



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

POLÍTICA ECONÔMICA E FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CRÍTICA À VISÃO CONSERVADORA

Fernando Junqueira Neves

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo Fagnani.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Fernando Junqueira Neves** em 28/03/2011 e orientado pelo **Prof. Dr. Eduardo Fagnani**.*

CPG, 28/03/2011


Campinas, 2011

Dissertação de Mestrado

Aluno: FERNANDO JUNQUEIRA NEVES

**“Política Econômica e Financiamento da Previdência Social no
Brasil: crítica à visão conservadora”**

Defendida em 28 / 03 / 2011

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. PEDRO LUIZ BARROS SILVA
IE / UNICAMP



Profa. Dra. DENISE LOBATO GENTIL
UFRJ

AGRADECIMENTOS

Diversas pessoas contribuíram para a elaboração deste trabalho.

Primeiramente, um agradecimento especial ao prof. Eduardo Fagnani, que sempre me apoiou não só na elaboração deste trabalho, como também em outros projetos acadêmicos e profissionais.

Ao Professor Pedro Luiz e ao Prof. Braga agradeço as importantes sugestões feitas a esta dissertação durante a banca de qualificação.

Agradeço também aos Professores Marcio Percival, Pedro Luiz e Eduardo Fagnani pela oportunidade de participar de outros projetos que muito contribuíram com minha formação.

Aos meus colegas de mestrado e pesquisa com quem tive a oportunidade de conviver, discutir e aprender. Um agradecimento especial ao Rodrigo Coelho, Regina Hirata, Leandro Horie, Cesar Andaku e Fernando Meloni.

Aos meus colegas de DIEESE e CNTSS.

A toda a minha família, em especial a Maira, Rex, Nina, Marina, Ivan e vovó Wanda.

À minha mãe - talvez a pessoa mais entusiasmada com essa minha aventura acadêmica- e ao Jota, por todo o apoio e incentivo que me deram nestes anos.

Por fim, um agradecimento muito especial a Camila, minha esposa, pelo carinho e compreensão, sempre ao meu lado em todos esses momentos.

RESUMO

Os setores conservadores jamais aceitaram o notável pacto social estabelecido pela Constituição de 1988. Resistem, desde então, a aceitar o que reza a Constituição da República, sobretudo nas conquistas no campo da Seguridade Social, da qual a Previdência Social é parte integrante. O presente estudo tem como objetivo geral apresentar um contraponto à visão conservadora e refutar a tese de que o sistema previdenciário brasileiro é excessivamente oneroso para o Estado e que, em um futuro breve, será o responsável pela ingovernabilidade fiscal no país. O capítulo 1 trata das principais conquistas da Carta de 1988 e do importante papel da Seguridade Social na proteção social e na distribuição da renda – fato, esse, totalmente ignorado pelos adeptos da visão conservadora. O capítulo 2 procura desenvolver o argumento de que a natureza da questão do financiamento da Previdência Social é preponderantemente exógena, isto é, está mais relacionada ao estreitamento das fontes de financiamento do sistema, consequência das opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas baseadas em baixo crescimento econômico, que desorganizaram o mercado de trabalho e estreitaram as bases de financiamento da Previdência. O capítulo 3 ressalta que a trajetória de crescimento das despesas previdenciárias ocorridas nos anos 1990 e, parcialmente, na década seguinte foi atípica e que esse ritmo de crescimento não prosseguirá nas próximas décadas, como pregam os setores conservadores, o que levaria o País à catástrofe fiscal em futuro próximo. O capítulo 4 procura demonstrar como a difundida tese da falência da previdência social brasileira, devido ao seu suposto —déficit explosivo||, não se sustenta à luz da Constituição Federal. Uma análise das contas da previdência social de acordo com os preceitos definidos em 1988 mostra como o mito do déficit na previdência social se desfaz e novas possibilidades de financiamento da previdência se abrem.

ABSTRACT

The conservative sectors have never come to terms with the remarkable social pact that was established with the Constitution of 1988. They have since resisted to accept what the Constitution of the Republic has established, especially when it comes to accomplishments in the welfare realm, which encompasses the area social security. In general terms, this study aims at presenting a counter-argument to the conservative view, and contesting the thesis that states that the Brazilian social security system is excessively burdensome to the State, and may, in the near future, become responsible for the country's fiscal ungovernableness. The first chapter deals with the main achievements of the 1988 Magna Carta, and with the important role played by the social security system in terms of social protection and income distribution – which has been completely ignored by those following the conservative point of view. The second chapter aims at developing the argument that the nature of the issue of finance is mostly exogenous, i.e., it is more closely related to the narrowing of the social security system's financing sources – a consequence of the macro-economic choices made in the last decades, with a basis on the low economic growth experienced – that disorganized the labor force and narrowed the social security financing bases. The third chapter highlights that the growth course of pension expenses which occurred in the 1990's and in part of the following decade was atypical, and that this growth rhythm will not proceed in the next decades – as the conservative sectors support -, which would lead the country to a fiscal catastrophe in the near future. The fourth chapter demonstrates that the widespread thesis of the Brazilian social security failure, due to its assumed “explosive deficit”, is not supported under the light of the Federal Constitution. An analysis of the social security accounts as per guidelines defined in 1988 shows how the myth of the deficit comes apart, and new financing possibilities come to light for the social security system.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 - PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONQUISTAS E IMPACTOS NA PROTEÇÃO SOCIAL	09
CAPÍTULO 2 - POLÍTICA ECONÔMICA E RECEITAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.	23
2.1 Estagnação, Mercado de Trabalho e Previdência Social	27
2.2. Política Econômica e Limites ao Gasto Social.....	45
2.3 Esqueceram o Denominador: Cenários econômicos e Relação Despesa/PIB	54
CAPÍTULO 3 - AS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA: CARÁTER ATÍPICO DAS DÉCADAS DE 1990.....	63
3.1 – Incorporação de novos direitos: Previdência Rural e LOAS	67
3.2- A Reforma já Foi Feita: EC 20/1998.....	71
3.3 – “Corrida às Aposentadorias” urbanas	79
3.4 – Terceirização do Auxílio Doença	81
3.5 – Valorização do Salário Mínimo.....	82
3.6 – A “Catástrofe” Demográfica	84
CAPÍTULO 4 - O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA E O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	89
4.1 Déficit da previdência fiscal: o mito criado pela visão fiscalista	91
4.2 Orçamento da Seguridade Social	94
4.3 Contabilidade - Mudanças Contábeis na Previdência Social.....	101
4.4 Clientela Urbana e Rural.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129

TABELAS E GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Quantidade de benefícios em Manutenção/Ativos – 1980 a 2007	15
Gráfico 1.2: Benefícios Gerenciados pelo INSS (rurais, urbanos e assistenciais) – 2000/2009 ..	16
Tabela 1.1: Impactos Diretos e Indiretos dos Benefícios Gerenciados pelo INSS - 2009.....	17
Gráfico 1.3: Percentual de pessoas com menos de ½ salário mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil por idade, considerando e não considerando a renda previdenciária (2008)	18
Gráfico 1.4: Taxa de Cobertura da População Idosa na América Latina do início do século XXI (Beneficiários / População 65 anos ou mais, em %)	19
Gráfico 1.5: Cobertura dos Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria ou pensão (1992-2005) - Brasil Rural.....	21
Tabela 1.2: Seguridade e Renda Domiciliar Urbana (1991; 2000; 2003)	22
Tabela 1.3: Seguridade Social e Renda Domiciliar Rural (1991; 2002-2005)	22
Gráfico 2.1: Média de Crescimento Econômico por décadas - 1970/2010.....	28
Gráfico 2.2: Média de Crescimento Econômico por Governo - 1995/2010	29
Gráfico 2.3: Evolução do PIB per capita – 1980/2009	30
Tabela 2.1: Taxa de crescimento da renda per capita em países selecionados.....	31
Gráfico 2.4: Taxa de Desemprego – RMSD (%)	33
Gráfico 2.5: Empregados com carteira e seu percentual em relação à PEA (1988-2008)	36
Tabela 2.2: Contribuição e Cobertura Previdenciária por Posição na Ocupação – 1988; 1998; 2007.....	37
Gráfico 2.6: Rendimento médio mensal real das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas com remuneração de trabalho. Brasil – 1981/2005.	40
Gráfico 2.7: Rendimento médio real – assalariados – trabalho principal – RMSD	41
Gráfico 2.8: Brasil – evolução da participação do rendimento do trabalho na renda nacional e do grau de desigualdade em anos selecionados (em %)	43
Gráfico 2.9: Saldo de empregos e crescimento (%) do PIB - Brasil (2000-2009)	45
Gráfico 2.10: Taxa Selic (meta) – Posição em 31/12	46

Gráfico 2.11: Dívida Líquida Total do Setor Público (1991-2009)	47
Gráfico 2.12: Gasto Social Federal, outras despesas não financeiras e despesa financeira do governo federal em % do PIB (1995-2005)	51
Gráfico 2.13: Gasto Social Federal, outras despesas não financeiras e despesa financeira na despesa efetiva do governo federal (1995-2005)	52
Tabela 2.3: Taxa de Crescimento Médio Anual do PIB - Países Selecionados 1980 - 2008.....	55
Gráfico 2.14: PIB Real e PIB simulado após crescimento anual médio de 5% ao ano (1981/2009)	56
Gráfico 2.15: Despesa com benefícios previdenciários (INSS Rural e Urbano) em relação ao PIB (%) 1981/2009	58
Gráfico 2.16: Despesa com Benefícios INSS (INSS Rural e Urbano, BPC/Loas e RMV) em relação ao PIB (%) - 1981/2009	59
Gráfico 2.17: Despesa com Benefícios Assistenciais em relação ao PIB (%) PIB efetivo e diferentes cenários - 1981/2009	60
Gráfico 3.1: Desp. Total com Benefícios INSS (%PIB) 1983-2009	64
Gráfico 3.2: Benefícios rurais concedidos - Aposentadoria por idade (1980-2008)	68
Gráfico 3.3: Percentual de segurados especiais na PEA -1981/2007	69
Gráfico 3.4: Benefícios emitidos pelo BPC (1996-2009)	70
Gráfico 3.5: Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição Homens	75
Gráfico 3.6: Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição Mulheres.....	75
Gráfico 3.7: Benefícios urbanos concedidos - Aposentadoria por tempo de contribuição (1980-2008)	80
Gráfico 3.8: Número de Benefícios de Auxílio-Doença Concedidos.....	81
Gráfico 3.9: Salário Mínimo Real – 1986 a 2010.....	84
Tabela 4.1: Financiamento das Transferências de Renda da Seguridade na União Européia	96
Tabela 4.2: Orçamento da Seguridade Social - 2000 a 2006	97
Tabela 4.3: Orçamento da Seguridade Social - 2007 e 2008	99
Tabela 4.4: Desvinculação das Receitas da União e a Seguridade Social 2005 - 2008.....	100

Tabela 4.5: Estimativa das Renúncias Previdenciárias (2004-2010).....	103
Tabela 4.6: Balanço da Previdência Social - 2007	104
Tabela 4.7: Fluxo de Caixa INSS - Acumulado janeiro a dezembro de 2008	107
Gráfico 4.1: Percentual do COFINS, CSLL e CPMF transferidos para o INSS em relação à arrecadação total do governo – 2002/2009	109
Tabela 4.8: Fluxo de Caixa – Previdência Social (2003-2008)	110
Gráfico 4.2: Resultado previdenciário – 1994/2008	111
Gráfico 4.3: Arrecadação Líquida x Despesa com Benefícios Previdenciários – Clientela Urbana – 1997/2008.....	113
Gráfico 4.4: Necessidade de Financiamento do RGPS Urbana (em % PIB) – 1997/2008	114
Gráfico 4.5: Arrecadação Líquida x Despesa com Benefícios Previdenciários – Clientela Rural - 1997/2008	115
Gráfico 4.6: Despesa com Benefícios Assistenciais em relação ao PIB. 1980-2008	116

INTRODUÇÃO

Os setores conservadores jamais aceitaram o notável pacto social estabelecido pela Constituição de 1988. Resistem, desde então, a aceitar o que reza a Constituição da República, sobretudo nas conquistas no campo da Seguridade Social, da qual a Previdência Social é parte integrante.

A justificativa para as tentativas de fazer retroceder os avanços de 1988 foi dada pelo então Presidente da República, José Sarney, que sentenciou que com os novos direitos da Seguridade Social o “país seria ingovernável”. Desde então, nos últimos 22 anos, o mote da ingovernabilidade vem sendo reprisado por especialistas conservadores que defendem as forças do mercado e buscam, a qualquer preço, fazer retroceder aqueles avanços¹.

Desde então, uma enxurrada de monótonos mitos, projeções e revelações apocalípticas ocupam as análises desses especialistas. Procuram alarmar a sociedade. Comportam-se como profetas do caos. Cavaleiros do apocalipse fiscal. Profetizam que o suposto “déficit” da previdência é “explosivo” e levará o país à “catástrofe”. Sem a reforma da previdência o país será ingovernável. A única novidade da conjuntura atual é que, além das profecias sobre a hecatombe fiscal, também evocam centúrias sobre a catástrofe demográfica.

A explicação para esta crença provavelmente está na campanha quase que diária de descrédito contra a previdência social. Todos os meses a população brasileira recebe a notícia (via grande imprensa) de um suposto crescimento do déficit da previdência e de sua insustentabilidade financeira.

Como se fosse verdade absoluta, a falência da previdência social já foi decretada. Dessa maneira, a reforma da previdência tornou-se um objetivo incansavelmente perseguido pelos vários governos durante os últimos quinze anos. Mesmo após várias alterações na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional que rege a matéria, a reforma da previdência permanece sendo tratada como uma questão inacabada e urgente para que não se chegue a uma situação de descontrole definitivo sobre as finanças públicas do país (Gentil, 2005).

¹ Ver Veloso (2006); Tafner e Giambiagi (2007); Reis e Camargo (2007); Neri (2004); Lisboa e Siqueira (2004); Giambiagi (2007); Caetano e Rocha (2008).

Contudo, o que sempre esteve por trás da reforma da seguridade é o interesse do setor financeiro (de olho na Previdência Complementar) e a disputa por recursos públicos - a previdência social representa um dos maiores itens de despesa corrente do governo federal. Enxergar por detrás dessa cortina de fumaça talvez esclareça por que a ortodoxia não analisa as contas públicas em seu conjunto, e opte por ignorar a questão das despesas financeiras e o pagamento de juros² - despesas que favorecem a uma minoria privilegiada e consomem parcela expressiva do orçamento público.

Porém, a tese de falência do sistema previdenciário brasileiro, apesar de ser hegemônica, está longe de ser consensual.

Primeiro, porque não nos parece adequado somar as despesas previdenciárias dos servidores públicos com as do regime geral de previdência social (RGPS), que serve aos trabalhadores do setor privado (CLT), e afirmar que a previdência social representa 11% do PIB brasileiro e tem um déficit de quase 90 bilhões reais. Pelas diferenças e especificidades de cada regime, esta diferenciação é a primeira questão que precisa ficar bastante clara.

Qualquer análise mais aprofundada sobre a previdência no Brasil precisa separar os dois regimes e estudá-los de forma diferenciada. Somar as despesas de ambos pode servir apenas quando se quer enfatizar um suposto gasto exagerado com os benefícios previdenciários e assim produzir um número mais impactante para ser divulgado - mesmo que não faça muito sentido³.

Segundo, porque a tese do déficit explosivo na previdência social não se sustenta à luz da Constituição Federal brasileira. A Constituição de 1988 definiu que a previdência social (Regime Geral da Previdência Social - RGPS) deve ser financiada não apenas com recursos da contribuição direta de empregados e empregadores, mas também por toda a sociedade via contribuições sociais.

² Para Giambiagi (2010), as despesas financeiras do governo não devem ser analisadas em conjunto com os gastos correntes do governo porque "(...) ele [pagamento de juros] não é uma escolha do Tesouro: este pode decidir gastar menos no ministério A e mais no B, mas não pode optar por gastar tantos bilhões de reais a menos com juros, para utilizar esses recursos em algum programa, pois simplesmente não é assim que funciona a política monetária".

³ Este estudo tratará apenas da previdência social dos trabalhadores do setor privado, o RGPS. Dessa forma, os regimes próprios de previdência não serão objeto de análise deste trabalho. Daqui em diante, sempre que tratarmos da previdência social brasileira estaremos nos referindo ao Regime Geral de Previdência Social, o RGPS.

Terceiro, neste debate sobre a previdência social, não podemos olhar apenas para a questão contábil, é preciso entender que a previdência cumpre importante papel social no país, promovendo uma distribuição de renda e alavancando recursos para o crescimento da economia nacional.

E quarto, o crescimento econômico - praticamente ausente nas últimas décadas e desconsiderado pelos críticos da previdência - talvez seja o principal elemento para manter a sustentabilidade da previdência social, incluindo novos trabalhadores e aumentando a arrecadação do sistema.

Buscando fazer o contraponto à tese da falência do sistema previdenciário brasileiro, pretende-se neste trabalho mostrar que não existe déficit algum na previdência (basta ler a Constituição Federal para compreender isto) e, mais do que isso, pretende-se demonstrar como o equilíbrio financeiro da previdência está mais atrelado a fatores externos do que internos à previdência. Isto significa que, diante de um regime com regras já bastante rígidas (definidas pelas reformas feitas no final dos anos 1990), fatores exógenos à previdência social, como o crescimento econômico e o bom desempenho do mercado de trabalho, são fundamentais para a sustentabilidade futura do sistema.

O objetivo geral da dissertação é oferecer para a sociedade civil um contraponto à agenda conservadora e refutar a tese de que o sistema previdenciário brasileiro é excessivamente oneroso para o Estado e que, em um futuro breve, será o responsável pela ingovernabilidade fiscal no país.

Esta dissertação também objetiva ressaltar a importância da previdência social como um instrumento chave para a distribuição da renda e promoção do crescimento econômico no Brasil. Ao contrário do que muitos acreditam, a importância da previdência ultrapassa a questão social, existe um elemento econômico neste processo que também precisa ser considerado. Ou seja, ao mesmo tempo que a previdência necessita que a economia e o mercado de trabalho tenham um bom desempenho para a sua sustentabilidade financeira, ela própria (previdência) tem um papel decisivo nesse processo ao transferir renda e dinamizar o mercado interno do país.

Para isso, fornecer dados estatísticos que mostrem como a previdência é sustentável e que reforcem a sua relevância social e econômica foi uma das opções adotadas nesta dissertação. Da mesma forma, apresentar argumentos embasados na Constituição Federal que comprovam a inexistência de déficit algum na previdência também foi a estratégia aqui adotada para desmistificar um discurso de calamidade na previdência muito difundido na sociedade.

Ainda que desacreditada por muitos, a opção adotada nesta dissertação foi seguir os preceitos definidos na Constituição Federal do país e propor um contraponto ao discurso dominante de falência na previdência social brasileira. Apesar da dificuldade e complexidade de tratar este tema, ainda mais quando se busca questionar algo dado como verdade absoluta (pelo menos na grande imprensa), a importância deste trabalho está na tentativa de mostrar como esse debate pode ser visto também de uma outra ótica, a do crescimento econômico.

Em vez de simplesmente reproduzir o discurso da necessidade de reformas restritivas na previdência, é preciso olhar para fatores exógenos à previdência e compreender que uma política econômica que gere empregos formais e crescimento econômico manterá a previdência social brasileira equilibrada.

Dessa forma, chamaremos a atenção para o fato de que a ortodoxia fiscal propõe um debate centrado exclusivamente no corte de despesas correntes e no ajuste fiscal e, a busca desse objetivo, basicamente pela supressão de direitos sociais. Da mesma forma que não mencionam a importância do crescimento econômico na redução da relação dívida/PIB, não o fazem quando projetam as relações gasto corrente/PIB, gasto social/PIB, gasto previdenciário/PIB. Focam apenas no numerador (despesa) e ignoram o denominador (PIB). Logo, diante de um desequilíbrio financeiro, existe o remédio de cortar despesas; mas também existe a alternativa de elevar as receitas. Portanto, uma agenda alternativa para o debate deve, necessariamente, mudar o foco das despesas para as receitas. Sem crescimento econômico, no futuro não apenas a Seguridade Social tornar-se-á inviável, mas o próprio país. (Fagnani, *Carta Social*)

Esperamos, assim, cumprir o papel que cabe à universidade numa sociedade democrática: contribuir para o debate; explicitar as divergências; refutar determinadas teses equivocadas e hegemônicas com base num pensamento crítico alternativo. O debate de ideias é salutar e, nesse

caso, extremamente oportuno, por suas implicações sobre os rumos da proteção social brasileira e da própria democracia.

Com esse objetivo, esta dissertação subdivide-se em quatro capítulos:

1. no Capítulo 1 destacamos as principais conquistas da Carta de 1988 e o extraordinário papel da Seguridade Social na proteção social e na distribuição da renda – fato, esse, totalmente ignorado pelos adeptos da visão conservadora.
2. no Capítulo 2 procuramos rebater o argumento dos conservadores de que os problemas financeiros da Previdência Social decorrem exclusivamente de fatores endógenos ao próprio sistema. Em síntese, argumenta-se que o desequilíbrio financeiro seria consequência exclusiva do crescimento dos gastos com benefícios, reflexos da suposta “generosidade” do atual plano de benefícios. Aqui nos detivemos para apresentar um contraponto a esse diagnóstico. Trabalhamos com o argumento de que a natureza da questão do financiamento da Previdência Social é preponderantemente exógena. Está relacionada ao estreitamento das fontes de financiamento do sistema, consequência das opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas baseadas em baixo crescimento econômico, que desorganizaram o mercado de trabalho e estreitaram as suas bases de financiamento da Previdência. Buscando reforçar a importância desse argumento, apresentamos ainda, no segundo capítulo desta dissertação, algumas simulações que mostram que, mantida a trajetória de despesas da previdência social e imaginando que a economia brasileira tivesse crescido de fato desde 1980 - 5% ao ano, por exemplo - a relação gasto previdenciário/PIB seria praticamente a metade do percentual verificado em 2009 (3,5% em lugar de 7,5%).
3. No Capítulo 3, argumentamos que o crescimento das despesas previdenciárias ocorridas nos anos 1990 e, parcialmente, na década seguinte foram absolutamente atípicas. E que esse ritmo de crescimento não prosseguirá nas próximas décadas, como pregam os setores conservadores, o que levaria o País à catástrofe fiscal em futuro próximo. Com viés exclusivamente fiscalista dirigem suas críticas à expansão das despesas. O principal argumento reza que desde 1990 a relação despesas da previdência /PIB cresceu (de 4,5% para 7,5%). E, mais importante, esse ritmo prosseguirá nas

próximas décadas e essa continuidade “implodirá” as contas públicas e levará o país à “ingovernabilidade”. Com isso só haveria uma saída: promover uma nova reforma da previdência social. O objetivo deste capítulo é demonstrar a falácia desse argumento e, para isso, apresentamos um conjunto de justificativas, sintetizadas a seguir e desenvolvidas ao longo desse capítulo:

- em primeiro lugar, porque consideramos que a década de 1990 é absolutamente atípica. Representa uma etapa única em que os novos direitos (Urbanos e Rurais) passaram a ter vigência.
- em segundo lugar, em função do espectro das reformas, houve uma notável “corrida às aposentadorias” urbanas.
- em terceiro lugar, no final dos anos 1990, a Assistência Médica da Previdência Social foi terceirizada, o que acarretou uma “explosão” do número de benefícios concedidos com enorme impacto financeiro. Felizmente, essa falha gerencial foi corrigida em meados da década de 2000, refreando o número de benefícios concedidos.
- Em quarto lugar, a situação ocorrida na década de 1990 (e também na de 2000) não se repetirá, uma vez que esse período foi marcado por forte recuperação do valor real do salário mínimo. Isso, obviamente, teve impacto nas despesas da Previdência, na medida em que mais de 2/3 dos benefícios (piso) são atrelados ao salário mínimo. Todavia, esse ímpeto de valorização não deverá ser repetido, em virtude de acordo firmado entre governo, trabalhadores e empregadores por uma política de valorização gradual do salário mínimo, respaldada no comportamento do PIB em anos anteriores e no aumento real de acordo com a inflação.
- Em quinto lugar, e mais importante, esse comportamento atípico da década de 1990 não vai se repetir em função da Emenda Constitucional 20/1998, que promoveu uma profunda reforma da Previdência Social, desconstruindo parte das conquistas de 1988 e tornando as regras de

acessibilidade brasileiras semelhantes às praticadas por países desenvolvidos. Os reflexos da EC 20/98 são sentidos já a partir de 1999 com a redução das aposentadorias em geral e das aposentadorias por tempo de contribuição, em particular.

- Finalmente, em sexto lugar, a ortodoxia econômica procura justificar uma nova rodada de reformas, em função do envelhecimento da população. Argumentamos que a “bomba demográfica” é tese discutível. A transição demográfica pode ser “ônus” e pode ser “bônus”. Entre 2000 e 2050 a população de idosos aumentará (de 5,5% para 15,3% da população total). Mas, a população de até 14 anos cairá (de 29,8% para 19,3%). Logo, a pressão por gastos com idosos será contrabalançada pelo menor gasto com os jovens. Mais importante: o percentual de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos) aumentará e abrirá uma “janela de oportunidade demográfica”. As opções macroeconômicas poderão (ou não) criar condições para a incorporação desse contingente, que contribuirá para o financiamento do setor.

4. Por último, no Capítulo 4 pretendemos demonstrar como a difundida tese da falência da previdência social brasileira, devido ao seu suposto “déficit explosivo”, não se sustenta à luz da Constituição Federal. As análises críticas da ortodoxia econômica sobre a evolução das despesas e receitas do Regime Geral de Previdência Social baseiam-se em dados contabilizados de forma inconstitucional - muitas vezes fruto de artifícios contábeis em completo desacordo com a Constituição da República. Dessa forma, ao analisarmos as contas da previdência social de acordo com os preceitos definidos em 1988, vemos como o mito do déficit na previdência se desfaz e novas possibilidades de financiamento da previdência se abrem. Além de desconstruir esse mito, procuramos mostrar como a necessidade atual de financiamento da previdência está no setor rural, sendo que hoje a previdência urbana brasileira tem uma arrecadação direta superior à sua própria despesa (graças aos anos recentes de crescimento econômico e formalização de novos empregos). Para isso, destacamos também neste capítulo aspectos contábeis da previdência que

muitas vezes são ignorados ou até mesmo desconsiderados por aqueles que insistem em projetar o caos na previdência. A abordagem neste capítulo será realizada em quatro partes:

- a primeira mostra a visão fiscalista da ortodoxia econômica acerca do debate atual sobre a previdência social brasileira.

- a segunda enfatiza uma questão conceitual e legal, amparada na Constituição da República, sempre “esquecida” pelos adeptos da destruição dos direitos: o Orçamento da Seguridade Social (art. 194 da CF).

- a terceira questiona a forma como os dados contábeis da previdência são apresentados e sua utilização indevida para as análises e projeções equivocadas dos profetas do caos.

- a quarta apresenta a evolução das receitas e despesas do INSS separadas por benefícios contributivos (INSS urbano) e não contributivos (INSS rural e LOAS), enfatizando que bastaram alguns anos de crescimento econômico (desde 2004) para que a previdência urbana (contributiva) ficasse equilibrada e que a necessidade atual de financiamento da previdência está nos benefícios rurais, que deve ter seu financiamento assegurado por toda a sociedade brasileira, via Orçamento da Seguridade Social definido pela Constituição de 1988.

CAPÍTULO 1 - PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: CONQUISTAS E IMPACTOS NA PROTEÇÃO SOCIAL

Desde o seu surgimento, a Previdência Social tem sido regida pelo modelo da Alemanha (Bismarck), o qual define um vínculo contributivo estrito para se ter acesso aos benefícios previdenciários. Ou seja, de acordo com este princípio, só quem contribui financeiramente tem direito à cobertura dos riscos sociais mencionados anteriormente (IPEA, 2007).

A Lei Eloy Chaves (1923) consolidou a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Na década de 1930 foram criados os IAPs, autarquias de nível nacional centralizadas no governo federal, nas quais a filiação se dava por algumas categorias profissionais, representada por Santos (1976) na ideia da “cidadania regulada”.

Em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social buscou-se uniformizar os planos de benefício e seu financiamento. Com isso, além de garantir-se a equidade na concessão de benefícios e nas contribuições, tentou-se caminhar para a unificação do sistema.

Em 1966 consolidou-se a unificação do sistema previdenciário, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, agregando todos os IAPs e eliminando diferenças entre os trabalhadores do mercado formal urbano privado.

Em 1977, a fim de diminuir gastos e racionalizar a administração das várias instituições foi organizado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência – SINPAS, que, entre outras medidas, restringiu as atribuições do INPS à gerência do sistema de benefícios previdenciários e criou o Instituto Nacional de Assistência Médica – INAMPS, para cuidar exclusivamente dos assuntos relativos à assistência médica (Batich, 2004; Barros Silva, 1992).

Ainda que mudanças importantes tenham sido efetuadas na previdência social brasileira no decorrer da segunda metade do século XX, foi somente com o fim do regime militar e com a aprovação da Constituição em 1988 que a previdência social ganhou caráter menos securitário e pôde ampliar sua cobertura.

A criação da figura do segurado especial na Carta de 1988 é um bom exemplo disso. Segundo o Boletim de Estudos Sociais do IPEA, “o *segurado especial é o trabalhador rural que vive sob o regime de economia familiar, isto é, que produz fora do regime assalariado. Esta nova categoria de segurado é regida por princípios diferenciados, os princípios beveridgeanos, segundo os quais os indivíduos não precisam obrigatoriamente contribuir financeiramente para ter direito ao benefício*” (IPEA, 2007).

Contudo, os notáveis avanços sociais assegurados pela Constituição de 1988 não se deram de forma simples. Ao contrário, foram conquistas obtidas pela árdua luta do extraordinário movimento social que desde meados dos anos 1970 intensificou sua ação contra o regime militar.

Com o fim do regime militar e a eleição, ainda que indireta, de Tancredo Neves e a posse de Sarney para a Presidência da República em 1985, duas frentes de batalha foram iniciadas na esfera federal. A primeira dentro do Poder Executivo Federal – através das propostas de reformas setoriais em quase todas as áreas da política social; e a outra, via Congresso Nacional, com a criação de uma Assembleia Nacional Constituinte - ANC e a luta pela instalação de uma nova Constituição Federal que garantisse um conjunto consistente de direitos sociais (Fagnani, 2005; Barros Silva, 2006).

Uma síntese deste projeto de mudança forjada pelo movimento social está no documento “Esperança e Mudança” (PMDB, 1982), explicitado no início da década de 1980. Resultado de um trabalho de um grupo de ativistas setoriais, estudiosos, políticos, membros da sociedade civil, sindicatos e acadêmicos, o projeto refletia o desejo da sociedade brasileira por um país diferente.

Exigia a imprescindível volta da democracia, com o fim do arbítrio e da exceção; a retomada do crescimento econômico, perdida no início dos anos 1980 com a crise cambial; e um novo projeto de desenvolvimento social inspirado na experiência da social democracia europeia do pós-guerra, ancorada nos princípios do Estado de Bem-Estar Social.

Esse documento teve uma importância ímpar por consolidar um conjunto de ideias debatidas exaustivamente e defendidas por diversos segmentos da sociedade ao longo do período militar. Era como se as inúmeras demandas econômicas e sociais tão reprimidas pelo regime militar ganhassem força e conjunto em torno de um projeto nacional.

Após um longo período de luta (Fagnani, 2005), finalmente, em fevereiro de 1987, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte - ANC⁴. Presidida pelo Deputado Ulysses Guimarães, foi palco de intensas disputas com os mais diversos interesses. Se por um lado havia uma grande mobilização social pela construção de um novo projeto econômico e social para o país, de outro, havia também uma oposição sistemática à tramitação da agenda reformista, fruto do “pacto conservador” que presidiu a transição brasileira para a democracia. O chamado “Centrão” – bloco suprapartidário de parlamentares – composto pelos setores mais conservadores dos diversos partidos atuou incisivamente para tentar impedir a consolidação de um Estado Social (Fagnani, 2005).

Nesse contexto de polarizações, antes mesmo de aprovado, o texto constitucional passou a ser alvo de críticas de setores mais conservadores da sociedade. O discurso do então Presidente José Sarney - feito em cadeia nacional de rádio e televisão antes da votação da última fase dos trabalhos da ANC -, no qual “alertava” a população de que a aprovação da Carta Constitucional da forma como estava seria um risco para o futuro do país, era apenas o início, ou uma amostra dos ataques que o texto sofreria nos anos seguintes. Foi neste discurso que Sarney cunhou a famosa e infeliz frase de que o país se tornaria “ingovernável” com a nova Constituição.

Acusação que a seguridade social e, especialmente, a previdência social, vêm sofrendo repetidamente desde então. Para os conservadores, a vinculação de recursos e o suposto excesso de gastos da seguridade social seriam os responsáveis permanentes por um desequilíbrio fiscal no Brasil.

Apesar das ameaças de Sarney, após 18 meses de trabalhos⁵, os congressistas promulgaram em 5 de outubro de 1988 a oitava Constituição Federal brasileira, mantendo seu eixo progressista, embora reflexos desta disputa possam ser percebidos na redação final da Carta, uma vez que importantes demandas deixaram de ser incorporadas em seu texto⁶. Ausências e contradições que não impediram que a Constituição Federal de 1988 tivesse representado um

⁴ ANC foi composta por 559 constituintes (487 deputados e 72 senadores) representantes dos 23 Estados que existiam à época e do Distrito Federal. Os constituintes formaram oito Comissões Temáticas, subdivididas em outras 24 subcomissões, para formular as linhas gerais da nova Constituição.

⁵ Período repleto de debates, conflitos, pressões, polêmicas, participação popular, *lobbies*, disputas das mais variadas na tentativa de influenciar os constituintes no processo de consolidação da nova Carta Constitucional.

⁶ Ausência de uma política consistente de reforma agrária, de uma política habitacional, de transportes urbanos, e a manutenção de fortes incentivos à saúde privada foram alguns dos pontos questionáveis da Carta de 1988.

avanço inquestionável em matéria de política social, ficando conhecida como a Constituição Cidadã⁷. Isso porque, como afirma Draibe, “(...) *vistas em conjunto, as inovações introduzidas sugerem um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação*” (Draibe, 1998, p. 16).

Alguns pontos introduzidos pela Carta de 1988 exemplificam bem esses avanços: o tratamento da política social como direito da cidadania; o princípio da universalização; a ampliação e extensão dos direitos sociais; a introdução do conceito de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema e a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais. A Constituição pressupunha “*um maior comprometimento do Estado, projetando mesmo um acentuado grau de provisão estatal pública e serviços sociais*” (Draibe, 1998, p.16).

Mais especificamente, a Constituição Federal de 1988 define seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

É responsabilidade do Poder Público organizá-la, com base nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art.194, CF/88).

⁷ Em 5 de outubro de 1988, em um discurso histórico, Ulysses Guimarães declarou promulgada a Nova Carta “*Chegamos! Esperamos a Constituição como o vigia espera a aurora. Bem-aventurados os que chegam. Não nos desencaminhamos na longa marcha, não nos desmoralizamos capitulando ante pressões aliciadoras e comprometedoras, não desertamos, não caímos no caminho. Introduziu o homem no Estado, fazendo-o credor de direitos e serviços, cobráveis inclusive com o mandado de injunção. Tem substância popular e cristã o título que a consagra: “A Constituição cidadã”. A Federação é a governabilidade. A governabilidade da Nação passa pela governabilidade dos Estados e dos municípios. O desgoverno, filho da penúria de recursos, acende a ira popular, que invade primeiro os paços municipais, arranca as grades dos palácios e acabará chegando à rampa do Palácio do Planalto. A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo. A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. (...) Foi a sociedade, mobilizada nos colossais comícios das Diretas-Já, que, pela transição e pela mudança, derrotou o Estado usurpador. Termine com as palavras com que comecei esta fala: a Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja nosso grito: - Mudar para vencer! Muda, Brasil!*”

Ao definir os Direitos e Garantias Fundamentais (Título II), os constituintes inseriram um capítulo específico sobre os Direitos Sociais (Capítulo II, arts. 6º. a 11, CF/88), que incluem os setores da educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (art.6º., CF/88).

No campo da Previdência Social, a Constituição Federal avançou significativamente ao criar o Regime Geral da Previdência Social, acabando com as diferenças até então existentes entre o regime urbano e o rural e ao estabelecer o piso de um salário mínimo para todos os benefícios (até então, benefícios rurais correspondiam à metade do salário mínimo).

A Constituição de 1988 também garantiu a preservação do valor real e vinculação da correção do valor dos benefícios à correção do salário mínimo (art. 58, Disposições Transitórias); a alteração das regras de cálculo do valor do benefício (cálculo sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição corrigidos monetariamente); e o cálculo do 13º. benefício (gratificação natalina) com base no valor dos proventos do mês de dezembro e não mais a média aritmética dos benefícios dos doze meses do ano (Fagnani 2005).

De acordo com Gentil (2006, p. 113), esses princípios significaram *“uma reformulação fundamental dos direitos sociais do cidadão do Estado moderno”*, sendo que a Carta de 1988 *“(...) estabeleceu um novo pacto social com mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Estava clara a construção de uma matriz constitucional de aproximação com o modelo de Estado de Bem-Estar Social”*. O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, regra absoluta nos casos da saúde e da assistência social e apenas parcial no caso da previdência, significava contemplar todas as contingências sociais que geram necessidade de proteção social a todos os indivíduos, indistintamente.

Contudo, tão importante quanto a incorporação do conceito da seguridade social no Brasil foi a definição de um sistema próprio de financiamento. O artigo 195 estabelece o Orçamento da Seguridade Social, um conjunto de contribuições e impostos constitucionalmente vinculado ao financiamento dos setores que compõem a Seguridade Social (art. 194), a saber: Previdência (Urbana e Rural), Saúde, Assistência Social e Seguro Desemprego. Assim, a Constituição de 1988 estabelece que a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios (art. 195, CF/88). Mais do que isso, duas novas contribuições foram criadas como parte integrante do Orçamento da Seguridade Social (Cofins e CSLL).

Em adendo, no Capítulo das Finanças Públicas, de forma separada do Orçamento Fiscal, o artigo 165 estabelece a criação do Orçamento da Seguridade Social, com fontes vinculadas de recursos para o financiamento específico das políticas públicas de saúde, assistência social, seguro-desemprego e previdência social.

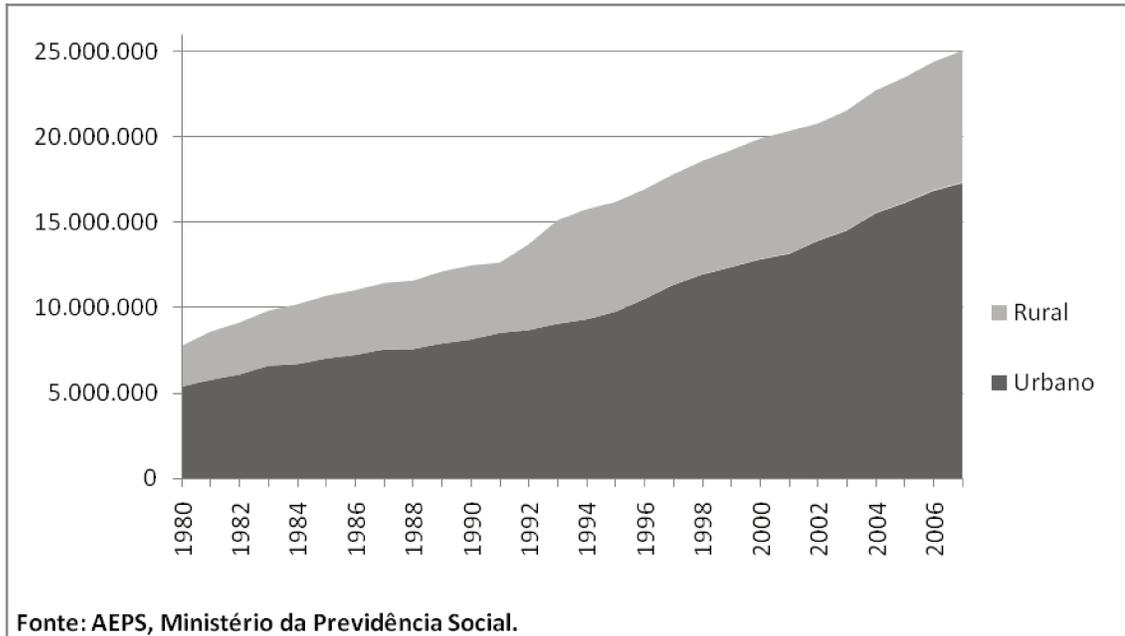
Após mais de 20 anos, não se pode afirmar que a seguridade tenha quebrado o país ou que ela seja a principal vilã do ajuste fiscal e do desgoverno. Por outro lado, ela é, sem dúvidas, um dos principais pilares da governabilidade, como profetizou Ulysses Guimarães. Entre 1988 e 2006, o número de benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) aumentou de forma expressiva, entre trabalhadores urbanos (INSS Urbano), trabalhadores rurais (Previdência Rural) e benefícios assistenciais (LOAS).

