efeito de carência

Regra para proporcional
Idade mínima de 48 anos (mulher) e 53 anos (homem)
Tempo total de contribuição
· 25 anos de contribuição + adicional (mulher)
· 30 anos de contribuição + adicional (homem)
180 meses efetivamente trabalhados, para efeito de carência

Fonte: INSS (2018)

- Aposentadoria especial: é o benefício concedido ao segurado da Previdência que trabalhar sob condições especais que prejudiquem a saúde ou integridade física.
- Auxílio-doença: é o benefício concedido ao segurado da Previdência pelo risco social doença. Pode solicitar este benefício o segurado empregado que ficar incapacitado para o trabalho por mais de 15 dias consecutivos, observada carência, quando for o caso, e o segurado empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual especial e facultativo que ficarem incapacitados para suas atividades habituais, observando a carência, quando for o caso.
- Auxílio-acidente: é o benefício que indeniza o segurado da Previdência quando, após a consolidação das lesões ocorrentes de acidentes de qualquer natureza, resultar sequela definitiva.
- Auxílio-reclusão: é o benefício previdenciário devido aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão, desde que atenda às seguintes condições:
    - Não receba remuneração da empresa, no caso de segurado empregado;
    - Não esteja em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço;
    - O seu último salário de contribuição seja igual ou inferior a R$ 1.319,18 (dados de abril/2018).
- Pensão por morte: é o benefício concedido aos dependentes do segurado da Previdência atingido pelo risco social morte. Pode ser solicitado pelos dependentes do segurado quando falecer, aposentado ou não.
- Salário-maternidade: é o benefício concedido a segurada gestante da Previdência. Tem direito a este benefício as seguradas: empregada, empregada doméstica, trabalhadora avulsa, contribuinte individual, segurada especial e facultativo. A duração do salário-maternidade é de 120 dias.
- Salário-família: é o benefício concedido ao segurado de baixa renda da Previdência para ajuda à manutenção de seu(s) filhos(s).

Diante os benefícios apresentados, além da aposentadoria, são imprescindíveis o entendimento do tipo de modelo previdenciário adotado pelo Brasil. O Brasil adota um modelo previdenciário público do modo misto, parte sendo

administrado pelo Governo e parte pela iniciativa privada. O sistema público é sob forma de repartição e o privado na forma de capitalização.

No sistema de repartição o indivíduo contribuinte com o INSS compulsoriamente é o responsável pelo pagamento da aposentadoria do indivíduo já aposentado neste período, sendo assim uma transferência de renda e um pacto de gerações. Leva-se em consideração que neste modelo de previdência há outros benefícios além da aposentadoria, como pensões, auxílio doença, licenças remuneradas e outras assistências englobadas na seguridade social brasileira, sem formação de poupança.

Muitos estudos priorizam a questão da previdência social, a nível nacional, e a previdência pública dos servidores públicos federais, com regras, deveres e direitos de cada indivíduo diferentes. Existem, ainda, as previdências para o servidor estadual e para o servidor municipal, na qual, cada regra é incluída e sancionada de acordo com a federação em vigor, sendo neste caso, diferentes em cada estado e cada município. O Rio Grande do Sul está em pauta nos últimos anos devido a previdência estadual do IPERGS, que devido a sua gestão, legislação e organização atua com déficit nas contas.

Em relação ao financiamento da previdência, resume-se na contribuição obrigatória com base no funcionamento das empresas urbanas e sobre a folha de pagamentos e contribuição derivada dos salários básicos dos trabalhadores autônomos; fontes com base no funcionamento das empresas: (2% do faturamento bruto de todas as empresas privadas, COFINS, alíquota sobre o valor dos combustíveis e sobre as receitas das loterias); recursos de diferentes origens como: multas, receitas patrimoniais, financeiras e recursos do tesouro nacional. Um ponto de estudo importante sobre as receitas e despesas da previdência é em relação a legalidade de desvinculação das receitas da União – DRU – no qual, neste estudo, pontua-se a possibilidade de transferir 25% da receita previdenciária para custeio de outras atividades. Existindo essa transferência, entenderíamos que o déficit seria irreal, ou inferior ao informados pelas fontes do Governo.

Outro fator importante em relação a previdência social é sua ação na redução à pobreza e redistribuição de renda, citando a renda mínima – independente da contribuição, aposentadorias e benefícios para classes especiais – sem contrapartida de contribuição e tabela de ´progressão de contribuição de acordo com o salário do empregado celetista, conforme Tabela 1.

Tabela 2 - Percentual de Contribuição dos Trabalhadores ao INSS

Salário (R$)	Alíquota (%)
Até 1659,38	8
1659,39 ---- 2765,66	9
2765,67 ---- 5531,31	11

Fonte: INSS (2018)

Segundo Artur Bragança (2002), a grande questão previdenciária que é discutida hoje se encontra na manutenção dos regimes de repartição. Algumas correntes postulam a conversão total para um regime de capitalização (tendo o Chile como paradigma), outras pugnam por um sistema misto; outras pela manutenção absoluta dos regimes de repartição. O grau de solidarismo do regime de repartição é atentamente maior em relação ao regime de capitalização. Por isso, ponderando-se de uma forma sociológica, o regime de repartição deverá sempre existir. Um regime, porém, não inviabiliza o outro; ao contrário, um complementa o outro.

Outra questão importante para compreender o funcionamento da previdência brasileira é a previdência privada complementar, sendo um benefício opcional, que proporciona ao trabalhador um seguro previdenciário adicional, conforme sua necessidade e vontade. É uma aposentadoria contratada para garantir uma renda extra ao trabalhador ou a seu beneficiário. Os valores dos benefícios são aplicados pela entidade gestora, com base em cálculos atuariais. Além da aposentadoria programada, é possível incluir nos benefícios proteção de riscos de morte, invalidez para o trabalhador estendido aos beneficiários.

3.1 Sistema de repartição

A característica desse tipo sistema é que o Governo transfere as contribuições coletadas no tempo t para os aposentados no mesmo período de tempo.

No modelo de repartição, é possível verificar sua viabilidade e quais seriam as variáveis impactantes numa possível reforma, tendo em vista a saúde financeira da previdência. Dentre as relações mais importantes o comportamento da fração I/A

(inativo/ativos), no qual é apontado como principal problema dos déficits deste sistema.

Segue notação para análise:

D = despesa com benefícios;

B = benefício médio aposentado;

I = número de trabalhadores inativos;

A = número de trabalhadores ativos;

S = remuneração média do trabalhador ativo;

C = alíquota média de contribuição;

R = receita originaria da contribuição previdenciária;

t = taxa de crescimento do número de trabalhadores ativos;

x = número total de anos de fruição necessários para obter a aposentadoria;

L = número de anos de trabalho necessários para obter a aposentadoria;

m = número de anos após a vigência do ano L.

Sendo D = BI R = cAS (0 < c < 1)

$$\frac{D}{R} = \left(\frac{1}{c}\right)\left(\frac{B}{S}\right)\left(\frac{I}{A}\right)$$

(1)

onde: (1 / c) é necessariamente maior do que um, dado que (0 < c <1).

Existem inúmeras variáveis impactantes neste tipo de modelo previdenciário e quais suas reações a principal fração I/A. O falado déficit previdenciário, tanto no Brasil quanto no Rio Grande do Sul, é impactado diretamente por questões sociais, políticas e econômicas, as quais podemos estabelecer as relações a seguir juntamente com o fenômeno ocorrente:

- Desemprego: com o desemprego há dificuldade de contribuição dos ativos aumentando a razão inativo/ativo (I/A). Quanto maior o índice de desemprego, menor o denominador da fração e consequentemente maior será I/A. Isto prejudica o autofinanciamento dos sistemas previdenciários do modelo de repartição.

- Mercado Informal: no mercado informal não há contribuição para a previdência, porém os mesmos possuem o direito de aposentadoria por idade, prejudicando as contas do sistema e aumentando a fração I/A.

Uma das causas do aumento da informalidade ocorrida é o elevado custo das empresas de contratarem um funcionário, sendo preferível deixar de assinar a carteira de trabalhador com o objetivo de economizar os impostos.

Uma das formas de solucionar este problema seria desonerar a folha de salário das empresas, que recolhem 20% sobre o total da folha dos salários não importando o teto. Por exemplo, um funcionário que recebe o dobro do teto, contribuirá sobre o teto enquanto que a empresa contribuirá sobre o total do salário, o dobro do teto. Poderia esta contribuição ser substituída por outra, desvinculado do funcionário, por exemplo, sobre o faturamento da empresa (aumentando a alíquota do COFINS), estimulando assim a contratação de novos funcionários.

