

Carta Social e do Trabalho

ISSN 1980-5144

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Diretor

Mariano Francisco Laplane

Diretor Executivo do CESIT

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Conselho Editorial

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

José Carlos Braga

Márcio Percival Alves Pinto

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Organizador

Eduardo Fagnani

Equipe do CESIT

Alexandre Gori Maia

Amilton José Moretto

Anselmo Luis dos Santos

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Cláudio Salvadori Dedecca

Davi Antunes

Denis Maracci Gimenez

Eduardo Fagnani

Eugênia Troncoso Leone

Jorge Eduardo Levi Mattoso (Licenciado)

José Dari Krein

Marcelo W. Proni

Marcio Pochmann

Marco Antônio de Oliveira (Licenciado)

Maria Alice Pestana de Aguiar Remy

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Sônia Tomazini

Waldir José de Quadros (Licenciado)

Walter Barelli (Licenciado)

Wilnês Henrique (Licenciada)

Apoio Administrativo

Licério Siqueira

Susete R. C. Ribeiro

Projeto Visual e Edição Eletrônica

Célia Maria Passarelli

Edição de Texto

Caia Fittipaldi

CESIT – Instituto de Economia da Unicamp

Cidade Universitária Zeferino Vaz

Caixa Postal 6135 – Cep 13.083-970

Campinas – São Paulo – SP

Tel: (19) 3788-5720 –

E-mail: <cesit@eco.unicamp.br>.

<<http://www.eco.unicamp.br/cesit>>.

TEMA: PREVIDÊNCIA SOCIAL: COMO INCLUIR OS EXCLUÍDOS?

SUMÁRIO

Apresentação

Eduardo Fagnani (Organizador)

Como incluir os Excluídos? Nota Introdutória 1

PARTE 1- Trajetória Recente da Seguridade Social

Eduardo Fagnani

Seguridade Social no Brasil (1988/2006): Longo Calvário
e Novos Desafios 34

PARTE 2- Mercado de Trabalho, Previdência e Inclusão Social

André Campos e Marcio Pochmann

Mercado de Trabalho e Previdência Social no Brasil 65

Paulo Baltar e Eugênia Troncoso Leone

Perspectivas da Geração de Empregos Formais num Cenário de
Crescimento Econômico 81

Clemente Ganz Lúcio

Medidas Específicas que podem Favorecer o Crescimento de
Empregos Formais no Brasil 91

PARTE 3 - Demografia, Previdência e Inclusão Social

Amir Khair

A Previdência e a Evolução Demográfica 102

Miguel Bruno

Transição Demográfica e Regime de Acumulação Financeirizado no
Brasil: “Bônus” ou “Ônus” para a Previdência Social? 106

Eli Iôla Gurgel de Andrade

Componentes Econômico, Demográfico e Institucional da Previdência
Social 123

PARTE 4 - Financiamento da Previdência Social, Contas Públicas e Desenvolvimento

<i>Jorge Abrahão de Castro (Org.), José Aparecido Carlos Ribeiro, José Valente Chaves, Bruno Carvalho Duarte, Helenne Barbosa Simões</i> Por que Crescem as Despesas Correntes do Governo Federal? Delimitando o Impacto da Expansão das Políticas Sociais no Período 1995-2005	133
<i>Milko Matijascic, José Olavo Leite Ribeiro e Stephen J. Kay</i> Financiamento e Gastos da Previdência e da Seguridade Social: a Experiência Brasileira e os Parâmetros Internacionais	152
<i>Denise Lobato Gentil</i> Política Econômica e Seguridade Social no Período pós-1994	173
<i>Flávio Tonelli Vaz e Floriano José Martins</i> Práticas Orçamentárias a Esvaziar a Seguridade Social	191
<i>Amir Khair</i> Projeções de Longo Prazo do RGPS e da Seguridade	206
<i>Ana Cláudia Além</i> Seguridade Social ou Despesas Financeiras: Quem é o Vilão do Ajuste Fiscal?.....	229

PARTE 5 - Cobertura, Benefícios e Inclusão Social

<i>Lena Lavinas e André A. Cavalcanti</i> O Legado da Constituição de 1988: é Possível Incluir sem Universalizar?	249
<i>Milko Matijascic, José Olavo Leite Ribeiro e Stephen J. Kay</i> Aposentadorias, Pensões e Mercado de Trabalho e Condições de Vida: o Brasil, e os Mitos da Experiência Internacional	271
<i>Guilherme Delgado</i> Critérios para uma Política de Longo Prazo para a Previdência Social	292
<i>José Celso Cardoso Jr. e Henrique Júdice Magalhães</i> Trabalho, Previdência e Proteção Social no Brasil: Bases para um Plano de Benefícios Adequado à Realidade Nacional	310
<i>Cláudio Salm</i> Demografia, Previdência e Inclusão Social: Comentários	341

APRESENTAÇÃO

COMO INCLUIR OS EXCLUÍDOS?

NOTA INTRODUTÓRIA

Eduardo Fagnani
Organizador

Apresentação

Esta apresentação procura, em primeiro lugar, contextualizar as tensões entre dois paradigmas de política social em disputa desde o início dos anos 90. Em seguida, procura enfatizar que as classes dominantes jamais aceitaram as conquistas sociais introduzidas pelo movimento social na Constituição de 1988, especialmente os capítulos que tratam da Seguridade Social. Nos últimos 30 anos, tenho acompanhado esse debate. Compreendi que a previdência social é um dos campos férteis no qual se manifesta um traço tradicional e reacionário das elites brasileiras: a capacidade de manter, a qualquer preço, o *status quo* social que comandam secularmente.

Finalmente, na terceira parte, procuro apresentar o objetivo desta Carta e do Seminário que estamos promovendo em conjunto com o Dieese. Nosso primeiro objetivo é oferecer para a sociedade civil um contraponto à agenda conservadora, desnudando suas inúmeras falácias, revividas há mais de vinte anos, para justificar a necessidade de uma nova reforma.

Mas não basta apenas a crítica. É necessário apontar caminhos e alternativas. Nesse sentido, o segundo objetivo deste Seminário é contribuir para o debate sobre os rumos da Seguridade Social em nosso país. O primeiro ensaio deste árduo embate deu-se no Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS). Mas o jogo começará para valer em 2008 no Congresso Nacional. Nosso objetivo maior é subsidiar a sociedade civil para este combate. Entendemos que a questão central, que não tem sido privilegiada, é: “como incluir os excluídos?” Hoje, por conta da estagnação econômica nas últimas décadas e de seus impactos na desorganização do mercado de trabalho, quase metade da População Economicamente Ativa (PEA) é composta de desempregados ou trabalhadores informais que não contribuem para a previdência e não terão proteção satisfatória na velhice. Esse é o nosso desafio central. Apontar caminhos para incluir esses incluídos que sejam financeiramente sustentados.

Entendemos que o crescimento econômico é condição necessária – embora insuficiente – para isso. Na perspectiva do crescimento econômico – que, felizmente, retornou à agenda econômica, após 26 anos de absoluta marginalização –, parcela desse contingente poderia ser incorporada pelo mercado de trabalho formal. Isso tornaria possível assegurar proteção na velhice a esse contingente e, ao mesmo tempo, geraria fontes de financiamento para a Seguridade Social.

1 O Debate Recente sobre a Política Social e a Nova Tentativa de Reforma da Seguridade Social

Na trajetória da política social brasileira nas últimas cinco décadas é possível identificar dois movimentos opostos. O primeiro aponta o *rumo da estruturação* das bases institucionais, financeiras e de proteção características do Estado de Bem-Estar Social em nosso país. Esse processo ganhou impulso a partir de meados dos anos 70, no âmago da luta social pela redemocratização do Brasil. Foi conduzido pelo amplo movimento social e popular que se opunha ao Regime Militar. Essa longa travessia desaguou na Constituição de 1988.

O segundo aponta na direção contrária: *tentar impedir a consumação* daquelas bases esboçadas em 1988. Após as primeiras contramarchas (nos últimos anos da transição democrática), esse movimento ganhou vigor, a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas liberais e conservadoras. Os princípios que orientam o contra-reformismo neoliberal na questão social eram radicalmente antagônicos aos da Carta de 1988.

Mesmo submetido a tensões entre paradigmas tão antagônicos, o caso brasileiro é inédito dentre os países de capitalismo tardio. Conquistamos a cidadania social na contramão do pensamento neoliberal, hegemônico no mundo desde o final dos anos 70. Em grande medida, isso decorreu do fato de que a agenda da redemocratização do País, impulsionada pelo movimento social a partir de meados dos anos 70, não abriu brechas políticas para os experimentos neoliberais – pelo menos até o final dos anos 80.

O cenário hostil, a partir de 1990 e até nossos dias, não impediu que parcela significativa das conquistas sociais de 1988 fosse consagrada. O legado dos movimentos sociais foi a construção de um razoável sistema de proteção social conquistado na contramão do pensamento neoliberal hegemônico em escala mundial e do movimento em direção ao Estado Mínimo a que foram submetidos, via de regra, os países subdesenvolvidos, incluindo os da América Latina.

1.1 O Movimento Inspirado no Estado de Bem-Estar Social

A Constituição inovou em diversos pontos. Um dos mais expressivos foi a Seguridade Social, integrada pelos setores Saúde, Previdência Social, Assistência Social e Seguro-Desemprego. Inspirada na experiência inglesa do pós-Guerra, especialmente o Plano Beveridge, é baseada na solidariedade social: o acesso aos bens e serviços independe da capacidade de pagamento dos indivíduos. Selou-se um pacto social pelo qual os impostos – que deveriam ser pagos pelos mais ricos – financiariam os direitos dos indivíduos com inserção social mais vulnerável. Esse princípio permitiu incorporar mais de 7 milhões de aposentados rurais e mais de 3 milhões de beneficiários da Loas, além de assegurar o acesso universal e gratuito dos cidadãos aos serviços do Sistema Único de Saúde.

Em suma, a Constituição de 1988 representou etapa fundamental – embora inconclusa – da viabilização do projeto das reformas socialmente progressistas. Com 40 anos de atraso, desenhou-se com a Constituição de 1988, pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um Estado de Bem-Estar Social, universal e equânime. Seu âmago reside nos princípios da universalidade, da solidariedade, da seguridade e da compreensão da questão social como um direito da cidadania (em contraposição à caridade, à filantropia e ao assistencialismo). Para financiar os novos direitos, a Carta instituiu e vinculou constitucionalmente fontes de financiamento não reembolsáveis e vinculados aos setores que compõem a Seguridade Social.

1.2 O Movimento Inspirado no Estado Mínimo

O segundo movimento aponta na direção contrária: *o de tentar impedir a consumação* daquelas bases esboçadas em 1988. Após as primeiras contramarchas (nos últimos anos da transição democrática), esse movimento ganhou vigor, a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas liberais e conservadoras, que no campo social, visava, em última instância, a enterrar as conquistas sociais de 1988 e a implantar o Estado Mínimo.

Dessa forma, desde o final dos anos 80 e até hoje, a política social brasileira vem sendo submetida a tensões entre dois paradigmas antagônicos: o Estado Mínimo *versus* o embrionário Estado de Bem-Estar Social; a seguridade social *versus* o seguro social; universalização *versus* a focalização; a prestação estatal dos serviços *versus* privatização; os direitos trabalhistas *versus* a desregulamentação e flexibilização.

Para os defensores do Estado Mínimo¹, o gasto social aplicado em políticas universais é o vilão da estabilidade da moeda e das contas públicas. Além de ‘elevado’ ante a experiência internacional, ele seria apropriado pelos ‘ricos’. Aos olhos dos reformistas conservadores, o Brasil é um “país rico”. Recursos existem, mas são ‘mal distribuídos’, posto que são apropriados pelos mais “abastados”. O seguro-desemprego, por exemplo, é tido como um privilégio inaceitável, apropriado pelas “elites dos trabalhadores” (aqueles que possuem carteira de trabalho). A ‘solução’ para “erradicar” a pobreza é simples: destruir de vez o aparato conquistado em 1988, que seria acessível apenas para os “privilegiados que estão no topo da pirâmide de distribuição da renda” (os que ganham mais de R\$ 500,00) e transferir esses recursos para os programas focalizados.

Aqui abro parênteses: Poucos sabem que, na pirâmide da distribuição da renda do trabalho, elaborada pelo IBGE, os 20% mais ricos são os indivíduos com rendimentos superiores a cerca de R\$ 500,00; e os 10% mais ricos, os que auferem renda superior a R\$ 800,00. Os verdadeiros ricos no Brasil escondem suas riquezas e não aparecem nas pesquisas oficiais, como a Pnad, que capta apenas a renda do Trabalho. Na última Pnad, por exemplo, somente 14 entrevistados, numa amostra de 410.241 pessoas declararam ter rendimentos mensais superiores a R\$ 50 mil (0,005% do total) (Antônio Gois, Muitos ricos escondem renda em pesquisa. *Folha de S.Paulo*, 21/10/07). De acordo com Estudo da Merrill Lynch e da Capgemini “o número de milionários (pessoas com mais de US\$ 1 milhão) no Brasil cresceu 10% no ano passado em relação a 2005, passando para 120 mil pessoas, uma aceleração mais rápida que a média mundial, de 8,3%. (Robison Borges, O que faz os ricos, ricos. *Caderno EU&, Valor*, 23/11/07).²

¹ Consultar, especialmente: Henriques (org.) (2000); Paes de Barros e Fogel (2000); Ferreira e Litchfield (2000); Néri (2000 e 2004); Scheinkman e outros (2002); Giambiagi, Reis e Urani (org.) (2004); e Paes de Barros e Carvalho (2004).

² Curiosa e bem humorada descrição do comportamento dos ricos brasileiros, que não estão captados pelos Censos do IBGE, foi escrita Danuza Leão, que entende do riscado (FSP, 2/10/07): “Os muito ricos não ostentam; os homens mandam fazer suas gravatas e lenços sob medida no Charvet, que fica num segundo andar na Place Vendôme, endereço em Paris que só poucos conhecem, e suas mulheres têm jóias maravilhosas mas guardadas no cofre de um banco -na Suíça, de preferência-, que são usadas apenas em jantares muito privados, só entre eles. E não usam uma só roupa ou acessório que seja “identificável”. Têm seus costureiros exclusivos, que só elas conhecem, e que não fazem a menor questão de aparecer nas revistas de moda, para que suas criações não sejam usadas por estrelas de cinema na noite do Oscar ou manequins e assim não sejam vulgarizadas.(...) Os muito ricos, até por cansaço de serem ricos há tanto tempo, viajam -e vivem- à maneira deles; em altíssimo padrão, mas na maior das discrições. (...) Outra coisa invejável dos muito ricos é que eles não usam chave; a qualquer hora que cheguem, o motorista telefona do carro, discretamente, avisando que o patrão está chegando, e um empregado estará esperando, com a porta já aberta. Eles nunca são vistos nas ruas, nas lojas, nas joalherias. São elas que vão até eles, muito mais prático. (...)Viajar, para os que são ricos há muito tempo, é simples; para isto existe a femme de chambre -arrumadeira, para os mais simples. Cada peça de roupa é embrulhada em papel de seda, cada pé de cada par de

Outra impropriedade, segundo os defensores do Estado Mínimo: o gasto social seria apropriado uma casta de ‘velhos’, ‘marajás’ e ‘vagabundos’, em detrimento da educação das crianças, tido pelos conservadores como o único caminho possível para a distribuição da renda. Mais do que isso, a renda das famílias aposentadas induziria o ócio dos jovens. Segundo Camargo e Reis (2007), por exemplo, após finalmente reconhecerem que os rendimentos com aposentadorias e pensões representam uma parcela importante da renda de muitos domicílios no Brasil, constata-se que os elevados valores desses benefícios, aumentam a renda domiciliar *per capita*. Todavia, esse fato extremamente positivo tem seu lado perverso: *podem influenciar as decisões dos jovens moradores dos domicílios quanto a trabalhar e estudar*. De acordo com os autores, o aumento na renda domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões *reduz a taxa de participação dos jovens na força de trabalho*. Os resultados também indicam que essa redução na participação está associada a um aumento na proporção de jovens estudando. Entretanto, as evidências também indicam que *rendimentos com aposentadorias e pensões aumentam a probabilidade de que os jovens não estejam estudando nem participando do mercado de trabalho* (grifos meus).

O Fundamentalismo de uma Nota Só

Assim, para “erradicar a pobreza”, os fundamentalistas de uma nota só defendem uma única estratégia: programas focalizados de transferência de renda. Elegem um único público-alvo: as famílias que estão “abaixo da linha de pobreza”.

Como definir quem está abaixo da linha de pobreza? Seriam aqueles que ganham menos que o salário mínimo necessário de R\$ 1.780,00 calculados pelo Dieese? Seriam aqueles que recebem menos da metade da renda média do país, como faz a OCDE? Seriam aqueles que recebem menos de um salário mínimo (R\$ 380,00)? Não. Seguem os parâmetros determinados pelo Banco Mundial. Aqui a tecnocracia arbitrou que a linha que divide os miseráveis dos afortunados é a renda de R\$ 120,00. Quando se diz que a pobreza no Brasil foi reduzida, significa que alguns indivíduos passaram a ganhar mais de R\$ 120. Quem passou a ganhar R\$ 150, por exemplo, “deixou de ser pobre” e teria adentrado o admirável mundo da prosperidade. Tornou-se rico. Parcela da pobreza no país foi “erradicada”. Um único exemplo: somente com passagens de transporte público, um trabalhador gasta mais de R\$ 200 por dia em metrópoles como São Paulo.

Logo, para os defensores do Estado Mínimo, qualquer programa social que tenha impactos sobre a população que ganhe mais de R\$ 120 (o seguro-desemprego ou a previdência social, por exemplo) é

sapatos vai embalado num saquinho de flanela. As malas nunca vão cheias demais, para que nada amarrote. A secretária vai para o aeroporto três horas antes, levando a bagagem, os bilhetes de avião e os passaportes. Despacham as malas, fazem o check-in, e o casal sai de casa, ela com uma bolsinha pequena, e o marido, sem nada nas mãos. Chegando ao aeroporto -dependendo da distância, vão de helicóptero-, são levados não para a sala vip, com aquele amontoado de gente aproveitando para beber de graça, falando aos berros, crianças correndo e gente dormindo pelas cadeiras. (...) Essas pessoas não usam dinheiro, só cartão de crédito. Para dinheiro de bolso, é só telefonar para o banco onde têm conta – na Suíça ou em Luxemburgo – e um portador levará o dinheiro ao hotel, em qualquer lugar do mundo. Em Paris costumam se hospedar no Ritz ou no Meurice; a femme de chambre que os acompanha nas viagens desfaz a mala, põe nas gavetas as peças menores e pendura as roupas -depois de passadas, é claro. (...) Eles não freqüentam os restaurantes da moda e preferem almoçar no terraço da Closerie des Lilas, onde não correm o risco de encontrar uma só pessoa que pertença ao chamado (...) Curiosamente, os muito ricos dormem em quartos separados; não saem do quarto sem estarem formalmente vestidos, e o casal se trata com a maior cerimônia. Nem sei como conseguem procriar. (...) Não foi à toa que a imperatriz do Japão, devido ao rigor do protocolo, teve uma depressão e ficou sem aparecer nem nas cerimônias oficiais, por longos anos. (...) E os muito ricos, muito ricos mesmo, homens e mulheres, têm uma coisa em comum: nunca ninguém ouviu, e jamais ouvirá, um deles dando uma gargalhada. No máximo, eles sorriem.”

considerado não “focalizado”, benéfico aos “ricos” e “perpetuador da armadilha da desigualdade”. Devem ser, portanto, aniquilados, e seus recursos transferidos para os programas de transferência de renda voltados aos “mais pobres”, aqueles que recebem menos de R\$ 120 por mês. Com a destruição das políticas universais que beneficiariam os ricos, seria possível “erradicar” a pobreza. Teríamos, assim, uma massa de afortunados que receberiam, por exemplo, R\$ 200 mensais.

Os pesquisadores desse matiz desconsideram o crescimento econômico e os seus impactos sobre o emprego e a renda. Desqualificam a importância da reposição do valor real do salário mínimo. Descartam a necessidade de políticas sociais que assegurem direitos universais. Em suma, o fundamentalismo de uma nota só defende que apenas com políticas “cientificamente focadas” será possível pôr “fim à exclusão social” e “erradicar” a pobreza.

Em tempos de ressurgimento da filantropia, do Terceiro Setor e da Responsabilidade Social, a sofisticação técnica, a competência em convencer o senso comum com o irresistível apelo de que estão fazendo uma opção preferencial pelos pobres camufla algo que não é perceptível para os incautos: trata-se, ao contrário, de competente e sedutora versão adaptada aos trópicos da agenda em favor do Estado Mínimo pela via da destruição do embrião do Estado de Bem-Estar Social. Não são defensores dos pobres, como se autodenominam. São instrumentos de um modelo macroeconômico excludente que busca, em última instância, o ajuste fiscal pela subtração de gastos sociais universais, tidos como “perpetuadores de privilégios” e principais responsáveis pela contínua “explosão” dos gastos correntes e da projetada “catástrofe” fiscal.

Políticas de transferência de renda são mais baratas que políticas universais que asseguram padrões mínimos e dignos de cidadania. Observe-se que o gasto anual com o Programa Bolsa Família é de cerca de R\$ 10 bilhões, enquanto os gastos previdenciários (INSS e Previdência Rural) atingem mais de R\$ 160 bilhões. Esta é verdadeira razão que move a suposta opção preferencial pelos mais pobres, que há mais de duas décadas tem sido defendida com tenacidade pelo Banco Mundial, FMI, demais instituições que pregam a cartilha neoliberal seguida à risca pela ortodoxia econômica brasileira. Dirigem-se ao senso comum e sua maior competência é passar para a opinião pública e para a mídia os seus propósitos visando à “justiça social”.

Entendo que uma efetiva estratégia de combate à pobreza no Brasil **não pode prescindir de programas emergenciais focados naqueles que estão à margem do trabalho e submetidos à miséria extrema. O equívoco é pretender fazer desse eixo a própria ‘estratégia’ de enfrentamento do problema social**, como preconizam os auto-intitulados “economistas da pobreza”. Lamentavelmente, essa perspectiva equivocada tem sido preconizada por instituições internacionais de fomento (Banco Mundial, 2001, por exemplo) e defendida por inúmeros especialistas, alguns já mencionados. E, não se pode acusar o atual Governo Brasileiro de estar cometendo esse equívoco.

2 A Seguridade Social e o Conservadorismo das Elites

Não sou especialista em Previdência Social. Sou um generalista em políticas sociais. Nessa condição, acompanho diariamente o debate sobre a previdência social no Brasil há mais de 30 anos. Nesses longos anos compreendi que a previdência social é um dos campos férteis no qual se manifesta um

traço tradicional e reacionário das elites brasileiras: a capacidade de manter, a qualquer preço, o *status quo* social que comandam secularmente.

Analisando os antecedentes do golpe de 1964, Celso Furtado (1979:12) relembra que, quando os movimentos de massas ganhavam autonomia, e movida pelo temor de que a porta das reformas da modernização institucional estivesse sendo aberta muito rapidamente pelas próprias vias político-institucionais, a classe dirigente, em pânico, “apelou para as forças armadas, a fim de que essas desempenhassem agora o papel de *gendarme* do *status quo* social, cuja preservação passava a exigir a eliminação da democracia formal”.

Em outra passagem, Furtado lembra que a imagem do Brasil como “País do Futuro”, muito difundida nos anos 70, contribuiu para ocultar outros aspectos da realidade de um país “em que a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios” (Furtado, 1979, p.1-2).

Passados mais de 30 anos, a indignação de Celso Furtado permanece viva e orienta a nossa reflexão acadêmica e a nossa luta política.

As classes dominantes jamais aceitaram a derrota sofrida em 1988, mesmo quando se trata apenas de garantir direitos sociais básicos para a construção de uma sociedade democrática e justa. Esse ponto é detalhado no meu artigo (“*Seguridade Social no Brasil: Longo Calvário e Novos Desafios*”), que faz parte dessa coletânea.

Uma das principais derrotas das elites em 1988 foi o capítulo da Seguridade Social. Desde os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (ANC), as elites sempre recorrem ao falso argumento de que o “déficit” da seguridade é um “tsunami” devastador das contas públicas. Esforçam-se para “comprovar” a inviabilidade financeira da Previdência e propõem reformas para fazer retroceder conquistas – muitas das quais já efetivadas.

Roberto Campos foi um dos mais respeitados e ácidos críticos das conquistas sociais de 1988, desde o início dos trabalhos da ANC. Fiel e coerente com suas legítimas crenças liberais e conservadoras, em suas memórias (Campos, 1994), com seu estilo inconfundível, afirma que a Carta Magna “encerra duas curiosidades”. É ao mesmo tempo um “hino à preguiça” e uma “coleção de anedotas.” Representa um “estímulo à ociosidade”. Julgava-a como um ato de “anacronismo moderno”. Descreveu-a como um “misto de regulamento trabalhista e dicionário de utopias”, o “canto do cisne do nosso nacional-populismo”. Anota outras “características curiosas” que deixam clara “a tendência antiliberal” do texto: “a palavra *produtividade*, só aparece uma vez no texto constitucional; as palavras *usuário* e *eficiência* figuram duas vezes; fala-se em *garantias* 44 vezes, em *direitos* 76 vezes, enquanto a palavra *deveres* é mencionada apenas 4 vezes”. Contrapõe-se à visão de Ulysses Guimarães: “é uma constituição contra os miseráveis e o que garante é a ingovernabilidade”. Enumera uma série de referências depreciativas feitas por autores desse matiz: “o avanço do retrocesso” (Paulo Mercadante); “totalitarismo normativo” (Miguel Reale); “Constituição da hiperinflação” (Yves Gandra); “espartilho da sociedade” (Gonzaga do Nascimento e Silva), dentre outras.

Essa legítima visão de Roberto Campos crítica à Carta de 1988 tem inspirado inúmeros economistas. Samuel Pessoa, por exemplo, afirmou: “O país não cresce porque o pacto social construído ao longo do processo de redemocratização da nossa sociedade e que teve seu ponto culminante com a

Constituição de 1988, está produzindo este desempenho de baixo crescimento”. Segundo o autor “a economia só vai crescer a taxas maiores e de forma vigorosa se a sociedade estiver disposta a repactuar o pacto social”. E volta todas as baterias contra as conquistas sociais: “O elemento mais importante do pacto social vigente no Brasil, hoje, é o conjunto de regras em vigor, que torna cidadãos elegíveis a rendas do setor público, como aposentadorias integrais para funcionários públicos, regras de aposentadorias do setor privado, regras de pensões vitalícias (...) universidade pública gratuita, e uma série de outros critérios que permitem que as pessoas tenham direito ao auxílio-doença, sejam elegíveis a seguro-desemprego, e por aí vai. Esse conjunto de direitos outorgados aos cidadãos (...) gera uma pressão cavalgar sobre o gasto público. Portanto, o pacto social vigente na economia gerou um “equilíbrio” em que o gasto público cresce a taxas maiores que a taxa de crescimento do PIB” (Pessoa, 2007). Observe-se esta previsão aí apresentada sobre o não crescimento, feita em janeiro de 2007, está sendo desmentida pela realidade. Mas o que mais chama a atenção no pensamento do autor é a omissão completa da questão do cambio, dos juros e seus impactos sobre a dívida pública, como um dos fatores cruciais na inibição do crescimento.

A mesma crítica implacável sobre os direitos sociais na Constituição de 1988 é repetida por Fábio Giambiagi nos seguintes termos: *“Daqui a 50 anos, quando os historiadores se debruçarem sobre o período vivido pelo Brasil nas últimas duas décadas, não tenho dúvidas de que, na hora de apontar o momento em que o país se perdeu nos descaminhos das opções erradas, a Constituição de 1988 será julgada com extrema severidade. O pêndulo, claramente, foi longe demais naquele momento”* (Giambiagi, 2007, p. xxi).

Embora discorde do julgamento de Roberto Campos e dos economistas que seguem seu matiz, reconheço que a grandeza do ex-ministro repousava na coerência e na admissão pública de suas legítimas convicções liberais e conservadoras. Todavia, são raros os seus seguidores que assimilaram essa lição ética do mestre. Em geral, evitam admitir publicamente a tradição de pensamento à qual se filiam. Um dos mais respeitados especialista em finanças públicas, por exemplo, reagiu com indignação (Giambiagi, *Folha de S.Paulo*, 8/8/07) quando apontamos na imprensa o conservadorismo de suas posições acerca da Reforma da Previdência (Fagnani e Cardoso Jr. *Folha de S.Paulo*, 2/8/07).

Reação descabida e desnecessária, posto que seus escritos enaltecem as legítimas convicções do economista Roberto Campos, sobretudo quando ele se mostra um crítico implacável da Constituição de 1988 (Giambiagi, 2007, p. ix). No prefácio de um livro de Giambiagi, um de seus pares, o ex-Ministro Máílson da Nóbrega, vê no “incansável” esforço do autor “semelhanças com o trabalho do saudoso Roberto Campos, com a vantagem de que não mais é necessário pregar no deserto, como Campos fez durante muito tempo.”

Observe-se que o próprio ex-Ministro, em livro lançado recentemente (Nóbrega, 2005), ratifica a mesma visão crítica de Campos sobre a Carta de 1988: *“Os constituintes erigiram uma obra arcaica e sem originalidade. Buscaram distribuir uma riqueza que não existia. Não perceberam as transformações que haviam tornado obsoletas as normas com as quais pretendiam forjar uma nova sociedade. Avançaram no restabelecimento de direitos individuais e das instituições democráticas, mas introduziram privilégios corporativistas, moveram-se por preconceitos anti-capitalistas e adotaram visões de mundo equivocadas. A constituição de 1988 nasceu velha e se tornou um obstáculo ao desenvolvimento. Podemos consumir duas gerações buscando eliminar seus graves defeitos”*.

2.1 O Espectro da “Catástrofe Fiscal”: Mote para a Inconstitucionalidade

No final dos anos 80, essa convicção do escritor Maílson da Nóbrega já estava impregnada nas ações do então Ministro da Fazenda. Em meados de 1988, a área econômica do governo deflagrou diversas estratégias sucessivas visando a impedir a consumação dos novos direitos constitucionais. Uma delas, implementada no bojo do chamado “Plano Verão” (janeiro de 1989), determinou que o Instituto de Administração da Previdência Social – Iapras, que zelaria pelo cumprimento da Constituição no que se refere à gestão do Orçamento da Seguridade Social, fosse transferido para o ministério da Fazenda. As receitas da Seguridade Social passaram a ser recolhidas e administradas pelo Tesouro Nacional. Essa decisão caminhava, flagrantemente, na direção oposta ditada pela Constituição de 1988, recém promulgada. Por ser inconstitucional, ela foi recebida com revolta pelas forças políticas que lutaram na ANC pelas mudanças nesses setores.

O senador Almir Gabriel (PMDB-PA), relator do projeto da seguridade social da nova Constituição, por exemplo, criticou duramente a transferência da gestão de recursos da Seguridade para o ministério da Fazenda, que teria sido fruto da “total incompetência, irracionalidade e visão medíocre do governo” no trato das questões sociais. Acusando o governo de “completa irresponsabilidade administrativa”, o senador advertiu que a medida era inconstitucional. Na opinião de senador a medida seria “um desastre total”. Antevendo os fatos, o senador não tinha dúvidas de que os recursos da Previdência seriam utilizados para “tapar o buraco” do déficit público. E acreditava que a medida, sob o argumento de melhorar a eficiência da máquina de arrecadação, não tinha outra finalidade senão a de aumentar a capacidade de negociação da dívida externa. A inconstitucionalidade da medida era patente, na medida em que, segundo explicou, a Constituição tornava bem clara a separação dos recursos provenientes das contribuições e os novos impostos resultantes das taxações sobre o lucro líquido das empresas e bancos. Por isso, “não via nenhum amparo jurídico ou constitucional para a transferência, tentada há mais de 25 anos pelo governo” (Senador condena a mudança do Iapras. *O Estado de S.Paulo*, 14/1/1989).

Diversas outras manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns determinados dispositivos constitucionais. Dentre elas, destaca-se o intencional descumprimento dos prazos constitucionais, visando a desfigurar ou postergar o início da vigência dos novos direitos.

A deformação da Seguridade Social foi um dos núcleos da investida da área econômica, quando a nova Carta ainda estava nas gráficas do Congresso Nacional. Como mostram os clássicos trabalhos de Azeredo (1989 e 1990) e Teixeira (1991), o Executivo não observou os prazos estabelecidos pela Constituição. Não formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social estabelecido pela Constituição da República. Em flagrante inconstitucionalidade, optou por formular projetos de lei setoriais (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego), separados e desarticulados, fragmentando a seguridade social.

Os mesmos autores revelam que o Executivo também não formulou uma Proposta de Orçamento da Seguridade Social, tal como estabelecido na Constituição da República. Em adição, e igualmente de forma inconstitucional, a ação da área econômica caminhou exatamente na direção oposta:

a) foram adotadas medidas visando a capturar os recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social para o financiamento do déficit público;

b) não cumpriram a obrigatoriedade constitucional de Transferência de Recursos Fiscais para Financiar a Seguridade Social; e

c) mais da metade da receita prevista como arrecadação da Cofins em 1989 foi destinada ao pagamento dos inativos e pensionistas da União, outra medida inconstitucional denunciada pelos setores que lutaram pela seguridade social na ANC.³ Esta flagrante inconstitucionalidade foi admitida pública e impunemente pelo referido ministro de Estado⁴ e outras autoridades da área econômica.⁵

O argumento da “catástrofe” fiscal também foi retomado pela área econômica para justificar as deformações impostas na fase de regulamentação complementar da previdência social. Esse mote foi esgrimido à exaustão, para evitar a implantação dos novos direitos. Centrava-se fogo na propagação da idéia acerca da “inviabilidade financeira” dos novos benefícios. A manobra consistiu na recorrente difusão de previsões catastróficas acerca do “alarmante déficit da previdência” e de seus impactos na “explosão das contas do setor público”.

A previdência social foi particularmente vítima dessa estratégia alarmista e falaciosa. O discurso oficial era claro e direto: as causas do déficit da previdência eram os novos direitos, cujos impactos financeiros “não foram avaliados pelos constituintes”; estes, de forma “irresponsável”, criaram “despesas sem contrapartida de receitas”; logo, caso o Congresso não apontasse novas fontes de financiamento ou cortasse despesas pré-existentes, a única alternativa técnica possível era negar a concessão dos novos direitos.

³ Em meados de 1989, o senador Almir Gabriel (PSDB-AC), que havia sido relator da proposta da Seguridade Social na ANC, por exemplo, denunciou a inconstitucionalidade da manobra nos seguintes termos: “É interessante, para o governo, que o déficit público apareça na Previdência exatamente por este motivo: como não se pode aumentar a receita com impostos, o déficit da Previdência é um pretexto. Recursos que deveriam ter sido alocados no ministério foram desviados para outros setores, para cobrir outros setores, para cobrir outros buracos de caixa. Além de deixar de custear a máquina previdenciária, não arcando com as despesas administrativas e de pessoal, o governo está utilizando parte do Finsocial para pagar os segurados e pensionistas da União, que sempre foram pagos com recursos do Tesouro Nacional e não do lapas” (Governo aumentará contribuições para sanear previdência. *Folha de S.Paulo*, 17/5/1989).

⁴ O inconstitucional desvio de recursos do Orçamento da Seguridade Social foi admitido pelo então ministro da Previdência e Assistência Social, Jäder Barbalho, na referida entrevista concedida à revista *Veja*, em meados de 1989: “O problema do déficit da previdência social está sendo gerado por fatores externos à previdência social. Do Finsocial (Cofins), a que a Previdência teria direito, só foi repassado 0,32%. O que a Secretaria de Planejamento argumenta é que esse dinheiro foi repassado para outros setores do governo que compõem o conjunto da seguridade social – que abrange o ministério da Saúde e até mesmo os pensionistas da União. Além disso, outra fonte de renda, a Contribuição Social sobre os Lucros das empresas, caiu com o Plano Verão, reduziu-se ao meio. De um total de três bilhões, a Previdência só recebeu 1,5 bilhão de cruzados novos. Depois, a Previdência tinha previsto em seu orçamento uma aplicação de saldo de caixa que daria, mensalmente, 2,5 bilhões. Mas como não há caixa, e sim déficit de caixa, não foi possível aplicar nada”. Perguntado pelo jornalista se seria “ético transferir dinheiro da Previdência para pagar pensionistas da União, como fez o ministro João Batista de Abreu”, o ministro retrucou e voltou a admitir a inconstitucionalidade das ações do governo do qual fazia parte: “Não vou discutir ética. Não interessa o conflito meu com o João Batista. As conversas com ele têm sido amigáveis. O grande problema do ministro do Planejamento é que ele tem vários déficits para administrar. Na hora que eu pedir para ele mandar o Finsocial para Previdência, ele pode chegar e perguntar: “Como eu vou pagar os pensionistas da União?” Isso porque o déficit da Previdência é resultado do déficit da União. Todo mundo deve ser pago com o dinheiro da seguridade social, mas a maior parte foi destinada ao pagamento dos pensionistas da União” (Um rombo federal. Entrevista com Jäder Barbalho. *Veja*, 31/5/1989).

⁵ Em meados de 1989, da mesma forma, o chefe da Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan, Pedro Parente, durante debate na Comissão Mista de Orçamento, admitiu o desvio dos recursos do Finsocial para o pagamento dos encargos previdenciários: “Não podemos negar que isto esteja ocorrendo”, afirmou (Governo aumentará contribuições para sanear previdência. *Folha de S.Paulo*, 17/5/1989).

Dado esse pano de fundo mais geral, destacam-se três manobras que visavam a deformar e retardar a implantação dos novos direitos previdenciários:

A primeira consistia em, simplesmente, não cumprir os prazos definidos pela Constituição para a aprovação do Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social. Os ministros da área econômica resistiam aos termos apresentados no anteprojeto elaborado pelo MPAS, pois ele acarretaria uma “explosão” das contas públicas. Com esse argumento, protelou-se o encaminhamento do anteprojeto, ao Congresso.

A segunda foi a edição de três medidas provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional em 1989, desvinculando a correção dos benefícios da previdência social ao salário mínimo. Essas manobras foram sempre neutralizadas pelo Congresso Nacional.⁶

Finalmente, a terceira dessas manobras, também imbricada com as anteriores, era a edição de medidas provisórias que visavam a aumentar as receitas para a previdência e para a seguridade social. Esse também foi um dos focos da disputa entre o Executivo e o Congresso Nacional, nesse período, contribuindo para o impasse.

2.2 A Tese do País Ingovernável

Durante a acirrada disputa na ANC, alguns opositores dos novos direitos sociais foram bastante criativos em seus argumentos. Um deputado constituinte do PDS, por exemplo, chegou a afirmar que o benefício assistencial ao deficiente físico seria “capaz até de estimular a autoflagelação entre as camadas mais pobres da população, como forma de sobreviver pelo resto da vida sem necessidade de trabalhar, em troca, por exemplo, de um dedo da mão ou do pé, o que é suficiente para caracterizar a situação de deficiente físico” (Delfim Neto. Entrevista. Novo valor eleva a contribuição. *O Estado de S.Paulo*, 22/5/1988).

Visões deste tipo eram rebatidas pelos defensores, à época, das conquistas sociais. O senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB), por exemplo, afirmou que os benefícios aprovados representavam “o mínimo” e sublinhou o fato positivo de que o projeto de Constituição implicaria uma reorientação do gasto estatal, pois “o Estado deve parar de arrecadar de todos e dar aos ricos, pela via do subsídio” (Governo poderá gastar até CZ\$ 1,6 tri com previdência. *Folha de S.Paulo*, 1/7/1988). Depois, como presidente, esqueceu o que havia dito.

Mas nada se compara a um ato emblemático, do presidente José Sarney. Quando teria início a votação da última fase da ANC, numa derradeira tentativa para modificar os rumos dos trabalhos, Sarney

⁶ O deputado federal Euclides Scalco (PSDB), por exemplo, publicou um alerta, em que dizia que aquela atitude minaria o processo de restauração da confiança do regime democrático, que então engatinhava: “Uma das vertentes desse processo de restauração da confiança do processo democrático é o cumprimento do que está disposto na Constituição promulgada a 5 de outubro passado. Um fatalismo histórico tem levado o Brasil a descumprir sempre suas Constituições. Foi assim em 1934, em uma Carta democrática que não chegou ao quarto ano de vida; foi assim em 1946, quando inúmeros princípios consagrados na Constituição nunca se viram praticados, caso entre outros, da participação dos empregados nos lucros das empresas. Foi assim, em suma, com todas as demais Cartas. Não podemos admitir que isso se repita agora, às vésperas das eleições presidenciais, quando o povo brasileiro já dá nítidos sinais de uma generalizada anemia, de uma crescente descrença nas instituições e na classe política. É nosso indeclinável dever político, como legisladores, completar o arcabouço Constitucional urgenciando a legislação ordinária e complementar. Dificilmente num ano eleitoral ter-se-á condições, por razões óbvias, de elaborar toda a legislação. Devemos, pelo menos, selecionar o que é mais urgente e o que diz respeito mais de perto à população para que os direitos da cidadania consubstanciados na Carta Magna sejam regulados, e desta forma incorporados à prática da sociedade” (Euclides Scalco. O papel do parlamento. *Folha de S.Paulo*, 11/6/1989).

convocou cadeia nacional de rádio e televisão para “alertar o povo e os constituintes” para “os perigos” que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país. Defendeu, como tese principal, que o país tornar-se-ia “ingovernável”. O inimigo da governabilidade era a seguridade que causaria uma “explosão brutal de gastos públicos” (Sarney vai à TV criticar o projeto. *Gazeta Mercantil*, 27/7/1988).

Ainda mais radical, o líder do PFL (hoje Democratas), deputado José Lourenço, chegou a pregar o fechamento da Constituinte por um ato de força do governo. Esse apelo golpista, todavia, não chegou a preocupar o deputado Ulysses Guimarães, presidente da ANC, que rebateu bem-humorado: “José Lourenço é a sogra implicante da nova Constituição. Quando se tira dinheiro de alguém, a pessoa grita, estrala, faz críticas furiosas” (Matemática confusa. *Veja*, 27/7/1988).

O discurso de Sarney provocou a imediata e memorável defesa da ANC feita pelo deputado Ulysses Guimarães. A Constituição será a “guardiã da governabilidade”, sentenciou. Reportou-se a um conjunto de aspectos “inaugurais” do texto que seria submetido ao crivo da revisão constituinte. Em seguida, concluiu seu discurso fulminando, magistralmente, a tese do ‘desgoverno’:

Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo (...) Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. (...)” (Ulysses Guimarães. “Esta constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo. *Folha de S.Paulo*, 28/7/1989).

Após quase 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 beneficiários do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) aumentou de 11 para 25 milhões, entre trabalhadores urbanos (INPS Urbano), trabalhadores rurais (Previdência Rural) e benefícios assistenciais (Loas). Seu formidável efeito distributivo fica mais evidente se também contabilizarmos os seus *beneficiários indiretos*. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a seguridade beneficia, *direta e indiretamente, cerca de 87 milhões de pessoas. Quase 70% dos benefícios são equivalentes ao piso de um salário mínimo. Sem ela, a população em situação de pobreza seria 11% maior. Hoje, mais de 80% dos idosos recebem aposentadoria ou pensão. Por conta disso, a taxa de incidência da pobreza nos grupos etários com mais de 65 anos é de apenas 10%. Sem os benefícios, mais de 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza. Estudo recente do Ipea (FSP, 21/09/07) revela que, segundo os dados da última PNAD (2006) os benefícios assistenciais e previdenciário vinculados ao salário mínimo foram responsáveis pela saída de 17,2 milhões de pessoas da linha de pobreza. A PNAD contabilizou 21,7 milhões de miseráveis no Brasil. Pelo cálculo do Ipea e esse número chegaria a 38,9 milhões de pessoas caso não fossem pagos os benefícios previdenciários e assistenciais. Estudos do IBGE mostram que mais de 609% dos idosos são chefes de casa. A importância da renda do*

idoso na manutenção da família é crescente, sobretudo ante o quadro dramático de desemprego dos jovens entre 15 e 24 anos (50% do desemprego total).

2.3 Reedição de Velhas Teses

A despeito desses fatos, a partir de 1990 os mesmos mantras apocalípticos foram reeditadas. Foi assim durante o Governo Collor, que aguardava a revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993 – que acabou não ocorrendo por conta do *impeachment* –, para enterrar de vez a seguridade.

Enquanto aguardava a revisão constitucional, na etapa da regulamentação constitucional complementar não apresentou projeto de regulamentação da Seguridade Social como previa a Constituição. Não regulamentou o OSS. Não elaborou o OSS como uma das peças orçamentárias previstas na LDO. Continuou a capturar recursos do OSS para financiar os Inativos da União e as despesas financeiras. Desfigurou as bases da previdência social aprovadas na Constituição de 1988. Represou o início da concessão dos novos direitos da Previdência Social – iniciado, apenas, em 1993, em virtude do cumprimento de sentença do Supremo Tribunal Federal. Desfigurou o SUS. Vetou integralmente o projeto da Loas.

O calvário da Seguridade Social e do Orçamento da Seguridade Social continuou no período 1993/2002. Em 1994, o Executivo federal implantou a DRU, que captura 20% dos recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social, demais políticas sociais federais e recursos do FPE e FPM. Com cinismo desafiador, chamaram essa uma medida tão injusta e iníqua como Fundo Social de Emergência. Emergência e injustiça que já duram mais de 13 anos.

Além disso, nessa quadra, o campo conservador teve êxito na realização da Reforma da Previdência. A Emenda Constitucional n. 20, de 1998, desmontou o espírito das conquistas de 1988 e instituiu para esse país de miseráveis regras mais severas que as praticadas nos países desenvolvidos da OCDE. Para justificar esse legado de destruição, além dos argumentos falaciosos de sempre sobre a “catástrofe” fiscal, inovaram ao difundir a visão do aposentado como portador de ‘privilégios’ inaceitáveis, um verdadeiro ‘marajá’, que ameaçava a estabilidade recém conquistada e os “sólidos” fundamentos econômicos. O próprio presidente da República denominou-os de “vagabundos”.

Insisto nesse ponto crucial: **a reforma conservadora Previdência Social já foi feita em 1998**. As atuais regras de idade mínima para a aposentadoria já são extremamente elevadas para a realidade brasileira. São superiores às de países desenvolvidos com realidade socioeconômica e demográfica que são infinitas vezes superiores à brasileira. A adoção de regras ainda mais excludentes, representará caminho acelerado para o aprofundamento da pobreza, da desigualdade social e para a concentração da renda. Com a reforma de 1998, teremos uma massa de velhos desprotegidos que estarão nas ruas pedindo esmolas nas próximas décadas. Fazer um novo ciclo de reformas conservadoras vai antecipar ainda mais esse processo.

Entre 2003 e 2006 não foi diferente. Em meados de 2005, o Ministério da Fazenda reprisou os mesmos mantras apocalípticos para justificar o programa visando ao “déficit nominal zero”. Ocultaram, aos incautos, que o ajuste repousava sobre o que restou da seguridade. Uma única exceção, o economista Raul Veloso, foi direto ao ponto: *“O superávit primário acabou. (...) A única saída seria cortar despesas*

constitucionalmente obrigatórias – em bom português previdência, saúde, educação e assistência social.” (Folha de São Paulo, 2/9/ 2005).

Para completar, tiveram a ousadia de propor a ampliação da DRU dos atuais 20% para 40%. A tese do país ingovernável e do apocalipse fiscal foi reeditada pela ortodoxia econômica que recomendou que todos os todos os esforços fossem concentrados “na mãe de todas as reformas, que será a previdenciária, *sem a qual o país será inviável*” (sic) (Fabio Giambiagi, *Valor*, 18/10/2005).

De forma correta, o programa do “déficit nominal zero” foi bombardeado pela ministra da Casa Civil. Considerou-o uma “simplificação grosseira”. Comparou-o ao “enxugamento de gelo”, pois não atacava o problema central dos juros elevados. Equivalia a utilização de uma bicicleta ergométrica. Pedala, pedala corta gorduras, mas não sai do lugar. A ministra rebateu a falácia de que “investimento é bom, gasto corrente é ruim”. E, apontou que, para o plano dar certo, seria ainda necessário “combinar com os russos”: a imensa maioria da população destituída, que demanda serviços de saúde, assistência social, educação e proteção na velhice.

Posteriormente, nas eleições presidências em 2006, a mesma proposta foi ressuscitada como um dos núcleos do programa de governo do candidato derrotado pelas urnas.

Em janeiro de 2006, o então Ministro da Previdência, escancarou o que a Constituição da República havia consagrado duas décadas antes. De forma correta, os critérios de apuração do “déficit” foram alterados e ele reduziu-se dos “alarmantes” R\$42 bilhões para R\$ 4 bilhões. A ortodoxia ficou à beira de um ataque de nervos. Em uníssono, argumentaram tratar-se de “manipulação contábil” que equivale a não enfrentar os problemas de fundo e “varrer a sujeira para baixo do tapete”.

2.4 Nada de Novo no Front Conservador

Na atual conjuntura, não há nada de novo no *front* conservador. Nas eleições presidenciais de 2006, o plano do “déficit nominal zero” voltou ao centro da agenda da candidatura perdedora.

A recente instituição do Fórum Nacional da Previdência Social proporcionou a esses atores uma nova oportunidade de terminarem de vez o serviço que vêm fazendo desde a ANC. Uma enxurrada de monótonos mitos, projeções e revelações apocalípticas voltaram a ocupar as manchetes dos jornais. Procuram alarmar a sociedade. Inspiram-se em Nostradamus, um pretenso médico da renascença que praticava a astrologia e a alquimia. Ficou famoso por sua suposta capacidade de vidência. Desde 1987, a ortodoxia econômica comporta-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.

Em última instância, o que sempre esteve por trás da reforma da seguridade é o interesse s do setor financeiro (de olho na Previdência Complementar) e a disputa por recursos públicos. A previdência é o segundo maior item de gasto corrente. Daí a fome do mercado pela reforma e captura desses recursos. Enxergar por detrás dessa cortina de fumaça talvez esclareça por que a ortodoxia não analisa as contas públicas em seu conjunto, e revele – o que todos sabem – que a maior ameaça à governabilidade são as despesas financeiras e o pagamento dos juros.