A evolução do estoque de benefícios urbanos e rurais dá uma dimensão do processo de incorporação de novos benefícios ao sistema previdenciário brasileiro. Se, em 1980, a previdência mantinha 5,4 milhões de benefícios na área urbana e 2,4 milhões na área rural, totalizando mais de 7 milhões de benefícios (entre previdenciários e assistenciais), passados quase 30 anos, esses números saltaram para 17,3 milhões de benefícios urbanos e 7,7 milhões de benefícios na área rural. Isso incluídos benefícios assistenciais (BPC/LOAS)⁸, que, apesar de serem operacionalizados pelo INSS, são da Assistência Social. Considerando esses benefícios, tínhamos em 2007 um quadro em que o INSS era responsável por mais de 25 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais no Brasil (gráfico 1.1).

⁸ Benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O BPC garante que todo brasileiro com idade igual ou superior a 65 anos ou que seja portador de deficiência, em situação de pobreza, com uma renda mínima familiar *per capita* inferior a 25% do salário mínimo e que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, pode solicitar o benefício. O valor do benefício corresponde a um salário mínimo e não há contrapartida do beneficiário. O primeiro limite de idade para o acesso dos idosos foi fixado em 70 anos, passando para 67 em 1998 e, com o Estatuto do Idoso em 2003, este limite foi reduzido para 65 anos. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) visa garantir uma renda aos indivíduos que, por situação de velhice ou de incapacidade, devem se ausentar do mercado de trabalho, mas que, não sendo detentores de outros recursos – seja na forma de renda familiar, seja de acesso aos benefícios contributivos da Previdência Social –, não têm como manter sua subsistência (IPEA, 2007). Muito questionado por seu caráter “assistencialista”, o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) “*é uma das mais importantes inovações da política social na década, atendendo a um público até então excluído de qualquer mecanismo público de transferência de renda. Seu impacto na redução da pobreza nos grupos beneficiados é significativo*” (IPEA, 2007).

Gráfico 1.1

Quantidade de benefícios em Manutenção/Ativos – 1980 a 2007



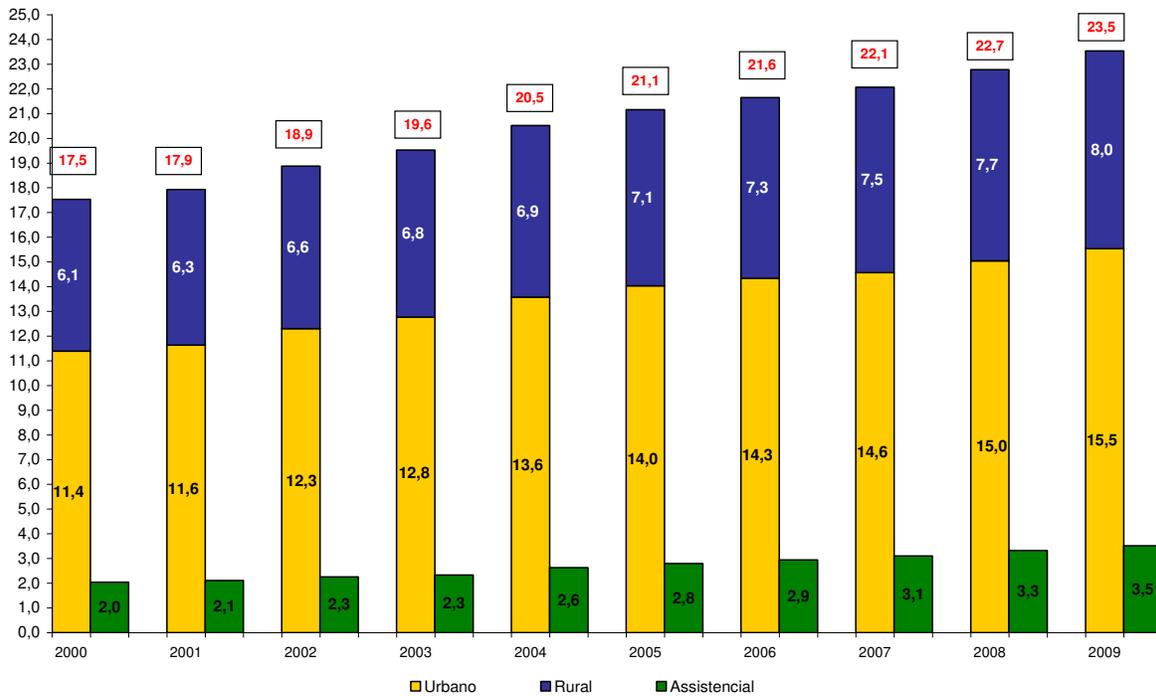
Uma impressionante trajetória de expansão que obviamente se refletiu nas despesas do regime de previdência social. Em 1988, ano de promulgação da Constituição Federal, o número de benefícios gerenciados pelo INSS era de 11,5 milhões e, duas décadas depois, o número de benefícios mais do que dobrou.

Fazendo a distinção entre benefícios previdenciários e assistenciais⁹, o total de benefícios exclusivamente previdenciários em dezembro de 2009 ultrapassava 23 milhões. Sendo que, desse total, 15,5 milhões correspondiam a benefícios urbanos e 8 milhões a benefícios rurais (gráfico 1.2).

⁹ Foram concedidos em 2009 3,5 milhões de benefícios assistenciais (BPC/LOAS).

Gráfico 1.2

Benefícios Gerenciados pelo INSS (rurais, urbanos e assistenciais) – 2000/2009



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS. Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ainda que a crítica conservadora acuse a previdência social de favorecer uma “elite” por conceder “elevados benefícios” a uma parcela da população não miserável, dados do INSS revelam outra realidade.

Do total de benefícios pagos em 2009, cerca de 70% possuía o valor de até um salário mínimo, o que representa um contingente de 18,8 milhões de beneficiários diretos (MPS, 2010). Dos benefícios pagos pelo RGPS na área urbana, quase metade (48%) possuía o valor de até um salário mínimo, o que representa um contingente de 7,4 milhões de beneficiários diretos. E praticamente todos os benefícios pagos pelo RGPS na área rural (99%) possuíam o valor de até um salário mínimo, o que representa um contingente de 7,9 milhões de beneficiários diretos (MPS, 2010).

Porém, os impactos positivos dos benefícios gerenciados pelo INSS ultrapassam o número de pessoas que individualmente recebem o benefício. A importância econômica e social da previdência é compreendida melhor quando contabilizamos os benefícios indiretos da previdência social. Dados do IBGE mostram que em 2001, para cada beneficiário direto do INSS, existiam 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Isto significa que a previdência urbana, a rural e o Benefício Prestação Continuada, somados, beneficiam, direta e indiretamente, mais de 94 milhões de pessoas (tabela 1.1)

Tabela 1.1

Impactos Diretos e Indiretos dos Benefícios Gerenciados pelo INSS - 2009

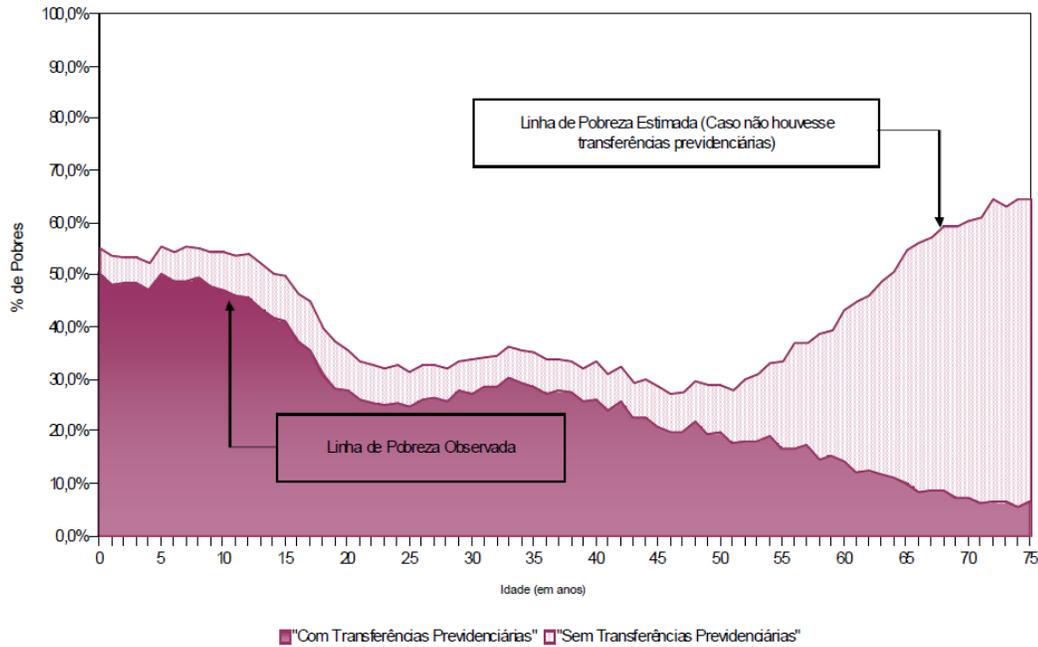
Benefícios	Diretos	Indiretos	Total
INSS Urbano	15.500.000	38.750.000	54.250.000
INSS Rural	8.000.000	20.000.000	28.000.000
LOAS / BPC	3.500.000	8.750.000	12.250.000
TOTAL	27.000.000	67.500.000	94.500.000

Fonte: MPS. Elaboração: Fagnani, apresentação CUT 04/03/2010.

Estudo elaborado pelo Ministério da Previdência Social (MPS, 2007) comparando o percentual de pessoas com renda domiciliar per *capita menor* que meio salário mínimo, considerando e não considerando a renda previdenciária, revela o impacto altamente positivo da previdência na redução da pobreza no Brasil. Com a receita previdenciária, a taxa de pobreza a partir dos 65 anos de idade fica abaixo de 10% do total de idosos. Caso não existisse a renda previdenciária no país, o resultado seria um enorme contingente de idosos miseráveis, no qual mais de 60% dos idosos viveriam abaixo da linha de pobreza (faixa mais clara mostra qual seria a linha de pobreza se não existisse a renda previdenciária no país - gráfico 1.3).

Gráfico 1.3

Percentual de pessoas com menos de 1/2 salário mínimo de renda domiciliar *per capita* no Brasil por idade, considerando e não considerando a renda previdenciária – 2008



Fonte: Informe de Previdência Social - MPS. V. 21 n.12, dezembro de 2009.

Os números da previdência social mostram que apesar da conjuntura econômica desfavorável e de toda a hostilidade do projeto liberal, a partir dos anos 1990, a expansão dos gastos com políticas de proteção social, a mobilização social e as garantias constitucionais permitiram conquistas sociais importantes no período. A consequência desse processo é que atualmente o Brasil se diferencia dos demais países em desenvolvimento por ter montado, sob a vigência hegemônica de um modelo liberal, uma razoável rede de proteção social.

Atualmente, o Brasil é um dos que mais gastam com políticas sociais (incluindo a previdência social) na América Latina¹⁰, e isso se dá por um motivo bastante simples: as políticas

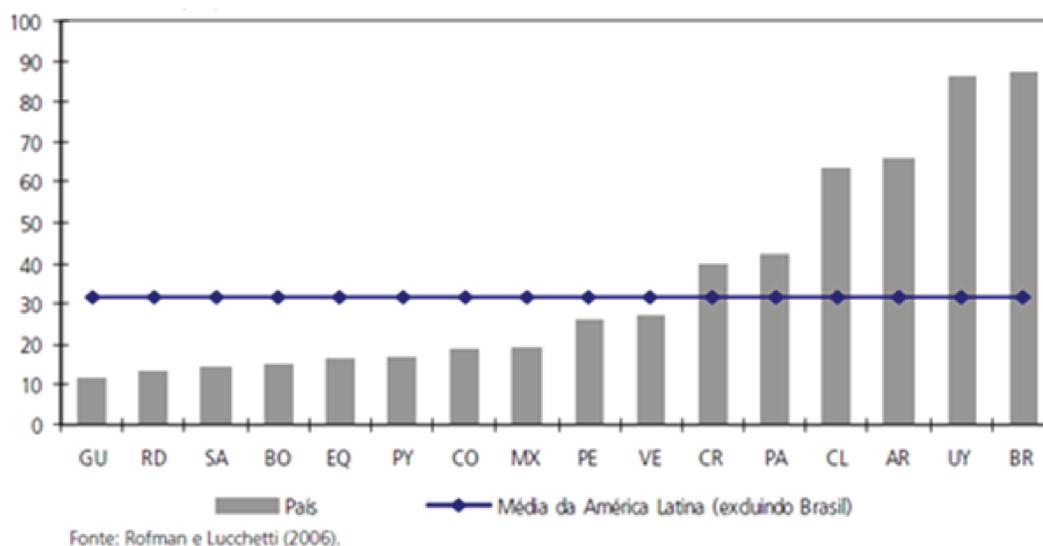
¹⁰Ver CEPAL (Panorama Social, 2009).

sociais são muito mais abrangentes no Brasil e a cobertura previdenciária é muito maior do que nos demais países América Latina.

A proteção aos idosos no Brasil é a mais elevada dentre os países latino-americanos, colocando-se em pé de igualdade com países do mundo desenvolvido. Os dados de cobertura previdenciária mostram que Brasil e Uruguai estão muito acima da média dos demais países da América Latina. Enquanto a cobertura nos dois países (Brasil e Uruguai) é de quase 90% da população com mais de 65 anos de idade, a média na América Latina é pouco superior a 30%, ao passo que Chile e Argentina possuem menos do que 70% da população idosa coberta (gráfico 1.4)

Gráfico 1.4

**Taxa de Cobertura da População Idosa na América Latina do início do século XXI
(Beneficiários / População 65 anos ou mais, em %)**



Fonte: Caetano e Rocha, 2008.

Enquanto o Brasil criou e fortaleceu sua estrutura de proteção social (ainda que repleta de dificuldades), a maioria dos países da América Latina caminhou em sentido contrário, optando

por limitar direitos, dificultar o acesso aos benefícios previdenciários e, sempre que possível, focalizar suas políticas sociais¹¹.

O caso da previdência rural brasileira é um bom exemplo desse viés de política pública universal e inclusiva que o país consolidou após a Constituição de 1988. Foi somente a partir de 1988 que o Brasil garantiu o princípio do acesso universal de ambos os sexos à previdência social, em determinado regime especial, cuja principal característica foi incluir o chamado setor rural informal (Delgado e Cardoso Jr., 1999).

Porém, apesar da promulgação de a Constituição ter sido em 1988, os novos direitos constitucionais - como a regulamentação da aposentadoria rural e a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo - só entraram em vigor no início da década de 90. Segundo Delgado e Cardoso Jr. (1999), as principais mudanças normativas para o setor rural a partir de 1988 e que tiveram efetiva aplicação administrativa a partir de 1992, foram:

“i) equiparação de condições de acesso para homens e mulheres (o antigo regime era específico para o ‘cabeça do casal’¹²); ii) redução do limite de idade para aposentadoria por idade (60 anos para homens e 55 para mulheres); e, iii) estabelecimento de um piso de aposentadorias e pensões em um salário mínimo (o regime anterior estabelecia teto em meio salário mínimo para o público do Funrural e pensões limitadas a 30% do benefício principal)”.

Os impactos econômicos e sociais dessas novas regras foram profundos e provocaram avanços na proteção social aos idosos, incapacitados e, particularmente, às mulheres semi-excluídas do Funrural pelo critério legal de amparo exclusivo ao “cabeça da família”. Em poucos anos o grau de cobertura do sistema previdenciário sobre o conjunto dos domicílios rurais aumentou significativamente e elevou de forma substancial a participação da renda previdenciária na renda familiar rural (Delgado e Cardoso Jr., 1999).

Estudo apresentado por Guilherme Delgado no Fórum Nacional da Previdência Social em 2007¹³ mostra que a importância da expansão dos benefícios pode ser vista na taxa de cobertura dos idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria ou pensão. Se, em 1992, apenas 65%

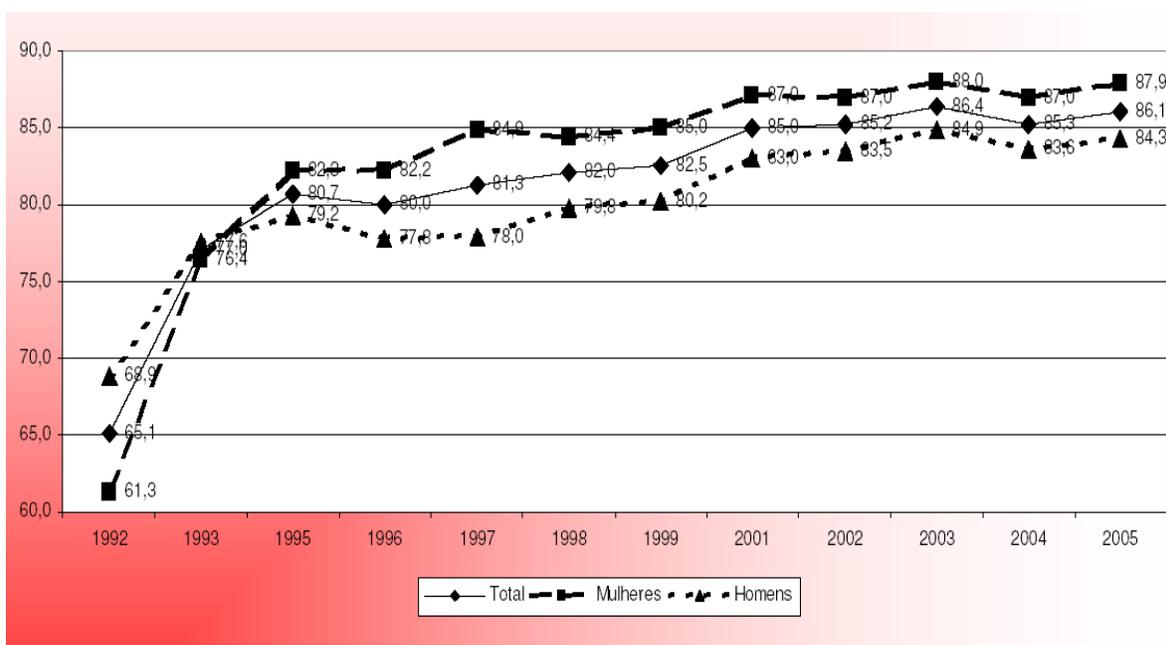
¹¹ Ver Cruz (2004); Lopes (2006).

¹² Até então (Funrural) cada família somente podia receber um benefício, concedido ao chefe ou “cabeça” da família.

¹³ Ver <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php>

dos idosos residentes em áreas rurais no Brasil estavam cobertos por algum tipo de aposentadoria ou pensão, com a gradual incorporação dos benefícios constitucionais, este percentual sobe para 86% em 2005¹⁴ (gráfico 1.5).

Gráfico 1.5
Cobertura dos Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria ou pensão
(1992-2005) BRASIL RURAL



Fonte: Delgado, G. Apresentação Fórum Nacional da Previdência, 2007.

Outro indicador do impacto da Seguridade Social na distribuição da renda pode ser observado pelas tabelas abaixo. Na década de 90, a participação da renda da Seguridade na composição da renda familiar urbana passou de 10% para 24%; e, na renda familiar rural, de 9 para 26%.

¹⁴ Na área urbana, o percentual de cobertura cresce aproximadamente 10% entre 1992 e 2005, passando de 68,8% em 1992 para 78% em 2005. Entre os homens esse percentual é ainda maior, chegando a atingir 80% dos idosos do sexo masculino em 2005. E no caso das mulheres, ainda que tenham uma cobertura pouco inferior em 2005, importante destacar o crescimento significativo que houve na cobertura no período 1992-2005 (64% para 76%) (Delgado, 2007).

Tabela 1.2**Seguridade e Renda Domiciliar Urbana (1991;2000;2003)**

	1991	2000	2003
Renda Familiar Total*	100,0	100,0	100,0
% da Renda de Trabalho	85,3	78,0	73,8
% da Renda da	10,2	16,0	22,4
Seguridade			
% Outras Fontes de Renda	4,5	6,0	3,8

(*) Corresponde à renda familiar, considerando-se o conceito família-domicílio do IBGE, e as remunerações monetárias de todos os membros para todas as fontes de renda.

Fontes: Censo Demográfico (1991 e 2000) e PNAD (2003). Elaboração do autor.

Tabela 1.3**Seguridade Social e Renda Domiciliar Rural (1991;2002-2005)**

Anos	Renda Total Domiciliar	Renda Domiciliar do Trabalho	Renda Domiciliar da Seguridade Social	Demais Fontes
1991	100	87,53	9,3	3,17
2002	100	70,23	23,95	5,82
2003	100	67,53	26,14	6,33
2004	100	67,75	22,46	9,79
2005	100	67,42	22,91	9,67

Fonte: Censo Demográfico – IBGE – 1991 e PNADs (IBGE) de 2002-2005 – Fonte: Censo Demográfico – IBGE – 1991 e PNADs (IBGE) de 2002-2005. Elaboração: IPEA

CAPÍTULO 2 - POLÍTICA ECONÔMICA E RECEITAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

No debate em curso sobre previdência social, tem prevalecido a visão de que a natureza da questão financeira da Previdência Social no Brasil decorreria exclusivamente de fatores endógenos ao próprio sistema. Em síntese, argumenta-se que o desequilíbrio financeiro seria consequência exclusiva do crescimento dos gastos com benefícios, reflexos da suposta “generosidade” do atual plano de benefícios.

Aqui se trabalha para apresentar um contraponto a esse diagnóstico. Trabalhamos com o argumento de que a natureza da questão do financiamento da Previdência Social é preponderantemente exógena. Está relacionada ao estreitamento das fontes de financiamento do sistema, consequência das opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas, que resultaram em baixo crescimento e estreitaram as suas bases de financiamento da Previdência.

O crescimento econômico que vem ocorrendo desde meados da década de 2000, com seus reflexos positivos sobre o mercado de trabalho (queda do desemprego, criação de emprego formal e recuperação da remuneração do trabalho), fortalece esse argumento.

É importante observar que compreender a natureza da questão financeira do sistema previdenciário – endógena ou exógena – é ponto crucial para definir os rumos do planejamento governamental. O diagnóstico que privilegia a preponderância dos fatores endógenos implica fazer reformas que cortem os gastos correntes; de outro lado, entender que os fatores exógenos prevalecem aponta para a alternativa do desenvolvimento econômico, como a melhor maneira de sanear tais desequilíbrios, frutos de 25 anos de estagnação e baixo crescimento. Defendemos que a alternativa mais eficaz e justa para enfrentar a questão financeira da Previdência é o crescimento da economia. Sem crescimento não há saídas civilizadas para a Previdência Social – nem para o país.

Mais especificamente, o problema financeiro da previdência não é o aumento (atípico nas décadas de 90 e seguinte) das despesas, mas a dramática redução das receitas. As opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas geraram estagnação e desorganizaram o mundo do trabalho. Entre 1995 e 2000 foram destruídos 1,4 milhão de empregos formais; a taxa de

desemprego saltou de 9% para 12,4% (1994/2004); os empregos com carteira em relação à PEA caíram de 52% para 43% (1989/1999); o rendimento do trabalhador e a massa salarial ruíram. É claro que esses indicadores de ruína retraíram as receitas da seguridade social –, grande parte incidente sobre o mercado formal urbano.

A realidade econômica atual também desqualifica os profetas do apocalipse. Após 25 anos de ostracismo, a questão do crescimento econômico foi reincorporada à agenda do governo. Desde 2004 – exceto 2009, em função da crise internacional – o PIB brasileiro tem crescido acima de 4%; foram criados mais de 11 milhões de empregos formais e a taxa de desemprego caiu de 12,4% para 7,4%. Os impactos sobre as contas da previdência são visíveis. O INSS urbano está próximo do equilíbrio desde 2008 e deverá ser superavitário em 2010.

Após uma série de mudanças restritivas na previdência social, fruto de reformas constitucionais nos últimos quinze anos, o debate sobre a viabilidade financeira do sistema permanece centrado apenas na própria previdência social, como se fatores externos não interferissem no resultado financeiro do sistema.

Prova disto é que as mudanças na previdência social promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso¹⁵ tinham como premissa a ideia de que os problemas da previdência estariam concentrados exclusivamente nas despesas do sistema. Assim, bastariam mudanças que acabassem com os “privilégios” e “adequassem o sistema à dinâmica da vida moderna” para que o sistema voltasse a atingir um equilíbrio contábil.

No entanto, em nenhum momento existiu a preocupação com as receitas da previdência. Todas as alterações propostas foram “*estritamente focadas no próprio sistema, esquecendo (ou simplesmente desconsiderando) que os problemas aí existentes radicam na verdade fora dele, quer dizer, radicam mais propriamente no mercado de trabalho*” (Fagnani, 2008).

Procurando ressaltar a influência de fatores exógenos à previdência no financiamento da previdência social, este capítulo pretende mostrar como anos, ou melhor, décadas de baixo crescimento econômico e desestruturação do mercado de trabalho restringiram fortemente as

¹⁵ As reformas promovidas pelo governo Lula visaram os regimes próprio de previdência.

possibilidades de financiamento da previdência social brasileira¹⁶. Isto por uma opção macroeconômica que enfatizou a busca da estabilização monetária a qualquer custo e promoveu uma intensa liberalização comercial e financeira da economia.

A opção macroeconômica adotada especialmente a partir dos anos 1990, apesar da estabilidade de preços alcançada, mostrou-se totalmente incompatível com um projeto de desenvolvimento econômico e social para o país. A consolidação do sistema de proteção social almejado pela sociedade brasileira e definido na Constituição Federal de 1988 foi seriamente comprometida pelas medidas econômicas introduzidas no Brasil, sendo que as consequências puderam ser sentidas tanto no estreitamento das fontes de financiamento como na desestruturação do mercado de trabalho – fruto da estagnação econômica que assolou o país por mais de vinte anos.

Ainda que o Brasil tenha conseguido aprovar uma Constituição Federal na contramão da onda liberal, os contratemplos colocados pelo ajuste macroeconômico e pela reforma do Estado a partir dos anos 1990 mitigaram as possibilidades de crescimento econômico e abalaram as possibilidades de financiamento das políticas sociais brasileiras, em especial os programas com grande volume de recursos, como a previdência social.

Vale observar que a estratégia macroeconômica implantada a partir dos anos 1990, além de conduzir a uma crise financeira e fiscal do Estado que imobilizou sua capacidade de indução da economia, teve sérias consequências nestes novos tempos de liberalização e globalização financeira (Gentil, 2006).

Segundo Gentil, depois do insucesso dos planos heterodoxos de combate à inflação no Brasil dos anos 1980, o compromisso com uma política keynesiana de defesa do pleno emprego e do gasto social como estabilizadores da demanda agregada e indutores do crescimento, uma das bases do Estado de bem-estar europeu, já não tinha mais eco entre os condutores da política econômica brasileira. Havia uma atitude refratária aos mecanismos de intervenção estatal na economia, que se manifestava tanto pelo lado da política fiscal e monetária como pelo viés da política social (Gentil, 2006).

¹⁶ Ainda que o aumento da carga tributária aliada à diversificação das fontes de financiamento da seguridade social (garantida pela CF/88) tenha mantido o orçamento da seguridade social superavitário em quase todo o período.

A instabilidade macroeconômica e a estagnação da economia caminharam lado a lado a partir da década de 90. O espírito deflacionista dominante e o avanço da liberalização financeira impulsionado pelos interesses externos e internos, sempre com juros altos, independente da conjuntura, foram permanentemente acompanhados pelo aumento da instabilidade macroeconômica, seja por meio de uma grande expansão da dívida pública, seja através de instabilidade cambial.

Foi nesse contexto de avanço das políticas neoliberais, marcado pela estagnação econômica, desestruturação do mercado de trabalho, liberalização financeira e endividamento do Estado, que os direitos sociais conquistados em 1988 precisaram ser regulamentados, sendo que esses fatores – exógenos à previdência – foram decisivos para as dificuldades enfrentadas no financiamento da previdência social brasileira¹⁷.

Assim, o objetivo deste capítulo é mostrar como a ausência do crescimento econômico e o péssimo desempenho do mercado de trabalho nos últimos vinte anos, especialmente entre os anos 1990 e início dos anos 2000, impactaram negativamente nas receitas da previdência social brasileira. Procuraremos ressaltar a ideia de que o financiamento da previdência social não depende exclusivamente da arrecadação direta do sistema previdenciário¹⁸, mas também de fatores externos ao próprio sistema previdenciário.

Para isso, além desta introdução, o capítulo subdivide-se em mais três partes.

- A primeira procura mostrar como a trajetória de estagnação econômica e desestruturação do mercado de trabalho limitaram as possibilidades de financiamento da previdência social brasileira. Assim, a partir de dados empíricos, busca-se evidenciar como ao longo dos anos 1990 e início da década de 2000 o péssimo crescimento econômico do país resultou em aumento do desemprego, elevação da informalidade, queda nos rendimentos do trabalho e diminuição (proporcional) de contribuintes para a previdência.

¹⁷ O descompasso entre as receitas e as despesas do sistema previdenciário é, na verdade, fruto do fato de as receitas de contribuição, calculadas sobre os salários, refletirem a situação de momento do mercado de trabalho, enquanto as despesas, a do passado. Isso significa que, no final dos anos 1990, com a economia praticamente estagnada, as receitas eram geradas em um cenário de forte desestruturação do mercado de trabalho, com alta informalidade, baixos salários e elevada taxa de desemprego, resultando não só em baixa capacidade de arrecadação frente às despesas, mas também em sua retração quando comparada com a década de 80 (Marques, Mendes e Leite, 2008).

¹⁸ Alternativa ao discurso único propagado pela grande mídia e por economistas ortodoxos.

- Na segunda parte, procuramos apresentar, resumidamente, alguns elementos que auxiliam a compreensão dos motivos da estagnação econômica vivida pelo país durante décadas. A opção por um padrão de política econômica ortodoxo, calcado em juros elevados e garantidor de renda ao mercado financeiro, restringiu as possibilidades de crescimento da economia e, conseqüentemente, limitou as possibilidades de financiamento das políticas sociais como um todo.

- Buscando reforçar o argumento da importância de fatores exógenos à previdência para a sustentabilidade financeira do sistema, apresentamos na terceira parte deste capítulo algumas simulações com as despesas efetivas da previdência social. Para isso, simulamos qual seria a relação despesa/PIB caso a economia brasileira tivesse crescido a taxas anuais de 3%, 5% e 7% desde 1981. Isto visando ressaltar o fato de que o cerne da questão previdenciária não está única e exclusivamente nas despesas, mas também nas receitas do sistema. Mantidas a trajetória de despesas do RGPS desde 1980 e, se imaginássemos que o PIB brasileiro tivesse crescido 5% ao ano desde então, em 2009, a relação gasto do RGPS/PIB seria praticamente a metade do percentual verificado naquele ano.

2.1 Estagnação, Mercado de Trabalho e Previdência Social

Se, nos primeiros anos do Plano Real, a economia cresceu razoavelmente (média de 3,2% entre 1994 e 1995), muito apoiada no fortalecimento da demanda interna, o decorrer dos anos mostrou que as medidas econômicas adotadas e, sobretudo, a busca pela manutenção da estabilidade econômica a qualquer custo, criaram uma “armadilha do crescimento” no país, em que a conquista da estabilização monetária era sempre “ameaçada” por qualquer esboço de crescimento econômico (Mercadante, 2005).

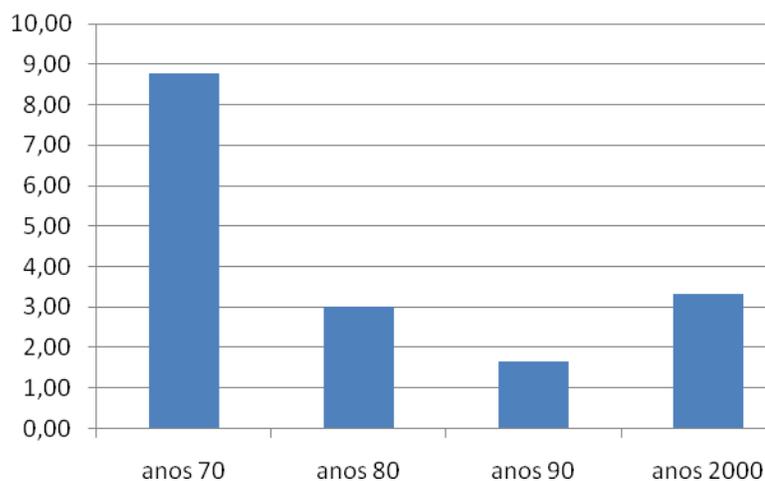
Para a equipe econômica do governo FHC, o baixo crescimento econômico, ao invés de ser um problema ou uma questão a ser resolvida, era visto como algo transitório e até mesmo necessário para a manutenção da estabilidade. Assim, conter a inflação tornou-se o objetivo central da política econômica, sendo o crescimento da produção uma consequência do processo e totalmente vinculado ao controle da inflação.

Em termos de crescimento do PIB, a economia que já vinha de um desempenho fraco na década de 80, mostrou um quadro de completa estagnação durante os anos 1990 e início dos anos 2000. O gráfico 2.1 mostra a variação do crescimento médio da economia brasileira em determinados períodos pós-1970. Se durante a década de 70 a economia brasileira cresceu em média mais de 8% ao ano, nos demais períodos a taxa de crescimento médio se mostrou bastante limitada e claramente insuficiente para suprir as carências do país. A economia que cresceu a uma modesta taxa média de 3% ao ano durante a década de 80 - também conhecida como década perdida - teve um desempenho pífio nos anos 1990, crescendo apenas 1,64% ao ano.

Se considerarmos o período de vinte anos (1980-1999), o crescimento médio da economia foi pouco superior a 2% ao ano, taxa medíocre e claramente insuficiente para um país em desenvolvimento como o Brasil. Apenas no período recente, pós 2004, a economia brasileira deu suspiros de crescimento, quando apresentou taxas médias de crescimento superiores a 4,5% ao ano (gráfico 2.1).

Gráfico 2.1

Média de Crescimento Econômico por décadas - 1970/2010



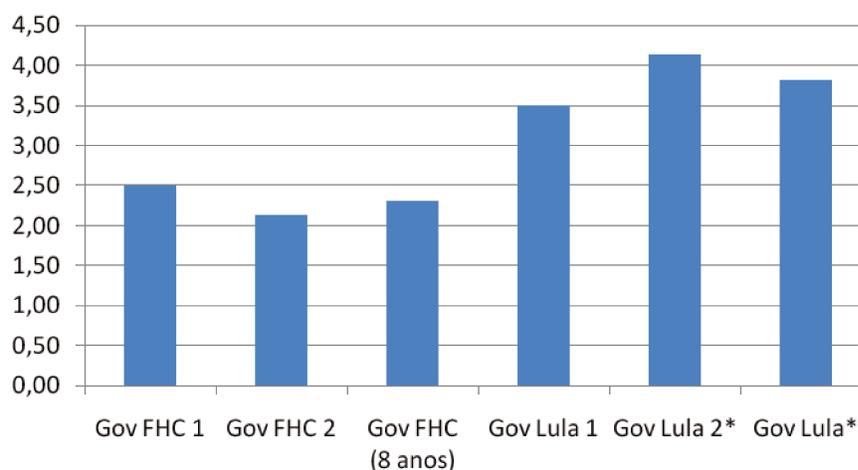
Fonte: IPEADATA.

Uma análise do crescimento econômico por períodos de governo mostra que durante os oito anos de governo FHC a economia cresceu pouco mais de 2% ao ano em média (sendo que, na

primeira gestão, a média de crescimento foi de 2,5% ao ano). Durante o primeiro mandato do governo Lula, a economia brasileira apresentou uma taxa de crescimento médio de 3,5% ao ano, e no segundo governo (2006-2010), projeta-se uma taxa de crescimento médio acima de 4% ao ano (gráfico 2.2).

Gráfico 2.2

Média de Crescimento Econômico por Governo - 1995/2010



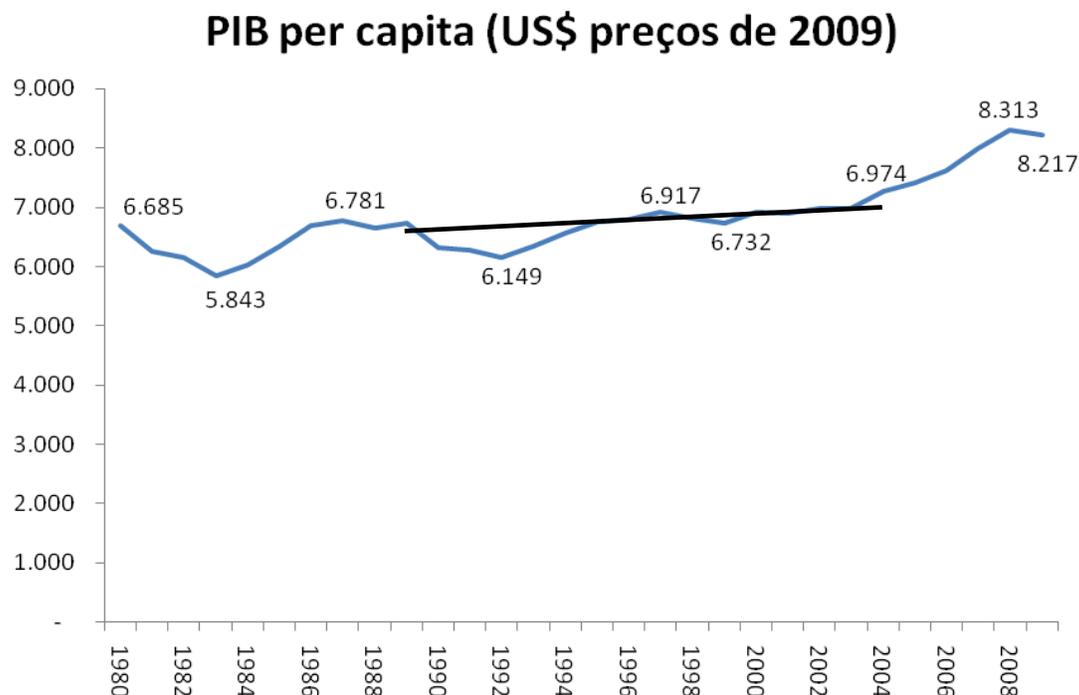
Fonte: IPEADATA.

* Valor estimado para o ano de 2010.

A estagnação da economia brasileira fica ainda mais evidente quando analisamos a evolução do PIB *per capita*. Em 1980, o PIB *per capita* equivalia a pouco menos do que sete mil dólares (US\$6.685). Após duas fortes recessões – 1981/83 e 1990/92 – seguidas de curtos períodos de recuperação e um período de crescimento zero (1998/99), o PIB *per capita* em 2002 ainda era inferior a sete mil dólares (US\$ 6.990 em 2002).

Somente após 2004, com a economia brasileira dando sinais de recuperação e iniciando uma trajetória de crescimento mais robusto, o PIB *per capita* voltou a crescer, chegando a US\$ 8.313 em 2008. A linha de tendência no gráfico 2.3 ajuda a mostrar a estagnação ocorrida durante os anos 1990 e a mudança na trajetória a partir de 2005 com a recuperação da economia brasileira (gráfico 2.3).

Gráfico 2.3
Evolução do PIB per capita – 1980/2009



Fonte: IPEADATA.

Outra forma de verificar a trajetória de crescimento medíocre da economia no Brasil é comparar o desempenho da economia brasileira tanto em relação a países desenvolvidos (com renda por habitante muito superior à brasileira) como em relação a países mais pobres ou em desenvolvimento (Antunes, Gimenez e Fagnani, 2007; Fagnani, 2008).

De acordo com Fagnani (2008):

Em relação aos países desenvolvidos, com renda per capita já muitas vezes superior à brasileira, vemos que a distância do Brasil para eles aumentou significativamente. Enquanto em 1980 a renda per capita brasileira representava 31,4% da renda norte-americana, em 2004 passou a representar apenas 20,7%. Em relação ao Japão, a renda per capita brasileira, que em 1980 representava 43,7% da renda japonesa, passou, em 2004, a representar apenas 30,0%. Por outro lado, há um conjunto de países que em 1980 tinham uma renda per capita inferior à brasileira e ultrapassaram o Brasil nas últimas duas décadas. É o caso da China, cuja renda per capita representava 11,1% da brasileira (1980) e passou a representar 69,0% (2003). Assim como a Índia, cuja renda

representava 19,9% da renda brasileira e passou para 41,5% em 2003. Também é o caso da Coreia do Sul, cuja renda per capita em 1980 era 66,4% da renda brasileira e que, ao longo do período, inverteu completamente a situação. Em 2003, a renda per capita brasileira medida em Dólar-PPC representava apenas 40,9% da renda sul-coreana Fagnani (2008).