- Expectativa de vida da população: fator importante de relevância no cálculo do tempo de contribuição necessário para obtenção da aposentadoria é a expectativa de vida da população. Logo, se este aumentar, o tempo necessário de contribuição precisa ser revisto. Quanto mais tempo o indivíduo vive depois da aposentadoria, maio o número de anos de contribuição necessário para a viabilidade do sistema, mantendo a taxa de contribuição constante, o que não significa dizer que um aumento na expectativa de vida inviabiliza um sistema de repartição.
- Fraude: em relação ao termo fraude, abrange o número de indivíduos que se beneficiam com o sistema de maneira ilegal, isto é, parte da contribuição que chega nos cofres da previdência é desviada ilegalmente. Este fato faz com que o número de inativos aumente indevidamente sem que estas pessoas de fato existam. Sendo (B) o volume necessário de benefícios para a manutenção do sistema e (b) o percentual fraudado em cima desse montante ($0 < b < 1$), quanto mais próximo de 1 maior será o percentual fraudado, fato que prejudica a fração (I/A), já que um percentual significativo do numerador não deveria estar recebendo nenhum tipo de benefício. A fraude é explicada, mas não justificada, ela complexidade do problema dentro do contexto, com problemas políticos, econômicos e social.
- Sonegação: parte das contribuições que não chegam às contas da previdência. Esta variável diminui o volume potencial das contribuições dos ativos, assim

sendo, diminui o volume esperado de contribuições. Este fato diminui o denominador da fração, isto é, aumenta a fração (I/A). Sendo © o volume total de contribuições dos trabalhadores da ativa e © o percentual sonegado, (0<c<1), isto é, quanto mais próximo de 0 menor será o percentual sonegado. No Brasil, o valor de C pode chegar a 50% do que poderia ser, especula-se que isto ocorre devido a falhas no sistema arrecadador além de problemas estruturais da economia e da sociedade.

- Aposentadoria do setor rural por idade: Os requisitos para conquistar a aposentadoria rural por idade (computando apenas tempo rural) são o exercício das atividades de trabalhador rural ou pescador de forma individual ou com auxílio da família por 15 anos de forma comprovada e a idade mínima, sendo para o homem 60 anos e mulher 55 anos de idade. Uma solução seria de sair da conta estes benefícios pagos ao setor rural sem contribuição para uma conta e assistência social, já que não possuem contrapartida.
- Pensões: ao falecer, o segundo titular, seu cônjuge, continua a receber até o fim de sua vida os benefícios obtidos pelo titular. Isto faz com que a sobrevida aumente consideravelmente, pois no cálculo da média de sobrevida não tem como incluir a média de sobrevida do cônjuge. Há, ainda, no caso dos militares, a pensão vitalícia para as filhas solteiras (não casadas oficialmente) e para os filhos até completarem 21 anos de idade.
- Aposentadoria por tempo de contribuição: o objetivo da previdência social seria amparar o trabalhador que perdeu sua capacidade de trabalho. No caso da aposentadoria por tempo de contribuição, a pessoa ainda não perdeu sua capacidade de trabalho, sendo que em muitos dos casos continuam a trabalhar.
- Aposentadorias especiais: o efeito deste tipo de benefício é semelhante ao da aposentadoria por tempo de contribuição. Há aposentadoria com anos menores de contribuição dependendo da classe e do risco da função. No caso dos professores do ensino médio e infantil que contribuem 5 anos a menos que os outros trabalhadores não há uma argumentação lógica para tal decisão. A carga de jornada não é superior ao de nenhum outro trabalhador, o trabalho não exige esforço físico, não está exposto a agentes químicos, entre outros. O que se deve fazer neste caso é remunerar melhor estes profissionais, porém sem incentivar a sua saída precoce do mercado de trabalho.

- Grande número de empresas privatizadas: afetando a previdência do setor público, o Governo, principalmente a partir da década de 90, privatizou várias empresas de diversos setores fazendo com que não se gerasse novos ativos para financiarem os inativos já existentes. Todos os trabalhadores da década de 70 que iniciaram a industrialização no Brasil através dos servidores públicos estão agora inativos, sendo que seus postos não existem em quantidade semelhante. Para o sistema de repartição este é um problema gravíssimo, pois gera-se uma massa de inativos sem a contrapartida do número de ativos não tendo quem financiar, senão o próprio Governo, os inativos criados por ele.
- Renúncia contributiva: há renúncia legal de contribuição por entidades filantrópicas, clubes de futebol, segurado especial (trabalhadora rural autônomo) e empregador rural (pessoa física ou jurídica).

3.2 Sistema de Capitalização

Num sistema capitalizado com contas individuais, os trabalhadores depositam suas contribuições, durante o período de trabalho, numa poupança com rendimento a longo prazo e no momento da própria aposentadoria terá o direito de usufruir do valor que foi poupado durante sua vida laboral.

A previdência complementar aberta se divide em três tipos de planos – VGBL, PGBL e Tradicional – e é administrada por Bancos e Seguradoras, sendo entidades com fins lucrativos. Esta modalidade de previdência é fiscalizada pela Susep (Superintendência de Seguros Privados) do Ministério da Fazenda.

A previdência complementar fechada é dividida em Planos Patrocinados – Fundos de Pensão – e Planos Associativos, instituído por Associações, Sindicatos, Cooperativas sem fins lucrativos, sendo fiscalizadas pela Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar do Ministério da Previdência.

A segurança dos planos associativos começa com a legislação brasileira, através da Lei complementar 109 de 2001 – Art 31, com regras como “§ 3º Os responsáveis pela gestão dos recursos de que trata o inciso I do parágrafo anterior deverão manter segregados e totalmente isolados o seu patrimônio dos patrimônios do instituidor e da entidade fechada. ” Além da lei complementar, a Resolução 3792 de 24 de setembro de 2009 dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos

garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar.

Considera-se este tipo de previdência um investimento com data programada de recolhimento, tendo rendimentos por vezes igualitários, se comparado a outros produtos de investimento em renda fixa variável ou a caderneta de poupança brasileira, porém de menor liquidez. Devido a incentivos fiscais, no qual normalmente aplica-se tabelas regressivas ou progressivas de imposto de renda, o fomento da previdência privada complementar ganha força se comparado com a poupança, isenta de imposto de renda para pessoa física e com liquidez imediata.

Para análise de viabilidade deste modelo, seguem as importantes variáveis:

Notação:

a = somatório das alíquotas das contribuições previdenciárias dos trabalhadores e das empresas;

i = taxa de juros anual de longo prazo;

j = taxa anual de crescimento do salário do trabalhador ativo;

T = número de anos necessários para obtenção da aposentadoria;

Mt = montante de contribuições até o momento t;

S = saldo do fundo;

B = valor anual do benefício do aposentado.

4. TRABALHOS EMPIRICOS SOBRE PREVIDENCIA SOCIAL E PREVIDÊCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO GRANDE DO SUL

Importantes modelos econômicos foram elaborados e utilizados atualmente para este estudo da previdência. Conforme Rogério Boueri Miranda (1997, na Formulação de Diamond (1965), os agentes não se importam, sob nenhum aspecto, com as gerações futuras, o que terá consequências diretas sobre a acumulação de capital e sobre a eficiência dinâmica. O modelo de Robert Barro (1974), no qual a preocupação dos indivíduos com a geração futura estabelece uma cadeia de elos intergeracionais que os leva a agir como se tivessem vida infinita. Nesse ponto, será introduzida a discussão acerca da *equivalência ricardiana*, que se deriva do modelo. A formulação de Martins (1995), na qual a preocupação dos indivíduos com as gerações futuras é expressa pela valorização das heranças deixadas. Nesse caso, as proposições de neutralidade das políticas de governo não mais se verificam, não obstante a ligação dos agentes com o futuro.

A análise da previdência social pede esclarecer que, seguindo Kertzman (2011), o conceito de seguridade social é definido na própria Constituição Federal de 1988, por meio do art. 194, como sendo o ramo do direito formado por um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar o direito à previdência social, saúde – através do Sistema Único de Saúde (SUS), e à assistência social, sendo que estes últimos são prestados à sociedade independentemente de contribuição.