3 Objetivos do Seminário

Esse Seminário tem dois objetivos. O primeiro é oferecer para a sociedade civil um contraponto à agenda conservadora, desnudando suas inúmeras falácias, revividas há mais de vinte anos para justificar a necessidade de uma nova reforma.

Pretendemos realçar que os atores desse campo desconsideram que a reforma Previdência já foi feita em 1998. Desconsideram o que ainda está inscrito na Constituição da República. Que suas propostas mimetizam-se com as legítimas aspirações de interesses econômicos poderosos e antagônicos à proteção social, como o setor financeiro, principal impulsionador e beneficiário direto de reformas socialmente injustas no campo da Previdência Social (consultar, Mercado de Capitais, 2006). Que em suas análises transparece uma construção ideológica típica, baseada em fatos parciais. Propõem um debate visando exclusivamente o corte de despesas correntes e o ajuste fiscal; e, esse objetivo, unicamente pela supressão de direitos sociais.

Chamaremos a atenção para o fato de que alguns dos mais destacados especializados em finanças públicas, não analisam as contas públicas em seu conjunto. Não escrevem uma única linha sobre a questão financeira. Não falam da nossa liderança disparada no campeonato mundial de taxas de juros elevadas e pouco civilizadas. Omitem-se quanto ao impacto irresponsável e desorganizador dos juros sobre o estoque da dívida. Não mencionam a importância do crescimento econômico na redução da relação dívida/PIB. Especializados em métodos quantitativos, suas simulações e projeções para o futuro mantêm sempre constante a medíocre taxa de crescimento do PIB dos últimos 26 anos. Quando projetam a relação gasto corrente/PIB, gasto social/PIB, gasto previdenciário/PIB ou dívida pública/PIB, utilizam-se de *softwares* programados para simular mudanças apenas no numerador. Focam exclusivamente na redução das despesas. Focam apenas no numerador e mantem o denominador no mesmo patamar pífio das últimas décadas.

Mostraremos que desconsideram o que qualquer “conta de padaria” demonstra: desequilíbrios financeiros têm a ver com despesas, *mas também com receitas*. Logo, qualquer padeiro sabe que diante de um desequilíbrio financeiro, existe a alternativa de cortar despesas; mas, também existe a alternativa *de elevar as receitas*.

Esquecem-se, desta forma, um outro fato óbvio: a questão do financiamento da Seguridade Social reflete a redução do patamar de receitas, decorrente do baixo crescimento econômico e seus impactos negativos sobre o mercado de trabalho nos últimos 26 anos. Assim, existe a alternativa de recompor as bases de financiamento pelo aumento das receitas, possível num cenário de maior crescimento econômico. Portanto, uma agenda alternativa para o debate deve, necessariamente, *mudar o foco das despesas para o das as receitas*. Sem crescimento econômico, no futuro não apenas a Seguridade Social tornar-se-á inviável, mas o próprio país.

Esperamos, dessa forma, 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 idéias é salutar e, nesse caso, extremamente oportuno por suas implicações sobre os rumos da proteção social brasileira e da própria democracia.

Reunimos alguns dos mais competentes e respeitados especialistas e defensores das conquistas do movimento social de 1988. Professores e pesquisadores que compartilham a luta e a crença de Ulysses Guimarães de que a justiça social e a redistribuição da renda são as bases da governabilidade e da democracia, sobretudo em países de capitalismo tardio e de escassa tradição democrática. Professores e pesquisadores, críticos da opção macroeconômica adotada nas últimas décadas, que tem priorizado o rentismo e a manutenção para poucos de extraordinários ganhos financeiros e especulativos em detrimento do bem-estar da maioria.

Mas não basta apenas a crítica. É necessário apontar caminhos e alternativas.

Nesse sentido, o segundo objetivo deste Seminário é contribuir para o debate sobre os rumos da Seguridade Social em nosso país. O primeiro ensaio deste árduo embate deu-se no Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS). Mas o jogo começará para valer em 2008 no Congresso Nacional. Nosso objetivo maior é subsidiar a sociedade social neste combate

Entendemos que a questão central, que não tem sido privilegiada, é: “como incluir os excluídos?” Hoje, por conta da estagnação econômica nas últimas décadas e de seus impactos na desorganização do mercado de trabalho, quase metade da População Economicamente Ativa (PEA) é composta de desempregados ou trabalhadores informais que não contribuem para a previdência e não terão proteção satisfatória na velhice.

Esse é o nosso desafio central. Apontar caminhos para incluir esses incluídos que sejam financeiramente sustentados. Entendemos que o crescimento econômico é condição necessária – embora insuficiente – para isso. Na perspectiva do crescimento econômico – que, felizmente, retornou à agenda econômica, após 26 anos de absoluta marginalização –, parcela desse contingente poderia ser incorporada pelo mercado de trabalho formal. Isso tornaria possível assegurar proteção na velhice a esse contingente e, ao mesmo tempo, geraria fontes de financiamento para a Seguridade Social.

O Seminário aprofunda quatro temas centrais, sumarizados a seguir.

3.1 Mercado de Trabalho, Previdência e Inclusão Social

O início do segundo mandato do Presidente Lula teve o mérito de recolocar a questão do crescimento econômico no centro da agenda governamental. Trata-se de fato alvissareiro, posto que isso não ocorre há mais de duas décadas. A redução das taxas de juros – que ainda permanece elevada – foi um dos fatores centrais para o início da reversão da tendência de baixos crescimentos que vem ocorrendo em 2007 e que põe por terra todas as teses catastróficas da ortodoxia econômica.

A doutrina e a ideologia de que o país não poderia crescer mais de 3,5% ao ano, tantas vezes repesadas, estão sendo negadas pela realidade.⁷ Esses sinais positivos no crescimento do emprego formal

⁷ Sem entrar no mérito do debate de cada tema, observem-se, como ilustração, as seguintes manchete dos jornais colhidas em outubro e novembro de 2007. O PIB cresceu 5,4% no segundo trimestre de 2007, o melhor resultado em 3 anos. Até novembro de 2007 foram criadas mais de 1,8 milhões de empregos formais, recorde para o período. O número de empregos formais criados entre janeiro e outubro foi 20% maior que em igual período em 2006. Em setembro, foi criada mais de 251 mil empregos com carteira assinada, o melhor resultado desde 1992; o desemprego caiu a 15,6% em agosto de 2007, contra 16% em agosto de 2006. O desemprego de 8,7% é o menor para o mês de outubro em 5 anos. Outubro de 2007 foi o terceiro menor desemprego em cinco anos. A Renda do trabalhador subiu 7,2 % em 2006, melhor resultado em 11 anos. A massa salarial teve aumento recorde de 11,9% em 2006. A dívida líquida do

alcançados em 2007 fizeram com que a receita do INSS em junho fosse recorde. Em agosto, as contratações de empregados com carteira assinada ajudaram a previdência social a apresentar pela primeira vez desde os anos 90 uma redução de 20% no alegado “déficit” em suas contas em relação a agosto de 2006. De acordo com o Secretário de Previdência Social do MPS, Helmut Schwarzer, o alegado “déficit” do INSS está caindo e pode fechar menor do que 2006. Pela primeira vez desde 1995 o déficit da Previdência Social acumulado no ano (janeiro a outubro) apresentou queda na comparação com igual período do ano anterior. “Essa queda é sinal do momento excepcional favorável da previdência. A arrecadação cresceu fortemente e o gasto com benefícios está praticamente estável”, avalia o Secretário de Previdência Social do MPS. A redução já pode ser considerada como uma nova tendência das contas do regime geral de aposentadorias (Déficit na previdência cai pela primeira vez desde 95, *Folha de S.Paulo*, 23/11/07).⁸

Assim, após 26 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

setor público caiu para 43% do PIB, o menor valor desde 1999. A arrecadação tributária até setembro aumentou 11% em relação a 2006. Arrecadação do Governo Federal cresceu duas vezes mais do que o PIB (janeiro a agosto de 2007). Governo arrecadou até outubro de 2007 R\$ 36 bi acima do previsto. 85% da indústria opera acima da média dos últimos dois anos. Consumo de máquinas cresce 29% no 3º trimestre de 2007. A rentabilidade da indústria voltou a subir após dois anos. A indústria cresceu 6,8% no segundo trimestre de 2007 e tem crescimento superior a demanda. Estudo feito pelo BC mostra que ao contrário do que prevêem alguns analistas pessimistas não há razões para acreditar que o atual ciclo de expansão dos créditos bancário irá se esgotar de maneira autônoma. Os cálculos da autoridade monetária são de que em agosto os bancos tinham um fôlego de R\$ 212 bilhões para novas operações de crédito (Valor, 15 out de 2007). O Consumo avançou 5,9% no primeiro semestre de 2007, a maior taxa desde 1997. O crescimento do investimento no País acumulado entre 2006 e 2007 é de 18%, maior expansão em 2 anos desde o biênio 1994/95. Investimento deve crescer 20% nos próximos 5 anos, diz o IBNDES. O BNDES estima que o Brasil tem condições de chegar até 2010 com uma taxa de investimento do PIB perto de 21,5%, 4 pontos percentuais acima da previsão realizada pelo BNDES em 2007. As vendas no varejo devem crescer em 2007, 9,3% em relação à 2006.

⁸ Em entrevista ao Blog do jornalista Paulo Henrique Amorim (IG, 23/11/07), Helmut Schwarzer, afirmou: “Na verdade, no acumulado do ano houve uma queda, de janeiro a outubro comparando 2006 com 2007, pela primeira vez nos últimos anos, ao invés da tendência ser de subida, ela tem um sinal de queda. Isso é resultado, de um lado, de um mercado de trabalho cada vez mais forte que impacta muito fortemente sobre nossa arrecadação. Tanto é que a nossa arrecadação está crescendo no próprio mês de outubro cresceu quase três vezes acima do crescimento das despesas, no mês de outubro a arrecadação cresceu 8,4 vezes em comparação com o mesmo mês de 2006 e as despesas com benefícios previdenciários cresceram um pouco menos do que 3%. Então, há um componente do mercado de trabalho e há também uma estabilidade das despesas, como benefícios previdenciários. Então, aquele crescimento do auxílio-doença que havia no passado, de 2000 a 2005, está sob controle. Não há mais movimentos exclusivos, em termos de estoques de benefícios. A gestão está evitando fraudes, ouve impacto do censo, embora não tão grande como a princípio talvez se esperasse, mas 1% de 180 bilhões é 1,8 bilhão. Então, esse cenário de estabilidade do pagamento de benefícios previdenciários com o crescimento da arrecadação está melhorando o cenário para a Previdência Social como, há muitos anos, isso não vinha acontecendo.” (...) “Há, de um lado, o aumento do número de empregos com carteira assinada, isso o Caged e a Rais têm mostrado, e há também um crescimento da massa salarial, não apenas pelo aumento do número de empregos, mas pelo retorno, a recuperação do valor real do salário. Então, os salários estão crescendo, depois de anos de queda do valor real do salário no país, agora nós temos uma inflexão nesses últimos meses, desde o ano passado, o crescimento do valor real dos salários. Isso porque as empresas estão formalizando mais, além das novas contratações serem formais. Provavelmente muitas outras empresas que tinham informalidade estão passando a formalizar até em função das medidas de gestão. A Receita Federal do Brasil hoje tem um poder de fiscalização muito maior do que no passado”. (...) “Nós estamos tendo um crescimento da receita acima da despesa, nesses últimos tempos. Mas nós ainda temos, no conceito tradicional nós ainda temos um déficit. Agora, a novidade é que, ao invés da sinalização de subida que acompanhou a Previdência de 1995 até agora, está começando a apontar com uma estabilidade e no futuro, se nós continuarmos tendo um mercado de trabalho tão favorável ao longo dos próximos anos, podemos começar a registrar quedas do déficit da Previdência Social”. (...) “Uma é a necessidade de nós formalizarmos os nossos trabalhadores, é, na verdade, um imperativo ético incluir na Previdência Social os trabalhadores que não estão contribuindo, para que façam parte da proteção social” (...) Nós temos hoje um percentual de 1,8% (“déficit”). Foi o que foi registrado no ano passado. As nossas projeções mostram que havendo um ciclo favorável ao longo dentro desses próximos quatro, cinco anos, da magnitude de taxa de crescimento de 5% do PIB, o déficit da Previdência deve cair até 2011 até, aproximadamente, 1,4% do PIB.”

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.

Essa situação – descompasso entre a doutrina econômica e o mundo real – traz à tona uma passagem atual do livro clássico de Celso Furtado (1991) analisando as transformações econômicas que ocorriam no Brasil no final do século XIX: “À medida que a economia escravista-exportadora era substituída por um novo sistema com base no trabalho assalariado, tornava-se mais difícil o funcionamento do padrão ouro. A análise dessa questão é tanto mais interessante quanto projeta muita luz sobre o tipo de dificuldades que enfrentava o homem público brasileiro à época para captar a realidade econômica do país. (...) A ciência econômica européia penetrava através das escolas de direito e tendia a transformar-se em “corpo de doutrina”, que se aceitava independentemente de qualquer tentativa de confronto com a realidade social”. “A realidade se distanciava do mundo real” –, salienta Furtado.

Em suma, o Brasil inicia um ciclo de crescimento econômico induzido, em parte, por segmentos do Governo, como o Ministério da Fazenda, o BNDES, a CEF, a Petrobrás, entre outros. Nesta perspectiva de crescimento econômico, uma questão que iremos enfrentar neste seminário é quais são as possibilidades e as limitações abertas pelo mercado de trabalho para a inclusão social mediante a criação de empregos formais?

O trabalho de **André Campos e Marcio Pochmann** (*“Mercado de Trabalho e previdência social no Brasil”*) reafirma a importância positiva do crescimento econômico na reorganização do mercado de trabalho e sobre as contas da Previdência. Analisa um conjunto de constrangimentos impostos pelo funcionamento do mercado de trabalho ao sistema previdenciário no país. Mostra, por exemplo, como a informalidade, o desemprego e a rotatividade não só obstaculiza o acesso da população a uma série de benefícios, como também prejudicam o adequado financiamento da previdência social. Constatam que o debate sobre a previdência no Brasil segue, muitas vezes, contaminado por idéias “fora de lugar”. Assim, algumas das propostas de reforma do sistema previdenciário em discussão nos meios políticos, sociais e econômicos terminam apresentando um foco estrito no próprio sistema, esquecendo, quando não desconsiderando, que os problemas existentes radicam, na realidade, fora dele – mais propriamente, no funcionamento do mercado de trabalho.

Paulo Baltar e Eugênia Troncoso Leone (*“Perspectivas da geração de empregos formais num cenário de crescimento econômico”*), revelam o verdadeiro pano de fundo para que se compreenda a atual questão financeira da Previdência Social: a elevada informalidade do mercado de trabalho, problema tradicional do país, agravado pelo escasso crescimento da economia nos últimos 27 anos. Destacam que, em 2004, o emprego formal (empregados contratados segundo a Consolidação das Leis do Trabalho ou pelo Estatuto dos Servidores Públicos) abrangia somente 39% das pessoas ocupadas em todas as atividades econômicas do país e respondia por 79% dos contribuintes da Previdência Social. As outras posições na ocupação (emprego não-formal, trabalhador doméstico, trabalhador por conta própria, empregador e não-remunerados), que absorviam 61% das pessoas ocupadas, eram responsáveis por apenas 21% dos contribuintes da Previdência Social. Assim, a informalidade existente no mercado de trabalho é apontada como principal causa da reduzida parcela de pessoas ocupadas que contribuem para a Previdência Social. O artigo fornece elementos inquestionáveis de que o crescimento da economia a taxas mais expressivas

representa a alternativa mais promissora para ampliar a inclusão digna via o mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, potencializar as fontes de financiamento da Previdência Social.

Nesse particular, segundo os autores, a continuidade da relativa melhora no desempenho da economia brasileira, mantidas as linhas básicas da política macroeconômica (Juros e Câmbio Valorizados), depende muito da evolução da situação mundial. Na hipótese favorável, a atual política macroeconômica poderia sustentar um crescimento do PIB próximo de 4% a 5% que seria acompanhado de menor superávit de comércio e maior déficit de serviços, tendendo a encerrar a etapa de expressivos superávits de conta corrente que diminuiriam a dívida externa. Neste cenário relativamente otimista, o mercado de trabalho sustentaria o atual crescimento do emprego formal, continuando a ampliar lentamente a participação desses empregos na absorção da população ativa. Esta perspectiva de lenta alteração de um quadro muito ruim do mercado de trabalho coloca a questão de como acelerar o crescimento do emprego formal.

Aprofundando esse ponto, **Clemente Ganz Lúcio** (*“Medidas específicas que podem favorecer o crescimento de empregos formais no Brasil”*), além do crescimento econômico, propõe uma série de medidas concretas que ampliem a cobertura previdenciária, e advoga que uma Previdência Social sólida e inclusiva e um sistema econômico com dinamismo são condições necessárias para se evitar que, com o envelhecimento populacional, proporções crescentes de idosos passem a depender das transferências de renda viabilizadas pela Assistência Social. Dentre as medidas propostas, destaca-se o reforço do Ministério do Trabalho para intensificar ainda mais o seu papel de fiscalização. Estudos do Dieese dão conta que existem mais de 14 milhões de trabalhadores em setores formais da economia que, no entanto, apresentam vínculos trabalhistas informais. Outras medidas a serem melhor debatidas seriam a desoneração gradual e ligeira da folha para empresas com uso intensivo de mão-de-obra; a gradual redução das alíquotas para grupos mais vulneráveis, a introdução de metas nacionais de formalização, a avaliação dos resultados alcançados pelo recém lançado Programa Super Simples Nacional, dentre outras propostas.

3.2 Demografia, Previdência e Inclusão Social

Outra questão a ser enfrentada é compreender se a transição demográfica representa um constrangimento (“ônus”) ou uma oportunidade (“bônus”) para a inclusão social. Os que argumentam que a demografia trará percalços para a previdência realçam, de forma correta, que a população irá envelhecer. De fato, projeções do IBGE dão conta de que se entre 2000 e 2040 a população de idosos aumentará (de 5,5% para 15,3% da população total). Com isso os gastos com previdência serão pressionados. Daí a necessidade da reforma.

Todavia esquecem-se de que, como contraponto ao envelhecimento, *a população de até 14 anos cairá (de 29,8% para 19,3%) em igual período*. Logo, a pressão por gastos com idosos poderá ser contrabalançada pela menor pressão de gastos com os mais jovens. Mais importante: *a população de 15 a 64 anos, em idade ativa, aumentará (de 64,8% para 65,4%), o que abre uma extraordinária “janela de oportunidade demográfica” ou “bônus demográfico”*. Assim, o percentual de pessoas em idade ativa, potenciais contribuintes, crescerá até 2040.

O crescimento econômico poderá (ou não) criar condições para a incorporação do contingente de desempregados e informais e representar uma oportunidade para a inclusão social e para o financiamento da Seguridade Social.

Esse ponto é aprofundado na análise de **Miguel Bruno** (*“Transição demográfica e regime de acumulação financeirizado no Brasil: “bônus” ou “ônus” para a previdência social?”*). O autor enfatiza que os efeitos da transição demográfica brasileira devem ser analisados em sua conjunção com as restrições macroeconômicas impostas pelo regime de acumulação financeirizado. A análise dessa relação nas últimas décadas mostra que esse regime de acumulação representou um “ônus”. Para o futuro, indica possibilidades para que essa relação seja modificada positivamente, tendo impactos positivos para a Previdência Social no Brasil.

A economista **Eli Iôla Gurgel de Andrade** (*“Componentes econômico, demográfico e institucional da Previdência Social”*) ressalta que um pressuposto fundamental à avaliação do desempenho do sistema previdenciário, considerando seus principais componentes, tem a ver com a singularidade da evolução da previdência social brasileira. Tal singularidade se deve, sobretudo, ao fato do sistema não estar, desde sua origem, fundado num esquema de repartição simples, ou de solidariedade intergeracional, no qual a geração ocupada no presente contribui para o asseguramento dos que sairão (no mesmo período) da vida ativa. Esta característica demarca a contradição de um sistema que, além de desvelar-se como a contraface pública e social do Estado, para um amplo espectro de demandas sociais, manteve sua forma específica de financiamento estreitamente dependente das contribuições vinculadas às relações formais de emprego, quase exclusivamente sobre a folha de salários de trabalhadores urbanos. Da percepção ou omissão deliberada de tais contradições derivam boa parte das avaliações sobre a *(in)sustentabilidade* atual do sistema previdenciário.

O trabalho de **Amir Khair** (*“A Previdência e a Evolução Demográfica”*) desautoriza o mito de que a saúde fiscal do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é com a evolução demográfica da população idosa, que causa uma elevação nas despesas previdenciárias, devido à sua participação crescente na população. Em suas estimativas, mostra que há um crescimento vegetativo até 2021 quando atinge 4,1%. A partir de 2030 fica abaixo de 3% e a partir de 2040 começa a descer para níveis inferiores a 2,5%, prosseguindo em quedas sucessivas até ficar abaixo de 1% a partir de 2060. Em suma, demonstra que as taxas de crescimento das despesas com idosos são declinantes devido ao efeito do crescimento vegetativo. Essa é a principal consequência da evolução demográfica da população idosa. Caso o PIB cresça acima destas taxas a relação entre a despesa e o PIB é decrescente. Na hipótese de termos um crescimento do PIB (de 2011 a 2050) de 3% ou 4%, em todos os cenários as despesas com o RGPS caem a partir de determinado ano, mesmo para crescimentos fortes e longos para o salário mínimo. No caso de crescimentos do PIB de 3% ao ano e reajustes reais do salário mínimo de 2% ao ano, a despesa em 2050 de 7,7% do PIB seria superior à atual de 7,2%, mas convergindo para reduções nos anos seguintes devido à queda do crescimento vegetativo. Assim, o sistema previdenciário do RGPS é fiscalmente saudável devido à evolução demográfica da população idosa, além de cumprir seu papel de maior política de Seguridade Social do país.

3.3 Financiamento da Previdência, Contas Públicas e Desenvolvimento

O terceiro tema central a ser debatido diz respeito ao financiamento da seguridade social. Como mencionado, a agenda proposta pela ortodoxia está focada exclusivamente no corte das despesas correntes. Para justificar essa necessidade, argumentam que o gasto com aposentadorias no Brasil é “elevado” e tenderá a se agravar no futuro.

O mais recente simula os efeitos de reformas previdenciárias paramétricas na previdência social (pública e privada) e os resultados mais importantes são: a) o valor presente da dívida atuarial é equivalente a 1,9 PIB de 2005, no cenário básico; b) se nada for feito, “o valor presente da dívida atuarial em 2050 equivalerá a 2 PIBs de 2005 (Mais de RS 6 trilhões!) (Giambiagi et al., 2007)

Outro falso argumento utilizado é que o “Brasil gasta como país rico” (13% do PIB), um patamar fora dos parâmetros internacionais. Caetano e Miranda (2007) utilizando-se de *metodologia de análise envoltória de dados (DEA)* revelam que “o Brasil encontra-se no topo do ranking entre os países nos quais o sistema previdenciário é “superdimensionado”. Sem entrar no mérito da metodologia adotada, causa estranheza o fato de que, nesse topo, o Brasil divide o primeiro lugar como a Suíça e a Nigéria. Qualquer metodologia que chegue a resultados tão inusitados deve no mínimo ser vista com cautela. Além das enormes disparidades entre os países analisados e das dificuldades de comparar dados de fontes diversas, os autores jogam num mesmo saco despesas de natureza distintas (previdência do setor público e do setor privado).

O Brasil gasta muito em aposentadorias? A proporção gasto/PIB (7%) indica que não transgredimos os padrões internacionais. Nem sequer se pode afirmar que o gasto social brasileiro seja elevado. Estudos da Cepal (2006) indicam que o gasto social por habitante na Argentina é o dobro. Também ficamos atrás de Panamá, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai.

A crítica a esse mito de que “os gastos previdenciários no Brasil estão fora dos padrões internacionais” é realizada por **Milko Matijascic, José Olavo Leite Ribeiro e Stephen J. Kay** (*“Financiamento e gastos da previdência e da seguridade social: a experiência brasileira e os parâmetros internacionais”*). Os autores demonstram cabalmente que os gastos com seguridade no Brasil não equivalem a 13% do PIB. Em geral, estudos que apontam esse disparate não distinguem as parcelas destinadas às aposentadorias dos servidores públicos ou trabalhadores rurais das destinadas aos trabalhadores urbanos, que representam o foco das reformas. Ao adotar a metodologia oficial da OCDE, os resultados revelam que os gastos públicos não se desviam de padrões internacionais.

Outra idéia muito difundida é que as despesas com benefícios cresceram a taxas elevadas e que a continuidade desse ritmo será crítica. De fato a despesa previdenciária em proporção do PIB passou de 2,5% para 7% entre 1988 e 2006. Mas, omitem as razões absolutamente singulares do período 1988 e 2006. Observe-se que, em primeiro lugar, que essa proporção porque esse período coincide com a montagem de um razoável sistema de proteção social. Foi nessa etapa que entraram em vigor dos novos direitos assegurados pela Constituição de 1988 (em especial a introdução do piso e da previdência rural). Segundo, em função do baixo crescimento da economia (média de 2% ao ano nesse período): se o PIB tivesse crescido 4% ao ano, essa relação teria caído pela metade. Terceiro, porque houve uma “corrida” às aposentadorias, em virtude da perspectiva de nova reforma que esteve na pauta do Congresso entre 1995-98. Quarto, porque esse movimento reflete o impacto da recuperação real do salário mínimo (100% entre 1994-2006) sobre o piso dos benefícios.

O artigo de **Jorge Abrahão de Castro (org.); José Aparecido Carlos Ribeiro, José Valente Chaves, Bruno Carvalho Duarte e Helenne Barbosa Simões** (*“Por que crescem as Despesas Correntes do Governo Federal? Delimitando o impacto da expansão das políticas sociais no período 1995-2005”*) aprofundam esse argumento. Ressaltam que é freqüente o discurso de que as Despesas Correntes estão

crescendo e que o “inchaço” da máquina pública é preocupante. O texto realizar uma análise mais desagregada das Despesas Correntes do Governo Federal, não só mensurando seu crescimento, mas também identificando a diversidade de vetores que justificam esta trajetória entre 1995 e 2005. As Despesas Correntes se dividem em três grandes grupos: Pessoal e Encargos Sociais crescem 18,7% (R\$ 15,5 bilhões); Juros e Encargos da Dívida sobem 146,9% (R\$ 56,3 bilhões); o maior grupo, as Outras Despesas Correntes sobre 95,3 % (R\$ 129,7 bilhões) Embora dois terços das despesas com Pessoal integrem o Gasto Social Federal, a maior parte desses gastos não são absorvidos por servidores ativos em áreas sociais, mas principalmente pelas despesas com a Previdência do Servidor Público. No caso dos Juros, o seu crescimento é mais visível em dois momentos: a crise que leva à ruptura da âncora cambial; e a política monetária de 2004 e 2005. Já o crescimento nas Outras Despesas Correntes está fortemente relacionado com a entrada em vigor dos novos direitos sociais constitucionais – principalmente com o Regime Geral de Previdência Social e com a Assistência Social.

A seqüência do argumento conservador é que esse ritmo de crescimento continuará explosivo. Nada mais falso. Há várias indicações que apontam no sentido contrário. Primeiro, a Reforma de 1998 já tornou as regras mais severas. Segundo, a Política de Valorização do Salário Mínimo e o PAC atrelaram os reajustes do salário mínimo à variação do PIB. Terceiro, metade da PEA (desempregados e informais) terá dificuldades futuras para comprovar contribuição mínima exigida. Quem está se aposentando agora entrou no mercado de trabalho no início dos anos 70. Desde então, as já precárias condições de trabalho, pioraram muito, sobretudo com a estagnação econômica desde o início dos anos 90 e seus reflexos na desorganização do mercado de trabalho. Quarto, o número de idosos vai crescer, mas, em contrapartida a população de 0-14 anos cairá; e, mais importante, a população em idade ativa (15 a 64 anos) vai aumentar até 2050. Quinto, vai depender, portanto, das opções macroeconômicas a serem adotadas e suas conseqüências sobre o crescimento e o mercado de trabalho.

O trabalho de **Amir Khair** (*Projeções de Longo Prazo do RGPS e da Seguridade*) *contrapõe-se ao mito de que o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – segundo alguns analistas – é a bomba-relógio que irá explodir as contas públicas.* Dizem eles que quanto mais tarde forem cortados os direitos de seus beneficiários, maior será o problema. E afirmam a suposta necessidade de um pacto entre gerações para assegurar aos jovens de hoje os recursos para suas aposentadorias, no futuro. Segundo o autor, aqueles que defendem a reforma previdenciária apóiam-se quase exclusivamente numa justificativa demográfica. O envelhecimento crescente da população – devido à maior longevidade e à redução da natalidade – impediria futuramente que os que contribuem na fase laborativa consigam arcar com as despesas crescentes de aposentadorias e pensões.

Segundo o IBGE, os que têm mais de 65 anos passariam de 5,8% da população em 2007 para 17,6% em 2050, e os jovens até 15 anos reduziriam sua participação nesse período de 29,2% para 19,1%. Como só olham uma face da questão, prevêem o desastre fiscal. Não avaliam o reverso da medalha que é a redução relativa das despesas do setor público com a menor participação dos mais jovens.

Khair demonstra que do ponto de vista fiscal o sistema é saudável para as gerações atuais e futuras. O autor parte da crítica aos sistemas de projeções de longo prazo que tem sido divulgados pela Secretaria da Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS). Em seguida faz projeções

de resultados do RGPS pelo novo conceito⁹ definido pelo governo e aprovado pelo Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS). Esse conceito separa nitidamente o que é responsabilidade fiscal do RGPS e a que é do Tesouro Nacional. Os resultados mudam da água para o vinho. Alerta, todavia, que a Secretaria da Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS), porém continua divulgando e projetando os resultados pelo conceito anterior que dá déficits ao RGPS.

Em seguida, o autor projeta os resultados considerando a realidade demográfica plena, ou seja, o crescimento relativo das despesas previdenciárias com a população mais velha e os decréscimos de despesas na Área Social com a população mais jovem. Em outra parte, projeta os resultados da Seguridade Social do governo federal. Finalmente, faz uma estimativa do impacto do aumento do salário mínimo (SM) nas receitas e despesas para o RGPS e para o setor público, evidenciando o oposto do que vem sendo divulgado, de que os aumentos do SM causam rombos nas contas públicas. O período de projeções para todos os aspectos acima levantados se estende até 2050. Em suma, o autor demonstra que as projeções de Longo Prazo para a Previdência e Seguridade Social evidenciam a viabilidade da Previdência e da Seguridade Social sob o ponto de vista fiscal, mesmo com a redução da carga tributária e aumentos reais do salário mínimo (SM). As maiores despesas com as aposentadorias são compensadas pela redução das despesas com a área social para os mais jovens, que vem diminuindo sua participação na população. Além disso, demonstra que os aumentos reais do SM trazem mais recursos do que despesas públicas.

Outro mito utilizado pelo campo conservador é que é preciso definir as prioridades em um contexto de restrição orçamentária, no qual “o Brasil gasta muito em aposentadorias e pouco em investimento”. De fato, um menor patamar de gastos na previdência colocaria menores riscos para a gestão financeira da dívida pública e criaria espaços orçamentários para o investimento produtivo.

Todavia, o que de fato impede a ampliação dos investimentos públicos na infra-estrutura econômica e social é apenas a previdência? Como se sabe, a análise das contas públicas *em seu conjunto* aponta que a maior rubrica de gastos correntes são as despesas com encargos financeiros e o pagamento de juros (8% do PIB). Logo, a redução das taxas de juros a patamares civilizados, não abriria espaço orçamentário para os investimentos públicos?

Esse ponto é cristalino na análise de **Ana Cláudia Além** (*“Seguridade Social ou despesas financeiras: quem é o vilão do ajuste fiscal?”*). A autora destaca que nos últimos anos, tem prevalecido a interpretação de que o corte dos gastos primários correntes seria a única forma eficaz de promover um ajuste fiscal sustentável a longo prazo. Os gastos com a seguridade social, particularmente, têm sido considerados os grandes obstáculos a impedir um ajuste fiscal consistente no Brasil. Seu artigo propõe uma linha de argumentação diferente. Procura demonstrar 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. Entende que uma redução mais acelerada das taxas de juros reduziria de forma expressiva as despesas financeiras, abrindo espaço tanto para o aumento dos gastos sociais quanto dos investimentos públicos. Além disso, coloca a necessidade de retomar a discussão da

⁹ O conceito de resultado previdenciário aprovado no FNPS acrescenta às receitas de contribuições as renúncias fiscais, 0,10 ponto percentual da CPMF que pertencem por lei ao RGPS e excluída a parte rural que é de responsabilidade do Tesouro Nacional. No conceito anterior, o resultado é a diferença entre as receitas de contribuições e as despesas com benefícios concedidos.

política fiscal como instrumento de desenvolvimento e não apenas como “âncora” da estabilização macroeconômica.

Outro falso argumento recorrente é que há “déficit” sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social for suficiente para bancar os gastos com a Seguridade. Veja-se, por exemplo, que em recente entrevista à imprensa, um ex-membro da área econômica do governo e atual diretor-executivo de um banco privado, instado a analisar a questão da previdência, afirmou: “Essa discussão sobre se tem déficit ou não é surrealista, é quase uma picaretagem intelectual” (Marcos Lisboa, entrevista, *O Estado de S. Paulo*, 2/9/07). Ainda sobre esse tema, 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!” (Fabio Giambiagi, *Valor Econômico*, 4/7/07).

Ora, nesse caso o governo não estaria cobrindo algum “déficit”: está, isso sim, cumprindo sua obrigação constitucional com recursos vinculados no OSS. Essas afirmações são equivocadas à luz dos artigos 165, 194, 195 e 239 da Constituição da República que tratam da Seguridade Social e do Orçamento da Seguridade Social. Na ordem democrática é legítimo defender a mudança do texto constitucional. Todavia, desconsiderar a sua existência é ignorância ou picaretagem intelectual e ética.

Como se sabe, para financiar a seguridade social, os constituintes instituíram o Orçamento da Seguridade Social, que vinculou um conjunto de fontes de financiamento à cobertura dos novos direitos sociais. Algumas fontes já existiam: como a contribuição dos trabalhadores e das empresas sobre a folha de trabalho formal para a Previdência. Outras foram transformadas (40% do Pis-Pasep para financiar o seguro desemprego). Outras foram instituídas pela Constituição especialmente para esse fim (CSLL e a COFINS).

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.

O texto de **Milko Matijascic, José Olavo Leite Ribeiro e Stephen J. Kay** (*Financiamento e gastos da previdência e da seguridade social: a experiência brasileira e os parâmetros internacionais*) demonstram que, atualmente, para um conjunto de países da OCDE a seguridade é financiada, em média, por 38% da contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; e, 36% da contribuição do governo (impostos).

Quadro 1

União Européia: Financiamento das Transferências de Renda da Seguridade – 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.

Porque os reformadores vincularam constitucionalmente recursos do OSS aos setores que compõem a Seguridade Social? Para evitar uma prática corrente na Ditadura Militar: a captura de fontes de financiamento do gasto social pela área econômica do governo. Naquela época, ao invés da política econômica financiar a política social, dava-se o inverso.

Como veremos no texto da Professora **Denise Lobato Gentil** (*“Política econômica e Seguridade Social no período pós-1994”*), essa prática da Ditadura Militar foi sofisticada e aprofundada pelos governos democráticos desde 1989. A autora demonstra, ademais, que o Orçamento da Seguridade Social sempre foi superavitário. Mais especificamente, o artigo objetiva estudar a capacidade financeira do sistema de seguridade social brasileiro no período recente – 1994 a 2006 – com base no levantamento das fontes de financiamento e de gastos, disponibilizadas nos relatórios do Siafi. A questão central é tratar da conexão entre a estratégia de política econômica dos últimos treze anos e seus reflexos sobre a seguridade social. As evidências empíricas demonstram que o sistema de seguridade social é superavitário para todo o período analisado e que recursos orçamentários deste sistema foram utilizados para contribuir, direta e indiretamente, para pagar a conta financeira (de juros e amortização da dívida pública). As principais causas que afetaram o resultado fiscal ao longo dos últimos doze anos não estão vinculadas ao suposto tamanho desproporcional do Estado ou à crise do sistema previdenciário. Foram, principalmente, as despesas com juros o principal fator de pressão sobre o gasto público. Não obstante, a crise fiscal tem sido usualmente relacionada com os gastos excessivos do sistema público de aposentadorias e pensões.

A Constituição também determina que anualmente o Executivo Federal é obrigado a apresentar ao Congresso Nacional três peças orçamentárias: o OGU, o OEE e o OSS. O objetivo era ampliar o controle da sociedade civil sobre o uso dos recursos do Orçamento da Seguridade Social. Todavia, o Executivo federal também nunca cumpriu esse preceito constitucional. Esse ponto é aprofundado por **Flávio Tonelli Vaz** e **Floriano José Martins** (*“Práticas orçamentárias a esvaziar a Seguridade Social”*). Enfatizam que os defensores da reforma da previdência têm evitado muitas questões e fazem um enfoque parcial, para se dizer o mínimo. Excluem todos os elementos políticos, eletivos, envolvidos nesse sistemático e continuado processo de corte de direitos sociais. Apresentam as mudanças como eminentemente técnicas e inevitáveis,

para inibir a resistência dos segmentos atingidos. Esse artigo apresenta um enfoque diferenciado: uma análise do Orçamento da Seguridade Social para descortinar as questões políticas envolvidas nesse temário da reforma da previdência e as opções que têm sido adotadas, seus interesses e seus beneficiários e, assim, contribuindo para que a sociedade possa vislumbrar a inclusão previdenciária como saída para ampliar a cidadania num modelo de desenvolvimento econômico e social. Esse Orçamento concentra a maior parte dos programas e ações de cunho social desenvolvidas pelo governo federal; financia ações de mesma natureza desenvolvidas por estados e municípios e padece de um processo que o descaracteriza: com subtração de recursos e alocação de despesas estranhas, com o objetivo de legitimar mais os diversos cortes de direitos.

Em suma, para justificar uma nova rodada de reformas, a ortodoxia econômica volta todas as suas baterias contra a previdência social. Não analisam as contas públicas em seu conjunto e, portanto, desconsideram que o maior gasto corrente são as despesas financeiras.

É o gasto em aposentadoria o principal gasto corrente a inviabilizar os investimentos? Os encargos financeiros e os juros lideram o ranking, com mais de 8% do PIB.

Em razão das taxas de juros, entre 1994 e 2002 a relação dívida pública/ PIB foi de 29% para 60%. 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.¹⁰ Entre 2003 a 2006, em função das altas taxas de juros, o estoque da dívida cresceu R\$ 500 bilhões – passando de cerca de R\$ 700 bilhões para R\$ 1,3 trilhão. Esses R\$ 500 bilhões adicionais (em apenas 4 anos) representa algo como 50 anos de Bolsa Família; 22 anos de gastos federais em educação; 300 linhas similares ao trecho quatro do metrô paulista. Assim, por que obscurecer a questão financeira e apontar todas as baterias contra a Previdência Social?

A sociedade brasileira tem de optar. Ou pagamos mais de 8% do PIB em juros e no serviço da dívida para beneficiar menos de 100 mil pessoas; Ou pagamos 7,5% do PIB com a previdência que beneficia direta e indiretamente mais de 90 milhões de pessoas.

3.4 Cobertura, benefícios e Inclusão social

Finalmente, o quarto ponto central a debater é qual seria um plano de benefícios adequado à realidade demográfica e socioeconômica brasileira. Como já está dito aqui, o legado da Constituição de 1988 foi parcialmente desfeito a partir das reformas realizadas nos anos 90 e, em particular, pela EC n. 20/98.

Cabe discutir se, a partir dessas mudanças, o plano de benefícios brasileiro continua a ser um dos mais “generosos” do mundo? (Tafner, 2007) É correto vender o inativo de Copacabana como o estereótipo do aposentado brasileiro? Porque não analisam o aposentado da Vila Brasilândia em São Paulo. Ou o de

¹⁰ Observe-se que na campanha eleitoral de 2002, quando fazia parte da equipe econômica de FHC, o economista Fábio Giambiagi (*Valor*, 17/10/2002), criticou a pregação da oposição de que “temos de mudar o modelo econômico” e a idéia de que “o Brasil precisa se afastar do Consenso de Washington” e fez defesa intransigente do modelo econômico vigente: “A oposição não se cansa de propagar aos quatro ventos que o ‘modelo neoliberal que está aí não presta’. É necessário que alguém venha a público dizer para colocar os pingos nos is, para explicar que não há nada de intrinsecamente errado em nosso modelo econômico” (sic).

alagados no Recife? Nossas aposentadorias continuam precoces? O Brasil é um país de vagabundos? O Brasil não estabelece idade mínima? É preciso ampliar a idade para a aposentadoria? O que é bom para a Dinamarca, Islândia e Noruega é bom para o Brasil? (Fábio Giambiagi, *Valor*, 22/10/07). No futuro, as condições de sobrevivência do idoso brasileiro serão semelhantes aos dos idosos Suecos? As condições de sobrevivência dos idosos brasileiros são semelhantes aos da OCDE? Precisamos suprimir os direitos nos campos da Previdência Rural e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)? Quais os impactos dessas propostas na exclusão social? Quais medidas deveriam ser adotadas para aperfeiçoar e consagrar essas conquistas? O que seria um plano de benefícios adequado à realidade brasileira?

Para refletir sobre esses aspectos, insisto uma vez mais num ponto crucial: a reforma conservadora Previdência Social já foi feita em 1998. As atuais regras de idade mínima para a aposentadoria já são extremamente elevadas para a realidade brasileira. São superiores a de países desenvolvidos com realidade sócio-econômica e demográfica que são infinitas vezes superiores que a brasileira.

A reforma da Previdência Social realizada em 1998 (Emenda Constitucional 20) enterrou parcialmente o legado da Constituição de 1988 e adotou duas alternativas para a aposentadoria: a) aposentadoria “por idade” – 65 anos para homens e 60 anos para mulher, além da exigência de contribuição mínima por 15 anos; e b) a aposentadoria “por tempo de contribuição” – 35/30 anos e idade mínima de 53/48 anos. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado “fator previdenciário”, criado posteriormente (1999), que suprime parcela expressiva do valor do benefício.

No caso da “aposentadoria por idade”, conseguiu-se transpor para este nosso país de miseráveis, *padrões semelhantes ou superiores aos existentes em países desenvolvidos*. Em 1998, 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.

No caso da “aposentadoria por tempo de contribuição”, além do injusto Fator Previdenciário, passou-se a exigir a comprovação de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. Esse patamar é superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e na Finlândia (30 a 39); e se aproxima do nível vigente em outros: EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários.

A vigência dessas regras mostra-se paradoxal, se consideramos que não há como demarcar qualquer equivalência entre esses países e o nosso contexto socioeconômico e demográfico de capitalismo tardio. Há um oceano que nos distancia dos países desenvolvidos no tocante ao PIB *per capita* (3 a 4 vezes inferior a da OCDE), à concentração da renda (10º pior do mundo), à desigualdade social (pior desigualdade social do mundo) à expectativa de vida (atingiremos a média de 80 anos daqui a 40 anos; em 5 estados brasileiros ela é inferior a 63 anos; em outros gira em torno de 57 anos).

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.

O mercado de trabalho brasileiro é estruturalmente injusto (baixos salários, amplo leque salarial, alta rotatividade etc.). Essa característica é perceptível mesmo nas fases de crescimento econômico. Nos últimos 27 anos de estagnação econômica, esses traços se acirraram e novos sintomas da crise social emergiram: estancamento da mobilidade social, queda do emprego formal e dos rendimentos e aumento do desemprego e da concentração funcional da renda. A elevada informalidade, problema tradicional do país, tem sido agravada pelo escasso crescimento da economia nas últimas décadas. Há um

Enorme contingente de pessoas desempregadas. Mais crítica ainda é a situação do desemprego juvenil (16 a 24 anos), mais de tres vezes acima da taxa dos trabalhadores com 25 anos ou mais.

Esse quadro tem implicação óbvia para a proteção social: com as atuais regras de aposentadoria, a maior parte dos trabalhadores brasileiros dificilmente terá condições de comprovar tempo de contribuição para o sistema de previdência. O ministro da Previdência e Assistência Social de FHC, Waldeck Ornélas, um dos artífices da reforma de 1998, reconhece esse fato de forma sombria e inusitada:

Apesar disso tudo (êxito da reforma), é preciso reconhecer que a previdência social não vem cumprindo, em toda a plenitude, o seu papel social. É que (...) a previdência social protege apenas 43% dos trabalhadores brasileiros! Por isso, de cada dez pessoas que trabalham no Brasil, seis não vão se aposentar nunca, por não terem vínculo com o INSS. São, no presente, 38 milhões de brasileiros que se encontram nessa situação. São desassistidos da Previdência. Refiro-me, principalmente, aos contratados sem carteira assinada, aos que trabalham por conta própria, aos trabalhadores domésticos, aos que vivem no campo (Ornélas, 2000, p. 1).

Essa mesma perspectiva, também já se reconheceu em recente documento do Ministério da Previdência Social:

Estima-se que existem em 2001 cerca de 40,7 milhões de pessoas sem vínculo empregatício com a previdência social. Embora a Previdência Rural cubra uma parcela dessa população, trata-se de enorme passivo social e que exige, portanto, uma política de inclusão social e expansão da cobertura previdenciária (MPAS, 2004, p. 21).

Em suma, a questão central hoje é como incluir os excluídos – e não tornar o sistema previdenciário brasileiro ainda mais excludente. Fundamentalmente, esse desafio requer o crescimento da economia a taxas mais vigorosas. Essa é a alternativa mais promissora e justa para ampliar a inclusão digna via o mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, potencializar as fontes de financiamento da Previdência Social. São visíveis os sinais de positivos sobre o mercado de trabalho e as finanças públicas, conseqüências da melhor performance da economia em 2007. Sem crescimento econômico não há saídas civilizadas para a Previdência Social – nem para o país.

Para enfrentar esse desafio, é preciso revisar as regras de aposentadoria brasileira. Nesse sentido, é fundamental enterrar de vez o fator previdenciário e estabelecer idade mínima compatível com a nossa realidade socioeconômica e demográfica que, do meu ponto de vista, não pode exceder 60 anos. A própria Organização Mundial de Saúde (FIBGE, 2002, p. 9) estabelece clara diferença entre a população idosa nos países desenvolvidos (acima de 65 anos) e nos países em desenvolvimento (acima de 60 anos).

Milko Matijascic, José Olavo Leite Ribeiro e Stephen J. Kay (*“Aposentadorias, pensões e mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil, e os mitos da experiência internacional”*), ressaltam que as regras de acesso às aposentadorias são severas para os trabalhadores brasileiros. O fato do acesso se basear em contribuições e não em residência, filiação ou cobertura revela a falta de envolvimento do Estado e da sociedade para respeitar os direitos fundamentais de cidadania. Num mercado de trabalho precário, a exigência de quinze anos de contribuição e uma idade de 65 anos é uma regra restritiva. Mas, poder se aposentar antes dos 55 anos também cria problemas, pois o sistema de previdência deve repor a renda de quem perde a capacidade de trabalho.

No que tange às aposentadorias por invalidez e pensões por morte é necessário lembrar que as condições de vida são precárias no Brasil. O gasto nessas rubricas somente poderá ser reduzido com uma ação gerencial mais efetiva, atualização da legislação ordinária, ambas conjugadas à melhoria das condições de saúde e trabalho do país.

Reformas exigem a formação de consensos com base em diagnósticos sustentados por comprovação empírica. É preciso realizar mais estudos que tomem por base fontes de indicadores confiáveis sob pena de persistir numa rota marcada por resultados financeiros que não atingem as metas previstas, acompanhados por resultados sociais de má qualidade.

O artigo de **Lena Lavinas e André A. Cavalcanti** (*“O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar?”*) realça a manutenção de elevados níveis de exclusão que perduram na sociedade brasileira, apesar dos avanços da política previdenciária e das políticas compensatórias de transferência de renda. O déficit de inclusão de que sofremos é consequência da ausência de instrumentos universais no âmbito da Seguridade, voltados para a equalização das condições de acesso e padrão de vida da população como um todo. O modelo contributivo continua a dominar o debate sobre a Seguridade; isso restringe o escopo, eficácia e efetividade do perfil redistributivo do nosso sistema de proteção social.

Os autores demonstram os déficits de proteção que perduram na conjuntura presente, por termos uma política social que age *ex-post* e não *ex-ante* no combate à pobreza e à vulnerabilidade, situando os termos do debate atual seletividade *versus* universalismo. Resgatam a inovação institucional introduzida por Beveridge ao demonstrar a que inclusão e universalismo são elementos indissociáveis para atuar na prevenção e na redução do risco, escopo esse ainda ausente do nosso sistema de proteção. Descrevem como evoluiu o gasto público no período recente para questionar a afirmação lugar-comum de que garantir renda mínima por insuficiência de renda é um desincentivo à contribuição, estimando como se dá a contribuição indireta dos mais pobres ao orçamento da Seguridade Social. Finalmente, sugerem medidas para estender a cobertura da proteção social aos grupos mais fragilizados e vulneráveis da sociedade: instituição de um benefício universal para todas as crianças até 16 anos, com base na receita das contribuições sociais, demonstrando seu impacto na redução da pobreza *ex-ante*; mudanças no Imposto de Renda (bem-estar fiscal) de pessoa física; incentivos para a contribuição dos informais.

Pensando propostas alternativas, **Guilherme Delgado** (*“Critérios para uma Política de Longo Prazo para a Previdência Social”*) aborda as condições de funcionamento e sustentação de Previdência Social, sob o signo da inclusão social. No curto prazo essas condições são favorecidas pelo ciclo de expansão do emprego formal, em curso desde 2001. No longo prazo, há que se responder adequadamente os desafios: a) do próprio aumento da população segurada; b) da elevação da longevidade da população

segurada; e c) das condições precárias de trabalho dessa população. Todos estes fatores se traduzem nos chamados riscos previdenciários – incapacitantes ao trabalho, que requerem ações diferenciadas à sua prevenção e benefícios pecuniários enquanto durarem tais limitações.