A taxa de crescimento médio da renda *per capita* dos países citados acima corrobora essa tese e mostra como o desempenho da economia brasileira durante as décadas de 80 e 90 manteve a renda *per capita* brasileira praticamente estagnada (crescimento médio anual de -0,70 e 0,73 respectivamente). Se durante os anos 1960 e 1970 a renda brasileira cresceu de forma expressiva, acompanhando outras economias importantes, nas duas décadas posteriores (80 e 90) e primeiros anos da década de 2000, a renda brasileira estagnou e foi deixada para trás, ampliando ainda mais a distância para as economias mais desenvolvidas (tabela 2.1).

Tabela 2.1

Taxa de crescimento da renda *per capita* em países selecionados, 1960-2007

(em US\$ PPC constantes de 2005)

País	1960 - 1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2007
Argentina	2,24	1,08	-2,39	2,92	3,02
África do Sul	2,72	1,53	-0,32	0,66	3,16
Brasil	4,65	5,97	-0,70	0,73	2,02
Chile	1,98	1,43	1,13	5,22	3,65
China	1,27	5,09	7,08	8,49	11,12
Cingapura	4,36	7,87	4,91	5,26	3,52
Coréia do Sul	5,73	6,12	8,13	4,77	3,62
Estados Unidos	2,98	2,24	2,39	2,40	1,29
Índia	2,58	1,53	3,43	3,03	5,21
Indonésia	1,96	6,00	3,89	2,73	3,24
Japão	9,77	3,15	3,45	0,73	1,10
México	3,39	4,17	-0,70	1,99	1,17

Fonte: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.3, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, August 2009.

Foi somente a partir do ano de 2004 que economia brasileira parece ter retomado uma trajetória de crescimento econômico mais robusto e duradouro¹⁹.

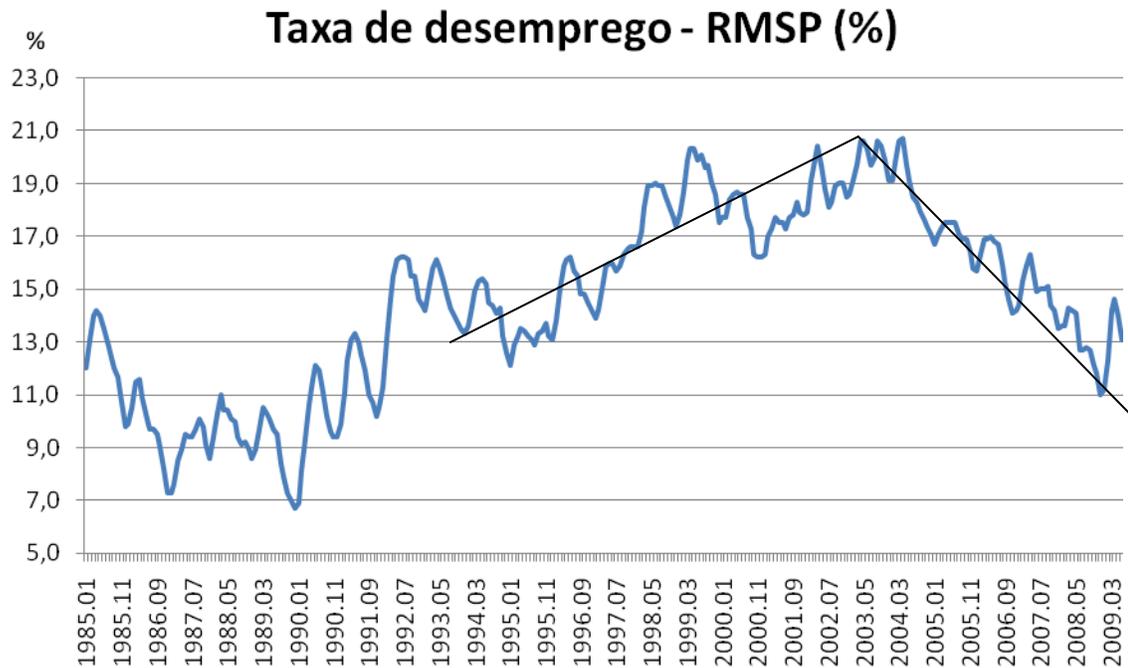
As consequências de um longo período de estagnação econômica no Brasil são visíveis no mercado de trabalho²⁰: a desestruturação aparece na elevação do desemprego, na queda do emprego formal, no rebaixamento dos rendimentos salariais, no enfraquecimento dos sindicatos e na alta rotatividade do emprego.

O reflexo da estagnação econômica brasileira também pode ser visto na expansão do desemprego. No final da década de 80, menos de 10% da população economicamente ativa da Região Metropolitana de São Paulo estava desempregada, situação bem diferente da verificada no início dos anos 2000, quando cerca de 20% da PEA da RMSP estava sem emprego (DIEESE/Seade) (gráfico 2.4).

¹⁹ Apesar da crise internacional que afetou o Brasil em 2009.

²⁰ Não é objetivo deste trabalho fazer uma análise detalhada do mercado de trabalho, e sim mostrar como a desestruturação ocorrida nos anos 90 e início dos anos 2000 impactou negativamente nas contas da previdência social. Isto porque o financiamento da previdência está atrelado ao desempenho da economia e mais diretamente ao desempenho do mercado de trabalho.

Gráfico 2.4



Fonte: IPEADATA.

De acordo com Baltar e Leoni (2007), o lento crescimento do PIB, desde 1980, e os efeitos da abertura da economia na década de 1990 sobre o mercado de trabalho agravaram sobremaneira a situação das pessoas em termos de condição de atividade e tipo de ocupação, aumentando significativamente a taxa de desemprego aberto, que era menos de 10% e atingiu o patamar de 20% da população economicamente ativa e, ao mesmo tempo, diminuiu fortemente o peso dos empregos formais na ocupação das pessoas.

Seguindo o receituário liberal, adotou-se no Brasil uma política econômica que optava por uma integração econômica na qual as prioridades eram claras: abertura comercial e financeira, estabilidade monetária²¹ e fiscal. Outros aspectos da política econômica, como crescimento econômico e geração de postos de trabalho, tornaram-se completamente secundários.

²¹ A partir de julho de 1999, a política de estabilidade monetária assume a posição de protagonista na gestão macroeconômica, baseada no tripé metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário.

Na visão dos condutores da política econômica, alcançada a estabilidade monetária e fiscal, as condições para o crescimento sustentado estariam dadas. Dessa forma, a gestão da política macroeconômica nos últimos anos se baseou em uma taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais, metas de inflação controladas por meio de elevadas taxas de juros reais e um superávit primário governamental crescente (Castro, 2007).

Ao analisar o período pós-Plano Real, Lopreato (2006) afirma:

Coube à política econômica a tarefa de criar as condições de implementação do novo modelo de desenvolvimento baseado na integração financeira e comercial com a economia mundial. Isto pressupunha outro padrão de intervenção do Estado e a construção de um regime de política econômica capaz de dar aos investidores a possibilidade de traçarem cenários e avaliarem os riscos na escolha da composição dos seus portfólios. A prática anterior de ações discricionárias passou a ser questionada e cresceu a cobrança por políticas previsíveis e contínuas temporalmente. As mudanças institucionais, direcionadas à redução do poder de intervenção estatal e à definição de regras fiscais e monetárias, ganharam espaço e abriram o caminho à implementação da estratégia de ampliar a integração da economia brasileira ao movimento da economia globalizada.

É neste contexto de abertura comercial e financeira que o país adotou um modelo de política econômica na qual a busca pela credibilidade se torna o foco principal de atuação. O controle da inflação através do regime de metas e os elevados superávits primários para o pagamento da dívida são dois pontos centrais nesta busca pela credibilidade internacional. Assim, a questão do crescimento econômico se torna algo secundário. Alcançada a estabilidade monetária e fiscal, as condições para o crescimento sustentado estariam dadas.

Segundo um árduo defensor deste modelo, “(...) no curto prazo, a busca de um patamar mais baixo de inflação pode custar alguns trimestres de crescimento baixo”. (Megale, 2007) Entretanto, “(...) o estudo econômico empírico mostra que níveis mais baixos de inflação tendem a levar a um maior crescimento no longo prazo, dado que a estabilidade permite o planejamento, incentivando o investimento e o consumo” (Megale, 2007). E conclui “(...) como parece razoável apertar um pouco os cintos no curto prazo, em nome de maior crescimento por muitos anos à frente, esse aspecto também aponta no sentido de continuarmos a reduzir o nosso objetivo inflacionário, rumo a um patamar mais condizente com a prática internacional” (Megale, 2007).

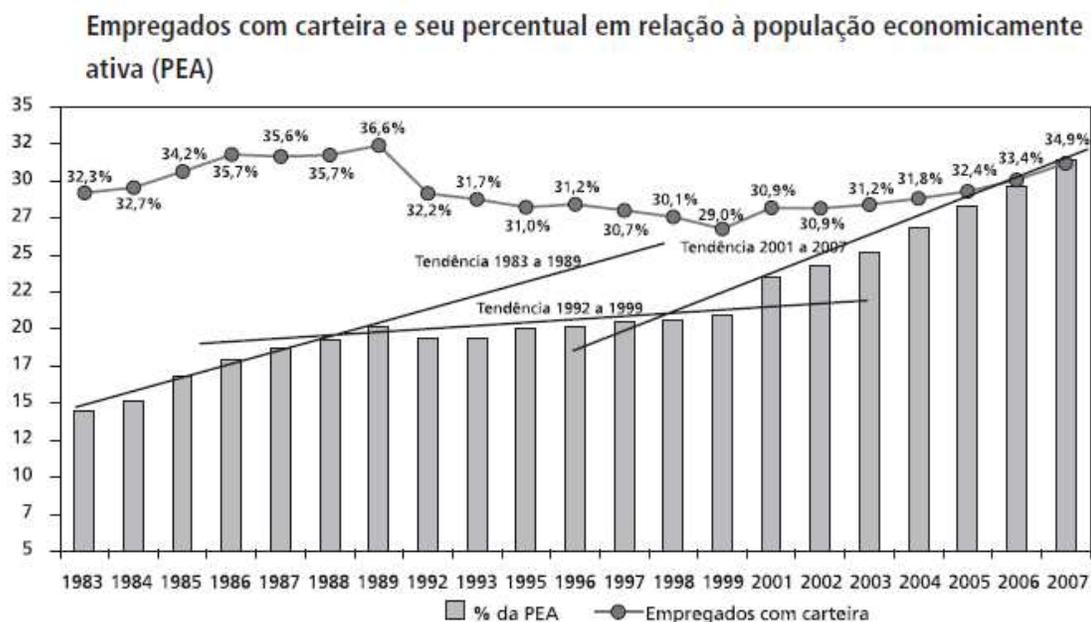
Acompanhando o ritmo da trajetória econômica, os dados do emprego só voltaram a melhorar com a retomada do crescimento após o segundo ano de mandato do Presidente Lula (2004). Depois de atingir o pico da série histórica, a taxa de desemprego vem apresentando uma trajetória contínua de queda até o final de 2009. Ainda que com a crise internacional o desemprego tenha crescido um pouco no final de 2008/início de 2009, a taxa de desemprego rapidamente voltou a recuar com a retomada da economia brasileira no segundo semestre de 2009 (gráfico 2.4).

Se considerarmos o período de 1994 a 2009, a taxa de desemprego apresentou duas trajetórias bem distintas, uma ascendente, ainda que com oscilações, entre 1994 e 2003, e outra descendente, a partir de 2004, quando recuou quase 40%. Uma queda expressiva, explicada em muito pela volta de um crescimento econômico razoável (gráfico 2.4)

Em relação ao emprego formal, conforme aponta Mattoso (1999), a desestruturação do mercado de trabalho também pode ser observada pela queda no número de empregados com carteira assinada durante a década de 90. O percentual de empregados com carteira que em 1989 representava 36,6% da população economicamente ativa (PEA), regrediu para 29% da PEA em 1999.

O gráfico 2.5 mostra que durante toda a década de 90 houve um processo contínuo de queda do emprego com carteira assinada - fruto da estagnação econômica e da precarização das relações de trabalho.

Gráfico 2.5



Fonte: Situação Social Brasileira: 2007. Castro e Ribeiro (2009)

É somente a partir de 2001 que esse processo de retração do emprego com carteira assinada começa a ser revertido e tem início uma lenta recuperação da formalização. Ainda assim, o gráfico 2.5 revela que o percentual de empregados com carteira assinada em relação à PEA não superou a marca registrada entre os anos de 1986 a 1989. Em 2007, apesar de serem mais de 30 milhões de empregados, proporcionalmente, ainda é um percentual inferior ao verificado em quase toda a década de 80 (34,9% em 2007 contra 36,6% em 1989).

A tabela 2.2 mostra os dados de contribuição e cobertura previdenciária por posição na ocupação. Interessante observar que apesar de o percentual de empregados com carteira assinada em 2007 ter recuperado a marca do final dos anos 1980, em relação ao número de contribuintes para a previdência o percentual em 2007 (45% da PEA) ainda é inferior ao verificado em 1988 (55% da PEA). Isto evidencia uma recuperação do emprego formal, mas ainda insuficiente para retomar o padrão dos anos 1980.

Tabela 2.2**Contribuição e Cobertura Previdenciária por Posição na Ocupação – 1988;1998;2007**

Posição	1988	PEA (%)	1998	PEA (%)	2007	PEA (%)
Empregados com carteira	19.471.059	35%	20.842.202	30%	31.853.132	34%
Func. Público - incl. Militar	5.363.982	10%	4.514.456	6%	6.108.850	7%
Contribuintes Individuais	5.433.291	10%	5.470.021	8%	7.827.500	8%
Contribuintes	30.268.332	55%	30.826.679	44%	45.789.482	49%
Segurados Especiais	2.564.745	4,6%	8.538.803	12%	8.316.998	9%
Cobertos	32.833.077	59%	39.365.482	56%	54.106.480	58%
Não Cobertos	22.548.116	41%	31.019.355	44%	38.850.359	42%
Total (PEA)	55.381.193	-	70.384.837	-	92.956.839	-

Fonte: PNADs

Fonte: Políticas Sociais: acompanhamento e análise Vinte Anos da Constituição Federal – vol.1, IPEA, 2009.

Em termos de cobertura, os percentuais praticamente se equivalem: em 1988 o percentual da PEA coberto pela previdência era de 59% e, em 2007, esse percentual correspondia a 58% da PEA. Isso se explica pelo percentual maior de segurados especiais²² em 2007 (9% da PEA contra 4,6% da PEA em 1988) (tabela 2.2). Duas breves considerações sobre estes dados:

A primeira é atentar para a baixa cobertura (e formalização) durante a década de 90 e princípios dos anos 2000 – reflexo da estagnação e precarização das relações de trabalho. Sem dúvida, esta baixa cobertura influenciou negativamente a arrecadação do sistema previdenciário brasileiro.

A segunda consideração é que mesmo que no período recente, especialmente após 2004, tenha ocorrido uma melhora na estrutura do mercado de trabalho brasileiro, com maior geração de empregos acompanhada por um processo de formalização, os dados mostram que ainda existe um enorme contingente de pessoas descobertas pela previdência social: em 2007, eram mais de 38 milhões de indivíduos (42% da PEA) não cobertos pela previdência, sendo a elevada informalidade existente no mercado de trabalho a principal causa para essas pessoas estarem fora do sistema de previdência social (Leone e Baltar, 2007).

²² A Constituição Federal de 1988 permitiu a inclusão de milhares de trabalhadores rurais no sistema previdenciário como segurados especiais.

Este debate sobre a informalidade no Brasil divide opiniões no Brasil.

Para alguns²³ a explicação para a elevada informalidade no Brasil estaria relacionada principalmente ao fato de o país possuir uma legislação trabalhista muito rígida e demasiadamente onerosa para os empregadores. Assim, para estes pesquisadores, a flexibilização nas relações trabalhistas e a desoneração da folha salarial seriam medidas urgentes que deveriam ser adotadas ou intensificadas para incentivar a contratação e a formalização do emprego.

Contudo, como mostra Krein (2007), já durante os anos 1990 a flexibilização das formas de contratação acelerou-se significativamente e pode ser expressa em cinco modalidades distintas: 1) na facilidade de romper o contrato de emprego; 2) na ampliação dos contratos por tempo determinado; 3) no avanço da relação de emprego disfarçada; 4) na terceirização; e 5) na informalidade. Krein ressalta que, em geral, essas modalidades significam uma alternativa às implicações da relação de emprego padrão – com os seus consequentes direitos trabalhistas e previdenciários – na perspectiva de reduzir os custos ou aumentar a liberdade do empregador na arrematação e despedida dos trabalhadores, tornando o trabalho mais inseguro e instável (Krein, 2007).

Estas informações são importantes para compreendermos que, mais do que lutar por reformas que restrinjam o acesso à previdência, é preciso discutir como incluir esses milhões de excluídos do mercado formal de trabalho e consequentemente da previdência social²⁴.

Outro marco ainda presente de nosso mercado de trabalho desestruturado é a questão da rotatividade. A rotatividade elevada faz do mercado de trabalho algo bastante flexível em termos quantitativos - ainda que um nível mínimo de rotatividade seja aceitável em qualquer mercado de trabalho. Contudo, no Brasil, as taxas de rotatividade²⁵ da mão de obra nos últimos 10 anos se mantiveram em patamares elevados, acima de 40% praticamente em todo o período. A facilidade para demitir trabalhadores permite que as empresas utilizem esse mecanismo de rotatividade para

²³ Ver Pastore, J. *A flexibilidade do trabalho*. São Paulo: LTr, 1994.

²⁴ Ver “Previdência Social: Como Incluir os Excluídos”.

²⁵ Taxa de rotatividade equivale ao percentual dos trabalhadores substituídos mensalmente em relação ao estoque vigente no primeiro dia do mês, por setor de atividade. O cálculo da taxa de rotatividade mensal é obtido utilizando o menor valor entre o total de admissões e desligamentos sobre o total de empregos no primeiro dia do mês (*Anuário dos Trabalhadores*, Dieese, 2009)

reduzir os custos salariais, desligando profissionais que recebem maiores salários e contratando outros por menores salários (Dieese, 2008).

Além do aumento do desemprego, da queda (proporcional) do número de contribuintes e da elevada rotatividade, a estagnação econômica e o modelo econômico liberal adotado pelo Brasil especialmente a partir dos anos 1990 fizeram com que a remuneração do trabalho também se deteriorasse no Brasil.

A remuneração, historicamente caracterizada por baixos salários e grande dispersão entre os rendimentos, também experimentou perdas substanciais no período em análise. O rendimento médio mensal dos ocupados, após crescer ligeiramente em meados da década de 90 (sem ter atingido o patamar do final dos anos 1980), declinou entre 1998 e 2003, só mostrando uma ligeira recuperação a partir de 2004 (gráfico 2.6).

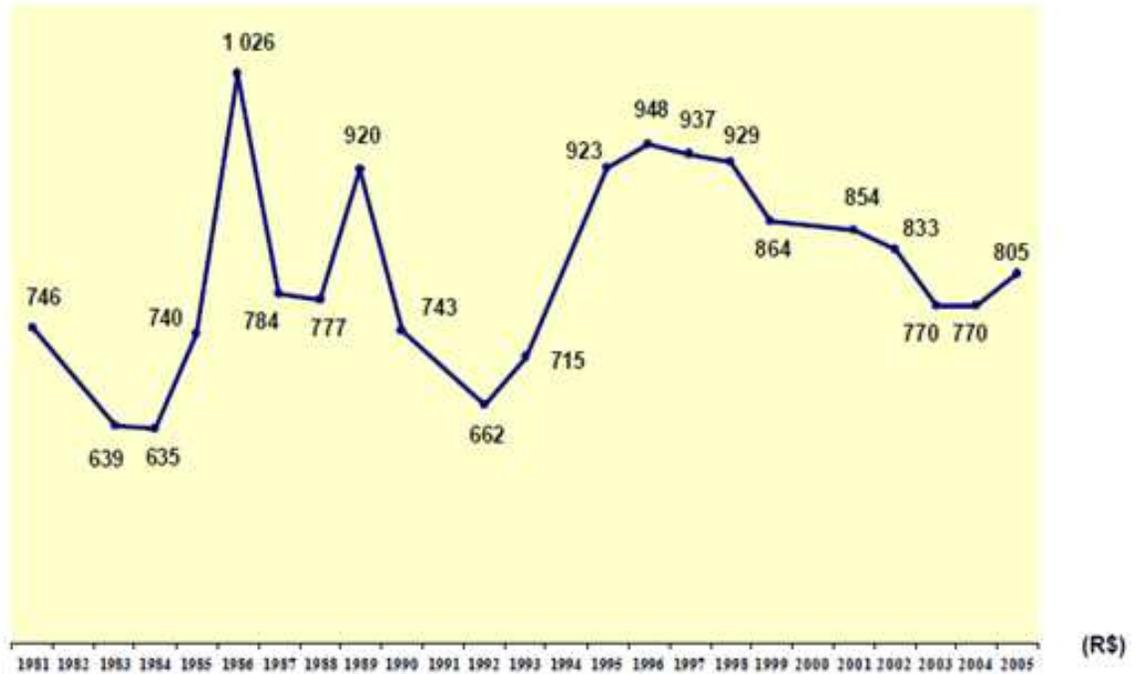
Dados do IBGE revelam a evolução do rendimento médio do trabalho das pessoas de 10 anos ou mais de idade entre 1981 e 2005. Verifica-se que a remuneração do trabalho teve um comportamento muito instável no período, com uma oscilação negativa no início da década de 90, seguida por um momento de breve recuperação entre 1993 e 1996 (início do Plano Real), mas seguido por uma nova queda entre 1997 e 2004. Em 2005, apesar da mudança de tendência e leve recuperação, o valor do rendimento médio ainda era baixo e até mesmo inferior ao verificado em períodos da década de 80 (gráfico 2.6).

O rendimento médio do trabalho teve grandes oscilações, com fortes quedas em períodos de recessão econômica (1983, 1990/92) quando ficou abaixo dos R\$ 700 (valores de 2005) e gradual recuo em anos marcados pela estagnação da economia (1998/99 e 2003), seguidos por momentos de recuperação (1989, 1996, 2005) ainda que sem alcançar o valor de 1986.

Em 1986, o rendimento médio mensal das pessoas ocupadas com remuneração de trabalho era de R\$ 1.026,00 (valores de 2005) – o maior rendimento da série. Ao final do período analisado (2005), o rendimento médio era 21% inferior, equivalente a R\$ 805,00 (valores de 2005) (gráfico 2.6).

Gráfico 2.6

Rendimento médio mensal real das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas com remuneração de trabalho. Brasil – 1981/2005.

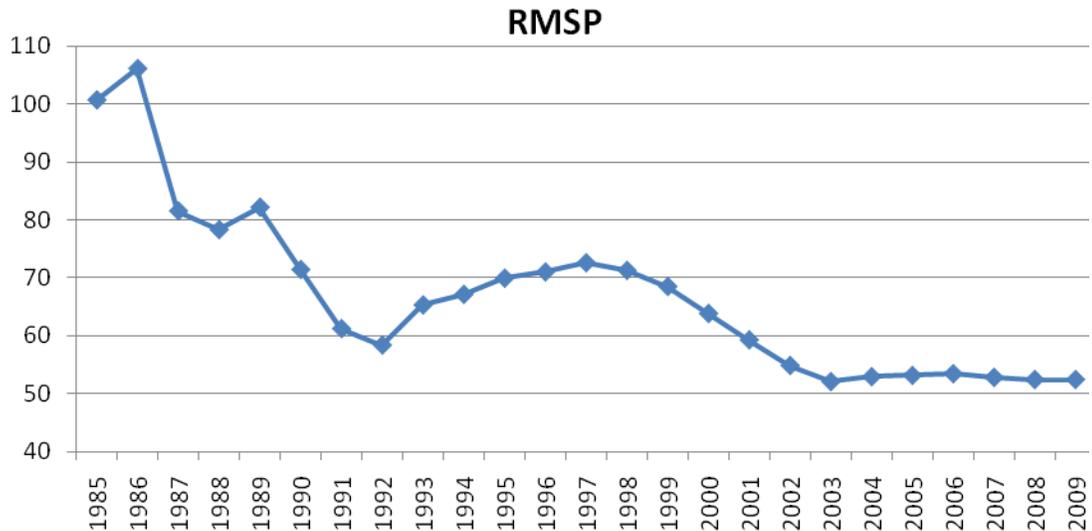


FONTE : IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
NOTAS: 1. Exclui o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
2. Valores inflacionados pelo INPC com base em setembro de 2005.
3. Anos de 1982, 1991, 1994 e 2000 obtidos por interpolação linear.

Na Região Metropolitana de São Paulo – única com dados disponíveis desde a década de 80, o rendimento médio mensal em 2006 era inferior à observada em 1998 e significativamente menor do que o verificado na década de 80 (especialmente 1986). O rendimento em 1986 chega a ser 46% maior do que o registrado em 1998 e quase o dobro do verificado em 2006 (gráfico 2.7).

Gráfico 2.7

Rendimento médio - real - assalariados - trabalho principal - índice (média 1985 = 100)



Fonte: IPEADATA.

Em síntese, a desestruturação do mercado de trabalho e os impactos negativos nas contas da previdência social são evidentes. A desestruturação do mercado de trabalho iniciada no final da década de 80 e acentuada nos anos 1990 (e também primeiros anos do século XXI), pode ser vista sob diferentes formas: desemprego crescente, aumento da informalidade, queda na remuneração do trabalho e queda na massa salarial, que restringiram seriamente as possibilidades de financiamento da previdência social brasileira.

Conforme afirma Fagnani (2008):

“Os impactos negativos da estagnação da economia e das reformas liberais na desorganização do mercado de trabalho afetaram o financiamento das políticas social, em geral, e da Previdência Social em particular. Como se sabe, parcela significativa do financiamento do sistema previdenciário está concentrada nas contribuições sociais que incidem sobre a folha de salário do mercado formal. O desemprego, a informalidade e a queda dos rendimentos reduziram a massa salarial sobre a qual incidem esses encargos (Fagnani, 2008).

Assim, enquanto direitos constitucionais estavam sendo implantados (ocasionando um aumento nas despesas previdenciárias), fontes de financiamento da previdência social foram restringidas pela precarização do mercado de trabalho e pelo baixo crescimento econômico do país.

Outra forma de verificar esta tendência de desestruturação no mercado de trabalho brasileiro é analisar a evolução da renda do trabalho no país. Estudo elaborado por técnicos do IPEA (2010) sobre a distribuição da renda nacional entre detentores do rendimento da propriedade (lucro, juros, aluguéis, renda da terra, entre outras) e do trabalho desde a década de 60 revela que a participação do rendimento do trabalho na renda nacional apresentou uma trajetória decrescente. No biênio 1999/2000, por exemplo, o peso do rendimento do trabalho representou apenas 40% da renda nacional, enquanto no biênio 1959/60 era de 56,6%.

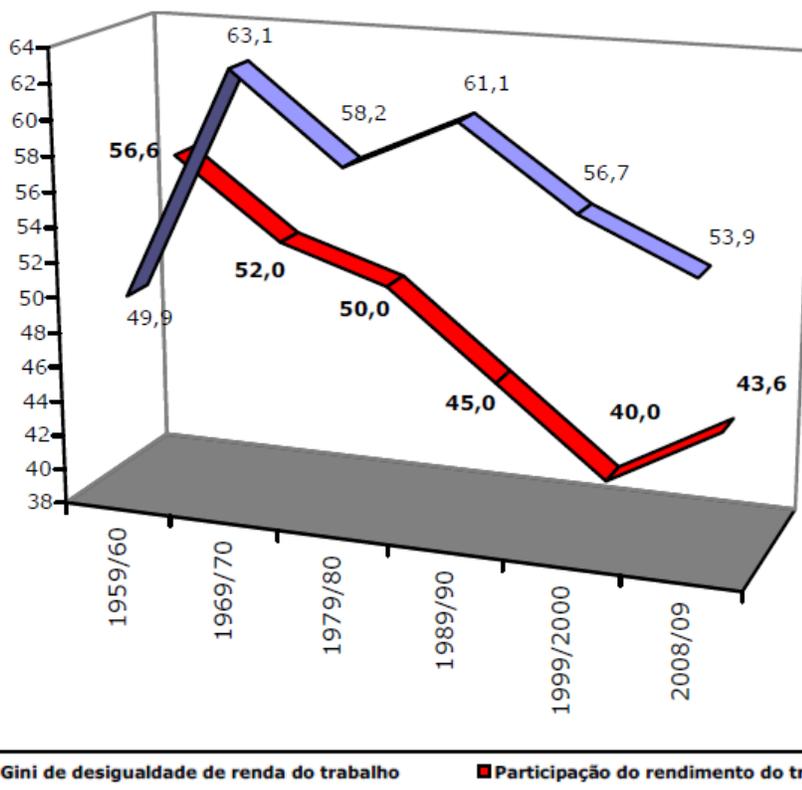
Verifica-se que a queda de quase 30% na participação do rendimento do trabalho na renda nacional entre 1960 e 2000 foi mais intensa durante a década de 90 - uma deterioração considerável da distribuição entre lucros e renda do trabalho, em favor do primeiro (gráfico 2.8).

Outra informação interessante apontada pelo estudo é que na primeira década do século XXI o Brasil apresentou uma trajetória diferente da verificada durante os últimos 50 anos, combinando positivamente a redução no grau de desigualdade na distribuição da renda pessoal (queda do Índice de Gini²⁶) com a elevação da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional. Conforme o estudo, no biênio 2008/09, o peso do trabalho na renda nacional aumentou 9,5% em relação aos anos 1999/2000, pois passou de 40% para 43,6%. Nesse mesmo período de tempo, o índice de Gini decresceu 4,9% (de 56,7% para 53,9%) (IPEA, 2010).

²⁶ Índice de Gini: Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula) (PNUD).

Gráfico 2.8

Brasil – evolução da participação do rendimento do trabalho na renda nacional e do grau de desigualdade em anos selecionados (em %)



Fonte: IBGE – Contas Nacionais (elaboração Ipea)

Em suma, os dados disponíveis sobre o mercado de trabalho são bastante claros no sentido de demonstrar a situação desfavorável que viveu o trabalhador brasileiro por conta dos 25 anos de estagnação da economia e reformas liberais. Sem nos aprofundarmos aqui nos outros efeitos negativos deste processo, o que nos interessa neste momento é enfatizar que tal quadro tem sido bastante prejudicial para a Previdência Social: uma vez que um mercado de trabalho mais precário e excludente tem combalido sobremaneira as finanças do sistema, particularmente pelo lado da arrecadação²⁷.

²⁷ Parcela significativa do financiamento do sistema previdenciário está concentrada nas contribuições sociais que incidem diretamente sobre a folha de salário do mercado formal. O desemprego, a informalidade e a queda dos rendimentos reduziram sobremaneira a massa salarial sobre a qual incidem esses encargos (Fagnani, 2008).

Esse cenário de estagnação e desestruturação do mercado de trabalho só começou a ser revertido recentemente quando o governo Lula, iniciando seu segundo mandato, recolocou a questão do crescimento econômico no centro da agenda governamental. De acordo com Fagnani (2007):

(...) a doutrina e a ideologia de que o país não poderia crescer mais de 3,5% ao ano, tantas vezes represadas, estão sendo negadas pela realidade²⁸, (...) após 26 anos de opções macroeconômicas inspiradas na cartilha neoliberal, esses sinais de reversão da tendência de estagnação contradizem frontalmente as profecias pessimistas de que a economia não pode crescer mais de 3,5% ao ano porque gera inflação; de que sem a Reforma da Previdência o País não cresce; de que sem a reforma da Previdência o País não investe, dentre tantos dogmas falaciosos (Fagnani, 2007).

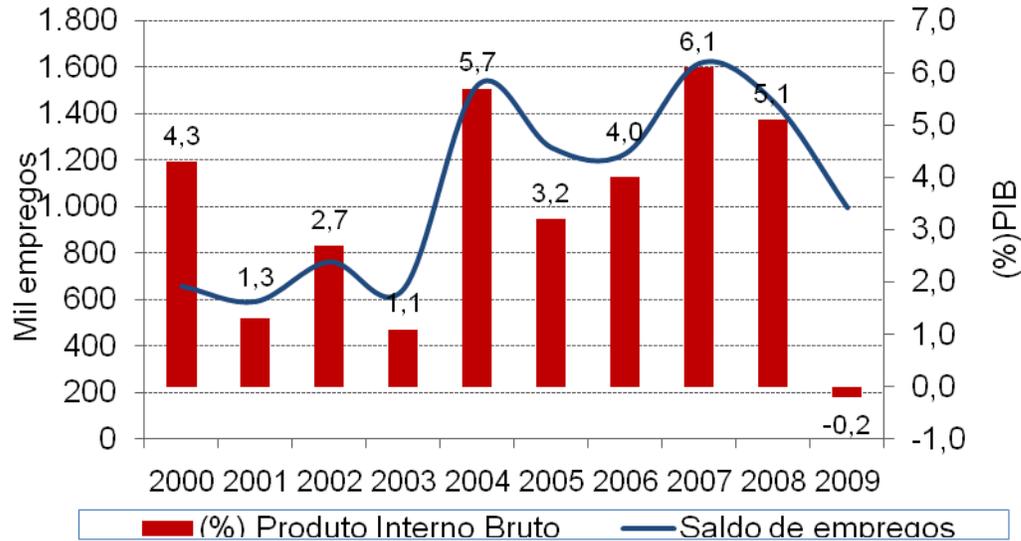
A relação positiva entre o crescimento econômico e a geração de empregos – relação que não ocorreu durante a década de 90 no Brasil - fica mais evidente quando analisamos o que ocorreu no período 2000 a 2009 no país. Em todos os anos que a economia brasileira cresceu mais do que 4% (2000, 2004, 2006 e 2008), o saldo de empregos formais²⁹ no ano foi superior a um milhão de postos (1,2; 1,5; 1,1; 1,6 e 1,3 milhões de empregos formais respectivamente) (gráfico 2.9).

²⁸ O Brasil cresceu 4% em 2006, 6,1% em 2007, 5,1% em 2008 gerando nesse período um saldo de mais de 4 milhões de empregos formais. Em 2009, fruto da crise internacional, a economia manteve-se estagnada – mas ainda assim teve um saldo positivo na geração de empregos formais. E as perspectivas para 2010 são de um crescimento acima de 6% no ano.

²⁹ Sempre importante ressaltar que novos empregos formais representam novos contribuintes/segurados para a previdência social.

Gráfico 2.9

Saldo de empregos e crescimento (%) do PIB - Brasil (2000-2009)



Fonte: SCN- IBGE. Caged. MTE; Elaboração: DIEESE

Obs.: Resultados preliminares para 2009 com base nas contras nacionais trimestrais

2.2. Política Econômica e Limites ao Gasto Social

Os efeitos da política monetária restritiva puderam ser sentidos tanto no aumento explosivo da dívida pública como na freada dos investimentos produtivos no país.

Para Belluzzo e Almeida (2002), a explosão da dívida pública esteve muito relacionada com a manutenção de elevadas taxas de juros no país e da constante necessidade de se “esterilizarem” recursos externos ingressantes no país³⁰. Utilizadas no início do Plano Real para represar poupança financeira e conter a procura interna por crédito, as taxas elevadas de juros serviram como principal mecanismo para evitar a fuga de capitais diante das crises externas³¹ e também para combater os ataques especulativos contra a moeda nacional, medidas que tiveram forte impacto no país .

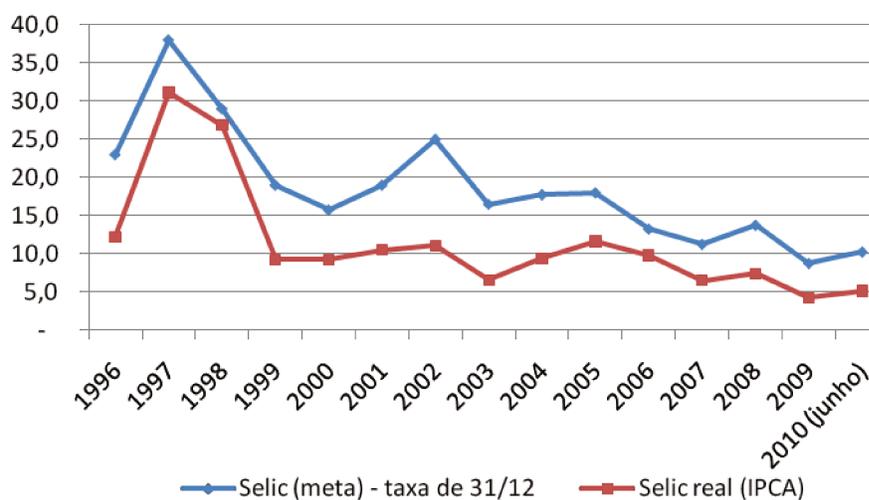
³⁰ O Banco Central emitia títulos da dívida pública a fim de “enxugar” os reais emitidos para trocar pelos dólares especulativos que entravam para cobrir o déficit externo e formar reservas (Souza, 2007).

³¹ Crises do México em 1995, asiática em 1997 e russa em 1998.

Belluzzo e Almeida (2002) destacam que se criou no país, a partir dos anos 1990, algo como um piso para a taxa básica de juros. Fruto do modelo de política econômica adotado, o piso, em torno de 22% ao ano, considerava o componente cambial, a taxa de juros internacional, o *spread* de financiamento a tomadores do país (“risco Brasil”) e impostos. Difícil imaginar como um país poderia manter um desempenho econômico positivo tendo por alguns anos um patamar mínimo de juros de 22% ao ano.

Vendo o gráfico 2.10 com as taxas médias de juros (Selic) definidas pelo Banco Central ao longo dos anos não é difícil compreender o crescimento exponencial da dívida pública brasileira no período - uma taxa de juros real que atingiu o pico de 30 pontos percentuais em 1997 e manteve-se em um patamar superior a 10% a.a de 1996 até 2006.

Gráfico 2.10
Taxa Selic (meta) – Posição em 31/12



Fonte: Banco Central.

De acordo com Carneiro (1999a):

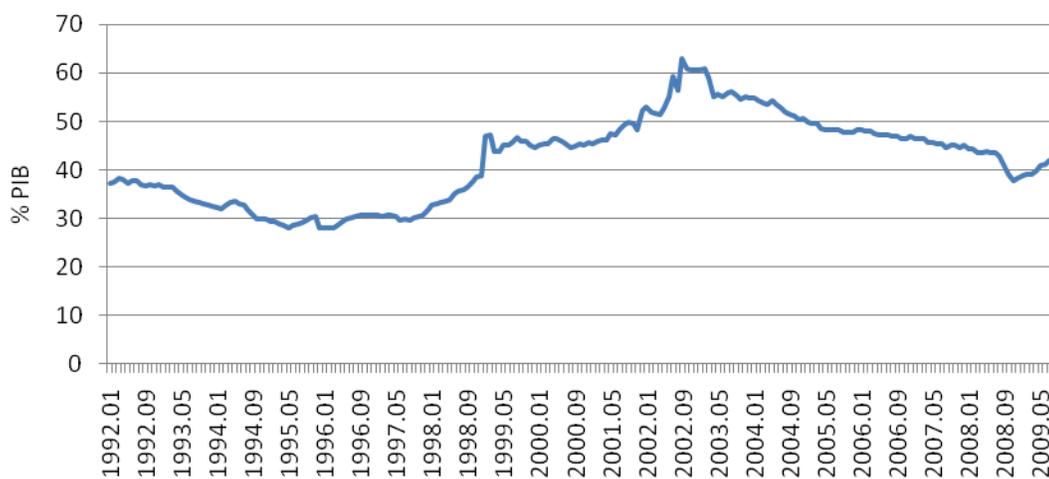
o conjunto dos efeitos da estabilização no contexto de liberalização comercial e financeira teve impactos significativos sobre a situação patrimonial da economia, em especial sobre os estoques de dívidas interna e externa do setor público. (...) A dívida

pública interna mostra uma trajetória explosiva após o Plano Real. Seu crescimento de 20 pontos percentuais do PIB em apenas cinco anos só tem paralelo na história econômica do Brasil contemporâneo com aquele da crise da dívida em 1982-1984 (Carneiro, 1999a).

Se no início do Plano Real (1993) a situação da dívida pública brasileira era de relativo conforto (33% PIB), bastaram oito anos para que o cenário se invertesse e a dívida praticamente dobrasse, chegando a 60% do PIB ao final de 2002. Somente a partir de 2004 a trajetória da dívida se inverte e passa a ser descendente (gráfico 2.11). Ainda assim, entre 2004 e 2008 (quando a relação dívida líquida/PIB caiu para cerca de 40% do PIB), o estoque da dívida continuou a crescer de forma contínua.