Para Garcia (2010), as características do sistema previdenciário brasileiro e as alterações do perfil da população, e com a redução da cobertura do sistema previdenciário social por diversas consequências, o sistema brasileiro de previdência social tem apresentado graves problemas, gerando dificuldades em garantir o pagamento das pensões aqueles indivíduos que contribuíram e atendem as condições mínimas de aposentadoria. Essas informações geram grande insegurança nos indivíduos aumentando a possibilidade da alteração das regras vigentes.

De acordo com Araujo (2006), para a manutenção de um sistema de proteção social, a Carta Magna vigente estabeleceu um modelo misto de financiamento, prescrevendo no seu art. 195 que a seguridade social será suportada por toda a sociedade, com recursos provenientes tanto do orçamento fiscal das pessoas políticas como por meio de imposições de contribuições sociais. Logo, o custeio direto

da seguridade social deve ser feito com o produto da cobrança das empresas, dos trabalhadores, sobre a receita de concursos de prognósticos e a importação de bens e serviços (EC nº 42/03), ficando o custeio indireto por conta das dotações orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, reservando ainda à União a competência residual para a regulamentação de novas fontes de custeio.

Apesar das mudanças na legislação e no modelo previdenciário, existem ainda alguns outros fatores para que ocorra o déficit da previdência social, seguindo os estudos de Souza (2011), o tratamento diferenciado às mulheres, a garantia do benefício de um salário mínimo para trabalhadores rurais, sem a correspondente contrapartida de contribuição e a concessão de privilégios a algumas categorias profissionais – professores, por exemplo – representam claro desequilíbrio ao regime de repartição puro. O equilíbrio atuarial do sistema é afetado, à medida que benefícios especiais são dados a grupos específicos. Não há conjuntura favorável que corrija essas distorções nos alicerces e fundamentos do regime.

Encarando o cenário atual da previdência social, foram criadas alternativas para os trabalhadores incrementasse sua renda na aposentadoria. Uma das alternativas é a previdência aberta, que além dos benefícios para a população as empresas do mercado de previdência complementar desempenham uma significativa função econômica, de amplos reflexos na sociedade como um todo.

Segundo Garcia (2010), os ativos das entidades de previdência complementar constituem-se num dos mais expressivos mecanismos de formação de poupança interna com seus patrimônios significativos.

Outra a alternativa é adquirir um plano de previdência fechada que está se tornando necessário pelos trabalhadores. Dentro dessas expectativas, de acordo com Nascimento (2012, p 8) o Conselho de Gestão de Previdência Complementar (CGPC), do Ministério da Previdência Social, normatizou os planos previdenciários em três modalidades: Benefício Definido (BD), Contribuição Definida (CD) e Contribuição Variável (CV). E no estudo de plano de previdência fechada associativa, o modelo de contribuição é o CD, no qual Nascimento (2012 p 8), o participante, ao invés de determinar o valor da aposentadoria, determina os aportes ao plano. O benefício futuro, assim, dependerá do período de contribuição e do valor das contribuições, além, claro, do rendimento conquistado pela aplicação dos recursos. Nos planos CD, cada participante tem sua conta. Quanto ao recebimento das aposentadorias, são

várias as formas existentes. Pode ser por um prazo determinado em anos, ou até por um período indefinido, já que há opção de receber um valor fixo em reais ou um percentual do saldo formado. Nesse caso, o pagamento termina quando o saldo do participante se encerra.

Um dos grandes pontos de estudo e importante para o entendimento e aplicação de novas reformas é entender o papel da previdência em relação ao social, transferência de renda, combate à pobreza e melhorias de condições e qualidade de vida, no qual indivíduos com diferentes rendas possam usufruir dos mesmos direitos.

Marques e Pierdona (2017) analisaram a proteção concedida pela previdência social a incapacidade laboral. Como já mencionado, a previdência social é dirigida aos trabalhadores e seus dependentes e tem por objetivo garantir recursos nas situações em que o trabalhador está incapacitado, efetiva ou presumidamente, para o exercício de suas atividades laborais. A previdência tem por objetivo garantir recursos nas situações em que eles não poderão ser obtidos pelos próprios trabalhadores, em razão de incapacidade laboral real ou presumida e diferente das outras duas áreas da seguridade social, a proteção previdenciária exige a contraprestação direta dos segurados. Portanto, a previdência tem natureza profissional/contributiva, agindo de maneira protecionista à incapacidade laboral.

Em contrapartida, mudanças na sociedade devem ser observadas para que sejam feitas alterações que realmente atendam a todos indivíduos, como é o caso de aumento da expectativa de vida e mudanças demográficas. Yamano (2014), realizou um estudo para verificar quais os ganhos e perdas de sistemas previdenciários diferentes no Brasil, comparando a estrutura demográfica atual com a que vai prevalecer em 2060. Comparou as taxas de impostos sobre folha de pagamento necessárias para equilibrar as contas do sistema previdenciário, o nível de produto e o nível agregado de utilidade, além do nível de utilidade de diferentes classes de indivíduos. O modelo usado neste trabalho e um modelo usual de gerações sobrepostas, com adição de heterogeneidade intrageneracional dos agentes, com renda diferente devido a dotações iniciais e choques idiossincráticos de renda. As simulações mostram que o envelhecimento populacional tem efeitos bem intensos sobre diversas variáveis econômicas, quando foram comparadas as estruturas etárias de 2010 e 2060. Os gastos com a previdência em relação ao PIB, caso as especificações atuais do regime de benefício definido sejam mantidas, podem subir

quase 20 pp, sendo que a alíquota de imposto sobre trabalho que equilibra o orçamento previdenciário em 2060 tem de superar 70%.

Ribeiro e Fígoli (2015) realizaram um estudo sobre as escolhas dos indivíduos em relação a utilização do fator previdenciário e a escolha ótima do período para aposentadoria. Na Constituição de 1988, segundo este estudo, ao mudar algumas regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para promover melhorias sociais, acabou acelerando a falência do sistema, já que os gastos da Previdência aumentaram sem que houvesse contrapartida suficiente no lado das receitas. O estudo analisou se o aumento do benefício dado pelo prêmio embutido no fator previdenciário representa de fato um incentivo ao segurado para adiar a aposentadoria; Para analisar se o aumento oferecido pelo sistema é atuarialmente justo e se pode vir a ter efeito na decisão dos trabalhadores de se aposentar, será feita uma comparação entre o percentual de acréscimo (CP) recebido por aposentar-se mais tarde e o crédito ótimo, calculado com base na taxa de juros real da economia, Concluiu-se que a introdução do fator previdenciário na fórmula de cálculo do salário-de-benefício foi, sem dúvida, um grande avanço para o sistema previdenciário brasileiro. Com ele, o sistema tornou-se mais justo atuarialmente, pagando mais a quem contribuiu mais e menos a quem contribuiu menos.

Ainda no caso de tipos de previdência no Brasil, um caso que está em análise é a seguridade estadual do Rio Grande do Sul. Antonello (2016) realizou uma análise empírica sobre o déficit da previdência estadual do Rio Grande do Sul, IPE, no qual abrange os servidores públicos estaduais, através de um método de explanação da teoria atuarial, decisões políticas e legislação do direito previdenciário estadual. Entre os fatores importantes a se considerar na análise, Gustavo citou o desvio do excedente de arrecadação dos contribuintes ao IPE ao longo do tempo, ocasionando assim um déficit desnecessário, levando em conta a alta despesa com a seguridade social da saúde, considerando o IPE Saúde juntamente com a questão da aposentadoria. Concluiu que as recentes alterações do sistema previdenciário do estado, não permitem resposta satisfatória quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais.

Um estudo importante sobre a Previdência no RS é o realizado por Santos e Calazans (2002). Os autores expuseram o expressivo crescimento das despesas com inativos no RS, no período entre os anos 90 e o início dos anos 2000, ainda antes da Emenda Constitucional n.º 41/2003. O aumento do peso relativo da folha com inativos

e pensões é citado pelos autores como uma das principais causas da então deterioração dos números da Previdência do Estado. Segundo os autores, “[...] os gastos com inativos e pensionistas cresceram entre 1994 e 2000, saltando de R$ 1,62 bilhão para R$ 2,20 bilhões. Em termos reais, os gastos com inativos aumentaram 35,5% nesse período, ao passo que, para os ativos, o aumento foi de apenas 1,8%” (Santos; Calazans, 2002, p. 3). No ano de 2000, inativos e pensionistas representavam 33,2% da RCL do Estado (Santos; Calazans, 2002).