Finalmente, **José Celso Cardoso Jr. e Henrique Júdice Magalhães** (*“Trabalho, Previdência e Proteção Social no Brasil: bases para um plano de benefícios adequado à realidade nacional”*), salienta que o cotejo entre o texto do plano de benefícios da Previdência e diversos dados referentes ao panorama da proteção social no Brasil indica a existência de significativos vazios de cobertura. De outro lado, as projeções de crescimento da população idosa e de seu peso relativo na população brasileira ampliam a necessidade de formulação de políticas públicas destinadas a garantir amparo econômico a essas pessoas em um futuro próximo. O agravamento, a partir de 1995, de antigas características do mercado brasileiro de mão-de-obra (rotatividade, desemprego, baixa remuneração) faz com que a efetividade e a eficácia desse amparo dependam da desvinculação entre a proteção social e o contrato formal de trabalho. Recobra atualidade, assim, uma das conquistas inacabadas das lutas sociais da década de 1980: a universalização da Previdência.

Antes de finalizar, observe-se que alguns temas cruciais deixaram de ser tratados com profundidade. Destacam-se, especialmente, a questão da mulher, a profissionalização da gestão da previdência, a Previdência rural e a Loas. Isso ocorreu por absoluta falta de tempo, pois teríamos que prolongar o Seminário por mais dois dias, o que seria cansativo para todos.

Notas Finais

Argumentei que a Seguridade Social foi um dos maiores legados da Constituição de 1988. Para financiá-la foi instituído o Orçamento da Seguridade Social. Ao fazê-lo, os constituintes seguiram o padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite, seguido pelo Brasil (desde 1934) e pelos países da OCDE. Todavia, as classes dominantes jamais aceitaram os avanços de 1988. Durante a Constituinte, o presidente da República sentenciou que o “país seria ingovernável”, se a seguridade fosse inscrita na Constituição. Desde então, essas forças propõem reformas para retroceder aquelas conquistas – muitas das quais, já efetivadas. Collor aguardava a revisão constitucional (1993) – que não ocorreu –, para enterrar aquelas conquistas. FHC falou então de “vagabundos”, para justificar a drástica reforma da previdência realizada em 1998 (EC n. 20/98).

Em suma, nos últimos vinte anos, a Seguridade Social tem sido considerado por setores da sociedade como a ovelha negra das contas públicas. Para justificar a necessidade de nova reforma, propõem um debate baseado em fatos parcialmente considerados. Alguns alardeiam que o suposto “déficit” da Previdência será “explosivo” a médio prazo. Nessa perspectiva, preconizam que “a mãe de todas as reformas deve ser a da Previdência Social, sem a qual o país se tornará inviável”. Resulta num debate pouco esclarecedor, que não contribui para que os cidadãos compreendam essa complexa questão e para que o Brasil consiga enfrentar os reais problemas nacionais.

A recente instituição do Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS) reacendeu as esperanças desses setores de enterrar de vez o que restou da Seguridade Social. No atual debate, não há nada de novo no *front*. Além das conhecidas profecias na área fiscal, agora evocam centúrias sobre o apocalipse demográfico.

Ignora-se que o real pano de fundo para que se compreenda a questão do financiamento da previdência social é o fato de que o Brasil acumula 26 anos de baixo crescimento econômico. Mais precisamente, a partir de meados dos anos 70, no âmago da luta contra a ditadura, o movimento social formulou um amplo projeto de reformas a partir de três núcleos: a restauração do Estado Democrático de Direito; a construção de um sistema de proteção social; e a concepção de uma nova estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento com distribuição de renda. Parte desta agenda desaguou na Constituição de 1988, que restabeleceu a democracia e consagrou os princípios embrionários do Estado de Bem-Estar. Todavia, não avançamos na construção das bases financeiras que dariam sustentação para a cidadania recém conquistada. Desde o início dos anos 80, vivemos um quadro de estagnação econômica e de agravamento da crise social. Esse quadro impõe limites financeiros para a manutenção do sistema de proteção social. Esse é o pano de fundo para que se compreenda, de fato, qual é a real questão do financiamento da Seguridade Social.

O início do segundo mandato do Presidente Lula recolocou a questão do crescimento econômico na agenda do governo. No ano corrente, a economia tem dados sinais do início de ciclo de crescimento. Nesta perspectiva, a inclusão dos excluídos pode tornar-se uma possibilidade concreta de ampliar a proteção social e, ao mesmo tempo, de equacionar parcela significativa do financiamento da Seguridade Social.

Referências bibliográficas

- AZEREDO, B. (1990). *Da previdência à seguridade: os perigos da transição*. Rio Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 228).
- AZEREDO, B. (1993). O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas.
- BANCO Mundial. (2001). Brazil: Critical issues in social security. Washington: Worldbank (country Report).
- BANCO Mundial. (2001-b). O combate à pobreza no Brasil. Relatório sobre a pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza. Washington, DC.: O Banco Mundial, 2001.
- CAETANO, Marcelo Abi-Ramia e MIRANDA, Rogério. Comparativo internacional para a previdência social: Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (TD1302).
- CAMARGO, José Márcio e Reis, Maurício. Rendimentos Domiciliares com Aposentadorias e Pensões e as Decisões dos Jovens Quanto à Educação e à Participação na Força de Trabalho. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (TD 1262)
- CAMPOS, Roberto (1994). A Lanterna na popa: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Cepal. Panorama Social da América Latina. Santiago do Chile: Cepal, 2005
- FERREIRA, F. H. G.; LITCHFIELD, J. (2000). Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.
- FIBGE (2002). Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- FREBABAN
- FURTADO, C. (1979). Brasil: da república oligárquica ao estado militar. In FURTADO, C. (Org.). Brasil: tempos modernos. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo: editora Nacional, 24 edição, 1991
- GIAMBIAGI, F.; BELTRÃO, K.; MENDONÇA, J.; ANDREO, V. (2004). Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 1.050).
- GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. (2004). Reformas no Brasil: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- GIAMBIAGI, F.; ZYLBERSTAJN, H. AFONSO, L.; PORTELA, A. Zilberstajn, E. Impacto das reformas paramétricas na previdência social brasileira simulações Alternativas. Rio de Janeiro Ipea, 2007 (TD 1289)
- Giambiagi, Fábio (2007). As raízes do atraso: paternalismo X produtividade. Rio de Janeiro: Elsevier.
- HENRIQUES, R. (2000). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.
- LISBOA, M.; SIQUEIRA, R. (2004). Gastos sociais do governo central. Econômica, v. 5, n. 1. Rio de Janeiro: UFF.
- MPAS (2002). *O Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- MERCADO DE CAPITAIS, 2006. Um novo modelo de previdência para os novos trabalhadores – Propostas do Plano de Mercado de Capitais.
- NOBREGA, Maílson da. (2005). O futuro chegou. São Paulo: Globo.
- OLIVEIRA, F. (1985). A crise do sistema fiscal brasileiro – 1965-1983. Tese de Doutorado apresentada ao IFCH-Unicamp. Campinas.
- OLIVEIRA, F. (1992). *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional. Tese de Livre Docência. Campinas: IE-Unicamp.*
- OLIVEIRA, F. de. (1998). *Os direitos do anti-valor – a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes.*
- OLIVEIRA, F. E. B. e outros. (1999). A rentabilidade do FGTS. Brasília: Ipea. (TD n. 637).
- OLIVEIRA, F. E. B. (1982). Alguns Aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira. Brasília: Ipea-CNRH (TD n. 53).
- OLIVEIRA, F. E. B. (1987). Reforma previdenciária: avanço social ou ampliação de privilégios. Revista de Administração Pública (RAP), n. 4, vol. 21, out.-dez. Brasília: FGV.
- OLIVEIRA, F. E. B.; AZEVEDO, M. E. (1985). Previdência social: diagnóstico e perspectivas. Revista de Administração Pública, t. 19, vol. 1, jan.-mar. Rio de Janeiro: FGV.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. (1994). Vendedores de ilusão. Documentos de Política, 21. Rio de Janeiro: Ipea.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; FERREIRA, M. (1997). Reforma da previdência. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 508).
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; PASINATO, M. (1999). Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade. Brasília: Ipea. (TD n. 690).
- ORNELAS, W. (2000). *Prefácio*. In: SOLON de FRANÇA, Álvaro. *Previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: Anfp.
- PAES DE BARROS, R.; FOGEL, M. (2000). Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza. In: HENRIQUES, R. (Org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea.

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. (2000). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.

PAES de BARROS. R. e outros (2000). Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social. no Brasil. In: Pobreza e política social. Cadernos Adenauer, n. 1. Fundação Konrad Adenauer.

Pessoa, Samuel. PAC: o País vai crescer? Entrevista in Rio de Janeiro: Rumos, janeiro de fevereiro de 2007.

SCHEINKMAN, J. A. e outros (2002). A Agenda perdida. Diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social, set. Rio de Janeiro, mimeo.

TAFNER, Paulo. Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de aposentadorias e pensões. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (TD 1264)

TEIXEIRA, A. (1991). Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 249).

TEIXEIRA, A. (1993). O ajuste impossível – um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Tese de Doutorado. Campinas: IE-Unicamp.

TEIXEIRA, A. (2000). “O império contra-ataca”: notas sobre os fundamentos da atual dominação norte-americana. Economia e Sociedade. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n. 15. Campinas: Unicamp.

TEIXEIRA, A. e outros (1989). O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas, abr. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 196).

PARTE 1
TRAJETÓRIA RECENTE DA SEGURIDADE SOCIAL

SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL (1988/2006): LONGO CALVÁRIO E NOVOS DESAFIOS ¹

Eduardo Fagnani²

Apresentação

O primeiro objetivo desse texto é contribuir para o debate atual sobre a reforma da Previdência Social. Em primeiro lugar, procura analisar a trajetória da Seguridade Social nas últimas décadas, reconstruindo suas penosas vicissitudes, de marchas e retrocessos. Apresentam-se, de início, as características da intervenção governamental na Previdência Social durante o regime militar. Em seguida, aborda-se o processo que emerge a partir de meados dos anos 70 – impulsionado pelas forças que lutavam pela redemocratização do país – voltado, dentre outras bandeiras, para a estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado de Bem-Estar Social em nosso país. Como se sabe, esse movimento desaguou na Constituição de 1988 que, entre tantos avanços, instituiu a Seguridade Social. No tópico seguinte estuda-se o outro movimento que caminha no sentido oposto: o da tentativa de desestruturar essas bases institucionais e financeiras recém conquistadas. Após as *primeiras contramarchas* (nos últimos anos da transição para a democracia), esse movimento ganhou vigor a partir de 1990, quando se abre um novo ciclo de reformas liberais e conservadoras. O ápice desse processo foi a Emenda Constitucional (EC) n. 20/98, que eliminou parcela significativa do legado de 1988, tornando as regras brasileiras exigentes e semelhantes às dos países desenvolvidos.

Creio que muitos dos mitos que têm sido introduzidos no debate atual, por setores da ortodoxia econômica, para justificar uma nova rodada de reformas podem ser desnudados se se compreendem melhor a difícil trajetória da Seguridade Social até a Constituição de 1988; o que (ainda) está inscrito na Constituição da República; e as reformas que já foram levadas a cabo nos anos 90 – que destruíram parte significativa do legado de 1988 –, com destaque para a EC 20/98.

O segundo objetivo do texto é contribuir para o debate que vem sendo travado no Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), instituído pelo Executivo federal em março de 2007, e que visa a propor, pelo diálogo social, as bases de uma nova reforma. Entendemos que a questão central que se coloca nesse debate – a qual, não obstante, não tem sido privilegiada – é: “como incluir os excluídos?” Hoje, quase metade da População Economicamente Ativa (PEA) é composta de desempregados ou trabalhadores informais que não contribuem para a previdência e não terão proteção satisfatória na velhice.

Na perspectiva do crescimento econômico – que, após 26 anos, retornou à agenda econômica –, parcela desse contingente poderia ser incorporada pelo mercado de trabalho formal. Isso tornaria possível assegurar proteção na velhice a esse contingente e, ao mesmo tempo, geraria fontes de financiamento para a Seguridade Social.

¹ Baseado em Fagnani (2005) e preparado como material didático para a Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – EMAGIS, Módulo III – Direito Previdenciário, setembro de 2007.

² Professor doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT)

Da mesma forma, com crescimento econômico, o “ônus” demográfico decorrente do envelhecimento da população poder-se-ia transformar num “bônus” – caso a “janela de oportunidade” demográfica aberta até 2050 (crescimento da proporção de pessoas em idade ativa) não continue a ser desperdiçada. Em consequência das opções macroeconômicas, o Brasil experimenta mais de um quarto de século de crescimento medíocre do seu Produto Interno Bruto (média de 2,5% ao ano). O PIB *per capita* cresceu um pouco acima de 6,5 % entre 1980 e 2005. Esse é o pano de fundo para se entender as verdadeiras razões da questão financeira da Seguridade Social. Ao mesmo tempo, ele aponta alternativas para que se enfrentem essas questões que não têm sido privilegiadas no debate proposto pelos setores conservadores.

1 A Previdência Social no Regime Militar (1964-85)

A estratégia para as políticas sociais adotada pelo regime militar (1964-85) potencializou a capacidade de intervenção do Estado neste campo. A reforma dos mecanismos institucionais e burocráticos ampliou o alcance da gestão governamental. Da mesma forma, os novos mecanismos de financiamento alargaram as possibilidades do gasto público nessa área. A análise dos resultados da política social implementada ao longo desse ciclo revela, por um lado, que houve expansão da oferta de bens e serviços. De outro lado, a análise também revela que, via de regra, seus frutos não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda.

No caso da previdência social, a “modernização conservadora” é percebida inicialmente pela unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) materializada, inicialmente, na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967. A insuficiência das bases financeiras da previdência social pôde ser superada a partir de 1968 pelo crescimento econômico. O Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), incidente sobre a massa de salários do mercado formal urbano, sensível aos ciclos econômicos, expandiu-se de forma substancial.

A partir de meados dos anos 70, foram dados novos passos na modernização institucional do complexo previdenciário (previdência social, atenção médica previdenciária e assistência social). Destaca-se a reorganização administrativa, iniciada com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, e concluída com a formação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), em 1977. Nesse esforço de reorganização, merece destaque a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), com a competência de cuidar especificamente da assistência médica previdenciária. Desde 1967, o INPS era responsável tanto pela administração do sistema de benefício como pela assistência médica.

A análise dos resultados da política previdenciária implementada entre 1964 e 1985 aponta para dois aspectos principais. De um lado, a cobertura expandiu-se de forma considerável. A expansão da previdência social pode ser atestada pela evolução do número de segurados inativos urbanos, que passou de 2,3 para 5,3 milhões de pessoas, entre 1971 e 1980. O número de segurados ativos também cresceu. Entre 1970 e 1980, passou de 8,7 para 23,8 milhões de pessoas. A participação dos segurados ativos em relação à população urbana evoluiu de 17% para 30% e, em relação à PEA, de 29% para 54% (Silva, 1984).

De outro lado, essa expansão teve reduzido impacto na redistribuição da renda. A primeira evidência disso era a cobertura residual para o trabalhador rural, se comparada à cobertura para a população urbana. A segunda evidência era o baixo valor dos benefícios urbanos: em 1985, 76% dos

benefícios pagos pela Previdência Social tinham valor igual ou inferior a um salário mínimo e 92% eram iguais ou inferiores a três salários mínimos. A terceira, era a constante perda real do valor dos benefícios, pela aplicação de índices de correção inferiores à taxa de inflação. A quarta evidência era o baixo valor da aposentadoria, em relação à contribuição na ativa, devido à sistemática de cálculo que computava a média dos salários dos últimos 36 meses de atividade, deixando de aplicar a correção monetária nos últimos doze meses. Outro indicador era o fato de que o acesso ao benefício era dependente da contribuição: até 1971, o acesso era restrito aos contribuintes do mercado formal urbano; nesse ano, permitiu-se a inclusão dos contribuintes autônomos, empregados domésticos e de trabalhadores rurais, mediante contribuição. Finalmente, destaca-se a regressividade do plano de contribuição, dada a fixação do teto de vinte salários mínimos.

2 Rumo à Seguridade Social (1975-1988)

A partir de meados dos anos 70, emerge um movimento liderado pela oposição ao regime militar que formula um amplo projeto de reformas progressistas apoiado em três núcleos: a restauração do Estado Democrático de Direito; a construção das bases de um sistema de proteção social inspirado nos princípios do Estado de Bem-Estar Social, construído nos países capitalistas centrais nos chamados “trinta anos de ouro” (1945-75); e a concepção de uma nova estratégia macroeconômica, plenamente direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda.

Observam-se três etapas e frentes de luta visando à efetivação desse projeto: formação da agenda de reformas (1975-84); iniciativas do Executivo Federal (1985-86); e a Assembléia Nacional Constituinte (1987-88).

2.1 Formação da Agenda de Reformas

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), principal frente de oposição democrática ao regime militar, teve papel destacado na construção dessa agenda. Uma primeira versão desse projeto encontra-se no documento “Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil” (PMDB, 1982). A importância desse documento deve-se a três fatores. Primeiro, ele apresentou uma primeira consolidação das diversas agendas setoriais de reforma progressista que estavam sendo formuladas pelas forças democráticas; segundo, porque as diretrizes políticas, econômicas e sociais manifestadas nesse documento serviram de fio condutor para as forças progressistas no longo processo que desaguou na Assembléia Nacional Constituinte (ANC); terceiro, porque algumas de principais bandeiras postuladas nesse documento foram inscritas na Constituição de 1988.

No caso da previdência social, o documento apresenta diretrizes para a reforma dos mecanismos de financiamento, da gestão institucional, do plano de benefícios e da assistência médica. O diagnóstico destaca que o financiamento do complexo previdenciário padecia de dois “defeitos fundamentais”: de um lado, seu caráter regressivo e injusto socialmente, na medida em que “onera mais o trabalhador pobre do que os demais”; de outro lado, “penaliza as empresas que empregam mais por unidade de produção”, dado que era quase exclusivamente baseado em contribuições sobre salários, o que representava desestímulo a absorção de mão-de-obra.

Com vistas à superação desses problemas, o documento propõe a realização de “estudo cuidadoso de alternativas de financiamento”. Esse estudo deveria ser orientado por duas diretrizes

principais. A primeira envolvia a **“conversão parcial das contribuições de responsabilidade dos empregados” para outras bases de financiamento não incidentes sobre a massa dos salários**. Nessa perspectiva, propõe duas novas fontes de financiamento: a “Contribuição sobre o valor adicionado em esquema progressivo de incidência”; e a “Contribuição adicional sobre a renda, especialmente renda de capital”. Observe-se que parte dessas propostas resultaram, em 1982, no Fundo de Integração Social (Finsocial) – considerada uma “distorção autoritária da proposta do PMDB” (Lessa, 1982) que, posteriormente, na Constituição de 1988, passou a ser denominado Contribuição para o Financiamento da Seguridade (Cofins). Da mesma forma, a Constituição de 1988 instituiu a Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Essas duas novas contribuições passaram a integrar o Orçamento da Seguridade Social, como veremos à frente.

A segunda diretriz envolvia a supressão do teto de contribuições de modo a tornar o sistema mais progressivo. Como já se salientou aqui, o teto de contribuições era uma das faces do caráter regressivo do financiamento da previdência social. No tocante à reforma do plano de benefícios, a oposição ao regime militar propõe uma ampla discussão sobre a natureza e a função social da Previdência. O documento recomenda medidas visando a aumentar a justiça social, pela maior seletividade do plano de benefícios e pelo aumento dos valores pagos. Outro aspecto essencial contido no documento era o atendimento aos trabalhadores rurais, cuja inclusão no pós-64 foi precária e residual.

2.2 Iniciativas do Executivo Federal (1985-86)

A segunda frente de luta no rumo da estruturação das bases do Estado de Bem-Estar Social deu-se no âmbito do Governo da Nova República (1985-1990); e seus principais protagonistas foram algumas das lideranças da oposição ao regime militar, com políticos e quadros técnicos que, a partir de 1985, passaram a ocupar postos de comando na burocracia federal e no legislativo. No biênio 1985-1986, essas forças lideraram os esforços para implementar o referido projeto de reformas no âmbito do governo federal.

No caso da Reforma da Previdência Social, evidencia-se a instituição, em 1986, do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (GT-RPS), com o objetivo de elaborar estudos técnicos que servissem de subsídio para a Assembléia Nacional Constituinte. O GT-RPS era integrado por diversos membros do Movimento Sanitarista, setores da oposição ao regime militar, especialistas em questões previdenciárias, dirigentes sindicais, representantes de entidades patronais, dos aposentados e pensionistas e do governo. Em novembro de 1986, os trabalhos foram concluídos. A seguir, destacarei alguns dos aspectos centrais da proposta. Como mostrarei posteriormente, *parte substancial destas recomendações foi inscrita na Constituição de 1988*.

a) Introdução do Princípio da Seguridade Social

A introdução do princípio da “seguridade social” foi recomendada pelo GT-RPS. O relatório enfatizou a necessidade de transitar-se, de um modelo de proteção baseado “estritamente em uma concepção contratualista”, para um “sistema amplo de bem-estar social”. A concepção contratual de seguro discriminava o acesso aos benefícios. Ele dependia da obtenção e da manutenção do emprego e da contribuição durante um período de carência, perdendo-se o direito quando se passavam doze meses sem contribuição. A seguridade social, ao contrário, compreendia um conjunto de ações integradas destinadas a

assegurar direitos sociais universais nos campos da Previdência, Saúde e Assistência Social, independentemente da contribuição individual para o financiamento dessas ações.

A lógica contratual de seguro (a garantia da renda de acordo com a capacidade contributiva do segurado) seria substituída pela lógica de solidariedade entre os contribuintes. O direito coletivo decorrente da cidadania prevaleceria sobre o direito individual associado à contribuição. Com a seguridade, esse direito individual seria abandonado em favor de direito coletivo decorrente da incidência dos encargos financeiros sobre o conjunto da sociedade.

De acordo com o GT, a seguridade social era portadora de duas premissas fundamentais de um embrionário sistema de bem-estar social: primeira, todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos; segunda, é da responsabilidade da sociedade diretamente, ou por intermédio de adequada estrutura tributária da União, prover os recursos para assegurar o cumprimento do enunciado acima (MPAS, 1986).

b) Reforma do Plano de Benefícios

O segundo foco das propostas do GT-RPS era a reforma do plano de benefícios. As recomendações pressupunham a introdução do princípio da seguridade social. O objetivo das medidas era corrigir as principais iniquidades. Em termos específicos, destacavam-se:

▪ **Universalização da cobertura** – a existência de planos de benefício diferenciados para o trabalhador rural e o trabalhador urbano era vista como uma das principais iniquidades da previdência. O documento propõe um Regime Único para trabalhadores rurais e urbanos.

▪ **A correção dos critérios de cálculo do valor do benefício** – Dentre as distorções mais gritantes, destacava-se a não-aplicação da correção monetária sobre os últimos doze salários de contribuição para fins de apuração do valor do benefício. A adoção desses critérios acarretou expressiva perda real para o conjunto dos segurados, sobretudo no período 1979-84, quando a inflação cresceu substancialmente. O GT propôs a correção integral dos últimos 36 meses.

▪ **Estabelecimento do piso e da correção atrelada ao salário mínimo** – O aviltamento do valor dos benefícios era um dos exemplos do reduzido impacto da previdência na redistribuição da renda. O GT-RPS propôs o **estabelecimento do piso** equivalente a um salário mínimo. Da mesma forma, propôs que a correção dos benefícios superiores ao piso também fosse feita pelo mesmo índice que corrigia o salário mínimo. Como veremos, o piso previdenciário e o princípio da “irredutibilidade do valor dos benefícios” foram incluídos na Constituição de 1988.

▪ **Seletividade do plano de benefícios** – A introdução do princípio da seletividade, priorizando os benefícios associados aos riscos não programáveis (doença, invalidez e morte) em detrimento dos programáveis (salário-família, auxílio-natalidade etc.) foi outra recomendação do GT-RPS.

▪ **Aumento da cobertura do benefício Renda Mensal Vitalícia** – Esse benefício tinha valor equivalente a meio salário mínimo e era assegurado aos idosos com mais de 70 anos e aos inválidos que comprovassem condição de pobreza. Além disso, era exigida contribuição financeira durante doze meses. O GT-RPS recomendou a redução da idade de 70 para 65 anos; a ampliação do valor do benefício para o piso de um salário mínimo; e a concessão do benefício, independentemente de contribuição individual, a todos os

cidadãos sem capacidade contributiva. Como veremos, esse benefício, incorporado na Constituição de 1988, foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) com o nome de Benefício de Prestação Continuada (BCP).

▪ **Fixação de Idade Mínima** – Não houve consenso em relação ao estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria. Segundo o relatório, a representação sindical e dos aposentados adotou “firme posicionamento” contrário a esse ponto, desde o início dos trabalhos. A manutenção da aposentadoria por tempo de serviço (35 anos para homem e 30 para mulher), sem o estabelecimento da idade mínima, representava para esses atores um importante mecanismo de proteção, sobretudo em virtude da entrada precoce no mercado de trabalho e da alta rotatividade. Criou-se importante lacuna na reforma constitucional consumada em 1988, por não se ter enfrentado essa questão.

c) Reforma dos Mecanismos de Financiamento

O terceiro foco das propostas do GT-RPS era a reforma dos mecanismos de financiamento. A reforma proposta visava a dois objetivos: diversificar a base de financiamento e corrigir iniquidades estruturais, com destaque para:

▪ **Cumprimento das Obrigações Financeiras da União** – O Grupo reafirmou que “a obrigação da União permanece imperiosa, insubstituível e absoluta, não sujeita de forma alguma ao fato de ela exercer, ou não, a faculdade legal de prover os meios de financiamento” (MPAS, 1986). Essa afirmação baseava-se na experiência internacional e brasileira; a contribuição da União integrava o compromisso de cobertura do seguro social, juntamente com contribuições de empregados e dos empregadores. Tratava-se de obrigação constitucional em vigência desde 1934.

▪ **A Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL)** – O GT propôs a diversificação da base de financiamento da Previdência, acrescentando à contribuição sobre folha de salários nova contribuição incidente sobre o lucro das empresas. Essa medida tinha como objetivo não só estabilizar a receita da Previdência como também ampliar sua incidência nos setores tecnologicamente mais avançados. Como já mencionei, a CSLL foi instituída pela Constituição de 1988, como fonte de financiamento vinculada ao Orçamento da Seguridade Social (OSS). Já realcei que, além da contribuição sobre o lucro líquido, o PMDB (1982) defendia a contribuição sobre o faturamento como fonte de financiamento da previdência social. A Constituição de 1988 também instituiu a Cofins como fonte de financiamento do OSS.

▪ **Revisão da Regressividade das Fontes de Financiamento** – Dentre as possibilidades, duas foram consideradas. A primeira era a eliminação do teto de contribuição das empresas; a segunda era a ampliação e a diversificação das alíquotas de contribuição dos empregados sobre a folha de salário, reduzindo as alíquotas incidentes sobre as faixas salariais de até três salários mínimos, de modo a aumentar a progressividade da cobrança e viabilizar a universalização do plano básico.

Após a conclusão dos estudos do GT-RPS, a estratégia do MPAS compreendeu duas táticas complementares. A primeira visava a obter apoios políticos mais amplos, aplainando o caminho para a ANC, via a instituição do Conselho Superior da Previdência Social.³ A segunda era a elaboração, em conjunto com os parlamentares comprometidos com a reforma, de um Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da

³ O Conselho Superior da Previdência Social foi instituído em maio de 1986 (Decreto n. 92.701/85). Na oportunidade, também foram criados os Conselhos Comunitários da Previdência Social (Decreto n. 92.701/86) e instituída a função de Ouvidor da Previdência Social (Decreto n. 92.700/86).

Previdência Social (LDBPS) voltado para a ANC. Este anteprojeto traduzia a linguagem técnica do GT-RPS para a linguagem do Legislativo. Observe-se que essa iniciativa foi o eixo da estratégia levada a cabo, com êxito, no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte (ANC).

2.3 A Assembléia Nacional Constituinte (1987-88)

A terceira frente de luta visando à estruturação das bases do Estado de Bem-Estar ocorreu na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), no biênio 1987-88. Após uma “longa travessia”, as principais bandeiras da luta pelas reformas progressistas foram inscritas na Constituição (exceto a Reforma Agrária). A Constituição inovou ao reconhecer, pela primeira vez na história do Brasil, que educação, saúde, trabalho, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência social são direitos sociais próprios da cidadania. Esses direitos sociais passaram a ser universais e inspirados nos princípios da seguridade social. As conquistas nos direitos trabalhistas foram expressivas. Quanto aos direitos trabalhistas, observa-se avanço no campo da organização sindical, sobretudo na questão da autonomia dos sindicatos e no direito de greve. No setor da educação, os “defensores da escola pública” também obtiveram importantes conquistas. A Carta Magna também incorporou garantias aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, especialmente os idosos, os deficientes, as crianças e os adolescentes. O planejamento urbano ganhou instrumentos reivindicados pelos movimentos sociais e por urbanistas desde os anos 60.

2.3.1 A Seguridade Social

Um dos mais expressivos legados foi a instituição da Seguridade Social. Ancorada na solidariedade social, a seguridade transcendeu o modelo regressivo do “seguro social” vigente no pós-64. O art. 194 estabeleceu que a seguridade social compreendia “um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A seguridade também incorporava o seguro-desemprego, dada sua inclusão como benefício previdenciário (art. 201, IV).

O acesso independia da contribuição. Essa regra era absoluta no caso da saúde e da assistência social e parcial no caso da previdência e do seguro-desemprego. A proteção à saúde era “direito de todos e dever do Estado”, cujo acesso era “universal e igualitário”. A assistência social passou a ser “prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social.” Por outro lado, na previdência o acesso se daria “mediante contribuição” (art. 201), embora o direito à aposentadoria não estivesse vinculado ao “tempo de contribuição”, mas ao “tempo de serviço”. Estabelecia-se assim uma clara diferenciação entre previdência social e assistência social. A previdência era destinada à manutenção de renda no caso de perda temporária ou permanente por indivíduos *com capacidade contributiva*. O acesso à assistência social, por sua vez, não dependia de contribuição. O sistema era dirigido aos indivíduos *sem capacidade contributiva, vulneráveis ou em situação de necessidade*.

2.3.2 O Orçamento da Seguridade Social

Para financiar a Seguridade Social (saúde, previdência, assistência e seguro-desemprego) a Constituição introduziu o Orçamento da Seguridade Social (OSS), integralizado pelas seguintes fontes (art. 195):

- Recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios.
- Contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, que integralizam o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS). A Constituição ampliou a base dessas contribuições ao incorporar o trabalhador rural assalariado.
- Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL).
- Contribuição sobre o faturamento das empresas, referente ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). A arrecadação decorrente das contribuições do PIS-Pasep, descontados 40% destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, passou a financiar o programa do seguro-desemprego (art. 239).
- Recursos provenientes do Fundo de Integração Social (Finsocial), criado em 1982, como vimos. De acordo com o art. 56 das Disposições Constitucionais Provisórias, até que a legislação complementar regulamentasse a contribuição sobre o lucro (previsto no art. 195, I), a arrecadação decorrente de, no mínimo, cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota do Finsocial passariam a integrar a receita da seguridade social. Posteriormente esta fonte passou a ser denominada Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins).
- Recursos decorrentes da receita dos concursos de prognósticos, que integralizavam o do Fundo de Ação Social (FAS), implicando completa reorientação das regras de aplicação desse fundo.⁴

Destaque-se que, como mencionado, a utilização de fontes de financiamento que incidissem sobre o faturamento (Cofins) e o lucro das empresas (CSLL) nessa área era uma das bandeiras da agenda reformista progressista. Como vimos, essa diretriz foi explicitada, por exemplo, no referido documento do PMDB (1982) e no relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma da Previdência Social (MPAS, 1986).

O OSS foi inspirado no padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite (empregados, empregadores e governo): recursos dos empregados e empregadores (sobre a folha de salários para a previdência) e do governo (contribuições das empresas sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre parte do Pis-Pasep, dentre outras). O quadro abaixo (IPEA, 2005) mostra que ao instituímos o OSS, não inventamos a roda. Para um conjunto de países europeus a seguridade é financiada, em média, por 38% da contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; e 36% da contribuição do governo (impostos).

⁴ Além dessas fontes principais, o art. 195 também previa a instituição de fontes adicionais “destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social”. O mesmo artigo estabeleceu que as pessoas que exerciam atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (o produtor, o parceiro, o meeiro e os arrendatários rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal e os respectivos cônjuges), poderiam contribuir para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção.

Quadro 1

União Européia: Financiamento das Transferências de Renda da Seguridade - 2000

<i>Países</i>	Composição das despesas - %				Total	% PIB
	<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.

In: Brasil – o estado de uma nação. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

Observe-se que a ortodoxia fiscal renega a Constituição da República quando considera que existe “déficit” sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social não é suficiente para bancar os gastos da seguridade. Na verdade, nesse caso, o governo não está cobrindo o “déficit” e sim cumprindo com suas obrigações constitucionais. Diversos trabalhos mostram que as contas da Seguridade Social sempre foram superavitárias, mesmo com a captura dos recursos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) como veremos posteriormente (ver, especialmente, Gentil, 2006).

O OSS passou a ser parte da “Lei Orçamentária Anual”. O Título VI (“Da tributação e do Orçamento”) institui como “leis de iniciativa do Poder Executivo”, o “Plano Plurianual”, as “Diretrizes Orçamentárias” e a “Lei Orçamentária Anual”. A “Lei Orçamentária Anual” compreendia o “Orçamento Fiscal”, o “Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais” e o “Orçamento da Seguridade Social”. Portanto, anualmente o Executivo federal deveria ser obrigado a apresentar para apreciação do Congresso Nacional essas três peças que integravam “Lei Orçamentária Anual”. O “Orçamento da Seguridade Social” abrangia todas as entidades e órgãos vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, §5º).

Um dos argumentos em defesa do OSS era que ele proporcionaria maior controle social sobre recursos que financiavam as políticas sociais. Em tese, a consolidação dessas fontes e dos respectivos usos numa única peça orçamentária, sujeita ao acompanhamento do Congresso Nacional, proporcionaria maior controle social sobre o uso dos recursos destinados à Seguridade.

Com o OSS, procurava-se assegurar fontes vinculadas de recursos e ao mesmo tempo, garantir que esses recursos não fossem capturados pela área econômica do governo e desviados para outras atividades, prática recorrente na história da política social brasileira. Como mostrarei posteriormente, essa prática teve seqüência, a partir de 1989 e posteriormente, nos anos 90, com destaque para a instituição do Fundo Social de Emergência, atual Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Tendo em vista os setores que integravam a Seguridade Social, o texto constitucional determinava que o OSS deveria ser formulado de maneira *integrada e articulada pelos ministérios envolvidos*: “A

proposta de Orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela previdência social e pela assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus respectivos recursos” (art. 195, §2º). Todavia, como mostrarei mais à frente, esta determinação constitucional jamais foi cumprida.

A organização da seguridade social era competência do Poder Público (parágrafo único do art. 194). Assim, a Carta Constitucional estabeleceu prazos objetivos para a “organização da seguridade social”, para sua aprovação pelo Congresso e para o início da sua vigência. A responsabilidade pela execução dessas tarefas e pelo cumprimento dos respectivos prazos foi delegada ao Poderes Executivo e Legislativo. O art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias era claro nesse sentido: “Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício *serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá 6 meses para apreciá-los*”. O parágrafo único complementa: “Aprovados pelo Congresso Nacional, *os planos serão implantados progressivamente nos 18 meses seguintes*”. Entretanto, destacarei mais adiante que todos esses prazos também foram descumpridos. Da mesma forma, o OSS nunca foi implantado: as fontes de recursos criadas para financiar a seguridade social foram desviadas para financiar a economia, levando ao paroxismo uma prática recorrente da ditadura. São exemplares os casos da Cofins e da CSLL.

2.3.3 Previdência Social

A conquista de direitos previdenciários também foi expressiva. Observe-se que muitas das recomendações do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social foram inscritas no texto constitucional. Dessa forma, algumas das principais desigualdades do sistema previdenciário foram corrigidas, conforme sublinharei a seguir:

- **Uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos** – A Constituição acabou com as diferenças do regime urbano e rural. A criação do Regime Geral da Previdência Social, uniformizando e equiparando os benefícios às populações urbanas e rurais, reparou uma das injustiças históricas mais gritantes do sistema brasileiro de proteção social.

- **Alteração das regras de cálculo do valor o benefício** – A Constituição assegurou que “todos os salários de contribuição considerados no cálculo do benefício serão corrigidos monetariamente” (art. 201, §3º). Portanto, o cálculo do valor do benefício inicial passou a ser feito “sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição corrigidos monetariamente, mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição, de modo a preservar seus valores reais” (art. 202).

- **Estabelecimento de piso** – De acordo com o texto constitucional, “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (art. 201, §5º). Como mostrei anteriormente, uma das iniquidades do sistema anterior era o baixo valor dos benefícios que, no caso dos trabalhadores rurais, correspondia a 50% do salário mínimo.

- **Preservação do valor real dos benefícios** – A “irredutibilidade do valor dos benefícios” era um dos objetivos da seguridade social estabelecido no art. 194. Esse objetivo foi reafirmado na Seção III (Da Previdência Social). O art. 201 estabeleceu que “é assegurado o reajustamento dos benefícios para

preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”. Como vimos, na ausência desse amparo legal, os benefícios eram reajustados abaixo da inflação, perdendo poder aquisitivo.

- **Manutenção do poder aquisitivo em salários mínimos** – Com o mesmo objetivo, o art. 58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que o poder aquisitivo dos benefícios em manutenção, expresso em salários mínimos, deve se igualado ao valor que tinham na data da sua concessão.

- **Condições de habilitação** – Outro conjunto de dispositivos diz respeito às regras de habilitação (art. 202). A aposentadoria era assegurada em três situações: por “tempo de trabalho”, por “velhice” e “proporcionalmente ao tempo de serviço.” Em nenhuma das alternativas exigia-se “tempo de contribuição”. A inexistência de vinculação contributiva era positiva. Contudo, ela deveria ter vindo acompanhada *pelo estabelecimento da idade mínima* para aposentadoria (55 anos). Todavia, como mencionei anteriormente, não houve consenso nas hostes reformistas, para fixar o limite da idade.

- **Aposentadoria por tempo de trabalho** – As regras vigentes foram mantidas. A aposentadoria era assegurada, “após 35 anos de trabalho, ao homem; e após 30 anos, para a mulher; ou em tempo inferior, se sujeitos ao trabalho sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei”. Note-se que o texto estabelece como requisito para a aposentadoria a comprovação de “tempo de trabalho”, independentemente da contribuição. Esta regra, no entanto, resultava muito pródiga, dado que não se exigia idade mínima para a aposentadoria.

- **Aposentadoria por velhice** – A regra anterior também foi mantida. A aposentadoria por velhice era concedida ao homem aos 65 anos de idade; e à mulher, aos 60 anos. A novidade foi a introdução de uma diferenciação positiva entre trabalhadores rurais e urbanos. O texto reduziu esse limite em cinco anos, “para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal” (art. 201).

- **Aposentadoria proporcional** – A aposentadoria proporcional ao tempo de serviço passou a ser facultada após 30 anos de trabalho ao homem e, após 25, à mulher (art. 202). A legislação anterior vedava essa possibilidade à mulher.

- **Contagem recíproca** – Com a Carta de 1988, foi assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana (art. 202). Essa medida foi particularmente benéfica aos trabalhadores rurais que, pela legislação anterior, estavam impedidos de poder incluir o tempo trabalhado em regime rural para obtenção de aposentadoria urbana.

2.3.4 Sistema Único da Saúde (SUS)

O SUS, outra bandeira do projeto reformista, foi inscrito na Constituição. Com o SUS, a saúde passou a ser um “direito universal” e gratuito –, um avanço e tanto, ante a política implementada pelo regime militar. Nesse sentido, a Constituição estabeleceu que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). O texto também atribuiu um leque de competências ao SUS, em consonância com as diretrizes do Movimento Sanitarista. A fonte de financiamento do SUS era o Orçamento da Seguridade Social (art. 195). O art. 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu a vinculação

mínima de 30% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social (excluídos os recursos do seguro-desemprego) ao setor de saúde, até que fosse aprovada a lei de diretrizes orçamentárias.

2.3.5 Assistência Social

Com a Constituição de 1988, a assistência social deixou de ser caridade e passou a ser um direito. A cobertura era universal e, portanto, seria “prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social” (art. 203).⁵ Outro progresso foi o aperfeiçoamento e a ampliação do benefício “Renda Mensal Vitalícia” (RMV). O valor e as condições de acesso foram melhorados. Pela legislação anterior, o valor desse benefício era de meio salário mínimo, sendo acessível apenas aos maiores de 70 anos ou inválidos que tivessem contribuído para o sistema durante doze meses consecutivos ou não. Com a nova Carta, o valor do benefício subiu para um salário mínimo. A RMV deixa de ser benefício da previdência social e passa a ser da assistência social. De acordo com o art. 202, o objetivo do RMV era conceder “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Como veremos posteriormente, após a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o RMV passou a ser nomeado como Benefício de Prestação Continuada (BCP).

2.3.6 Seguro-desemprego

O Programa do Seguro-desemprego foi instituído em fevereiro de 1986, mas sem base financeira definida. O financiamento do seguro-desemprego foi estabelecido pelo art. 239. De acordo com esse dispositivo, “pelo menos” 40% dos recursos do PIS-Pasep continuariam a ser “destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES, com critérios de remuneração que lhes preserve o valor”. Dos 60% restantes, parte passaria “a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego” e outra parte passaria a financiar o “abono anual” aos empregados de baixa renda participantes do PIS-Pasep. O texto também incorporou a proposta de instituir-se uma contribuição adicional para o financiamento do seguro-desemprego, baseada na taxação de empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio do setor, “na forma estabelecida por lei” (art. 239).

3 As Primeiras Contramarchas da Seguridade (1987-1990)

As forças conservadoras jamais engoliram a derrota sofrida em 1988. Desde os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) recorrem sempre ao falso argumento de que o “déficit” da seguridade é um tsunami devastador das contas públicas.

Durante a acirrada disputa na ANC, Delfim Neto, deputado constituinte pelo PDS, por exemplo, chegou a afirmar que o benefício assistencial ao deficiente físico seria “capaz até de estimular a autoflagelação, sobretudo entre as camadas mais pobres da população, como forma de sobreviver pelo resto da vida sem necessidade de trabalhar, em troca, por exemplo, de um dedo da mão ou do pé, o que é suficiente para caracterizar a situação de deficiente físico” (Delfim Neto. Entrevista. Novo valor eleva a contribuição. *O Estado de S.Paulo*, 22/5/1988).

⁵ Os direitos no campo da assistência social compreendiam a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; e a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária (art. 203).

Visões deste tipo eram rebatidas pelos defensores, à época, das conquistas sociais. O senador Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, afirmou que os benefícios aprovados representavam “o mínimo” e sublinhou o fato positivo de que o projeto de Constituição implicaria uma reorientação do gasto estatal, pois “o Estado deve parar de arrecadar de todos e dar aos ricos, pela via do subsídio” (Governo poderá gastar até CZ\$ 1,6 tri com previdência. *Folha de S.Paulo*, 1/7/1988). Depois, como presidente, esqueceu o que havia dito.

Mas nada se compara a um ato emblemático do presidente José Sarney. Quando teria início a votação da última fase dos trabalhos da ANC, numa derradeira tentativa para modificar os rumos da ANC, Sarney convocou cadeia nacional de rádio e televisão para “alertar o povo e os constituintes” para “os perigos” que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país. A principal tese defendida era que o país tornar-se-ia “ingovernável”. O inimigo da governabilidade era a seguridade que causaria uma “explosão brutal de gastos públicos” (Sarney vai à TV criticar o projeto. *Gazeta Mercantil*, 27/7/1988).

Ainda mais radical, o líder do PFL, deputado José Lourenço, chegou a pregar o fechamento da Constituinte por um ato de força do governo. Esse apelo golpista, todavia, não chegou a preocupar o deputado Ulysses Guimarães, presidente da ANC, que rebateu bem-humorado: “José Lourenço é a sogra implicante da nova Constituição. Quando se tira dinheiro de alguém, a pessoa grita, estrila, faz críticas furiosas” (Matemática confusa. *Veja*, 27/7/1988).

O discurso de Sarney provocou a imediata e memorável defesa da ANC feita pelo deputado Ulysses Guimarães. A Constituição será a “guardiã da governabilidade”, sentenciou. Reportou-se a um conjunto de aspectos “inaugurais” do texto que seria submetido ao crivo da revisão constituinte. Em seguida, concluiu seu discurso fulminando, magistralmente, a tese do ‘desgoverno’:

Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo (...) Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. (...). (Ulysses Guimarães. Esta constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo. *Folha de S. Paulo*, 28/7/1989).

Após quase 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 o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) aumentou de 11 para 25 milhões, entre trabalhadores urbanos (INPS Urbano), trabalhadores rurais (Previdência Rural) e benefícios assistenciais (LOAS). Seu formidável efeito distributivo fica mais evidente se também contabilizarmos os seus *beneficiários indiretos*. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a seguridade beneficia, *direta e indiretamente, cerca de 87 milhões de pessoas. Quase 70% dos benefícios são equivalentes ao piso de um salário mínimo*. Sem ela população em situação de pobreza seria 11% maior. Hoje, mais de 80% dos idosos recebem aposentadoria ou pensão. Por conta disso, a taxa de

incidência da pobreza nos grupos etários com mais de 65 anos é de apenas 10%. Sem os benefícios mais de 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza.

Após a vitória obtida pelos setores comprometidos com esse projeto no processo constituinte, os setores retrógrados deslocaram suas baterias para embaraçar o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns dispositivos.

3.1 Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social

A tentativa de desfigurar a Seguridade Social foi um dos focos da investida conservadora. Como mencionei, a Constituição estabeleceu que a organização da seguridade social era competência do Poder Público. A Carta definiu prazos para que essa organização se fizesse. O art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias é claro nesse sentido. Entretanto, esse artigo da Constituição Federal foi olímpicamente descumprido. O Executivo não formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social. Optou por formular projetos de lei setoriais (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego), separados e desarticulados, fragmentando a Seguridade Social.

Por sua vez, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) foi incluído entre as três peças que integravam a “Lei Orçamentária Anual”, que o Executivo Federal é obrigado a submeter ao Congresso Nacional. O texto constitucional também determinou que o OSS fosse elaborado de forma integrada pelos ministérios das quatro áreas envolvidas. Entretanto, o Executivo também não formulou uma Proposta de Orçamento da Seguridade Social. Em adição, e igualmente de forma inconstitucional, a área econômica caminhou exatamente na posição contrária, visando a capturar os recursos vinculados ao OSS. Nesse sentido, destacam-se as seguintes práticas adotadas nos orçamentos da União em 1989 e 1990 (Azeredo, 1989 e 1990; e Teixeira, 1991).

- **Centralização das Receitas do OSS** – Todas as fontes de financiamento da Seguridade Social foram centralizadas em um “caixa único”, controlado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Num contexto de inflação elevada, a centralização impôs perdas expressivas ao financiamento da Seguridade Social, dado que o atraso no repasse de recursos ou a transferência parcial eram práticas recorrentes. Observe-se que OSS foi criado exatamente para impedir expedientes desse tipo, recorrentes na história pregressa.

- **Descumprimento da Obrigatoriedade de Transferência de Recursos Fiscais para Financiar a Seguridade Social** – A obrigatoriedade legal de a União custear as despesas de pessoal e de administração geral dos órgãos do Sinpas, foi estabelecida pela Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), em 1961, ratificada pela legislação da ditadura militar e pela Constituição de 1988: a Carta Constitucional é clara ao estabelecer que a fonte de recursos das “Transferências da União” para o pagamento do custeio da máquina previdenciária é de *natureza fiscal*.⁶ Entretanto, o Orçamento Geral da União (OGU) de 1989 não prevê quaisquer transferências de recursos fiscais para a seguridade social. Observe-se que essa flagrante inconstitucionalidade foi admitida publicamente pelo então ministro da Previdência e Assistência Social.⁷ A

⁶ Art. 195.

⁷ Em meados de 1989, esta inconstitucionalidade foi reconhecida por Jader Barbalho, então ministro da Previdência Social, em entrevista concedida à revista *Veja*. Diante do quadro de explosão da crise da previdência alarmado pela área econômica, o ministro ameaçava que iria faltar dinheiro para pagar os aposentados e pensionistas. “No mês de junho, os aposentados vão receber. Em julho,

manobra consistiu em utilizar os recursos da CSLL e da Cofins para integralizar as “Transferências da União”. Ou seja, essas fontes foram camufladas como se fossem recursos de natureza fiscal.

▪ **Uso de Fontes do OSS no Custeio dos Servidores Inativos da União** – Outra inconstitucionalidade foi usarem-se recursos do OSS, para pagar despesas com servidores inativos da União. Ora, a previdência do servidor público não integrava a seguridade social. Essa despesa sempre foi coberta com recurso do Tesouro Nacional, na rubrica “Encargos Previdenciários da União (EPU)”. Apesar disso, em 1989, mais da metade da receita prevista como arrecadação da Cofins foi destinada para esse fim. Tratou-se de outra medida inconstitucional que também, foi admitida pelo referido ministro de Estado⁸ e outras autoridades da área econômica.⁹

3.2 Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social

No final dos anos 80, o argumento do “país ingovernável” foi retomado pela área econômica do governo para justificar as deformações impostas na fase de regulamentação do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social. Propagavam a idéia da “inviabilidade financeira” dos novos benefícios. Difundiam previsões catastróficas acerca do “alarmante déficit da previdência” e de seus impactos na “explosão das contas do setor público”.