Gráfico 2.11

Dívida Líquida total do Setor Público 1991 - 2009 (% PIB)



Fonte: IPEADATA.

Como parcela da dívida pública brasileira estava indexada ao câmbio, quando o dólar se valorizou acentuadamente em 1999, a parte da dívida indexada à variação cambial aumentou, elevando a dívida como um todo. A desvalorização cambial ocorrida na economia brasileira no

início de 1999, com o real passando de R\$1,20 para R\$ 1,98 entre dezembro de 1998 e janeiro de 1999, influenciou fortemente o aumento da dívida pública brasileira (neste período a dívida saltou de 39% do PIB para 47% do PIB). Fato semelhante ocorreu em 2002, período conturbado da economia brasileira, que teve, além da alta da taxa básica de juros (SELIC) , uma crescente desvalorização cambial como fatores de influência para o aumento do endividamento público brasileiro.

Para Fagnani, esse aumento explosivo da dívida pública *“trata-se de umas das maiores irresponsabilidades fiscais, cambiais e monetárias realizada em tão pouco tempo na história econômica do país. A ortodoxia econômica, além de não escrever uma linha sobre esse desastre, ainda faz apologia ao modelo macroeconômico da época. Assim, por que obscurecer a questão financeira e apontar todas as baterias contra a Previdência Social?”* (Fagnani, 2007a).

Ainda assim, apesar dos seguidos e elevados superávits alcançados no Brasil, para os economistas mais ortodoxos, muitos dos problemas da economia nacional ainda seriam resultado dos elevados gastos correntes do governo. Nas palavras de Velloso (2006), *“seria preciso estancar o crescimento do gasto corrente não-financeiro do setor público”*. Somente assim seria possível continuar gerando superávits primários, conter o crescimento da relação dívida/PIB e reduzir as taxas de juros reais para *“finalmente liberar as amarras que seguram o crescimento econômico do País”* (Velloso, 2006).

Dessa forma, os defensores desse modelo (liberal) invertem a lógica dos fatos e enfatizam a necessidade de um ajuste fiscal quase permanente ao culpar os gastos correntes do governo pelas taxas de juros elevadas e pelos aumentos seguidos da carga tributária brasileira. Isso sem mencionar o baixo crescimento econômico, que também seria responsabilidade da política fiscal “frouxa” do governo³². Este discurso de “demonização” dos gastos públicos, e em especial dos gastos com a previdência social, encontra forte ressonância na mídia, disseminando uma “falsa ideia” de que reformas drásticas precisam ser feitas e despesas precisam ser revistas.

Se os gastos sociais e, especialmente, os da previdência social cresceram na última década (1995-2005), o aumento não foi fruto de um populismo desregrado, mas sim resultado da

³² Ver Velloso (2006), Mendes (2006).

incorporação de uma série de direitos da Constituição de 1988 e, definitivamente, não foi esse incremento que impossibilitou ao país crescer economicamente.

Na verdade, conforme indica Fagnani (2008), o crescente endividamento público implicou, especialmente a partir de 1999, a necessidade de aumentar a carga tributária e aprofundar o ajuste fiscal obtido mediante superávits primários. A maior pressão do pagamento de juros e amortizações financeiras sobre o orçamento governamental estreitou os raios do financiamento dos gastos sociais.

Ao apontar o aumento dos gastos correntes - em especial os previdenciários - e ignorar a questão das despesas financeiras, os “ditos especialistas” avançam na ideia de um Estado menor e decretam como inevitável (mais) uma reforma restritiva na previdência que sirva para conter gastos futuros, desconsiderando assim a dimensão e a importância de um programa dessa natureza. Dentro da lógica conservadora de que temos um Estado muito grande, ineficiente, que gasta muito e mal, teríamos *“uma configuração de gastos que privilegia a destinação de uma parcela expressiva da despesa pública para pagamento de aposentadorias decorrentes de regras benevolentes. Isso se dá em detrimento, por exemplo, do aumento do gasto público em investimentos, que são necessários para desobstruir gargalos de infraestrutura”* (Giambiagi, 2007)³³.

Em contraposição a esta visão e escrevendo sobre a tão propagada insustentabilidade da previdência social, Sayad destaca a importância do crescimento econômico para qualquer regime previdenciário. *“(…) a Previdência é sustentável sempre que a renda per capita estiver crescendo. Ou seja, sempre que o trabalho dos aposentados não fizer falta. Se a condição não for atendida, o problema é falta de crescimento e não a Previdência”* (Sayad, 2006).

³³ Se os gastos sociais e, em especial, os gastos previdenciários, seriam os vilões do crescimento brasileiro, a questão dos juros elevados, e a consequente despesa financeira, precisa ser tratada de uma maneira diferenciada. Na visão ortodoxa, não é possível comparar as despesas financeiras com outras despesas do governo. Para Giambiagi (2007), existe uma falsa impressão de que o governo poderia gastar menos com juros e disponibilizar esses recursos para gastar com outra variável. Sobre decisões de baixar os juros, o economista afirma: *“No mundo real as coisas não funcionam assim, tem consequências (...). Decisões tomadas como artificiais na política monetária implicam em várias consequências que afetariam a economia como um todo”*.

Outro mito criado pelo campo conservador é que seria preciso definir as prioridades em um contexto de restrição orçamentária, no qual “*o Brasil gastaria muito em aposentadorias e pouco em investimento*”. De fato, um menor patamar de gastos na previdência criaria espaços orçamentários para o investimento produtivo e, mais do que isso, colocaria menores riscos para a gestão financeira da dívida pública (Fagnani, 2007a).

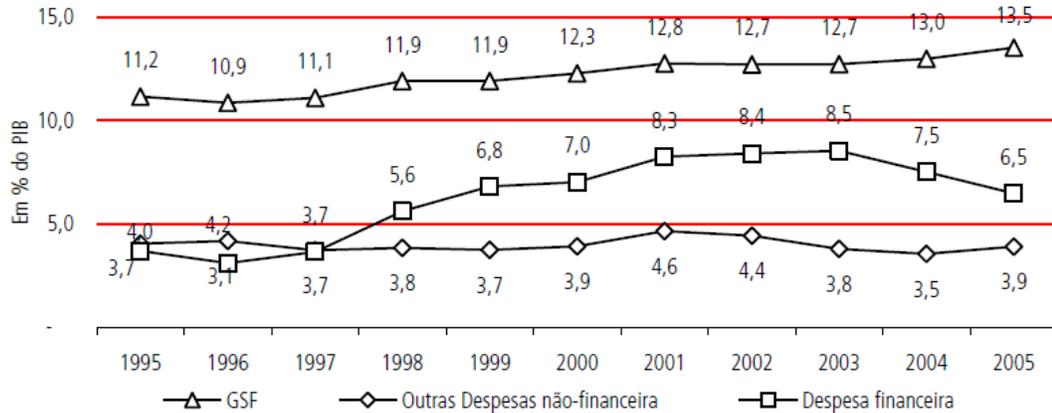
Na mesma linha de raciocínio, Alem (2007) questiona a tese de que o corte dos gastos primários correntes seria a única forma eficaz de promover um ajuste fiscal sustentável no longo prazo. A autora demonstra que, ao longo do tempo, muito mais do que as despesas primárias correntes, foram as despesas financeiras que tiveram um papel determinante na trajetória da relação Dívida Pública/PIB. E que uma redução mais acelerada das taxas de juros teria reduzido de forma expressiva as despesas financeiras, abrindo espaço tanto para o aumento dos gastos sociais quanto aos investimentos públicos (Alem, 2007).

Dessa forma, não parece razoável contrapor estes gastos sociais aos investimentos, como se fosse necessário escolher um em detrimento do outro. Tanto o aprofundamento das políticas sociais como o aumento do investimento público são essenciais em um país como o Brasil, que precisa resgatar uma imensa dívida social acumulada por décadas e retomar uma trajetória de desenvolvimento sustentada ao longo do tempo (Alem, 2007).

Estudo feito por Castro et al. (2007) mostra a evolução dos gastos sociais do governo federal em relação às despesas financeiras do próprio governo no período 1995-2005. Enquanto os gastos sociais federais cresceram de 11,3% para 13,5% do PIB no período - o que representa um crescimento de 19,5% -, as despesas financeiras saem de um patamar de 3,5% do PIB em 1995, atingem um nível superior a 8% do PIB nos anos de 2001-2003 e recuam para 6,5% do PIB em 2005 – um crescimento no período de 85% (gráfico 2.12).

Gráfico 2.12

GSF, outras despesas não financeiras e despesa financeira do governo federal, em % do PIB (1995-2005)



Fontes: Disoc/Ipea e Siafi/STN.

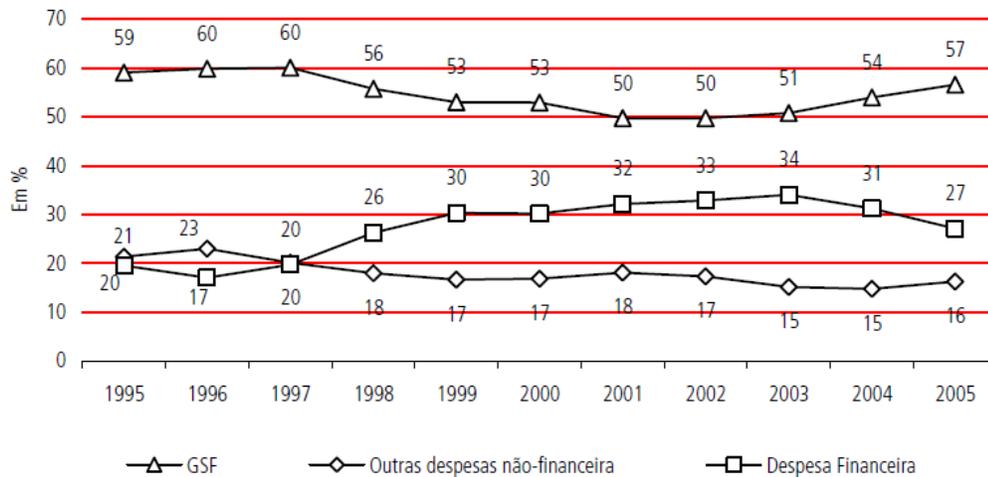
Como colocam Castro et al. (2007), há uma clara opção de política econômica neste período que leva a imensa transferência de renda - do lado real da economia para o financeiro - o que reflete a primazia dos interesses de determinados setores político-econômicos, ligados principalmente à área financeira.

Outro dado interessante apresentado pelos pesquisadores é a evolução comparativa entre o gasto social e a despesa financeira do governo federal como um percentual da despesa efetiva³⁴. Apesar do crescimento em relação ao PIB, o gasto social federal, que representava 59% da despesa efetiva do governo em 1995 e 60% em 1997, recuou para 57% da despesa efetiva em 2005 (gráfico 2.13). Isso pode ser explicado pela trajetória ascendente da despesa financeira no período. Se em 1995 essa despesa representava 20% da despesa efetiva, em 2005 foi responsável por 37% da despesa efetiva do governo federal – chegando a atingir 34% em 2003 (Castro et al., 2007).

³⁴ Despesa efetiva: eliminam-se da despesa total do governo federal as transferências de recursos efetuadas entre órgãos da administração central e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação que caracteriza dupla contagem (Castro et al., 2007).

Gráfico 2.13

GSF, outras despesas não financeiras e despesa financeira na despesa efetiva do governo federal (1995-2005)



Fonte: Disoc/Ipea e Siafi/STN.

Segundo Pochmann (2007):

(...) constata-se a existência de um elemento de ordem estrutural na dinâmica capitalista que transforma o setor público no comandante da produção de uma nova riqueza financeirizada, apropriada privadamente na forma de direitos de propriedade dos títulos que carregam o endividamento público. Assim, para dar conta da contínua geração de direitos de propriedade dos resultados da acumulação financeira, tornou-se imperativo implementar um padrão de ajustamento regular nas finanças públicas e que termina atuando perversamente para imensa maioria da população excluída do ciclo da financeirização. Isso porque o padrão de ajuste tem representado o aumento da carga tributária que afeta indiscriminadamente os pobres, bem como o contingenciamento do gasto social, acompanhado da desvinculação das receitas fiscais sociais e da focalização das despesas em ações de natureza mais assistencial do que a universalização de bens e serviços públicos (Pochmann, 2007).

Outra forma de avaliarmos a dimensão das despesas financeiras do governo federal nesse período é compará-las com os outros gastos do governo. No ano de 2005, o governo empenhou 6,5% do seu PIB com despesas financeiras, enquanto com a área da saúde o mesmo governo gastou menos que 2% do PIB³⁵.

³⁵ Em todo o período analisado (1995-2005), as despesas financeiras do governo federal foram superiores aos gastos em saúde consolidados. Dados como estes ajudam a entender as prioridades do governo e como a estrutura de gastos está condicionada pela forma como se gere a política econômica do país. Sendo a disputa por recursos públicos (fundo público) totalmente permeada por interesses políticos.

Dessa forma, se a conquista da estabilidade monetária representou um ganho indiscutível para a sociedade brasileira, as políticas de desenvolvimento de inspiração liberal que marcaram o período não foram capazes de promover um novo modelo de desenvolvimento para o país, e as evidências indicam que o padrão errático (*stop and go*) de crescimento econômico - marcado por sua alta volatilidade -, uma característica marcante da história econômica brasileira, continuou a prosperar na economia brasileira no período recente, após o Plano Real e inclusive no primeiro mandato do Presidente Lula (Carneiro, 2006).

Segundo Antunes e Gimenez (2007):

A arquitetura da política econômica, ao deixar o Estado comprimido pela estagnação e por pagamentos vultosos de juros, não deixa espaço para que ele atue efetivamente na economia através de investimentos públicos. Na verdade, tal arquitetura e a falta de crescimento econômico nela inscrita vão progressivamente conformando certo padrão de política social pobre - e de sociedade - compatível com uma economia pouco dinâmica que remunera sobremaneira o rentismo (Antunes e Gimenez, 2007).

O crescimento econômico que seria um dos elementos para a sustentação de um verdadeiro projeto de desenvolvimento para o país não aconteceu nas últimas décadas. A opção por uma gestão (praticamente contínua) de política econômica liberal impediu que o país gerasse os empregos necessários, redistribuísse a renda e construísse bases sólidas para o financiamento das políticas sociais universais e de qualidade - ainda que no período recente, especialmente a partir do segundo governo Lula, o crescimento econômico tenha ganhado força na agenda política.

Em suma, em vez de atirar na previdência, a ortodoxia fiscal contribuiria mais se voltasse suas *armas* para denunciar o maior item de despesa das contas públicas: gastos com juros (que saltaram de 5% para 9,8% do PIB entre 1997 e 2003), formidável mecanismo de distribuição de renda para os endinheirados. Todavia, silenciam sobre esse ponto e, ao contrário, postulam um novo salto na nossa liderança mundial nos juros - esse sim, um “ponto fora da curva”, que poderá realimentar a “explosão” da dívida e o “rombo” das contas públicas. Gostaríamos de entender esse comportamento insólito diante dessa possível “bomba-relógio”. Ingenuamente, aventamos a hipótese de que no êxito da nova reforma da previdência sobriariam mais recursos para pagar juros, para a felicidade geral do mercado financeiro.

2.3 Esqueceram o Denominador: Cenários econômicos e Relação Despesa/PIB

Buscando reforçar o argumento da importância de fatores exógenos à previdência para a sustentabilidade financeira do sistema, apresentamos nesta terceira parte deste capítulo algumas simulações com as despesas efetivas da previdência social. A partir de cálculos bastante simples, simulamos qual seria a relação despesa/PIB caso a economia brasileira tivesse crescido a taxas anuais de 3%, 5% e 7% desde 1981. Isto visando ressaltar o fato de que o cerne da questão previdenciária não está única e exclusivamente nas despesas, mas também nas receitas do sistema.

E o resultado foi surpreendente: seríamos, sim, um “país fora da curva” (diferente dos outros) como muitos gostam de colocar, mas da curva oposta. Caso a economia tivesse crescido minimamente nesse período, teríamos uma das menores relações gasto da previdência social/PIB e um dos maiores graus de cobertura.

Esse exercício é realizado a partir de quatro aproximações, considerando-se sempre os gastos efetivos do INSS:

- a primeira se tivéssemos tido um crescimento do PIB de 3% em média ao longo do período 1981 a 2009;
- a segunda se o PIB brasileiro tivesse crescido 4% ao ano em média de 1981 a 2009;
- a terceira se o PIB brasileiro tivesse crescido 5% ao ano em média de 1981 a 2009;
- e a quarta se tivéssemos mantido a trajetória histórica de 1945 a 1980 (crescimento do PIB de 7% em média) ao longo do período 1981 a 2009.

O objetivo do exercício é destacar a importância do denominador nessa relação entre gasto do INSS e PIB e atentar para o fato de que não basta apenas focar a análise no aumento das despesas do INSS (numerador) e ignorar a trajetória de crescimento da economia (denominador).

As simulações de um crescimento do PIB anual de 5% e 7% podem parecer para alguns um exagero ou até mesmo um sonho, mas vale lembrar que muitos países em desenvolvimento cresceram a taxas parecidas e até mesmo superiores a essas.

Apesar do caráter quase utópico para a realidade brasileira, é importante lembrar que países como Coreia do Sul, Índia, Vietnã, Tailândia, Indonésia e mesmo o Chile tiveram taxas de crescimento médio superiores a 5% ao ano no período de 1980 a 2008 (alguns inclusive com taxas até superiores às utilizadas neste exercício de simulação). Logicamente temos de incluir nesta relação a China, que teve um crescimento médio de quase 10% ao ano neste período (tabela 3.1).

Tabela 2.3
Taxa de Crescimento Médio Anual do PIB
Países Seleccionados 1980 - 2008

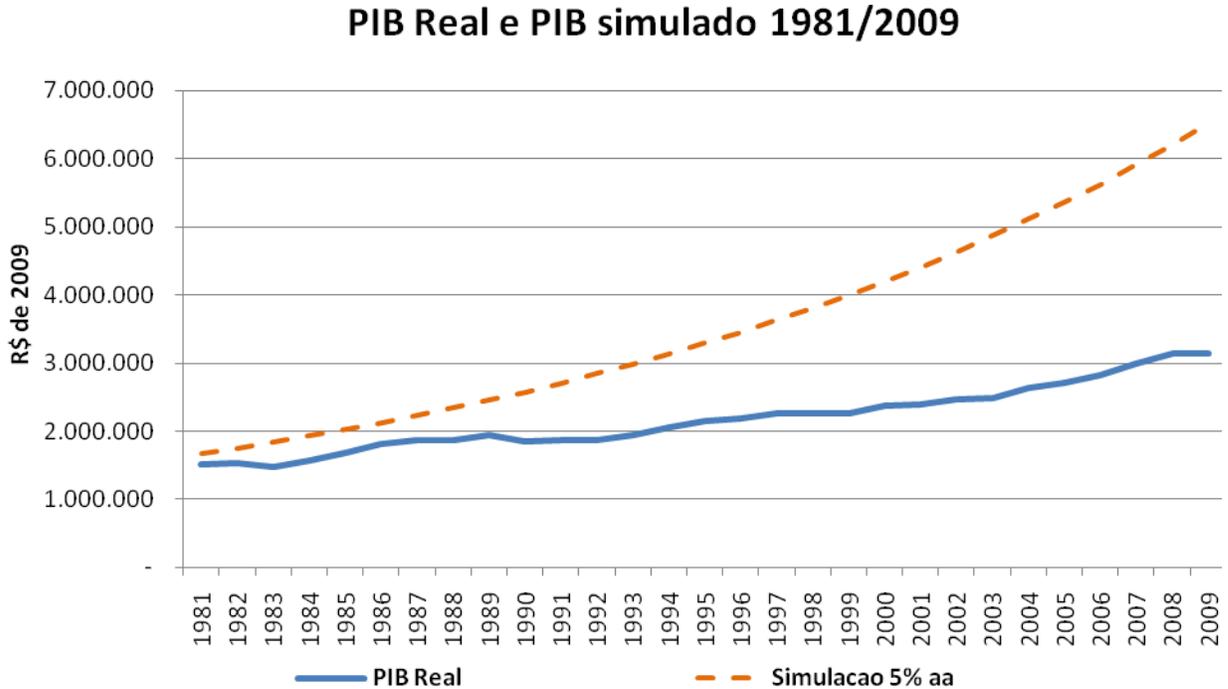
País	% a.a
China	9,91
Vietnã	6,83
Coreia do Sul	6,23
Índia	6,15
Tailândia	5,82
Angola	5,71
Indonésia	5,47
Hon Kong, China	5,31
Chile	5,02
Brasil	2,76

Fonte: Banco Mundial.

A primeira constatação que se pode fazer a partir da simulação é que caso a economia brasileira tivesse crescido em média 5% ao ano desde 1981, teríamos em 2009 um produto interno bruto duas vezes maior do que o verificado atualmente (6,5 trilhões de reais em lugar de 3,1 trilhões de reais). Assim, o montante total da riqueza produzida de fato no país em 2009 (3,1 trilhões) já poderia ter sido alcançado em 1994 (14 anos antes) caso a economia tivesse crescido em média 5% ao ano desde 1981 (gráfico 2.14)

Gráfico 2.14

PIB Real e PIB simulado após crescimento anual médio de 5% ao ano (1981/2009)



Fonte: IPEA. Elaboração própria.

O baixo crescimento econômico limitou as possibilidades de financiamento da seguridade social e fez com que estes recursos, ainda que assegurados pela Constituição Federal, fossem muito visados pela área econômica.

Por diversos anos, a opção pelo ajuste fiscal e o pagamento de juros se deu com recursos da seguridade social. Os trabalhadores rurais que vivem da aposentadoria especial e as famílias que sobrevivem de benefícios assistenciais são constantemente ameaçados pela possibilidade de novas reformas - fruto de disputas pelos recursos públicos. Por mais que a Constituição garanta seus direitos, a disputa pelo fundo público é cotidiana e sempre se intensifica quando há menos recursos.

Se obviamente não é mais possível reverter à estagnação do passado, ao menos temos de concentrar esforços para possibilitar que, no futuro, o crescimento econômico aconteça de forma sustentada e em paralelo com conquistas e avanços sociais.

Assim, este exercício de simulação visa apenas mostrar como um crescimento minimamente razoável ampliaria as bases de financiamento das políticas públicas e aliviaria a pressão por reformas restritivas na previdência e assistência social. Isso, além de garantir mais recursos para outras áreas como saúde, educação, habitação etc.

Mesmo sabendo que seria pouco provável que o gasto não crescesse com um maior aumento do PIB (estudo elaborado por técnicos do IPEA³⁶ mostra uma relação positiva - pró-cíclica - entre crescimento econômico e gasto social no Brasil no período) é interessante observar como o volume atual investido na previdência social teria outro peso dentro do PIB nacional, talvez até deixando de ser o foco de duras críticas de setores mais conservadores da sociedade que somente enxergam gastos sociais como um problema que impede o crescimento do país.

Considerando apenas os benefícios previdenciários (INSS urbano e rural), o gasto em 2009 em relação ao PIB ficou em torno de 7%. Caso a economia brasileira tivesse crescido ínfimos 3% ao ano desde 1981, essa relação seria de pouco superior a 5,5% do PIB. Este dado só reforça a tese de que a estagnação econômica afetou seriamente as possibilidades de financiamento da previdência social, pois um tímido crescimento de 3% ao ano já diminuiria consideravelmente a relação gasto previdenciário/PIB no país (gráfico 2.15).

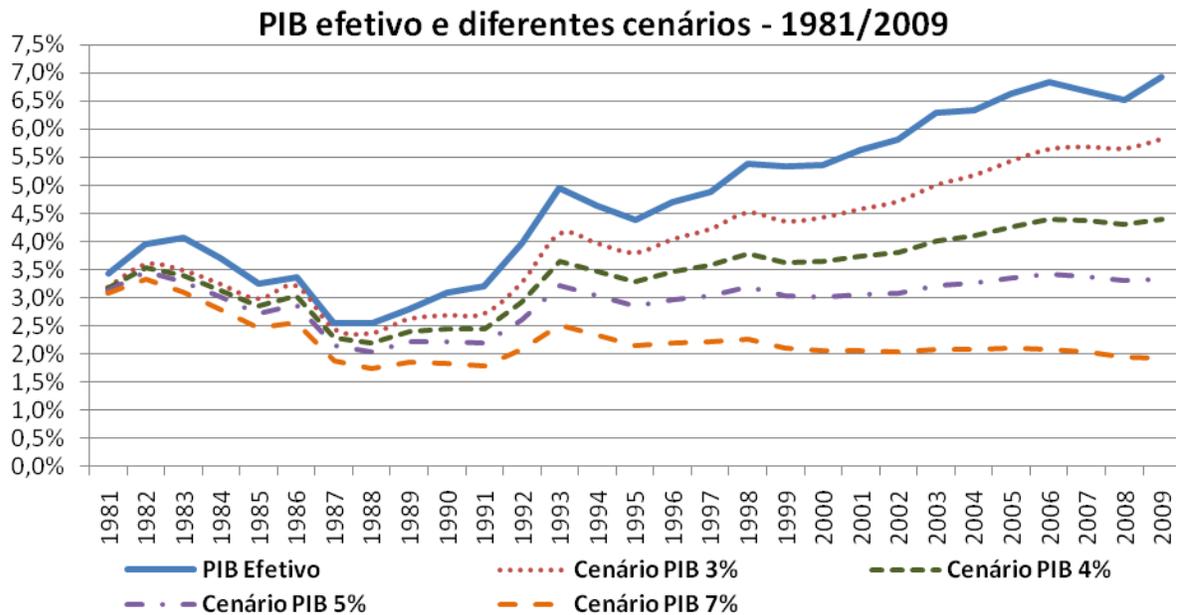
Caso a economia brasileira tivesse acompanhado outros países em desenvolvimento (Coréia do Sul, por exemplo) ou, até mesmo, se tivesse repetido o desempenho econômico dos últimos anos e crescido a taxas médias anuais de 5% desde 1980 (em vez de 2%), a relação, despesa previdenciária-PIB, seria hoje pouco superior a 3% do PIB – em lugar de 7% (gráfico 3.12).

Em um cenário quase utópico, em que a economia brasileira crescesse a taxas médias anuais de 7% ao ano, o gasto previdenciário atual representaria apenas 2% do PIB, percentual irrisório perante o tamanho do PIB brasileiro (gráfico 2.15).

³⁶ *Ver Gasto Social e Política Macroeconômica*. Castro et al. Brasília, janeiro de 2008, IPEA.

Gráfico 2.15

Despesa com Benefícios Previdenciários (Inss Rural e Urbano)
em relação ao PIB (%)

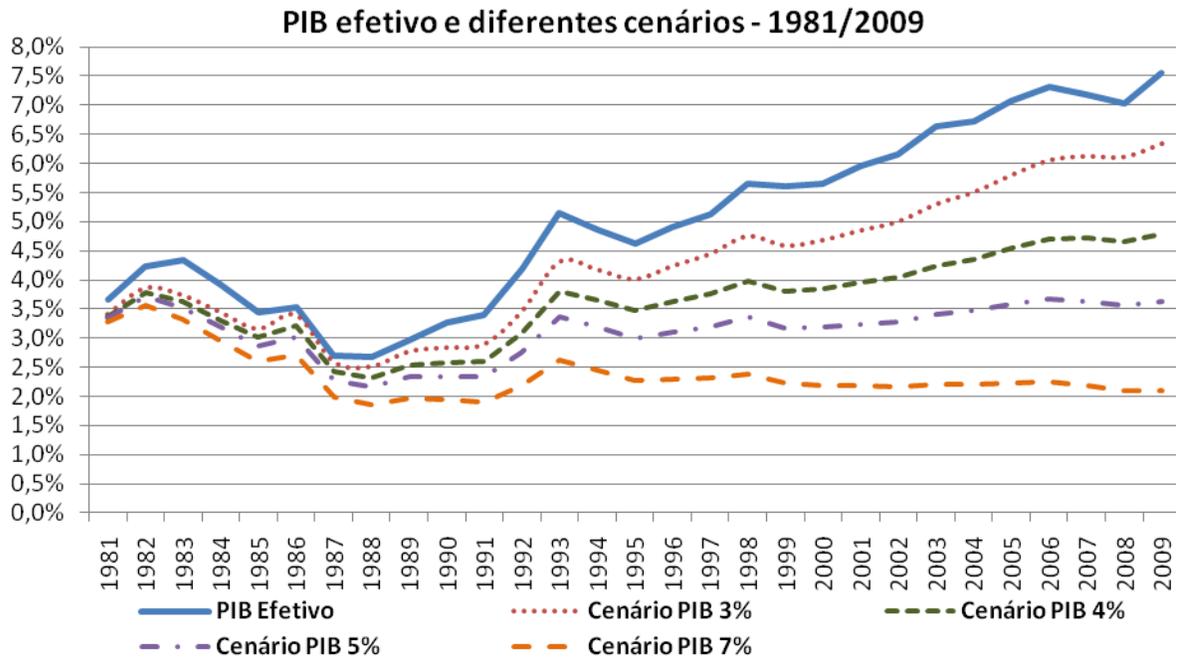


Fonte: IPEA; AEPS- MPS. Elaboração própria.

Se somarmos aos benefícios previdenciários os benefícios assistenciais, esses percentuais (em relação ao PIB) logicamente aumentariam, mas ainda dentro de uma margem bastante tolerável. Com um crescimento de 5% ao ano desde 1980, o gasto total (previdenciários e rurais) ficaria em torno de 3,5% do PIB. Com taxas médias anuais de crescimento de 7%, o gasto total em relação ao PIB seria pouco superior a 2% (gráfico 2.16).

Gráfico 2.16

Despesa com Benefícios INSS (Inss Rural e Urbano, BPC/Loas e RMV)
em relação ao PIB (%)

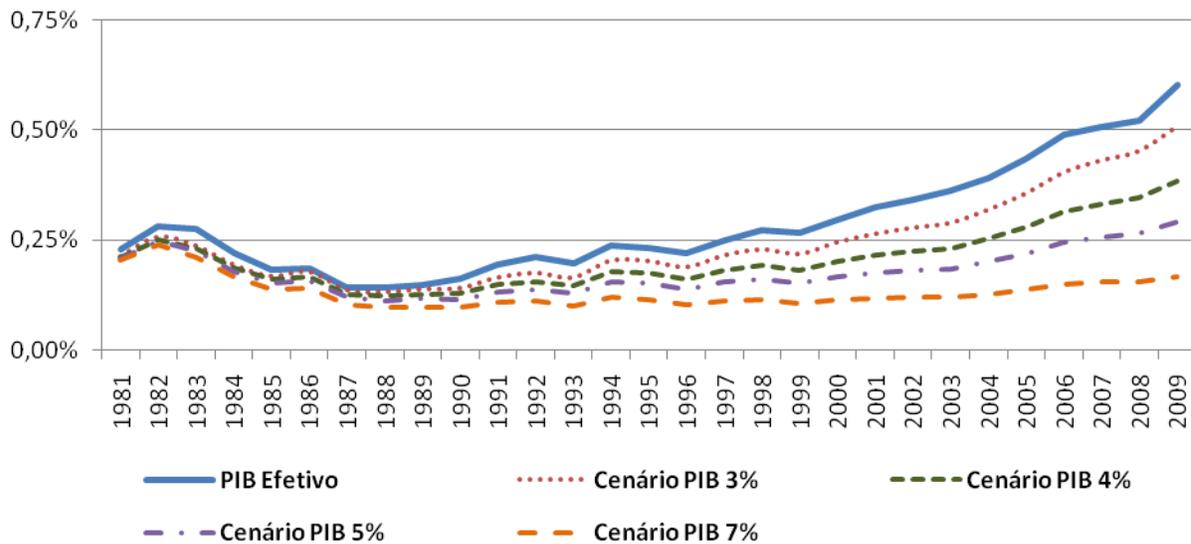


Fonte: IPEA; AEPS- MPS. Elaboração própria.

Se, em 2009, o Brasil gastava pouco mais de meio ponto percentual do PIB com benefícios assistenciais - e ainda assim o BPC é muito criticado pela ortodoxia fiscal -, caso a economia tivesse crescido 5% ao ano em média (de 1981 a 2009), o gasto com benefícios assistenciais em relação ao PIB seria a metade do atual, algo em torno de 0,25% do PIB (gráfico 2.17).

Gráfico 2.17

Despesa com Benefícios Assistenciais em relação ao PIB (%)
PIB efetivo e diferentes cenários - 1981/2009



Apesar de toda a simplicidade e de todas as restrições da simulação feita, o objetivo é destacar, mais até do que os valores obtidos, a lógica que se coloca por trás deste raciocínio: **um crescimento minimamente razoável do PIB permitiria um empenho mais significativo por parte do governo para investir em políticas públicas universais e de qualidade.**

Um fato ocorrido em 2007 que ajuda a exemplificar a lógica da argumentação foi a revisão metodológica de cálculo do PIB brasileiro realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Esta revisão apontou novos valores para o PIB nacional para os anos de 2000 a 2005 e com isso alterou uma série de indicadores que tinham como base o PIB³⁷ – dentre eles, superávit primário, dívida pública e gasto público social em relação ao PIB.

³⁷ A revisão metodológica alterou os dados do PIB da seguinte forma: Em 2000, a variação anual real passou de 4,4% para 4,3%; em 2001, manteve-se em 1,3%; em 2002, passou de 1,9% para 2,7%; em 2003, foi de 0,5% para 1,1%; em 2004, de 4,9% para 5,7%; e em 2005, cresceu de 2,3% para 2,9%, posteriormente revisto para 3,2% (IBGE).

Estudo feito por Castro et al. (2007), antes da revisão metodológica do PIB, mostrava que os gastos públicos sociais federais correspondiam a 15,3% do PIB em 2005. Com a mudança do cálculo realizada pelo IBGE e o conseqüente aumento do PIB, estudo atualizado pelos mesmos autores (Castro et al., 2008) mostrou que esse percentual diminuiu para 13,8%, pois o gasto social foi mantido, enquanto o PIB aumentou.

Assim, mais do que os valores obtidos, as simulações propostas têm o objetivo claro de enfatizar a importância do crescimento econômico para o financiamento de políticas públicas.

Talvez possa parecer idealismo exagerado supor um crescimento médio dessa magnitude desde 1980 - considerando todos os percalços por que passou a economia brasileira nesse período. Porém, a simulação, por mais simples e idealizada que possa ser, revela o quanto a economia brasileira perdeu com os anos e até mesmo décadas de estagnação econômica e crescimento medíocre. Considerando que em muitos desses anos existia espaço para políticas que promovessem ou induzissem a um crescimento econômico mais robusto, a simulação mostra o quanto perdemos de riqueza total ou ao menos o quanto deixamos de ganhar.

Se a sociedade brasileira teve êxito na restauração do Estado Democrático de Direito e na construção de um razoável sistema de proteção social, o mesmo não se verificou no desenho de uma nova estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento e o desenvolvimento econômico com distribuição de renda (Fagnani, 2008). Foram anos e anos de estagnação, que impediram que o sistema de proteção social inscrito na CF de 1988 se consolidasse plenamente. Um crescimento econômico robusto e consistente ao longo dos anos permitiria tanto a sustentabilidade do financiamento de políticas sociais universais e de qualidade – a base da seguridade social brasileira, como a manutenção e geração de novos empregos.

E, sendo a previdência social um dos pilares básicos desse sistema, todo e qualquer debate sobre o financiamento da previdência no Brasil teria de considerar os impactos de uma política macroeconômica restritiva que por anos limitou o crescimento econômico, desestruturou o mercado de trabalho e estimulou o endividamento público.

Em suma, quando os críticos analisam a relação gasto/PIB, olham o numerador e apagam o denominador (PIB). Na década de 1990, a taxa média anual de crescimento do PIB foi

mediocre (1,7%). Num *ranking* com mais de 90 países só estávamos à frente da África do Sul, Rússia, Japão e alguns países da Europa Central. Se o PIB tivesse crescido 5% ao ano a relação gasto previdenciário/PIB cairia hoje para a metade (3,5%).

CAPÍTULO 3 - AS DESPESAS DA PREVIDÊNCIA: CARÁTER ATÍPICO DAS DÉCADAS DE 1990 e 2000

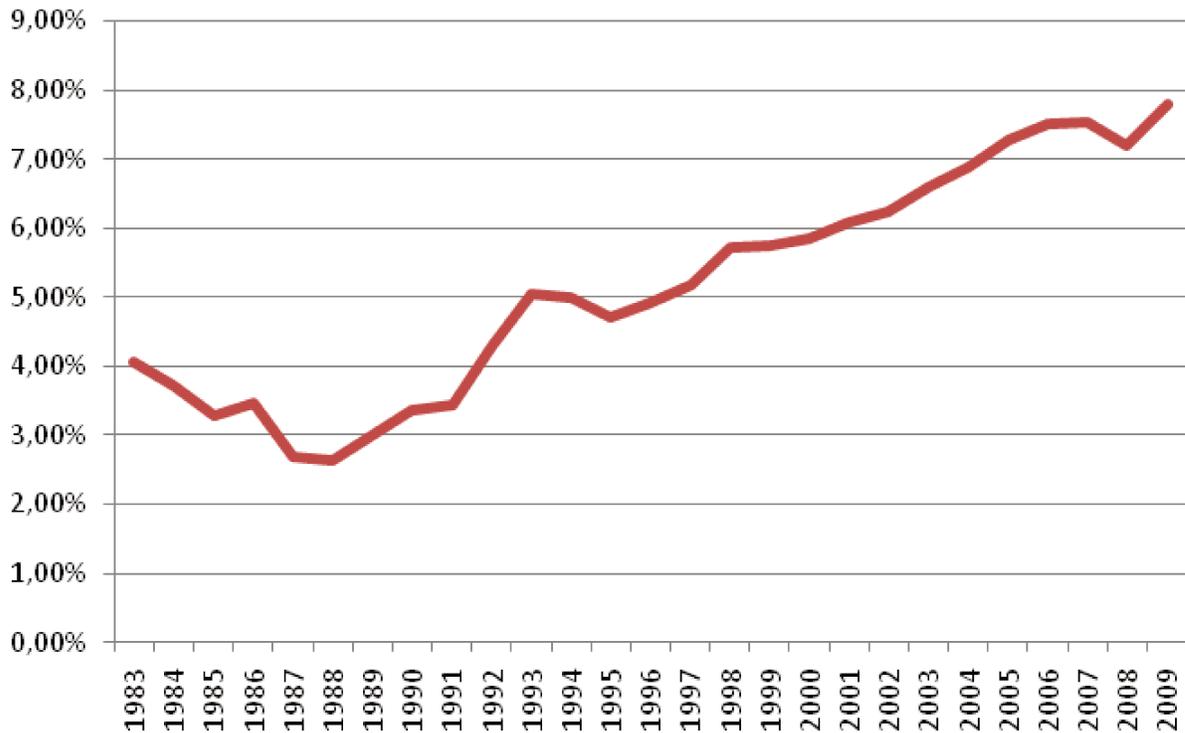
Os setores conservadores desconsideram o extraordinário papel que a Previdência Social passou a desempenhar na proteção social brasileira, conforme assinalamos no capítulo 1. Com viés exclusivamente fiscalista dirigem suas críticas na expansão das despesas. O principal argumento reza que desde 1990 a relação despesas da previdência /PIB cresceu (de 4,5% para 7,5%). E, mais importante, **esse ritmo prosseguirá nas próximas décadas e essa continuidade “implodirá” as contas públicas e levará o país à “ingovernabilidade”**. Com isso só haveria uma saída: promover uma nova reforma da previdência social.

O objetivo deste capítulo é demonstrar a falácia desse argumento.

De fato, o gasto total com benefícios gerenciados pelo INSS, que na década de 80 representava algo em torno de 3% a 4% do PIB passou para algo próximo de 7,5% do PIB em 2009 (gráfico 3.1). Isso já incluídas as despesas com Benefícios de Prestação Continuada – BPC que, apesar de serem operacionalizadas pelo INSS, constituem parte da Assistência Social e não deveriam ser computadas como despesas da previdência social brasileira.

Gráfico 3.1

**Desp. Total com Benefícios INSS (% PIB)
1983-2009**



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - MPS; IPEADATA.

Elaboração própria.

No entanto, antes de apontar a previdência como a inimiga das contas públicas nacionais é preciso compreender o que representa e qual a magnitude da previdência social brasileira. Tendo como referência o fato de a forte expansão do sistema previdenciário nas últimas décadas, com a incorporação de milhares de trabalhadores rurais e urbanos, só ter sido possível devido às conquistas obtidas em 1988.

As análises que tratam a expansão dos gastos do INSS *como um processo constante e permanente* ignoram as razões que levaram a esse aumento e projetam um cenário futuro em que esse ritmo de expansão permanecerá intenso.

É claro que os direitos conquistados ao longo dos últimos vinte anos incorporaram-se ao Regime Geral da Previdência Social, porém, a trajetória de expansão de benefícios e direitos *não deverá ser repetida nos próximos anos*. Da mesma forma, o extraordinário processo de recuperação do salário mínimo entre o final da década de 90 até 2010 também não deverá ocorrer no mesmo ritmo.