Outro trabalho é o desenvolvido por Santos (2014), em que o autor questiona, de maneira direta, a situação atual das finanças públicas gaúchas através da pergunta “o Rio Grande tem saída?”. Para tentar responder à pergunta, examina diversos pontos, dentre os quais merece destaque “[...] o problema previdenciário, o maior de todos” (Santos, 2014, p. 197). O autor conclui que a maioria das modificações necessárias nas regras previdenciárias envolvem alterações no texto da Constituição Federal, exigindo, portanto, um trabalho conjunto dos governadores de estados de convencimento do Congresso Nacional. Adicionalmente, expõe oito importantes sugestões para melhoria da Previdência no Estado (Santos, 2014).

5. ANÁLISE ECONÔMICA E SOCIAL DO IPERGS

Para que possamos analisar alguns pontos importantes sobre as causas do déficit previdenciário do estado do Rio Grande do Sul, identificamos quais as origens da receita e despesa do IPERGS, conforme previstos em lei.

Em relação às receitas, o artigo 42 da Lei n.º 7.672/92 define que as receitas do Instituto serão constituídas pelas seguintes fontes:

> a) contribuição mensal do segurado, sob a denominação de contribuição, equivalente a 9% (nove por cento) do salário de contribuição, a ser descontada compulsoriamente na folha de pagamento, não podendo ser inferior à correspondente ao padrão inicial do Quadro Geral dos Funcionários Públicos Civis do Estado, destinada ao custeio dos benefícios e serviços;
> b) contribuição do Estado e de suas autarquias, equivalente a 3,5% (três vírgula cinco por cento) do salário de contribuição, destinada ao custeio das despesas de assistência médica; 7
> c) contribuição do Estado e de suas autarquias, com a denominação de Quota de Previdência, em quantia a ser calculada anualmente pelo órgão atuarial do Instituto e comunicada ao órgão do Estado incumbido da programação orçamentária, o qual providenciará a inclusão, nos Orçamentos do Estado e de suas autarquias, da dotação destinada à cobertura de despesas administrativas;
> d) contribuição em razão de convênios;
> e) contribuições suplementares, complementares ou extraordinárias que vierem a ser instituídas;
> f) rendas resultantes da aplicação de reservas; g) doações, legados e quaisquer outras rendas destinadas ao Instituto; h) reversão de quaisquer quantias em virtude da prescrição; i) juros de mora, multas e correção monetária;
> j) emolumentos, taxas, contribuições, percentagens e outras quantias devidas em consequência da prestação de serviços, na forma do regulamento;
> l) prestação dos mutuários do Instituto;
> m) produto de inversão em propriedades imobiliárias em geral;
> n) receita das operações previstas no art.20, alínea B, item II.;
> o) contribuição mensal dos pensionistas, correspondente a dois por cento da quota de pensão ou do auxílio-reclusão, para reajustamento das pensões e participação na assistência médica;
> p) taxas específicas sobre serviços para custeio do auxílio-reclusão, na forma do regulamento;

q) receitas eventuais. (RIO GRANDE DO SUL, 1992)

Em relação às despesas, segundo o art. 20 da Lei n.º 7.672/82, o IPERGS prestará aos segurados, dependentes e pensionistas os benefícios e serviços citados a seguir.

a) Benefícios
ao segurado:
- auxílio natalidade.
aos dependentes:
- pensão por morte;
- pecúlio post-mortem;
- pecúlio facultativo;
- auxílio reclusão;
- pensão suplementar.
b) Serviços Aos segurados e pensionistas:
- assistência financeira;
- assistência habitacional.
Aos segurados, dependentes e pensionistas:
- financiamentos assistenciais;
- assistência médica;
- assistência médica suplementar. (RIO GRANDE DO SUL, 1982)

5.1 Regras do cálculo da aposentadoria dos servidores

Conforme informações colhidas no SIMPREV (Simulador da Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul) “a depender da data de ingresso no serviço público, o servidor poderá estar enquadrado em uma das seguintes regras previdenciárias:”

- Regra da integralidade e paridade: garante a totalidade da última remuneração do servidor em atividade no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e reajustes na mesma data e proporção dos reajustes dos servidores ativos. Nela estão enquadrados os servidores que ingressaram no serviço público até o dia 31/12/2003.
- Regra da medias das 80% maiores remunerações: considera a média aritmética simples das 80% maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve

vinculado, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. Nela estão enquadrados os servidores que ingressaram no serviço público no período compreendido entre 01/01/2004 e 18/08/2016.

- Regime de Previdência Complementar (RPC): Regime Previdenciário instituído pela Lei Complementar Estadual nº 14.750/2015, no qual se aplica o teto do RGPS (INSS) ao valor das aposentadorias e das pensões a serem concedidas pelo IPERGS (RPPS/RS). As contribuições previdenciárias ao IPERGS descontadas dos servidores abrangidos pelo RPC e as respectivas contribuições mensais do estado incidirão até o valor correspondente ao teto do RGPS (INSS). No RPC, estão enquadrados os servidores civis efetivos do Executivo, Assembleia, Judiciário, Ministério Púbico, Tribunal de Contas e Defensoria Púbica que ingressaram no serviço púbico a partir do dia 19/08/2016, ou ainda, os servidores que embora tenham ingressado antes daquela data exerçam a opção de migração de Regime.

5.2 Evolução do déficit

A evolução do déficit e notório e certa ao analisarmos os dados do Gráfico 1, que pode ser explicada por vários fatores que serão estudados a seguir.

Uma análise importante é sobre o comportamento, em relação as fraudes. Após auditoria do TCE-RS no IPE Saúde no ano de 2014, foram analisadas possíveis fraudes que agravam ainda mais o déficit do IPERGS. Neste caso, o TCE identificou indícios de irregularidades como falhas no controle de procedimentos médicos, com consultas para pacientes já falecidos e procedimentos homologados sem o uso da senha pessoal do servidor ou dependente, além do registro de mais de 200 consultas por noite por médico.

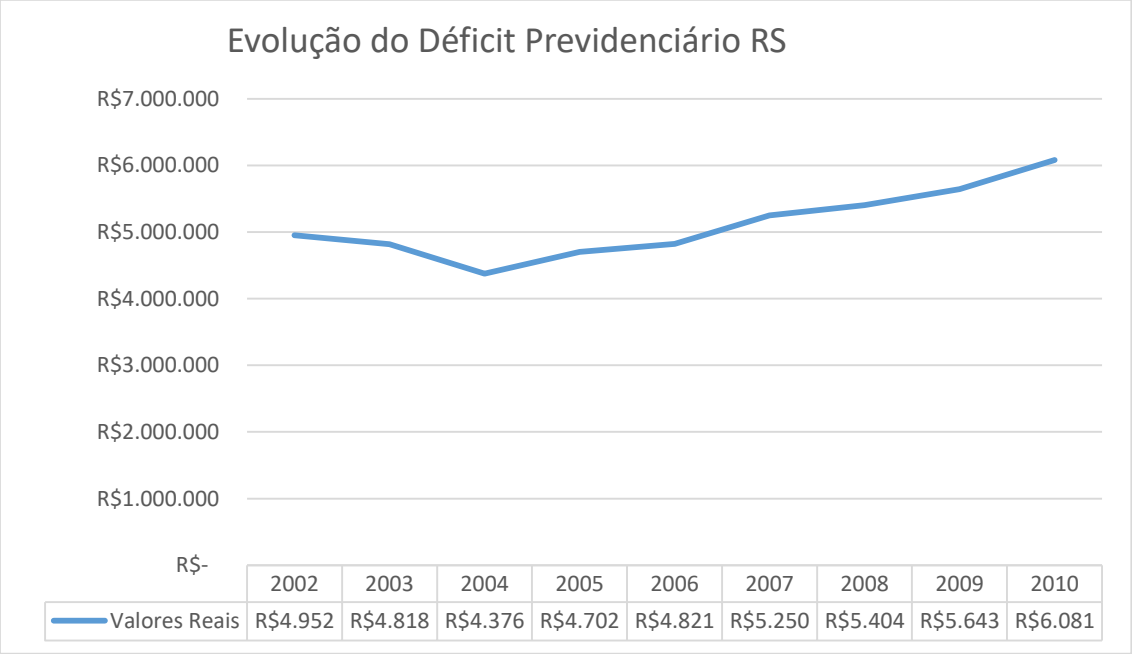
Outra fraude em relação ao IPE Saúde é o caso ocorrido nas cidades de Soledade, Ibirapuitã e Palmeira das Missões, investigado pelo Ministério Público e Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) Núcleo Saúde. No ano de 2016 o IPE repassou aos Ministério Público quase 18 mil exames laboratoriais fraudados que foram pagos pelo Instituto, com um valor estimado cerca de R$ 3 milhões. Até 2016 não era necessário apresentar o cartão magnético do segurado para realização desses exames, a senha pessoal era suficiente para

autorização e os funcionários do laboratório gravavam a senha e utilizavam para fraudar as autorizações.