O discurso oficial, recorrente e repetitivo, era claro e direto: as causas do déficit da previdência eram os novos direitos, cujos impactos financeiros não foram avaliados pelos constituintes; estes, de forma

no entanto, eles correm o sério risco de não receber suas pensões e aposentadorias”. Ante a pergunta do repórter, de que “o governo era o maior devedor da Previdência”, o ministro concordou com a afirmativa e acrescentou que “desde que a Previdência foi criada, o governo vem acumulando uma dívida que, hoje, contando tudo o que foi acumulado ao longo do tempo, é de 23 bilhões de dólares. No momento, o governo não paga o que deve porque o déficit de caixa não é apenas da previdência social. O atual governo administra uma herança terrível e, dentro dela, esse débito contraído pelos governos anteriores”. Perguntado se o governo Sarney pagou sua parte, o Ministro foi claro: “Não. O governo teria que contribuir com um terço do orçamento, mas nunca cumpriu este percentual. Em 1988, a ajuda do governo não atingiu nem 2% do orçamento daquele ano. Nesse ano, o governo contribuiu com cerca de 13%, repassando apenas 3,1 bilhões de cruzados novos para o custeio de pessoal” (Um rombo federal. Entrevista com Jader Barbalho. *Veja*, 31/5/1989).

⁸ O inconstitucional desvio de recursos do Orçamento da Seguridade Social foi admitido pelo então ministro da Previdência e Assistência Social, Jader Barbalho, na referida entrevista concedida à revista *Veja*, em meados de 1989: “O problema do déficit da previdência social está sendo gerado por fatores externos à previdência social. Do Finsocial (Cofins), a que a Previdência teria direito, só foi repassado 0,32%. O que a Secretaria de Planejamento argumenta é que esse dinheiro foi repassado para outros setores do governo que compõem o conjunto da seguridade social - que abrange o ministério da Saúde e até mesmo os pensionistas da União. Além disso, outra fonte de renda, a Contribuição Social sobre os Lucros das empresas, caiu com o Plano Verão, reduziu-se ao meio. De um total de três bilhões, a Previdência só recebeu 1,5 bilhão de cruzados novos. Depois, a Previdência tinha previsto em seu orçamento uma aplicação de saldo de caixa que daria, mensalmente, 2,5 bilhões. Mas como não há caixa, e sim déficit de caixa, não foi possível aplicar nada”. Perguntado pelo jornalista se seria “ético transferir dinheiro da Previdência para pagar pensionistas da União, como fez o ministro João Batista de Abreu”, o ministro retrucou e voltou a admitir a inconstitucionalidade das ações do governo do qual fazia parte: “Não vou discutir ética. Não interessa o conflito meu com o João Batista. As conversas com ele têm sido amigáveis. O grande problema do ministro do Planejamento é que ele tem vários déficits para administrar. Na hora que eu pedir para ele mandar o Finsocial para Previdência, ele pode chegar e perguntar: “Como eu vou pagar os pensionistas da União?” Isso porque o déficit da Previdência é resultado do déficit da União. Todo mundo deve ser pago com o dinheiro da seguridade social, mas a maior parte foi destinada ao pagamento dos pensionistas da União” (Um rombo federal. Entrevista com Jader Barbalho. *Veja*, 31/5/1989).

⁹ **Em meados de 1989, da mesma forma, o chefe da Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan, Pedro Parente, durante debate na Comissão Mista de Orçamento, admitiu o desvio dos recursos do Finsocial para o pagamento dos encargos previdenciários: “Não podemos negar que isto esteja ocorrendo”, afirmou (Governo aumentará contribuições para sanear previdência. *Folha de S.Paulo*, 17/5/1989).**

“irresponsável”, criaram as despesas “sem contrapartida de receitas”; logo, caso o Congresso não apontasse novas fontes de financiamento ou cortasse despesas pré-existentes, a única alternativa técnica possível era negar a concessão dos novos direitos.

Dado esse pano de fundo mais geral, destacam-se duas manobras que visavam a deformar e retardar a implantação dos novos direitos previdenciários. A primeira foi a edição de sucessivas medidas provisórias pelo Executivo federal, visando desvincular a correção dos benefícios da previdência social do salário mínimo. A segunda consistia em embaraçar o processo de negociação com o Congresso Nacional para a definição das fontes de financiamento visando retardar o cumprimento dos prazos definidos pela Constituição para a aprovação do Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social. Esse Plano, que deveria ser apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional no início de abril de 1989 (seis meses após a promulgação da Constituição), só foi apresentado em meados de junho. Por sua vez, o Congresso Nacional, que deveria apreciá-lo em seis meses, ficou impedido de fazê-lo durante o governo Sarney, em boa parte por causa das restrições impostas pela área econômica, que criava o prolongado jogo de “quebra de braço”, que acompanhou todo o período.

3.3 Regulamentação do Seguro-desemprego

Com a Constituição de 1988, os recursos do PIS-Pasep passaram a financiar o seguro-desemprego, o abono anual para os trabalhadores com renda mensal de até dois salários mínimos e os programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES (pelo menos 60% da arrecadação do fundo). Essas mudanças na destinação dos recursos do PIS-Pasep também não foram assimiladas pela área econômica do governo, que desencadeou manobras para impedi-las. A centralização das receitas, a retenção e a demora nos repasses e a redução das alíquotas do PIS-Pasep, foram algumas utilizadas. Além disso, o Projeto de Lei que regulamentava o seguro-desemprego foi aprovado em dezembro de 1989 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Entretanto, em janeiro de 1990, no apagar das luzes de seu mandato, o presidente da República sancionou a Lei n. 7.998, vetando os artigos que permitiam ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) administrar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), descaracterizando o projeto do Congresso Nacional.

3.4 Lei Orgânica da Saúde

Apenas no final de julho de 1989 – quase quatro meses de atraso em relação ao prazo estabelecido pela Constituição –, o Executivo federal encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei Orgânica da Saúde (LOS). A Comissão Mista de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados só conseguiu aprovar o projeto da LOS em dezembro de 1989. Depois, o projeto teria de ser submetido à Comissão de Finanças da Câmara e ao Senado Federal. Entretanto, isso não ocorreu no governo Sarney, porque o Congresso entrou em recesso no dia 15 de dezembro, e a discussão foi postergada para o governo Collor.

3.5 Lei Orgânica da Assistência Social

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) também não foi aprovada dentro dos prazos estabelecidos pela Constituição. A Comissão de Saúde, Assistência e Previdência Social da Câmara aprovou a Loas no final de novembro de 1989. Antes da sanção presidencial, o projeto teria ainda de ser submetido à Comissão de Finanças da Câmara e ao Senado Federal, o que acabou não ocorrendo até final do governo Sarney. Em grande medida, isso aconteceu porque o projeto de Orçamento Geral da União para

1990, enviado ao Congresso, não reservou recursos para financiar a concessão de um salário mínimo aos deficientes físicos ou mentais e aos idosos que comprovassem condições de pobreza (atual Benefício de Prestação Continuada).

4 As Reformas Liberais e a Seguridade Social (1990-2002)

Como já foi mencionado, existem claras tensões entre dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira nas últimas décadas. Um desses movimentos aponta o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado de Bem-Estar Social em nosso país. Esse longo processo foi revigorado no bojo da luta das forças que se opunham ao regime militar e desaguou na Constituição de 1988. O outro movimento aponta no sentido contrário: o da tentativa de desestruturar essas bases institucionais e financeiras. Após as *primeiras contramarchas* (nos últimos anos da transição para a democracia), esse movimento ganhou vigor a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas – agora contra-reformas, liberais e conservadoras.

No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais, no contexto da Terceira Revolução Industrial. Esse movimento, no contexto do fim da bipolaridade mundial, criou condições favoráveis para a ruptura dos compromissos selados entre capital e trabalho, nos “anos de ouro” entre 1945 e 1975. Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal que se tornou hegemônico (Tavares e Fiori, 1993; Barbosa de Oliveira, 1994; Fiori, 1997). No plano interno, a contra-reforma foi favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, o que contribuiu para que as classes dominantes reorganizassem suas forças e fizessem a opção pelo projeto liberal, sobretudo a partir da eleição de Collor.

Em suma, só em 1988 o Brasil incorporou o paradigma adotado pelos países capitalistas centrais a partir de 1945. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial; e, no plano interno, o estiolamento de suas possibilidades foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras, que se deu em torno do modelo liberal.

No campo social, um dos focos desse movimento foi a tentativa de desmontar os direitos assegurados pela Constituição de 1988. Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo “Estado Mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado Regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Em suma, aos olhos dos reformadores liberais, do passado e contemporâneos, a “Constituição Cidadã” se transformou na ‘Constituição anacrônica’ (Campos, 1994; Giambiagi, 2007). Neste sentido, assiste-se, a partir de 1990, a uma contínua tentativa de fazer regredir a cidadania formalmente conquistada em 1988. Há um longo processo de negar direitos constitucionais, em favor do crescente reforço da opção pelos programas focalizados de transferência de renda.

O contra-reformismo compreendeu dois momentos. O primeiro, durante o curto Governo de Collor de Mello (1990-1992). O segundo inaugura-se com a gestão de Fernando Henrique Cardoso no comando do Ministério da Fazenda (1993) e estende-se até o final do seu segundo mandato presidencial (2002). O traço

marcante dessa etapa foi a retomada vigorosa do contra-reformismo iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment* de Collor.

4.1 Contra-reforma no período 1990-92

A Constituição de 1988 determinava que a própria Constituição poderia ser revisada em 1993, integralmente, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Este seria o momento aguardado pelos conservadores para, de uma vez por todas, enterrar a “anacrônica” Constituição da República.

Neste contexto, a estratégia do Governo Collor para a política social era a formulação de nova agenda de reformas, na expectativa dessa revisão constitucional prevista para 1993. Entretanto, as turbulências decorrentes do *impeachment* do presidente Collor ao longo de 1992 e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 acabaram inviabilizando a revisão constitucional. Assim, o funeral da Carta de 1988 teve de ser adiado.

Todavia, ao mesmo tempo em que preparava essa revisão constitucional, o governo Collor deflagrava uma estratégia que visava a obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar.

4.1.1 Regulamentação da Seguridade Social

O Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social só foi regulamentado em julho de 1991.¹⁰ A Lei sancionada consagrou distorções na sua base financeira, constitucionalizando práticas inconstitucionais adotadas no final do Governo José Sarney e já referidas aqui. Destaque-se, em primeiro lugar, a constitucionalização do uso dos recursos provenientes da Cofins e da CSLL para pagar os encargos da Previdência dos Servidores Públicos Federais (na proporção de até 55% do total dessa despesa, em 1992; de até 45%, em 1993; de até 30%, em 1994; e de até 10%, a partir de 1995). Ora, como foi dito, a Seguridade Social consagrada pela Constituição de 1988 não incorpora a Previdência do Servidor Público Federal como seu componente. Esses gastos sempre foram cobertos por recursos fiscais da União, considerados na rubrica “Encargos Previdenciários da União” (EPU).

Em segundo lugar, a Lei que regulamentou o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social determinou – na direção oposta ao que havia sido decidido pelos constituintes – que a “Contribuição da União” para a Seguridade Social deixasse de integrar o Orçamento da Seguridade Social e passasse a ser adicionada a ele, na cobertura de eventuais insuficiências financeiras, desde que decorrentes do pagamento de prestação continuada da previdência, não se considerando insuficiências geradas nas políticas de saúde e assistência social.

Na mesma perspectiva, a reforma administrativa empreendida por Collor, em março de 1990, também desconsiderou a Seguridade Social. Teixeira (1991:31) sublinha que o governo federal, “ao invés de constituir o Ministério da Seguridade Social”, optou “pelo caminho da fragmentação, abandonando o conceito de seguridade e empreendendo uma volta atrás na própria concepção do sistema de proteção, reforçando a velha idéia de seguro. Reunindo os antigos INPS e IAPAS em um único instituto, que não por acaso chamou de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, ademais, colocando toda a estrutura previdenciária sob a jurisdição do velho Ministério do Trabalho e da Previdência Social”. Assim, não se caminhou no sentido

¹⁰ Lei n. 8.213/91.

apontado pela Constituição de coordenar a ação do governo em todos os segmentos que compõem a Seguridade Social (previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego).

4.1.2 Regulamentação da Previdência Social

Especificamente no caso da previdência social, houve, em primeiro lugar, novas tentativas de desvincular a correção dos benefícios previdenciários e o salário mínimo. Seguindo o exemplo de Sarney, em agosto de 1990 o Executivo editou a Medida Provisória n. 225/90, desvinculando os benefícios previdenciários e o salário mínimo e estabelecendo a variação da cesta básica, calculada pelo IBGE, como indexador.

Em segundo lugar, em novembro de 1990, o Executivo vetou integralmente o Projeto de Lei n. 47/90, que havia sido aprovado pelo Congresso em agosto de 1990, que regulamentava o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social. Posteriormente, em dezembro de 1990, o Congresso derrubou esse veto. Após uma nova rodada de negociações, foi somente em julho de 1991, que o Plano de Benefícios da Previdência Social foi regulamentado.¹¹ A desfiguração do Orçamento da Seguridade Social, acima referido, impactou sobremaneira as possibilidades de financiamento da previdência. Não foi outra a razão de ambos os Projetos de Lei terem sido negociados pelo Executivo como imbricados; e de ter resultado da negociação assim conduzida que os dois projetos tenham sido sancionados no mesmo instante.

Em terceiro lugar, apesar de a regulamentação do Plano de Benefícios da Previdência Social ter sido promulgada em 1991, o governo optou por “represar” a concessão desses benefícios ao longo dos nove meses da gestão Collor, em 1992. Esse adiamento provocou polêmica em torno do “reajuste de 147%” o qual foi finalmente assegurado pelo Superior Tribunal Federal (STF). Impelido por essa decisão, em 1993 o governo Itamar Franco inicia o pagamento dos direitos assegurados desde 1988.

4.1.3 Regulamentação do SUS

Em função das desfigurações nos mecanismos de financiamento da Seguridade Social, e para cumprir esta determinação do STF, o governo Itamar aplicou mais um duro golpe no combalido OSS e, mais diretamente, no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1993 o governo federal decidiu utilizar integralmente as fontes do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), parte do OSS, na cobertura dos benefícios previdenciários. Com isso, o SUS deixou de contar com essa importante fonte de seu financiamento. A subtração da sua base financeira comprometeu estruturalmente a sua implantação, ao provocar uma crise sem precedentes no setor. Desde então, o SUS passou a depender das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, sofrendo significativa redução no seu patamar de gastos. Este ‘buraco negro’ permaneceria até o final de 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Posteriormente, como se sabe, a área econômica também capturou os recursos da CPMF.

Esses golpes inscrevem-se em uma série de desvirtuamentos sofridos pelo SUS desde a promulgação da Carta de 1988. No governo Collor, já havia ocorrido o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica de Saúde (LOS) aprovada pelo Congresso Nacional, a maior parte concentrada nos dispositivos

¹¹ Respectivamente, pelas Leis n. 8.212/01 e n. 8.213/91.

sobre o financiamento do SUS e na participação dos segmentos sociais¹² no gerenciamento do sistema. A Lei n. 8.080/90 atingiu, portanto, a espinha dorsal do SUS. Este desvirtuamento prosseguiu com a Lei n. 8.142/91 e pela Norma Operacional Básica (NOB) n. 1 de 1991, regulamentadas por uma série de portarias ministeriais, que introduziram novas deformações nos mecanismos de financiamento do SUS. O aspecto mais paradoxal dessas medidas foi o reforço do Inamps, ressuscitado como órgão central de planejamento, gestão e financiamento do SUS.

4.1.4 Regulamentação da Assistência Social

No setor da assistência social, destaca-se o *veto integral* do presidente Collor, em setembro de 1990, ao projeto de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), elaborado e aprovado pelo Congresso Nacional. Esse processo foi iniciado em meados de 1989, com a proposta do então deputado Raimundo Bezerra, a qual tramitou no Congresso e foi aprovada (dois turnos de votação) pela Comissão Temática (novembro de 1989) e pela Comissão de Finanças (maio de 1990). Após o veto, somente em abril de 1991 a matéria voltou à pauta no Legislativo, tendo sido sancionada apenas no dia 24 de dezembro de 1993 (Lei n. 8.742) pelo presidente Itamar Franco, certamente tocado pelo espírito natalino, com mais de quatro anos de atraso em relação ao prazo estabelecido pela Constituição da República.

4.1.5 Regulamentação do Seguro-desemprego

A Lei n. 8.019, de 11/4/1990,¹³ sancionada pelo Governo Collor, reestruturou parcialmente o FAT, recuperando aspectos do projeto original que havia sido aprovado pelo Congresso no início de 1990. No entanto, prevaleceu o veto do Executivo a um mecanismo central para o financiamento do seguro-desemprego, qual seja a instituição de um fundo único, cujos recursos seriam aplicados no seu conjunto pelo BNDES. Essa forma de gestão dos recursos do FAT pelo Tesouro Nacional, no contexto de inflação crescente em 1990 e 1992 implicou perda real de recursos para o financiamento do Programa do Seguro-desemprego, dado que esses recursos eram repassados com atraso e sem correção monetária.

Além disso, aparato legal autorizou a utilização de recursos do FAT para finalidades não previstas pela Constituição. Em dezembro de 1991 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei e uma Medida Provisória com esse objetivo. O Projeto de Lei n. 2.307/91 previa a possibilidade de utilização de parte das disponibilidades financeiras do Fundo em aplicações no Banco do Brasil. A Medida Provisória autorizava a cessão de recursos do FAT para o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). A Lei n. 8.352/91, que resultou da apreciação destas duas propostas, estabeleceu regras que buscaram minimizar o impacto desse desvio no uso dos recursos do FAT (Azevedo; Chahad, 1992).

4.2 Contra-reforma no período 2003-2006

O impedimento de Collor trancou temporariamente a contra-reforma que vínhamos acompanhando. O intervalo entre outubro de 1992 e meados de 1993 é marcado pela instabilidade política e pela indefinição acerca da estratégia econômica do governo. Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no comando do ministério da Fazenda, em maio de 1993, o contra-reformismo foi retomado. A partir desse momento, foi iniciada a gestação do Plano Real, sendo adotada uma série de medidas preparatórias.

¹² A participação da comunidade foi reincorporada pela Lei n. 8.142 de 28/12/1990, de iniciativa do Congresso Nacional.

¹³ A legislação referente ao seguro-desemprego e ao FAT é composta de duas leis: Lei n. 8.287, de 20/12/1991, e Lei n. 8.352, de 28/12/1991.

No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo de reformas foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002).

Entre 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela desorganização do mundo do trabalho. Em grande medida, esse movimento foi consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real. Em segundo lugar, a estratégia macroeconômica minou as bases financeiras do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente. Em suma, esses foram os parâmetros mais gerais que influenciaram os rumos da Seguridade Social entre 1993 e 2002.

4.3 Captura de Recursos da Seguridade Social

Uma das medidas que contribuíram para desestruturar as bases financeiras das políticas sociais foi a captura, pela área econômica, de parcela das fontes de financiamento vinculadas pela Constituição de 1988. Nesse sentido, destaca-se a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) (EC n. 01/94), durante a fase preparatória do Plano Real. O nome não poderia ser mais impróprio, dado que o fundo tinha objetivos anti-sociais e era permanente. Esse fundo “emergencial” foi, posteriormente, renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais à frente, Desvinculações de Recursos da União (DRU).

O FSE aumentou a carga tributária (aumento de 5% da alíquota sobre todos os impostos e contribuições) e ao mesmo tempo desvinculou receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios (15% das transferências constitucionais a estados e municípios, oriundas de recursos do FPE e FPM) e aos programas sociais do governo federal (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais). Nesse último caso, isso representou a captura de parcela dos recursos do Orçamento da Seguridade Social (FPAS, CSLL, Cofins, PIS-Pasep) e da educação (salário-educação), dentre outras. Observe-se que movimento idêntico ocorreu posteriormente no caso da CPMF.

4.4 A Emenda Constitucional 20/98 : Retrocesso nos Direitos Previdenciários

Dado o paradigma econômico então em vigor, o sentido claro da EC n. 20/98 foi suprimir direitos, tendo em vista o ajuste fiscal. Na visão dos contra-reformistas, o ‘déficit’ do RGPS era inaceitável, pois comprometia as contas públicas e a própria estabilidade. O caminho a ser seguido era transfigurar a seguridade social em seguro social, e o regime de repartição em regime de capitalização. Buscava-se, em última instância, o equilíbrio contábil entre contribuição e benefício.¹⁴

A reforma da Previdência realizada em 1998 enterrou parcialmente o legado da Constituição de 1988. Dentre o conjunto de medidas adotadas destacam-se: substituiu-se a comprovação do “tempo de serviço” pelo “tempo de contribuição”; eliminou-se a aposentadoria proporcional; desvincularam-se o

¹⁴ Diversos autores defendiam este ponto de vista. Consultar especialmente: Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997); Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999); Veloso (1999); Giambiagi (2000).

benefício previdenciário e o salário mínimo, para os benefícios acima do piso; e rebaixou-se o teto nominal dos benefícios. Por razões de espaço, comentamos aqui apenas as mudanças introduzidas na idade mínima e no tempo de contribuição.

Para os contra-reformistas, uma das distorções do RGPS era a aposentadoria em idade considerada precoce. Essa crítica estava parcialmente correta. Como foi mencionado, não houve consenso na ANC para introduzir o limite de idade (55 anos para aposentadoria com valor integral). Sem a fixação da idade mínima, prevaleceu a aposentadoria “por tempo de serviço” aos 35 anos para o homem e aos 30 anos para a mulher.

Todavia, para corrigir esta distorção, a EC n. 20/98 proposta pelo Executivo preconizava regras draconianas de acesso: ***acumulavam idade mínima (65 anos para homens e de 60 anos para mulheres) mais tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para mulheres)***. Felizmente, não houve consenso em torno desse ponto no Congresso Nacional. Com o texto final aprovado, a partir de 1998 passaram a existir duas alternativas para a aposentadoria:

- a aposentadoria “por idade” – 65 anos para homens e 60 anos para mulher, além da exigência de contribuição mínima por 15 anos; e
- a aposentadoria “por tempo de contribuição” – 35/30 anos e idade mínima de 53/48 anos. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado “**fator previdenciário**”, criado posteriormente (1999), que suprime parcela expressiva do valor do benefício, incentivando a postergação da aposentadoria.

No caso da “aposentadoria por idade”, conseguiu-se transpor para este nosso país de miseráveis *padrões semelhantes ou superiores aos existentes em países desenvolvidos*. 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, Finlândia e Áustria (65 anos), por exemplo. A própria Organização Mundial de Saúde (OMS) faz uma distinção, ao definir a população idosa, entre países desenvolvidos (acima de 65 anos) e países em desenvolvimento (acima de 60 anos) (FIBGE, 2002:9).

Observe-se que, em 2002, a “esperança de vida” no Brasil para os homens era de 67,3 anos. Nas Regiões Nordeste e Sudeste, essa expectativa era de, respectivamente, 63,3 e 65,4 anos. Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, a esperança de vida era ligeiramente maior (respectivamente, 66,2 e 66,7 anos). Em diversas Unidades da Federação, a expectativa de vida dos homens situava-se entre 60 e 63 anos (Maranhão, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro). A expectativa de vida das mulheres era relativamente maior que a dos homens, sendo que a média nacional atingia 74,9 anos (FIBGE, 2004).

Em contraste com o Brasil, a esperança de vida nos países desenvolvidos – que inspiraram as mudanças consumadas em 1998 – era bastante superior, como demonstram os indicadores organizados pelo Banco Mundial: Bélgica, (75,7 para homens e 81,9 para mulheres); Espanha (75,9 e 82,8); França (75,2 e 82,8); Portugal (72,6 e 79,6); EUA (74,3 e 79,9); Suécia (77,6 e 82,6); Alemanha (75,2 e 81,2); Finlândia (74,4 e 81,5); e Áustria (75,4 e 81,5) (Bird, 2004. Em <http://www.obancomundial.org>). No início do presente século, o Brasil ocupava a 89ª posição internacional quanto ao indicador expectativa de vida. Projeções

populacionais realizadas pela FIBGE revelam que só em 2050 o Brasil atingirá o patamar dos países com melhores índices (Japão: 81,6 anos; Suécia: 80,1; Hong Kong: 79,9; Islândia: 79,8; Canadá: 79,3).¹⁵

Em suma, era necessário fixar uma idade mínima. Entretanto, 65 anos para homens e 60 para mulheres, patamar superior ao que se encontra em países desenvolvidos, é idade excessivamente alta ante a nossa realidade social, econômica e demográfica de capitalismo tardio.

No caso da “aposentadoria por tempo de contribuição”, passou-se a exigir a comprovação de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. Esse patamar é superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e a Finlândia (30 a 39); e se aproxima do nível vigente em outros: EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado “fator previdenciário” (criado em 1999) que suprime parcela do valor do benefício e posterga o início da aposentadoria. Os idealizadores da medida são claros quanto a esse objetivo:

O aumento da idade da aposentadoria significa, por um lado, a extensão do período contributivo, o que afeta positivamente as receitas. Do lado das despesas, ocorre a diminuição dos gastos no curto prazo, pois posterga a concessão do benefício e, também, o longo prazo, pois serão pagos por um período de tempo menor (MPAS, 2002).

De fato, o Fator Previdenciário passou a ter impacto financeiro imediato sobre as receitas (o trabalhador contribui por mais tempo) e sobre as despesas (o trabalhador recebe benefícios por menos tempo) do RGPS. Observe-se que a taxa de incremento anual das “aposentadorias por tempo de serviço” declinou de 10,2% para 2,1%, entre o período anterior à reforma (1991-1998) e posterior (1999-2006) (IPEA, 2007).

Vê-se assim que a inexistência de idade mínima no Brasil representa um outro mito, na medida em que as aposentadorias “por idade” estabelecem, sim, esse limite (65/60 anos); e, no caso das aposentadorias por “tempo de contribuição”, incide o “fator previdenciário” que penaliza os beneficiários até que atinjam a idade de 65/60 anos.

Assim, tanto a idade mínima (65 e 60 anos) quanto o tempo de contribuição (35 e 30 anos) são extremamente elevados em relação aos padrões estabelecidos em países desenvolvidos. A vigência dessas regras mostra-se paradoxal, se consideramos que não há como demarcar qualquer equivalência entre esses países e o nosso contexto socioeconômico e demográfico de capitalismo tardio.

Observe-se que, em 2002, de acordo com indicadores organizados pelo Banco Mundial, a renda *per capita* do Brasil (US\$ 2.830) era extremamente baixa ante os países desenvolvidos. Vejam-se alguns números, a título de ilustração: Bélgica, US\$ 22.940; Espanha, US\$ 14.580; França, US\$ 22.540; Portugal, US\$ 10.720; EUA, US\$ 35.400; Suécia, US\$ 25.970; Alemanha, US\$ 22.740; Finlândia, US\$ 23.890; e Áustria, US\$ 23.870 (Banco Mundial 2004. Em <http://www.obancomundial.org>).

No início do presente século, o Brasil possuía a quarta pior concentração de renda do mundo (Índice Gini), ficando atrás de países como Honduras, El Salvador, Guatemala e inúmeros países africanos (Zâmbia, Nigéria, Gâmbia, Zimbábue, Guiné-Bissau etc.), informa o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 2002, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 2002). O Brasil ocupava a pior posição mundial em termos de desigualdade. A razão entre a renda dos 10% mais

¹⁵ Cf. País terá em 2050 indicador do Japão atual. *Folha de S.Paulo*, 31/8/2004.

ricos e a dos 40% mais pobres é superior a 25 vezes, enquanto nos países desenvolvidos essa razão gira em torno de cinco vezes.

As características do nosso mercado de trabalho tampouco podem ser comparadas aos países desenvolvidos. 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, aqui o tempo de trabalho é quase 10 anos mais longo.

O mercado de trabalho brasileiro é estruturalmente injusto (baixos salários, amplo leque salarial, alta rotatividade etc.). Essa característica é perceptível mesmo nas fases de crescimento econômico. Nos últimos 26 anos de estagnação, esses traços se acirraram e novos sintomas da crise social emergiram: estancamento da mobilidade social, queda do emprego formal e dos rendimentos e aumento do desemprego e da concentração funcional da renda. Como foi mencionado, hoje, cerca de metade da PEA está desempregada ou possui emprego informal ou precário.

A implicação desse quadro é óbvia para a proteção social: a maior parte dos trabalhadores brasileiros dificilmente terá condições de comprovar tempo de contribuição para o sistema de previdência. O ministro da Previdência e Assistência Social de FHC, Waldeck Ornélas, um dos artífices da reforma de 1998, reconhece esse fato de forma sombria e inusitada:

Apesar disso tudo (êxito da reforma), é preciso reconhecer que a previdência social não vem cumprindo, em toda a plenitude, o seu papel social. É que (...) a previdência social protege apenas 43% dos trabalhadores brasileiros! *Por isso, de cada dez pessoas que trabalham no Brasil, seis não vão se aposentar nunca, por não terem vínculo com o INSS.* São, no presente, 38 milhões de brasileiros que se encontram nessa situação. São desassistidos da Previdência. Refiro-me, principalmente, aos contratados sem carteira assinada, aos que trabalham por conta própria, aos trabalhadores domésticos, aos que vivem no campo” (Ornélas, 2000, p. 1, grifo meu).

Essa mesma perspectiva, também já se reconheceu em recente documento do Ministério da Previdência Social:

Estima-se que existem em 2001 cerca de 40,7 milhões de pessoas sem vínculo empregatício com a previdência social. Embora a Previdência Rural cubra uma parcela dessa população, trata-se de enorme passivo social e que exige portanto uma política de inclusão social e expansão da cobertura previdenciária (MPAS, 2004, p. 21).

Está aí plantada uma das mais preocupantes ‘bombas de efeito retardado’, de ampliação da pobreza e da desigualdade social em nosso país.

4.5 Saúde, Assistência Social e Seguro-desemprego

Embora sob crescente estreitamento das possibilidades de financiamento, as áreas da saúde, assistência social e seguro-desemprego experimentaram uma progressiva reestruturação dos seus mecanismos institucionais e de gestão. A partir de 1993 nota-se inflexão positiva na postura do governo federal, que amplia seu papel na condução e coordenação em plano nacional. Esse processo foi retomado no início do governo Itamar Franco (1993-1994), pela pressão dos setores organizados comprometidos com a Constituição de 1988. Neste contexto, o Executivo e o Congresso Nacional adotaram medidas para redirecionar as políticas de saúde e de assistência social, para que se reaproximassem dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988. A partir de 1995, esses impulsos foram continuados.

No setor da saúde, foram adotadas medidas diversas visando a avançar o descontínuo processo de consolidação do Sistema Único da Saúde (SUS) (IPEA, 2007).

Na área da Assistência Social destaca-se a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (1993).¹⁶ A partir de 1995, deram-se passos adicionais neste processo de planejamento das bases do novo modelo de gestão da assistência social. Uma inovação da Constituição de 1988, regulamentada pela Loas, foi a instituição do programa Benefício de Prestação Continuada (BCP), regulamentado em 1995. De caráter não contributivo, o BCP consiste na garantia de pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não ter meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Para fazer jus ao benefício, o idoso deveria ter 70 anos ou mais e não exercer atividade remunerada. A partir de 1998, a idade mínima baixou para 67 anos e no ano 2000 para 65 anos (art. 38, Loas). O decreto definiu como família incapacitada de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa, aquela cuja renda mensal *per capita* seja inferior ao valor de um ¼ do salário mínimo.

No caso do seguro-desemprego, a atuação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) foi ampliada, e o Executivo redimensionou as ações de combate ao desemprego, mediante o aumento da cobertura do programa de seguro-desemprego. O Sistema Nacional de Empregos (Sine) foi transformado em uma agência pública de emprego, que operaria de forma descentralizada. A partir de 1995, o espaço de políticas “ativas” de emprego foi ampliado, com a instituição de programas voltados para o treinamento e qualificação de mão-de-obra e à concessão de microcrédito.¹⁷

5 Novos Desafios para a Seguridade Social

A instituição do FNPS reacendeu as esperanças dos setores conservadores em realizar uma nova reforma da Seguridade Social e enterrar de vez o que restou da Constituição de 1998. Desconsideram que no caso da Previdência Social, a Reforma realizada em 1998 (EC n. 20/98) já tornou as regras severas. São inúmeros os mitos e falácias que utilizam para justificar a necessidade de uma nova reforma. Transparece uma construção ideológica típica, baseada em fatos parciais. O debate é focado na solução de problemas complexos – crises fiscal e financeira do Estado – por meio do ajuste fiscal; e, esse, exclusivamente, pela supressão de direitos.

Todavia, atualmente cerca de metade da PEA (desempregados e informais) não contribui para a previdência e terá proteção limitada na velhice, devido às dificuldades na comprovação do tempo mínimo de contribuição exigido. O desafio que se coloca para os que defendem a proteção social consagrada em 1988 é formular uma agenda que privilegie a inclusão social.

O início do segundo mandato do Presidente Lula teve o mérito de recolocar a questão do crescimento econômico no centro da agenda governamental. Trata-se de fato alvissareiro, posto que isso não ocorre há mais de duas décadas. Nesta perspectiva, a inclusão dos excluídos pode se tornar uma possibilidade concreta de ampliar a proteção social e, ao mesmo tempo, de equacionar parcela significativa do financiamento da seguridade social.

¹⁶ Lei n. 8.742 de 7/12/1993.

¹⁷ Destacam-se: o Programa Nacional de Educação Profissional (Planfor), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano e Proger Rural), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego e Protrabalho); e outros Programas de Microcrédito. A maior parte dessas iniciativas era financiada pelo FAT.

Nesta perspectiva de crescimento econômico, uma questão que se tem de enfrentar é compreender as possibilidades e as limitações abertas pelo mercado de trabalho para a inclusão social mediante a criação de empregos formais. Além disso, que outras medidas específicas podem favorecer o maior crescimento de empregos formais e devem ser adotadas? A desoneração parcial da folha para empresas com uso intensivo de mão-de-obra é uma dessas medidas. Outra, é acentuar o papel de fiscalização do Ministério do Trabalho. Estudos do Dieese dão conta que existem mais de 14 milhões de trabalhadores em setores formais da economia que, no entanto, apresentam vínculos trabalhistas informais.

Outra questão a ser enfrentada é compreender se a transição demográfica representa um constrangimento ou uma oportunidade para a inclusão social. Os que argumentam que a demografia trará percalços para a previdência realçam, de forma correta, que a população irá envelhecer. De fato, projeções do IBGE dão conta de que se entre 2000 e 2040 a população de idosos aumentará (de 5,5% para 15,3% da população total). Com isso os gastos com previdência serão pressionados. Daí a necessidade da reforma.

Todavia esquecem-se de que, como contraponto ao envelhecimento, *a população de até 14 anos cairá (de 29,8% para 19,3%) em igual período*. Logo, a pressão por gastos com idosos poderá ser contrabalançada pela menor pressão de gastos com os mais jovens. Mais importante: *a população de 15 a 64 anos, em idade ativa, aumentará (de 64,8% para 65,4%), o que abre uma extraordinária “janela de oportunidade demográfica” ou “bônus demográfico”*. Assim, o percentual de pessoas em idade ativa, potenciais contribuintes, crescerá até 2040. O crescimento econômico poderá criar condições para a incorporação do contingente de desempregados e informais e representar uma oportunidade para a inclusão social e para o financiamento da Seguridade Social.

O terceiro tema central a ser debatido diz respeito ao financiamento da seguridade social. Como mencionado, a agenda proposta pela ortodoxia está focada exclusivamente no corte das despesas correntes. Para justificar essa necessidade, argumentam que o gasto com aposentadorias no Brasil é elevado e tenderá a se agravar no futuro.

Argumentam, por exemplo, que o “Brasil gasta como país rico” (12% do PIB). Alertando que comparações internacionais exigem cautela – para não se comparar banana com abacaxi – nesse caso, aos gastos com o INSS (urbano e rural) são adicionados gastos com a previdência do setor público (federal, estadual e municipal). Ora, esse procedimento não é correto, pois adicionam despesas de naturezas muito diversas.

Outra idéia muito difundida é que as despesas com benefícios cresceram a taxas elevadas e que a continuidade desse ritmo será crítica. De fato a despesa previdenciária em proporção do PIB passou de 2,5% para 7% entre 1988 e 2006. Mas, porque essa proporção cresceu? Primeiro, em função da montagem de um razoável sistema de proteção social. Essa etapa coincide com a entrada em vigor dos novos direitos assegurados pela Constituição de 1988 (em especial a introdução do piso e da previdência rural). Segundo, em função do baixo crescimento da economia (média de 2% ao ano nesse período): se o PIB tivesse crescido 4% ao ano, essa relação teria caído pela metade. Terceiro, porque houve uma “corrida” às aposentadorias, em virtude da perspectiva de nova reforma que esteve na pauta do Congresso entre 1995-98. Quarto, porque esse movimento reflete o impacto da recuperação real do salário mínimo (100% entre 1994-2006) sobre o piso dos benefícios.

Esse ritmo de crescimento vai prosseguir no futuro tornando o gasto previdenciário “explosivo”? Há várias indicações que apontam no sentido contrário. Primeiro, a Reforma de 1998 já tornou as regras mais severas. Segundo, a Política de Valorização do Salário Mínimo e o PAC atrelaram os reajustes do salário mínimo à variação do PIB. Terceiro, metade da PEA (desempregados e informais) terá dificuldades futuras para comprovar contribuição mínima exigida. Quarto, vai depender das opções macroeconômicas a serem adotadas e suas conseqüências sobre o crescimento.

Argumentam que é preciso definir as prioridades em um contexto de restrição orçamentária, no qual “o Brasil gasta muito em aposentadorias e pouco em investimento”. De fato, um menor patamar de gastos na previdência colocaria menores riscos para a gestão financeira da dívida pública e criaria espaços orçamentários para o investimento produtivo. Todavia, o que de fato impede a ampliação dos investimentos públicos na infra-estrutura econômica e social é apenas a previdência? Como se sabe, a análise das contas públicas *em seu conjunto* aponta que a maior rubrica de gastos correntes são as despesas com encargos financeiros e o pagamento de juros (8% do PIB). Logo, a redução das taxas de juros a patamares civilizados, não abriria espaço orçamentário para os investimentos públicos?.

Outro falso argumento recorrente é que há “déficit” sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social for suficiente para bancar os gastos com a Seguridade. Ora, como procurei mostrar anteriormente, nesse caso o governo não estaria cobrindo algum “déficit”: está, isso sim, cumprindo sua obrigação constitucional com recursos vinculados no OSS. Mais do que isso, como foi realçado, o OSS é inspirado no padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite: recursos dos empregados e empregadores (sobre a folha de salários, para a previdência) e do governo (contribuições das empresas sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre parte do PIS-Pasep, dentre outras).

Em suma, para justificar uma nova rodada de reformas, a ortodoxia econômica volta todas as suas baterias contra a previdência social. Não analisam as contas públicas em seu conjunto e, portanto, desconsideram que o maior gasto corrente são as despesas financeiras. Focam exclusivamente nas despesas e projetam no futuro um crescimento medíocre para a economia. Desconsideram, o que qualquer “conta de padaria” demonstra: desequilíbrios financeiros têm a ver com despesas, *mas também, com receitas*. Logo existe a alternativa de cortar despesas; mas, também a alternativa *de elevar as receitas*. Mais especificamente, esquecem um fato óbvio: a questão do financiamento da Seguridade Social também reflete a redução do patamar de receitas, decorrente do baixo crescimento econômico e seus impactos negativos sobre o mercado de trabalho nos últimos 26 anos. Logo, existe a alternativa de recompor as bases de financiamento pelo aumento das receitas, possível num cenário de maior crescimento econômico. 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 se tornará inviável; mas o próprio país.

O quarto ponto central a debater é qual seria um plano de benefícios adequado à realidade demográfica e socioeconômica brasileira. Como já está dito aqui, o legado da Constituição de 1988 foi parcialmente desfeito a partir das reformas realizadas nos anos 90 e, em particular, pela EC n. 20/98. Cabe discutir se, a partir dessas mudanças, o plano de benefícios brasileiro continua a ser um dos mais “generosos” do mundo? Nossas aposentadorias continuam precoces? O Brasil não estabelece idade mínima? A adoção de regras semelhantes às praticadas por países da OCDE não são severas demais, face ao nosso contexto demográfico e socioeconômico de capitalismo tardio? Como adotar regras semelhantes

em países tão díspares quanto à concentração da renda, pobreza, desigualdade social, PIB *per capita*, esperança de vida, condições de trabalho e condições de saúde e de sobrevivência dos idosos? Também estão sendo propostas mudanças visando a suprimir direitos nos campos da Previdência Rural e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Quais os impactos dessas propostas na exclusão social? Quais medidas deveriam ser adotadas para aperfeiçoar e consagrar essas conquistas?

Notas Finais

Argumentei que a Seguridade Social foi um dos maiores legados da Constituição de 1988. Para financiá-la foi instituído o Orçamento da Seguridade Social. Ao fazê-lo, os constituintes seguiram o padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite, seguido pelo Brasil (desde 1934) e pelos países da OCDE. Todavia, as classes dominantes jamais aceitaram os avanços de 1988. Durante a Constituinte, o presidente da República sentenciou que o “país seria ingovernável”, se a seguridade fosse inscrita na Constituição. Desde então, essas forças propõem reformas para retroceder aquelas conquistas – muitas das quais, já efetivadas. Collor aguardava a revisão constitucional (1993) – que não ocorreu –, para enterrar aquelas conquistas. FHC falou então de “vagabundos”, para justificar a drástica reforma da previdência realizada em 1998 (EC n. 20/98).

Em suma, nos últimos vinte anos, a Seguridade Social tem sido considerado por setores da sociedade como a ovelha negra das contas públicas. Para justificar a necessidade de nova reforma, propõem um debate baseado em fatos parcialmente considerados. Alguns alardeiam que o suposto “déficit” da Previdência será “explosivo” a médio prazo. Nessa perspectiva, preconizam que “a mãe de todas as reformas deve ser a da Previdência Social, sem a qual o país se tornará inviável”. Resulta num debate pouco esclarecedor, que não contribui para que os cidadãos compreendam essa complexa questão e para que o Brasil consiga enfrentar os reais problemas nacionais.

A recente instituição do Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS) reacendeu as esperanças desses setores de enterrar de vez o que restou da Seguridade Social. No atual debate, não há nada de novo no *front*. Além das conhecidas profecias na área fiscal, agora evocam centúrias sobre o apocalipse demográfico.

Ignora-se que o real pano de fundo para que se compreenda a questão do financiamento da previdência social é o fato de que o Brasil acumula 26 anos de baixo crescimento econômico. Mais precisamente, a partir de meados dos anos 70, no âmago da luta contra a ditadura, o movimento social formulou um amplo projeto de reformas a partir de três núcleos: a restauração do Estado Democrático de Direito; a construção de um sistema de proteção social; e a concepção de uma nova estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento com distribuição de renda. Parte desta agenda desaguou na Constituição de 1988, que restabeleceu a democracia e consagrou os princípios embrionários do Estado de Bem-Estar. Todavia, não avançamos na construção das bases financeiras que dariam sustentação para a cidadania recém conquistada. Desde o início dos anos 80 vivemos um quadro de estagnação econômica e de agravamento da crise social. Esse quadro impõe limites financeiros para a manutenção do sistema de proteção social. Esse é o pano de fundo para que se compreenda, de fato, qual é a real questão do financiamento da Seguridade Social.

O início do segundo mandato do Presidente Lula recolocou a questão do crescimento econômico na agenda do governo. No ano corrente, a economia tem dados sinais do início de ciclo de crescimento.

Nesta perspectiva, a inclusão dos excluídos pode tornar-se uma possibilidade concreta de ampliar a proteção social e, ao mesmo tempo, de equacionar parcela significativa do financiamento da Seguridade Social.

Referências bibliográficas

- AZEREDO, B. (1989). *Perspectivas para o Programa de Seguro Desemprego*, nov. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI.
- AZEREDO, B. (1990). *Da previdência à seguridade: os perigos da transição*. Rio Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 228).
- AZEREDO, B.; CHAHAD, J. P. (1992). O programa brasileiro de seguro-desemprego: diagnóstico e proposições de aperfeiçoamento. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas (TD n. 8).
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. (1994). Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.; SIQUEIRA NETO, J.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). *O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século*. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.
- CAMPOS, R. (1994). *A lanterna na popa – memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- FAGNANI, E. (2005). Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp (Tese Doutorado).
- FIBGE (2002). *Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- FIBGE (2004). *Síntese de indicadores sociais 2003*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- FIORI, J. L. (1997). *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes (Coleção Zero à Esquerda).
- GENTIL, D.L. (2006). A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período. Rio de Janeiro: UFRJ (Tese Doutorado)
- GIAMBIAGI, F. (2000). *As muitas reformas da previdência social*. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia (TD n. 430).
- GIAMBIAGI, F. (2007). *Brasil, raízes do atraso*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007
- IPEA (2007). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA (Edição Especial, n.13)
- IPEA (2006). *O Estado de uma nação*. Paulo Tafner (editor), Rio de Janeiro: Ipea.
- LESSA, C. (1982). *Finsocial – A distorção autoritária da proposta do PMDB*. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 3.
- MPAS (1986). Rumos da nova previdência. Anais do grupo de trabalho para reestruturação da previdência social, t. I. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- MPAS (2002). *O Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; PASINATO, M. (1999). *Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade*. Brasília: Ipea. (TD n. 690).
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; FERREIRA, M. (1997). *Reforma da previdência*. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 508).

- ORNELAS, W. (2000). Prefácio. In: SOLON de FRANÇA, Álvaro. *Previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: Anfip.
- 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.
- PNUD (2002). Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, 2002.
- SILVA, P. L. B (1984). Atenção à saúde como política governamental. Dissertação de Mestrado. Campinas.
- TEIXEIRA, A. (1991). *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 249).
- TEIXEIRA, A. e outros (1989). *O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas*, abr. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 196).
- TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (1993). *(Des)Ajuste Global e a Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- VELLOSO, R. (1999). *Balanço da situação das contas públicas*. Maio. Rio de Janeiro: BNDES, Fórum Nacional.

PARTE 2
MERCADO DE TRABALHO, PREVIDÊNCIA E
INCLUSÃO SOCIAL

MERCADO DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

*André Campos*¹
*Marcio Pochmann*²

Resumo

O presente estudo analisa um conjunto de constrangimentos impostos pelo funcionamento do mercado de trabalho ao sistema previdenciário no país. Mostra-se, por exemplo, como a informalidade, o desemprego e a rotatividade não só obstaculizam o acesso da população a uma série de benefícios, como também prejudicam o adequado financiamento da previdência social. Em função disso, constata-se como o debate sobre a previdência no Brasil segue, muitas vezes, contaminado por idéias “fora de lugar”. Assim, algumas das propostas de reforma do sistema previdenciário em discussão nos meios políticos, sociais e econômicos terminam apresentando um foco estrito no próprio sistema, esquecendo, quando não desconsiderando, que os problemas existentes radicam, na realidade, fora dele – mais propriamente, no funcionamento do mercado de trabalho.

Apresentação

As transformações demográficas pelas quais o Brasil vem passando desde o final da década de 1960 implicam novas condicionalidades ao adequado desempenho do sistema de previdência social. Exemplo disso tem sido o ritmo de expansão do segmento etário da população com 60 anos e mais de idade.

No período de 2000 e 2020, estima-se que o aumento médio do contingente mais idoso seja de 585 mil pessoas ao ano. Com isso, o Brasil deverá deter, em 2020, aproximadamente 13% do total de sua população situada na faixa etária de 60 anos e mais – ante 6% em 1980 e menos de 9% em 2000.

O atendimento digno desta parcela da população, que simboliza a própria transição demográfica por que passa o Brasil, requer considerar todas as oportunidades que o país possui – especialmente no que diz respeito à capacidade de sustentar o atual sistema previdenciário. Em virtude disso, a presente contribuição pretende tão somente chamar a atenção para o funcionamento atual do mercado nacional de trabalho, tendo em vista o conjunto de especificidades que o diferenciam, por exemplo, da situação da maioria dos países desenvolvidos, submetidos a programas de ajustes previdenciários.

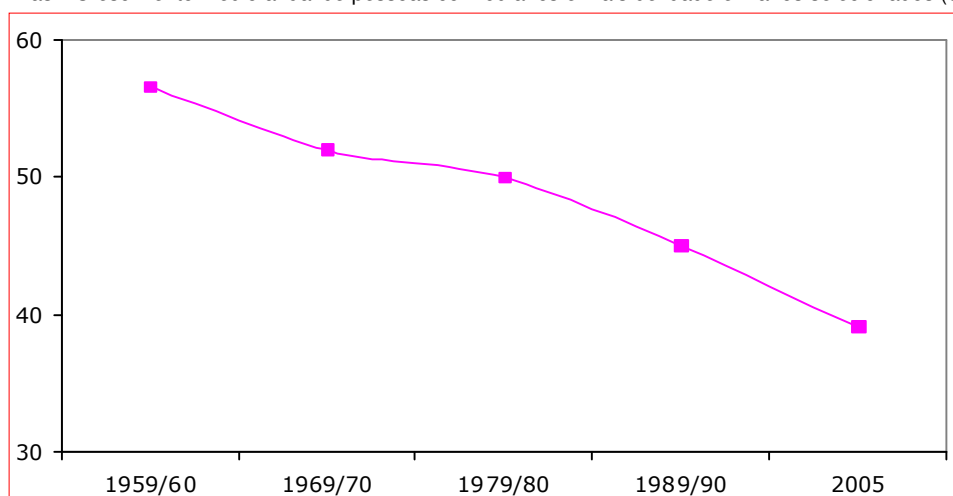
Até a década de 2030, conforme previsão do IBGE, o contexto demográfico brasileiro ainda tenderá a ser favorável ao modelo tradicional de financiamento da previdência social. Não obstante, a continuidade de tal modelo depende também, em alguma medida, de alterações no modo de funcionamento do mercado de trabalho.

¹ Pesquisador do Ipea.

² Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Gráfico 1

Brasil: Crescimento médio anual de pessoas com 60 anos e mais de idade em anos selecionados (em mil)



Fonte: IBGE – Censos Demográficos e projeção. Elaboração dos autores.