Assim, mais importante do que analisar o percentual que expressa o peso das despesas no PIB nacional, é preciso compreender os motivos que levaram a esse aumento para, aí sim, projetar cenários futuros. Além do mais, é preciso considerar que reformas restritivas já foram feitas na previdência social nos anos 1990 visando conter gastos e restringir acesso aos benefícios.

Dessa forma, buscando responder ao objetivo geral desta dissertação de refutar a tese da falência da previdência social brasileira e de sua ingovernabilidade futura, este capítulo procura mostrar como a trajetória de crescimento das despesas da previdência social nas últimas décadas foi fortemente influenciada pela incorporação de direitos conquistados em 1988 e também por fatores atípicos (que não se devem repetir na mesma intensidade), como a política de valorização do salário mínimo e a antecipação das aposentadorias momentos antes da aprovação da reforma da previdência no final da década de 90.

Para demonstrar a falácia dessa assertiva, apresentamos um conjunto de argumentos, sintetizados a seguir e desenvolvidos ao longo desse capítulo:

1. Em primeiro lugar, porque consideramos que a década de 90 é absolutamente atípica. Representa uma etapa única em que os novos direitos (Urbanos, Rurais e da Assistência Social) passaram a ter vigência. Se a previdência social representa hoje no país a garantia de renda para milhões de aposentados e pensionistas que dependem do benefício previdenciário para viverem com dignidade, a relevância econômica e social da previdência – especialmente a previdência rural - também é objeto de análise neste capítulo.

2. Em segundo lugar, e mais importante, esse comportamento atípico da década de 90 não vai se repetir em função da Emenda Constitucional 20/1998, que

promoveu uma profunda reforma da Previdência Social, desconstruindo parte das conquistas de 1988 e tornando as regras de acessibilidade brasileiras semelhantes às praticadas por países desenvolvidos. Os reflexos da EC 20/98 são sentidos já a partir de 1999 com a redução do número de benefícios de aposentadorias concedidos em geral e das aposentadorias por tempo de contribuição, em particular.

3. Em terceiro lugar, em função do espectro das reformas, houve uma notável “corrida às aposentadorias” urbanas.

4. Em quarto lugar, no final dos anos 1990, a Assistência Médica da Previdência Social foi terceirizada, acarretando uma “explosão” do número de benefícios concedidos com enorme impacto financeiro. Felizmente, essa falha gerencial foi corrigida em meados da década presente, refreando o número de benefícios concedidos.

5. Em quinto lugar, os últimos anos (desde o final dos anos 1990) ficaram marcados pela forte recuperação do valor real do salário mínimo. Isso, obviamente, teve impacto nas despesas da Previdência, na medida em que mais de 2/3 dos benefícios (piso) são atrelados ao salário mínimo. Todavia, esse ímpeto de valorização não deverá ser repetido, devido a ter sido firmado um acordo entre governo, trabalhadores e empregadores por uma política de valorização gradual do salário mínimo, respaldada no comportamento do PIB em anos anteriores e no aumento real de acordo com a inflação.

6. Finalmente, em sexto lugar, a ortodoxia econômica procura justificar uma nova rodada de reformas, em função do envelhecimento da população. Argumentaremos que a “bomba demográfica” é tese discutível. A transição demográfica pode ser “ônus” e pode ser “bônus”. Entre 2000 e 2050 a população de idosos aumentará (de 5,5% para 15,3% da população total). Mas, a população de até 14 anos cairá (de 29,8% para 19,3% do total). Logo, a pressão por gastos com idosos poderá ser contrabalançada pelo menor gasto com os jovens. Mais importante: o percentual de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos) aumentará e abrirá uma “janela de oportunidade demográfica”. As opções macroeconômicas poderão (ou não) criar condições para a incorporação desse contingente que contribuirá para o financiamento do setor.

3.1 – Incorporação de novos direitos: Previdência Rural e LOAS

A década de 1990 é atípica, em primeiro lugar, porque reflete o período em que os novos direitos passaram a ser implantados. Como já mencionado, a evolução do estoque de benefícios urbanos e rurais dá uma dimensão do processo de incorporação de novos benefícios ao sistema previdenciário brasileiro.

Essa impressionante trajetória de expansão obviamente se refletiu nas despesas do regime de previdência social. No ano de promulgação da Constituição Federal de 1988, o número de benefícios gerenciados pelo INSS era de 11,5 milhões e, duas décadas depois, o número de benefícios mais que dobrou.

Fazendo a distinção entre os benefícios previdenciários e assistenciais³⁸, o total de benefícios exclusivamente previdenciários em dezembro de 2009 ultrapassava a casa dos 23 milhões, sendo que, desse total, 15,5 milhões correspondiam a benefícios urbanos e 8 milhões a benefícios rurais.

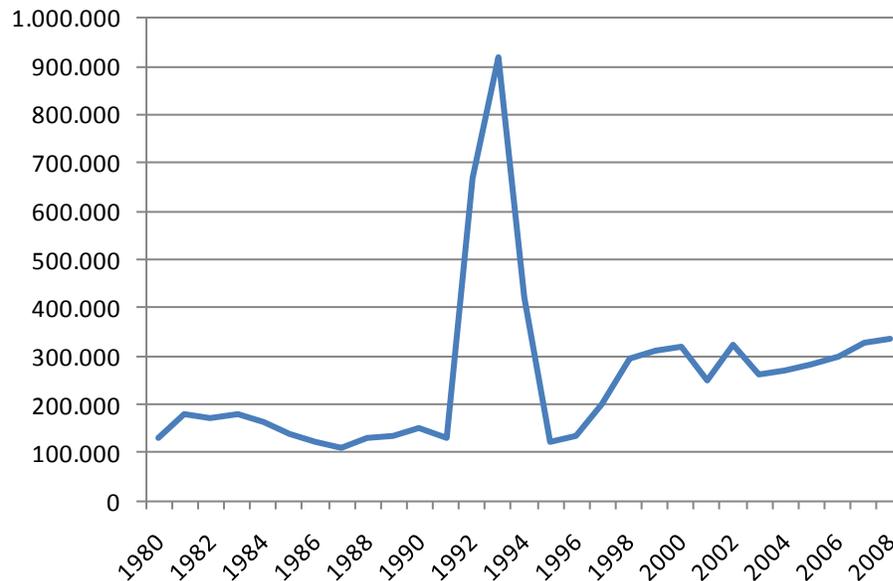
No caso da Previdência Rural, a década de 1990 é atípica, porque representa o início da implantação dos novos direitos constitucionais. Observe-se que até 1992 esses direitos foram represados pelo então presidente da República Fernando Collor, que aguardava a revisão constitucional de 1993, cujo objetivo dos conservadores era, precisamente, desestruturar as conquistas de 1988. Decisão inédita do Supremo Tribunal Federal obrigou o Poder Executivo a iniciar a vigência dos direitos da Carta de 1988.

O gráfico 3.2 mostra que em 1993 a concessão de aposentadorias rurais por idade, fruto da decisão do STF, saltou de um patamar em torno de 150 mil anuais para mais de 900 mil. Após o reconhecimento desses direitos represados, a concessão de benefícios se manteve num patamar em torno de 300 mil anuais. Patamar que deverá cair progressivamente no futuro, em função da rápida urbanização da sociedade brasileira. Portanto, não se pode projetar para as décadas seguintes o mesmo comportamento obtido na década de 90, atípica, como estamos enfatizando.

³⁸ Foram concedidos em 2009 3,5 milhões de benefícios assistenciais (BPC/LOAS).

Gráfico 3.2

Benefícios rurais concedidos - Aposentadoria por idade (1980-2008)



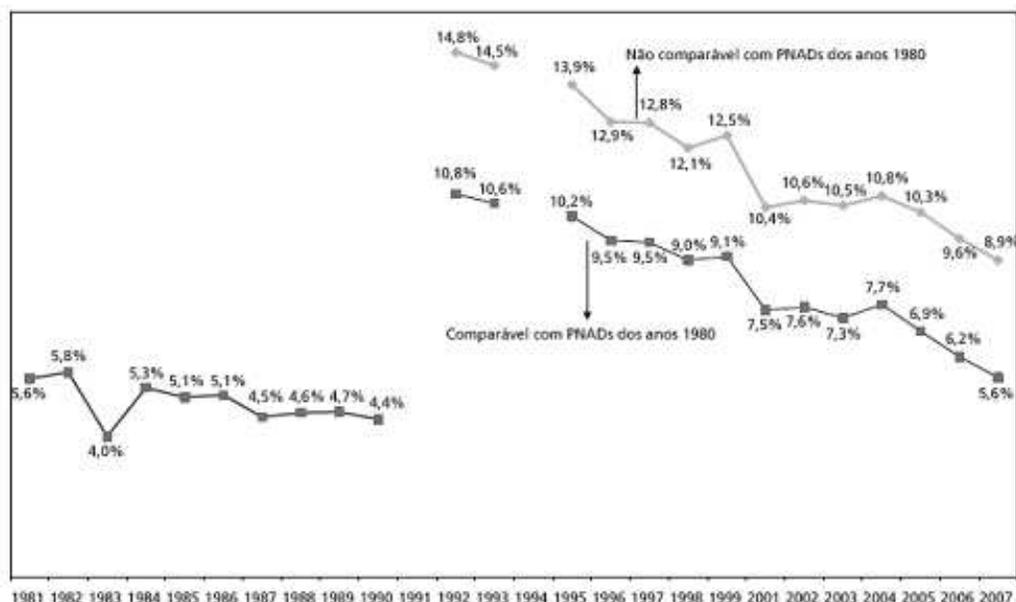
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - MPS.

É claro que essa expansão no número de benefícios rurais, aliado à determinação (constitucional) de que todo o benefício não possa ser inferior a um salário mínimo gerou forte impacto nas contas da previdência social. Porém, é notório que esse processo de incorporação de novos beneficiários rurais já se deu quase que por completo, o que faz dos anos 1990 um período bastante atípico de crescimento de despesas com esses benefícios. Fato que não se deve repetir num futuro próximo, ainda mais porque reformas restritivas já foram realizadas ao longo dos anos 1990.

Estudo do IPEA (2009) mostra que houve um expressivo salto na cobertura previdenciária rural a partir do início da década de 90. Entre 1990 e 1992, o percentual de segurados especiais (rurais) na população economicamente ativa (PEA) passa de 4,4% (cerca de 2,5 milhões de

pessoas) para quase 11% (6 milhões) - ou 14% (9 milhões de trabalhadores) dependendo da metodologia³⁹ utilizada (gráfico 3.3).

Gráfico 3.3
Percentual de segurados especiais na PEA – 1981-2007



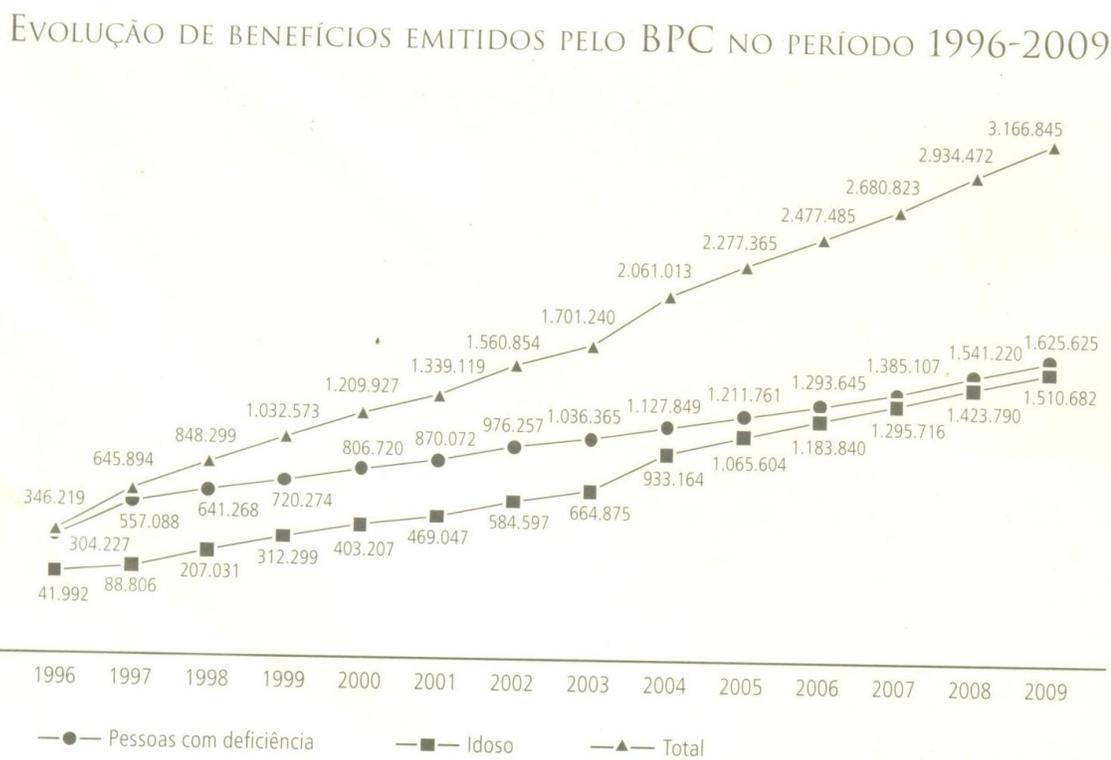
Fonte: IPEA Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal - Volume 1 nº 17, 2009.

Após esse impulso na expansão da cobertura - fruto de uma demanda reprimida durante anos -, houve uma queda no percentual de cobertura nos anos seguintes. De quase 11% da PEA no ano de 1992, constata-se um recuo para pouco mais de 5% em 2007. O que não significa nenhuma mudança constitucional ou negação de direitos, e sim o fato de que os segurados especiais mantiveram-se por volta de 5 a 6 milhões – ou 8 milhões, dependendo da metodologia – de trabalhadores, enquanto a PEA cresceu de 62 milhões, em 1992, para 90 milhões – ou 92 milhões – em 2007 (IPEA, 2009).

³⁹ Devido a mudanças metodológicas (sobre o conceito de ocupação) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD – IBGE) a partir de 1992, os autores PNAD optaram por apresentar os dados das PNADs de 1992 em diante de maneira que se possa comparar com as PNADs anteriores.

No caso da Assistência Social, a década de 90 também é atípica, uma vez que a Lei Orgânica da Assistência Social somente foi sancionada em 1993 e passou a vigorar a partir de 1996. O Benefício de Prestação continuada (BPC) - que atende as pessoas com deficiência e os idosos com mais de 65 anos e com renda familiar inferior ou igual a 1/4 de salário mínimo – começou a vigorar a partir dessa data. Portanto, a década de 90 e a seguinte representam a etapa de inclusão desses beneficiários, cujo ritmo de novos benefícios tende, no futuro, a se estabilizar em torno desse patamar atual.

Gráfico 3.4
Benefícios emitidos pelo BPC (1996-2009)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.

Contudo, a importância econômica e social da aposentadoria rural e do BPC LOAS é questionada por muitos. Para Camargo e Reis (2007), a garantia de um benefício assistencial equivalente a um salário mínimo para idosos com renda *per capita* de até um quarto de salário

mínimo pode gerar um desincentivo à contribuição para a previdência social. Para Giambiagi (Valor, 2007), “aumentar o valor real do LOAS, objetivamente, é premiar quem não trabalha” e “(...) temos que decidir se nosso país será um grande Chile, que cresce com grande pujança ou se viraremos um imenso Alagoas, onde uma fração expressiva da população depende do Estado. O Brasil precisa de um choque de excelência” (Giambiagi, Valor, 2007)⁴⁰.

3.2- A Reforma já foi feita: EC 20/1998

Identificada por uma parcela da sociedade como a “inimiga número um” da responsabilidade fiscal, a previdência social brasileira, depois de seguidas tentativas, foi submetida a alterações constitucionais nestes últimos anos (desde o Plano Real), sendo duas grandes reformas⁴¹ no período FHC (uma constitucional e outra, consequência da primeira, infraconstitucional) e outra no governo Lula (2003) (IPEA, 2007).

As reformas feitas tornaram as regras brasileiras iguais ou mais rígidas às praticadas nos países do primeiro mundo – cuja realidade (social, demográfica e econômica) é incomparável ao que se vê aqui, em contexto de capitalismo tardio. Os reflexos das reformas foram imediatos: a taxa média anual de crescimento das aposentadorias por tempo de contribuição caiu de 9% (1995/1999) para 2% (1999/2005). O ritmo de crescimento das despesas do INSS caiu de 3,6% (2000/2006) para 2,8% (2007/2010).

Logo na implantação do Plano Real, o presidente FHC retomou uma medida do governo Collor e reintroduziu a desvinculação⁴² entre o reajuste do benefício da previdência social e o salário mínimo (exceto no caso do piso). A vinculação, introduzida pela Constituição de 1988,

⁴⁰ Ver Medeiros, Britto e Soares (2007) para uma visão alternativa a esta tese.

⁴¹ Neste debate sobre a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, existe uma tensão permanente, fruto de posições político-ideológicas distintas. Por trás da discussão sobre a o tamanho do gasto, se existe ou não déficit e qual a necessidade de financiamento, existem concepções distintas de previdência. Enquanto alguns defendem um regime de capitalização baseado em um equilíbrio puramente contábil (quase que uma poupança individual, que tem como característica principal a individualidade na qual cada segurado contribui para o seu próprio benefício futuro), outros enxergam a previdência centrada em um regime de repartição (caso atual brasileiro), que tem como característica principal a solidariedade entre os segurados do sistema (segurados na ativa contribuem para o pagamento dos benefícios do grupo de segurados em inatividade; quando aqueles segurados da ativa chegarem à inatividade, novos segurados da ativa estarão contribuindo e arcando com o pagamento desses benefícios).

⁴² Depois de diversas tentativas rechaçadas de desvinculação pelo governo Sarney, o governo Collor, através da Lei 8.213/91 determinou que os valores dos benefícios em manutenção passariam a ser reajustados com base no INPC. Entretanto, a vinculação foi restabelecida durante o governo Itamar Franco com a Lei 8.542/92 (Fagnani, 2005).

visava garantir a “irredutibilidade do valor do benefício”, e tinha a função de impedir que os benefícios fossem reajustados a bel prazer dos governantes e sofressem perdas reais em seu valor – fato comum na história da previdência social brasileira⁴³.

Ainda em 1995, no seu primeiro ano como presidente, Fernando Henrique Cardoso, seguindo a estratégia de desconstitucionalização da seguridade social, encaminhou ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional que alteraria radicalmente o sistema previdenciário – a PEC nº 33/95. Entretanto, o projeto sofreu fortes resistências no Congresso e não foi aprovado de imediato. Somente após três anos, em 1998, depois de seguidas medidas provisórias e leis ordinárias, a proposta do governo de reforma da previdência foi aprovada tornando-se a Emenda Constitucional nº 20/98, que mudou um conjunto de regras tanto do RGPS (Regime Geral da Previdência Social) como do RPPS (Regime Próprio de Previdência dos Servidores) (Gentil, 2006).

Segundo Gentil (2006):

(...) as justificativas para a realização dessas alterações no texto constitucional estavam baseadas, mais uma vez, na tão veementemente defendida necessidade de conter os desequilíbrios no sistema e aperfeiçoar a sua gestão. O discurso oficial reiterava, como se fosse uma verdade indiscutível, o diagnóstico de inviabilidade financeira do sistema previdenciário. Por consequência, a reforma foi arquitetada para dar tratamento fiscal a uma política social (Gentil, 2006).

As principais mudanças implementadas com a EC 20/98 foram: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço por tempo de contribuição, o fim da aposentadoria por tempo de serviço proporcional, restrição à concessão de aposentadoria especial e eliminação da regra de cálculo das aposentadorias do texto constitucional⁴⁴ (IPEA, 2007).

A proposta de substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição ainda incluía uma idade mínima como um dos requisitos para a obtenção

⁴³ Durante o período do regime militar, os benefícios da previdência eram sistematicamente corrigidos abaixo da inflação, acarretando perda de valor real e uma redução do valor entre o início da aposentadoria e os anos de sobrevida do aposentado e pensionista (Fagnani, 2005).

⁴⁴ Para Gentil (2006), a principal mudança no RGPS trazida pela EC 20/1988 foi a desconstitucionalização da fórmula de cálculo das aposentadorias. O objetivo dessa estratégia era criar, em lei posterior, mecanismos que aumentassem a vinculação entre as contribuições e os benefícios, o que veio a ocorrer em 1999, com a Lei n. 9.876.

do benefício⁴⁵. Isto porque era praticamente consenso entre os defensores da reforma que uma das maiores distorções do Regime Geral de Previdência Social era a aposentadoria com idade precoce⁴⁶.

Essa proposta de idade mínima, entretanto, não foi aprovada no Congresso Nacional. Por mais que o argumento da necessidade de postergação das aposentadorias encontrasse respaldo em parcela da sociedade, a proposta de idade mínima apresentada pelo governo - 65 anos para os homens e 60 para as mulheres (para os trabalhadores rurais a idade mínima estipulada era menor, 60 e 55 anos, respectivamente) - era excessivamente rigorosa e incompatível com a realidade social, econômica e demográfica do país (Fagnani, 2005).

No entanto, a não aprovação da idade mínima fez com que o governo, apoiado na eliminação da regra de cálculo das aposentadorias do texto constitucional (EC 20/98), criasse por meio de norma infraconstitucional (Lei n. 9.876/99⁴⁷) o fator previdenciário⁴⁸.

O fator consiste em uma fórmula matemática⁴⁹ que leva em conta o tempo de contribuição do trabalhador, sua idade e a expectativa de vida no momento da aposentadoria. E teria como função incentivar o segurado do RGPS a postergar sua aposentadoria, prolongando assim o tempo de contribuição. De acordo com a fórmula, quanto menor a idade na data da aposentadoria e maior a expectativa de sobrevida (calculada conforme a tábua de mortalidade do IBGE), menor o fator previdenciário e, portanto, menor o benefício recebido.

Por exemplo, um homem de 51 anos de idade, que contribuiu por 35 anos para a previdência social – ou seja, começou a trabalhar aos 16 anos - e decide se aposentar, terá uma

⁴⁵ Fagnani (2005) destaca que a introdução do limite de idade (55 anos para a aposentadoria com valor integral), fazia parte da agenda formulada nos anos 1980. No entanto, essa proposta não obteve consenso nas fases preparatórias e durante a própria Assembleia Nacional Constituinte. Sem a fixação da idade mínima, prevaleceu a aposentadoria por tempo de contribuição aos 35 anos para o homem e aos 30 anos para a mulher.

⁴⁶ A idade média dos aposentados, entre os períodos 1995-1998 era de 49,7 para as mulheres e de 54,3 anos para os homens (IPEA, 2007).

⁴⁷ A Lei n. 9.876/99 também estabeleceu que o benefício de aposentadoria seja calculado considerando a média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994 até o momento da aposentadoria e não mais a média dos últimos 36 salários.

⁴⁸ Projeto recém-aprovado pelo Congresso Nacional (2010), mas vetado pelo presidente Lula, extingue o fator previdenciário.

⁴⁹ Fórmula do Fator Previdenciário:
$$Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[1 + \left(\frac{Id + tc \times a}{100} \right) \right]$$
, onde **Tc**= tempo de contribuição do trabalhador; **a**= alíquota de contribuição; **Es**= expectativa de sobrevida do trabalhador na data da aposentadoria; **Id**= idade do trabalhador na data da aposentadoria.

redução de 37% no valor de sua aposentadoria devido ao fator previdenciário. Para conseguir 100% do valor da aposentadoria, ele precisaria trabalhar cerca de nove anos mais⁵⁰.

O resultado imediato do fator foi um aumento na idade média da concessão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. Efeito comemorado pela equipe econômica do governo federal, que, com uma visão puramente atuarial, entendia que aqueles que buscavam uma aposentadoria precoce deveriam receber um benefício menor por terem contribuído com menos, e os que trabalhavam por mais tempo, por contribuírem com mais, deveriam receber um benefício maior.

Entretanto, como bem coloca Gentil (2006), a análise desse fator isolado, sem a incorporação de outros elementos que compõem a realidade socioeconômica, pode conduzir a generalizações perigosas.

A busca da aposentadoria por tempo de contribuição pode não ser uma opção, mas uma condição que se impõe, como reflexo, em grande medida, das condições recessivas da economia que conduzem à falta de oportunidades no mercado de trabalho e, portanto, a uma situação de insegurança, baixos salários e dificuldade de sobrevivência, condições particularmente agravadas para os trabalhadores em idade mais avançada. Para este grupo, manter-se no mercado de trabalho e receber aposentadoria um pouco maior no futuro não é uma tarefa fácil (Gentil, 2006).

Um mercado de trabalho como o brasileiro, marcado pela desestruturação, elevado desemprego⁵¹, longos períodos de procura por uma nova ocupação, baixa formalização e grande dificuldade de reinserção dos trabalhadores acima dos 50 anos no mercado, empurra a grande maioria dos que atingem condições de se aposentar a optarem, mesmo que a contragosto, por um benefício reduzido (Dieese, 2008).

Porém, estudo feito por Delgado et al. (2006) com dados do Ministério da Previdência mostra que, após 1999, com a introdução do fator previdenciário, houve um rebaixamento médio dos valores das aposentadorias por contribuição de 23% para os homens e em mais de 30% para as mulheres (gráficos 3.5 e 3.6).

⁵⁰ Este cálculo deve ser revisto toda vez que o IBGE atualiza a tábua de expectativa de vida da população brasileira.

⁵¹ Ainda que nos últimos anos, fruto do crescimento econômico, a taxa de desemprego total calculada pelo Dieese para seis Regiões Metropolitanas do Brasil (São Paulo, Distrito Federal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador) tenha recuado, chegando a 14% em 2009 (Dieese/Seade).

Gráfico 3.5

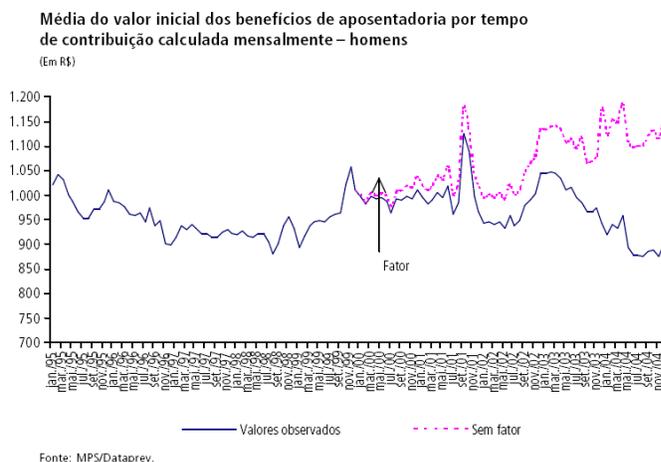
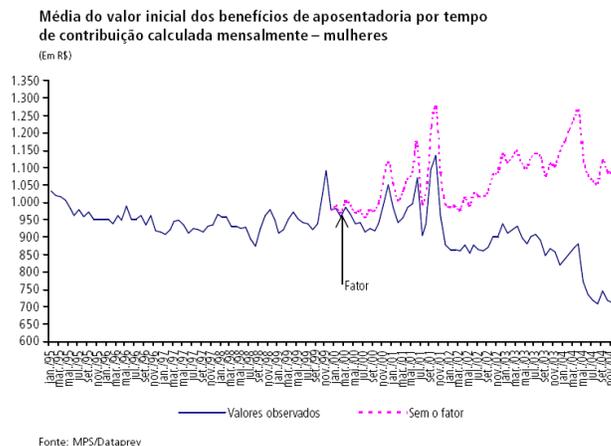


Gráfico 3.6



Outro problema que envolve o fator é a situação de incerteza que causa para o segurado, o que dificulta sobremaneira a definição do melhor momento para se aposentar. Isto porque a expectativa de sobrevivência embutida na fórmula do fator previdenciário é variável. Calculada anualmente pelo IBGE e decenalmente revisada com base no Censo Demográfico, essa variável apresenta uma clara tendência de melhoria, fazendo com que a fórmula do fator previdenciário se torne cada vez mais rigorosa, aumentando a idade mínima da aposentadoria ao longo dos anos (IPEA, 2007).

Ainda no bojo das reformas do Regime Geral da Previdência Social, outra mudança introduzida pela EC 20/98⁵² que merece destaque foi a determinação para que a previdência social obedeça a critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Segundo Gentil (2006), este aspecto limita os espaços de redistributividade que a Constituição imprimiu à seguridade social, ameaçando até mesmo a continuidade de benefícios de baixo peso contributivo (aposentadorias rurais, por exemplo).

Para Gentil (2006), o dispositivo instituído pela EC 20/1998 é inoportuno e representa uma regressão, pois o sistema previdenciário brasileiro tem demonstrado capacidade de

⁵² Pelas alterações aprovadas na reforma da previdência (EC 20/98), a previdência privada deve ter caráter complementar e ser organizada de forma autônoma em relação ao Regime Geral de Previdência Social. Abriu-se assim, com a reforma, um campo promissor e bastante lucrativo de atuação para o setor privado, uma verdadeira “mina de ouro” para o mercado de capitais (ANFIP, 2007).

contribuir com a redução da pobreza e de assegurar condições de sobrevivência a um segmento expressivo da população que vive na condição de segurado especial. E que, de outra forma, o mercado, sem a intervenção do Estado, teria relegado à indigência.

Um Sistema Generoso?

Apesar disto, na visão de muitos “especialistas”, o sistema previdenciário brasileiro seria caro e extremamente generoso⁵³ - obra do populismo irresponsável, dos inimigos da estabilidade e da eficiência da gestão pública que conspiram contra a redução do tamanho do Estado. Tese muito difundida pelos críticos da previdência social e com amplo respaldo na mídia é a de que o Brasil possui um sistema previdenciário único, oneroso ao Estado e benevolente quando comparado a outros países do mundo⁵⁴. Para os críticos, as seguidas reformas feitas na previdência social brasileira ainda seriam tímidas e insuficientes para manter o equilíbrio do sistema (Giambiaggi, 2007; Tafner e Giambiaggi, 2007; Caetano e Miranda, 2007).

Ainda que não seja objetivo desta dissertação fazer uma análise comparativa dos diferentes sistemas previdenciários espalhados pelo mundo, algumas considerações e ressalvas podem contribuir com o debate⁵⁵.

A primeira delas é que, ao defender a necessidade de uma nova rodada de reformas restritivas na previdência brasileira, os adeptos do conservadorismo fiscal desconsideram o fato de que mudanças na previdência já foram feitas, de forma que as regras atuais são bastante rigorosas para a nossa realidade. Sobre a ausência de uma idade mínima, os críticos ignoram as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 20/1998, que define as condições para a aposentadoria por idade e a Lei n. 9.876 de 1999, que criou o fator previdenciário – que se não é exatamente uma idade mínima, deveria induzir os trabalhadores a permanecerem na ativa (Fagnani, 2008).

⁵³ Tafner (2007) apresenta estudo denominado “Simulando o Desempenho do Sistema Previdenciário: Seus Efeitos sobre a Pobreza sob Mudanças nas Regras de Pensão e Aposentadoria”, que tem como objetivo “(...) mostrar que o sistema previdenciário brasileiro é particularmente generoso”.

⁵⁴ No entanto, diversos estudos já foram feitos desmistificando essa ideia de benevolência na previdência social brasileira – Idade mínima adotada em alguns países mostra que RGPS não é tão generoso assim. Ver Matijascic, Kay e Ribeiro (2007).

No caso da “aposentadoria por tempo de contribuição”, além do injusto Fator Previdenciário, derrubado pelo Congresso Nacional em 2010, mas mantido pelo Presidente Lula, passou-se a exigir a comprovação de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. Se os atuais beneficiários da previdência, que entraram no mercado de trabalho há cerca de 40 anos, período de crescimento econômico elevado, baixo desemprego e maior taxa de formalização do emprego já têm dificuldades para obter a aposentadoria por tempo de contribuição, aqueles que ingressaram no mercado de trabalho a partir de 1990 dificilmente conseguirão comprovar 35 anos de contribuição.

Já no caso da “aposentadoria por idade”, adotaram-se no Brasil padrões semelhantes ou até mesmo superiores aos existentes em países desenvolvidos. Em 1998, ano em que a reforma foi aprovada, a idade mínima de 65 anos não era adotada sequer em países como a Bélgica, Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal (60 anos) e os EUA (62 anos), por exemplo; e equivale ao parâmetro seguido na Suécia, Alemanha e Áustria (65 anos), por exemplo (Fagnani, 2008).

Doze anos depois da aprovação no Brasil da primeira reforma da previdência no período pós-constituente, a França ainda mantém regras menos rígidas de aposentadoria que as brasileiras para a previdência social. Notícias recentes mostraram que milhares de trabalhadores franceses iniciaram uma série de manifestações contra o governo daquele país devido à proposta de elevação da idade mínima para a aposentadoria de 60 para 62 anos na França^{56 57}.

No entanto, se as regras para aposentadoria no Brasil já são bastante restritivas, especialmente após as reformas, as regras de concessão de pensões no Brasil merecem uma revisão mais cuidadosa. Não se está propondo aqui o fim dos benefícios de pensão por morte ou algo semelhante, porém, esse tipo de benefício representa parcela importante do montante total

⁵⁶ Ver <http://noticias.r7.com/economia/noticias/cerca-de-2-milhoes-protestam-na-franca-contr-reforma-na-previdencia-20100624.html>)

⁵⁷ As características do nosso mercado de trabalho tampouco podem ser comparadas aos países ricos. Observe-se, por exemplo, que o jovem brasileiro (homem) entra no mercado de trabalho com 16,5 anos; nos países desenvolvidos, essa entrada ocorre depois de completado o ensino superior, aproximadamente aos 25 anos. Portanto, o tempo de trabalho (e de contribuição para a previdência) é, aqui, quase 10 anos mais longo.

despendido pela previdência social (25% do total), e as regras atuais⁵⁸ permitem situações de benefício nem sempre razoáveis.

Outra crítica comum à previdência brasileira que não faz muito sentido é que o benefício concedido no país é muito elevado quando comparado com a renda *per capita* da população. Algo que de acordo com os críticos⁵⁹ não ocorre em outros países, especialmente naqueles mais desenvolvidos.

Segundo Rocha e Caetano (2008), “(...) a taxa de reposição média para aposentadorias precoces no Brasil equivale a taxas de reposição máximas para aposentadorias na OCDE, com idades mais adiantadas e com maior tempo de contribuição. Ou seja: no Brasil, tanto se recebe o benefício por mais tempo, como seu valor é maior em termos relativos”.

Assim, apesar de a maioria absoluta dos benefícios da previdência social brasileira girar em torno de um salário mínimo, a crítica é de que esse valor é proporcionalmente superior ao verificado em países europeus. A partir desta afirmação, pode-se chegar ao absurdo de inferir que seria mais vantajoso se aposentar no Brasil e viver com um salário mínimo do que se aposentar em um país europeu.

Ainda sobre as comparações internacionais, é preciso atentar para as especificidades⁶⁰ conjunturais de cada país. Aspectos como renda *per capita*, distribuição de renda e crescimento econômico precisam ser avaliados em estudos desse tipo. Assim, é essencial considerar a situação social de cada país, não nos detendo, apenas, na legislação social (Matijascic, Kay e Ribeiro, 2007).

⁵⁸ Não existe no Brasil idade mínima de acesso do cônjuge nem carência contributiva, é permitido o acúmulo de benefícios com renda de trabalho, não é exigido período mínimo de coabitação nem casamento, é oferecido 100% do valor segurado (aposentadoria ou renda do trabalho) e não é prevista a extinção do benefício, exceto com a morte da viúva (ou do viúvo) (Tafner, 2007).

⁵⁹ A Previdência Social brasileira permite reposição da renda, em termos relativos, superior à da média internacional. Caetano e Rocha (2008).

⁶⁰ No caso brasileiro, os resultados podem variar significativamente caso se considerem as despesas das três esferas de governo e as despesas com o funcionalismo público.

3.3 – “Corrida às Aposentadorias” urbanas

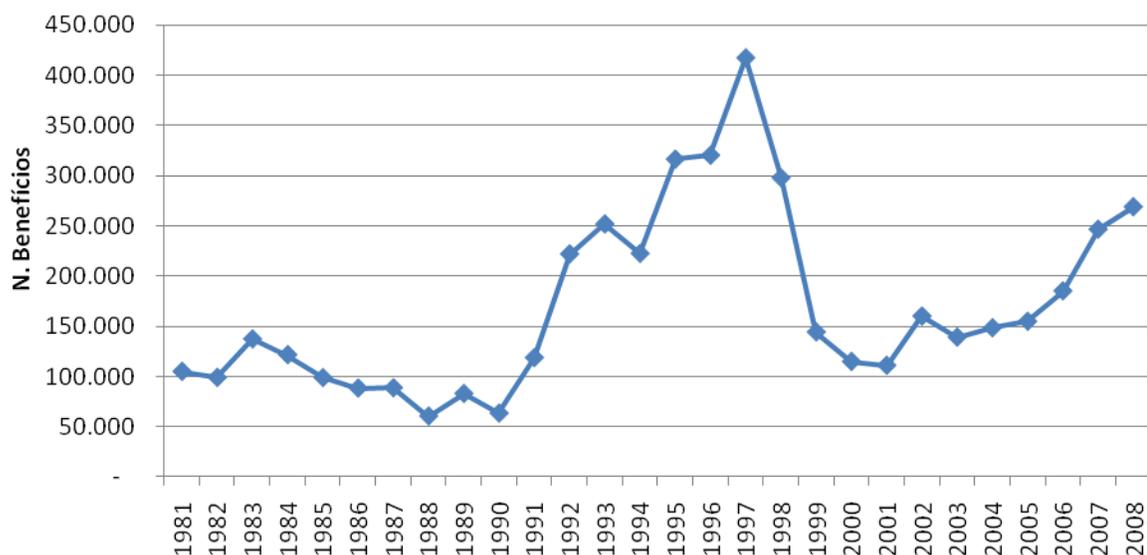
A década de 90 também é atípica, por um outro espectro da reforma da previdência (Collor e FHC), a “corrida às aposentadorias” urbanas. Entre 1990/97 houve um salto de 70 para 400 mil benefícios urbanos concedidos anualmente.

Se na área rural o início da década de 90 foi o período em que houve uma forte expansão dos benefícios previdenciários, em especial nas aposentadorias por idade, na área urbana, um movimento semelhante de forte crescimento na concessão de aposentadorias - mas de menores proporções – ocorreu na segunda metade da década, entre os anos de 1995 a 1998 devido à busca pela aposentadoria antecipada.

Muitos trabalhadores urbanos, com receio de modificações futuras com a reforma da previdência que se anunciava, optaram pela aposentadoria antecipada. Conforme afirma Fagnani, um dos fatores que explica o movimento ascendente na concessão de aposentadorias nos anos 1990 foi a *“corrida pela antecipação das aposentadorias entre 1995 e 1998 – em virtude das ameaças [consumadas, como vimos no item anterior] de supressão de direitos que estavam no bojo da reforma da previdência que tramitava no Congresso Nacional naquele momento”* (Fagnani, 2008).

O gráfico a seguir mostra o número de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição na área urbana entre 1980 e 2008 (gráfico 3.7). Verifica-se que em 1997 foram concedidas mais de 400 mil aposentadorias por tempo de contribuição no país, número bastante superior à média do período analisado. Sendo que entre 1995 e 1998 foram concedidas mais de 1,3 milhão de aposentadorias por tempo de contribuição, uma média de 337 mil por ano. Sem dúvida, um dos fatores que explica esse expressivo aumento entre 1995 e 1998 é justamente o receio de mudanças nas regras do sistema – mudanças que se concretizariam com as reformas promovidas pelo governo FHC em 1998 e 1999.

Gráfico 3.7
Benefícios urbanos concedidos
Aposentadoria por tempo de contribuição (1980-2008)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social -AEPS, MPS.

Se por um lado o gráfico mostra uma trajetória totalmente atípica na década de 90, por outro revela também um crescimento recente na concessão de benefícios por tempo de contribuição, fato que talvez possa ser explicado pela ineficácia do fator previdenciário⁶¹ em postergar a solicitação do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição. Muitos segurados da previdência, quando completado o tempo de contribuição (30 ou 35 anos), optam por requerer o benefício previdenciário embora com valores reduzidos pela incidência do fator.

Ainda assim, mantidas as regras atuais, o comportamento das despesas no futuro refletirá a Reforma de 1998 e a lei do fator previdenciário que já tornaram as regras mais severas. Fator que reduziu as despesas da previdência social não só pelo adiamento da aposentadoria como também pela redução no valor do benefício.

⁶¹ Hipótese elaborada por Delgado (2006) já apresentada nesta dissertação do rebaixamento do valor médio.