Ainda sobre o IPE Saúde, O relatório elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) revela a situação crítica do Instituto de Previdência do Estado: desde 2011, o IPE Saúde aumentou suas despesas em 104%, ao passo que as receitas subiram apenas 40%. Além disso, deixou de recolher R$ 3,4 bilhões de dívidas de devedores, dos quais R$ 2,9 bilhões deveriam vir do Tesouro do Estado. Se continuar nesse ritmo, o déficit acumulado nos próximos dez anos ficará entre R$ 3,1 bilhões e R$ 4,7 bilhões, impossibilitando o plano de seguir servindo seus 1,16 milhão de associados.

Em relação ao IPE Prev, uma situação que contribui para o déficit é o pagamento de pensão a mulheres solteiras, as quais muitas mudam de estado civil, não informam ao IPERGS e continuam recebendo, além das quais não mudam o estado civil para continuar a receber o benefício. No ano de 2015 se iniciou uma investigação no IPERGS, após denúncias, já que pode chegar a R$ 2.5 milhões/mês o custo destas pensões indevidas.

Gráfico 1 – Evolução do Déficit Previdenciário RS



Fonte: SEFAZ-RS (2010)

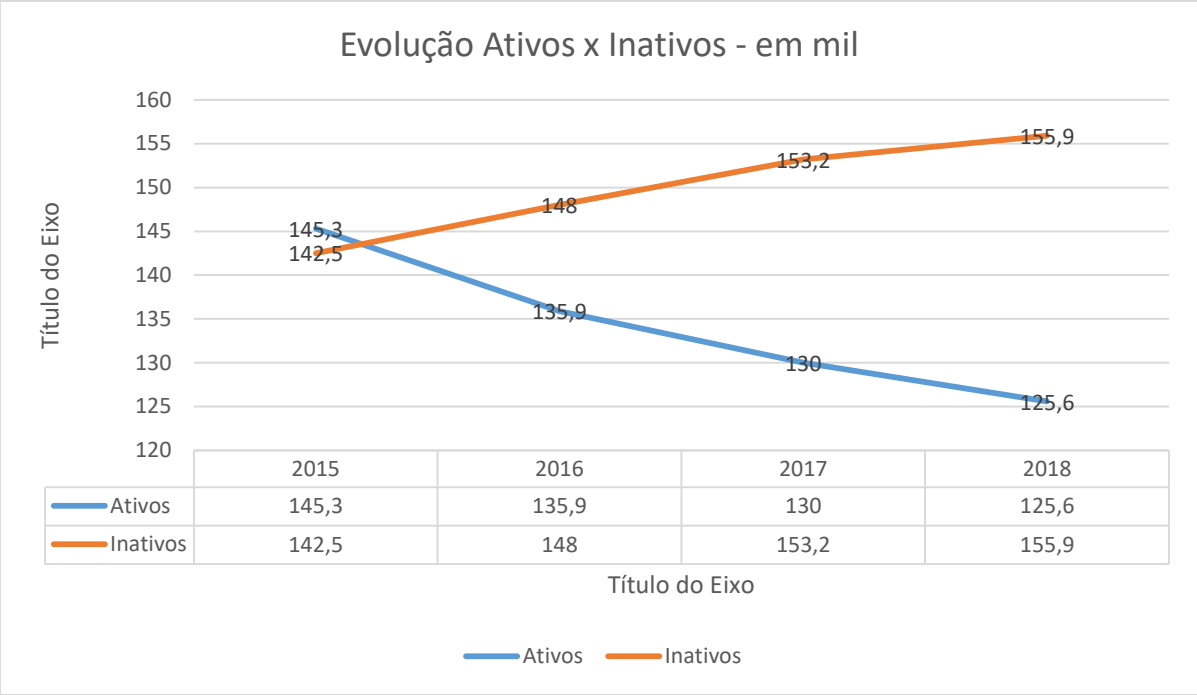
5.3 Evolução Ativos x Inativos

Considerando o sistema previdenciária do modelo de repartição, atual adotado pelo Brasil, a relação da fração I/A dos servidores é a mais importante que impacta no déficit nas contas da previdência estadual. O modelo prevê que os servidores ativos A, com a contribuição no tempo hoje, são os responsáveis pela receita para o pagamento das aposentadorias e todos os benefícios pagos pelo IPERGS para os servidores inativos I. Neste caso, quanto maior o número de servidores ativos em relação aos inativos, menor será a receita em comparação a despesa com a previdência.

Os dados relacionados dos anos de 2015 a 2018 já confirmam que a relação é inversamente proporcional à necessária para cobertura de todas as despesas, sendo que o número de servidores inativos aumentou 9%, totalizando em 2018 um total de 155,9 mil servidores. Já em relação aos servidores ativos, o número caiu, considerando os mesmos anos, cerca de 14%, totalizando num total de 125,6 mil servidores em 2018.

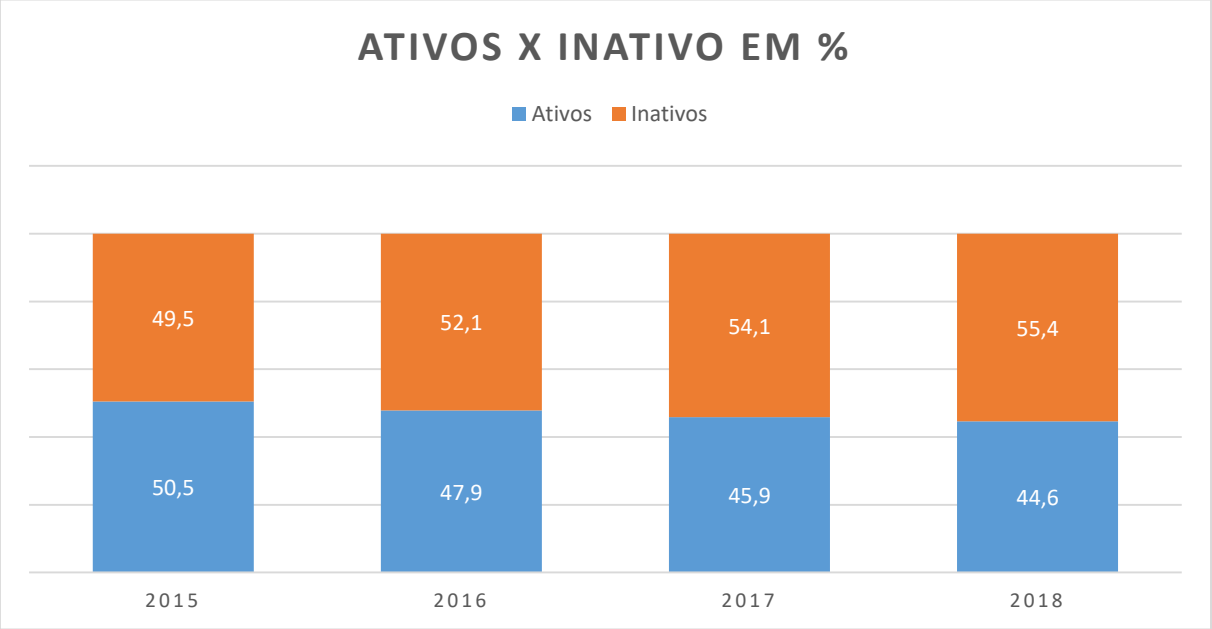
Os gráficos 2 e 3 demonstram que ao passar dos anos, há uma tendência positiva no aumento dos servidores públicos aposentados. Em relação a esta decisão, um importante dado é que o aumento de servidores aposentados se dá devida a incerteza do atual cenário econômico financeiro do IPERGS.