Nesse sentido, pretende-se, brevemente, abordar cinco aspectos relativos ao mercado de trabalho que têm interferido no financiamento do sistema previdenciário no Brasil (queda na parcela salarial, informalidade, desemprego, rotatividade e ocupação dos inativos). Uma intervenção pública capaz de alterar a situação atual do mercado de trabalho poderá viabilizar a sustentação da atual previdência social, bem como a constituição de novas bases para seu desenvolvimento em todo o país.

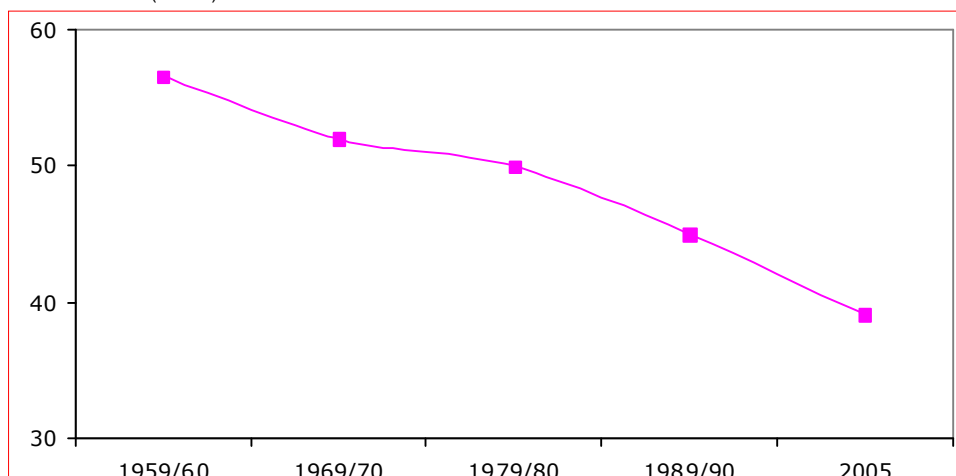
1 Queda na parcela salarial

Ao contrário da sociedade salarial constituída nas economias centrais – responsável pela generalização das condições e relações de trabalho assalariadas para praticamente todos os setores de atividades produtivas –, perpetuaram-se no Brasil relações de trabalho não capitalistas. Setores econômicos como agricultura de subsistência e serviços urbanos vinculados ao abastecimento, lojas e oficinas de reparação e de atendimento pessoal e familiar permitiram que uma verdadeira economia de baixos rendimentos contribuísse para a cobertura de parte importante do custo de reprodução da força de trabalho, mesmo nos grandes centros industriais do país.

A autoconstrução de moradias, muitas vezes em terrenos ilegais, transformou-se numa das alternativas criadas pela engenhosidade popular para atender necessidades habitacionais. E esse tipo de “auto-solução” pôde ser verificado também no atendimento de outras necessidades da vida econômica e social, como por exemplo o acesso a serviços urbanitários (água e luz, por meio dos famosos “gatos”), a alimentação barata e serviços domésticos de baixo custo. Isso tornou possível tanto a abertura de imensas frentes de ocupações urbanas sem acesso ao sistema de proteção social existente como a manutenção de patamares de salários extremamente comprimidos.

Gráfico 2

Evolução da participação do rendimento do trabalho da renda nacional no Brasil em anos selecionados (em %)



Fonte: IBGE - Contas Nacionais. Elaboração dos autores.

Nesse sentido, o contexto projetado pelo movimento de ocupações de baixa remuneração impediu que a parcela salarial crescesse mais rapidamente que o Produto Interno Bruto no Brasil. O resultado disso tem sido a queda incontida da participação do rendimento do trabalho na renda nacional. Ressalte-se que, nos últimos 25 anos, esse movimento de queda na parcela salarial se mostrou ainda mais intenso.

É verdade que a ampliação do gasto com a previdência, a assistência social e a garantia de renda (Lei Orgânica da Assistência Social, Loas, e programas de transferência de renda) ajudam a combater a pobreza e a desigualdade social (mesmo que sem capacidade de substituir a renda do trabalho). Contudo, seria crucial interromper a tendência de queda na parcela salarial, pois permitiria ampliar a receita previdenciária no Brasil.

2 A informalidade

As informações disponíveis sobre o mercado de trabalho brasileiro têm levado a considerações gerais sobre as limitações da previdência social no Brasil. Sabe-se, contudo, que a interferência pública sobre um determinado fenômeno social e econômico, para que possa produzir resultados satisfatórios, requer o prévio e adequado conhecimento acerca de sua manifestação.

Esse parece ser o caso atual do debate sobre a situação do mercado de trabalho no Brasil e sua relação com a previdência, muitas vezes responsável por sugestões inadequadas de políticas públicas. Em geral, parte-se do ponto de vista de que o mercado de trabalho divide-se, fundamentalmente, entre trabalho formal e informal.

Em síntese, trata-se de uma concepção jurídica sobre a natureza da legalidade ou não da ocupação; entende-se como trabalho formal aquele para o qual haja um contrato que legaliza o acesso ao conjunto de direitos sociais e trabalhistas; e entende-se como trabalho informal aquele em que não haja contratação formalizada; esse, por ser ilegal à luz da legislação social e trabalhista, termina excluído da tutela estabelecida por atores (sindicatos) e fontes do direito social e do trabalho. As normas gerais de proteção social e trabalhista no Brasil concentram-se fundamentalmente nas ocupações assalariadas, sendo

pouco desenvolvida, até o presente momento, a tutela legal para outras formas de ocupação não assalariadas (trabalho autônomo, independente, por conta-própria, cooperativado, sem remuneração, entre outros).

A dinâmica do mundo do trabalho no Brasil caracteriza-se por uma grande heterogeneidade nas formas de geração de renda e ocupação. Se entre as décadas de 1930 e 1970 havia uma convergência na geração de postos de trabalho assalariados, a partir de 1990, a situação alterou-se substantivamente.

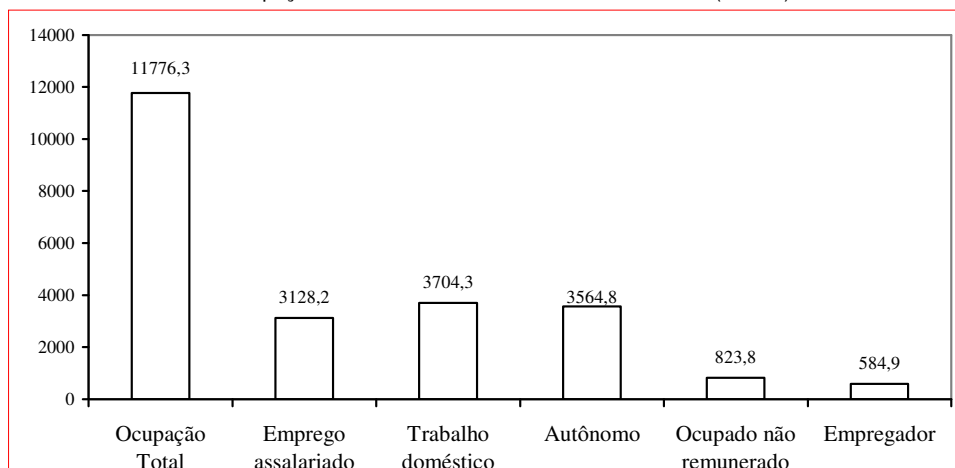
A cada 10 postos de trabalho abertos entre 1940 e 1980, por exemplo, oito eram assalariados, sendo sete com carteira assinada. Isso foi possível quando a economia brasileira crescia a uma taxa média de 6 a 7% ao ano. A partir de 1990, contudo, quando a economia nacional registrou baixo ritmo de expansão, acompanhado de forte instabilidade na produção, somente três a cada 10 postos de trabalho abertos foram assalariados, sendo um com contrato de trabalho formal (legal) e dois informais (ilegais). A maior parte da ocupação gerada (sete a cada 10) não foi formal (legal), nem informal (ilegal), mas a-legal, uma vez que não era assalariada e não contava com regulação pública adequada, que definisse precisamente o uso e a remuneração da força de trabalho no Brasil.

Deve-se destacar que o conceito informal (e formal) encontra-se fundamentalmente adequado ao conjunto do marco regulatório do emprego assalariado. A dinâmica da contratação do emprego assalariado no Brasil é de caráter individual, dividindo-se entre trabalho legal (com carteira assinada pelo empregador) e ilegal (ausência de contrato de trabalho).

Para outras formas de ocupação não há, na maioria das vezes, legislação apropriada, que permita transferir o conceito de formalidade ou informalidade ao exercício da ocupação (salvo nas condições de ilegalidade como prostituição infantil, crime, drogas, entre outras circunstâncias). Na ocupação de trabalho autônomo, seja na condição de autônomo para o público (ambulante, camelô) ou na condição de autônomo para a empresa (consultor, assessor), assim como no caso do trabalho cooperativado ou das atividades sem remuneração, não há uma ampla cobertura regulatória que permita inferir algo sobre formalidade ou informalidade.

Gráfico 3

Brasil: Saldo entre as ocupações criadas e destruídas entre 1989 e 2001 (em mil)



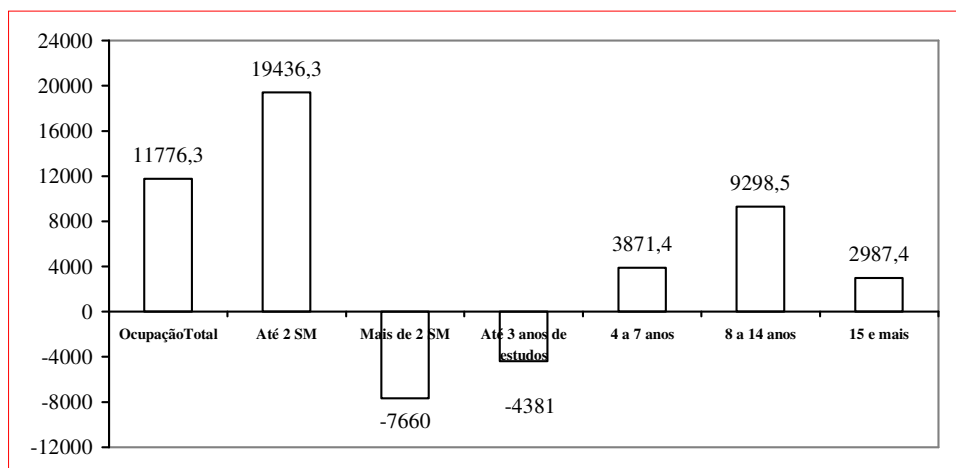
Fonte: IBGE-PNAD ajustada.

Em virtude disso, verifica-se que entre o final da década de 1980 e o começo da década atual, 1.472,2 mil pessoas ingressaram no mercado de trabalho a cada ano, sendo que somente duas a cada grupo de três pessoas conseguiram algum tipo de ocupação. Do total de 11,8 milhões de ocupações geradas (981,4 mil ocupações como média anual), a maior parte foi de postos de trabalho não assalariados.

Nota-se que mais de 73% das ocupações constituídas no país foram não-assalariadas, fundamentalmente relacionadas ao trabalho autônomo e doméstico. O emprego assalariado, propriamente dito, respondeu somente por 26,6% do total das ocupações.

Gráfico 4

Brasil: Saldo entre as ocupações por faixa de remuneração e de anos de estudos entre 1989 e 2001 (em mil)



Fonte: IBGE-PNAD ajustada.

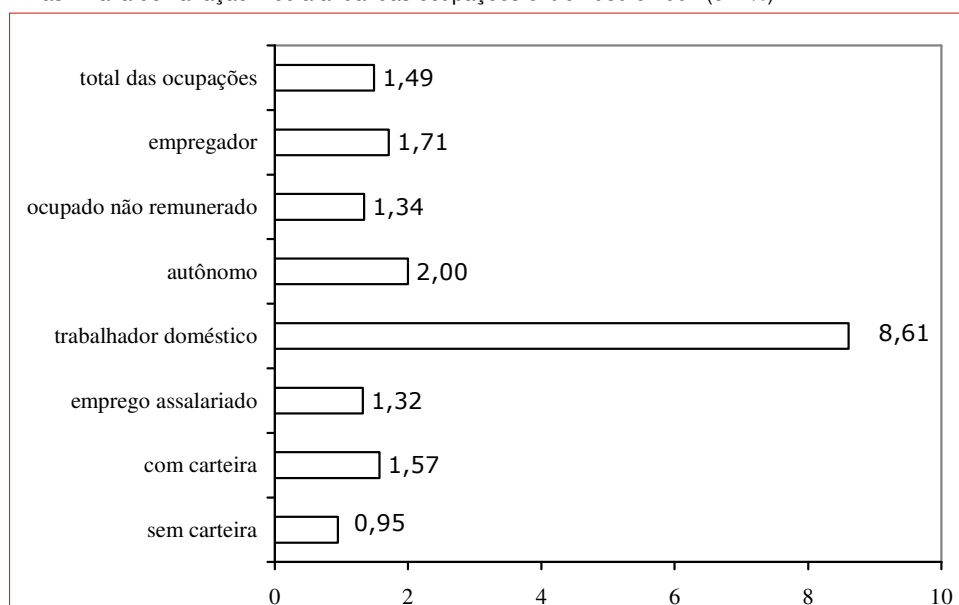
A maior concentração das ocupações constituídas no país entre 1989 e 2001 ocorreu no segmento de remuneração de até dois salários mínimos mensais.³ Nesse segmento foram abertas 19,4 milhões de novas ocupações, enquanto na faixa de remuneração acima de dois salários mínimos houve a destruição de quase 7,7 milhões de ocupações.

Contraditoriamente à geração de ocupações de baixos rendimentos, assistiu-se à expansão das ocupações com trabalhadores de maior escolaridade. Assim, as ocupações com trabalhadores entre oito e 14 anos de estudos foram as que mais cresceram no país, enquanto as ocupações com até três anos de estudos registraram saldo negativo no período de tempo em análise.

³ Valor real do salário mínimo de 1989, segundo deflator ICV/Dieese.

Gráfico 5

Brasil: Taxa de variação média anual das ocupações entre 1989 e 2001 (em %)



Fonte: IBGE-PNAD ajustada.

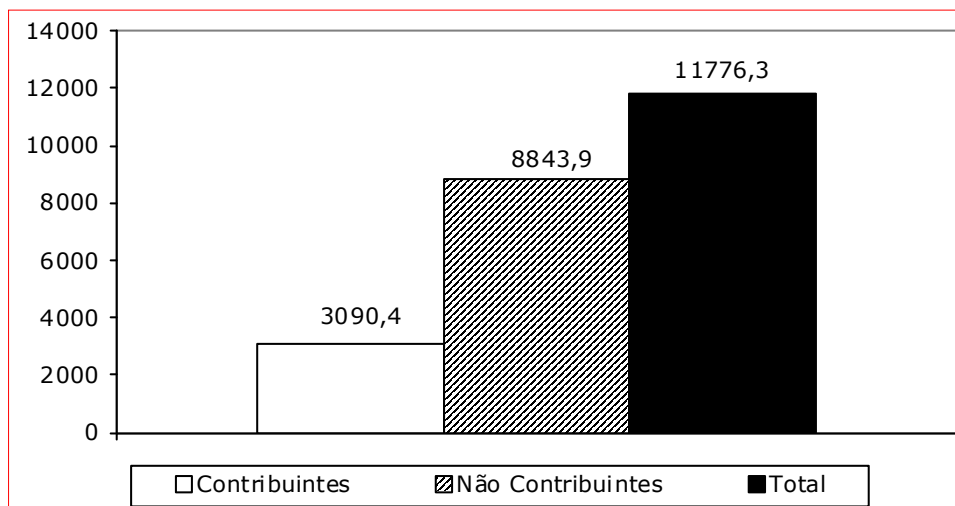
Para o mesmo período de tempo, percebe-se que entre as ocupações geradas no país, o trabalho doméstico foi o que apresentou maior taxa de expansão, acompanhado as ocupações autônomas e de empregador. No emprego assalariado, o segmento com contrato formal de trabalho cresceu acima dos postos de trabalho assalariados informais (ilegais).

Dessa forma, em relação às ocupações geradas, observa-se a forte expansão daquelas sem contribuição à previdência social. Somente 26,2% do total de ocupações abertas entre 1989 e 2001 fizeram parte do segmento contributivo da previdência social.

Diante do comportamento do mercado de trabalho com importante ênfase nas ocupações informais, o financiamento do atual sistema previdenciário terminou sofrendo importantes constrangimentos. Enfrentar a situação da informalidade requer melhor análise de sua natureza e manifestação, bem como a implementação de políticas públicas de novo tipo no Brasil, especialmente em relação às ocupações a-legais.

Gráfico 6

Brasil: Saldo das evoluções das ocupações com contribuição e não contribuição à previdência social entre 1989 e 2001 (em mil)

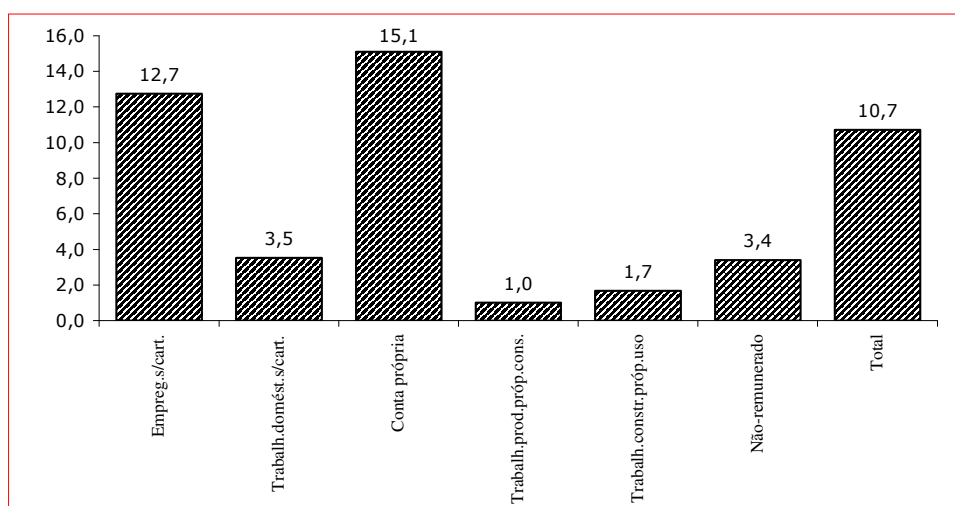


Fonte: IBGE-PNAD ajustada.

Nesse sentido, as informações mais recentes da Pnad mostram que apenas 15,1% dos trabalhadores por conta-própria contribuem para a previdência social atualmente no Brasil. Tal porcentagem reduz-se ainda mais no caso dos empregados sem carteira (12,7%), dos empregados domésticos sem carteira (3,5%), dos trabalhadores não-remunerados (3,4%), dos trabalhadores na produção para o próprio consumo (1,0%) e dos trabalhadores na construção para o próprio uso (1,7%).

Gráfico 7

Brasil: Taxa de contribuição à previdência social por tipo de ocupação em 2006 (em %)



Fonte: IBGE-PNAD.

Constata-se então que, de fato, a relação entre trabalhadores ilegais, a-legais e a previdência é bastante rarefeita. Na média, não mais que 10,7% desses trabalhadores contribuem para a previdência. De

toda forma, é preciso questionar se essa relação é estática ao longo do tempo – ou seja, perguntar se os trabalhadores ilegais e a-legais sempre estiveram nesta posição diante da previdência. Dado que esta posição é definida principalmente pelo tipo de ocupação dos trabalhadores, pode-se supor que os que estão há mais tempo no mesmo trabalho mantêm a mesma relação com o sistema previdenciário.

Este parece ser o caso especialmente dos trabalhadores por conta-própria (só 10,2% deles têm menos de 1 ano de ocupação), dos trabalhadores não-remunerados (10,4%) e dos trabalhadores na produção para o próprio consumo (8,2%). Ou seja, esses trabalhadores mantêm, já há algum tempo, a mesma ocupação e, provavelmente, a mesma relação rarefeita com a previdência social.

Por outro lado, não necessariamente esse é o caso dos empregados sem carteira (38,4% deles estão há menos de 1 ano na mesma ocupação), dos empregados domésticos sem carteira (34,7%) e dos trabalhadores na construção para o próprio uso (80,3%). Em alguma medida, esses trabalhadores iniciaram sua ocupação recentemente, podendo então ter alterado sua relação com a previdência. Mas é preciso verificar se isso corresponde à realidade.

Sobre esses trabalhadores que iniciaram na ocupação recentemente, as informações da Pnad mostram que, no período recente, 51,8% dos empregados sem carteira tiveram outra ocupação. No caso dos empregados domésticos sem carteira, essa porcentagem era de apenas 36,7%. E, no caso dos trabalhadores na construção para o próprio uso, de somente 38,1%⁴.

Ademais, os dados da Pnad indicam que, em meio a esses trabalhadores que tiveram ocupação anterior, não é elevada a proporção dos que contribuíam para a previdência social. No caso dos empregados sem carteira, apenas 32,1% contribuíam em sua ocupação anterior. No dos empregados domésticos sem carteira, esse percentual caía para 21,7%. Somente no dos trabalhadores na construção para o próprio uso ele se elevava para 43,0%⁵.

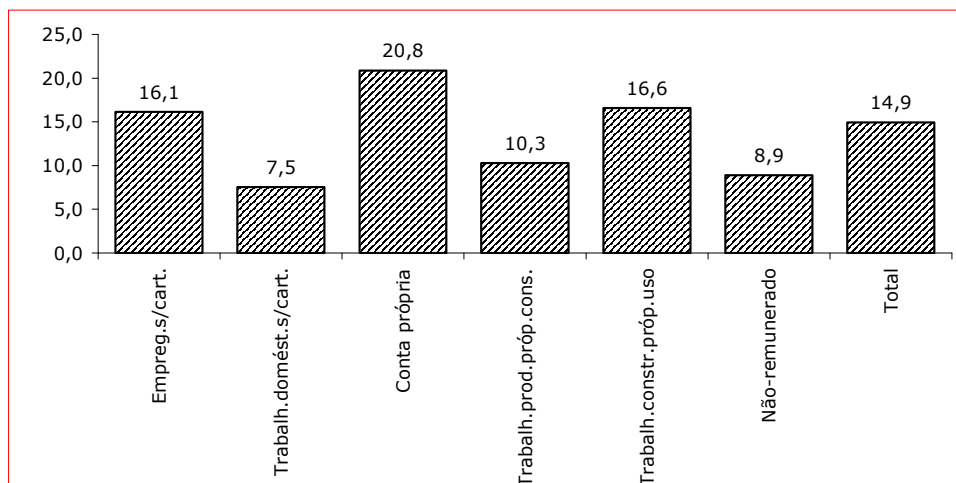
Resumindo, a relação entre os trabalhadores ilegais, a-legais e o sistema previdenciário é bastante rarefeita no Brasil. E não só as informações sobre as ocupações atuais dos trabalhadores demonstra isso, como também os dados acerca de suas ocupações anteriores. O número dos trabalhadores ilegais e a-legais que não contribuem hoje, mas contribuíam anteriormente, é bastante reduzido. Alcança, em média, apenas 14,9% daqueles que mudaram de ocupação recentemente.

⁴ No caso dos trabalhadores por conta-própria que iniciaram sua ocupação recentemente, 50,4% tinham outra ocupação antes da atual.

⁵ No caso dos trabalhadores por conta-própria que tiveram ocupação anterior recente, 43,2% contribuíam para o RGPS.

Gráfico 8

Brasil: Proporção dos trabalhadores ilegais e a-legais que não contribuem hoje, mas contribuíam anteriormente (em %) em 2006



Fonte: IBGE-PNAD.

Dessa maneira, ratificando o acima exposto, seja pela perspectiva da proteção garantida aos trabalhadores, seja pela perspectiva do custeio dessa proteção, o aumento da ocupação ilegal e a-legal entre o início da década de 1990 e o início da atual consistiu em um problema para a previdência social. Tal problema ainda demanda uma resposta adequada por parte do Estado, por meio de políticas públicas que levem em conta não só a realidade estrita do próprio sistema previdenciário, mas também o contexto mais amplo do mercado de trabalho brasileiro.

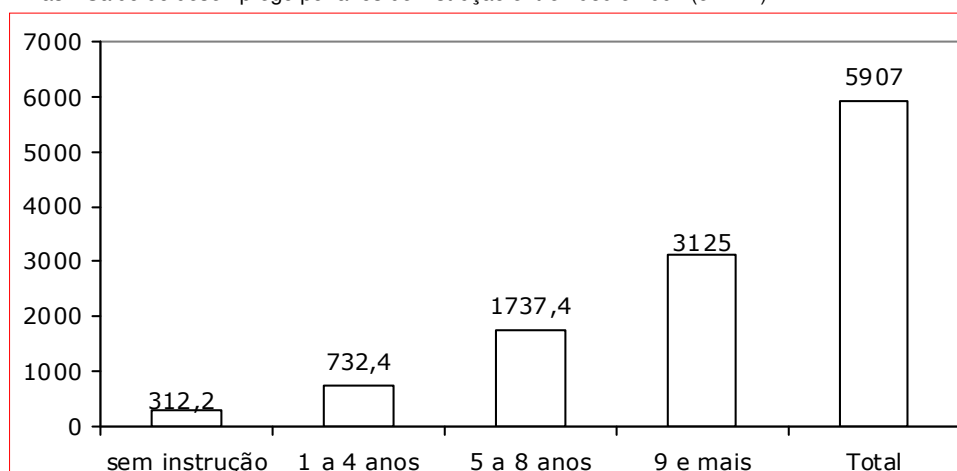
3 Desemprego

A partir de 1990, o Brasil aliou ao medíocre comportamento da economia o convívio com políticas econômicas de corte neoliberal. Com isso, o país assistiu, não apenas à abertura comercial, produtiva, financeira e tecnológica, mas também à desregulação da concorrência intercapitalista e a desregulamentação do trabalho.

O resultado disso tudo foi a ausência continuada do crescimento econômico sustentado, acompanhada de enorme instabilidade nos negócios, que afastaram a concretização dos investimentos de médio e longo prazos, uma vez que a taxa de formação bruta de capital fixo permaneceu abaixo da média da década de 1980. Em função disso, o desemprego ampliou-se de modo que o país jamais antes conhecera.

Gráfico 9

Brasil: Saldo do desemprego por anos de instrução entre 1989 e 2001 (em mil)



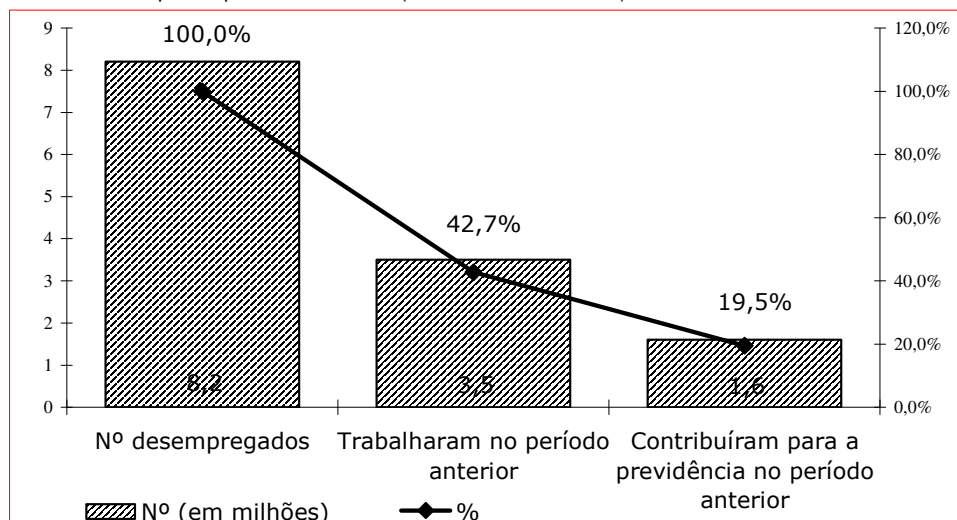
Fonte: IBGE-PNAD ajustada

Entre 1989 e 2001, por exemplo, os desempregados passaram, de 1,9 milhão de pessoas, para 7,8 milhões, e geraram-se 5,9 milhões de novos trabalhadores desempregados. Quase 53% do total de novos desempregados no país concentraram-se no segmento com mais de oito anos de escolaridade, com apenas 5%, nos trabalhadores sem instrução.

Com enorme presença de desempregados no interior do mercado de trabalho, prevaleceu o processo de exclusão do sistema previdenciário de uma parcela dos trabalhadores. Por consequência, a base do próprio financiamento da previdência ficou prejudicada.

Gráfico 10

Brasil: Trabalhadores desempregados, que trabalharam anteriormente e que contribuíram anteriormente para a previdência social (em nº milhões e em %) em 2006



Fonte: IBGE-PNAD.

A esse respeito, as informações mais recentes da Pnad dão conta de que havia 8,2 milhões de indivíduos em desemprego aberto em todo o Brasil em 2006⁶. Não há dados sobre o percentual de indivíduos que, mesmo desempregados, continuaram a contribuir para a previdência social (como contribuintes facultativos). Mas é provável que esse percentual fosse bastante reduzido (até pela ausência de fonte de rendimentos).

De qualquer forma, em meio ao conjunto de 8,2 milhões de desempregados existentes, 4,7 milhões não realizaram nenhum trabalho no período anterior de quase 1 ano, ao passo que outros 3,5 milhões o fizeram. Mas é preciso ressaltar que, entre estes últimos, somente 1,6 milhão contribuíram para a previdência durante este período em que trabalharam.

Assim, entre as pessoas desempregadas, é extremamente rarefeita a ligação com a previdência social. Seja porque tais pessoas não conseguem contribuir durante o desemprego atual, seja porque nem sempre contribuíram em seu último trabalho (apenas 19,5% das pessoas desempregadas trabalharam e, simultaneamente, contribuíram no período recente). Então, confirmando o já exposto, tanto pelo lado da proteção oferecida à população, como pelo lado do financiamento dessa proteção, o aumento do desemprego ao longo da década de 1990 e o início da seguinte representou um problema para a previdência.

4 Rotatividade no emprego

O fenômeno da rotatividade no emprego não é algo exclusivo das formas de contratação e uso do trabalho adotadas no Brasil. Embora seja encontrado em diversos países, percebe-se que é aqui que a prática da constante substituição de mão-de-obra alcança patamares mais elevados.

Segundo a literatura especializada, a rotatividade no trabalho no Brasil ganhou maior importância com a substituição do regime de estabilidade no emprego pela garantia do acesso ao FGTS desde 1966⁷. Assim, o empregador passou a dispor de maior flexibilidade para determinar o nível de emprego em função das oscilações das atividades econômicas do país.

Neste contexto, verifica-se uma acentuada desconfiança do empregado em relação ao empregador, que pode demitir sem causa quando lhe convier. E, concomitantemente, do empregador em relação ao empregado, que pode desfazer o contrato de trabalho quando encontra alternativa ocupacional de melhor remuneração. Por decorrência, os investimentos em qualificação são contidos, pois a empresa teme fortalecer a qualificação de seu trabalhador, dado que pode perdê-lo para outra empresa (muitas vezes concorrente).⁸

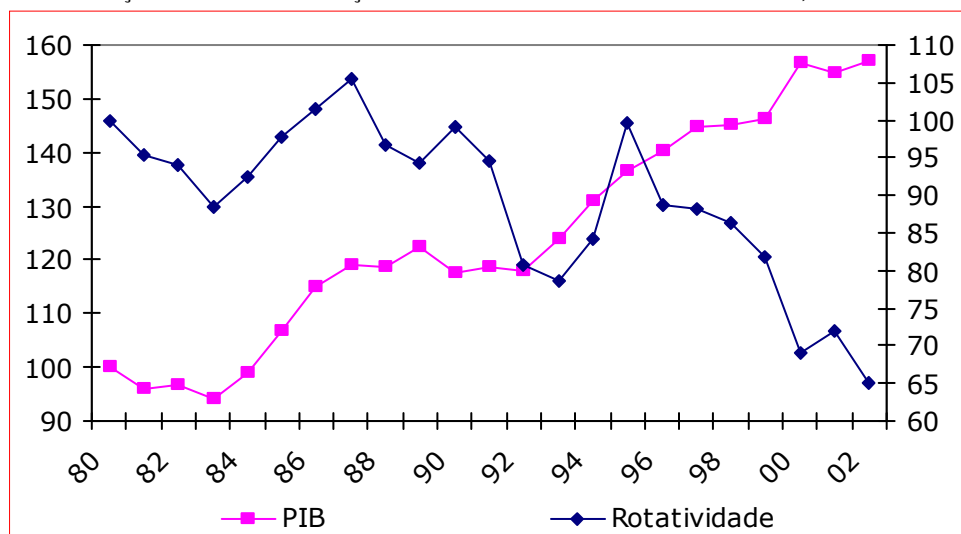
⁶ Indivíduos que não trabalharam na semana de referência da Pnad e que tomaram alguma previdência para conseguir um trabalho. Acrescente-se que, nessa pesquisa, não há informações sobre a duração do desemprego desses indivíduos.

⁷ Sobre isso ver: Dieese (1971) *Fundo de Garantia e estabilidade no emprego*. São Paulo, mimeo; Macedo, R.; Chahad, J. (1985). *FGTS e a rotatividade*. Brasília: Nobel.

⁸ Para maiores detalhes ver: Baltar, P.; Proni, M. (1996). *Sobre o regime de trabalho no Brasil*. In: Oliveira, C.; Mattoso, J. (Org.). *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta.

Gráfico 11

Brasil: Evolução dos índices de variação do PIB e da taxa anual total de rotatividade, 1980 a 2002



Fonte: IBGE e MTE – Caged/Rais.

Em síntese, durante os períodos de desaceleração econômica, com maior movimento de demissão do que admissão de empregados, a taxa de rotatividade tende a ser decrescente; enquanto nas fases de expansão da produção, com maior admissão do que demissão de empregados, a taxa de rotatividade aumenta rapidamente.

Entretanto, desde o final da década de 1980, o comportamento da rotatividade apresenta importantes modificações. Isso se deve tanto às transformações nas práticas de gestão patronal da força de trabalho quanto às novidades nas relações capital-trabalho. De um lado, as empresas adotaram diversos procedimentos de enxugamento de mão-de-obra, com a terceirização do emprego, permitindo que fossem fortalecidos os postos de trabalho vinculados às atividades-fim do empreendimento.

De outro, face ao aumento do desemprego, os sindicatos terminaram adotando vários procedimentos nos acordos e convenções coletivas, que possibilitaram a manutenção do emprego existente. Também os empregados passaram a aceitar, sem maiores contestações, medidas de interesse patronal, como forma de procurar estender ao máximo a duração de seu contrato de trabalho.

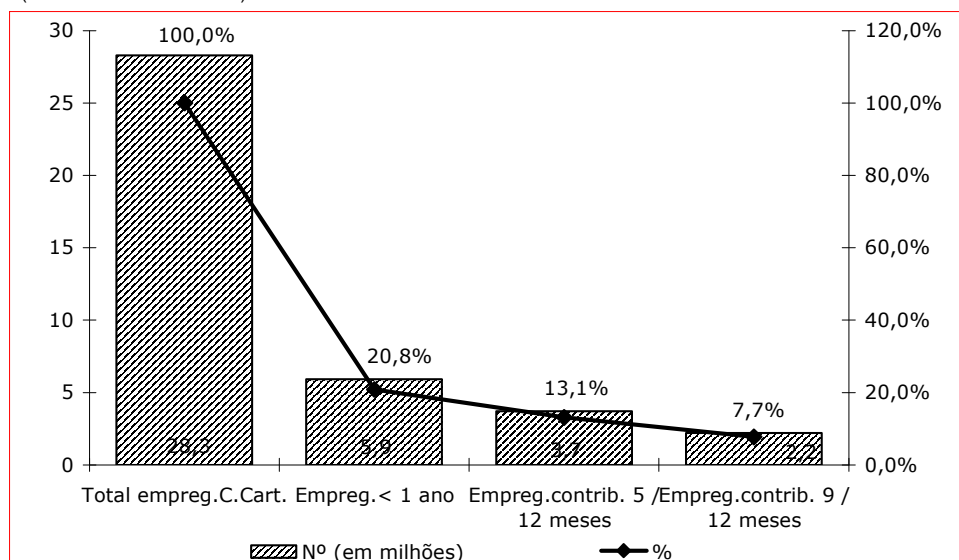
Em função da elevada taxa de rotatividade no mercado de trabalho, o empregado-médio tem enorme dificuldade para pagar todas as contribuições mensais para a previdência social. Isso não apenas compromete o atendimento dos requisitos mínimos para o acesso à inatividade, como torna mais vulnerável o financiamento da própria previdência social.

De fato, segundo as informações mais recentes da Pnad, dos empregados com carteira em todo o Brasil, 5,9 milhões estão trabalhando há menos de 1 ano (20,8% do total de empregados). E, para 3,7 milhões destes, a cada período de 12 meses, só cinco meses são trabalhados (ou trabalhados com contribuição à previdência social). Já para outros 2,2 milhões, apenas nove meses são efetivamente laborados (ou laborados de forma contributiva).

Gráfico 12

Brasil: Distribuição dos empregados com carteira por tempo de contribuição à previdência social, 2006

(em nº milhões e em %)



Fonte: IBGE-PNAD.

Por um lado, isso compromete o acesso a determinados benefícios da previdência social – como, por exemplo, à aposentadoria por tempo de contribuição (um dos quatro tipos de aposentadorias hoje previstas nesse sistema).⁹ De acordo com as regras estabelecidas, para o indivíduo habilitar-se a receber essa aposentadoria, ele deve trabalhar/contribuir por 35 anos (se homem) ou 30 anos (se mulher).¹⁰ Acrescente-se que, além desse requisito, há uma carência mínima de 180 contribuições (o que corresponde a 15 anos, se as contribuições forem contínuas) para que a pessoa se habilite a perceber o benefício.

No caso dos 3,7 milhões de indivíduos que a cada 12 meses só trabalham/contribuem cinco (13,1% dos empregados com carteira no Brasil), a habilitação para a aposentadoria por tempo de contribuição é consideravelmente difícil. Afinal, só num lapso de tempo de aproximadamente 84 anos eles conseguirão reunir o tempo necessário de trabalho/contribuição para se aposentar. Se considerarmos que, em média, essas pessoas iniciaram sua vida laboral aos 15 anos de idade, só por volta dos 99 anos de idade conseguirão aposentar-se por tempo de contribuição.¹¹ E esse cenário é pouco realista, pois a

⁹ Ressalte-se que a intermitência de contribuições não compromete igualmente o acesso a outros benefícios da previdência social. Afinal, pelas regras vigentes, há situações em que, mesmo sem trabalhar (ou contribuir), os indivíduos podem contar com proteção contra certas contingências. Exemplos dessas situações são os chamados “períodos de graça”, em que as pessoas não perdem a qualidade de seguradas da previdência, apesar de não trabalharem (ou contribuírem). Não obstante, a situação vivida pelos empregados submetidos à maior rotatividade no mercado laboral é fatal para determinados tipos de proteção, como a aposentadoria por tempo de contribuição.

¹⁰ Há redução de cinco anos, em cada caso, para os profissionais do ensino infantil, fundamental e médio (portanto, professores habilitam-se com 30 anos de trabalho/contribuição, e professoras, com 25 anos).

¹¹ Na verdade, de acordo com as informações mais recentes da Pnad, para os empregados aqui estudados, a idade média de início das atividades laborais é de 15,1 anos. Vale recordar que, originalmente, a Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n. 5.452/1943) permitia o trabalho assalariado formal (ainda que com condicionalidades) a partir dos 14 anos de idade. A primeira reforma deste aspecto da Consolidação (Decreto-Lei n. 229/1967) reduziu essa idade mínima para 12 anos (também impondo certas condições). Já a Constituição Federal de 1988 elevou essa idade mínima para 16 anos (também estabelecendo certas condicionalidades, mas permitindo o emprego como aprendiz a partir dos 14 anos). É certo que a legislação trabalhista nem sempre coincide exatamente com a legislação previdenciária. Mas esta última segue a primeira em vários aspectos, inclusive no que se refere à idade mínima exigida do empregado para começar a pagar contribuições previdenciárias. Em princípio, portanto, pode-se tomar a idade de 15 anos como uma *proxy* do início das contribuições de cada empregado à previdência social.

expectativa de vida ao nascer está, na média da população brasileira, em 70 anos atualmente (lembrando que esta média deve ser mais baixa para o grupo de empregados aqui analisado, dadas suas características socioeconômicas – desempenho de ocupações com maior incidência de doenças/acidentes laborais, com maiores jornadas de trabalho, com menores remunerações e assim por diante).¹²

No caso dos 2,2 milhões de indivíduos que a cada 12 meses só laboram/contribuem nove (7,7% dos empregados com carteira no país), a habilitação para aposentar-se é um pouco menos difícil. Isso porque atingirão os requisitos para se aposentar em cerca de 47 anos. Considerando que, em média, essas pessoas começaram sua vida profissional aos 15 anos de idade, por volta dos 62 anos ter-se-ão habilitado para a aposentadoria por tempo de contribuição. Esta projeção é bem pouco realista, dada a expectativa de vida no Brasil, e não se pode dizer que traga alento a essa parcela dos trabalhadores brasileiros. Aposentar-se por tempo de contribuição permanece uma meta incerta.

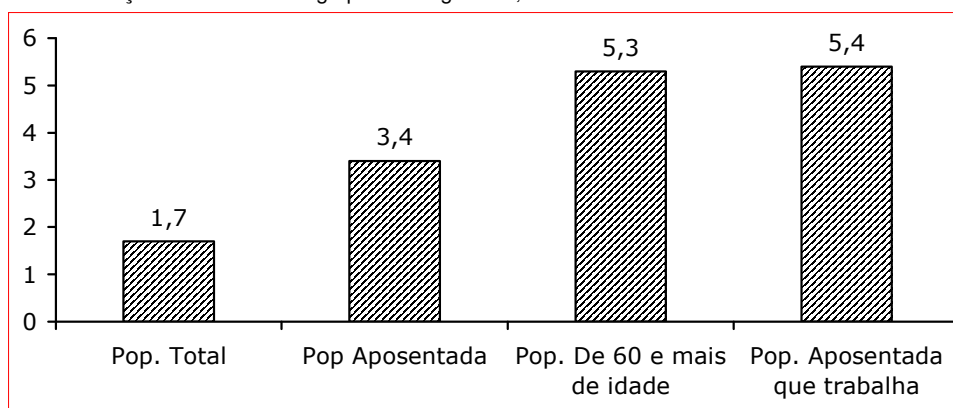
Por outro lado, a intermitência da contribuição dos empregados sujeitos à maior rotatividade compromete o financiamento da própria previdência social. Como ilustrado pelas informações acima, 13,1% dos empregados em todo o país contribuem durante apenas 41,7% do tempo (cinco, em cada 12 meses). Ao passo que, para outros 7,7% dos empregados, esse percentual corresponde a somente 75,0% do tempo (nove, em cada 12 meses).¹³

5 Aposentados que trabalham

Em 2005 havia, a cada grupo de 10 brasileiros com 60 anos e mais de idade, cinco inativos (não estavam no mercado de trabalho); dois aposentados que trabalhavam; e três não aposentados (dos quais dois não trabalhavam, e um trabalhava). Ou seja, para cada grupo de três pessoas com 60 anos e mais de idade, um trabalhava, mesmo que na condição de aposentado e pensionista.

Simultaneamente, se observa a expansão diferenciada dos distintos segmentos ocupacionais no país: a população como um todo aumentou a uma taxa média anual de 1,7%; e o segmento dos aposentados cresceu 3,4% ao ano.

Gráfico 13
Brasil: Variação média anual de grupos demográficos, 1992 a 2001



Fonte: MTE – Caged/Rais.

¹² A esse respeito, conferir Ipea (2005) *Radar Social – Condições de Vida da População Brasileira*. Brasília, Ipea/Disoc.

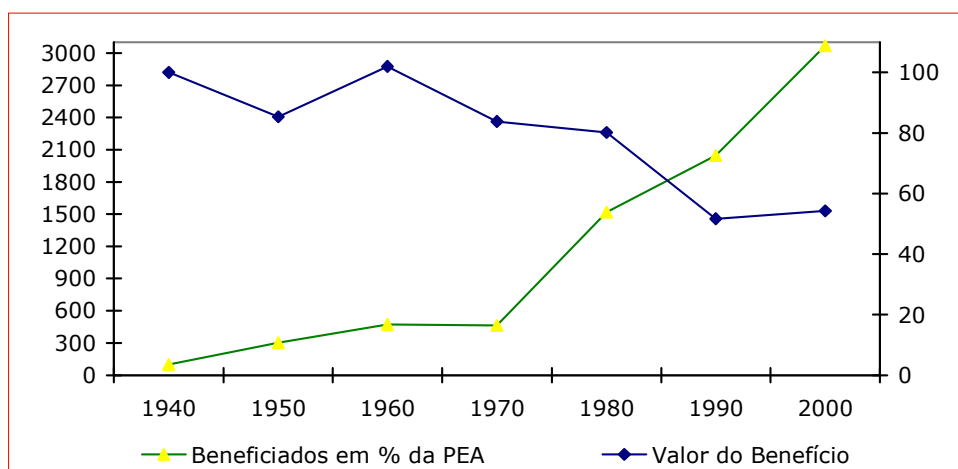
¹³ O cálculo desses percentuais não inclui o pagamento do 13º salário aos empregados – que é uma parcela do salário dos empregados que também compõe a base de financiamento da previdência social no Brasil.

Ademais, cabe destacar que, entre os aposentados, cresceu mais rapidamente ainda o contingente daqueles que continuavam ativos no interior do mercado de trabalho. Trata-se, fundamentalmente, de uma situação em que a renda previdenciária parece ser insuficiente para sustentar a inatividade do trabalhador, após ter completado o conjunto dos requisitos de aposentadoria/pensão.

Atualmente se constata que cerca de um terço do total dos aposentados e pensionistas permanece ativo no interior do mercado de trabalho. Desse total, quase 40% dos aposentados e pensionistas são trabalhadores domésticos e não remunerados, seguidos de 30% de trabalhadores conta-própria, 20% de empregados do setor privado, 9% de empregadores e somente 2% de funcionários públicos.

Gráfico 14

Evolução do índice do poder de compra referente ao benefício da previdência e assistência social e dos aposentados e pensionistas em relação ao total da População Economicamente Ativa, 1940-2000 (1940 = 100)



Fonte: Pochmann, M. (1995). *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudanças*. São Paulo: LTr, com atualizações a partir do IBGE e MPS.

Se se considera o valor médio da aposentadoria, percebe-se que ela representa 46,2% da remuneração total percebida pelos aposentados e pensionistas que trabalham. Verifica-se assim que há uma relativa perda de eficácia do sistema previdenciário, que não se mostra plenamente capaz de assegurar condições adequadas para a inatividade da população mais idosa no Brasil.

Considerações finais

Nas páginas anteriores, analisou-se um conjunto de constrangimentos impostos pelo funcionamento do mercado de trabalho ao sistema previdenciário no país. Mostrou-se que a informalidade, o desemprego e a rotatividade não só obstaculizam o acesso da população a uma série de benefícios, como também prejudicam o adequado financiamento da previdência social.

Nota-se que o debate sobre a previdência no Brasil continua, muitas vezes, contaminado por idéias “fora de lugar”. Algumas das propostas de reforma do sistema previdenciário em discussão nos meios políticos, sociais e econômicos são 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*.

Ademais, as propostas de reforma que tenham como referência somente as experiências de países do capitalismo central (ou de outros países com retrospecto muito distinto do brasileiro) não produzirão bons resultados em termos de eficácia, eficiência e efetividade. Isso porque a realidade do sistema previdenciário e (principalmente) do mercado de trabalho é diferenciada no Brasil, com fenômenos que inexistem ou são inexpressivos em outros países.

Sem políticas públicas que lidem com os fenômenos próprios do mercado de trabalho, não haverá reformas que propiciem a proteção previdenciária de uma parcela crescente da população brasileira. Mais do que nunca, são necessárias diversas políticas para enfrentar as causas e, paralelamente, minorar os efeitos perversos da informalidade, do desemprego e da rotatividade.

Afinal, como indicado nas páginas anteriores, estes três fenômenos impossibilitam, por um lado, o maior acesso da população a uma série de benefícios previdenciários (dos quais a aposentadoria por tempo de contribuição é só um exemplo). E, por outro lado, inviabilizam o custeio quantitativa e qualitativamente adequado da previdência social.

A estruturação de políticas públicas para lidar com a informalidade, o desemprego e a rotatividade, além de necessária é urgente. O Brasil está diante de uma autêntica “janela de oportunidade”, aberta pela dinâmica demográfica. Pelo menos até a década de 2030, a situação demográfica brasileira abrirá espaço para políticas públicas capazes de viabilizar a proteção futura de um maior contingente da população.

Entre essas políticas, incluem-se claramente as de mercado de trabalho. Enfrentar desde já os problemas desse mercado permitirá identificar saídas mais interessantes e alternativas às disjuntivas até agora apresentadas para a previdência social, que muitas vezes não têm qualquer compromisso com a futura proteção da maioria da população brasileira.

PERSPECTIVAS DO EMPREGO FORMAL EM UM CENÁRIO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

*Paulo Baltar*¹

*Eugênia Troncoso Leone*¹

O comportamento do emprego formal é absolutamente decisivo para a evolução da arrecadação da Previdência Social. Todo empregado contratado segundo a Consolidação das Leis do Trabalho ou o Estatuto do Servidor Público contribui para a Previdência Social; as outras posições na ocupação apresentam situações muito diferentes a esse respeito. Assim, por exemplo, somente pouco mais da metade do total de empregadores contribui para a Previdência. Além disso, existe uma grande diferença entre os empregadores que formalizam os empreendimentos e respeitam as leis trabalhistas e os demais empregadores. Os empregadores que não formalizam o empreendimento e contratam mão-de-obra sem assinar a carteira de trabalho, bem como os trabalhadores por conta-própria, os empregados domésticos, os empregados de estabelecimento sem carteira de trabalho e os trabalhadores não remunerados, em sua imensa maioria, não contribuem para a Previdência Social (Baltar; Leone, 2007).