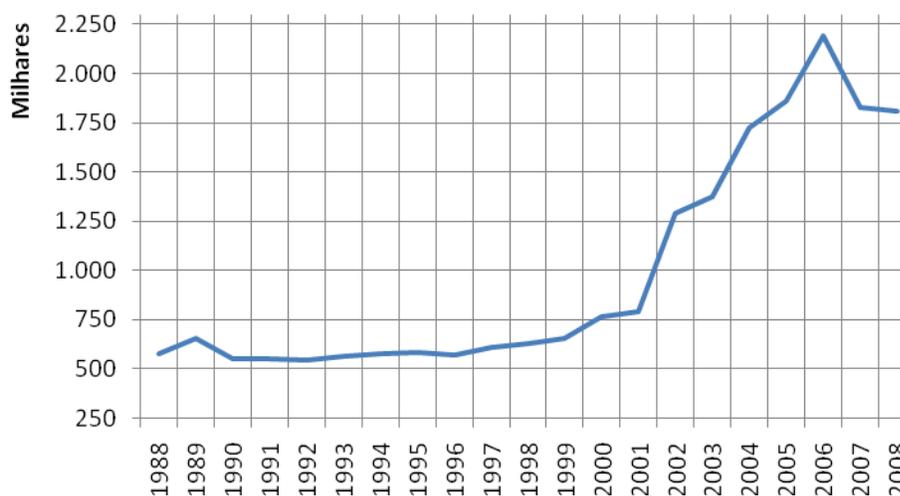
3.4 – Terceirização do Auxílio Doença

Ainda sobre movimentos atípicos que impactaram nas contas da previdência social brasileira nos últimos anos, merece destaque um fato identificado pelo próprio Ministério da Previdência Social que contribuiu para o aumento das despesas: o crescimento exponencial no número de benefícios de auxílio-doença concedidos entre 2001 e 2006.

Se durante a década de 90 foram concedidos em média cerca de 600 mil benefícios de auxílio-doença por ano, a partir de 2001 esse número passou para um patamar de mais de 1,5 milhão de benefícios por ano (gráfico 3.8).

Gráfico 3.8

Número de Benefícios de Auxílio-Doença Concedidos



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - MPS.

Segundo Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência, o governo federal, buscando reverter essa tendência de aumento na concessão de auxílio-doença e assim reduzir os gastos com esse tipo de benefícios, promoveu uma “mudança drástica” na forma de gestão da perícia médica e do auxílio-doença em 2006 (Amcham, 2007). De acordo com o Secretário, foram trocados todos os médicos peritos terceirizados por peritos de

carreira, o que fez com que o número de concessão de benefícios de auxílio-doença fosse praticamente estabilizado⁶².

Deduz-se assim que a decisão do governo federal de permitir a terceirização das perícias médicas realizadas no Regime Geral de Previdência no início dos anos 2000 contribuiu para o aumento de despesas do sistema de forma atípica. Isso nos mostra como decisões administrativas e de gestão também impactam nas contas do INSS.

3.5 – Valorização do Salário Mínimo

A vinculação do piso do benefício previdenciário ao salário mínimo talvez seja a principal queixa daqueles que veem os gastos do INSS como explosivos e incontroláveis⁶³.

Considerando que 69% dos benefícios gerenciados pela previdência social equivalem ao piso de um salário mínimo (MPS, 2009), todo e qualquer reajuste do mínimo impacta diretamente nas contas do INSS.

Assim, a partir de 1998, quando o salário mínimo passou a ter reajustes sistemáticos superiores à inflação e, especialmente após 2005, com o acordo celebrado entre o governo federal e as centrais sindicais, que definiu uma política permanente de valorização do salário mínimo⁶⁴ (reajustes anuais correspondentes à inflação mais a variação do PIB), esse debate ganhou maiores dimensões e entrou na lista dos especialistas em previdência como algo a ser revisto.

É indiscutível que a elevação do salário mínimo foi um dos principais responsáveis pelo aumento dos gastos do INSS no país. Porém, em lugar “de centrarmos as críticas no aumento incontrolado dos gastos (tese predileta dos fiscalistas⁶⁵), é preciso considerar dois aspectos:

⁶²Ver <http://www.amcham.com.br/update/2007/update2007-08-24e dtml>

⁶³ O fato de o benefício assistencial (BPC) ser equivalente a um salário mínimo também é muito criticado pelos ortodoxos/ fiscalistas. Segundo estes, o BPC ao garantir um salário mínimo sem exigir contribuição prévia estaria incentivando a informalidade. Seria um “*incentivo para que os trabalhadores da ativa, cuja remuneração seja próxima do valor do SM, decidam não contribuir para a previdência social, pois, mesmo que não o façam, terão direito à pensão concedida pela Loas*” (Camargo; Reis, 2007).

⁶⁴ Ver: Salário Mínimo: Instrumento de combate à desigualdade (Dieese, 2009).

⁶⁵ Segundo Giambiagi (2007), a garantia de um benefício de um salário mínimo para deficientes e idosos com mais de 65 anos e com renda familiar *per capita* inferior a ¼ do SM seria uma política assistencialista que estaria

i) o impacto positivo do aumento do salário mínimo nestes últimos anos: parcela significativa do crescimento econômico recente brasileiro tem-se dado com base no mercado interno, e isso graças à política de valorização do salário mínimo, que impacta não só na remuneração daqueles que ainda estão no mercado de trabalho, mas também na renda de aposentados e pensionistas que vivem da previdência. Isto sem mencionar aqueles que vivem de benefícios assistenciais e também são beneficiados com o aumento da renda.

Como afirma Khair:

A crítica ao suposto dano fiscal causado nas contas públicas pelos reajustes do salário mínimo acima da inflação não procede. Existe um retorno de receita tributária à União, Estados e Municípios maior do que as despesas que são criadas para o RGPS, os programas assistenciais ligados ao salário mínimo e as despesas de prefeituras que pagam esse piso salarial a seus servidores. Isso é devido ao fato de que ocorre um aumento da massa salarial da economia nas classes mais pobres, que se transformam em consumo, e 60% desse crescimento retorna aos cofres públicos sob a forma de tributos (Khair, 2008).

ii) O valor do salário mínimo estava de tal forma defasado que apenas recentemente, em 2010, conseguiu-se recuperar o valor real equivalente a 1986 (gráfico 3.9). Ainda que o crescimento real do salário mínimo tenha sido próximo a 100% entre 1994 e 2010, muito dessa recuperação se deu somente nos últimos cinco anos – com a política de valorização do salário mínimo acordada entre governo e centrais sindicais.

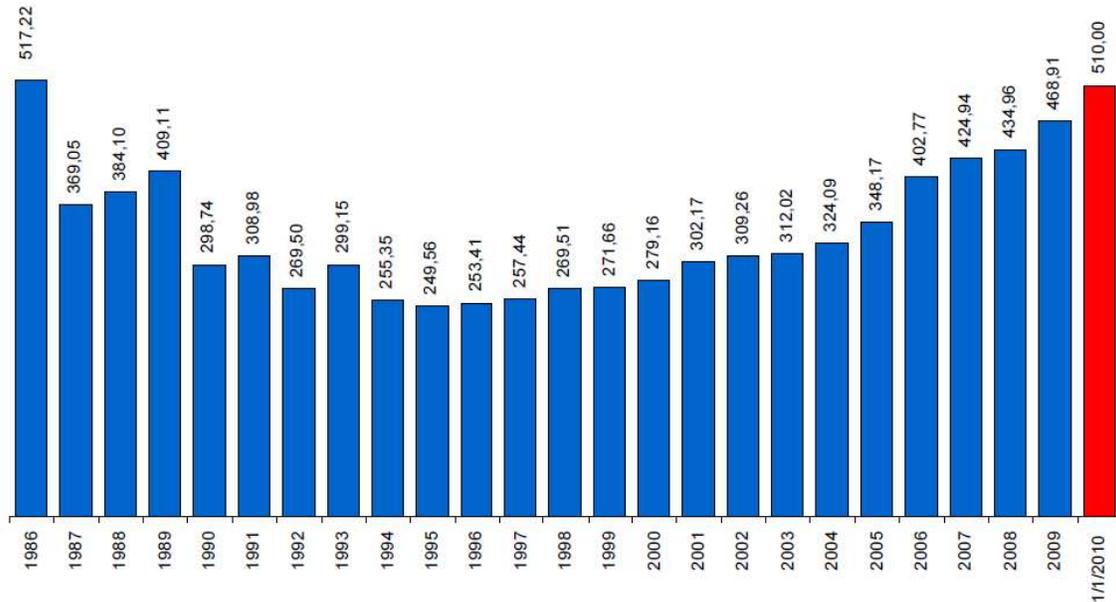
Mantida essa política, aumentos futuros do salário mínimo estarão vinculados ao crescimento da economia, de forma que os impactos na previdência social serão plenamente absorvíveis por aumentos na arrecadação, fruto do próprio crescimento econômico.

incentivando a não contribuição com a previdência. A proposta do autor é que se reduza o valor deste benefício – metade do piso previdenciário - e se aumente a idade mínima dos atuais 65 para 70 anos.

Gráfico 3.9

Salário Mínimo Real – 1986 a 2010

Salário Mínimo Real Médio Anual em R\$ de 01/01/2010



Fonte: Dieese.

Interessante observar a estagnação e até mesmo a queda do valor real do salário mínimo durante a década de 90. O salário mínimo que era de R\$308,00 em 1991 atingiu seu mais baixo valor em 1995 (R\$ 249,00) e encerrou a década valendo pouco mais do que R\$270,00 – valor inferior ao do início da mesma década. É a partir de 2005 que o salário mínimo tem reajuste mais significativo, quando em 2006, ultrapassa o valor de R\$ 400,00 e chega a R\$ 510,00 no início de 2010 (gráfico 3.9).

3.6 – A “Catástrofe” Demográfica

O envelhecimento populacional é outro motivo que justificaria uma nova reforma na previdência. Argumenta-se que com o envelhecimento da população, as despesas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) crescerão de tal forma que inviabilizarão as contas públicas brasileiras.

Segundo Jannuzzi e Borges (2008):

(...) em 2050 a população brasileira estaria chegando e se estabilizando em 260 milhões de pessoas, cifra expressiva, mas bem abaixo dos 300 milhões que algumas projeções elaboradas nos anos 1970 apontavam. E, a estrutura etária da população também passaria por mudanças expressivas, com aumento acentuado de população idosa e diminuição absoluta do volume de crianças no país, alterando seu formato piramidal para uma figura mais parecida com uma torre (Jannuzzi e Borges, 2008).

Os impactos das mudanças na estrutura etária da população brasileira podem ser sentidos de duas formas na previdência social. Uma, a mais conhecida e divulgada, será a necessidade de mais investimentos no sistema previdenciário devido tanto ao aumento do número de idosos como ao maior tempo de vida da população brasileira. E a outra, ainda pouco divulgada e que pode funcionar como importante contrapeso ao próprio envelhecimento populacional, é a possibilidade de aumento do quantitativo de contribuintes para a previdência social, fruto da manutenção do crescimento da população em idade ativa, em especial da força de trabalho potencial (de 15 a 64 anos), acompanhada de certo arrefecimento da pressão demográfica de jovens ingressantes no mercado de trabalho (Jannuzzi e Borges, 2008)⁶⁶.

Tratando especificamente da previdência social, Jannuzzi e Borges (2008) colocam que se os impactos da transição demográfica por que o Brasil está passando implicarem, no futuro, a necessidade de atender a uma demanda maior de aposentados, estas mesmas mudanças demográficas poderão criar as condições para um aumento quantitativo significativo da população contribuinte.

E destacam ainda que:

(...) para a sustentabilidade do sistema previdenciário nos próximos 50 anos a dinâmica populacional parece ser fator bem menos determinante do que o impacto potencial de decisões político-econômicas que oportunizem postos de trabalho para a população em idade ativa e de decisões político-institucionais que permitam constituir, de fato, um país menos desigual e com mais oferta e acesso a bens e serviços públicos de qualidade para a população (Jannuzzi e Borges, 2008).

⁶⁶ Outra possível mudança destacada por Jannuzzi e Borges (2008) seria a diminuição da pressão da oferta de serviços e equipamentos públicos para o atendimento, em um primeiro momento, das demandas de serviços médicos de obstetria, ginecologia e pediatria, e em seguida, das demandas de serviços educacionais em creches e escolas.

Dessa forma, parece-nos não ser o mais adequado apontar a transição demográfica como fator determinante para a necessidade urgente de reformas na previdência social. Se a transição demográfica implicará mais investimentos na parcela mais velha da sociedade, também pode representar uma alavanca para a inclusão no regime de previdência de milhares de trabalhadores que hoje não contribuem para o sistema. O chamado “bônus demográfico” (aumento da população de 15 a 64 anos) abre uma extraordinária “janela de oportunidade demográfica”. Assim, apesar da mudança demográfica que se projeta, o desafio permanece em garantir a inclusão daqueles que não contribuem para o RGPS.

Khair (2007) demonstra que do ponto de vista fiscal o sistema previdenciário brasileiro é saudável para as gerações atuais e futuras. O autor demonstra que as projeções de longo prazo para a Previdência e Seguridade Social evidenciam que ambas são viáveis, do ponto de vista fiscal, mesmo com a redução da carga tributária e com aumentos reais do salário mínimo. Assim, bastaria a economia brasileira crescer entre 2011 e 2050 algo em torno de 4% ao ano, para que a relação entre a despesa do RGPS e o PIB diminuísse. Isso porque, até 2021, o autor projeta um crescimento vegetativo da população acima de 60 anos em torno de 4%, e a partir de 2030, algo próximo a 3%. Dessa forma, caso o PIB brasileiro cresça acima dessas taxas, a relação entre despesa o PIB será decrescente (Khair, 2007).

Em suas análises sobre as contas da previdência social brasileira, Khair (2006) também ressalta a importância das receitas previdenciárias⁶⁷ e prioriza variáveis como crescimento econômico e gestão em suas projeções. De acordo com Khair (2006), diferentes estudos sobre as perspectivas fiscais para a previdência social, incluindo projeções dos Ministérios da Previdência e do Planejamento, partem do princípio de que não deverão ocorrer avanços na gestão das receitas e despesas, e tampouco explicitam quais serão os efeitos do crescimento da economia sobre seus resultados.

Exemplo disso é o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO de 2010, no qual o governo federal usa como parâmetro para suas projeções de longo prazo sobre a previdência

⁶⁷ Importante ressaltar que o governo Lula adotou medidas interessantes de inclusão de novos beneficiários no sistema previdenciário brasileiro que precisam ser mais bem avaliadas em futuro próximo.

social uma taxa de crescimento econômico inferior a 3% ao ano⁶⁸. Projeções bastante tímidas que certamente induzem a previsões de rombos insustentáveis para as finanças públicas. Se a economia brasileira de fato seguir essas projeções e crescer em média menos do que 3% ao ano nos próximos anos, realmente não haverá como financiar não só a previdência social como todo um conjunto de políticas públicas sociais essenciais para o país.

Dessa forma, o diagnóstico conservador que se apoia única e exclusivamente na ideia de que todos os problemas da previdência estão nos gastos excessivos e incontroláveis do sistema e que projeta o caos para a previdência é questionável. Segundo os defensores das reformas restritivas, a “gastança” promovida pelo sistema previdenciário brasileiro estaria não só impedindo o país de investir em infraestrutura, como dificultando a queda dos juros (excesso de gastos do governo⁶⁹ – teriam de ser financiados pelo mercado), e até mesmo inibindo investimentos em outras áreas sociais, como educação e saúde. Contudo, procurou-se mostrar até o momento que além de esses gastos com o INSS serem de extrema importância para a sociedade brasileira, o aumento dos gastos foi ocasionado por diferentes motivos (quase todos plenamente justificáveis) e não deve se repetir na mesma proporção nos próximos anos.

Ao invés de promover outras reformas que tornem o sistema ainda mais restritivo, um dos desafios atuais da previdência social é incluir os trabalhadores informais que ainda estão fora do sistema. Para isso, é preciso, nas análises realizadas, ir além das despesas da previdência e dar a devida importância (na análise) às receitas do sistema e sua articulação com aspectos macroeconômicos do país.

⁶⁸ Na PLDO 2010, o governo projeta que a economia brasileira crescerá 4,5% em 2010, 5% em 2011 e 2012, e partir daí, de 2013 a 2028, o crescimento será de 2% a 3% dependendo do ano. Ver Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2010, anexo IV Metas Fiscais.

⁶⁹ Ver Pinheiro, A.C. Mecanismos de mercado e eficiência do gasto público. *Valor*, 27 de abril de 2007.

CAPÍTULO 4 - O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA E O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Outro mito do pensamento conservador diz respeito ao “Déficit da Previdência”. Na verdade não existe déficit algum. Essa afirmação, que pode soar como algo absurdo para muitos, está embasada na Constituição da República.

Basta ler o capítulo que trata da Seguridade Social (art.194) e do Orçamento da Seguridade Social (art. 195) para compreender que a previdência social deve ser financiada não só pela contribuição direta de empregados e empregadores, mas também por outras contribuições (Cofins, CSLL, Prognósticos) que compõem o orçamento da seguridade social.

Contudo, esse aspecto parece não estar sendo considerado pelos críticos da previdência social. A informação (equivocada) divulgada frequentemente pela mídia “especializada” e por analistas econômicos (geralmente vinculados ao mercado financeiro) aponta a existência de um déficit bilionário nas contas da previdência social. Mensalmente recebemos a notícia de um déficit quase incontrolável na previdência que inviabilizará (caso nenhuma reforma seja feita) a sustentabilidade fiscal do país.

Nesse polêmico debate existe um pressuposto que precisa ser mais bem esclarecido: a forma como os dados são contabilizados e posteriormente apresentados para o público.

E isto passa primeiro por considerar ou não o texto constitucional. Apresentar um dado que apenas reforce a existência de um déficit bilionário e a urgência por mais reformas restritivas na previdência sem especificar que a necessidade de financiamento atual está toda no setor rural e garantida assim pela Constituição de 1988 não contribui para um debate mais qualificado.

Em síntese, os críticos, buscando desqualificar a previdência social e seus gastos, além de relativizarem a importância social da previdência brasileira, ignoram o fato de que o crescimento das despesas nas últimas décadas foi fruto principalmente da incorporação de direitos constitucionais e que essa trajetória de aumento de gastos não se repetirá na mesma intensidade nos próximos anos. Também desconsideram que as receitas (diretas e indiretas) da previdência social não acompanharam a trajetória de crescimento das despesas, principalmente pelo fato de a

economia brasileira ter ficado estagnada nas últimas décadas – devido a opções econômicas conservadoras.

E, mais do que isso, insistem em apontar um déficit (inexistente) na previdência social em completa desconsideração aos preceitos constitucionais definidos em 1988. Preceitos que estabeleceram um orçamento para a seguridade social com recursos vinculados para despesas com previdência, saúde e assistência social.

Assim, pretendemos, neste capítulo, demonstrar como a difundida tese da falência da previdência social brasileira devido ao seu suposto “déficit explosivo” não se sustenta à luz da Constituição Federal do país. As análises críticas da ortodoxia econômica sobre a evolução das despesas e receitas do Regime Geral de Previdência Social baseiam-se em dados contabilizados de forma inconstitucional - muitas vezes fruto de artifícios contábeis em completo desacordo com a Constituição da República.

A abordagem neste capítulo será realizada em quatro partes:

- a primeira mostra a visão fiscalista da ortodoxia econômica acerca do debate atual sobre a previdência social brasileira;
- a segunda enfatiza uma questão conceitual e legal, amparada na Constituição da República, sempre “esquecida” pelos adeptos da destruição dos direitos: o Orçamento da Seguridade Social (art.194 da CF);
- a terceira questiona a forma como os dados contábeis da previdência são apresentados e a utilização indevida para as análises e projeções equivocadas dos profetas do caos;
- a quarta apresenta a evolução das receitas e despesas do INSS separadas por benefícios contributivos (INSS urbano) e não contributivos (INSS rural e Loas), enfatizando que bastaram alguns anos de crescimento econômico (desde 2004) para que a previdência urbana (contributiva) ficasse equilibrada e que a necessidade atual de financiamento da previdência está nos benefícios rurais, que devem ter seu financiamento assegurado por toda a sociedade brasileira, via Orçamento da Seguridade Social definido pela Constituição de 1988.

4.1 - Déficit da previdência fiscal: o mito criado pela visão fiscalista

No debate sobre o futuro da previdência social, os chamados “especialistas em previdência” – quase sempre ligados ao mercado financeiro - criaram um “consenso” sobre a necessidade de reformas no RGPS para a eliminação dos supostos déficits da previdência. Mantida da forma como está, a previdência estaria fadada à falência.

De acordo com Giambiagi (2007), Levy e Villela (2006), Caetano e Rocha (2008) e Tafner e Giambiagi (2007), a evidência mais concreta da “falência” da previdência seria a trajetória explosiva dos gastos da previdência social em relação ao PIB sem amparo em fontes de receita compatíveis.

Sobre a suposta trajetória explosiva dos gastos previdenciários e a necessidade de mais reformas, Levy e Villela (2006) afirmam: “(...) a previdência social, dadas as tendências demográficas e as medidas recentes que resultaram em aumento expressivo do valor real dos benefícios, encontra-se em trajetória insustentável, cuja reversão requer reformas na forma de acesso a esses benefícios e na forma como os valores são determinados”.

Na visão de Giambiagi (2007), os próprios números mostram a previdência social como a principal responsável pela explosão nos gastos públicos correntes⁷⁰. Isso graças à Constituição Federal de 1988, que, segundo o pesquisador, teria criado muitos direitos e garantias para os cidadãos e poucos recursos para o governo.

Seguindo a mesma linha de pesquisa, Caetano e Rocha (2008) apontam os gastos excessivos com a previdência social como os responsáveis por dois dilemas para a sociedade brasileira: “o primeiro diz respeito à alocação da despesa pública entre os diversos fins alternativos. Recursos destinados à Previdência deixam de ser repassados para áreas como saúde, educação, segurança e infraestrutura, todas elas essenciais à sustentação do crescimento da economia brasileira” (Caetano e Rocha, 2008). Entretanto, isso como se a responsabilidade pelos parcos recursos despendidos com políticas sociais no Brasil fosse da Previdência e não no descumprimento sistemático do orçamento da seguridade social e na transferência de vultosos

⁷⁰ Sobre o valor total gasto pelo INSS (quase 8% do PIB em 2006, segundo Giambiagi), apenas uma ressalva: neste montante estão inclusos gastos com encargos previdenciários da União (EPU) e despesas com benefícios assistenciais (BPC Loas).

recursos da seguridade (atualmente via DRU) para políticas comprometidas com o ajuste fiscal do país.

O segundo dilema, de acordo com os especialistas, seria a constante necessidade de aumentar impostos e contribuições para fazer face ao aumento de gastos correntes, o que reduziria a abertura de novos negócios, impondo elevado ônus ao setor produtivo, tendo um potencial efeito inibidor sobre o crescimento econômico (Caetano e Rocha, 2008). Contudo, apontar a previdência social como a responsável pela péssima estrutura tributária brasileira parece ser uma simplificação da questão. Mais do que simplesmente modificar a tributação previdenciária, é preciso uma reforma ampla que diminua a regressividade do sistema tributário⁷¹ atual, cobrando mais impostos diretos e menos indiretos.

Corroborando a tese da urgência por reformas, Giambiagi (2007) explica por quê acredita serem necessárias mudanças no sistema previdenciário brasileiro: “(...) [a previdência social seria] *uma configuração de gastos que privilegia a destinação de uma parcela expressiva da despesa pública para pagamento de aposentadorias decorrentes de regras benevolentes. Isso se dá em detrimento, por exemplo, do aumento do gasto público em investimentos, que são necessários para desobstruir gargalos de infraestrutura*” (Giambiagi, 2007).

Sobre o crescimento exponencial das despesas com a previdência social e a necessidade de novas reformas⁷², Caetano e Rocha (2008) afirmam:

Quanto à série temporal, a participação das despesas previdenciárias no PIB brasileiro é crescente, mesmo após a sequência de três reformas do sistema de seguridade social, entre 1998 e 2003. As alterações promovidas teriam, portanto, como principal virtude, tornar a trajetória dos gastos menos ascendente, mas não se mostraram capazes de impedir sua expansão. (...) Tal realidade é válida não somente para o gasto previdenciário total, mas também para sua decomposição em benefícios programados, pensões por morte e benefícios por incapacidade. Estes fatos são indicativos da permanência de falhas no desenho de plano previdenciário, que necessitarão de ajustes nas reformas que ainda estão por vir (Caetano e Rocha, 2008).

⁷¹ Ver “Reforma Tributária, Equidade e Financiamento do Gasto Social”. *Carta Social e do Trabalho* n. 8 – Janeiro a agosto de 2008, Cesit, IE - Unicamp.

⁷² A necessidade de novas reformas também é defendida com afinco por Pinheiro (2007). Sofismas sobre a reforma da previdência. *Valor*, 2 de março de 2007.

Ainda que vislumbrem aspectos positivos no Regime Geral de Previdência Social, especialmente em termos de equidade, Rocha e Caetano (2008) acreditam que, da forma como funciona hoje, o sistema previdenciário brasileiro caminha para a sua completa insolvência. Segundo esses “especialistas”,

(...) os gastos previdenciários no Brasil geram ganhos em termos de equidade, mas impõem limitações à melhoria futura de bem-estar social, ao resultar em carga tributária e composição de gastos públicos pouco favoráveis ao crescimento. (...) o melhor caminho para a sobrevivência do sistema previdenciário será uma expressiva reforma, que o adapte à boa prática internacional. Insistir na manutenção das regras atuais implicará no aumento da sua insolvência e corresponderá à rota mais rápida e eficaz para sua decadência (Caetano e Rocha, 2008).

Outro argumento defendido pelos ortodoxos fiscalistas é que haveria “déficit” sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social for insuficiente para bancar os gastos com benefícios do INSS. Para estes, os mecanismos de financiamento da seguridade social garantidos pela Constituição de 1988 seriam apenas artifícios contábeis que servem para “maquiar” as contas da previdência. Em entrevista à imprensa, um ex-membro da área econômica do governo federal⁷³, instado a analisar a questão da previdência, afirmou: *“Essa discussão sobre se tem déficit ou não é surrealista, é quase uma picaretagem intelectual. O problema é o seguinte: o gasto com Previdência aumentou muito nos últimos dez anos no Brasil e vai aumentar mais ainda”* (Lisboa, 2007).

Ainda sobre o suposto déficit, outro “especialista” escreveu:

Discutir se a previdência tem déficit ou não é irrelevante. Estamos lidando com um problema real: o Brasil tem regras generosas de aposentadoria e há cada vez mais gente que recebe recursos do Estado, com idades precoces ou tendo feito contribuições escassas. Saber se a receita do imposto x deve ser do INSS ou do Tesouro não tem importância nenhuma para efeitos do que estamos tratando. O problema é real não contábil! (Giambiagi, 2007).

Entretanto, em nome da ortodoxia fiscal, vemos um uso acríptico dos dados da previdência social que ignora os preceitos do orçamento da seguridade social e sempre enfatiza o crescimento explosivo da despesa (benefícios contributivos e não contributivos) em relação ao PIB e ignora a

⁷³ Após deixar o governo federal, Marcos Lisboa assumiu cargo executivo em um grande banco privado brasileiro.

trajetória tímida das receitas (contribuição de empregados e empregadores e parcela dos recursos de impostos que flutuam ao sabor das disponibilidades de caixa do tesouro). Daí surge o “déficit” (da previdência), transformado em “rombo” nas manchetes dos jornais que invocam os “especialistas” da ortodoxia fiscal a clamar por mais reformas e supressão de direitos (Fagnani, 2008).

Na verdade, “picaretagem intelectual” é ignorar por completo a Constituição da República em seus artigos 165, 194, 195 e 239, que tratam da Seguridade Social e do Orçamento da Seguridade Social, e insistir erroneamente na tese de um déficit explosivo na previdência. Propor mudanças no texto constitucional é legítimo e faz parte da disputa democrática, mas desconsiderar a sua existência é antiético (Fagnani, 2008).

4.2 - Orçamento da Seguridade Social

A garantia do financiamento da previdência social, assim como das outras políticas da seguridade social, está na Constituição Federal de 1988 e no Orçamento da Seguridade Social.

Apesar das críticas conservadoras, um dos grandes méritos da Constituição de 1988 foi a criação do Orçamento da Seguridade Social com a vinculação de um conjunto de fontes de financiamento à cobertura dos novos direitos sociais. Algumas das fontes já existiam, como a contribuição dos trabalhadores e das empresas para a Previdência, outras foram transformadas (40% do Pis-Pasep para financiar o seguro desemprego) e outras instituídas pela própria Constituição especialmente para esse fim (CSLL e a Cofins) (Fagnani, 2008).

Para Gentil (2008), a instituição da obrigatoriedade de elaboração do orçamento da seguridade social, que passou a integrar a lei orçamentária, foi a principal materialização do sistema de seguridade social e do pacto social estabelecido através da Constituição de 1988. *“Ao garantir um orçamento específico para a seguridade social pretendia-se ao mesmo tempo, tornar o sistema menos vulnerável aos ciclos econômicos e, fazer com que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas estratégicas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado”* (Gentil, 2008, p.358).

A grande inovação dos constituintes foi criar um orçamento de seguridade radicalmente diferente do fiscal. Ao invés da lógica de que a receita prevista determine a decisão dos gastos – lógica fiscal - no orçamento da seguridade, o gasto necessário para a dignidade dos atendidos pela Previdência para a garantia da Saúde e proteção dos grupos socialmente assistidos deveria anteceder a receita. A prioridade estava na seguridade social e, se necessário, deveria receber recursos adicionais do orçamento fiscal do governo. Infelizmente o que ocorreu foi justamente o oposto, recursos do orçamento da seguridade social foram constantemente desviados para o orçamento fiscal.

Outro ponto importante instituído pelos constituintes foi a prerrogativa de o orçamento ser elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis - saúde, previdência e assistência social - de acordo com as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 195, § 2º). No entanto, este é mais um dos itens do orçamento da seguridade social que não é cumprido - nunca se chegou a discutir o orçamento de forma integrada entre os órgãos responsáveis.

Apesar de criticado pelo campo conservador por causar um suposto engessamento do orçamento público, o orçamento da seguridade social (OSS), em sua concepção, não tem nada de revolucionário. Conforme afirma Fagnani (2008), *“quando os constituintes de 1988 instituíram o OSS, sequer foram ousados. Apenas aprofundaram o padrão clássico de fontes tripartites, introduzido pelo conservador Bismarck na Alemanha (1880) e por Roosevelt nos EUA (1935) que, posteriormente, foi difundido em outros países. No Brasil esse padrão foi introduzido ao longo do “Estado Novo” e mantido no pós-64. A Constituição de 1988 apenas aperfeiçoou esse padrão internacional”*.

Estudo elaborado por técnicos do IPEA (2006) demonstra que, para um conjunto de países da União Europeia, a seguridade social é financiada, em média, por 38% da contribuição dos empregadores, 22% pela contribuição dos empregados e 36% da contribuição do governo (impostos) (Tabela 4.1).

Tabela 4.1

Financiamento das Transferências de Renda da Seguridade na União Europeia – 2000

<i>Países</i>	<i>Composição das despesas - %</i>				<i>Total</i>	<i>% PIB</i>
	<i>Empregadores</i>	<i>Empregados</i>	<i>Impostos</i>	<i>Outras</i>		
<i>Alemanha</i>	36,9	28,2	32,5	2,4	100,0	29,5
<i>Áustria</i>	37,1	26,8	35,3	0,8	100,0	28,7
<i>Bélgica</i>	49,5	22,8	25,3	2,4	100,0	26,7
<i>Dinamarca</i>	9,1	20,3	63,9	6,7	100,0	28,8
<i>Espanha</i>	52,7	16,4	26,9	4,0	100,0	20,1
<i>Finlândia</i>	37,7	12,1	43,1	7,1	100,0	25,2
<i>França</i>	45,9	20,6	30,6	2,9	100,0	29,7
<i>Grécia</i>	38,2	22,6	29,1	10,1	100,0	26,4
<i>Irlanda</i>	25,0	15,1	58,3	1,6	100,0	14,1
<i>Itália</i>	43,2	14,9	39,8	2,1	100,0	25,2
<i>Luxemburgo</i>	24,6	23,8	47,1	4,5	100,0	21,0
<i>P. Baixos</i>	29,1	38,8	14,2	17,9	100,0	27,4
<i>Portugal</i>	35,9	17,6	38,7	7,8	100,0	22,7
<i>Reino Unido</i>	30,2	21,4	47,1	1,3	100,0	26,8
<i>Suécia</i>	39,7	9,4	46,7	4,2	100,0	32,3
<i>Europa dos 15</i>	38,3	22,4	35,8	3,5	100,0	27,3

Fonte: Eurostat.

Fonte: Brasil – O Estado de Uma Nação. Ipea, 2006.

No Brasil, com a criação do orçamento da seguridade social, pretendia-se apenas seguir este modelo que envolvia a participação direta dos trabalhadores contribuintes, dos empregadores e do Estado.

No entanto, como já salientado neste trabalho e muito bem demonstrado por Gentil (2007), o orçamento da seguridade social parece ser frequentemente ignorado e até mesmo descumprido pelo governo federal. Em estudo elaborado para o Fórum Nacional da Previdência Social, Gentil⁷⁴ (2007) utiliza os dados do Orçamento da Seguridade para derrubar a tese do suposto déficit da previdência e mostra que, de 2000 até 2006, o resultado da seguridade social foi sempre positivo, mesmo considerando a Desvinculação de Receitas da União - DRU, que retira parcela de recursos da seguridade para o pagamento de outras despesas, em sua maioria, financeiras (tabela 4.2).

⁷⁴ Diversos estudos comprovam que o orçamento da seguridade social, incluindo a previdência social, tem superávit e não déficit. Para uma análise mais detalhada ver Gentil (2006).

Tabela 4.2

Orçamento da Seguridade Social - 2000 a 2006

Em milhões de reais correntes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RECEITA							
Contribuição para o INSS	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	133.015
COFINS	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902	92.475
CPMF	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230	32.090
CSLL	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323	28.116
Receita de Concursos e Prognósticos	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564	1.410
PIS/PASEP	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228	14.566
TOTAL DA RECEITA	124.281	140.468	163.273	189.420	230.373	266.681	301.672
DESPESA							
Assistência Social	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.551
Saúde	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483	39.736
Previdência Social	67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918	156.257
Abono e Seguro Desemprego	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337	11.927
TOTAL DA DESPESA	96.892	112.151	128.390	153.287	182.208	208.544	229.471
RECEITA - DESPESA	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137	72.201
RECEITA COM DRU⁽¹⁾ - DESPESA	13.675	12.435	16.434	14.395	20.844	26.488	38.470

⁽¹⁾ DRU não incide sobre a contribuição para o INSS.

Fonte: Gentil, D. (2007).

Os dados da tabela 4.2 mostram que se o governo federal cumprisse de fato o Orçamento da Seguridade Social, toda a crítica conservadora sobre as contas da previdência e seu suposto déficit perderia o sentido. Tomando o ano de 2006 como exemplo, vemos que todas as receitas da seguridade somam pouco mais de 301 bilhões de reais (preços correntes), para uma despesa total da seguridade (incluindo assistência, saúde, previdência e seguro desemprego) de 229,4 bilhões de reais (preços correntes). O que resulta em uma sobra de mais de 70 bilhões de reais, e mesmo se retirarmos o percentual desviado pela DRU (20%) ainda restam para a seguridade 38 bilhões de reais (tabela 4.2).

Cálculo semelhante feito para os outros anos mostra resultados parecidos, com a seguridade social sempre tendo recursos “sobrando”, ou seja, a receita da seguridade social foi sempre superior à despesa, mesmo considerando a DRU (tabela 4.2).

Dessa forma, a previdência social, por integrar a seguridade social brasileira, só pode registrar déficit quando o orçamento da seguridade for incapaz de cobrir o conjunto das despesas de toda a seguridade (saúde, assistência social, previdência social e seguro-desemprego). Diferentemente do que alguns desejam, não é possível isolar a previdência da seguridade e restringir a receita da previdência à arrecadação líquida (direta) do sistema. A previdência social brasileira é parte integrante da seguridade social, e conforme diversos estudos mostram (ANFIP, 2009; Gentil, 2006; Dain, 2001), ao longo de sua existência, o orçamento da seguridade não só não foi deficitário, como, ao contrário, além de ser superavitário, teve recursos desviados para outras finalidades.

Corroborando a tese da inexistência de déficit na previdência social e da sobra de recursos na seguridade social, estudo recente divulgado pela Fundação ANFIP⁷⁵ (2009) mostra que nos últimos anos (2007 e 2008), o orçamento da seguridade social foi superavitário em mais de 50 bilhões de reais (R\$ 60,9 bilhões em 2007 e R\$ 52,3 bilhões em 2008) (tabela 4.3).

⁷⁵ Ver *Análise da Seguridade Social 2008*. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Brasília: ANFIP, 2009.

Tabela 4.3

Orçamento da Seguridade Social - 2007 e 2008

Receitas realizadas Classificação	em R\$ milhões correntes		em % PIB	
	2007	2008	2007	2008
1. Receita de contribuições sociais	342.298,8	358.914,1	13,18	12,42
Receita Previdenciária Líquida RGPS ⁽¹⁾	140.411,8	163.355,3	5,41	5,65
COFINS	101.835,1	119.344,7	3,92	4,13
CPMF ⁽⁴⁾	36.382,2	971,3	1,40	0,03
CSLL	33.638,6	42.365,7	1,29	1,47
PIS / PASEP	26.121,0	30.830,1	1,01	1,07
Contribuição p/ Correção FGTS ⁽²⁾	2.005,7	*****	0,08	**
Concursos de Prognósticos e Outras Contribuições	1.904,3	2.047,1	0,07	0,07
2. Receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade	3.374,9	3.991,9	0,13	0,14
Recursos próprios do MDS	64,5	161,5	0,00	0,01
Recursos próprios do MPS	963,2	795,6	0,04	0,03
Recursos próprios do MS	2.043,0	2.708,2	0,08	0,09
Taxas de órgãos e entidades	304,2	326,6	0,01	0,01
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.613,1	2.048,7	0,06	0,07
Receita Total (1+2+3)	347.286,8	364.954,7	13,4	12,6
Despesas liquidadas Classificação	2007	2008	2007	2008
1. Benefícios Previdenciários	185.293,5	200.811,9	7,1	6,9
Previdenciários urbanos	143.478,8	153.682,5	5,5	5,3
Previdenciários rurais	36.682,9	41.763,8	1,4	1,4
Pagamentos judiciais	5.131,8	5.365,6	0,2	0,2
2. Benefícios assistenciais	13.468,3	15.640,5	0,5	0,5
Assistenciais - LOAS	11.566,5	13.747,9	0,4	0,5
Assistenciais - RMV	1.901,8	1.892,6	0,1	0,1
3. Compensação previdenciária⁽³⁾	*****	612,2	**	0,0
4. Benefícios de transferência de renda	8.942,9	10.604,6	0,3	0,4
5. EPU - benefícios especiais	1.613,1	2.048,7	0,1	0,1
6. Saúde: pessoal ativo e outras despesas MS	45.797,2	50.265,1	1,8	1,7
7. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas MDS	2.302,3	2.598,9	0,1	0,1
8. Previdência social: pessoal ativo e outras despesas MPS	4.792,1	4.753,5	0,2	0,2
9. Outras ações da Seguridade Social	3.525,1	3.903,6	0,1	0,1
10. Benefícios FAT	17.951,4	20.689,5	0,7	0,7
11. Outras ações do FAT	685,0	724,5	0,0	0,0
12. Complementação do FGTS e outras ações⁽²⁾	1.988,0	*****	0,1	**
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12)	286.359,0	312.653,0	11,0	10,8
Saldo da Seguridade Social (RGPS)	60.927,9	52.301,7	2,3	1,8

Fonte: ANFIP, 2009.

Mesmo diante da perda da CPMF⁷⁶, as receitas de contribuições sociais se viram ampliadas pelo bom desempenho econômico e pelos resultados da formalização da economia, das

⁷⁶ Em 13.12.2007, apesar de obter 45 votos no Senado, a CPMF não foi prorrogada, pois estava atrelada à Emenda Constitucional de renovação (prorrogação) da DRU. Esta foi aprovada, pois obteve mais de 51 votos (dois terços dos

empresas e dos empregos (ANFIP, 2009). Caso fosse observado o conceito de Seguridade Social inscrito na Constituição e não houvesse o desvio dos recursos do OSS do destino original para outras finalidades, através da DRU⁷⁷, a Seguridade apresentaria superávits ainda mais significativos.

O estudo da Fundação ANFIP (2009) revela que em 2008 quase 40 bilhões de reais foram retirados do orçamento da seguridade social através da DRU (tabela 4.4). Quantia suficiente para cobrir as despesas previdenciárias do setor rural no ano.