Gráfico 2 – Evolução Ativos x Inativos – em mil



Fonte: SEFAZ-RS (2018)

Gráfico 3 – Ativos x Inativos em %

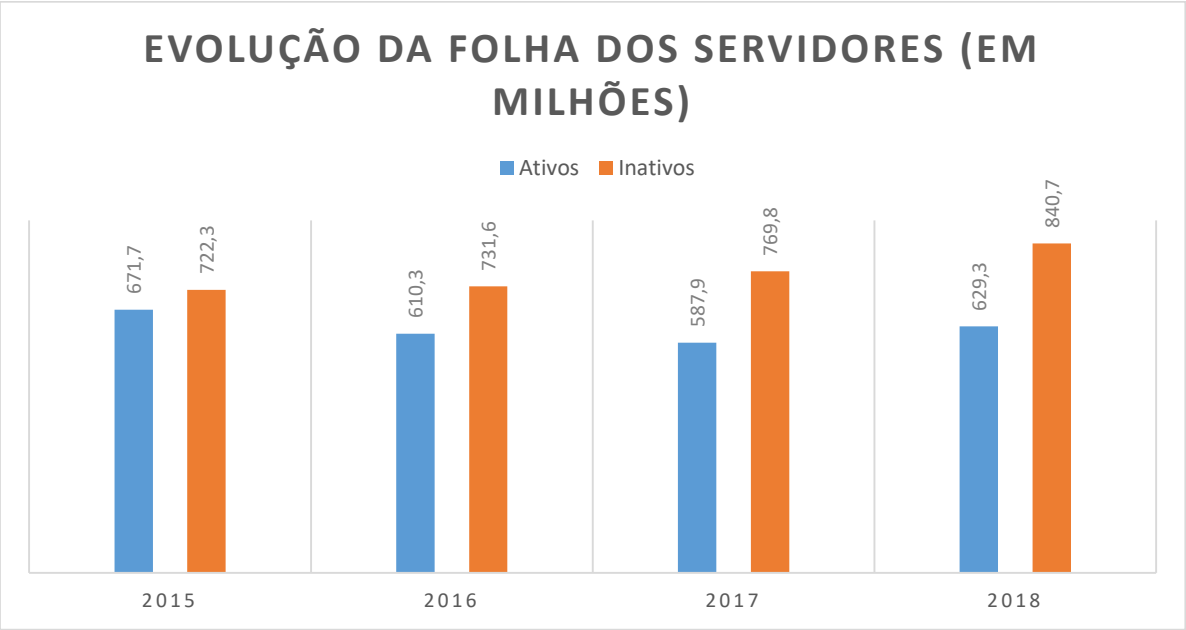


Fonte: SEFAZ-RS (2018)

5.4 Evolução da folha de pagamento dos servidores

O aumento significativo da diferença entre servidores ativos e inativos, a fração mais importante para o equilíbrio nas contas, reflete diretamente nas despesas com a previdência. Em comparação com 2015, houve um aumento de 16% na folha dos servidores inativos, em contrapartida houve uma diminuição de 6% na folha dos servidores ativos, conforme gráfico 4.

Gráfico 4 – Evolução da folha dos servidores (em milhões)



Fonte: SEFAZ-RS (2018)

Outra questão que pode justificar este crescimento da folha dos inativos desproporcional ao declínio da folha dos servidores ativos é a possibilidade de inchaço do quadro de servidores do Estado em comparação a sua real necessidade e capacidade. Conforme dados do MEC, em 2007, por exemplo, cerca de 51% dos servidores estaduais em educação tinham mais de 41 anos, o que pode ter acontecido um excesso na contratação. Tendo esse excesso no passado e com o enfreamento de novos concursos no presente, mais servidores estão se tornando inativos do que servidores ativos, contribuindo para o déficit.

5.5 Receitas e Despesas com RPPS do Rio Grande do Sul

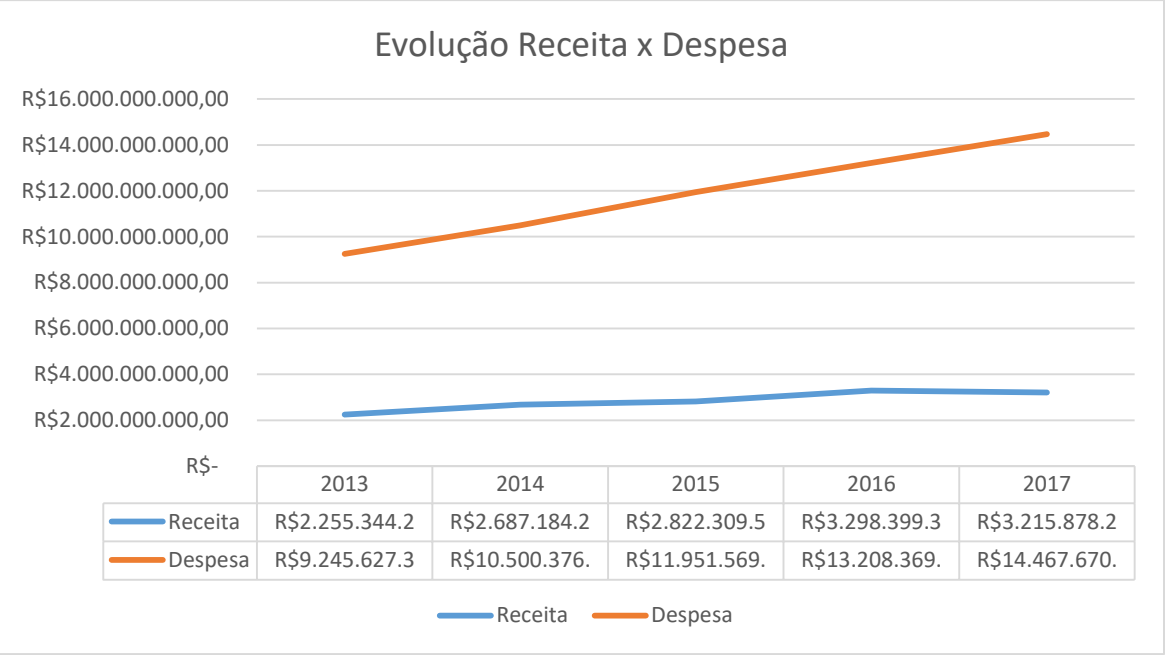
Os dados das Receitas e Despesas com RPPS do RS estão disponíveis no Tesouro Nacional, porém a disposição dos mesmos muda de acordo com o período, dificultando uma análise maior da série temporal. Um dos pontos importantes de

discussão em relação a receita recorrente dos servidores públicos para o sistema previdenciário é a alíquota de contribuição. Ela quem determinará a arrecadação para o RPPS do RS e tem por objetivo suprir as despesas com previdência. Atualmente, a alíquota do servidor é de 14%, porém teve um período no Estado em que a alíquota era uma das menores entre as federações, o que pode ter contribuído com a grande diferença entre as receitas e despesas da previdência.

Em relação as despesas, além do benefício de aposentadoria, os gastos com o IPE-Saúde são financiados pela arrecadação dos servidores, porém há uma política de dependentes que usufruem dos mesmos benefícios, sem alteração de contribuição do servidor. Este é outro ponto que, devido ao déficit em ascensão, dificulta o equilíbrio das contas previdenciárias. As regras de dependentes sãos as seguintes, conforme Artigo 15 da Lei Complementar nº 15.145, de 05 de abril de 2018:

> Podem ser inscritos como dependentes e sob responsabilidade do segurado: I - filho solteiro, desde que: a) menor de 18 (dezoito) anos e não emancipado; b) sob condição de invalidez, quando devidamente habilitado pelo segurado, curador ou representante legal, em vida, nessa condição; c) estudante de ensino regular, até o implemento dos 24 (vinte e quatro) anos de idade; II - o cônjuge, ressalvado quando este detiver vínculo na condição de segurado, nos termos do disposto no art. 14 desta Lei Complementar; III - o companheiro, independentemente da identidade ou oposição de sexo, que mantenha união estável, caracterizada pela convivência pública, contínua e duradoura, estabelecida com o objetivo de constituir família, nos termos do § 3º do art. 226 da Constituição Federal, ressalvado quando este detiver vínculo na condição de segurado, nos termos do art. 14 desta Lei Complementar; IV - o ex-cônjuge ou ex-convivente que perceba pensão alimentícia, fixada em processo judicial ou escritura pública, ressalvado quando este detiver vínculo na condição de segurado, nos termos do art. 14 desta Lei Complementar; V - o enteado solteiro, nas mesmas condições fixadas no inciso I do “caput” deste artigo; VI - o tutelado e o menor sob guarda, nas mesmas condições fixadas no inciso I do “caput” deste artigo, desde que comprovada, na forma definida em resolução, dependência econômica do segurado. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

Gráfico 5 – Evolução Receita x Despesa



	2013	2014	2015	2016	2017
Receita	R$2.255.344.2	R$2.687.184.2	R$2.822.309.5	R$3.298.399.3	R$3.215.878.2
Despesa	R$9.245.627.3	R$10.500.376.	R$11.951.569.	R$13.208.369.	R$14.467.670.