A arrecadação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não se tem mostrado suficiente para cobrir todas as despesas com os benefícios da Previdência Social e estas têm crescido fortemente em consequência da consolidação de um amplo sistema de proteção social. Este déficit do INSS foi previsto quando se decidiu a ampliação do sistema de proteção social, pois foram criadas outras contribuições sociais para complementar as do INSS com base na folha de pagamentos de salários dos empregados formais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins; Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF). A insuficiência da arrecadação do INSS está relacionada ao fato de contribuírem para a Previdência Social somente 49% das pessoas ocupadas, porque o emprego formal abrange somente 39% das pessoas ocupadas (Baltar; Leone, 2007).

A própria população adulta ocupada (30 a 59 anos) freqüentemente não contribui para a Previdência Social. De fato, desta população, 54% contribui e, conseqüentemente, 46% não contribui para a Previdência Social. Esta alta freqüência de pessoas ocupadas adultas que não contribuem para a Previdência Social reflete o fato de que bem menos da metade (41%) desta população tem emprego formal. A participação do emprego formal na absorção da população adulta é menor que na dos jovens de 20 a 29 anos (46,5%). A estreiteza do mercado de trabalho, decorrente do fraco desempenho da economia brasileira nos últimos 27 anos e da deterioração das relações de trabalho, manifesta na não formalização dos contratos conforme exigido por lei, prejudicou o acesso dos jovens ao emprego formal e à preservação deste tipo de emprego na idade adulta. Na absorção dos jovens, sobressai o emprego em estabelecimento sem carteira e o trabalho no serviço doméstico remunerado (33,5% dos ocupados com 20 a 29 anos e 22,5% dos ocupados com 30 a 59 anos), enquanto na absorção dos adultos destacam-se o trabalho por conta-própria e os empregadores (16% dos ocupados com 20 a 29 anos e 33% dos ocupados com 30 a 59 anos). Em

¹ Professores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit).

consequência da menor participação do emprego formal na absorção da população adulta, a frequência de pessoas ocupadas que não contribuem para a previdência social nesta população não chega a ser significativamente maior do que na população mais jovem (47% dos ocupados com 20 a 29 anos não contribuem para a Previdência Social).

Uma parcela muito grande dos adultos que são empregadores ou trabalhadores por conta-própria não teve oportunidade de acesso ou preservação de um emprego formal e foi obrigada a tentar se estabelecer com um negócio próprio de baixa remuneração. Esses trabalhadores mal remunerados têm dificuldades para contribuir como autônomos para a Previdência Social. Já na minoria dos negócios próprios que são prósperos, também são freqüentes os responsáveis que não contribuem para o fundo comum da Previdência Social, mas neste caso não por incapacidade de realizar os pagamentos, mas por opção de implementar esquemas privados na tentativa de garantir as situações socioeconômicas na velhice (Baltar; Leone, 2007).

1 O mercado de trabalho desde 1999

A partir da desvalorização do real, no começo de 1999, explicitaram-se novas condições de operação da economia brasileira. De um lado, ressurgiu com vigor a tendência à inflação e, de outro, vem-se recuperando o emprego formal, depois da forte compressão verificada ao longo da década de 1990, devido à abertura da economia e à entrada de capital que desestruturaram a produção doméstica em razão da facilidade de importação e a falta de estímulo para as exportações. Desde 2003, as condições se tornaram mais favoráveis ao desempenho da produção doméstica, em virtude do crescimento da economia mundial que facilitou o aumento da exportação brasileira de produtos primários para países desenvolvidos com poucos recursos naturais e, também, de produtos manufaturados, principalmente para países menos desenvolvidos que exportam produtos primários (Baltar, 2007). A inflação diminuiu e o crescimento do PIB se intensificou, mas o preço do dólar ficou muito baixo, prejudicando os investimentos no desenvolvimento da competitividade da economia brasileira (Tabela 1).

Tabela 1
Evolução do PIB, Deflator Implícito do Produto e Emprego. Brasil.

Períodos	PIB real	Deflator Implícito Produto	RAIS emprego	PAINEL
1999 - 2000	4,3	6,2	3,0	-
2000 - 2001	1,3	9,0	5,6	-
2001 - 2002	2,7	10,6	5,5	1,1
2002 - 2003	1,1	13,7	3,0	-1,1
2003 - 2004	5,7	8,0	6,3	2,0
2004 - 2005	2,9	7,5	5,8	2,1
2005 - 2006	3,7	4,3	-	-

Fonte: RAIS e IBGE.

Entre 1999 e 2006, o PIB cresceu a uma taxa média anual de 3,1% ampliando o número de pessoas ocupadas em 3,5% ao ano, conforme revela a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), sendo que o emprego formal cresceu 5,2% e o número de pessoas em todas as outras posições na ocupação cresceu 2,5%. A participação do emprego formal no total da ocupação aumentou de 35,8% para 40,3% e do total do aumento da ocupação, ocorrido entre 1999 e 2006, 63,2% correspondeu a empregos formais. A arrecadação das contribuições ao INSS, descontada a inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que tinha crescido no ritmo de 3% ao ano entre 1995 e 1999, passou a ampliar-se de modo mais intenso (5% ao ano) desde 1999.²

² A informação sobre arrecadação bruta deflacionada pelo INPC encontra-se na Tabela 5 do Anexo do Texto para Discussão IE-Unicamp, n. 131 (Lopreato, 2007).

O intenso crescimento do emprego formal, desproporcional à ampliação do PIB, está relacionado com modificações nas condições de operação da economia brasileira. A necessidade de o Governo obter um expressivo superávit primário para poder administrar o refinanciamento de uma enorme dívida pública de prazo curto e altas taxas de juros levou a uma maior fiscalização dos Impostos e da Previdência Social que culminou com a unificação das ações fiscalizadoras na Super-Receita em 2006; esta maior fiscalização teve conseqüências sobre a formalização dos empreendimentos e dos contratos de trabalho neles envolvidos. Para empresas com faturamento muito pequeno, foi simplificada a cobrança e diminuíram os impostos e contribuições sociais através do Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples). As formalizações das empresas e dos contratos de trabalho, entretanto, não se limitaram às que apresentam faturamento muito pequeno. A ampliação do atendimento da demanda de crédito em moeda nacional, apesar do nível elevado das taxas de juros, também estimularam a formalização das empresas, pré-condição para o acesso às diferentes modalidades de empréstimos.

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) permite evidenciar a importância da formalização das empresas para o cumprimento das leis do trabalho. Esta fonte de dados sobre emprego formal confirma a informação proporcionada pela PNAD de que este cresceu no ritmo anual de aproximadamente 5% desde 1999. O contraste entre os dados globais de emprego da RAIS e os de um Painel formado apenas pelos estabelecimentos que respondem o questionário em anos consecutivos põe em evidência a importância da variação no número de estabelecimentos para o aumento do emprego apontado pelos dados globais da RAIS.

O Painel abrange uma proporção muito elevada dos estabelecimentos (87%) e do emprego (96%) da RAIS. Todos os anos, mais de 10% dos estabelecimentos deixam de declarar a RAIS. O número de estabelecimentos que a cada ano passa a declarar a RAIS tem sido superior ao dos que deixam de declarar, aumentando não somente o total de estabelecimentos da RAIS, mas também o número de estabelecimentos que formam o Painel. Essa ampliação dos estabelecimentos declarantes da RAIS e a dos que formam o Painel traduzem a crescente propensão à formalização das empresas. Não somente empresas pré-existentes se formalizam, mas uma crescente proporção das novas empresas já surgem formalizadas.

O contraste da variação anual do emprego segundo os dados globais da RAIS e os do Painel confirmam que os empregos nas empresas que se formalizaram (sejam empresas pré-existentes ou novas) são os principais responsáveis pelo intenso crescimento do emprego total da RAIS que é desproporcional à ampliação do PIB. Assim, o crescimento do emprego pelo Painel é muito menor do que o apontado pelos dados totais da RAIS. Ou seja, nos estabelecimentos que declaram a RAIS, em anos sucessivos, o crescimento do emprego foi muito menor que o do total da RAIS que reflete, em grande medida, os efeitos da entrada de novos estabelecimentos na RAIS, em número muito superior ao dos estabelecimentos que deixam de fazer parte dela.

Em suma, o crescimento da arrecadação das contribuições do INSS é favorecido pela intensidade e continuidade do crescimento da economia e pela formalização das empresas e dos contratos de trabalho. Desde 1999, essa arrecadação, descontada a inflação, vem crescendo em ritmo análogo ao do emprego formal que, por conta da recuperação da elasticidade do emprego ao crescimento da economia e da formalização das empresas e dos contratos de trabalho, tem sido significativamente maior do que o do crescimento do PIB.

Em um contexto de moderado crescimento do PIB, a recuperação da elasticidade produto do emprego e a maior propensão à formalização das empresas e contratos de trabalho fizeram crescer o emprego formal ao ritmo de 4,4% nos últimos dois anos, bastante maior que o crescimento anual do PIB que foi de 3,3%. Esse desempenho do mercado de trabalho formal vai modificando lentamente o quadro geral da condição de atividade da população do país e da absorção da população ativa, particularmente a participação do emprego assalariado e dos contratos de trabalho formalizados segundo a lei, fenômeno que vem acontecendo desde 1999, mas que se acentuou com o maior crescimento do PIB, depois de 2003.

As mudanças no quadro geral do mercado de trabalho são lentas porque o PIB cresce muito pouco e descontinuamente e também porque a população em idade ativa (pessoas de 10 anos e mais) cresce ainda a 2,1%, ao ano enquanto a população economicamente ativa (PEA) teve um crescimento mais intenso em 2005 (3,4%), desacelerando, entretanto, em 2006 (1,6%). No conjunto dos dois anos, a média do crescimento da PEA foi de 2,5%, um crescimento bastante intenso devido à participação cada vez mais expressiva das mulheres na atividade econômica. Assim, do aumento da PEA, nos dois últimos anos, 56% foi devido às mulheres e 44% aos homens (Leone; Baltar, 2007).

Embora lentas, não deixam de ser expressivas as mudanças de desempenho do mercado de trabalho. O crescimento do número de pessoas ocupadas com remuneração foi de 2,6%, em 2005, e 3,3%, em 2006, enquanto que o número de pessoas ocupadas sem remuneração (autoconstrução, consumo próprio na agricultura e membros da família que ajudam os conta-própria sem remuneração) cresceu muito em 2005 (6%) e diminuiu em 2006 (3,5%). No conjunto dos dois anos, o número de ocupados sem remuneração cresceu na média anual de 2,2%, enquanto que o de ocupados com remuneração cresceu 2,9%. Ao comparar o crescimento dos ocupados com remuneração com o crescimento do PIB, verifica-se uma elasticidade bastante elevada, de 0,89. Nos dois últimos anos, então, numa situação internacional favorável, a economia do país cresceu moderadamente e esse crescimento teve repercussões no mercado de trabalho. Mas como este mercado de trabalho se caracteriza por ter ainda intenso crescimento da PEA, o crescimento moderado da economia e suas repercussões no mercado de trabalho não chegaram a alterar substancialmente as condições de atividade da população brasileira, destacando-se uma taxa de desemprego elevada (8,4% em 2006) e uma proporção de ocupações sem remuneração (10,7%) também elevada.

Na composição das ocupações por posição na ocupação, ou seja, na maneira como está sendo absorvida a população ativa nas ocupações com remuneração, notaram-se algumas modificações importantes, entre as quais se destacam dois aspectos: o primeiro é o aumento da participação do emprego assalariado em estabelecimento nas ocupações remuneradas, em detrimento das participações do trabalho por conta-própria e do trabalho no serviço doméstico remunerado. O número constituído pelo conjunto de trabalhadores por conta-própria e no serviço doméstico remunerado ainda que não tenha diminuído, cresceu menos que o número de empregados assalariados em estabelecimento. Esse crescimento de ocupados por conta-própria e no serviço doméstico remunerado em 2006 (1,9%) foi menor que o verificado em 2005 (0,7%), ao contrário do que aconteceu com o emprego assalariado em estabelecimento, que cresceu mais, em 2006 (4,2%) do que em 2005 (2,9%). Na média dos dois anos, o emprego assalariado em estabelecimento cresceu 3,5%, enquanto o conjunto do trabalho doméstico remunerado e trabalho por conta-própria cresceu 1,3% ao ano.

O segundo aspecto foi a continuidade do aumento da formalização dos contratos de trabalho no emprego assalariado em estabelecimento. A soma dos empregados com carteira de trabalho mais os militares e estatutários cresceu 4,1%, em 2005, e 5,2%, em 2006. Já os empregados sem carteira não apresentaram aumento em 2005 e cresceram 2,3%, em 2006. O emprego formal, na média dos dois anos, aumentou 4,7% e o emprego sem carteira 1,2%. Ou seja, o emprego sem carteira em estabelecimento não chegou a diminuir e, pelo contrário, até aumentou bastante em 2006, mas o emprego formal cresceu muito mais, e 89% do aumento total do emprego em estabelecimento correspondeu à ampliação do emprego formal.

2 Perspectivas de crescimento da economia e mercado de trabalho

O cenário mundial depois da desestruturação da ordem econômica fundada pelo Acordo de Bretton Woods, ocorrida ao longo dos anos 1970, foi marcado por desregulamentação das finanças, crescente facilidade para deslocar entre países fundos aplicados em ativos financeiros, oscilações substanciais nas relações de troca das moedas importantes, avanço no transporte e comunicação, difusão das aplicações da eletrônica nos processos de produção de bens e prestação de serviços, estruturação mundial de algumas cadeias de produção, muito investimento direto estrangeiro e comércio entre países, fusões e aquisições de empresas consolidando grandes empresas multinacionais.

Neste cenário, o crescimento do PIB no Brasil tem sido lento e descontínuo, a ponto de em um quarto de século, a renda por habitante praticamente não ter aumentado. Destacaram-se, entretanto, vários momentos diferentes como o do colapso do financiamento da economia brasileira, provocado pela retração do crédito internacional por toda a década de 1980; o da forte entrada de capital entre 1993 e 1997 e o posterior à desvalorização do real em 1999, com as particularidades introduzidas pela expansão mundial que vem acontecendo desde 2003 e que ampliou a demanda e os preços de *commodities*.

De modo geral, o país tem encontrado dificuldades para acompanhar os avanços mundiais, podendo-se afirmar que vem ampliando seu atraso produtivo relativo, evidenciando que continua a debilidade da iniciativa privada doméstica para promover, no ritmo adequado, a centralização de capital necessária para realizar os grandes empreendimentos que estão fazendo progredir a tecnologia e a escala de produção, articulando financiamentos a prazo longo em moeda nacional que são particularmente importantes para os negócios restritos ao mercado doméstico, por permitir evitar o descasamento de moedas em que se auferem os ganhos dos negócios e se realizam os pagamentos das obrigações.

As dificuldades para promover a centralização de capital, realizar os grandes empreendimentos e financiá-los em moeda nacional são limitações típicas de países cujas moedas não são conversíveis (Cecon, 2006). Esses países, para terem alguma autonomia em suas políticas macroeconômicas tentando influir nos rumos de seus destinos, precisam procurar estabelecer uma posição robusta no comércio com os outros países, para poder pretender sustentar um crescimento mais intenso. Esta posição de comércio depende da diversificação da produção doméstica e das características das pautas de exportação e importação, resultantes dos investimentos que desenvolvem a competitividade, acumulando capacidade para produzir bens na escala adequada e com tecnologia e organização atualizadas, abastecendo o mercado doméstico e exportando para outros países, fazendo o PIB crescer com equilíbrio de comércio, exportando o suficiente para garantir o atendimento da demanda de importações derivada do crescimento do PIB.

O desenvolvimento da produção e do comércio com outros países exige relativa autonomia do poder público para formular e implementar uma política macroeconômica que contribua para estabilizar as taxas de juros e de câmbio em níveis adequados à realização dos investimentos necessários (Cecon, 2006). Em um país com moeda não conversível, essa autonomia é facilitada por controles públicos sobre os mercados, relativamente pequenos, de ativos financeiros e de câmbio, destacando-se controles da entrada e da saída do país, dos fundos aplicados no mercado financeiro. Na ausência desses controles públicos, as entradas e saídas de fundos tendem recorrentemente a desequilibrar o mercado de ativos financeiros, tornando instáveis as taxas de juros e de câmbio, em prejuízo dos investimentos que desenvolvem a produção e permitem que um crescimento intenso e continuado da economia, possa ocorrer com equilíbrio no comércio com outros países.

A ausência desses controles, num momento do mercado financeiro internacional favorável às aplicações em países emergentes, facilitou a entrada de capital que, em meados da década de 1990, valorizou o real, ajudando a baixar a inflação, mas impactando negativamente no investimento, ao desestimular o desenvolvimento da produção doméstica de produtos passíveis de comércio internacional, em prejuízo das exportações e provocando intenso aumento das importações. Uma sucessão de déficits de conta corrente do balanço de pagamentos foi coberta pela entrada de capital, mas desde a crise da Ásia, em 1997, a entrada de capital arrefeceu, e ameaças de fuga foram inicialmente contornadas através de contenção monetária e de altas taxas de juros, bem como com esquemas de proteção para os endividados no exterior, contra a eventual desvalorização do real, todos eles provocando aumento da dívida pública, particularmente se as ações se mostrassem insuficientes para evitar a desvalorização.

A desvalorização do real concretizou-se no começo de 1999 e, neste momento, a dívida pública ficou desproporcional à magnitude do PIB nacional. A inflação aumentou com a desvalorização do real, o que encareceu tanto os produtos passíveis de comercialização internacional como os serviços de utilidade pública, cujos contratos de concessão continham cláusulas prevendo a indexação das tarifas ao Índice Geral de Preços (IGP) que é muito sensível à taxa de câmbio, devido aos elevados pesos que têm as *commodities*, na estrutura de ponderação deste Índice (Carneiro, 2006).

Em acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo optou por insistir, mesmo depois da desvalorização do real, na política de contenção monetária e da atividade econômica, agora para evitar maior inflação, reprimindo com a atividade da economia tanto o repasse dos custos aos preços como os reajustes nominais de salário. O mercado continuou re-financiando a elevada dívida pública com taxas de juros muito elevadas e o governo passou a pagar uma elevada fração do serviço daquela dívida, com superávit primário decorrente da ampliação da carga tributária e contenção das despesas, destacando-se a redução do investimento público.

O real desvalorizado significou um estímulo à atividade econômica, porque ajudou a promover a exportação e a conter a importação. Essa ampliação da atividade econômica seria particularmente intensa se o governo garantisse os investimentos em infra-estrutura e não determinasse a repressão ao atendimento da demanda de crédito que acompanharia o aumento do consumo e do investimento. Um preço do dólar relativamente elevado tornaria particularmente atrativos os investimentos na substituição de importações e no desenvolvimento das exportações, contribuindo para evitar restrições ao crescimento da economia, provocadas por desequilíbrios de comércio com outros países.

A política que destacou a contenção monetária e o superávit primário frustrou a retomada da atividade da economia brasileira, depois da desvalorização do real. Evitou uma inflação ainda maior, sem interferir nos mercados financeiro e cambial, mas a queda da inflação só aconteceu com a reativação da economia mundial, desde 2003, que elevou os preços das *commodities* e facilitou a ampliação das exportações brasileiras, provocando superávit de comércio e mesmo superávit de conta corrente do balanço de pagamentos. O superávit de conta corrente e os efeitos das altas taxas de juros sobre os mercados financeiro e cambial provocaram nova valorização do real que ajudou a reduzir a inflação.

A comparação dos dados globais do desempenho da economia brasileira em 1993-1997 e 2002-2006 ilustra os efeitos de um comércio mundial mais favorável ao crescimento das exportações do país. O ritmo de crescimento do PIB foi muito contido pela política de restrição monetária e de superávit fiscal primário em 2002-2006. A economia neste período cresceu em ritmo só um pouco menor que em 1993-1997 (3,4% e 3,9%, respectivamente). A dívida pública, entretanto, cresceu bem mais intensamente que o PIB em 1993-1997, ocorrendo o contrário em 2002-2006, quando o superávit fiscal primário fez com que a relação entre a dívida pública e o PIB diminuísse, apesar da elevada taxa de juros. A diferença de desempenho de comércio com outros países, entre os dois períodos, foi ainda maior, principalmente no que diz respeito à exportação (crescimento anual de 8,3% e 22,9%, respectivamente), mais do que quanto à importação (crescimento anual de 23,9% e 18,0%, respectivamente). Em 1993-1997, ocorreram déficits de conta corrente e ampliação da dívida externa; e em 2002-2006 os superávits de conta corrente permitiram diminuir a dívida externa. A elasticidade renda da demanda de importações foi só um pouco menor no período mais recente (a relação entre as taxas anuais de crescimento da importação e do PIB foram, respectivamente, 6,1 e 5,3) e o que se destaca mais é a diferença de crescimento da exportação.

Nos dois períodos, o investimento apenas reagiu ao crescimento das vendas no mercado doméstico e em outros países. O poder público, desde 1980, não tem conseguido articular iniciativas, públicas e privadas, para promover uma formação de capital fixo mais intensa, e a iniciativa privada não se tem mostrado capaz de mobilizar recursos e coordenar ações para comandar um crescimento da capacidade produtiva antecipando e promovendo o crescimento das vendas. O quadro macroeconômico não tem sido favorável a iniciativas deste tipo, pois tem-se conseguido baixar a inflação somente com altas taxas de juros e baixa taxa de câmbio e, recentemente, tem-se evitado maior endividamento público com um esforço fiscal desproporcional e somente para que o orçamento possa cobrir uma parcela expressiva do serviço da dívida pública. Neste quadro desfavorável à expansão da produção, o crescimento da economia ficou muito aquém do crescimento do mercado financeiro, este sim o setor de atividade que mais se desenvolveu com a maneira como o país se integrou na globalização, desde o final da década de 1980, embora os percalços da macroeconomia brasileira e a tendência ao desequilíbrio de patrimônios e endividamento excessivo, principalmente do setor público, em grande medida por socorrer o setor privado, venham ocorrendo desde antes, a partir de meados dos anos 1970.

Atualmente, o investimento tem acompanhado os aumentos das exportações e a retomada das vendas no mercado doméstico. Nos setores de atividade relativamente atualizados em tecnologia e organização, que conseguem competir pelo atendimento das vendas no mercado doméstico e de outros países, como mineração, siderurgia, papel e celulose, álcool e petroquímica, a capacidade produtiva tem crescido, apesar do alto nível das taxas de juros e do baixo preço do dólar (Neit, 2007). Já em setores voltados preferentemente para o mercado doméstico e com vendas beneficiadas pela retomada parcial do atendimento da demanda de crédito ao consumo, a importação de insumos e componentes, facilitada pela

abundância e baixo preço do dólar, tem amortecido o impacto dessas maiores vendas sobre o investimento que se vem concentrando na montagem dos produtos e não tem desenvolvido e atualizado a produção doméstica de muitos insumos e componentes, principalmente os tecnologicamente mais sofisticados. A importação barata de máquinas e equipamentos com esquemas mais adequados de financiamento da compra a prazo, tem prejudicado investimentos mais vigorosos no desenvolvimento da produção doméstica de máquinas e equipamentos que é fundamental para a sustentação de um processo mais intenso de acumulação de capital na produção. Outro investimento fundamental para a continuidade da acumulação de capital é em infra-estrutura. Aqui a ação pública é absolutamente fundamental e tem havido muito atraso e imobilismo, decorrentes de 27 anos de paralisação do aparelho de Estado e de graves problemas de finanças públicas, especialmente quando o orçamento é levado a absorver parcela enorme do serviço da dívida pública, re-financiada com taxas de juros exorbitantes. De outra natureza são os problemas do investimento na produção para o consumo cotidiano da população. As vendas desses produtos dependem menos do crédito ao consumidor e mais da ampliação do emprego e da massa de salários, embora recentemente também venha sendo favorecida pela expansão dos programas públicos de transferências de renda. Neste caso, o problema do investimento é fundamentalmente valer a pena atualizar-se para competir com os produtos importados, com um nível artificialmente baixo do preço do dólar, provocado para conter a inflação, sem ter que interferir no mercado financeiro e no trânsito de fundos entre o país e o exterior.

As perspectivas de crescimento da economia brasileira dependem fundamentalmente do vigor do investimento, por sua capacidade de ampliar a infra-estrutura e as possibilidades de produção competitiva para o mercado doméstico e a exportação, proporcionando divisas suficientes para cumprir os compromissos com residentes de outros países, para manter o nível das reservas internacionais, necessário para garantir a autonomia da política macroeconômica e para cobrir as importações que tendem a crescer junto com o mercado doméstico.

A insistência na política macroeconômica de altas taxas de juros e baixo preço do dólar para conter a inflação, sem maior interferência do poder público no mercado, e superávit fiscal primário para não precisar aumentar a relação entre a dívida pública e o PIB não ajudou a dar mais vigor ao investimento, prejudicando a construção da competitividade, o crescimento do PIB e a ampliação do mercado de trabalho.

Uma alternativa para aproveitar melhor a situação mundial que já dura quatro anos, envolveria maior interferência do poder público na economia. O poder público, antes de tudo, teria que criar as condições para realmente administrar a taxa de câmbio. Isto significa não somente dispor de reserva internacional, mas também controlar a entrada de capital e não proporcionar tanta facilidade para a saída do capital. Controlando os fluxos de capital, o poder público poderia atuar no sentido de manter a taxa de câmbio em nível mais adequado para o investimento. E poderia relaxar a política sobre o dinheiro nacional, reduzindo o nível das taxas de juros e permitindo maior atendimento da demanda de crédito. Com o nível das taxas de juros mais próximo do internacional seria menor o serviço da dívida pública, permitindo maior atuação do poder público na coordenação dos investimentos, fazendo deslanchar os de infra-estrutura. Para reforçar os recursos públicos necessários a essas ações, seria possível taxar com maiores impostos os exportadores de *commodities*, favorecidos não somente pelos altos preços internacionais desses produtos, mas também pelo aumento do preço do dólar que ocorreria no novo quadro de política macroeconômica.

A situação mundial favorável ampliou as possibilidades técnicas de construção de uma melhor alternativa de política macroeconômica para o desenvolvimento do país, mas as condições políticas para

aproveitar melhor a situação mundial, formulando e implementando os esquemas de intervenção pública, não aconteceram e vêm prevalecendo na política macroeconômica os interesses dos exportadores e dos operadores do mercado financeiro. A relativa melhora no desempenho da economia contribuiu para a acomodação, desperdiçando-se a oportunidade de retomar o desenvolvimento da economia, consolidando o mercado doméstico com competitividade e ampliando as possibilidades de exportação, mesmo sob uma situação mundial menos favorável.

A continuidade da relativa melhora no desempenho da economia brasileira, mantidas as linhas básicas da política macroeconômica, depende muito da evolução da situação mundial e o quadro atual é de muita incerteza, a partir dos desdobramentos do colapso do mercado de imóveis nos Estados Unidos e do alto preço do petróleo. Na hipótese favorável, de sustentação do ritmo de crescimento da economia e do comércio mundiais, mantendo-se os preços das *commodities*, a atual política macroeconômica poderia sustentar um crescimento do PIB próximo de 4% a 5% que seria acompanhado de menor superávit de comércio e maior déficit de serviços, tendendo a encerrar a etapa de expressivos superávits de conta corrente que diminuiriam a dívida externa.

Neste cenário relativamente otimista, o mercado de trabalho sustentaria o atual crescimento do emprego formal, continuando a ampliar lentamente a participação desses empregos na absorção da população ativa. Uma projeção, por cinco anos da média anual de crescimento em 2004-2006, para a PEA, o número de pessoas ocupadas, o número de pessoas ocupadas com remuneração e o emprego formal, permite avaliar o significado da continuidade do aumento da taxa de participação, da queda na taxa de desemprego e da proporção de ocupações não remuneradas (Tabela 2).

Tabela 2

Indicadores de Mercado de Trabalho. Brasil 2004, 2006 e 2011

Indicadores	2004	2006	2011
Taxa de Participação	62,0	62,4	63,4
Taxa de Desemprego	8,9	8,4	7,2
Taxa de Ocupação	56,5	57,2	58,8
% de ocupados com remuneração no total dos ocupados	88,9	89,3	90,2
% desempregados e sem remuneração na PEA	19,0	18,2	16,3
% emprego formal na ocupação com remuneração	41,6	42,9	46,6

Fonte: PNAD

Na verdade, o número de desempregados pouco diminuiria nesses cinco anos (de 8,2 para 7,9 milhões, entre 2006 e 2011) e o número de ocupados sem remuneração (autoconstrução, consumo próprio na agricultura e membros da família que trabalham sem remuneração) se ampliaria ligeiramente (de 9,5 para 10,0 milhões). A grande maioria das novas ocupações com remuneração criadas nesses cinco anos (70%) seriam empregos formais, porém a participação desses empregos no total da ocupação com remuneração, passaria de 42,9% para 46,6%, de modo que, em 2011, ainda haveria bastante mais ocupados com remuneração que não seriam empregos formais (trabalhadores por conta-própria e no serviço doméstico remunerado, empregadores e empregados sem carteira de trabalho). Em termos de proporção da PEA, os desempregados somados aos ocupados sem remuneração ainda seriam 16,3%, os ocupados não formais

com remuneração 44,7% e o emprego formal 39,0%, mostrando que a melhora do mercado de trabalho seria muito lenta, mesmo crescendo o PIB entre 4% e 5% e o emprego formal 4,7%.

Esta perspectiva de lenta alteração de um quadro muito ruim do mercado de trabalho coloca a questão de como acelerar o crescimento do emprego formal. Com respeito a esta questão existem diversos pontos de vista que podem ser agrupados basicamente em duas correntes principais: de um lado, os que defendem as orientações atuais que estão definindo os rumos da economia e propõem alterações consistentes com aquelas orientações nas regulamentações que condicionam a compra e venda de força de trabalho; e, de outro, os que destacam exatamente aquelas orientações da economia que estariam limitando seu desenvolvimento com implicações sobre empregos e salários.

O fato inquestionável é o fraco desempenho da economia, retratado por uma renda *per capita* do mesmo nível, depois de 27 anos. As divergências de interpretação residem na ênfase dada à orientação dos rumos da economia ou à inflexibilidade decorrente das regulamentações da compra-venda de força de trabalho. Regras fixas, não adaptáveis às circunstâncias da economia, implicam rigidez ou inflexibilidade, porém é diante da baixa atividade da economia que a imposição dessas regras se apresenta mais nitidamente como acarretando inflexibilidade. Este reconhecimento conduz a dois posicionamentos alternativos: cuidar das orientações de rumo da economia para ter elevada atividade, viabilizando uma maior produção e empregos correspondentes, compatíveis com as regras impostas à compra-venda da força de trabalho ou, simplesmente, eliminar essas regras e deixar as condições de compra e venda de força de trabalho para negociação direta entre patrões e empregados, permitindo uma melhor adaptação a qualquer ritmo de atividade da economia.

Bibliografia

BALTAR, P; LEONE, E. Contribuição à Previdência Social e Informalidade do Mercado de Trabalho. *Carta Social e do Trabalho No. 6*. Campinas, SP: UNICAMP/ IE/Cesit, 2007. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/Cesit/boletim_visualizar.html>.

BALTAR, P. Emprego e Salários: Situação Atual e Perspectivas. *Anais do XVI Encontro Regional da Amatra VI*. Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, Março de 2007.

CARNEIRO, R (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

CENTRO DE CONJUNTURA E POLÍTICA ECONÔMICA (CECON). O Brasil e a periferia na era da globalização: inconvertibilidade monetária, atraso produtivo, regimes de políticas econômicas e desenvolvimento. *Projeto Temático FAPESP*. Campinas: UNICAMP/IE/CECON, 2006.

LEONE, E; BALTAR, P. Economia e mercado de trabalho no Brasil. *Carta Social e do Trabalho No. 6*. Campinas, SP: UNICAMP/IE/Cesit, 2006. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/Cesit/boletim_visualizar.html.

LOPREATO, F. L. C. A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento. *Texto para Discussão N: 131*. Campinas: IE/UNICAMP. Agosto de 2007.

NÚCLEO DE ESTUDOS INDUSTRIAIS E DA TECNOLOGIA (NEIT). Perspectivas do investimento na indústria em Brasil. *Projeto de Pesquisa*. Campinas: UNICAMP/IE/NEIT, 2007.

MEDIDAS ESPECÍFICAS QUE PODEM FAVORECER O CRESCIMENTO DE EMPREGOS FORMAIS NO BRASIL

*Clemente Ganz Lúcio*¹

Num contexto em que ainda se desvaloriza o Estatuto do Trabalho, nunca é demais lembrar e reafirmar que o trabalho constitui uma das principais formas de socialização e desenvolvimento das diferentes dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais da existência humana. Em sistemas econômicos organizados sob a égide do Capital, no entanto, a realização do potencial do trabalho para promover a socialização e o desenvolvimento humanos é subordinada aos objetivos da acumulação, o que, na perspectiva daqueles que dependem do trabalho para garantir seus meios de vida e os de sua família, se traduz na emergência de situações de risco à sobrevivência. Nas situações extremas, alguns segmentos populacionais persistem apenas viabilizando sua existência nas franjas do sistema econômico sob intenso risco social. No caso brasileiro, a acentuada desigualdade socioeconômica é uma característica estrutural e estruturante da sociedade, o que gera graves impedimentos ao desenvolvimento. No âmbito das relações de trabalho, essa desigualdade transparece como uma diversidade de formas de inserção ocupacional, com diferentes graus de proteção para situações de risco de perda de capacidade de trabalho. A intensa heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro (em termos de condições de trabalho, remunerações e normas reguladoras, entre outros aspectos) dificulta a imposição de regras gerais de ingresso em gozo de benefícios previdenciários e de filiação ao sistema, o que exige a criação de normas diferenciadas. Dado que, para a maioria da população trabalhadora, é o trabalho que gera a renda para sustentar a própria existência e a de dependentes, a interrupção involuntária ou não deliberada do trabalho deve ser protegida. O trabalho deve contar com proteção social ampla e o sistema de proteção social deve promover uma distribuição mais eqüitativa de renda e de acesso a serviços vitais. Cabe fundamentalmente ao Estado construir uma rede de proteção social que garanta a homens e mulheres as condições para seu desenvolvimento a partir do trabalho.

A rede de proteção social a ser construída e consolidada pelo Estado deve visar a contemplar as necessidades e a assegurar as condições para plena realização de três fases do ciclo da vida humana, demarcadas pela etapa economicamente ativa: a fase anterior ao período laboral; o período laboral; e a fase posterior a ele. A proteção fornecida pelo Estado – antes, ao longo e depois da vida laboral – deve ter por objetivo a promoção da *qualidade do trabalho* e estar articulada a um processo de desenvolvimento que requeira *trabalho de qualidade*, favorecendo a partilha dos ganhos de produtividade, a repartição mais igualitária da renda e a eqüidade.

Na fase que antecede a etapa de vida economicamente ativa, o Estado deve garantir o acesso universal à educação pública de qualidade. Um sistema educacional público de qualidade, que cubra os ciclos infantil e básico e a formação técnica e profissional, articulando-os ao nível universitário, constitui um instrumento fundamental de promoção de maiores eqüidade e desenvolvimento humano. O sistema econômico deve ser estimulado a absorver uma força de trabalho cada vez mais bem escolarizada, em que

¹ Diretor Técnico do Dieese.

creceria, cada vez mais, a proporção de egressos do nível superior. Além disso, o Estado deve desenvolver políticas que facilitem a transição da vida escolar para a laboral, dispondo de um sistema público de emprego capaz de orientar os jovens nas suas opções de percurso formativo e no momento de ingresso no mundo do trabalho.

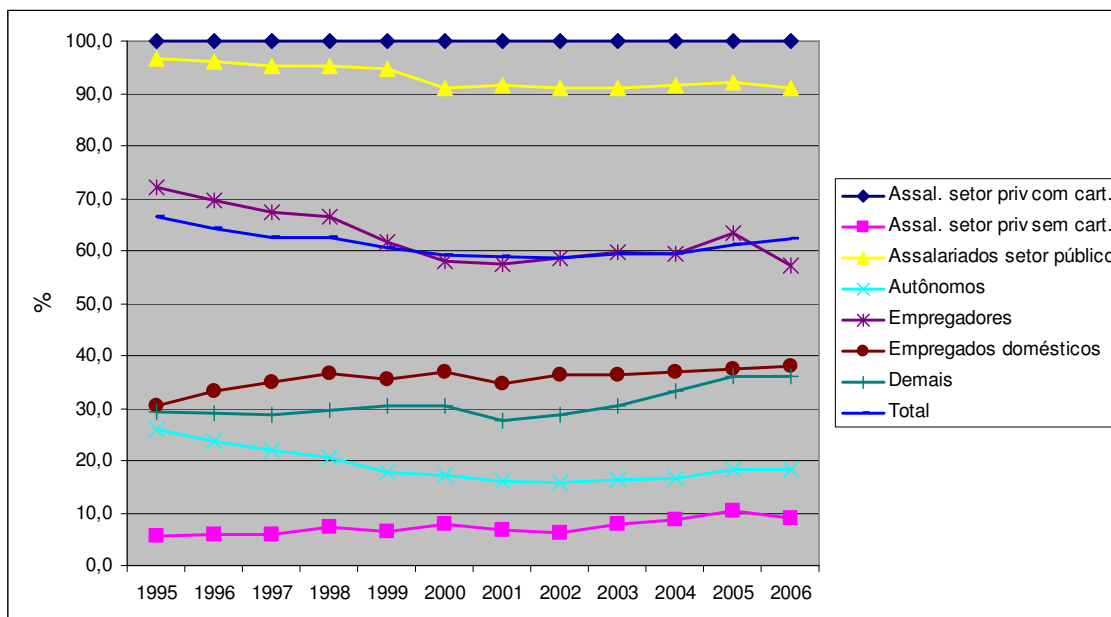
Para a etapa da vida posterior à laboral, a proteção social deve instituir regras de acesso aos benefícios de modo mais bem ajustado a toda a trajetória de vida ativa de cada indivíduo. Isto é, devem ser considerados a idade de ingresso no mercado de trabalho, os tipos e condições de trabalho desenvolvido e as formas de inserção ocupacional. Além disso, devem ser elaboradas regras que possibilitem a correta contabilização das contribuições dos diferentes tipos de trabalho e de formas de inserção, não induzindo, portanto, a descontinuidade da contagem de tempo de contribuição por conta de transições entre tipos de inserção diferentes. O tempo decorrido em situação de desemprego, desde que registrado no sistema público de emprego (em atividades de formação, em gozo de seguro-desemprego e sob inscrição para fins de recolocação), deve ser incorporado no cálculo do tempo de contribuição ao sistema previdenciário.

Quanto à etapa laboral do ciclo de vida, deve-se lembrar que, de forma semelhante ao de outros países (Castel, 1998), nosso sistema de proteção social veio sendo construído ao longo do tempo com base na “relação de trabalho padrão”, que, no caso brasileiro, corresponde, no setor privado, ao assalariamento com carteira assinada pelo empregador e, no público, pelo assalariamento segundo as normas do estatuto do funcionalismo ou com carteira de trabalho. O sistema de proteção social brasileiro, no que diz respeito ao período laboral e pós-laboral, sustenta-se, principalmente, no tipo de relação de trabalho – o assalariamento-padrão – que gostaríamos que fosse predominante na sociedade, mas que, de fato, coexiste com outras formas de inserção ocupacional. Como, na situação atual, não se antevê a possibilidade de que todos os trabalhadores brasileiros venham a integrar-se no sistema econômico segundo a norma de assalariamento-padrão, é necessário elaborar políticas que promovam o acesso gradativo de trabalhadores com “inserção não-padrão” na rede de proteção social e construir instrumentos de proteção que superem a presente precarização e que sejam adequados às suas condições diferenciadas, ao mesmo tempo em que se estimule o crescimento do emprego sob a norma-padrão com ampla proteção social e trabalhista.

Tomando os dados para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) por referência para mercados de trabalho metropolitanos, constata-se que “assalariados sem carteira assinada pelo empregador”, “trabalhadores autônomos”, “profissionais universitários autônomos”, “empregados domésticos” e “empregadores” constituem as posições na ocupação com menores taxas de contribuição à previdência (Gráfico 1).

Gráfico 1

Proporção de ocupados que contribuem para a Previdência segundo a posição na ocupação – RMSP – 1995 a 2006

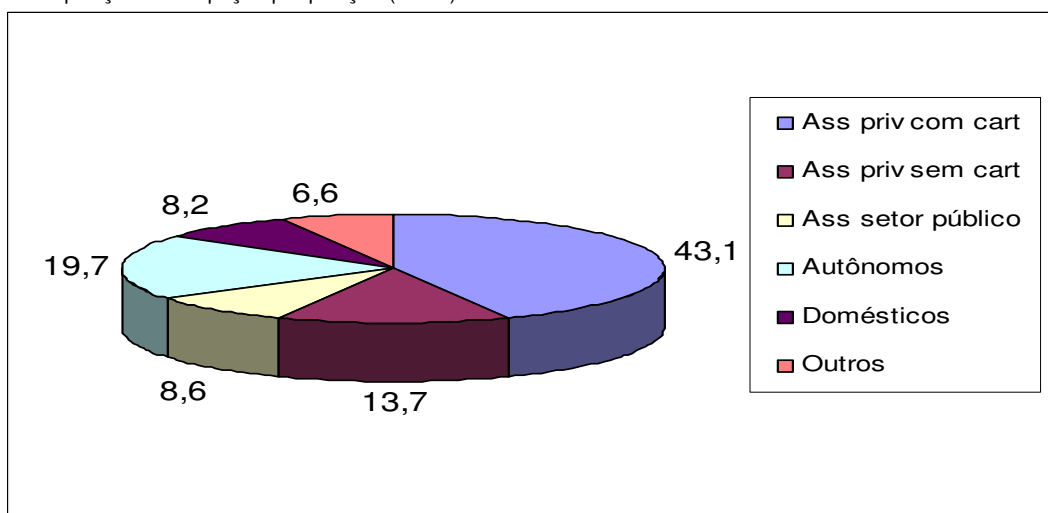


Fonte: Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT. PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego).

Tendo visto as proporções de trabalhadores contribuintes segundo a posição na ocupação, observa-se que na RMSP, em 2006, os “assalariados sem carteira assinada” alcançam 13,7% do total de ocupados; os “trabalhadores autônomos”, 19,7%; e “domésticos”, 8,2% (Gráfico 2).

Gráfico 2

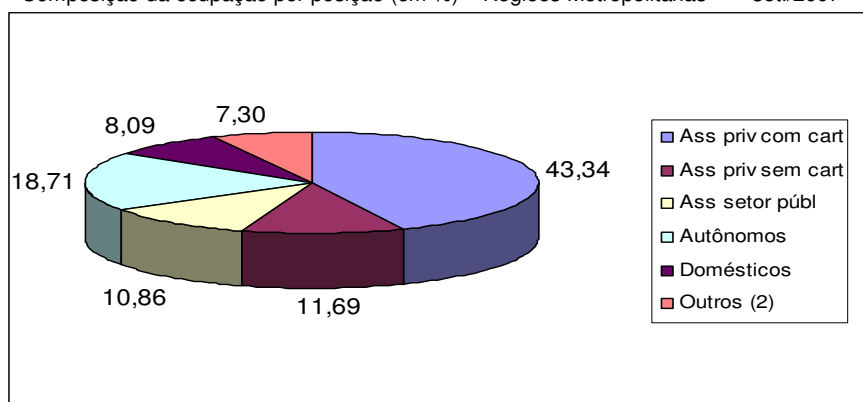
Composição da ocupação por posição (em %) – RMSP – 2006



Fonte: Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT. PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego).

Essa composição da ocupação por posição não é muito diferente no conjunto de seis regiões abrangidas pela PED (Gráfico 3).

Gráfico 3

Composição da ocupação por posição (em %) – Regiões Metropolitanas ⁽¹⁾ – set./2007

Fonte: Convênio Seade-Dieese, MTE/FAT e convênios regionais.

Obs: (1) Correspondem ao total das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e ao Distrito Federal.

(2) A categoria "outros" inclui empregadores, donos de negócio familiar, profissionais universitários autônomos, trabalhadores familiares etc.

Considerando todo o país, isto é, os trabalhadores rurais e urbanos, o Ministro da Previdência Social divulgou recentemente estudo com base na PNAD do IBGE de 2006 sobre a cobertura previdenciária. Pelos dados apresentados pelo governo (reproduzidos na Tabela 1 a seguir), dos 80,9 milhões de trabalhadores, 51,9 milhões (o equivalente a 64,1%) dispõem de cobertura previdenciária e 29,0 milhões (35,9%) são desprotegidos.

Tabela 1

Proteção previdenciária para a população ocupada entre 16 e 59 anos* – Brasil – 2006

Condição	Trabalhadores	
	Nº	%
Contribuintes RGPS (a)	36.931.870	45,6
Contribuintes RPPS (b)	5.637.203	7,0
<i>Militares</i>	<i>271.169</i>	<i>0,3</i>
<i>Estatutários</i>	<i>5.366.034</i>	<i>6,6</i>
Segurados Especiais RGPS ** (c)	8.049.773	9,9
Não contribuintes (d)	30.319.474	37,5
Total (e = a + b + c + d)	80.938.320	100,0
Beneficiários não contribuintes	1.285.007	1,6
Trabalhadores socialmente protegidos (a + b + c + f)	51.903.853	64,1
Trabalhadores socialmente desprotegidos (d - f)	29.034.467	35,9
<i>Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM</i>	<i>13.227.493</i>	<i>16,3</i>
<i>Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM</i>	<i>15.429.425</i>	<i>19,1</i>
<i>Desprotegidos com rendimento ignorado</i>	<i>327.549</i>	<i>0,4</i>

Fonte: PNAD 2006-IBGE

Elaboração: SPS-MPS

* Independentemente de critério de renda.

** Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta-própria, produção para o próprio consumo, construção para o próprio consumo e não remunerados.

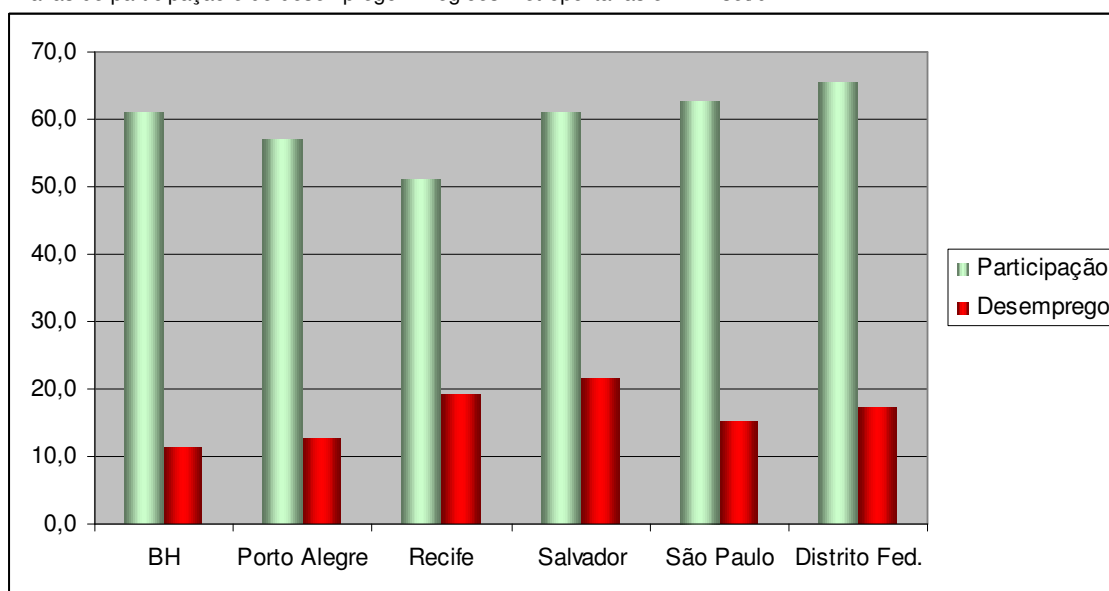
*** Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem benefícios previdenciários.

As inserções diferentes do modo-padrão, no Brasil, alcançam peso expressivo na estrutura ocupacional e estão integradas às relações capitalistas por meio de subordinação direta ou indireta, muitas vezes com grande funcionalidade econômica. Essas outras formas requerem marcos regulatórios específicos, capazes de conferir segurança e proteção contra riscos de perda de capacidade laboral, além de outros direitos já concedidos aos assalariados com carteira e funcionários públicos estatutários.

Além dos dados de ocupação, é necessário investigar a composição da População em Idade Ativa (PIA), considerado pela PED como os indivíduos com 10 anos ou mais, e da População Economicamente Ativa (PEA). O Gráfico 4 traz as taxas de participação e de desemprego para as cinco regiões metropolitanas e Distrito Federal, onde a PED é levada a campo.