Tabela 4.4

Desvinculação das Receitas da União e a Seguridade Social 2005 - 2008

Fontes Selecionadas	Receita realizada (a)				Desvinculação da DRU (b)			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Cofins	89.597,5	90.340,7	101.835,1	119.344,7	17.919,5	18.068,1	20.367,0	23.868,9
CPMF	29.120,3	31.996,3	36.382,2	971,3	4.597,9	5.052,0	5.744,6	153,4
CSLL	26.232,0	27.265,7	33.638,6	42.365,7	5.246,4	5.453,1	6.727,7	8.473,1
PIS / PASEP	22.083,3	23.815,0	26.121,0	30.830,1	4.416,7	4.763,0	5.224,2	6.166,0
Correção do FGTS	2.907,7	2.858,1	2.005,7		581,5	571,6	401,1	0,0
Conc. Prognósticos e Outras Contribuições	1.588,1	1.536,1	1.904,3	2.047,1	317,6	307,2	380,9	409,4
Soma	171.528,8	177.811,7	201.887,0	195.558,8	33.079,6	34.215,1	38.845,5	39.070,9
Efeito da DRU sobre as receitas da Seguridade, exceto previdência (%) (b/a)					19,3%	19,2%	19,2%	20,0%

Fonte: ANFIP, 2009.

Se os recursos para a seguridade social existem e são constitucionalmente vinculados, a questão é por que estes não são repassados integralmente para as políticas de previdência, saúde e assistência social como manda a Constituição. A questão está certamente na esfera política. Na

votos do Senado Federal). A tentativa de repatriação aos cofres públicos de parcela da CPMF que continuou a ser cobrada (incorporada aos preços), através da CSS com alíquota de 0,10%, consta na regulamentação da EC/29 (PLP em tramitação na Câmara Federal).

⁷⁷ O descumprimento da destinação original dos recursos do OSS começou a ser institucionalizado com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994. Esse mecanismo se renova em 1997, sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em 2000, este se torna Desvinculação das Receitas da União (DRU). Apesar das variantes expressões, na essência, trata-se do mesmo: mecanismos que possibilitam o desvio de recursos do seu destino original, constitucionalmente determinado.

disputa por recursos do orçamento, opta-se por ignorar a Constituição Federal e privilegiar outros gastos do governo - financeiros em sua maioria.

4.3 - Contabilidade - Mudanças Contábeis na Previdência Social

A forma (inconstitucional) como os dados da previdência social vêm sendo divulgados pelo governo federal ao longo dos anos permite e até incentiva⁷⁸ uma interpretação equivocada da situação financeira da previdência social.

De acordo com Fagnani (2007), desde 1989, o Ministério da Previdência Social – MPS descumpre a Constituição e usa diferentes artifícios contábeis para evitar o controle social e manter a prática recorrente da ditadura militar de capturar recursos da Seguridade Social para a gestão das contas públicas.

Apesar de a Constituição Federal garantir a previdência como parte da seguridade social, o governo já há muito tempo insiste em uma visão estritamente securitária e divulga o balanço contábil da previdência sem considerar as receitas da seguridade social - garantidas pela Constituição Federal – que não a arrecadação líquida⁷⁹ da previdência (contribuição de empregados e empregadores).

Ainda que a mudança contábil realizada pelo MPS em 2007 e a consequente desagregação dos dados por clientela urbana e rural tenha representado um avanço na contabilidade da previdência social, a alteração não é suficiente para atender àquilo que está garantido na Constituição Federal – o cumprimento do orçamento da seguridade social.

Mudanças Recentes

Um dos resultados do Fórum Nacional da Previdência Social ocorrido ao longo do ano de 2007 foi a mudança na forma de contabilizar as receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social. Consensuada por representantes de trabalhadores, empresários e governo, a

⁷⁸ A forma como os dados são apresentados, desconsiderando o orçamento da seguridade social, serve como subsídio para os conservadores fiscalistas criticarem a sustentabilidade financeira da previdência e insistirem na tese do déficit explosivo.

⁷⁹ Arrecadação líquida corresponde à contribuição dos empregados e empregadores menos as transferências para o Sistema S.

mudança permitiu maior transparência nas contas da previdência ao contabilizar nas receitas previdenciárias todas as renúncias fiscais concedidas pelo governo federal - como a isenção da contribuição patronal das entidades filantrópicas, a redução no valor da contribuição previdenciária paga pelos empregadores optantes pelo SIMPLES e a isenção da contribuição previdenciária na exportação de produtos rurais.

De acordo com o próprio Ministério da Previdência Social (MPS - Informe de Previdência Social, 2007a):

(...) a proposta da nova contabilidade da Previdência Social tem [tinha] como objetivo identificar, no conjunto de recursos repassados pelo Tesouro Nacional para a cobertura da Necessidade de Financiamento da Previdência Social – NFPS, os valores que são originários das políticas de incentivos fiscais implementadas a partir da redução ou eliminação de alguma contribuição previdenciária. Esses valores seriam então classificados como receita da Previdência antes do cálculo da NFPS (Informe de Previdência Social, 2007a).

Isso significa que, até então, o governo concedia isenções previdenciárias e não reembolsava de imediato a previdência social. O governo dava a isenção, o que obviamente reduzia a arrecadação direta do RGPS e, depois de constatada qual a necessidade de financiamento da previdência, transferia recursos do Tesouro Nacional para a previdência. Ou seja, o governo retirava recursos originários da previdência via isenções previdenciárias e depois de calculado quanto seria o suposto déficit ou a necessidade de financiamento da previdência, compensava com recursos do Tesouro. Assim, o valor total das isenções previdenciárias concedidas no ano era incluído no cálculo do déficit da previdência - para depois ser coberto pelo Tesouro Nacional.

A partir da mudança contábil, o governo passou a ser obrigado a apresentar anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias as estimativas de renúncias previdenciárias que serão concedidas no mesmo ano. A tabela abaixo (3.5) mostra que, em 2006, o valor estimado de renúncias ultrapassou os 6,5 bilhões de reais, e desde então vem crescendo significativamente, chegando a mais de 17 bilhões de reais em 2009 e com previsão de quase 19 bilhões em 2010.

Importante destacar a concessão de isenção previdenciária para a exportação de produto rural, que em 2009 representou 2,6 bilhões de reais e, em 2010, a previsão foi para que quase 3,5 bilhões de reais de isenção fossem concedidos aos produtores rurais⁸⁰.

Tabela 4.5
Estimativa das Renúncias Previdenciárias (2004-2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Simples Nacional	2.093.236	5.170.727	5.886.620	5.627.457	6.640.641	9.081.480	9.556.656
Entidades Filantrópicas	2.676.351	3.528.587	4.140.572	4.751.350	5.270.886	5.404.527	5.959.391
Exportação da Produção Rural	1.748.839	1.976.625	2.292.513	1.970.087	2.322.034	2.646.967	3.405.929
Tecnologia da Informação e Comunicação - TI e TIC	156.251	294.004	308.036	314.912	533.679	-	33.442
Total	6.674.677	10.969.944	12.627.741	12.663.805	14.767.240	17.132.974	18.955.418

Fonte: LDO (2004;2005;2006;2007;2008;2009 e 2010).

Estes dados só comprovam a importância da alteração contábil realizada pelo Ministério da Previdência Social. Mudança que só ocorreu graças à pressão da bancada de trabalhadores no Fórum Nacional da Previdência Social realizado em 2007.

Outra importante alteração produzida, mas ainda pouco utilizada nas análises sobre a previdência⁸¹, foi o desmembramento das contas da receita e despesa da previdência social por clientela (urbana e rural). Clientela rural que após esta alteração também passou a ter como uma das fontes de financiamento a receita da CPMF (até esta ser extinta em 2008).

A tabela 4.6, retirada do Boletim “Informes de Previdência – Balanço 2007” do Ministério da Previdência Social-MPS, mostra o impacto nas contas da previdência a partir das mudanças contábeis promovidas. Para o ano de 2007, além da arrecadação líquida de 143 bilhões de reais, fruto da contribuição direta de empregados e empregadores, também foram considerados

⁸⁰ Outra isenção é a que trata das receitas originárias de exportação de produtos agropecuários, conforme disposto no inciso I do § 2º do art. 149 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n. 33, de 11 de dezembro de 2001. Entretanto essa isenção só se aplica quando a produção é comercializada diretamente com adquirente domiciliado no exterior. A receita decorrente de comercialização em empresa constituída e em funcionamento no país é considerada receita proveniente do comércio interno e não de exportação, independentemente da destinação que se dará ao produto. O que significa a não aplicação da isenção quando a comercialização é realizada por empresa comercial (Trading Company). Estes critérios estão estabelecidos na Instrução Normativa n. 3, de 14 de julho de 2005, da então Secretaria da Receita Previdenciária do INSS, hoje absorvida pela Receita Federal do Brasil (http://www2.faeq.com.br/boletim/bi1043/bi1043pag18_1.html).

⁸¹ Esta questão da distinção entre INSS urbano e rural será mais discutida no item 3.4 desta dissertação.

como receita parcela da extinta CPMF (9,8 bilhões de reais) e as renúncias previdenciárias (14,3 bilhões de reais).

Tabela 4.6
Balço da Previdência Social - 2007

Item	Acumulado jan a dez/07		
	Urbano	Rural	Total
1. Arrecadação Líquida	139.361,8	4.347,2	143.709,0
2. Arrecadação CPMF*	-	9.877,4	9.877,4
3. Renúncias Previdenciárias	12.260,3	2.102,5	14.362,8
SIMPLES**	7.320,4	-	7.320,4
Entidades Filantrópicas***	4.408,8	-	4.408,8
Exportação da Produção Rural - EC nº 33****	-	2.102,5	2.102,5
Redução Alíquota Contribuição - CPMF***	531,2	-	531,2
4. Despesa com Benefícios Previdenciários	152.159,8	37.553,3	189.713,1
5. Resultado Prev. incluindo CPMF e Renúncias (1+2+3) - (4)	(537,7)	(21.226,2)	(21.763,9)
6. Resultado Prev. excluindo CPMF e Renúncias (1-4)	(12.798,0)	(33.206,1)	(46.004,2)

*Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/INSS
Elaboração: SPS/MPS*

Importante atentar para as duas últimas linhas da tabela 4.6, que mostram qual seria o resultado da previdência social considerando e não considerando as mudanças contábeis. Incluindo a CPMF e as renúncias, o resultado previdenciário seria negativo em apenas 537 milhões na previdência urbana (praticamente equilibrado) e negativo em mais de 21 bilhões na previdência rural. Já excluindo a CPMF e as renúncias, o resultado negativo mais que dobra de valor, passando de 21,7 para 46 bilhões de reais.

Ainda que não seja o cumprimento pleno da Constituição, essa mudança contábil, também conhecida como visão pragmática da previdência social (Dieese, 2007), é um avanço com relação à maneira de contabilizar as receitas e despesas da previdência. Ao incluir a CPMF e as renúncias antes de calcular o resultado previdenciário, admite-se que a previdência tem outras fontes de recursos que não somente a arrecadação líquida e, mais do que isso, caminha-se para uma visão de que recursos fiscais (da seguridade) são necessários para o financiamento da previdência social.

Acusada por muitos de ser uma manobra contábil para “esconder” o déficit na previdência⁸², a mudança contábil dá indícios de como deveria ser a divulgação das contas do MPS caso a Constituição Federal fosse cumprida plenamente. A mudança realizada em 2007 dá maior clareza e transparência aos dados contábeis da previdência⁸³.

Entretanto, ainda que a mudança seja um avanço em relação à visão fiscalista da previdência, é preciso progredir mais para alcançarmos de fato a visão constitucional das contas da previdência social. Somente assim será nítida e incontestável a não existência de déficit algum na previdência social. E, para isso, não é preciso nenhuma engenhosidade, basta cumprir-se o orçamento da seguridade social e incluir no cálculo do resultado previdenciário, além das renúncias, as outras receitas do orçamento da seguridade que financiam a previdência social.

Também na publicação mensal “Informes de Previdência Social” o MPS apresenta, além de um artigo relacionado ao tema da previdência, uma síntese dos principais resultados contábeis do RGPS no último mês. Porém, ao longo da publicação - que mantém o mesmo padrão todo mês -, o Ministério insiste em apresentar os dados da previdência social considerando apenas as receitas estritamente previdenciárias e “esquece” de incluir as demais receitas da seguridade social no cômputo dos dados.

Ainda que o MPS faça a justa distinção entre benefícios urbanos, rurais e assistenciais, é apenas na tabela “Fluxo de Caixa do INSS” (no anexo da publicação) que os recursos da seguridade social são computados como recursos para a previdência e aparecem como Transferências da União. Assim, é preciso um enorme esforço de pesquisa para encontrar nas publicações do MPS algo que se assemelhe ao que está definido na Constituição de 1988.

Esta opção do Ministério por não divulgar os dados da previdência de acordo com a Constituição da República fortalece o discurso dos críticos da previdência e adeptos da teoria do caos no sistema. Isso porque o MPS, apesar de seguir as mudanças feitas em 2007, prefere enfatizar um dado que interessa em muito a ortodoxia fiscal: o resultado entre a arrecadação

⁸² Ver Loyola, G. Previdência: Lançamento Meramente Contábil. *Jornal Valor*, 5 de fevereiro de 2007.

⁸³ Ver *Jornal Valor* - Governo Dá Mais Clareza às Contas da Previdência, 31 de janeiro de 2007.

previdenciária líquida⁸⁴ e as despesas com benefícios previdenciários e ignorar as receitas do orçamento da seguridade social.

Dessa maneira, a forma mais adequada de visualizar o balanço da previdência social brasileira (RGPS) é olhar os dados apresentados no Fluxo de Caixa do INSS divulgado pelo MPS no anexo do Balanço anual da previdência (Informe de Previdência Social - MPS).

A seguir analisamos o Fluxo com as receitas e despesas acumuladas em 2008:

O dado mais importante do Fluxo e que deveria ser amplamente repercutido consta na última linha da tabela: *Saldo Operacional* positivo em mais de um bilhão de reais (1,1 bilhão de reais) (tabela 4.7).

Saldo Operacional que considera além das receitas e despesas previdenciárias, os gastos com benefícios assistenciais, as despesas de custeio e um aporte financeiro da União⁸⁵ com base nas receitas constitucionais vinculadas à seguridade social. Mesmo que o próprio Ministério não enfatize esse dado (*saldo operacional*), a transferência de recursos fiscais, por parte do governo, para cobrir os gastos com benefícios previdenciários (essencialmente rurais) e benefícios assistenciais, segue o princípio da seguridade social. Ao aportar recursos fiscais, o Ministério está apenas cumprindo uma determinação constitucional que garante verbas específicas para a seguridade social.

⁸⁴ Com a extinção da CPMF em dezembro de 2007, o MPS considera como receitas previdenciárias apenas a arrecadação direta e as renúncias previdenciárias.

⁸⁵ Os recursos provenientes de Transferências da União totalizaram no acumulado de 2008 o equivalente a 63,5 bilhões de reais.

Tabela 4.7

Fluxo de Caixa INSS - Acumulado janeiro a dezembro de 2008

Itens de Receita e Despesa	Valores em mil R\$ de Dez /2008 - INPC
1. SALDO INICIAL	83.089.614
2 . RECEBIMENTOS	249.430.000
2.1. ARRECADAÇÃO	184.114.705
- Arrecadação Bancária	171.572.901
- SIMPLES (1)	10.984.743
- Programa de Recuperação Fiscal - REFIS (2)	312.332
- Fundo Nacional de Saúde (FNS)	-
- Fundo de Incentivo ao Ensino Superior - FIES (5)	691.430
- Depósitos Judiciais (7)	1.123.019
- Restituições de Arrecadação	(219.546)
2 . 2 . RENDIMENTOS FINANCEIROS	150.397
2 . 3 . OUTROS RECEBIMENTOS PRÓPRIOS	3.830.596
2 . 4 . ANTECIPAÇÃO DE RECEITA (Tesouro Nacional) (8)	(2.194.547)
2 . 5 . TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	63.528.848
- Recursos Ordinários (incl. Recursos Ordin / COFINS - T R F)	7.022.320
- Concursos e Prognósticos	89.795
- Operações de Crédito Externa	(134)
- COFINS	29.124.050
- COFINS /LOAS	15.867.001
- COFINS /Desv . Imp . e Contrib . - EPU	1.051.362
- Devolução do Plano Seguridade Social (PSS) / PASEP / Outros	77.267
- Contrib. Social sobre Lucro (incl. Contrib Sociais / L u c r o)	10.297.185
- Contrib. Provisória s/ Mov . Financeira - CPMF	-
3 . PAGAMENTOS	248.271.181
3 . 1 . PAGAMENTOS INSS	231.193.285
3.1.1. BENEFÍCIOS	221.689.286
- Total de Benefícios	223.133.228
- Devolução de Benefícios	(1.443.942)
3.1.1.1. PREVIDENCIÁRIOS	204.224.141
3.1.1.1.1. Pagos pelo INSS	198.568.005
3.1.1.1.2. Sentenças Judiciais - TRF (9)	5.656.136
3.1.1.2. NÃO -PREVIDENCIÁRIOS	17.465.145
3.1.1.2.1. EPU T.N.	1.043.101
3.1.1.2.2. LOAS	16.422.044
3.1.2. PESSOAL (10)	7.069.221
3.1.3. CUSTEIO (11)	2.434.778
3.2. TRANSF. ATERCEIROS (12)	17.077.896
4. ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (2.1 – 3.2)	167.036.809
5. SALDO PREVIDENCIÁRIO (4 – 3.1.1.1)	(37.187.332)
6. SALDO ARREC. LÍQ. - BENEF. (4 – 3.1.1)	(54.652.477)
7. SALDO OPERACIONAL (2 – 3)	1.158.818

Fonte: CGF/INSS.

12- Transf Terceiros: Sistema S

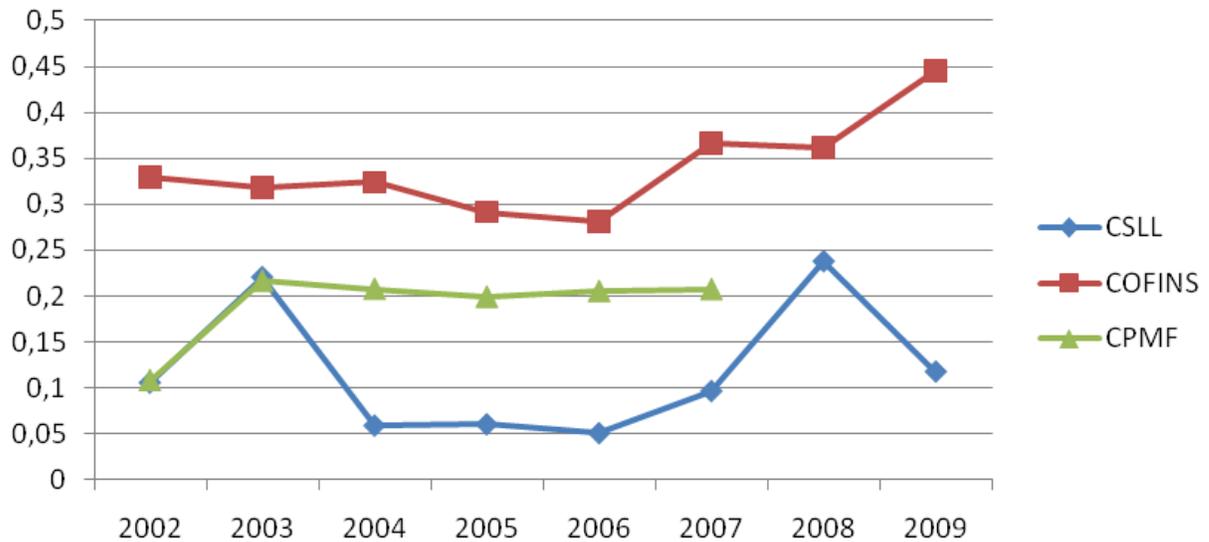
Ainda segundo o fluxo, a transferência de recursos da União (verba da seguridade social) totalizou mais de 63 bilhões de reais em 2008, sendo a maior parte de recursos da COFINS e da CSLL (tabela 4.7).

Outro dado importante que consta no fluxo refere-se à conta **Transferência a Terceiros** e engloba as transferências de recursos ao SENAR, SENAI, SESI, conhecidos como **Sistema S**. Somente em 2008, foram transferidos ao Sistema S mais de 17 bilhões de reais (tabela 4.7).

Se analisarmos a evolução histórica das transferências de recursos fiscais (da seguridade) para o INSS veremos que a prática ao longo dos anos foi transferir recursos fiscais no montante estritamente necessário para equilibrar as contas do RGPS. Isso talvez explique a trajetória errática dos recursos fiscais transferidos para o INSS.

Considerando o período de 2002 a 2009 vemos que percentuais das três principais fontes de financiamento da seguridade social foram transferidos para a previdência social sem seguir uma lógica clara - exceção à CPMF, que tinha uma parcela de sua arrecadação pré-definida para a previdência social. No período de 2002 a 2009, entre 28% e 45% do total arrecadado pelo governo federal com a Cofins foram transferidos para o INSS. Já a parcela de recursos da CSLL transferidos para o INSS variou ainda mais, entre 5% e 24% do total arrecadado pelo governo (gráfico 4.1).

Gráfico 4.1
Percentual do COFINS, CSLL e CPMF transferidos para o INSS
em relação à arrecadação total do governo
2002-2009



Fonte: Receita Federal do Brasil.

Encargos Previdenciários da União - EPU

Além de não considerar as receitas constitucionais do orçamento da seguridade social no cálculo do resultado previdenciário, o MPS realiza a prática bastante condenável de inserir nas despesas do INSS gastos com Encargos Previdenciários da União (EPU⁸⁶), que financiam a previdência do setor público e não fazem parte da Seguridade Social. Só em 2008, foi mais de um bilhão de reais (1.017 milhões de reais) de encargos previdenciários da União contabilizados como despesa previdenciária do INSS (tabela 4.8).

Em síntese, verifica-se a prática constante na contabilidade do INSS de subestimar as receitas (ausência dos recursos da seguridade) e superestimar as despesas (ao incluir gastos que não são originários do sistema - EPU). Isso sem mencionar os gastos assistenciais com os Benefícios de Prestação Continuada (LOAS) que também são incluídos como despesas do INSS.

⁸⁶ Esse mecanismo passou a ter base legal a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Ao incluir junto com as despesas estritamente previdenciárias despesas com benefícios assistenciais (LOAS) e Encargos Previdenciários da União dá-se um tratamento igual para coisas distintas, sem amparo na Constituição. Ainda que a mudança contábil tenha sido fruto de acordo no Fórum Nacional da Previdência Social em 2007, muitos insistem em divulgar as contas da previdência sem considerar as mudanças efetuadas, de modo a enfatizar um suposto déficit bilionário que não existe.

Tabela 4.8

Fluxo de Caixa – Previdência Social (2003-2008)

Fluxo de Caixa - Formato AEPS

	milhões de reais correntes					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total de Benefícios Pagos	112.197.690	133.918.671	156.009.591	177.917.923	200.308.271	216.616.107
Benefícios Previdenciários	107.134.805	125.750.764	146.010.130	165.585.300	185.293.441	199.562.013
Benefícios não Previdenciários	5.062.884	8.167.907	9.999.462	12.332.623	15.014.830	17.054.094
Encargos Previdenciários da União	614.781	665.920	746.395	693.769	822.830	1.017.895
Amparos Assistenciais - Loas	4.448.103	7.501.987	9.253.067	11.638.854	14.191.999	16.036.198

Fonte: AEPS, MPS.

4.4 - Clientela Urbana e Rural

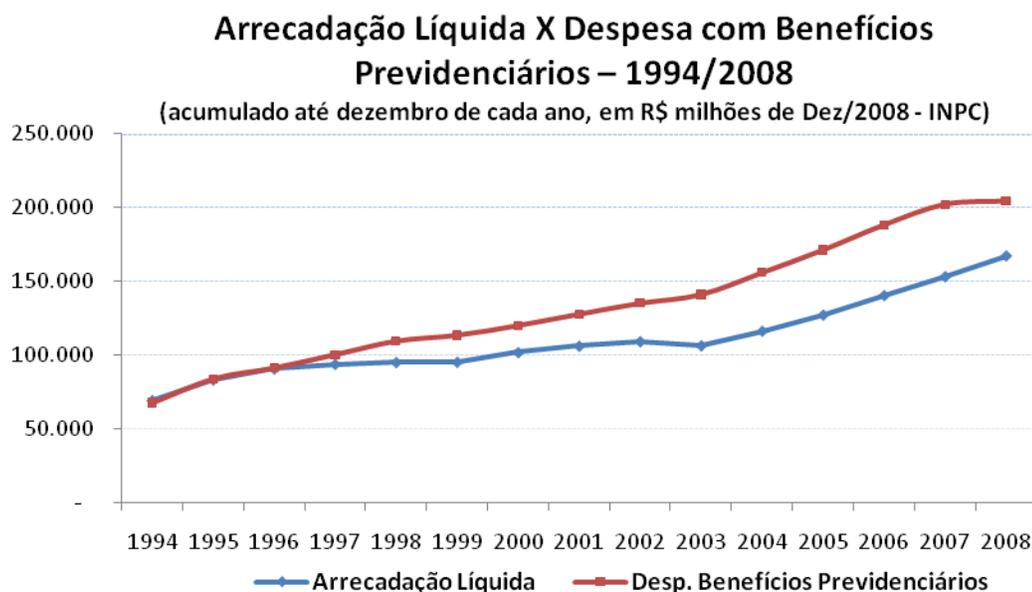
Outro ponto polêmico que envolve as contas do Regime Geral de Previdência Social e influencia fortemente o debate sobre a situação financeira da previdência é a não separação das contas do sistema urbano com as do rural. Ainda que o Ministério da Previdência tenha determinado mudanças na forma de apresentação dos dados contábeis do sistema, grande parte das análises sobre a previdência social não faz essa separação. Muitas vezes, nem o próprio Ministério faz essa distinção.

Mensalmente o MPS divulga o resultado do Regime Geral de Previdência Social, somando as despesas do INSS urbano com as do INSS rural e comparando-as com a “arrecadação total líquida” da Previdência (arrecadação líquida corresponde praticamente apenas à contribuição dos empregados e empregadores urbanos menos as transferências para o Sistema

“S”). Nessa linha, de acordo com os dados apresentados pelo MPS, a previdência social brasileira passou a ser “deficitária” em 1995, quando a despesa com os benefícios previdenciários superou a arrecadação líquida do sistema (gráfico 4.2).

Gráfico 4.2

Resultado previdenciário – 1994/2008



Fonte: Informe da Previdência Social. MPS 2000;2009.

Desde então, a despesa com benefícios previdenciários foi sempre superior à arrecadação líquida, sendo que, em 2008, a previdência social arrecadou mais de 167 bilhões de reais e gastou com benefícios previdenciários pouco mais de 200 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de 37 bilhões de reais (gráfico 4.2). E, como são esses os dados utilizados na maioria das análises feitas sobre as contas do RGPS, não é difícil entender o porquê de os “especialistas” (ortodoxos) em previdência darem tanta ênfase para o “déficit” explosivo da previdência social brasileira.

Contudo, a informação pouco divulgada pelo Ministério da Previdência e muito menos propagada é o fato de a quase a totalidade da necessidade de financiamento da previdência social ser oriunda do INSS Rural.

Isso significa que em 2008, do total de recursos fiscais da seguridade social aportados na previdência social (37 bilhões de reais), 96% (35,8 bilhões de reais) foram destinados para o pagamento de benefícios rurais. Considerando o caráter especial do segurado rural (Constituição Federal) essa situação tem de ser vista com naturalidade, já que não se espera da previdência rural um equilíbrio estritamente contábil.

Dessa forma, os argumentos apresentados até o momento – desconsideração da existência do Orçamento da Seguridade Social (art.194 da CF) e a utilização de forma distorcida das bases de dados do MPS – trazem descrédito às análises, projeções e recomendações recorrentes da ortodoxia fiscal. *“Misturando alhos com bugalhos chegam a ‘déficits’ estrondosos e imaginários, iludindo o senso comum”* (Fagnani, 2008).

Previdência Urbana

A adoção de critérios em acordo com a Constituição da República mostra uma realidade distinta das teses catastróficas da ortodoxia fiscal.

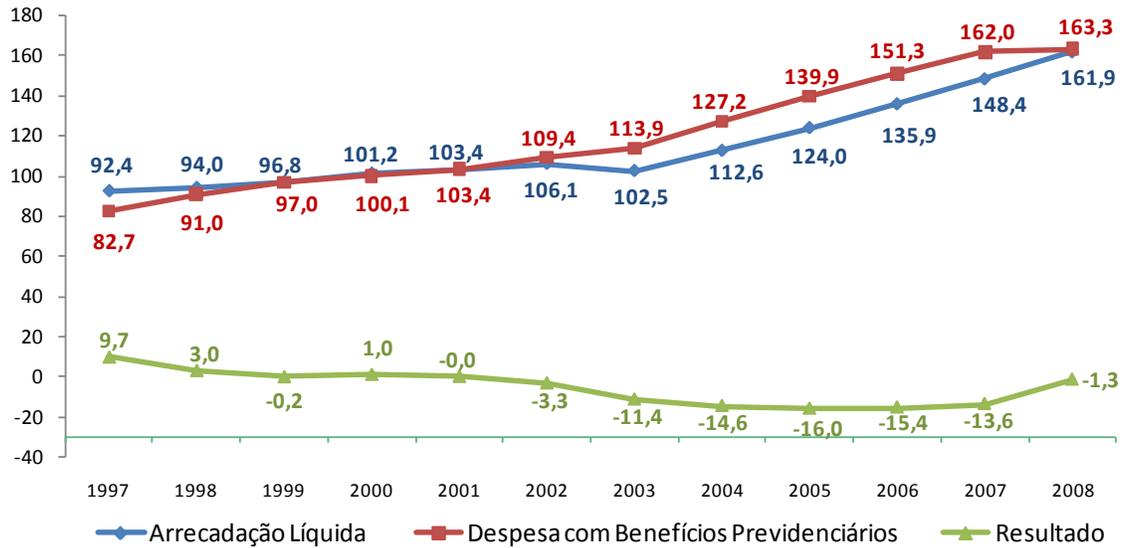
A contribuição sobre a folha de salário do trabalhador urbano é fonte de financiamento exclusivo do INSS urbano. Considerando isso, perceberemos que, a despeito da estagnação econômica, o INSS urbano tem apresentado uma trajetória de relativo equilíbrio financeiro ao longo dos anos.

Até 2001, a arrecadação urbana líquida foi equivalente ou até superior à despesa com benefícios previdenciários urbanos. Mesmo em períodos em que a despesa previdenciária urbana superou a arrecadação (2002-2007), verifica-se que não houve um distanciamento muito significativo. Com a retomada do crescimento econômico nos últimos anos, a arrecadação urbana (mais vinculada ao desempenho do mercado de trabalho formal) teve um forte crescimento e, em 2008, equiparou-se às despesas previdenciárias (gráfico 4.3).

Gráfico 4.3

**Arrecadação Líquida x Despesa com Benefícios Previdenciários
Clientes Urbanos 1997-2008**

Bilhões R\$ (Dez/08) - INPC

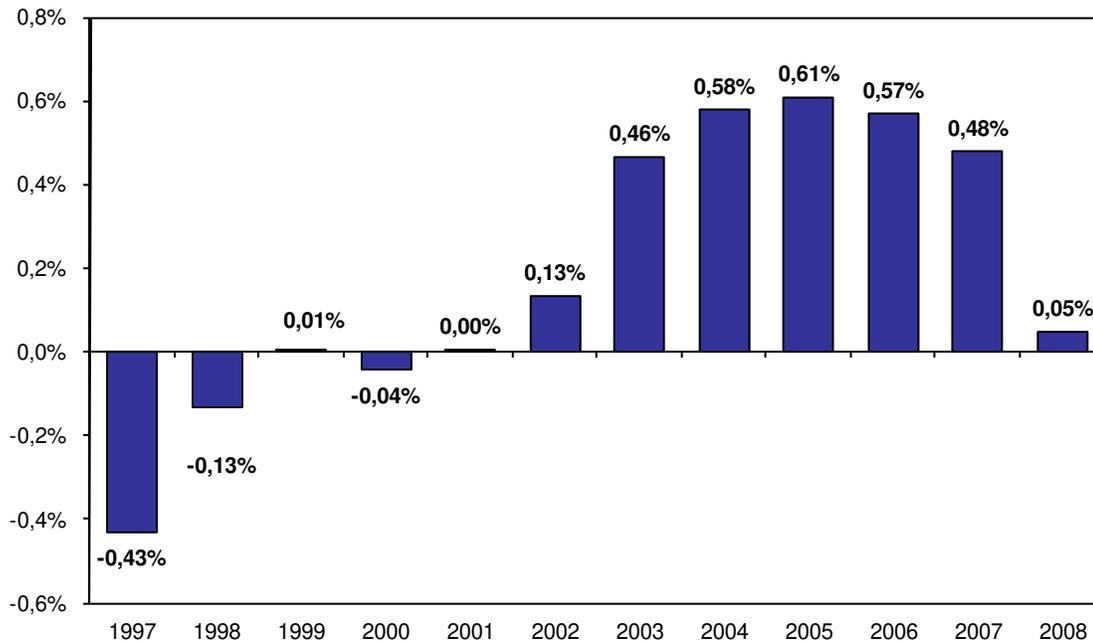


Fonte: Informes de Previdência Social - MPS (diversos números).

Em relação ao PIB, percebe-se que a necessidade de financiamento da previdência urbana, que esteve em torno de meio ponto percentual entre 2003 e 2007, recuou para menos de 0,1% do PIB em 2008. Mesmo que em 2009, fruto da estagnação da economia devido à crise internacional, esse percentual tenha apresentado um ligeiro crescimento, todas as projeções indicavam que em 2010, a previdência urbana voltaria a ter uma arrecadação direta líquida superior às despesas com benefícios (gráfico 4.4).

Gráfico 4.4

Necessidade de Financiamento do RGPS URBANA em % do PIB



Fonte: Informes de Previdência Social - MPS (diversos); IPEADATA. Elaboração própria.
Obs: Valores negativos significam superávit.

A situação é radicalmente distinta (e a Constituição Federal garante isso) no caso dos benefícios da seguridade social cujo acesso independe da contribuição (INSS Rural e LOAS). Estes devem ser financiados pela sociedade através do pagamento de impostos e contribuições que integram o Orçamento da Seguridade Social (Cofins, CSLL, PIS-Pasep e contribuição dos empregados e empregadores rurais).

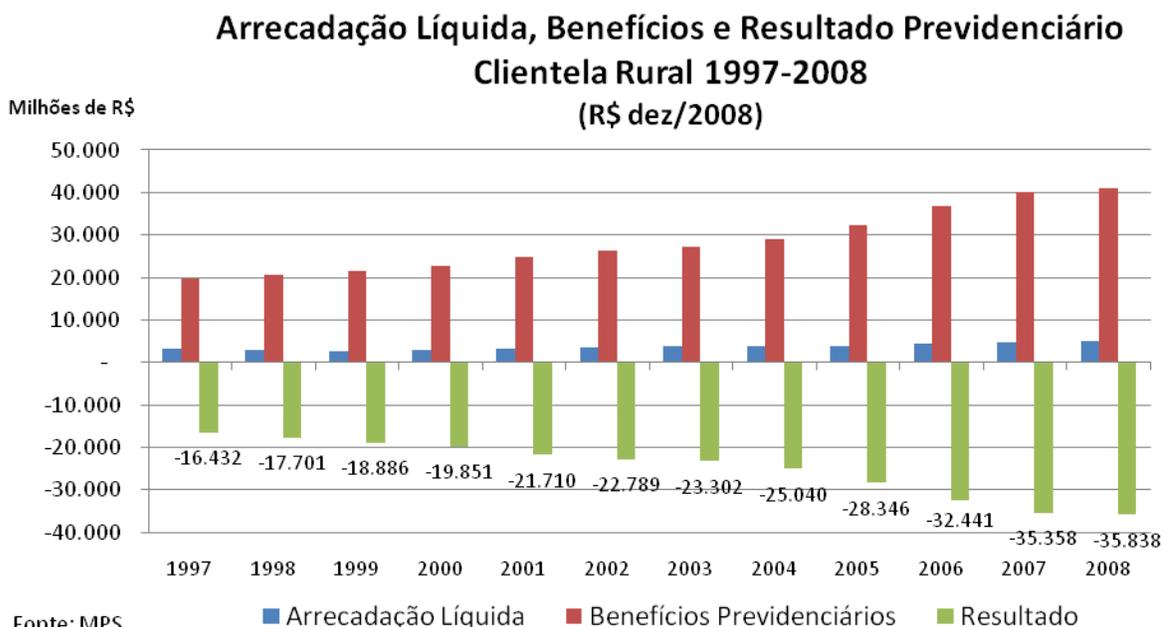
Previdência Rural

No caso da previdência rural, desde meados da década de 90, quando foi regulamentada a legislação que garantia aposentadoria especial aos trabalhadores rurais, não era esperado que a arrecadação proveniente exclusivamente dos empregados e empregadores rurais financiasse as despesas com benefícios rurais.

Em 1997, o INSS rural tinha uma necessidade de financiamento de mais de 16 bilhões de reais (a preços de 2008). Com o passar dos anos, esse montante passou para 25 bilhões em 2004 e

35,8 bilhões de reais em 2008 (gráfico 4.5). Importante lembrar que o financiamento desse subsistema deve ser feito pela contribuição do empregador rural e integralizado com recursos do Cofins, CSLL, PIS-Pasep que compõem o Orçamento da Seguridade Social.

Gráfico 4.5



Constata-se, assim, que existe uma necessidade de financiamento permanente no sistema rural. Segundo Delgado e Castro (2003), esta deve ser coberta por dois tipos de transferências: uma “(...) interna ao próprio sistema previdenciário, assumindo-se a permanência da vinculação de recursos do setor urbano para o setor rural”; e outra, “(...) externa ao sistema previdenciário, mas no âmbito do sistema de seguridade social”.

Ainda de acordo com Delgado e Castro (2003), a necessidade de financiamento da previdência rural precisa ser explicitamente assumida como ônus fiscal de longo prazo, pois as regras de contribuição e concessão de benefícios atualmente vigentes não foram construídas para gerar um sistema rural previdenciário autossuficiente. Nas palavras do pesquisador: “A

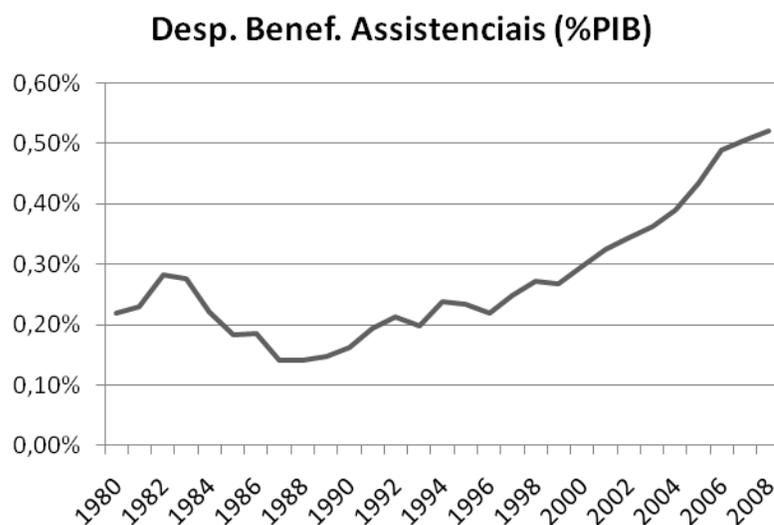
responsabilidade dessa suplementação deve ser assumida pelas fontes tributárias ou quase tributárias, que caracterizam várias das contribuições sociais integrantes do Orçamento da Seguridade Social e que se destinam precisamente a essa finalidade”.

Benefícios Assistenciais

No caso dos benefícios assistenciais (BPC/LOAS) aplica-se a mesma regra constitucional. Seu financiamento deve ser integralizado com recursos de Cofins, CSLL e PIS-Pasep que compõem o Orçamento da Seguridade Social. Equivalentes a pouco mais do que 0,5% do PIB nacional (2008), apesar de serem gerenciados pelo INSS, devem ser financiados pelo orçamento da seguridade social e não computados como despesa da previdência e incluídos no cálculo do Regime Geral de Previdência Social (gráfico 4.6).

Gráfico 4.6

Despesa com Benefícios Assistenciais em relação ao PIB. 1980-2008



Fonte: AEPS, Fluxo de Caixa, MPS.

A expansão dos gastos com benefícios assistenciais nos últimos dez anos é um reflexo da consolidação em meados dos anos 1990 de um importante programa (BPC - Benefício de Prestação Continuada) que atende mais de três milhões de idosos e deficientes com renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo⁸⁷.

Dessa forma, a redução de gastos da previdência e o equilíbrio contábil desejado por alguns somente acontecerão caso sejam adotadas reformas restritivas, de tal forma que o aparato de proteção social da previdência rural seja efetivamente desmontado.