Fonte: Tesouro Nacional (2018)

Tabela 3 - Contas consideradas

Despesas
3.1.90.01.00.00 - Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
3.1.90.03.00.00 - Pensões do RPPS e do Militar
3.1.90.05.00.00 - Outros Benefícios Previdenciários do servidor ou do militar

Receitas
1.2.1.0.29.00.00 - Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público
1.2.1.0.29.07.00 - Contribuição do Servidor Ativo Civil para o Regime Próprio
1.2.1.0.29.08.00 - Contribuição de Servidor Ativo Militar
1.2.1.0.29.09.00 - Contribuições do Servidor Inativo Civil para o Regime Próprio
1.2.1.0.29.10.00 - Contribuições de Servidor Inativo Militar
1.2.1.0.29.11.00 - Contribuições de Pensionista Civil para o Regime Próprio
1.2.1.0.29.12.00 - Contribuições de Pensionista Militar

Fonte: Tesouro Nacional

5.6 Perfil Demográfico Gaúcho

O Brasil é um país com dimensões continentais, com grandes diferenças entre as regiões, tanto sociais, culturais, geográficas e demográficas. Historicamente, as regiões Sul e Sudeste são reconhecidas como um maior desenvolvimento econômico, maior qualidade de vida, tendo maior acesso a saúde e educação. Com essas características de desenvolvimento, espera-se uma maior expectativa de vida, o que impacta diretamente nas despesas com previdência, já que há um prolongamento da expectativa da sobrevida após a aposentadoria.

Sendo as regras de tempo de contribuição e idade para aposentadoria dos servidores regidas pela Constituição Federal, o que pode impactar num maior comprometimento com a previdência é a estrutura etária e longevidade dos servidores do estado. Não havendo dados demográficos sobre os servidores, a análise será realizada tendo como base a população em geral, o que reflete no grupo dos servidores públicos.

Analisando a Tabela 1, podemos constatar que nos anos 2010 a 2017 houve um crescimento da população economicamente ativa dos 15 aos 59 anos no valor de 2%, enquanto na faixa etária de 60 anos ou mais o aumento foi de 30%. Este é um dado que comprova que o aumento da população em idade de aposentadoria, influencia na sobrevida dos servidores públicos inativos aposentados.

Tabela 4 – Perfil Demográfico do Estado do Rio Grande do Sul

	Perfil Demográfico do Estado do Rio Grande do Sul				
		0-14 anos	15-59 anos	60 anos ou mais	Total
2010	Total	2.333.411	7.101.619	1.479.765	10.914.795
	Homens	1.191.447	3.489.958	636.139	5.317.544
	Mulheres	1.141.964	3.611.661	843.626	5.597.251
2011	Total	2.287.624	7.138.792	1.536.901	10.963.317
	Homens	1.168.803	3.509.294	662.084	5.340.181
	Mulheres	1.118.821	3.629.498	874.817	5.623.136
2012	Total	2.245.550	7.172.435	1.596.463	11.014.448
	Homens	1.147.905	3.527.211	689.110	5.364.226
	Mulheres	1.097.645	3.645.224	907.353	5.650.222
2013	Total	2.206.872	7.201.361	1.658.294	11.066.527
	Homens	1.128.601	3.543.090	717.134	5.388.825
	Mulheres	1.078.271	3.658.271	941.160	5.677.702
2014	Total	2.173.737	7.223.791	1.722.289	11.119.817
	Homens	1.112.015	3.555.995	746.100	5.414.110
	Mulheres	1.061.722	3.667.796	976.189	5.705.707
2015	Total	2.148.852	7.238.615	1.788.310	11.175.777
	Homens	1.099.549	3.565.335	775.938	5.440.822
	Mulheres	1.049.303	3.673.280	1.012.372	5.734.955
2016	Total	2.123.805	7.249.934	1.856.208	11.229.947
	Homens	1.086.804	3.573.284	806.585	5.466.673
	Mulheres	1.037.001	3.676.650	1.049.623	5.763.274
2017	Total	2.106.970	7.247.472	1.925.751	11.280.193
	Homens	1.078.251	3.574.364	837.952	5.490.567
	Mulheres	1.028.719	3.673.108	1.087.799	5.789.626

Fonte: IBGE

Ao analisarmos a expectativa de vida da população do Estado, conforme Tabela 2, podemos concluir que este aumento da população idosa reflete no aumento da longevidade. Do ano de 1980 até 2017, houve um aumento na expectativa de vida de 14%, referindo-se a ambos os sexos, e espera-se um aumento até 2030, comparando a 2017, na casa de 3%. Certamente a variação irá impactar nas despesas com a aposentadoria e pensões dos servidores públicos.

Tabela 5 – Expectativa de vida ao nascer (em anos)

Expectativa de vida ao nascer (em anos)			
	Ano		
	1980	2017	2030
Homens	64,80	73,78	76,29
Mulheres	71,02	80,92	83,06

Fonte: IBGE

Legenda

Então, podemos supor que o perfil etário dos servidores públicos é um reflexo da população gaúcha em geral, tendendo assim a uma parcela maior de servidores aposentados e com o aumento da expectativa de vida, até mesmo por maiores investimentos em saúde e educação, caso já citado, contribuindo para a insuficiência de recursos da previdência comparando à receita.

5.7 Previdência complementar

O Governo Sartori adotou uma medida para enfrentar a crise financeira do estado e conter o déficit do IPERGS, que foi a implementação da previdência complementar aos servidores público, aliando assim os termos gerais do modelo constitucional já implantado em outros estados.

O novo servidor seguirá contribuindo com 14% da sua remuneração até o valor máximo do regime geral de previdência social (RGPS), atualmente fixado em R$ 5.645,80. O Tesouro do Estado deve arcar com o mesmo aporte para o regime público dos servidores vinculados ao Fundoprev, criado pela lei 13.758/2011, e caso tenha interesse em receber além do teto terá que fazer uma contribuição mensal a RS-Prev (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul), que foi criada para gerir o novo modelo de previdência complementar. No caso de adesão do servidor, o Estado também contribuirá em seu favor para a Previdência Complementar, com o mesmo valor da contribuição feita pelo servidor (1 x 1). A opção pode ser de 4,5% a 7,5%.

No Rio Grande do Sul, a previdência complementar foi aprovada somente em 2015 pela Assembleia Legislativa, o que pode ter contribuído ainda mais para o

prolongamento do déficit. Após a mudança da previdência da União, outros estados já tinham aprovado a implantação do novo sistema, visando, também, o retorno da saúde financeira da previdência dos seus servidores públicos estaduais.

Conforme a Assessoria de Comunicação do IPERGS, “O FUNDOPREV é um fundo financeiro de capitalização, para onde são direcionadas as contribuições previdenciárias e patronais dos servidores que ingressaram no fundo a partir de 18 de julho de 2011”, com o objetivo de juntar recursos para a cobertura dos benefícios previdenciários futuros dos servidores.

Em relação ao Fundoprev, é como afirmam Andrei, Zuanazzi e Santos:

> O problema com o Fundoprev é que ele não é um sistema de previdência complementar. O benefício que será pago aos servidores é uma média de suas remunerações e a diferença entre o valor existente no fundo e o valor a ser desembolsado para o pagamento deste compromisso é suportado por recursos do tesouro, de modo que o resultado final pouco difere do sistema anteriormente existente, apenas devendo ser o déficit menor por conta da existência de reservas e de rendimentos de capital. (ANDREI, ZUANAZZI e SANTOS, 2014, p. 23

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre previdência, tanto no âmbito nacional quanto no estadual, envolve toda a sociedade. O atual sistema brasileiro previdenciário de repartição, como já foi estudado no capítulo 2, é um pacto de gerações e transferência direta de renda, o que afeta a todos os indivíduos no caso de alguma reforma ou mudança mais drástica. Além disso, toda alteração de regra gera prejuízos políticos aos governos ou oposição, já que dificilmente haverá um plano que não deixará onerosa uma parte da sociedade em contrapartida para benefício de outra, diminuindo a popularidade e causando protestos contra e a favor de tal reforma.