Gráfico 4

Taxas de participação e de desemprego – Regiões Metropolitanas e DF – set/07



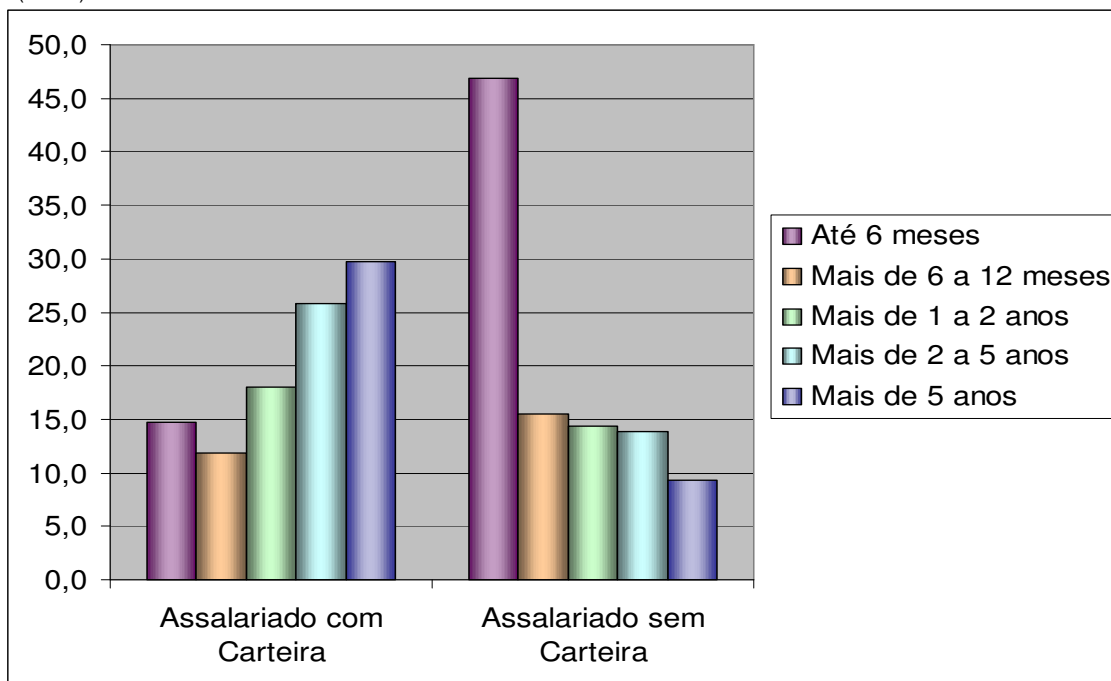
Fonte: Convênio Seade–Dieese, MTE/FAT e convênios regionais.

Como se vê, a menor taxa de participação entre as localidades consideradas ocorre na Região Metropolitana de Recife, onde quase metade das pessoas com pelo menos 10 anos está fora do mercado de trabalho. O DF apresenta a maior taxa de participação das regiões. Quanto ao desemprego, as metrópoles de Salvador e Recife têm as maiores taxas, com valores entre 22% e 19% do total da PEA; as regiões de BH e Porto Alegre revelam as taxas mais baixas, de 11% a 13%; enquanto a metrópole de São Paulo e o DF carregam taxas intermediárias, de 15% e 17%.

Duas outras características marcantes do mercado de trabalho brasileiro, com efeitos significativos sobre a filiação ao sistema de proteção, diz respeito ao tempo de permanência nas ocupações e ao padrão de remuneração do trabalho. Os Gráficos a seguir retratam, para a RMSP e para o país, o curto intervalo de tempo médio de permanência no emprego assalariado (Gráficos 5 e 6) e o rebaixado padrão de remuneração que vigora na metrópole mais desenvolvida do país (Gráfico 7).

Gráfico 5

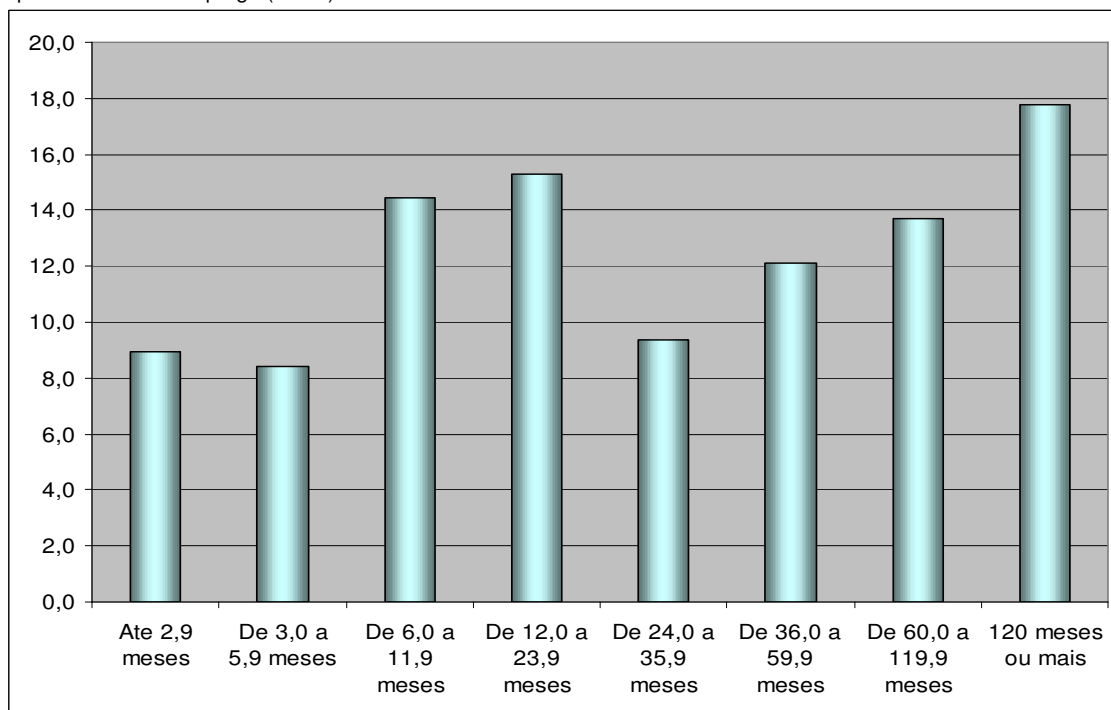
Distribuição dos assalariados do setor privado com e sem carteira assinada, segundo tempo de emprego no trabalho principal (em %) – RMSP – 2005



Fonte: Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT. PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego).

Gráfico 6

Distribuição dos assalariados do setor privado com carteira assinada e dos estatutários do setor público segundo tempo de permanência no emprego (em %) – Brasil – 2005



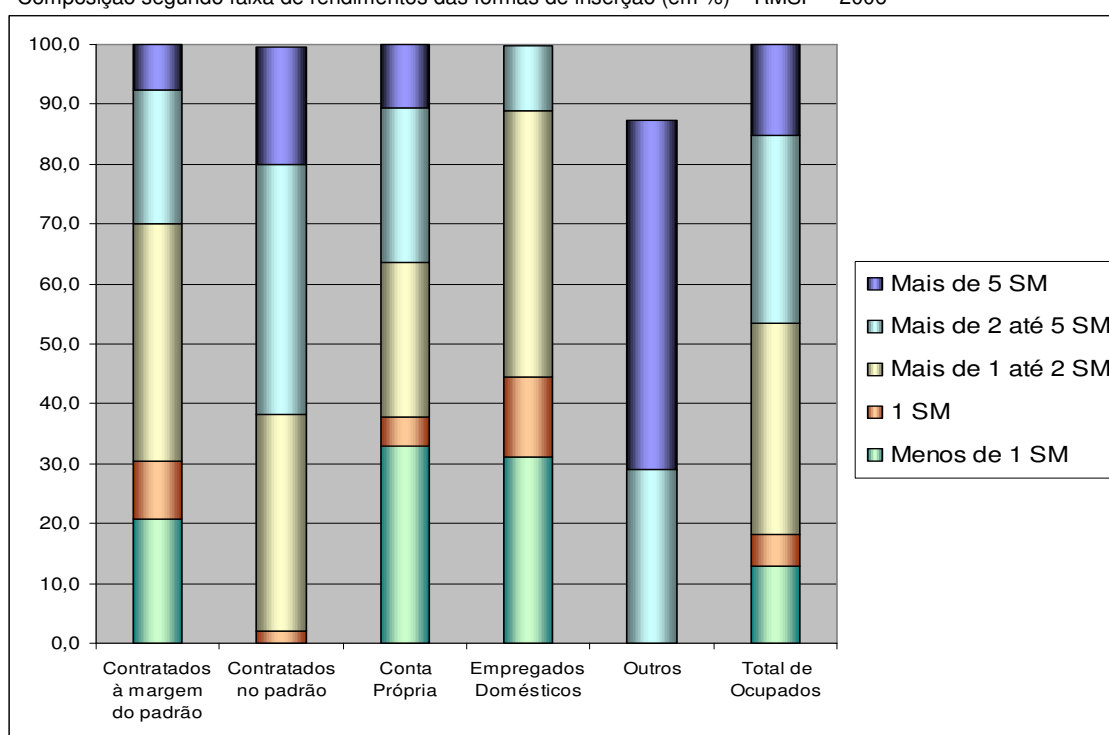
Fonte: RAIS / MTE.

Na RMSP, 62,4% dos assalariados sem carteira e 26,5% dos com carteira acumulavam, no máximo, um ano no mesmo emprego. No Brasil, pelos dados da RAIS de 2005 do Ministério do Trabalho e Emprego, alcançavam no máximo um ano no mesmo emprego 31,8% dos assalariados com carteira e funcionários públicos estatutários.

Já os dados de composição por faixa de salários mínimos para os grupos de posição na ocupação referente à RMSP em 2006 (Gráfico 7) revelam que as categorias com piores estruturas de remuneração correspondem exatamente às aquelas com menor taxa de filiação ao sistema, conforme visto no Gráfico 1 (com exceção dos “profissionais universitários autônomos”, agregados em “outros”, que contam com alta renda, em termos relativos, e baixa taxa de filiação).

Gráfico 7

Composição segundo faixa de rendimentos das formas de inserção (em %) – RMSP – 2006



Fonte: Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT. PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego).

Obs.: (1) As classes de salário mínimo foram construídas com base no rendimento nominal.

(2) Foram considerados os ocupados com rendimentos declarados.

(3) “Contratados à margem do padrão” inclui os assalariados sem carteira do setor privado e do setor público, os terceirizados e os autônomos que trabalham para uma empresa.

(4) “Contratados no padrão” inclui os assalariados com carteira do setor privado e do setor público e os estatutários.

(5) “Conta-própria” inclui os autônomos que trabalham para mais de uma empresa, os autônomos que trabalham para o público em geral e os donos de negócio familiar.

(6) A categoria “outros” inclui os empregadores, os profissionais universitários autônomos, etc.

(7) Algumas colunas não completam 100,0% por falta de representatividade amostral de grupos de renda.

A descontinuidade dos vínculos empregatícios e os baixos rendimentos auferidos colocam obstáculos expressivos à garantia da continuidade sustentada das contribuições previdenciárias.

No que tange ao período laboral, considerando todos os trabalhadores, em todas as formas de inserção e incluindo os desempregados, o sistema de proteção social deve garantir o acesso à qualificação profissional continuada e integrada às políticas de intermediação de vagas e de seguro-desemprego, embasadas em informações sobre o mercado de trabalho. A sustentação da filiação ao sistema seria facilitada com a adoção de medidas que elevem os rendimentos dos trabalhadores em geral e a permanência nas ocupações, tais como a qualificação contínua e, no caso dos assalariados, a imposição de regras que inibam a dispensa imotivada. Deve ainda assegurar que todos os trabalhos sejam realizados em condições seguras e salubres e, para os trabalhadores atualmente não cobertos pela Previdência Social, cabe criar mecanismos de seguro para os casos de acidentes e doenças profissionais.

Para alguns grupos profissionais específicos, deve-se pensar em regras apropriadas ao seu modo de inserção ocupacional. Quanto aos empregados domésticos, poderia ser instituído um regime especial de filiação previdenciária, que favorecesse, inclusive, uma maior “profissionalização” dessa ocupação e gradual equalização de direitos dos empregados domésticos com os vigentes para os demais trabalhadores. De maneira alternativa ou complementar, podem ser criados mecanismos de seguro e proteção para os domésticos, a serem concedidos pelas famílias empregadoras, contemplando as eventualidades de perda de capacidade de trabalho por doença ou acidente e o evento de dispensa imotivada, à semelhança do FGTS, que vigora para os demais assalariados do país.

Para os ocupados cujo trabalho é caracterizado por ser sazonal ou por requerer tempo determinado de execução, como os trabalhadores rurais sazonais e os trabalhadores da construção civil, devem ser instituídas formas de contratação que garantam a continuidade do vínculo empregatício e viabilizem a filiação desses trabalhadores ao sistema e a manutenção dessa filiação ao longo do tempo.

Como forma de estimular a elevação do peso do “emprego-padrão” na economia, pode-se pensar num conjunto de medidas. Existem algumas formas de inserção ocupacional que são claramente ilegais, ou seja, estão em desacordo com as normas vigentes. Assim, o não registro em carteira de trabalhadores assalariados ou a escamoteação do vínculo empregatício por meio de contratos de trabalho como trabalhadores autônomos ou estagiários devem ser combatidos, e seus vínculos transformados na “relação-padrão”. Para tanto, duas frentes de medidas devem ser abertas: por um lado, deve-se estimular a contratação de trabalhadores sob a norma-padrão; e, por outro, deve-se fiscalizar e penalizar as situações ilegais. Quanto à fiscalização, além do Estado, as entidades sindicais de trabalhadores, por meio de comissões internas às empresas, têm papel a cumprir. Ao Estado, por meio do Executivo e do Judiciário, cabe impor penalidades a essas infrações ao aparato legal.

Uma das medidas de estímulo ao aumento da formalização, talvez a que encontre maior respaldo tanto entre entidades de trabalhadores quanto de empresários, seria a desoneração parcial da folha. Apesar desse relativo consenso, deve-se evitar uma desoneração instantânea muito acentuada, como parecem pretender os empresários. Ou seja, o mais aconselhável seria promover uma redução de alguns (poucos) pontos percentuais na contribuição das empresas sobre as respectivas folhas de salários, e avaliar o impacto disso num prazo não curto. Uma possibilidade seria implementar uma desoneração (parcial) da folha por tamanho de empresa, em termos de número de empregados. Assim, quanto maior o número de empregados, menor seria a taxa de contribuição previdenciária da empresa. Ressalte-se que alguns fiscais previdenciários têm alertado para a relativa facilidade que é atuar no monitoramento do recolhimento sobre folha, ao contrário de outras bases de incidência, como lucro e faturamento ou receita.

Se ocorrer a desoneração parcial da folha, ressalte-se a importância de se garantir a destinação de contribuições sobre outras bases de incidência para o financiamento da Previdência. No caso de ser discutida uma Reforma Tributária no Congresso Nacional, será fundamental assegurar um financiamento sustentável do sistema de proteção social. Com o envelhecimento populacional (entendido como o aumento da proporção de idosos no total da população), cujo impacto na sociedade ocorrerá mais sensivelmente depois de 2030 (Brito, 2007), torna-se imprescindível assegurar bases de financiamento para a Previdência distintas das que incidem sobre salários.

Outra medida proposta seria criar mais faixas de alíquotas de contribuição, eventualmente reduzindo os valores cobrados dos menores salários, o que estimularia a participação contributiva dos trabalhadores de rendimentos mais baixos e/ou irregulares. Como, do ponto de vista do trabalhador filiado, a cobrança da contribuição previdenciária é muito regressiva em função da fixação do teto (Khair, 2007), propõe-se estudar a elevação do teto de contribuição em relação ao teto de benefício. Assim, por exemplo, um trabalhador com rendimento mais alto poderia contribuir sobre um salário de R\$ 8 mil e receber benefício sob teto de, digamos, R\$ 5 mil. Se medida semelhante viesse a ser implantada, o sistema se tornaria mais desconcentrador de renda do que é hoje. Embora reconheçamos a dificuldade política na implementação desse tipo de medida e, até mesmo, seu limitado alcance financeiro, decorrente do padrão de rendimentos do país, acreditamos que tenha um significado importante de promoção de equidade social.

A instituição do Programa Super-Simples constitui outro exemplo de mecanismos de incentivo à formalização. Faz-se necessário porém acompanhar os efeitos dessa política e de outras em vigor há mais tempo ou também adotadas recentemente. Mais especificamente, além do Super-Simples, devem ser avaliados os impactos das isenções para entidades filantrópicas e para exportação de produtos agrícolas; e aqueles do também recente Plano Simplificado de Previdência Social, voltado para contribuintes autônomos e facultativos, que passaram a poder contribuir com 11% do salário mínimo.

Ressaltem-se a necessidade e a importância de um grande trabalho de divulgação das regras e benefícios das medidas de promoção de inclusão no sistema previdenciário, para que elas possam, de fato, se traduzir em ampliação da filiação ao sistema e do seu grau de cobertura. Isso é válido tanto para as medidas que vierem a ser adotadas quanto para aquelas que já estão em vigor, como as do Super-Simples e do Plano Simplificado.

E, para a melhoria da gestão e do monitoramento do sistema de proteção social e para discussão e deliberação sobre medidas de ajuste, é imprescindível constituir o Conselho Gestor da Seguridade Social, com caráter quadripartite, conforme previsto na Constituição Federal.

Uma Previdência Social sólida e inclusiva e um sistema econômico com dinamismo são condições necessárias para se evitar que, com o envelhecimento populacional, proporções crescentes de idosos passem a depender das transferências de renda viabilizadas pela Assistência Social e de suas regras, em geral, e valores de benefícios, em particular. O insucesso na promoção de crescimento econômico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, pressionará, por uma combinação de fatores, as finanças públicas e, particularmente, as da Previdência. Sem desenvolvimento com inclusão, as contribuições sobre salários (de trabalhadores e de empresas) tenderão a encolher. Também se reduzirão as bases de incidência de outras contribuições à seguridade, que entrarão em competição com outros tributos. Em decorrência, a Assistência Social será demandada a prover renda (não contributiva) para segmentos populacionais expressivos – sejam idosos ou famílias “pobres” – sob forte pressão para o

rebaixamento dos critérios de identificação de pobreza e dos valores distribuídos. Julgamos, portanto, ser objetivo central de um projeto de desenvolvimento para o País evitar que os padrões sociais, já precários, se rebaixem ainda mais. Por isso, defendemos uma ação de Estado de caráter social e desenvolvimentista, voltada para a promoção da inclusão social (e, portanto, previdenciária), o crescimento ambientalmente sustentável e a partilha dos ganhos de produtividade visando à repartição da riqueza gerada e à maior homogeneidade entre os cidadãos.

Referências bibliográficas

BRITO, Fausto. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. 2007. 27p. (Trabalho apresentado no Seminário “População, pobreza e desigualdade”, 5-6 de novembro de 2007, Belo Horizonte, ABEP). Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_958.pdf Acesso em: 10 de novembro de 2007.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social* – uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

KHAIR, Amir. Projeções de Longo Prazo para o RGPS. *mimeo*. Outubro de 2007.

PARTE 3
DEMOGRAFIA, PREVIDÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL

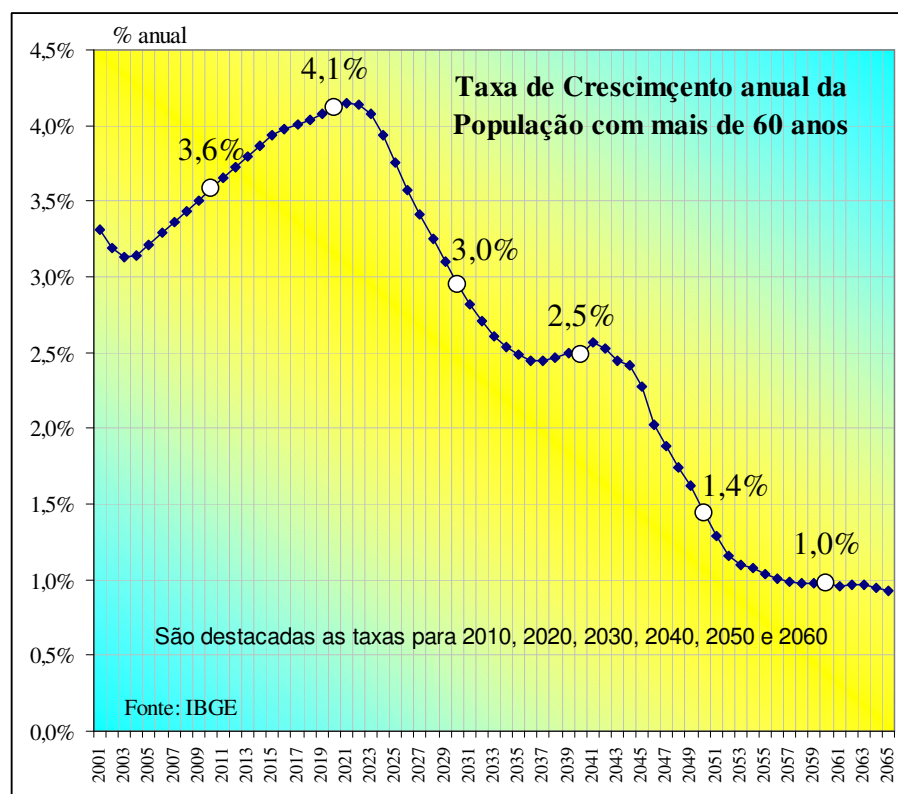
A PREVIDÊNCIA E A EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

Amir Khair¹

A preocupação central com a saúde fiscal do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é com a evolução demográfica da população idosa, que causa uma elevação nas despesas previdenciárias, devido à sua participação crescente na população. Nesta breve análise vamos dimensionar o impacto fiscal dessa evolução.

As despesas com o RGPS são proporcionais ao número de beneficiários com mais de 60 anos e ao valor médio dos seus benefícios.² A evolução dessa despesa está, pois, vinculada diretamente à taxa de crescimento dessa população com o tempo, ou no jargão técnico, do seu crescimento vegetativo (CV).

O gráfico abaixo apresenta o CV de 2001 a 2065 para a população com mais de 60³ anos, com destaque para os valores dos anos iniciais de cada década.



¹ Consultor independente.

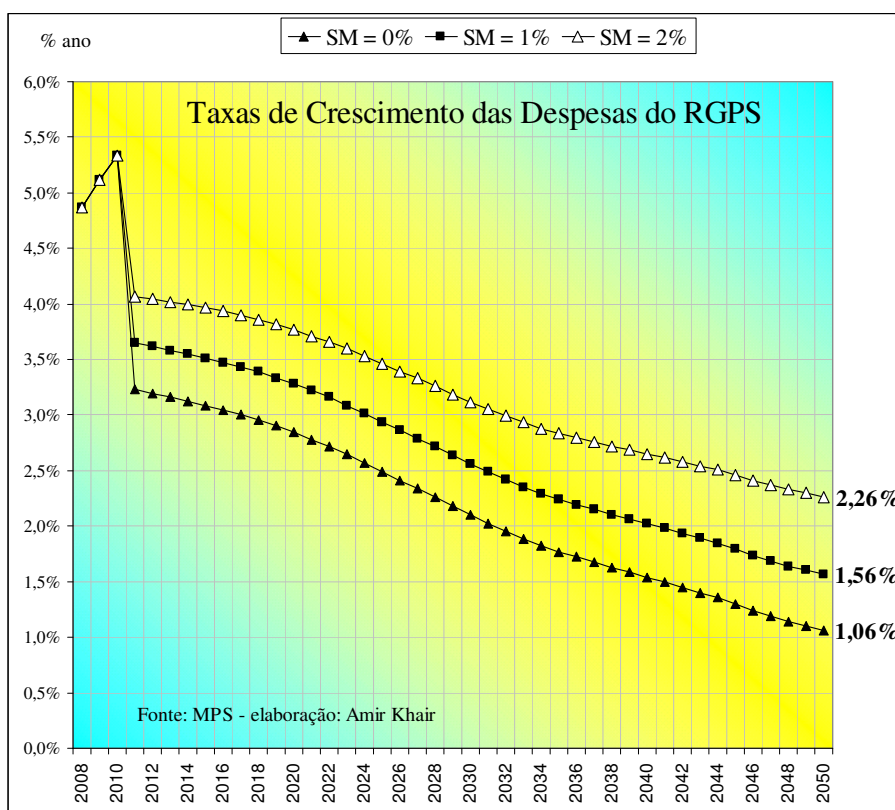
² Além das despesas com benefícios existem outras despesas como os auxílios (doença, acidente, reclusão, salário família e salário maternidade) e precatórios cujo valor global cresce abaixo do CV. Os benefícios fora os vinculados ao salário mínimo, são corrigidos sempre pela inflação, conforme determina a Constituição.

³ Caso fosse considerada uma idade inferior a 60 anos, o CV seria menor ainda.

Há um crescimento do CV até 2021 quando atinge 4,1%. A partir de 2030 fica abaixo de 3% e a partir de 2040 começa a descer para níveis inferiores a 2,5%, prosseguindo em quedas sucessivas até ficar abaixo de 1% a partir de 2060.

O valor médio dos benefícios depende da evolução dos salários da economia, que na prática vêm acompanhando a inflação, e dos reajustes do salário mínimo (SM).

O modelo⁴ de projeções do Ministério da Previdência Social (MPS) considera todos os fatores acima apontados (número de aposentados e pensionistas, auxílios, precatórios e reajustes do SM⁵). Caso os salários médios da economia acompanhassem a inflação, que é o que vem ocorrendo, teríamos as seguintes taxas de crescimento das despesas previdenciárias, conforme os aumentos reais do SM⁶ a partir de 2011 até 2050.



As taxas de crescimento das despesas são declinantes devido ao efeito do CV. Essa é a principal consequência da evolução demográfica da população idosa.

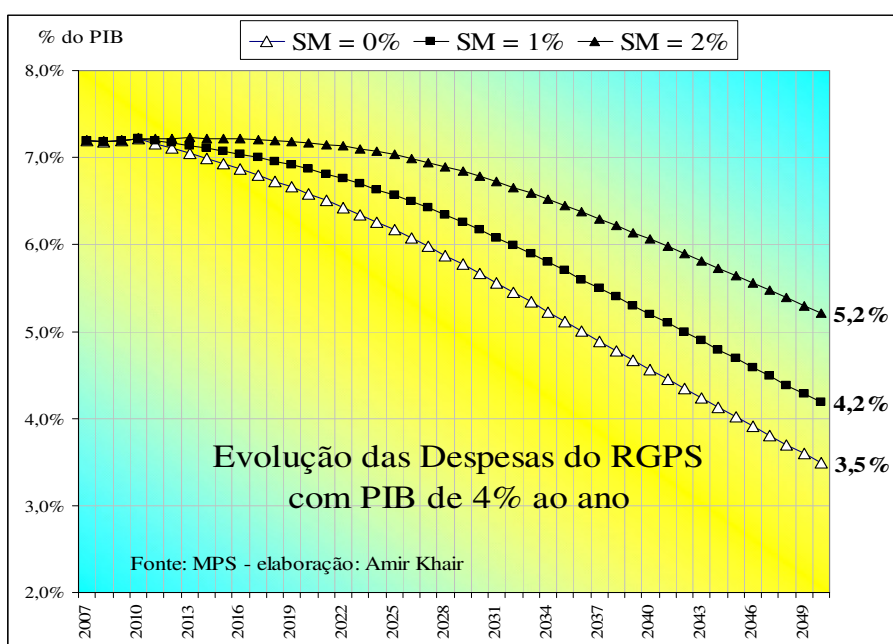
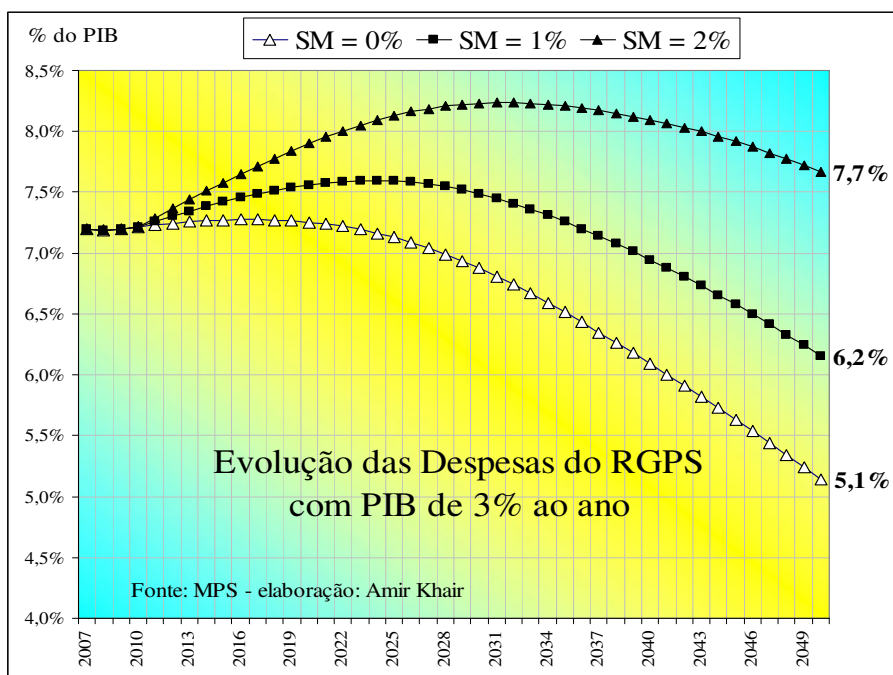
⁴ O modelo não considera nenhuma eficiência de gestão. Caso ocorresse reduziria mais ainda as taxas de crescimento das despesas.

⁵ O SM já está definido até 2010 e cresce com o PIB de dois anos atrás.

⁶ Para aumentos reais do SM de 1% ao ano a partir de 2011, em 2050 atingiria em valores de hoje R\$ 647 e caso o reajuste fosse de 2%, iria para R\$ 959. Para efeito de comparação em 2007 o salário médio com carteira assinada para as regiões metropolitanas é estimado em R\$ 1.100, com base nos dados realizados até outubro.

O que interessa é avaliar essas despesas em relação à evolução do Produto Interno Bruto (PIB). Caso o PIB cresça acima destas taxas a relação entre a despesa e o PIB é decrescente.

De 1900 a 1980 o PIB brasileiro cresceu a taxas geométricas médias anuais de 5,7%. Na pior fase da nossa economia, que vai de 1981 a 2005, cresceu 2,5%. Vamos supor que o crescimento de 2011 a 2050 seja 3% ou 4% e verificar a relação entre a despesa do RGPS e o PIB nos gráficos a seguir.



Em todos os cenários as despesas com o RGPS caem a partir de determinado ano, mesmo para crescimentos fortes e longos para o SM. No caso de crescimentos do PIB de 3% ao ano e reajustes reais do SM de 2% ao ano, a despesa em 2050 de 7,7% do PIB seria superior à atual de 7,2%, mas convergindo para reduções nos anos seguintes devido à queda do CV.

Assim, o sistema previdenciário do RGPS é fiscalmente saudável devido à evolução demográfica da população idosa, além de cumprir seu papel de maior política de Seguridade Social do país.

TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E REGIME DE ACUMULAÇÃO FINANCEIRIZADO NO BRASIL: “BÔNUS” OU “ÔNUS” PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL?

Miguel A. P. Bruno¹

Introdução

A economia brasileira atual evolui nos quadros de um regime de acumulação financeirizado, um padrão do tipo *finance-dominated accumulation regime*, segundo a taxonomia proposta pela literatura econômica internacional (Stockhammer, 2007). As proposições de reforma e as análises do sistema de previdência social precisam considerar as características específicas desse regime, pois as regularidades macroeconômicas que lhes são subjacentes afetam as finanças públicas, o nível de demanda agregada e as taxas de crescimento econômico.

Considerando-se que o país está atravessando o seu processo de transição demográfica, cujos efeitos incluem o aumento da oferta potencial de força de trabalho e da expectativa de vida, as interações entre a dinâmica macroeconômica e a nova estrutura etária da população tornam-se cruciais para as possíveis configurações do sistema de seguridade social no Brasil. Todavia, deve-se destacar que as análises sobre a financeirização das economias da OCDE, para o período pós-globalização,² trazem evidências empíricas de que este processo reduz significativamente o ritmo de acumulação de capital fixo produtivo, elevando o desemprego de longo prazo. Conseqüentemente, mesmo na ausência de fatores restritivos derivados da dinâmica demográfica, um regime de acumulação financeirizado já impõe limites estruturais endógenos ao financiamento das instituições de previdência, sejam públicas ou privadas. Estas últimas ainda teriam o agravante de serem pró-cíclicas, por basearem-se apenas na capacidade contributiva de atores privados e evoluírem segundo uma lógica estritamente mercantil.

Este trabalho está estruturado da seguinte maneira: a seção 1 mostra os vínculos entre os regimes de acumulação, a relação salarial e os sistemas de seguridade social. Uma caracterização geral das relações de emprego no Brasil é proposta com base no conceito macroeconômico de relação salarial (*wage-labor nexus*). A seção 2 traz evidências empíricas de que as dinâmicas demográfica e macroeconômica brasileiras evoluem sob tendências incompatíveis com o crescimento sustentável do emprego e do PIB *per capita*, desde o início da liberalização comercial e financeira. A seção 3 busca explicitar as restrições macroeconômicas que o atual regime de acumulação financeirizado impõe à previdência social. Define o conceito de financeirização e apresenta indicadores de seu desenvolvimento na economia brasileira. A última seção tece considerações sobre os principais resultados desta análise e sobre algumas perspectivas de mudança.

1 Regimes de acumulação, relação salarial e seguridade social

O conceito de regime de crescimento ou de acumulação descreve a lógica e as regularidades macroeconômicas de médio prazo, referentes às condições de produção (produtividade, acumulação de capital, tecnologia etc.) e às condições de uso social da mesma (consumo familiar e assalariado,

¹ Do ENCE-IBGE e IPEA. E-mail: miguel.bruno@superiq.com.br

² Stockhammer (2004); Krippner (2005); Epstein e Jayadev(2005), Harribey(2003) e Boyer (2000).

investimento, gastos do governo, comércio exterior etc.). Essas regularidades podem assumir diferentes formas no tempo e no espaço, de maneira que as características de um regime de acumulação tornam-se determinantes para a evolução dos sistemas de seguridade social, por influenciar direta e indiretamente seu fluxo de caixa. Todavia, tem-se um processo de causalidade cumulativa, pois os gastos da seguridade social impulsionam a demanda efetiva e contribuem para atenuar as fases de queda do nível de atividade ao longo dos ciclos econômicos, estabilizando o ritmo de acumulação de capital.

1.1 A relação salarial é determinante nos regimes de demanda

Como a relação salarial é a principal relação de produção e de distribuição do produto social nas economias capitalistas, ela é determinante para os regimes de demanda e, consequentemente, está no centro das dinâmicas econômicas e sociais.³ Uma determinada configuração da relação salarial inclui os dispositivos institucionais que organizam os sistemas de proteção social, conjugando os efeitos da legislação previdenciária e trabalhista nos planos micro, setorial e macroeconômico. Como acontece com a moeda, a força de trabalho é irreduzível a uma mercadoria e exige do Estado e da sociedade, formas de regulação que permitam a reprodução do modo de vida assalariado e a gestão dos conflitos inerentes à relação capital-trabalho (Boyer; Saillard, 2002). *As instituições da seguridade social são então componentes fundamentais da relação salarial, atenuando os efeitos adversos e os fatores de instabilidade inerentes à acumulação de capital.*

No caso brasileiro, a massa salarial responde por cerca de 61% do consumo final das famílias, sendo um importante componente da demanda de consumo, apesar do discurso em voga nos anos 90 de perda da centralidade do trabalho.⁴ Reforçando este resultado, a nova Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE mostra que as relações de trabalho assalariado correspondem a 68% da população ocupada. Não há, portanto, nenhum indício de existência de um processo irreversível de “des-salarização” da economia brasileira. A questão fundamental é que o baixo ritmo de acumulação de capital fixo produtivo não tem permitido uma expansão da ocupação de forma compatível com o crescimento da população economicamente ativa. No entanto, *se o atual regime de crescimento ainda necessita do emprego assalariado, ele busca liberar-se das formas mais estáveis de contratualização que lhes imponham custos e riscos considerados elevados, segundo as normas de rentabilidade impostas pelos mercados financeiros globalizados.*

Em suma, o atual regime de acumulação financeirizado tem promovido a flexibilidade quantitativa e salarial, como reação tanto às restrições estruturais e conjunturais internas quanto aos novos desafios da liberalização comercial e financeira. Essas constatações reforçam a necessidade de políticas ativas do Estado, no sentido da promoção das garantias constitucionais, particularmente as que concernem ao direito ao trabalho e à seguridade social, que resgatem a importância do emprego assalariado para a economia nacional.

1.2 Muita flexibilidade e institucionalidade incompleta: a relação salarial brasileira

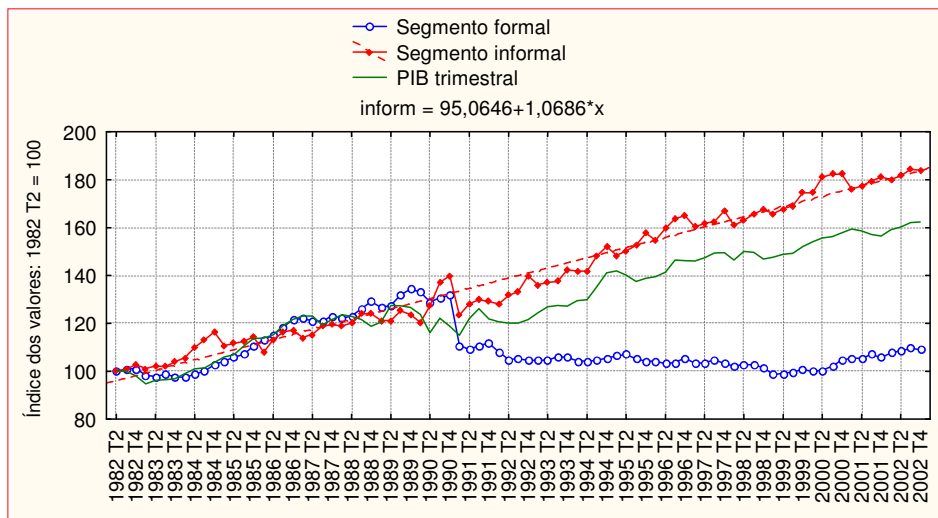
Duas características marcam a relação salarial brasileira: seu elevado grau de flexibilidade quantitativa e salarial e sua institucionalidade incompleta, pois mais da metade das relações de emprego

³ Coriat (1991) observa que este ponto de vista metodológico é justificado pelo fato de que é na relação capital/trabalho, tal como ela se articula histórica e socialmente, que são legíveis os modos de desempenho e de obtenção dos ganhos de produtividade, e ainda, em grande medida de seus modos de divisão e de difusão através dos grupos e categorias sociais.

⁴ Média do período 1994-2006, a partir de dados das contas nacionais do IBGE.

encontra-se fora da legislação trabalhista e previdenciária. Este fato pode surpreender, pois vários analistas têm defendido um aprofundamento da flexibilidade das relações de emprego no Brasil, como um expediente necessário a uma maior geração de postos de trabalho. No entanto, uma análise econométrica mostra que a sensibilidade do emprego formal às flutuações conjunturais aumentou no período de liberalização comercial e financeira (Bruno, 2005). Quanto à formação dos salários no segmento com carteira assinada, os testes empíricos revelaram um comportamento do tipo curva de Phillips na passagem para uma economia aberta, expressão de que os salários nominais estão agora mais sensíveis aos movimentos de oferta e demanda no mercado de trabalho. Outro fato estilizado da evolução da relação salarial brasileira revela que o processo de desestruturação do mercado de trabalho é anterior à globalização (Gráfico 1). A expansão do segmento informal seria então um resultado do esgotamento e crise do regime de alto crescimento do período 1966-1980, e não um resultado inexorável do processo de liberalização.

Gráfico 1
Evolução dos segmentos formal e informal (1982-2002)



Fonte: Antiga PME/IBGE.

Nota: Os dados referem-se ao índice do número de pessoas em cada categoria. O segmento informal engloba os trabalhadores sem carteira e por conta própria.

1.3 Salário indireto e acumulação de capital

A distinção entre *salário direto* e *salário indireto* corresponde a dois modos de reprodução complementares da força de trabalho: uma modalidade se processa através das despesas individuais de consumo e a outra através de um circuito de financiamento socializado através do Estado (Saillard; 2002). O primeiro modo tem por objetivo garantir a reprodução de curto prazo dos indivíduos sujeitos às relações de trabalho assalariado e dependeria preponderantemente de sua inserção direta nos processos de produção, através de um posto de trabalho. Mas o segundo, buscando garantir as condições mínimas de reprodução de longo prazo, tem de desconectar-se deliberadamente das situações imediatas de trabalho. Os dispositivos institucionais de seguridade social financiam, como salário indireto, os custos de reprodução de longo prazo dos assalariados, por meio de uma socialização, via cotizações e estrutura tributária. Por outro

lado, as transferências governamentais promovem a demanda de bens de consumo, estimulando o desenvolvimento das atividades produtivas.

Conseqüentemente, na medida em que os sistemas de seguridade social participam da formação do salário indireto, eles contribuem para dinamizar o regime de demanda, impulsionando o ritmo de acumulação de capital e de crescimento econômico. E simultaneamente, como o regime de acumulação responde pelas tendências da ocupação e da geração de renda, ele influenciará as condições de financiamento da seguridade social.

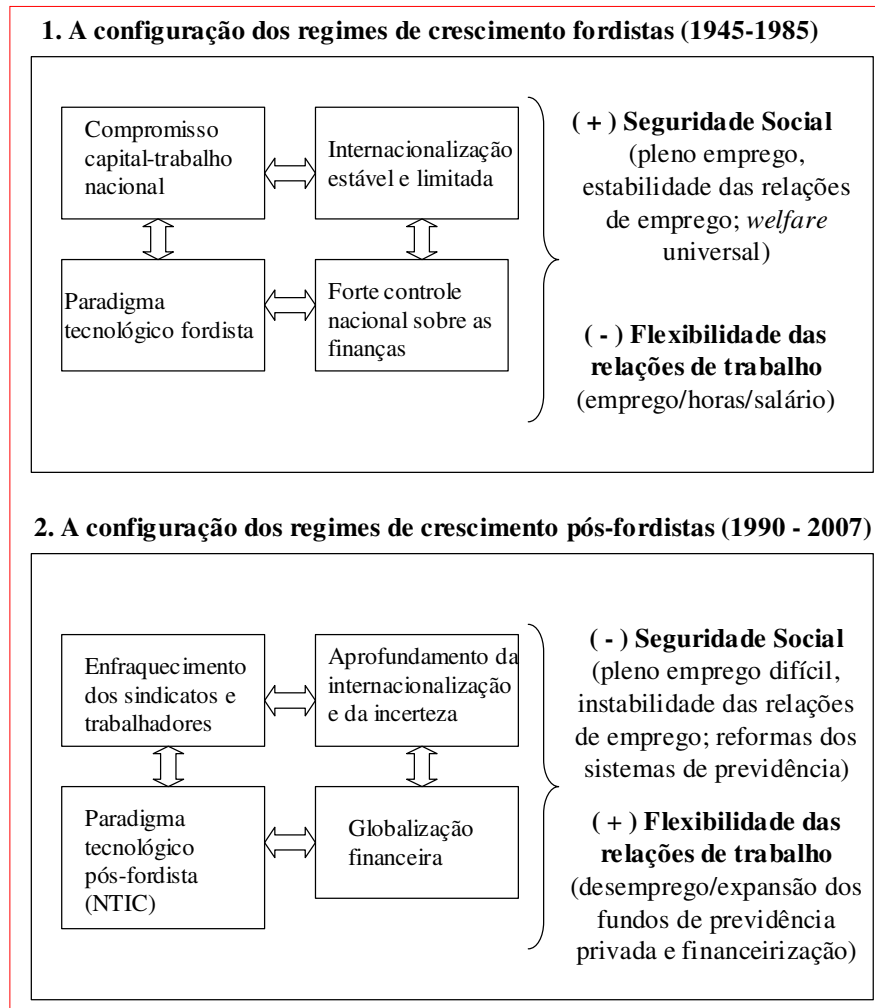
1.4 Um valor extrínseco à lógica da acumulação de capital

A proteção social é um valor extrínseco à lógica da acumulação capitalista cujos objetivos não são sociais *ex ante* (Rebérioux, 2006). Conforme os ensinamentos da Economia Política, a produção em sociedades que se organizam sob o capitalismo tem por objetivo prioritário a apropriação dos valores de troca através dos valores de uso ofertados nos diversos mercados. A acumulação capitalista não está voltada para a satisfação das necessidades sociais, pois somente a demanda efetiva, ou os gastos concretos dos indivíduos, são considerados por este tipo de economia e é neste sentido que a relação mercantil tende a perpetuar o fenômeno da exclusão social. Neste contexto, os papéis do Estado, incluindo-se as instituições de proteção social são compromissos sociais fundamentais à regulação do sistema sócio-econômico, uma vez que este não encontra suas condições de estabilidade macroeconômica e de coesão social unicamente com base na lógica mercantil e em propriedades derivadas dos comportamentos otimizadores individuais.

Boyer (2000) mostra que *um sistema de seguridade social restrito e com benefícios não universais tende a promover tanto dinâmicas medíocres de crescimento econômico quanto o aprofundamento das desigualdades sociais*. As análises para o caso francês e para os demais países da OCDE mostram que os sistemas de seguridade social desses países foram fundamentais à alta performance econômica do pós-Segunda Guerra. A lição teoricamente pertinente é que as proposições de reformas e a análise das configurações atuais dos sistemas de seguridade social necessitam também de uma abordagem macroeconômica e não apenas contábil ou atuarial. Devem ser considerados os seus impactos sobre a dinâmica da acumulação de capital que está na base do processo de geração de emprego e de renda.

Boyer mostra ainda que o referencial teórico tradicional, de origem neoclássica e walrasiana, não é adequado, pois nos quadros desta axiomática, os sistemas de seguridade social sempre introduziriam fatores que afastam as economias de um equilíbrio ótimo-paretiano. Todavia, numa abordagem neo-institucionalista, pode-se considerar duas situações-limite: **a) um sistema de seguridade social plena**: neste caso, a proteção social seria irrestrita, mas se tornaria incompatível com as exigências de valorização dos capitais em uma economia capitalista. Seus custos de financiamento tenderiam a ser muito elevados, embora teoricamente passíveis de serem cobertos por cotizações e tributos.

Figura 1
Seguridade social e regimes de crescimento fordistas e pós-fordistas



Fonte: Reelaboração da Figura 7 em Boyer (2000; p. 16).

Nota: NTIC = novas tecnologias da informação e da comunicação.

O problema é de ordem política, pois provavelmente não encontrariam legitimidade entre os detentores de capital e controladores de empresas, mesmo que para o conjunto da sociedade fosse a base de níveis mais elevados de bem-estar. No limite, tal sistema implicaria, para seu equilíbrio de caixa de longo prazos, uma redução substancial da renda dos mais ricos em favor de toda a sociedade e é por esta razão que ele estaria em contradição com a lógica da acumulação capitalista, cuja natureza é essencialmente concentradora de renda e de riqueza; **b) ausência completa de um sistema de seguridade social**: dado o caráter conflituoso e assimétrico das relações entre capital e trabalho assalariado, a inexistência de dispositivos de proteção social levaria a uma instabilidade das relações de emprego, além dos impactos negativos sobre os ganhos de produtividade do trabalho. Em suas origens, os sistemas de seguridade social foram implementados precisamente para limitar os efeitos destrutivos que o desenvolvimento capitalista impunha à sociedade, como por exemplo, a destruição de postos de trabalho pela introdução de novas tecnologias e a perda da capacidade laborativa por acidentes ou doenças. Uma sociedade sem nenhuma

instituição de proteção social não seria capaz de garantir as bases da coesão social e da própria coerência macroeconômica dos regimes de acumulação.

Uma **situação intermédia para um sistema de seguridade social** tende a elevar a performance macroeconômica, pois contribui para gerar externalidades positivas para a economia e sociedade. Neste contexto, a previdência, saúde e assistência social são instituições que não apenas promovem o bem-estar das sociedades; são também fatores que elevam os ganhos de produtividade da força de trabalho e, portanto, o potencial de geração de renda e de acumulação de riqueza.

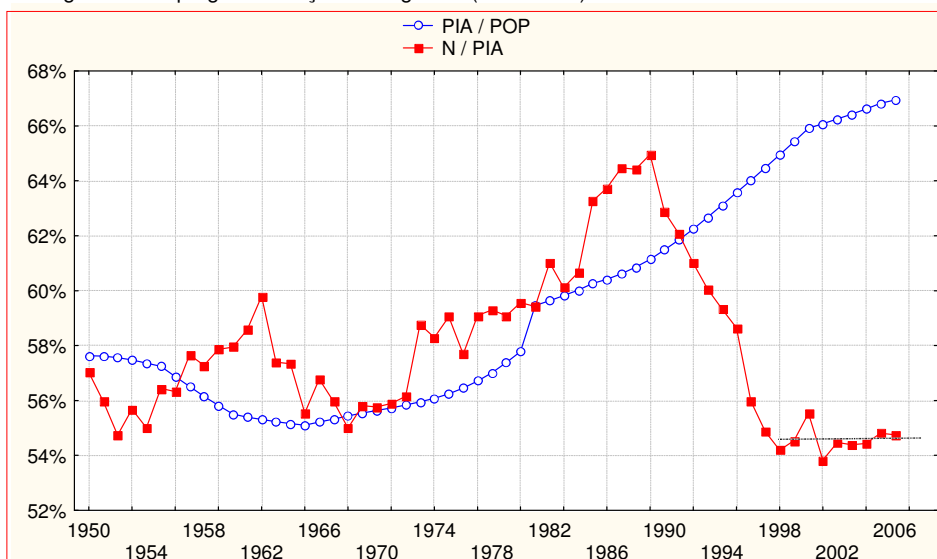
2 Dinâmicas demográfica e macroeconômica no Brasil: uma desconexão preocupante

Uma das principais tendências da transição demográfica é a elevação da participação da população em idade ativa (PIA) na população total (POP). O aumento desta relação, ou “razão de suporte”, mostra que a proporção de indivíduos potencialmente produtores está crescendo a um ritmo maior do que o número de indivíduos dependentes ou apenas consumidores (crianças e idosos). Uma condição que permitiria a liberação de recursos para investimento e acumulação de capital.