Para que isso não ocorra, a necessidade de financiamento da previdência deve ser assumida pelo conjunto da sociedade brasileira e financiada sob a forma de uma transferência tributária que tem o papel de subsidiar os serviços não autofinanciáveis de Previdência, Saúde e Assistência Social (Delgado e Castro, 2003). Um dos objetivos dos constituintes de 1988 ao criar o Orçamento da Seguridade Social foi justamente garantir o financiamento das aposentadorias especiais e dos benefícios assistenciais.

A divulgação dos dados contábeis da previdência separados por clientela rural e urbana permite melhor compreensão do Regime Geral e ajuda a desmistificar a ideia de que a previdência social está falida e precisa de reformas urgentes. Como se vê, a necessidade de financiamento da previdência brasileira (existente apenas quando se ignora o orçamento da seguridade social) é originada quase que totalmente na previdência rural.

A previdência urbana, depois de passar por reformas bastante restritivas na última década, enfrenta uma situação de relativo equilíbrio. Bastaram alguns anos de modesto crescimento econômico e formalização do mercado de trabalho para que a previdência urbana voltasse a ter uma arrecadação direta superior às suas despesas. **Isto mostra que as alternativas para a previdência social estão na política econômica e não em mais reformas restritivas.**

Em síntese, as despesas com benefícios rurais (segurados especiais) não são autofinanciáveis e tampouco devem ser cobertas unicamente pela arrecadação da previdência

⁸⁷ Se considerarmos todas as despesas com benefícios gerenciados pelo INSS (previdenciários e assistenciais) em 2008, os benefícios assistenciais (BPC) correspondiam a quase 10% do montante total gasto pelo sistema, sendo que a maior parcela dos gastos se dava nas aposentadorias (61%) e pensões (23%)

urbana. As próprias características da aposentadoria rural⁸⁸ inviabilizam a existência de um equilíbrio contábil e exigem um financiamento mais amplo, do conjunto da sociedade e baseado nos princípios da seguridade social.

Ignorar o Orçamento da Seguridade Social e almejar um equilíbrio estritamente contábil (receitas de contribuições maiores que despesas do INSS) é querer que a previdência urbana financie os benefícios dos trabalhadores rurais. Benefícios estes que são garantidos pela Constituição Federal e pelos princípios da seguridade social e não devem necessariamente ter um equilíbrio contábil. Devendo, sim, ser financiados em última instância pela sociedade como um todo, através de impostos, taxas e contribuições.

O conjunto de programas sociais que cresceu no bojo dos direitos adquiridos na Constituição de 1988 se consolidou ao longo dos anos como um importante mecanismo de proteção social no país. Esse fortalecimento das políticas sociais também resultou em um aumento dos gastos públicos, fato que, se não impossibilita novos aumentos, talvez condicione novas expansões a um maior crescimento da economia.

Além de precisar criar todo ano milhares de empregos para os jovens que ingressam no mercado de trabalho, o país precisa ter condições financeiras para sustentar e, em muitos casos, expandir e qualificar todo um aparato de políticas sociais que ultrapassem o limite dos programas de transferência de renda⁸⁹ e envolvam toda a população brasileira. Daí mais um motivo da importância do crescimento econômico para o Brasil⁹⁰.

As medidas adotadas nos últimos anos do governo Lula (mais especificamente a partir do segundo mandato⁹¹) têm dado sinais de como a relação entre política social e crescimento econômico pode e deve ser tratada como algo positivo e não como algo antagônico – em que o gasto social representaria um freio ao crescimento econômico.

⁸⁸ O mesmo vale para os benefícios assistenciais.

⁸⁹ Diferentemente do que afirmam os economistas da pobreza, que acreditam que com parcela ínfima do PIB a pobreza absoluta seria erradicada - ver Paes de Barros (2007).

⁹⁰ Apesar de que o crescimento econômico por si só pode não ser suficiente, ele é condição fundamental para o país avançar social e economicamente.

⁹¹ Ainda que a política monetária definida pelo Banco Central brasileiro tenha mantido uma postura bastante conservadora no período.

No período recente de turbulência causada pela crise internacional (2008-2009), não parece haver dúvidas de que a demanda interna brasileira⁹² - fortalecida por programas sociais e pela política de valorização do salário mínimo - alavancou a economia nacional, impedindo uma recessão mais profunda e abrindo caminho para uma rápida retomada da economia nacional⁹³.

Relatório produzido pela Fundação ANFIP (2009) destaca:

(...) é importante que outra relação entre a crise e a Seguridade Social não passe despercebida: em grande parte, a resistência da nossa economia aos efeitos da crise decorre do crescimento do nosso mercado interno nos últimos cinco anos. Várias políticas públicas foram associadas para produzir esse resultado e, em boa parte, esse esforço pode ser visto pelo crescimento da execução de programações com grandes efeitos distributivos a cargo do Orçamento da Seguridade Social, especialmente nos campos previdenciários e assistenciais (ANFIP, 2009).

O crescimento econômico, ao mesmo tempo que possibilita e sustenta a expansão e manutenção das políticas sociais, é estimulado por estas de maneira decisiva. Em muitos municípios do Brasil, o valor total dos benefícios transferidos pelo INSS chega a ser maior do que o próprio FPM - Fundo de Participação dos Municípios⁹⁴. A dinâmica da economia local desses municípios depende em muito da renda gerada pelos benefícios previdenciários e assistenciais. Cria-se assim uma relação em que a previdência depende do crescimento da economia para ter seu financiamento garantido, e a economia depende da mesma previdência social para ter seu crescimento alavancado.

⁹² Dados do IBGE mostram que o consumo das famílias foi o fator que mais contribuiu para o aumento do PIB entre 2004 e 2008. Sendo que, em 2008, a produção nacional aumentou 5,1% em termos reais e, desse montante, 65% devem-se à ampliação do consumo final das famílias (ANFIP, 2009 p.15).

⁹³ A importância do Estado e das políticas públicas foi reafirmada com a crise internacional. Nas palavras de Sicsu: *"Isso porque o Estado é capaz de promover a equalização de oportunidades educacionais e de acesso à saúde. O Estado é capaz de orientar a produção e o investimento privados, que devem crescer de forma permanente, em condições de valorização do ambiente. O Estado é capaz de oferecer segurança de vida a todos, através de um sistema de previdência e de assistência social. O Estado é capaz de promover uma política de moradia digna, direito do cidadão. O Estado é capaz de arrecadar impostos de forma progressiva e gastá-los da mesma maneira, estabelecendo uma distribuição da renda menos desigual. O Estado é capaz de programar políticas anticíclicas, para manter o emprego como um direito. O Estado é capaz de desenvolver e possuir um sistema de defesa nacional tecnologicamente avançado"* (Sicsu, 2009).

⁹⁴ Estudo do Ministério da Previdência Social mostra que os benefícios previdenciários superam o FPM em 60% dos municípios brasileiros. Em 2008, recursos da previdência ultrapassaram repasses do Fundo de Participação dos Municípios em 3.449 cidades brasileiras (*Previdência em Questão*, n. 24, julho 2009).

Reportagem do Jornal *Valor* (2006) revela que os benefícios do INSS em 2004 passaram de 10% do PIB de Estados como Piauí, Paraíba, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco (17,1%, 13,7%, 13,3%, 11,8%, 10,1%, 10,1%, respectivamente).

Sendo assim, não é possível conceber um avanço na questão social sem crescimento econômico, como também não é desejável um crescimento econômico sem distribuição da renda e proteção social. Isso significa mais investimentos públicos não só na área da seguridade social (saúde, assistência e previdência social), como também na educação (outra área absolutamente carente de recursos), habitação, saneamento, cultura, esportes (áreas sempre relegadas a segundo plano).

Dessa forma, para que a previdência social brasileira continue a ser o mais importante programa social do país, é preciso que se respeite a Constituição Federal e se cumpra de fato o Orçamento da Seguridade Social. Mas isso não basta, é preciso que o país consolide uma política econômica que tenha a questão do crescimento econômico com distribuição de renda como eixo central. Somente assim será possível garantir recursos estáveis para a previdência social brasileira e dar sequência ao processo recente de inclusão no país.

Ainda que a economia brasileira tenha apresentado sinais de melhora nos últimos anos, com taxas mais robustas de crescimento econômico, as linhas mestras da política econômica continuam muito semelhantes às de governos anteriores. Juros altos, câmbio valorizado, metas inflacionárias muito baixas, sistema tributário complexo e bastante regressivo são alguns pontos que precisam ser rediscutidos neste país para que possamos atingir de fato um crescimento econômico com desenvolvimento social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das maiores conquistas da Constituição de 1988 foi a garantia de recursos vinculados para seguridade social brasileira. Através de um orçamento próprio - da seguridade social - os constituintes definiram que políticas de saúde, assistência social e também da previdência social teriam recursos exclusivos para seu financiamento. De forma tripartite, governo, empregados e empregadores deveriam contribuir para a sustentação de uma série de políticas públicas destinadas a políticas da seguridade.

Entretanto, a garantia de recursos exclusivos para a seguridade sempre foi algo indigesto para parcela da população brasileira. E a previdência social, talvez por ser a maior rubrica de despesa da seguridade, sempre foi vista como a “inimiga número um” das contas públicas brasileiras.

Ainda no processo Constituinte, o então presidente da República, José Sarney, já anunciava uma suposta ingovernabilidade que tomaria o país caso a seguridade social e seu financiamento fossem aprovados. Passados mais de vinte anos, foram seguidas as tentativas – algumas bem-sucedidas - de desmonte da seguridade social e em especial da previdência social. E sempre apoiada no mesmo argumento: uma possível ingovernabilidade fiscal causada pela previdência.

Dessa forma, seguindo as convicções macroeconômicas de um projeto liberal, para os diferentes governos, a solução para o Brasil seria a redução dos gastos públicos, o enxugamento do Estado e abertura comercial e financeira da economia. Neste modelo, iniciado por Fernando Collor e aprofundado pelo governo FHC, a estabilização monetária e a “confiança” do mercado financeiro foi colocada acima de tudo, mesmo que, para isso, o país tenha vivido anos de estagnação e endividamento.

A opção por uma política econômica restritiva, baseada na abertura financeira, elevados juros e busca permanente de um ajuste fiscal via contenção de gastos, restringiu seriamente as possibilidades de financiamento da previdência social e das políticas sociais como um todo. Enquanto os estratosféricos gastos financeiros eram considerados como inevitáveis, ou seja, faziam parte do processo - não havendo alternativas a eles -, as despesas sociais e, em especial, as da previdência, tinham de ser revistas e diminuídas. Essa situação pouco se alterou no cenário

atual. Ainda que desde o início do segundo mandato do Presidente Lula a política de juros altos tenha sido amenizada e o crescimento econômico tenha voltado ao centro do debate.

Considerando que o orçamento da seguridade social, apesar de garantido pela Constituição Federal, nunca foi efetivamente cumprido (desde 1988), a questão, que merece uma reflexão mais aprofundada e precisa ser enfrentada é o motivo por que diferentes governos, desde os mais conservadores (Collor) até os mais progressistas (Lula), optaram por ignorar o texto constitucional e descumprir sistematicamente o orçamento da seguridade social.

Apontar a previdência social como a “inimiga” das finanças públicas não foi ato exclusivo de um governo conservador, como o do presidente Collor. Desde 1988, quando aprovado o texto constitucional, críticas severas vêm sendo feitas sobre uma suposta ingovernabilidade fiscal que atingiria o país devido ao excesso de benefícios e despesas geradas pela seguridade e em especial pela previdência social.

Não houve momento na história recente (pós-Constituinte) deste país em que a previdência não fosse alvo de reformas restritivas ou ao menos tema de debate e questionamentos.

Ainda que mudanças contábeis tenham sido realizadas na previdência social com vistas a dar maior transparência aos dados contábeis e que, em última instância, o governo federal coloque recursos da seguridade para financiar a previdência social (como vimos no item 3.3 e no Fluxo de Caixa da Previdência), esta operação contábil não é divulgada pelo governo da maneira apropriada. O que se constata é que a forma como o governo apresenta as contas da previdência, enfatizando a existência de um resultado previdenciário negativo, dá margem a interpretações alarmistas e críticas ao financiamento da previdência. Isso sem mencionar a elaboração propriamente dita de um verdadeiro orçamento da seguridade social e a criação do Ministério da Seguridade Social - o que nunca foi feito por nenhum governo desde 1988.

No entanto, se “apenas” as garantias constitucionais são insuficientes para que a previdência tenha seu financiamento garantido, a sustentabilidade financeira da previdência e de toda a seguridade social parece estar fora das regras do próprio sistema. As alternativas estão na política econômica e na adoção de uma política macroeconômica diferente da atual e não em mais reformas restritivas. Assim, romper com a atual política de dominância do capital financeiro que relega a segundo plano a questão do crescimento econômico e opta por manter uma política

de juros altos, câmbio valorizado, estabilidade de preços e garantia irrestrita aos detentores da dívida pública é primordial.

Dessa forma, a responsabilidade para o não cumprimento do orçamento da seguridade social e para os constantes questionamentos às despesas da previdência social parece estar na própria política econômica do governo.

Despender 7% do PIB com benefícios previdenciários é inconcebível para determinados setores do governo (equipe econômica) e também da sociedade, que enxergam, neste montante, um desperdício de recursos que deveriam ser investidos de outra forma que não fosse a transferência direta de renda para milhões de aposentados e pensionistas.

Enquanto para alguns as despesas com a previdência, que beneficiam milhões de trabalhadores, são gastos excessivos, despesas com juros, que beneficiam apenas determinados setores, são consideradas normais. Resultado: pressão por mais reformas restritivas para a previdência.

As reformas implantadas pelo governo FHC já no final da década de 90 iam nesta direção: reduzir direitos para diminuir gastos e abrir espaço para o crescimento da previdência privada no país. A aprovação da EC/98 e a lei do fator previdenciário tornaram a previdência brasileira uma das mais rigorosas do mundo, equiparando a (e até mesmo superando) alguns países europeus em exigências para a concessão de aposentadoria⁹⁵.

Contudo, as reformas realizadas não parecem ter satisfeito os críticos. Estes argumentam que as reformas foram insuficientes e, diante da transição demográfica pela qual o país passa, novas mudanças são inevitáveis. Nesse sentido, o debate permanece centrado unicamente nas despesas da previdência e numa suposta necessidade de redução de gastos públicos.

Isto não significa que o sistema atual seja perfeito e que não precise de mudanças. Porém, estas devem ser no sentido de incluir o enorme contingente de trabalhadores que ainda está fora do sistema. Os anos recentes mostraram que o crescimento econômico possibilitou a formalização e a conseqüente inclusão de milhares de trabalhadores à previdência. Além disso,

⁹⁵ Governo Lula também aprovou uma reforma da previdência, mas, neste caso, a reforma atingiu apenas trabalhadores do setor público.

medidas como o Programa do Empreendedor Individual⁹⁶ e o programa de inclusão de trabalhadoras domésticas podem ser instrumentos interessantes para incluir no sistema previdenciário trabalhadores que nunca tiveram a oportunidade de contribuir para o sistema.

Uma mudança necessária e urgente que precisa ser realizada na previdência social é o fim do fator previdenciário - instrumento extremamente prejudicial aos trabalhadores. Tramita no Legislativo uma proposta alternativa ao fator⁹⁷ construída por parlamentares e representantes do movimento sindical que pode ser um caminho negociado para o fim do fator previdenciário.

Ainda na linha de mudanças pontuais, também merece reflexão mais aprofundada a questão das pensões concedidas pelo sistema previdenciário brasileiro. Conhecendo as regras de concessão e analisando o número de benefícios e o elevado montante despendido com pensões no Brasil, podemos concluir que as regras podem ser revistas e mais amplamente discutidas.

Não é difícil perceber que a maior parte dessas mudanças propostas visa a inclusão de novos trabalhadores no sistema previdenciário. Isso porque as reformas restritivas já foram feitas. E, se é fato que as despesas previdenciárias cresceram no Brasil no período pós-constituinte, parcela significativa desse crescimento tem um caráter atípico, ou seja, a tendência de aumento não se deve repetir na mesma proporção, visto que a incorporação de direitos constitucionais deu-se de forma bastante acentuada nos anos 1990.

É preciso considerar, além disso, que questões externas à previdência social interferem diretamente no seu financiamento. Décadas de estagnação econômica e acentuada desestruturação do mercado de trabalho impactaram negativamente nas receitas do sistema. Basta ver o percentual da população economicamente ativa que contribuía para a previdência na década de 80 e compará-lo com qualquer ano da década de 90 – uma queda significativa.

Apesar da transição demográfica que se prevê para o país, as projeções, que incluem um crescimento econômico digno (robusto) para o Brasil, mostram que a previdência se manterá relativamente equilibrada num futuro próximo. Ainda que precise dos recursos do orçamento da seguridade social para completar seu financiamento, especialmente o rural.

⁹⁶ MEI: o Programa do Micro Empreendedor Individual possibilita a formalização de trabalhadores que atuam por conta própria e têm renda anual de até R\$ 36 mil. A ação já foi responsável pela inclusão de 500 mil contribuintes este ano e existe a perspectiva desse número se expandir para 800 mil. (*Carta Capital* - Acesso em 04/10/2010).

⁹⁷ Conhecido como Fator 85/95, propõe que para se aposentar o homem teria desomar 95 pontos (60 de idade e 35 de emprego) e a mulher 85 pontos (55 anos de idade e 30 de emprego). Se atingir essa pontuação o trabalhador terá o benefício integral. Se não atingir, aplica-se o fator previdenciário.

Ao analisar as contas da previdência social não podemos nos restringir apenas a seus fatores endógenos, é preciso ir além, e compreender que aspectos conjunturais são decisivos para o bom funcionamento não só da previdência social, mas também de toda a seguridade social.

As simulações feitas nesta dissertação tiveram um objetivo bastante simples, apenas ressaltar a importância do crescimento econômico no financiamento da previdência social. Considerando a mesma trajetória de despesa, caso tivéssemos tido um crescimento anual da ordem de 5% desde a década de 80, a relação despesa da previdência/PIB seria a metade da verificada atualmente. Em vez de estarmos gastando cerca de 7% do PIB com benefícios previdenciários, gastaríamos cerca de 3% do PIB. Se considerarmos um cenário ainda mais otimista de crescimento anual de 7% desde 1980, essa relação seria de 2% do PIB, um terço da verificada em 2009 (dezembro de 2009).

Mas o que se viu nas últimas décadas no Brasil foi uma contradição permanente entre uma política econômica restritiva e a necessidade de consolidação de um sistema de proteção social. Ao invés de uma relação harmônica, positiva, entre a política econômica e a política social, houve na verdade, uma tensão constante.

Tensão que também pôde ser vista no Fórum Nacional da Previdência Social realizado durante o ano de 2007. Enquanto a bancada de trabalhadores - apoiada no texto constitucional - lutava pela manutenção dos direitos conquistados, a bancada patronal, utilizando-se do discurso do caos na previdência, defendia reformas ainda mais restritivas para a previdência. Se naquele momento foi possível frear novas reformas, o início de um novo governo em 2011 pode significar a reabertura das negociações e mais uma investida contra a previdência social.

Os adeptos da teoria do caos na previdência insistem em afirmar que o sistema é deficitário e por isso precisaria de reformas. Supostos déficits bilionários são divulgados na grande imprensa mensalmente, como prova da falência da previdência social. O argumento defendido por esses ortodoxos fiscalistas é que haverá “déficit” sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social for insuficiente para cobrir os gastos com benefícios do INSS. Para estes, os mecanismos de financiamento da seguridade social, garantidos pela Constituição de 1988, seriam artifícios contábeis que serviriam apenas para “maquiar” as contas da previdência.

Porém, como vimos nesta dissertação, caso o orçamento da seguridade social seja cumprido, não haverá nenhum déficit na previdência e tampouco na seguridade social. Ao contrário, haverá uma sobra de recursos que vêm sendo desviados para o pagamento de despesas financeiras da União. Ou seja, defende-se aqui apenas o cumprimento da Constituição da República, nada mais.

Além disto, um dado que é pouco divulgado neste debate sobre a existência ou não de déficit na previdência é o fato de a previdência urbana estar com suas contas praticamente equilibradas - arrecadação direta equivale a despesa com benefícios. A necessidade de financiamento que existe na previdência social é oriunda quase que totalmente do sistema rural.

Dados de 2009 comprovam isso: mais de 95% da necessidade de financiamento vinha da previdência rural. E isto não deve ser visto como algo trágico, que comprove a necessidade de reformas urgentes. O que acontece é que um dispositivo constitucional permite aos trabalhadores rurais receberem uma aposentadoria especial sem a necessidade de comprovar 35 anos de contribuição, sendo que o financiamento deve ser garantido pelo orçamento da seguridade social, composto por recursos arrecadados no conjunto da sociedade brasileira.

Dessa forma, acabar com a necessidade de financiamento da previdência social somente seria possível a partir de reformas drásticas no sistema rural equiparando-o ao urbano, ou através de mudanças profundas na previdência urbana, de forma que a faça superavitária e possa financiar a previdência rural. Contudo, nenhuma das duas opções nos parece sensata. A primeira porque praticamente acabaria com a previdência rural e, dada a importância social deste benefício, colocaria milhares de trabalhadores em situação de enorme vulnerabilidade. Igualar as regras do sistema rural com o urbano seria o mesmo que decretar o fim da aposentadoria especial rural. A segunda opção também nos parece pouco sensata, pois os trabalhadores urbanos não devem financiar diretamente as aposentadorias dos trabalhadores rurais, estas devem ser financiadas pelo conjunto da sociedade brasileira via orçamento da seguridade social.

O que pode parecer mera questão contábil esconde na verdade uma série de interesses sobre o futuro e a viabilidade financeira da previdência social. Ignorar os preceitos constitucionais e insistir em utilizar números da previdência de maneira a enfatizar um suposto déficit, inexistente, não nos parece justo.

Da mesma forma, incluir gastos com benefícios assistenciais na conta da previdência social de maneira a inflar seus gastos não ajuda no debate. Por mais que a assistência seja pouco valorizada na disputa por recursos públicos, a solução não está em imputar seus gastos com benefícios na previdência social, e sim garantir recursos suficientes para a assistência social.

Mesmo que o Ministério da Previdência Social - MPS tenha avançado nos últimos anos na forma de divulgação dos dados da previdência, mudanças e adaptações de acordo com a Constituição ainda precisam ser feitas. E, ao contrário do que alguns insinuam, garantir o cumprimento da Constituição Federal não é um mero detalhe contábil.

Assim, o futuro da previdência social passa tanto pelo cumprimento do orçamento da seguridade social (de acordo com a Constituição Federal) como por uma política macroeconômica, diferente da atual, na qual o crescimento econômico seja um elemento central no processo, possibilite a inclusão dos milhares de trabalhadores atualmente descobertos na previdência social (considerando que 50 % da PEA ainda não tem cobertura previdenciária) e garanta bases fiscais adequadas de financiamento para toda a seguridade e, claro, para a previdência social.

Ainda que as políticas de transferências de renda (via programas assistenciais e previdenciários), concessão de crédito e incentivo ao mercado interno tenham se mostrado importantes elementos dinamizadores da economia (especialmente no segundo mandato do Presidente Lula), uma política econômica realmente integrada com a questão social é algo ainda distante. E, para que possamos ao menos iniciar este processo de integração entre a questão econômica e social, as linhas mestras da política econômica precisam ser revistas. Juros altos, câmbio valorizado, elevada liberalização financeira, metas inflacionárias muito baixas, sistema tributário complexo e regressivo são pontos centrais que precisam ser rediscutidos neste país para que possamos atingir de fato um crescimento econômico com desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEM, A.C. Seguridade Social ou Despesas Financeiras: Quem é o Vilão do Ajuste Fiscal? In CESIT. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, 2007.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In Sader, E. e Gentili, P. (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- ANFIP- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2008*. Brasília, 2007.
- ANFIP- Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2008*. Brasília, 2009.
- ANTUNES, D. e GIMENEZ, D. Transferência de Renda aos Ricos e aos Pobres no Brasil – Notas sobre os Juros Altos e o Bolsa-Família. In CESIT. *Carta Social e do Trabalho*, n. 5, 2006.
- ANTUNES, D.J.N; GIMENEZ, D.M.; FAGNANI, E., Crescimento Econômico e Pobreza. In Fagnani, E. (org.); Pochmann, M. *Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal*. São Paulo: LTr, 2007.
- BARROS SILVA, P.L. O Perfil de Intervenção Estatal nas Questões Sociais no Brasil: do autoritarismo à Constituição de 1988. In Dedecca, C.S.; Proni, M.W. (org.). *Economia e Proteção I*. Campinas: IE, UNICAMP, 2006.
- BATISTA JUNIOR, P.N. Déficit zero? Caderno Opinião, *Folha de S. Paulo*, 7 de julho de 2005.
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In BATISTA, P. N. et al. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3. ed., 1995.
- BRAGA, J.C.S.; BARROS SILVA, P.L. A Mercantilização Admissível e as Políticas Públicas Inadiáveis: estrutura e dinâmica do setor saúde no Brasil. In Negri, B. (org.); Giovanni, G. *Brasil radiografia da saúde*. Campinas: UNICAMP, IE, 2001.
- BELLUZZO, L.G., ALMEIDA, J.G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIASOTTO JR, G.; PIOLA, S.F. Financiamento do SUS nos anos 90. In Negri, B. (org.); Giovanni, G. *Brasil radiografia da saúde*. Campinas: UNICAMP, IE, 2001.
- BIASOTTO JR., G.; BARROS SILVA, P.L.; SANTOS, G.F. As Contas Públicas e a Capacidade de Ação Estatal. *Caderno 57*, NEPP, Unicamp, 2004.
- CAETANO, M.A.R; ROCHA, R.R. O Sistema Previdenciário Brasileiro: Uma Avaliação de Desempenho Comparada. *Texto para discussão n.1331*, IPEA, Brasília, março de 2008.

- CAJUEIRO, J.P.M. Saúde Pública no Brasil nos anos noventa: um estudo da política e de seus limites e condicionantes macroeconômicos. (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) IE - Unicamp, 2004.
- CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. Lei Orgânica da Assistência Social. Incentivando a Informalidade. In Tafner, P., Giambiagi, F. (orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.
- CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. *Política Econômica em Foco*, n. 7 – nov. 2005/abr.2006, IE/Unicamp, 2006.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp, IE- Unicamp, 1999a.
- CARNEIRO, R. Globalização financeira e inserção periférica. *Economia e Sociedade*, Campinas, (13): p. 57-92, dez. 1999b. Disponível em:
<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V8-F2-S13/03-Carneiro.pdf>
- CARVALHO, C. E. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? *Economia*, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.283-331, jul./dez. 2003.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CASTRO, J. A.; CARDOSO JR, J. C. Dimensionamento e Análise das Finanças Sociais do Governo Federal: 1995 a 2002. IPEA, *Texto para Discussão* n. 1213, Brasília, 2006.
- CASTRO, J. et al. Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005. XII Encontro Nacional de Economia Política (www.sep.org.br), 2007.
- CASTRO, J.A.; RIBEIRO, J.A.C; CHAVES, J.V. Gasto Social: Considerações Metodológicas Sobre a Mensuração e Análise. In Fagnani, E. (org.); Pochmann, M. Mercado de Trabalho, Relações Sindicais, Pobreza e Ajuste Fiscal. *Economia Social e do Trabalho* n.1 Ltr, Instituto de Economia, Unicamp, 2007.
- CASTRO, J. A., Ribeiro, J.A., Duarte, B.C. Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007.
- CASTRO et. al. Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no período 1995-2005. IPEA, *Texto para Discussão* n. 1324, Brasília, 2008.
- CEBES. Vinte anos do SUS: celebrar o conquistado, repudiar o inaceitável. *Revista Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v.33, p,13-26, jan./abr. 2009.
- CEPAL. Panorama Social 2009.

- CHESNAIS, F. Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 1, dez/1997.
- CRUZ, S.C.V. (org.). Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento. *Cadernos IFCH* n.30, Campinas, Unicamp, 2004.
- DELGADO, G. et al. Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004). IPEA, *Texto para Discussão* n. 1161, Brasília, 2006.
- DELGADO, G.; CARDOSO JR., J.C. O Idoso e a Previdência Rural no Brasil. IPEA, *Texto para discussão* n. 0688, Rio de Janeiro, 1999.
- DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, SP : IE.UNICAMP, nº 17, dez/2001
- DIEESE. *Nota Técnica* 65, 2008.
- DIEESE. *Salário Mínimo. Instrumento de combate à desigualdade*. Ford Foundation, São Paulo, 2009.
- DI GEOVANNI, G. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: Oliveira, M.A. (org). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: NEPP/Unicamp, 1998.
- DI GEOVANNI, G., PRONI, M. Metamorfose do Estado, Proteção Social e Cidadania. In Dedecca, C.S. e Proni, M. (orgs.). *Economia e Proteção Social*. Campinas: IE/Unicamp; Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.
- DRAIBE, S. M. (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, n. 17, São Paulo.
- DRAIBE, S.M. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: O legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. *Caderno de Pesquisa* n. 32, NEPP, UNICAMP, 1998.
- ESTADO DE S. PAULO. Reforma chilena corrige excessos liberais da Previdência de Pinochet. *Caderno Economia* B13, 11/05/2008.
- ESTADO DE S.PAULO. Mudanças de 1981 trouxeram perdas para aposentados. *Caderno Economia* B14, 11/05/2008.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil. *Economia e Sociedade*, n. 8. Campinas, 1997.
- FAGNANI, E. Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade (Doutorado em Economia), Unicamp, 2005.

FAGNANI, E. Déficit Nominal Zero: a proteção social na marca do pênalti. In Fagnani, E. (org.); Pochmann, M. Mercado de Trabalho, Relações Sindicais, Pobreza e Ajuste Fiscal. *Economia Social e do Trabalho* n.1 LTr, Instituto de Economia, Unicamp, 2007.

FAGNANI, E. Previdência social e desenvolvimento econômico. *Texto para Discussão IE/UNICAMP* n. 140, fev. 2008. Disponível em:
<http://www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/textos140.pdf>

FAZENDA/ STN. ECR n. 1/94, 1994.

FAZENDA/SPE. Secretaria de Política Econômica. *Gastos Sociais do Governo Central, 2001-2002*. Rio de Janeiro, vol.5, n.1, junho 2003, impressa em fevereiro, UFF, 2004.

FIESP. *Livre para crescer: proposta para um Brasil Moderno*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990.

FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.

FOLHA DE S.PAULO. Editorial, 6 de dezembro de 2006.

FOLHA DE S.AULO. Previdência argentina ganha 2,5 mi filiados. Mundo. 19 de janeiro de 2008.

GENTIL, D.L. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005. Rio de Janeiro, Dissertação (Doutorado em Economia) – UFRJ, 2006.

GENTIL, D.L. A Auto-sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social – Análise financeira do período 1995 – 2006. Fórum Nacional da Previdência Social, 2007. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=56>

GENTIL, D. Política Econômica e Seguridade Social no Período Pós-1994. In Fagnani, E. (org.); Gans Lucio, C.; Henrique, W. *Como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr, Unicamp, IE, Cesit, 2008.

GIAMBIAGI, F. *Reforma da Previdência - O encontro marcado: A difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

GIAMBIAGI, F. O Brasil deve escolher entre ser Chile ou Alagoas. *Jornal Valor Econômico*, 12 de março de 2007.

GIAMBIAGI, F. A evolução do gasto. *Jornal Valor Econômico*, 8 de novembro de 2010.

GIMENEZ, D. M. *Ordem liberal e a questão social no Brasil*. 1. ed. São Paulo: LTr, 2008.

GRIPP, C.A. Privatização Previdenciária - uma avaliação crítica do modelo chileno. Dissertação Mestrado – Unicamp, 2009.

- IPEA. Brasil – O Estado de Uma Nação, 2006.
- IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília, n.13, 2007.
- IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal - Volume 1 n. 17*, 2009.
- IPEA. *Situação Social Brasileira: 2007*. CASTRO, J.A.; RIBEIRO, J.A.C. (orgs.). Brasília, 2009.
- KHAIR, A. Projeções de Longo Prazo do RGPS e da Seguridade. In Fagnani, E. (org.); Gans Lucio, C.; Henrique, W. *Como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr, Unicamp, IE, Cesit, 2008.
- LACERDA, A.C. Investimentos ou Crescimento Econômico. *Terra Magazine*, novembro de 2006. <http://noticias.terra.com.br/imprime/0,,OI1236774-EI7095,00.html>
- LISBOA, M.B.; SIQUEIRA, R.B. Gastos Sociais do Governo Central. *Econômica*. Rio de Janeiro, vol.5, n.1, junho 2003, impressa em fevereiro, UFF, 2004.
- LISBOA, M.B. Medo de decidir paralisa o Estado. *Jornal O Estado de S. Paulo*, caderno Economia, 2 de setembro de 2007.
- LOPREATO, F.L.C. Política fiscal um pouco mais do mesmo. *Política Econômica em Foco*, n. 6 – maio/out. 2005, IE/Unicamp, 2005.
- LOPREATO, F.L.C. A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento. *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP n. 131 ago. 2007.
- MATIJASCIC, M.; KAY, S.J.; RIBEIRO, J.O.L. Aposentadorias, Pensões, Mercado de Trabalho e Condições de Vida: O Brasil e o Mito da Experiência Internacional CESIT *Carta Social e do Trabalho*, n. 7- set./dez. 2007.
- MARQUES, R.M.; MENDES, A.; LEITE, M.G. Previdência Social: Uma proposta de cobertura do risco velhice. In Fagnani, E. (org.); Gans Lucio, C.; Henrique, W. *Como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr, Unicamp, IE, Cesit, 2008.
- MARQUES, R.M.; MENDES, A.; SUS e Seguridade Social: em busca do Elo Perdido. *Saúde e Sociedade* v.14, n.2, p.39-49, maio-ago. 2005a.
- MARQUES, R.M.; MENDES, A. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 159-175, jan./jun. 2005b.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004.

- MÉDICI, A.; MARQUES, R. M. O Fundo Social de Emergência e o financiamento da política social no biênio 1994-1995. *Notas Técnicas Iesp-Fundap*, n. 5, São Paulo, maio 1994.
- MEDEIROS, M; BRITTO, T; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, n.79, São Paulo, novembro 2007.
- MEGALE, C. A Meta de inflação para 2009. *Folha de S. Paulo*, 16 de junho de 2007.
- MENDES, M. (org). *Gasto público eficiente*. Propostas para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2006.
- MERCADANTE, A. Desafios da Política Econômica. In Oliva, P.M. *Economia brasileira*. São Paulo, 2005.
- MESQUITA, A.C.S. Crise do Estado Nacional desenvolvimentista e ajuste liberal: a difícil trajetória de consolidação do Sistema Único de Saúde – SUS (1988/2007). Dissertação Mestrado Unicamp, 2008.
- MONTES, G. C.; FEIJÓ, C.A. *Regra monetária sob metas de inflação e mecanismo de formação de preços: é possível conciliar crescimento com estabilidade de preços?* São Paulo, 2007.
- MPS - Ministério da Previdência Social. *Panorama da Previdência Social brasileira*. Brasília, 2007.
- MPS - Ministério da Previdência Social. *Informe de Previdência Social*. v.19 n.11, Brasília, dezembro de 2007a.
- MPS - Ministério da Previdência Social. *Informe de Previdência Social*. v.21 n.12, Brasília, dezembro de 2009.
- MPS - Ministério da Previdência Social. *Previdência em Questão*. N. 24, julho de 2009.
- MPS - Ministério da Previdência Social. *Resultado RGPS*, Brasília, janeiro de 2010.
- NERI, M. O combate à pobreza tem de ser duradouro, Recursos existem, falta qualidade – FGV, *Conjuntura Econômica*, novembro de 2001.
- NERI, M. *Focalização, Universalização e Transferências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.5, n.1, junho de 2003, impressa em fevereiro, UFF, 2004.
- OCKÉ-REIS, C.O. *Sistemas de saúde comparados: gasto, acesso e desempenho*. Rio de Janeiro, novembro de 2006.
- OLIVEIRA, F. A. Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996. *Texto para Discussão 0649*, Brasília, 1999.
- OLIVEIRA, C.A. B. Ajuste Fiscal e Política Social. In Fagnani, E. (org.); Pochmann, M. *Mercado de Trabalho, Relações Sindicais, Pobreza e Ajuste Fiscal*. *Economia Social e do Trabalho* n.1 LTr, Instituto de Economia, Unicamp, 2007.

- PAES DE BARROS, R. A Importância da Queda Recente da Desigualdade na Redução da Pobreza. *Texto para discussão* 1256, IPEA, Rio de Janeiro, janeiro de 2007.
- PASTORE, J. *A flexibilidade do trabalho*. São Paulo: LTr, 1994.
- PAULANI, L. Alternativas para o Brasil no início do século XXI. In Sicsu, J.(org.) *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)* São Paulo: Boitempo, 2007.
- PETRAS, J. *Os fundamentos do neoliberalismo*. In Rampinelli, W.J. e Ouriques, N.D. (org.). *No fio da navalha*. Crítica das políticas de reforma de FHC. Ed. Xamã. 1999.
- PINHERO, A.C. Mecanismos de mercado e eficiência do gasto público. *Valor*, 27 de abril de 2007.
- POCHMANN, M. Déficit nominal zero. *Texto para discussão*. IE, Campinas, 2005.
- POCHMANN, M. *Gastos Sociais, Distribuição de Renda e Cidadania: uma equação política*. Rio de Janeiro, vol.5, n.1, junho 2003, impressa em fevereiro, UFF, 2004.
- POCHMANN, M. Ajuste Fiscal, Desajuste Social. In Fagnani, E. (org.); Pochmann, M. *Mercado de Trabalho, Relações Sindicais, Pobreza e Ajuste Fiscal. Economia Social e do Trabalho* n.1 LTr, Instituto de Economia, Unicamp, 2007.
- PMDB (1982). Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. *Revista do PMDB*, ano II, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.
- REGO, J. M.; MARQUES, R.M. (org.) *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- REIS, M. C., CAMARGO, J. M. Rendimentos domiciliares com aposentadorias e pensões e as decisões dos jovens quanto à educação e à participação na força de trabalho. Ipea, *Texto para Discussão* n.1.262, 2007.
- SALM, C. Privações Sociais e Gasto Público. Rio de Janeiro, vol.5, n.1, junho de 2003, impressa em fevereiro, UFF, 2004.
- SALM, C. Estagnação econômica e exclusão social. Rio de Janeiro: Instituto de Economia – UFRJ, 2005.
- SANTOS, W.G. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SAYAD, J. Previdência: a sustentabilidade. *Folha de S.Paulo*, 04/12/2006.
- SICSU, J. Estado, Sociedade e Mercado. *Valor Econômico*, 09/10/2009.
- SILVA, S.F. Sistema Único de Saúde 20 anos: avanços e dilemas de um processo em construção. *Revista Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v.33, jan./abr. 2009.

- SOARES, L. T. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- SOARES, L. T.; NORONHA, J. C. A Política de Saúde no Brasil nos Anos 90. *Cadernos de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 445-450, 2001.
- SOUZA, M.L. O Batismo de Fogo: A Reforma Neoliberal do Governo Lula na Previdência dos Servidores Públicos em um Contexto de Crise e Restauração Burguesa. Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2006.
- SOUZA, N.A. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.
- STIGLITZ, J.E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Ed. Futura, 2002.
- TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.
- TEIXEIRA, A. Do seguro à seguridade — a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. *Texto para Discussão* n. 249, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.
- VALOR. INSS move a economia de 67% dos municípios do país. Caderno Brasil, Jornal *Valor*, 24 de novembro de 2006.
- VALOR. Governo Dá Mais Clareza às Contas da Previdência. Caderno *Opinião*. 31 de janeiro de 2007
- VAZQUEZ, D.; HÖFLING, D.; CAJUEIRO, J.; MONFREDINI, M.. Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 147-167, jul./dez. 2004.
- VELLOSO, R. Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não financeiro obrigatório da União. XVIII FÓRUM NACIONAL, 2006.
- VELOSO, R. Ajuste Fiscal através da redução de despesas obrigatórias. In Mendes, M. (org.). *Gasto público eficiente*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, Instituto Fernand Beaudel de Economia Mundial, 2006.
- WERNECK VIANNA, M.L. *Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.
- WERNECK VIANNA, M.L. O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. *Ser Social* 11, 2002.
- UGÁ et al. O Mix Público-Privado no Sistema de Saúde Brasileiro: financiamento, oferta e utilização de serviços de saúde. 2007. Disponível em: <http://www.abresbrasil.org.br/pdf/26.pdf> .

Endereços Eletrônicos

Banco Mundial - <http://www.worldbank.org/>

Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - <http://www.eclac.org/brasil/>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - <http://www.ibge.gov.br>

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - <http://www.ipeadata.gov.br/i>

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - <http://www.oecd.org/>

OMS - Organização Mundial de Saúde - <http://www.who.int/en/>

http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp CF 1988 – Senado