Em relação a previdência social nacional, estamos na eminência do retorno da discussão sobre uma grande reforma da previdência no novo governo federal de 2019, reflexo da tentativa de aprovação do Governo Temer (2018), não bem-sucedida devido em votação no parlamento. Independente da visão partidária, política.

Em relação ao nosso sistema nacional, Oliveira:

> Um aspecto positivo, ainda em vigor no sistema de seguridade social brasileiro, é o fato desse atuar como redistribuidor de renda, e de aliviar os índices de pobreza do país. Isso é possível através do programa de renda mínima e da alíquota de contribuição diferenciada no INSS, além de aposentadorias especiais e benefícios para quem não pode contribuir proporcionalmente. (OLIVEIRA, 2000)

Devido a pulverização dos dados da previdência do estado, onde não há condensação dos mesmos em uma única plataforma oficial, ou até mesmo, não tendo trabalhos empíricos suficientes que deem embasamento, o presente estudo se utilizou de séries temporais diferentes para realizar a análise das possibilidades do déficit. Sendo assim, este trabalho, tem também como objetivo, reunir os dados para futuras pesquisas.

Em relação ao principal objeto de estudo deste trabalho, o déficit nas contas do IPERGS, a questão é complexa, não sendo possível determinar uma causa única para explicar o porquê do Estado do Rio Grande do Sul estar na posição dos mais comprometidos fiscalmente em relação a previdência dos seus servidores públicos, em comparação aos outros estados do Brasil, como aponta a Tabela 6.

Tabela 6 - Demonstrativo da situação previdenciária dos estados brasileiros - Ano 2014 (R$ mil)

Ordem	Estado	Despesa Previdenciária	Contribuição Servidores	Insuficiência de recursos em relação a RCL	% Contribuição / Despesa
1	RS	10.649.320	1.343.592	30,70%	12,60%
2	MG	13.977.894	1.820.991	25,20%	13,00%
3	RJ	13.160.316	1.751.667	24,00%	13,30%
4	RN	2.175.323	349.731	22,50%	16,10%
5	SC	4.164.643	589.485	19,30%	14,20%

Fonte: Santos (2015)

A cerca da análise econômica e social do IPERGS, conforme capitulo 5, para que possamos encontrar uma solução para o déficit previdenciário, alguns pontos importantes foram investigados, com base em dados do SEFAZ, MEC, IBGE e de alguns trabalhos empíricos.

Entremeado ao capítulo e aos pontos investigados, as reformas aqui citadas no Governo Satori foram realizadas com o objetivo de equilíbrio das contas estaduais, no qual o déficit previdenciário está afetando negativamente. A dissociação entre a Previdência e Saúde dentro do IPERGS em duas autarquias distintas, IPE-Prev e IPE-Saúde foi realizada com o intuito de melhor gestão financeira das despesas e receitas, podendo determinar quais seriam as mudanças necessárias para retorno da viabilidade do Instituto como um só.

A relação de servidores ativos e inativos é possivelmente a fração mais importante para entendermos o déficit, mas não é viável e nem jurisprudente cortar aposentadorias ou, até mesmo, inibir a contratação de novos servidores, para chegar

a um equilíbrio. O governo deve se atentar a real necessidade e realizar deslocamentos verticais de servidores, caso possível não interferir no andamento do trabalho e não ter mão-de-obra ociosa.

Ainda no capitulo 5, foi discursado sobre algumas fraudes existentes, e isso é uma causa da falta de fiscalização. Deve-se realizar auditorias mais efetivas e que tenham resultados eficazes, contribuindo ao encontro do equilíbrio das contas, já que nestes casos há uma grande fuga de dinheiro, aumentando as despesas desnecessariamente.

As mudanças realizadas pelo último governo foram importantes e terão resultados no futuro. Independentemente da opinião pública, o importante é que a reforma aconteça de maneira que se tenha um sistema previdenciário socialmente justo e economicamente viável.

7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público – Comentários à Emenda Constitucional n° 41/03**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005, p. 22.

ANDREIS, Thiago Felker. **Previdência estadual: o Fundoprev como solução? Indicadores econômicos FEE**. v. 41, n. 4., Porto Alegre, 2014. 2014ª.

ANTONELLO, Gustavo Borsa. **Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul: equilíbrio financeiro e atuarial**. Tese do Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2016.

Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1793.

ARAUJO, Francisco Carlos da Silva. **Seguridade Social**. Disponível em < https://jus.com.br/artigos/9311/seguridade-social>. 2006.

BARRO, Robert. **"Are Government Bonds Net Wealth ?"**, Journal of Political Economy, 82, Nov.-Dec. 1974.

BARROS, Clauber Santos. **O déficit da Previdência, desvio de recursos e os impactos sociais no processo de gestão dos fundos da seguridade social.** Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11761&revista_caderno=20>.

BERBEL, Fabio Lopes Vilela. Teoria Geral da Previdência Social. 1ª ed. Ed Quartir Latin. 2005.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista**. Manual de direito previdenciário.** 8. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 35-36.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Curso elementar de direito previdenciário**, p. 38-43.

Declaração dos Direitos do homem e do cidadão. 1793. Disponível em http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html

Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**, p.36.

FREITAS, Eduardo Palermo de Figueiredo. **Análise da viabilidade dos sistemas de previdência social no Brasil.** 2003.

GARCIA, Enner Sebastião. **Análise Evolutiva do Mercado de Previdência Complementar Aberta Brasileiro entre 2000 e 2010.** Brasília, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Dezembro, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 11. edição, revista e atualizada. Niterói, RJ: Impetus, 2008. p. 4.

KERTZMAN, Ivan. **A desoneração da folha de pagamento.** Salvador, março de 2012.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz**. A proteção concedida pela previdência social brasileira à incapacidade laboral.** Cadernos de Dereito Actual Nº 5 (2017), pp. 209-218 ·ISSN 2340-860X.

MARTINS, M.A.C. **Interests, Prices and the Barsky and Summers' Resolution of the Gibson Paradox under the Gold Standart System**; Revista Brasileira de Economia, v.48, n.l, p.3-28, 1994.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma Previdenciária**. 2ª ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2006.

MIRANDA, Rogerio Boueri. **Três modelos teóricos para a previdência social**. 1997. Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:livro:1997;000184495" >Três modelos teóricos para a previdência social.

NASCIMENTO, Jan. **Aplicação do Modelo de Distribuição de Perdas Agregadas para Mensuração de Risco Operacional de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).** Brasília, 2010.

OLIVEIRA, Cassius Rocha de. **Crise da Seguridade Social: mito ou realidade?** Tese do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Paraíba. 2000.

RIBEIRO, P. D.; FIGOLI, M. G. B**. Análise econômica e social da introdução do fator previdenciário na nova regra de cálculo dos benefícios da previdência social brasileira.** 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei Complementar nº 189/2011, de 26 de maio de 2011. Diário Oficial da Assembleia Legislativa [do Estado do Rio Grande do Sul], Porto Alegre, 27 maio 2011b.** Disponível em: <http://www.cpers15nucleo.com.br/LEGISLA%C7%C3 O/PLC-189-2011%20 %20Previd%EAncia.pdf>.

RIO GRANDE DO SUL. **Justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 303/2015**. 2015b.

SANTOS, Darcy F. C. dos. **Estados brasileiros em 15 anos da lei de responsabilidade fiscal** (republicado). Julho de 2015.

Simulador da Previdência RS. Disponível em http://www.simprev.rs.gov.br/. Acesso em 04 de novembro de 2018.

SARMENTO, O; RAMALHO, R. **Sobre a necessidade de Reforma de Previdência.** João Pessoa, 1999.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil: desestruturação no trabalho e condições para sua universalização.** São Paulo. Cortez Editora. 2012.

SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos. Comentários às Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03.** Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº 47/05. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOUZA, Maria Ester Alcantara de. **Déficit previdenciário: fato ou mito?** Cognitio Juris, João Pessoal, Ano I, Número 3, dezembro 2011. <Disponível em http://www.cognitiojuris.com.br/artigos/03/05.html>.

TONI, Jackson de. **Economia do Setor Público**. Maio 2009.

TUDO o que você quer saber sobre Previdência Social. Disponível em: http://www.previdenciasocial.gov.br/docs/sobre_previdencia.pdf. 2002.

YAMANO, Rafael Diniz. **Bem estar e regras de previdência em um modelo de gerações sobrepostas com agentes heterogêneos.** Tese Mestrado profissional em Economia - Insper Instituto de Ensino e Pesquisa. 2014.