O Gráfico 2 mostra a evolução da razão de suporte (PIA/POP) e da razão entre o nível geral de emprego (N), e a própria PIA (N/PIA), no período 1950-2006. Esta segunda relação mostra em que medida a oferta potencial de força de trabalho gerada pela expansão da PIA está sendo absorvida pela economia. Há dois diferentes padrões de evolução: no período (1950-1989), as duas razões permaneceram muito próximas uma da outra em termos tendenciais, apesar da maior variabilidade da razão (N / PIA), provocada pela dinâmica dos ciclos econômicos. Todavia, o segundo padrão de evolução, observado no período de liberalização comercial e financeira (1990-2006), é completamente diverso. As duas séries entram em tendências divergentes de evolução, pois o nível geral de emprego declina dramaticamente como percentagem da PIA. No primeiro período, a economia brasileira ainda proporcionava as condições macrodinâmicas e estruturais capazes de absorver a crescente oferta de força de trabalho provocada pelo aumento da PIA, sobretudo a partir de 1965. Todavia, no período de vigência do regime de acumulação financeirizado, a geração de emprego mostra-se incompatível com a expansão da PIA resultante da transição demográfica. Esta evolução aponta, portanto, para uma dificuldade crescente em gerar postos de trabalho em volume compatível com a nova estrutura etária brasileira. Em consequência, *o atual regime de crescimento brasileiro tende a perpetuar as elevadas taxas de desemprego, convertendo o aumento da razão de suporte (produtores potenciais/consumidores) no primeiro ônus para a seguridade social.*

Gráfico 2

Nível geral de emprego e transição demográfica (1950-2006)



Fonte: IBGE, Pen World Tables-PWT 6.1 e Marquetti (2003).

Nota: O nível geral de emprego inclui os empregados e os trabalhadores conta própria.

Observe-se que após a queda acentuada no intervalo 1990-1998, a razão N/PIA se estabiliza em torno do patamar de 54%, mas a razão PIA/POP segue em expansão seguindo uma tendência demográfica de longo prazo, e atinge o nível de 67% em 2006. O problema é que esta estabilidade da razão N/PIA não significa que a economia brasileira esteja numa posição confortável no que concerne à geração de postos de trabalho. *Se a demanda de mão-de-obra criada pelo estoque de capital fixo produtivo existente estiver abaixo da oferta de força de trabalho gerada pela expansão da PIA, que é precisamente o caso na economia brasileira atual, então a taxa de desocupação subirá, mesmo que a razão N/PIA permaneça constante.*

A próxima etapa da análise consistirá na investigação das causas dessa incompatibilidade entre as tendências demográfica e macroeconômica, assim como de seus impactos sobre a evolução da previdência social, considerando-se as especificidades do atual regime de acumulação financeirizado.

3 A previdência social sob um regime de acumulação financeirizado

Um processo de financeirização tende a desenvolver-se quando a acumulação de riquezas está assegurada, preponderantemente, por conversão direta da forma monetária em mais valor sob forma monetária ou financeira. A necessidade de imobilizações de capital através das alocações diretamente produtivas da poupança das famílias e das empresas é substancialmente reduzida pela detenção de ativos financeiros, por natureza, mais líquidos e de menor risco. Apreender as implicações deste fenômeno para os sistemas de seguridade social exige, portanto, que se analisem os determinantes da acumulação de capital produtivo.

3.1 O processo de financeirização: definições e implicações

A financeirização designa um novo regime de acumulação de capital no qual os processos de produção estão subordinados às exigências de rentabilidade elevada, provenientes de grupos e instituições

financeiras no seio dos quais o interesse dos acionistas e das classes rentistas é primordial (Harribey, 2003). Neste contexto, a financeirização provoca a desestruturação das relações de emprego, porque o nível de ocupação e a taxa de salário são as variáveis básicas dos ajustes micro e macroeconômicos, como respostas às pressões dos mercados financeiros globalizados. No caso brasileiro, a queda da *wage share* e o aumento da concentração funcional da renda em favor dos lucros no período pós-liberalização confirmam essas tendências macroeconômicas da financeirização.

Segundo Stockhammer (2004), o novo padrão de crescimento baseado na “*shareholder-dominated firm*” implica uma nova combinação crescimento-lucro na qual as firmas buscarão lucros maiores às expensas do crescimento ou da expansão de suas atividades. As firmas poderiam crescer mais rapidamente através de seu acesso às finanças, mas elas preferem não fazê-lo porque isto implica uma redução da lucratividade do capital. Este fenômeno afeta a gestão das firmas diretamente produtivas e as induzem a buscarem retornos financeiros mais elevados, reduzindo o grau de imobilização do capital. Portanto, *um regime de crescimento financeirizado tende a manter baixas as taxas de acumulação de capital fixo produtivo, reduzindo o ritmo de geração de postos de trabalho e de renda.*

3.2 Indicadores de financeirização da economia brasileira

No Gráfico 3, podem ser observadas as evoluções do multiplicador das taxas reais de juros Selic e da taxa de financeirização, definida como a razão entre o estoque total de ativos financeiros em poder das famílias e das empresas (AF)⁵ e o estoque total de capital fixo produtivo (K_{prod}). Há dois momentos principais a serem destacados. O primeiro é o período 1967-1990, quando a taxa de financeirização expande-se para o patamar próximo aos 8% (até 1979) e em seguida para o patamar dos 9%. Todavia, esse crescimento foi decorrente das transformações institucionais promovidas pelo Estado brasileiro. No período 1964-1966, o governo lança, através do PAEG, as novas bases estruturais para o funcionamento do mercado bancário-financeiro e de capitais, bem como o dispositivo institucional da correção monetária. Conseqüentemente, o crescimento da razão AF/K_{prod} expressou o aumento das operações envolvendo novos produtos financeiros que simplesmente não existiam antes das reformas institucionais.

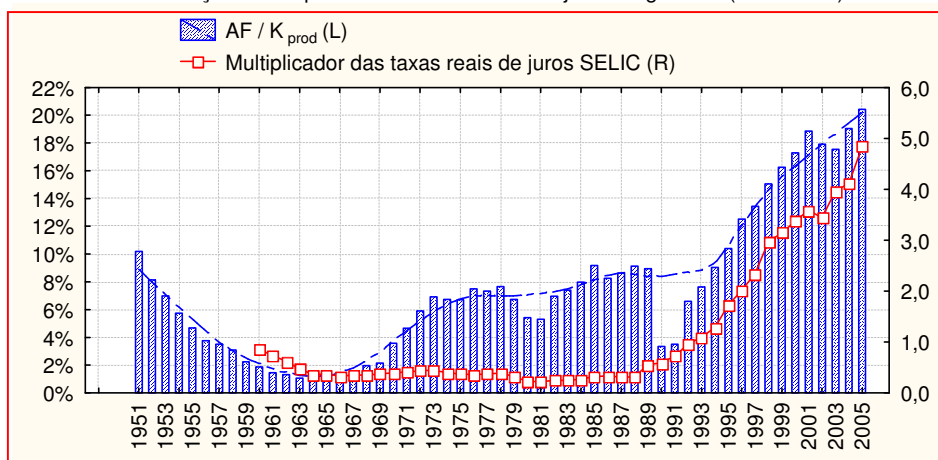
O segundo momento refere-se ao período 1991-2005, quando a taxa de financeirização cresce rapidamente com o crescimento da taxa básica de juros da economia brasileira. Esta correlação positiva entre essas duas variáveis é um indício de que a financeirização da economia brasileira é promovida principalmente pela elevada rentabilidade proporcionada por ativos de renda fixa vinculados à dívida pública. Trata-se de um padrão de financeirização diferente do observado em economias desenvolvidas, e bem diverso do existente na economia norte-americana. À falta de uma melhor denominação, pode-se classificá-lo como *um processo de financeirização por juros ou usurária, para contrastá-lo com o padrão vigente nos EUA onde a financeirização baseia-se no mercado de capitais ou em títulos de renda variável (ações).*

Outra estatística relevante para analisar esse padrão de financeirização por juros pode ser observada no Gráfico 4. A variável é o rendimento financeiro acumulado, calculado como a diferença acumulada entre os saldos médios representados por AF, mas agora como proporção da renda disponível bruta (RDB). Observe-se que no ano de 2005, o rendimento financeiro acumulado atinge a surpreendente cifra de 54% da RDB, enquanto em 1974, auge do “milagre econômico” brasileiro, era de apenas 10%.

⁵ Utiliza-se a diferença entre os agregados monetários M4 e M1 como uma estimativa do total de ativos financeiros não monetários.

Gráfico 3

Taxa de financeirização e multiplicador das taxas reais de juros do governo (1951-2005)

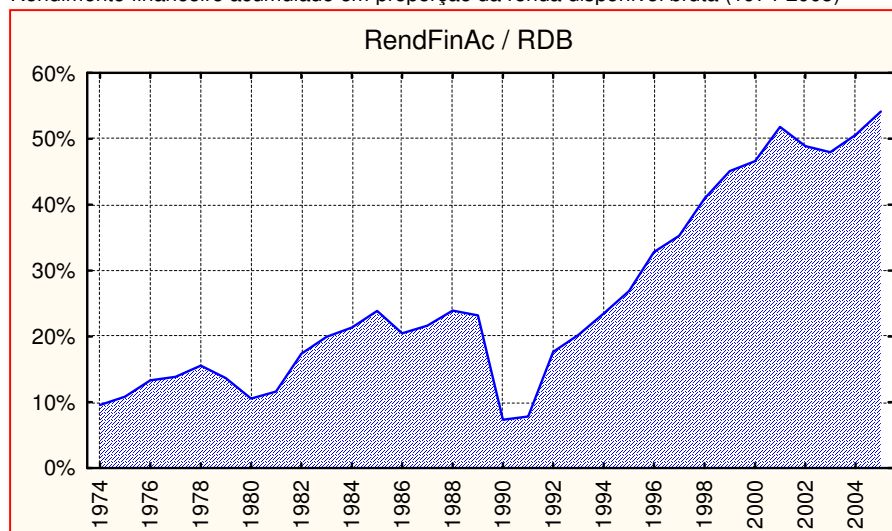


Fonte: Ipeadata e Ibge.

Nota: AF / K_{prod} = razão entre o estoque total de ativos financeiros e o estoque total de capital fixo produtivo. O multiplicador das taxas reais de juros Selic é uma proxy da rentabilidade acumulada dos ativos que rendem juros, segundo a capitalização composta.

Gráfico 4

Rendimento financeiro acumulado em proporção da renda disponível bruta (1974-2005)



Fonte: Ipeadata e Banco Central do Brasil.

Nota: $RendFinAc$ é o rendimento financeiro acumulado.

3.3 Um problema de alocação improdutivo dos recursos e não de escassez de poupança

Como observa Aglietta (2001), o atual desenvolvimento dos mercados financeiros liberalizados tem impulsionado o enriquecimento privado sem encorajar o investimento produtivo. Mas o vetor principal do aumento da riqueza não tem sido a produção de bens e serviços novos, já que a taxa de crescimento da produção baixou. Conseqüentemente, as finanças não são neutras, mesmo no longo prazo, porque elas influenciam a alocação da poupança entre suas formas produtiva e improdutivo. *A poupança investida nas transferências de propriedade sobre os ativos existentes é improdutivo, pois não se destina ao financiamento*

dos investimentos das empresas. Os capitais simplesmente mudam de mãos, sem que o estoque total de riqueza do país tenha efetivamente aumentado.

Não é certo, portanto, que os sistemas de previdência baseados em regimes privados de capitalização possam ser a base para o aumento da poupança agregada e então do investimento produtivo. Segundo Montagne (2007), os sistemas de capitalização também apresentam dificuldades para garantir uma renda considerada justa aos inativos e isto é perfeitamente compreensível considerando-se a queda das taxas de acumulação de capital produtivo imposta pela financeirização das economias. Esse sistema não se tem mostrado mais adaptado ao choque demográfico provocado pelo envelhecimento das populações do que os sistemas de repartição simples. Neste contexto, reconhece-se que os investidores institucionais estariam tentando administrar uma difícil síntese entre duas lógicas *a priori* antagônicas: a proteção social e as finanças. A primeira é baseada em uma concepção holística e em valores humanos de solidariedade. Mas a segunda permanece completamente voltada para os critérios de valorização econômico-financeira e na apropriação privada e individual da renda e da riqueza.

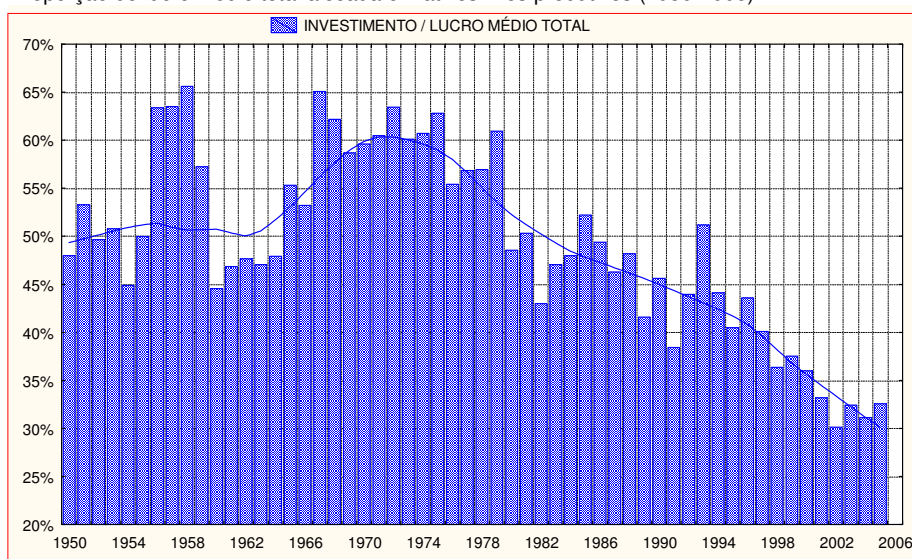
Para se investigar essa problemática no caso brasileiro, estimou-se a parcela do lucro médio total ou macroeconômico, que foi efetivamente investida em ativos fixos produtivos (Gráfico 5). A taxa de acumulação de capital é dada pela razão entre o investimento (INV) e o estoque de capital fixo produtivo (K_{prod}). Por sua vez, a taxa de lucro é calculada como a razão entre a massa de lucros (Π) e esse mesmo estoque de capital. Portanto, a razão entre a taxa de acumulação de capital e a taxa de lucro, $(\frac{INV}{\Pi})$ fornece uma estimativa da percentagem investida dos lucros totais gerados nas atividades diretamente produtivas.

Observe-se que esta razão ultrapassa os 60% no período de alto crescimento econômico, 1950-1979. *Mas a partir de 1980, entra em uma trajetória de queda acentuada e tendencial, atingindo os 32,6% no ano de 2006, o valor mais baixo em toda a história do capitalismo industrial brasileiro.* Cabe indagar-se sobre as destinações dos restantes 67,4% de lucro não investido em atividades diretamente produtivas⁶. Em consequência, *as evidências empíricas corroboram a hipótese de existência de um regime de acumulação financeirizado que absorve e esteriliza na circulação financeira e na acumulação patrimonial parte expressiva das poupanças das famílias e das empresas.* E é esta a razão fundamental para o baixo crescimento econômico brasileiro e não a falta de reformas previdenciária, trabalhista ou fiscal, pois a enorme carga financeira em juros atingiu a média de 29% da renda disponível bruta no período 1993-2005, segundo dados da Coordenação de Contas Nacionais do IBGE.

⁶ Quatro outras destinações seriam possíveis: consumo, impostos, ativos reais improdutivos como imóveis residenciais e ativos financeiros.

Gráfico 5

Proporção do lucro médio total alocada em ativos fixos produtivos (1950-2006)



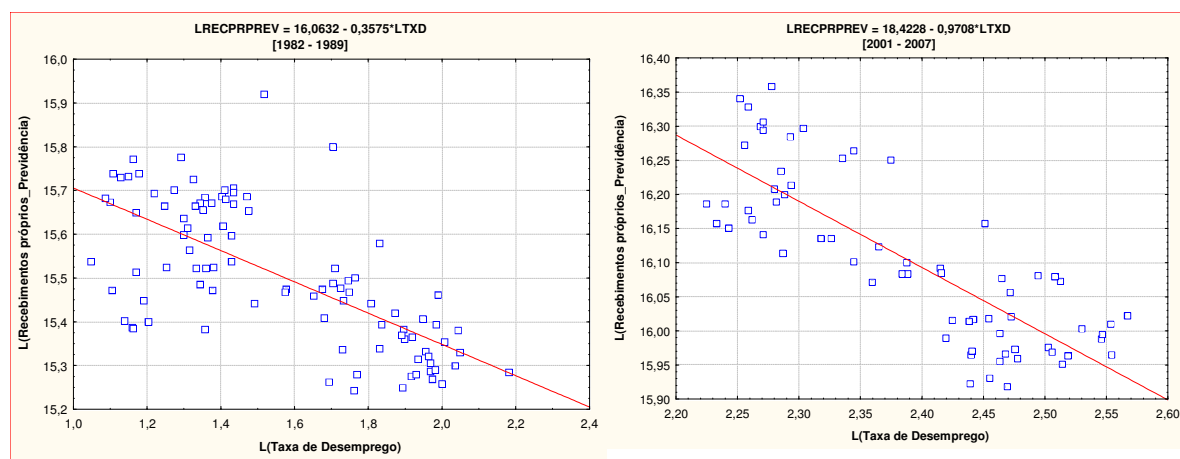
Fonte: Cálculos próprios a partir das séries do IPEADATA e Marquetti (2003).

3.4 Acumulação produtiva estagnada e baixa geração de postos de trabalho

A liberalização comercial e financeira consolidou o processo de financeirização por juros e aprofundou o caráter concorrencial das relações de trabalho no Brasil. Considerando-se que neste contexto a taxa de acumulação de capital fixo produtivo mantém-se estagnada num patamar abaixo de 2% a.a., a geração de emprego expande-se aquém do ritmo necessário para reduzir significativamente as taxas de desemprego. A Figura 2 mostra que a passagem para uma economia aberta aumentou a sensibilidade dos recursos próprios da previdência social às variações da taxa de desemprego aberto. O valor dessa elasticidade passa de -0,36, no período 1982-1989, para -0,97, no período 2001-2007. Por outro lado, a Figura 3 mostra que a elasticidade-PIB dos recursos próprios da previdência quase dobrou na passagem para uma economia aberta (1,83 contra 0,95 sob economia fechada).

Figura 2

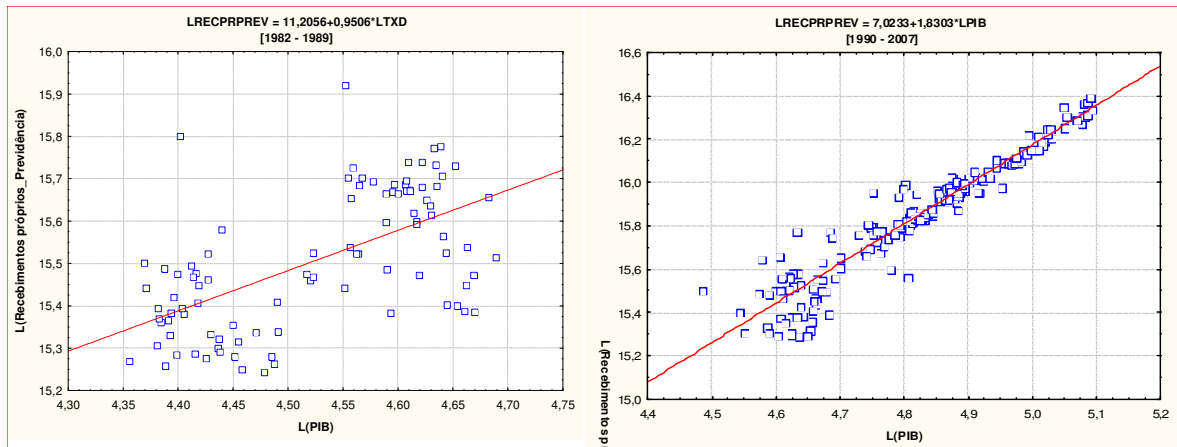
Relação entre recursos próprios da previdência social e o desemprego aberto (1982-2007)



Fonte: MPAS e IBGE

Nota: Variáveis em logaritmo natural.

Figura 3
Relação entre recursos próprios da previdência social e o pib (1982-2007)



Fonte: MPAS e IBGE

Nota: Variáveis em logaritmo natural.

3.5 As condições macrodinâmicas de apropriação dos dividendos demográficos

As condições macrodinâmicas de apropriação dos dividendos demográficos podem ser consideradas a partir da formulação proposta em Mason e Lee (*forthcoming*, apud Queiroz et al., 2006). No entanto, o modelo utilizado nesta análise será modificado para adequar-se à disponibilidade de dados e explicitar as influências diretas da acumulação de capital fixo produtivo. O produto *per capita* (PIBpc) pode ser calculado da seguinte maneira: $PIB_{pc} = \frac{Y}{POP} = \left(\frac{PIA}{POP} \right) \left(\frac{N}{PIA} \right) \left(\frac{Y}{N} \right)$ (1), onde Y, POP, PIA e N são,

respectivamente, o produto interno bruto, a população total do país, a população em idade ativa e o nível geral de emprego. A equação (1) mostra que o PIB *per capita* depende: 1º) da razão de suporte, isto é, da proporção entre produtores potenciais e consumidores, PIA/POP; 2º) da capacidade de absorção da oferta de força de trabalho gerada pelo aumento da PIA, N/PIA; 3º) da produtividade do trabalho, Y/N. Todavia, a produtividade do trabalho é função da produtividade do capital (Y/Kprod) e da intensidade do capital, *capital deepening* ou *capital intensity*, (Kprod/N): $\frac{Y}{N} = \left(\frac{Y}{Kprod} \right) \left(\frac{Kprod}{N} \right)$ (2). Conseqüentemente, a equação (1) pode

ser reescrita como $PIB_{pc} = \left(\frac{PIA}{POP} \right) \left(\frac{N}{PIA} \right) \left(\frac{Y}{Kprod} \right) \left(\frac{Kprod}{N} \right)$ (3). Tomando-se os logaritmos neperianos em

ambos os lados e derivando, chega-se a uma formulação em taxas de variação:

$$\dot{PIB}_{pc} = \left(\frac{\dot{PIA}}{PIA} \right) + \left(\frac{\dot{N}}{N} \right) + \left(\frac{\dot{Y}}{Y} \right) + \left(\frac{\dot{Kprod}}{Kprod} \right) \quad (4)$$

Com a equação (4) e os dados para a economia brasileira foi gerado o Quadro 1, a seguir.⁷ Observe-se que o primeiro bônus ou dividendo demográfico pode ser estimado comparando-se o crescimento da razão de suporte (PIA/POP) com o crescimento da razão N/PIA. Esta última expressa a velocidade de apropriação do 1º dividendo, ou o grau em que os potenciais produtores estão sendo

⁷ A periodização foi efetuada através de testes de mudança estrutural, conforme Bruno (2005), a fim de que cada período fosse definido pela vigência de um determinado padrão ou regime de acumulação.

efetivamente absorvidos pelo estoque de capital fixo disponível ao país. Numa situação favorável à apropriação desse dividendo demográfico pela sociedade, a razão N/PIA e a razão de suporte deveriam compartilhar uma tendência comum de evolução. Esta condição foi preenchida no período 1950-1989, com um crescimento médio de 0,3% a.a. para PIA/POP e de 0,5% a.a. para N/PIA. Sob a vigência do regime de acumulação financeirizado, no período 1996-2006, a taxa média de crescimento da razão N/PIA foi negativa (-0,61% a.a.) e então a sociedade e a economia brasileira estão perdendo esse primeiro dividendo demográfico.

O segundo dividendo demográfico pode ser estimado a partir do comportamento dos ganhos de produtividade do capital (Y/K_{prod}) e da intensidade do capital (K_{prod}/N), uma medida do grau em que os trabalhadores estão efetivamente equipados em capital fixo produtivo (máquinas, equipamentos e infra-estruturas). Economias com forte crescimento da intensidade do capital, em geral, tendem a apresentar padrões de vida mais elevados. No entanto, constata-se que as dinâmicas dessas variáveis são também desfavoráveis, pois como o ritmo de acumulação de capital produtivo é muito baixo, a intensidade do capital também cresce a uma taxa média anual reduzida (0,16%). Pode-se considerar que essas razões têm crescido apenas o suficiente para impedir que a queda da razão N/PIA torne negativa a taxa média de crescimento do PIB *per capita*, que, contudo, permanece com um crescimento médio bastante reduzido (0,88% a.a.).

Quadro 1
Condições macrodinâmicas de apropriação dos dividendos demográficos

Períodos \ Variáveis	PIB <i>per capita</i> PIB _{pc}	Razão de suporte $\frac{PIA}{POP}$	1º Div. Demograf. $\frac{\dot{N}}{PIA}$	2º Div. Demograf.		
				$\frac{\dot{Y}}{N}$	$\frac{\dot{Y}}{K_{prod}}$	$\frac{\dot{K}_{prod}}{N}$
1966-1980	5,55%	0,32%	0,48%	4,75%	-0,77%	5,58%
1984-1993	0,86%	0,47%	0,01%	0,38%	-0,53%	0,95%
1996-2006	0,88%	0,47%	-0,61%	1,01%	0,86%	0,16%

Nota: Todas as variáveis em taxas médias de crescimento por período.

Tanto o primeiro quanto o segundo dividendo demográfico dependem da acumulação de capital fixo produtivo, uma condição incontornável para que as outras variáveis relacionadas com a demanda de trabalho (capital humano, tecnologia, capital social etc.) possam efetivamente atuar. Se refletirmos sobre a questão de um possível ônus para a previdência social, representado pelo aumento da expectativa de vida, devemos considerar que, nessas condições macroeconômicas, uma parcela expressiva da população brasileira simplesmente não conseguirá entrar no sistema, em razão do baixo ritmo de geração de postos de trabalho, imposto pelo regime de acumulação financeirizado e portanto não terá direito à aposentadoria. Caso consigam entrar no sistema, seja porque a economia os absorveu em postos de trabalho formais ou em programas assistenciais, a questão de saber se teríamos bônus ou ônus dependeria também dos ganhos de produtividade. Como os regimes de crescimento pós-fordistas são potencialmente regimes de alta produtividade, a questão fundamental passa a ser a da geração de emprego formal nos quadros desses

regimes. Pela equação (4) fica explícita a importância do nível geral de emprego e da taxa de acumulação de capital fixo produtivo para a elevação do PIB *per capita*. Por outro lado, na Tabela 1, os testes de causalidade de Granger revelam que *as variações do estoque de capital fixo produtivo precedem (causam) as variações do emprego*. Este resultado vem reforçar a necessidade de que se implementem políticas públicas e econômicas de promoção da acumulação de capital produtivo como base para a geração de postos de trabalho e para a sustentabilidade dos sistemas públicos de previdência social.

Tabela 1
Causalidade entre acumulação produtiva e emprego (1950-2006) ⁽¹⁾

Teste de Causalidade de Granger			
Amostra: 1950 2006			
Defasagens: 1			
Hipótese nula:	Obs	Estatística F	P-valor
dUK_{PROD} não causa Granger dN	55	6.20816	0.01594
dN não causa Granger dUK_{PROD}		0.70149	0.40612

(1) Os testes econométricos desta análise foram realizados no software EVIEWS 4.1.

Nota: dUK_{prod} e dN são, respectivamente, as taxas de variação do estoque de capital fixo produtivo em uso e do nível geral de emprego da economia brasileira.

Quadro 2

Três regimes de crescimento comparados: do *Profit-Led Growth* ao *Finance-Dominated Accumulation Regime* (1966-2006)

Períodos e Tipos de Regime	[1966 – 1980] <i>Profit-led growth regime</i>	[1984 – 1993] Regime de crise	[1996 – 2006] <i>Finance-dominated accumulation regime</i>
Características			
Performance macroeconômica	Alto crescimento	Tendência à estagnação e alta inflação	Baixo crescimento
Elasticidade-capital fixo produtivo do emprego	0,3682	Instabilidade estrutural	0,9878
Taxa de acumulação de capital fixo produtivo ($u.K\dot{p}_{prod}$)	9,75%	3,64%	1,92%
Taxa de ociosidade (1- u)	3,43%	9,21%	6,80%
Salário médio real ($\dot{w}$)	3,95%	1,31%	-0,38%
<i>Wage share</i>	54,34% (salários + rend. autôn.) 41,96% (salários)	58,15% (salários + rend. autôn.) 45,15% (salários)	49,31%(salários + rend. autôn.) 38,39% (salários)

Nota: u = taxa de utilização da capacidade produtiva instalada; $u.K\dot{p}_{prod}$ = estoque de capital fixo produtivo em uso; w = salário médio real. Valores médios por período.

O Quadro 2 faz uma comparação entre três períodos da evolução econômica brasileira, com os seus respectivos regimes de acumulação. Entre as evidências empíricas, destacam-se: a) *a baixíssima taxa de acumulação de capital produtivo em uso, u.Kprod, (média anual de apenas 1,92%) durante a vigência do regime de acumulação financeirizado (1996-2006)*, comparativamente aos valores observado nos períodos anteriores.; b) *a elevada taxa de ociosidade da capacidade produtiva instalada (6,80%), contra 3,43% do regime de alto crescimento econômico*; c) *o aumento em mais de 2,5 vezes do valor da elasticidade-capital fixo produtivo do emprego*. Um sinal inequívoco de que a geração de postos de trabalho no Brasil, sob o atual regime de acumulação, está fortemente dependente da capacidade produtiva da economia nacional, dada pela disponibilidade de bens de capital; d) *diferentemente dos padrões observados no primeiro e segundo períodos, sob o regime de crescimento financeirizado, o salário médio real apresenta-se em queda média anual de -0,38%*, contribuindo para reduzir a participação dos salários na renda nacional.

Considerações finais: aproveitando as janelas de oportunidade enquanto ainda estão abertas

Esta análise buscou explicitar os condicionantes estruturais e macroeconômicos impostos pelo atual regime de crescimento financeirizado no Brasil. A transição demográfica tem, potencialmente, favorecido a economia através da redução das taxas de dependência de crianças e de idosos. No entanto, as condições para apropriação dos dividendos demográficos não são estabelecidas automaticamente, pois dependem do ritmo de geração de postos de trabalho que, por sua vez, depende da velocidade e do volume em que os recursos disponíveis (poupanças das famílias e das empresas) estão sendo alocados em ativos fixos produtivos.

Como atualmente as taxas de acumulação de capital fixo produtivo são muito baixas, o nível geral de emprego cresce a um ritmo inferior ao aumento da população em idade ativa, uma proxy da oferta potencial de força de trabalho. O desemprego de longo prazo tende a se perpetuar, constituindo-se num primeiro ônus para a previdência social. Caso a economia consiga reencontrar uma nova trajetória de crescimento econômico forte e sustentável, o aumento dos níveis de ocupação poderia tornar-se compatível com a razão de suporte, abrindo o caminho para a apropriação do primeiro dividendo. Mas o segundo dividendo depende diretamente da composição da poupança agregada. Se os indivíduos em atividade estão alocando seus recursos preponderantemente em ativos financeiros, não há garantias de que a taxa de acumulação de capital produtivo subirá no futuro para ser a base de ganhos mais elevados de produtividade e de bem-estar social. O crescimento do PIB *per capita* estará comprometido e a economia estruturalmente desfavorável tanto ao aproveitamento das janelas de oportunidade demográficas quanto ao desenvolvimento das instituições públicas de seguridade social.

O atual regime de crescimento financeirizado reproduz-se com base em uma elevadíssima carga financeira em juros sobre o PIB, além de promover, por sua natureza e lógica de valorização, a redução da participação dos sistemas públicos de previdência em prol dos fundos privados. Por outro lado, sob um regime de acumulação financeirizado, os fundos de pensão e as instituições de previdência privada dificilmente conseguiriam substituir os sistemas públicos de previdência. E mesmo que permaneçam como instituições apenas complementares, seus fluxos de caixa continuariam a depender da mesma maneira do ritmo de acumulação produtiva do capital e dos níveis de ocupação.

Este regime dominado pelas finanças também promove a flexibilidade das relações de emprego e a instabilidade da demanda efetiva. Este fato ficou evidenciado quando, na passagem para uma economia

aberta, a elasticidade-desemprego dos recebimentos próprios da previdência social aumentou mais de duas vezes e meia; e a elasticidade-PIB praticamente dobrou. O Estado brasileiro terá então de enfrentar um outro desafio: como combinar flexibilidade com seguridade?

Para que o sistema de seguridade social brasileiro possa aproveitar os efeitos favoráveis da transição demográfica, são necessárias condições macrodinâmicas e institucionais particulares que garantam taxas elevadas de acumulação de capital. Se essas condições, que emergem como uma construção social e não como um resultado espontâneo da evolução econômica de um país, não forem estabelecidas, as janelas de oportunidade demográfica serão perdidas.

Referências bibliográficas

AGLIETTA, Michel. (1999) *La globalisation financière*. Éditions La Découverte, collection Repères, Paris.

_____. *Macroéconomie financière*. v. 1 et 2, La Découverte, Paris, 2001;

ALVES, José Eustáquio D. e BRUNO, Miguel (2006). *População e Crescimento Econômico de Longo Prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica ?*. XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Tema Central: Desafios e Oportunidades do Crescimento Zero - 18 a 22 de setembro de 2006, Caxambu- MG, Brasil.

BOYER, Robert . *The French Welfare: an institutional and historical analysis in European perspective*. CEPREMAP, n. 2000-07, Paris, 2000.

_____. *Deux défis pour le XXI^e siècle: discipliner la finance et organiser l'internationalisation*. CEPREMAP n. 2000-08, Paris, 2000.

_____. *État, marché et développement: une nouvelle synthèse pour le XXI^e siècle*. CEPREMAP, n. 9907, Paris, 1998.

_____. *Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis*. *Economy and Society*. v. 29, n. 1, Feb. 2000.

_____. *Le lien salaire-emploi dans la Théorie de la Régulation: autant de relations que de configurations institutionnelles*. CEPREMAP, n. 9814, septembre 1998.

BOYER, R. e SAILLARD, Y. *Théorie de la Régulation : l'état des savoirs*. La Découverte, Paris, 2002.

BRUNO, M (2006). *Lucro, acumulação de capital e crescimento econômico sob finanças liberalizadas: o caso brasileiro*. In « Perspectivas para a Economia Brasileira : Inserção Internacional e Políticas Públicas. Organizadores : Léo da Rocha Ferreira, Luiz Fernando de Paula e Milton Assis, EDUERJ, setembro, 2006.

_____. (2005). *Croissance économique, changements structurels et distribution : les transformations du régime d'accumulation au Brésil – une analyse régulationniste*. Thèse de doctorat en cotutelle EHESS- Paris et IE/UFRJ, mars 2005.

COLLETIS, Gabriel (2005). *Evolution du rapport salarial, financiarisation et mondialisation*. *Recherche & Régulation*. Working papers, Sept. 2005.

CORIAT, Benjamin. *Moves towards finance-led capitalism: the French case*.

_____. *Pensar pelo Avesso*. Rio de Janeiro, Revan. 1991.

DIEESE. *Transformações no mercado de trabalho e desafios para a Previdência Social no Brasil*. Nota Técnica. n. 46, julho de 2007.

- EPSTEIN, Gerald (2001). *Financialization, rentier interests and Central Bank Policy*. PERI Conference on “Financialization of the World Economy”, December 7-8.
- EPSTEIN, Gerald A. and JAYADEV, Arjun (2005). *The Rise of Rentier Incomes in OECD Countries: Financialization, Central Bank Policy and Labor Solidarity*. In *Financialization and the World Economy*, edited by Gerald Epstein of the Political Economy Research Institute. Forthcoming from Edward Elgar, spring.
- GENTIL, Denise L. *A auto-sustentabilidade dos regimes de previdência administrados pelo Estado: análise financeira do período 1995-2006*, 31º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 2007.
- HARRIBEY, Jean-Marie (2003). *Le régime d'accumulation financière est insoutenable socialement et écologiquement*, in J-M Harribey et Michael L »owy, *Capital contre nature*, Paris, PUF, Actuel Marx Confrontation, p. 109-121.
- HOANG-NGOC, L. E TINEL, B. *Sommes-nous sortis de l'État Social ?* Colloque International État et Régulation Sociale : comment penser la coherence de l'intervention publique ? september, 2006.
- KRIPPNER, Greta R (2005) *The financialization of the American economy*, *Socio-Economic Review*, 173-208.
- LAVIALLE, C. *Concilier flexibilité et sécurité : inscription théorique et enjeux sociétaux*. Conférence inaugurale des XIV^e journées d'études sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail. Orléan, mais, 2007.
- MARQUES-PEREIRA, Jaime (2003). *Cycle économique, politique monétaire et répartition*. Colloque Régulation sociale et Développement- Spécificités et enseignements du cas brésilien. Septembre, 2004.
- MARQUETTI, Adalmir(2003). *Nota metodológica sobre as informações estatísticas utilizadas na análise do padrão de progresso técnico na economia brasileira, 1950-1998*. Instituto de Economia/ PUC-RS, 2003.
- MASON, A. e LEE, R. *What is the demographic dividend ?*. *Finance & Development*, september, 2006.
- MONTAGNE, Sabine. *Les fonds de pension: entre protection sociale et spéculation financière*, Odile Jacob, 2006.
- PETIT, Pascal (2003). *On growth regimes in a pos fordism era*. CEPREMAP. July, 2003.
- POCHMANN, Márcio et al. (2004). *Atlas da Exclusão Social – Os Ricos no Brasil*, vol. 3. Editora Cortez, SP.
- QUEIROZ, B. et al. *The opportunity we cannot forgot: economic consequences of population changes in Brazil*. XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu, MG, 2006.
- SALAMA, Pierre (2000). *Do produtivo ao financeiro e do financeiro ao produtivo na Ásia e na América Latina*. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política* nº6. Rio de Janeiro, junho, 2000.
- SICSÚ, J. e OLIVEIRA, F. (orgs.) *Arrecadação e gastos públicos: de onde vem? Para onde vão ?* Boitempo, 2007.
- STOCKHAMMER, Engelbert (2004). *Financialization and the slowdown of accumulation*. *Cambridge Journal of Economics* 2004, 28, 719-741.
- _____ (2007). *Some Stylized Facts on the Finance-Dominate Accumulation Regime* – Working Paper Series n.142 – Political Economy Research Institute – PERI. University of Massachusetts Anherst.
- VIELLE, P. e WALTHERY, P. *Emploi flexible et protection sociale: pistes et esquisses de réconciliation*. Basic Income European Network, 9th International Congress, Geneva, september, 2002.

COMPONENTES ECONÔMICO, DEMOGRÁFICO E INSTITUCIONAL NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

*Eli Iôla Gurgel Andrade*¹

Um pressuposto fundamental à avaliação do desempenho do sistema previdenciário, considerando seus principais componentes, tem a ver com a singularidade da evolução da previdência social brasileira.

Tal singularidade se deve, sobretudo, ao fato de o sistema não estar, desde sua origem, fundado num esquema de repartição simples, ou de solidariedade intergeracional, no qual a geração ocupada no presente contribui para o asseguramento dos que sairão (no mesmo período) da vida ativa. Ao contrário, o sistema de repartição no Brasil foi, com efeito, resultante de um processo político e institucional específico – caracterizado pela transformação de uma estrutura de seguro de base setorial-corporativa (os institutos e caixas), com mecanismos de financiamento organizados dentro dos padrões mais tipicamente voltados para a capitalização – para uma estrutura mais característica de sistemas de repartição (*pay-as-you-go*). A transição de um regime para outro corresponde à unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1966, levada a efeito pela intervenção militar nessas instituições. O resultado foi a criação do Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social (INPS), que passaria às décadas seguintes como o núcleo histórico de fundação da seguridade social brasileira.

O sistema de repartição que passa a funcionar como forma de financiamento da previdência/INPS carregava pelo menos duas características de natureza bastante específicas e também contraditórias:

Uma primeira – que podemos chamar de *constitutiva* – dada pelo fato de o sistema de repartição, que caracterizará o financiamento do INPS, não se fundar formalmente, desde a origem, como um amplo e qualificado contrato entre gerações. Ou seja, o sistema de repartição foi de alguma forma *outorgado pela unificação forçada* dos institutos em 1966.

Antes disso, pelo menos dois momentos devem ser distinguidos na constituição do sistema previdenciário no Brasil. No primeiro, aparecem as entidades previdenciárias (as Caixas de Aposentadoria e Pensões – as CAPs) regulamentadas a partir de 1923; e, no segundo, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (os IAPs), notadamente a partir da criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos em 1933.

A relação que se estabelece entre o Estado e as entidades previdenciárias, a partir do surgimento dos institutos, teve papel definidor na constituição do sistema previdenciário. A segunda característica do sistema previdenciário, finalmente montado a partir de 1966, está determinada pela primeira e pode ser caracterizada como sendo de natureza *contributiva*.

Esta característica demarca a contradição de um sistema que, além de desvelar-se como a contraface pública e social do Estado para um amplo espectro de demandas sociais, manteve sua forma específica de financiamento estreitamente dependente das contribuições vinculadas às relações formais de emprego, quase exclusivamente sobre a folha de salários de trabalhadores urbanos. De modo que, à criação

¹ Economista, Doutora em Demografia, Professora da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais.

do INPS, seguiu-se um conjunto de transformações na estrutura do sistema, no elenco de benefícios/direitos e expansão da cobertura, cuja compreensão é imprescindível para que se entendam os desdobramentos que irão marcar a reedição de direitos sociais finalmente institucionalizados a partir da Constituição de 1988.

Da percepção ou omissão deliberada de tais contradições derivam boa parte das avaliações sobre a *(in)sustentabilidade* atual do sistema previdenciário.

Cenários de crise e restauração dos estados de bem-estar

A década de 1980 lastreou a crise da seguridade social em praticamente todo o mundo desenvolvido, agravada sobretudo pelas medidas contencionistas adotadas por governos conservadores europeus e nos Estados Unidos.

Após uma significativa expansão desde o pós-guerra, quando meia centena de países adotava políticas de proteção social, até a década de 1990, quando já se podia falar de mais de 150 países com algum arranjo de seguridade social, novas realidades passaram a ampliar o leque da demanda por benefícios e serviços de bem-estar coletivo.

No plano internacional, novas clivagens demográficas e culturais são introduzidas pelo crescente movimento migratório, recriando focos de pobreza e desemprego, debilitando-se a cultura social-solidária indispensável à manutenção de um aparelho público de proteção social.

Entretanto, a despeito do alarde em torno de um suposto desmantelamento dos sistemas de bem-estar no conjunto dos países centrais, a década de 80 testemunhou que, em que pesem as novas exigências da divisão internacional do trabalho, *vis-à-vis* os processos de globalização das economias, houve em alguns países incremento dos mecanismos públicos de proteção social. O que já se vê desde a década de 1990 é que, para fazer frente a problemas emergentes (desemprego e mudanças na estrutura etária), as chamadas “reformas estruturais” apregoadas no receituário neoliberal têm tido versões nacionais pontuais, de alcance limitado, e sujeitas a regras cujo traço principal consiste na preservação de direitos adquiridos e numa lenta e negociada implementação (Vianna, 1998).

No caso dos países latino-americanos, a situação foi radicalmente distinta, quando considerados os efeitos da crise econômica dos anos 70 e seus desdobramentos em relação aos sistemas de bem-estar ao longo da década de 80. A década se abre para a América Latina com a instituição da reforma do Sistema de Seguridade Chileno. A partir de 1981, o Chile capitaneou uma das reformas mais radicais na história dos estados de bem-estar social em todo o mundo. Fundamentalmente, a reforma chilena caracterizou-se por um reposicionamento do Estado no chamado “núcleo pesado” da seguridade social, constituído das aposentadorias e pensões. O sistema público, majoritariamente baseado no sistema de repartição, foi substituído por um sistema privado, administrado por sociedades anônimas de finalidade exclusiva e baseado na capitalização privada e individual. Ou seja, o regime de benefícios previdenciários de seguro social foi substituído por um sistema de poupança obrigatória, administrado por organismos privados (as AFP), passando a ser papel do Estado prover um benefício assistencial mínimo aos idosos, condicionado a um atestado de pobreza.

A extensão e profundidade de tal transformação, aliada a um cenário de urgências de ajustamentos das políticas públicas às mudanças nas realidades econômicas, sociais, político-ideológicas e demográficas constituiu-se em fato político-histórico inquestionável no panorama latino-americano de final de

século. Queiramos ou não, o caráter da reforma implementada no Chile, viabilizada, evidentemente, pela outorga de um regime autoritário, conformou-se enquanto marco diferencial a permear o debate sobre as reformas dos sistemas de seguridade em todo o continente. Seja na sua acepção teórico-conceitual, seja no tratamento paradigmático passado a outros países através de organismos nacionais e internacionais.

Como bem caracteriza Mesa-Lago (1997), tradicionalmente os objetivos dos sistemas de seguridade públicos eram sociais: manutenção da renda na velhice, invalidez e morte, solidariedade entre gerações, entre outros. A crise econômica e da seguridade social, seguida dos programas de ajustes estruturais, promoveu o interesse dos organismos financeiros internacionais, em relação à montagem desses programas: em primeiro lugar o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD), seguidos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).

Dentro dessa perspectiva, os objetivos econômico-financeiros e fiscais passaram a prevalecer nas avaliações dos sistemas de proteção público-sociais: altas contribuições sobre os salários, evasão e atrasos, dotação inadequada de recursos fiscais, perda de capacidade de poupança, pesada e crescente dívida beneficiária, estímulo ao déficit fiscal e à inflação e, como resultado geral, impacto negativo no crescimento econômico, na produtividade e no emprego. A substituição dos sistemas públicos por privados pretenderia, na ótica do pensamento oficial, eliminar esses problemas, incrementando a poupança nacional, o mercado de capitais e o rendimento real dos investimentos. Com base nesses fundamentos, em meados de 1994, o Banco Mundial e o FMI patrocinaram uma reunião, com a participação de funcionários de 39 países latino-americanos e do Caribe, para divulgar o informe preparado pelo BIRD, intitulado: *Averting the Old Age Crisis*, no qual é proposto um novo paradigma para as reformas dos sistemas públicos previdenciários.

Sucintamente, o modelo apresentava uma taxonomia diretamente inspirada na experiência chilena, procurando demonstrar, acima de tudo, que os sistemas públicos de benefícios fracassaram, tanto do ponto de vista social como econômico, passando então a recomendar o chamado “modelo de três pilares”: um primeiro pilar obrigatório, social-redistributivo, público, com benefício básico; o segundo, destinado à formação de poupança individual e organizado na forma de fundos privados (fechados ou abertos) de capitalização; este pilar relacionaria estritamente os benefícios às contribuições (por meio de planos de contribuição definida), para desincentivar a evasão e impedir as transferências intergeracionais dos trabalhadores jovens para os de idade avançada. O terceiro pilar seria constituído de poupança privada individual.

O “modelo dos três pilares” formulado pelo Banco Mundial passou a ser recomendado como uma espécie de “taxonomia de resistência” aos distintos efeitos da transição demográfica em cada sociedade, reacendendo o debate conceitual e paradigmático acerca do diagnóstico e objetivos fundamentais dos sistemas de seguridade social no mundo. Na América Latina mais do que em qualquer outro lugar, tal paradigma norteou as reformas no Peru (1992), Colômbia (1993), Argentina (1994), Uruguai (1996), México e El Salvador (1997), Bolívia (1998), Costa Rica e Nicarágua (2000), Equador (2001) e República Dominicana (2003).

Basta olhar tal agenda de reformas, para se balizar o cenário de alta pressão que envolveu o Brasil, justamente quando se iniciava a regulamentação da Constituição de 1988. Em 1990, sob a batuta do liberalismo ideológico do Governo Collor pretendeu-se aplicar o modelo chileno ao Brasil refreado, essencialmente, pelo custo monumental que representaria a indenização (a ser paga pelo governo ao setor

privado) pelos quase 20 milhões de contribuintes que deveriam passar do sistema previdenciário público para o mercado privado de fundos de pensão.

A partir de 1995, sob o neoliberalismo pragmático que caracterizou o Plano Real passa-se a disputar os recursos que a Constituição assegurara ao financiamento da seguridade social a fim de pagar a conta de juros de dívida pública que explodira no vácuo da estabilização artificial de preços (Munhoz, 2003).

Ao longo dos anos 90, o argumento da *insustentabilidade* vai para o centro dos diagnósticos da propalada crise da previdência social brasileira. Inspirada no modelo dos três pilares do Banco Mundial, a tese conjuga três fatores como determinantes da crise dos sistemas previdenciários públicos: 1) a transição demográfica indicando o envelhecimento das populações; 2) pesada tributação social estimulando a informalidade nas relações de trabalho; e 3) a elevada razão de dependência contribuintes/aposentados.

Na abordagem do Banco Mundial, a substituição dos sistemas de repartição na previdência pública por regimes de capitalização plena (e individual), emerge como uma solução automática para os grandes problemas que rondam a maioria das economias no mundo – escassez de poupança, investimento, crescimento, desemprego, dependência do mercado financeiro –, e, de modo subjacente, comparece como “mecanismo de imunização” dos sistemas, em relação aos impactos dos distintos processos de transição demográfica².

Apesar das “reformas estruturais” recomendadas terem-se estendido a 11 dos 18 países da América do Sul e Central, no Brasil, um dos sistemas previdenciários mais antigos e de maior cobertura social da região, seu avanço encontra barreiras importantes. Da correta compreensão de tal processo podem-se desenhar novos parâmetros para o desafio da consolidação de um estado de bem-estar no país.

A especificidade dos componentes demográfico, econômico e político-institucional na Previdência Social Brasileira

Passaram exatos 25 anos da decretação da “quebra da previdência”, em 1982, no último dos governos militares. Naquele momento, sob o impacto da mais grave crise econômica na história do país, decretava-se publicamente a falência da previdência. Não podendo mais dispor das taxas médias em torno de 7% ao ano de crescimento do PIB, que durante pelo menos três décadas antecedentes contribuía para as elevadas taxas de atividade e contribuição para a previdência, somado à explosão de gastos com a assistência médica e a crescente expansão dos direitos previdenciários, o governo baixou o chamado “Pacote Figueiredo”. Tais medidas passariam à história por seu forte caráter regressivo: cobrança de aposentados e pensionistas numa escala de 3 a 5% sobre o benefício; contribuição de empregados de 8,5% a 10% sobre os salários; funcionários públicos de 5% para 6%; elevação de 8% para 25% de alíquota sobre a folha de salários, além da emissão de uma série especial de títulos (ORTN) para cobrir o déficit previsto para o ano de 1982. Além disso, foi criado o Finsocial³ (Fundo de Investimento Social), tributando em 0,5% a receita bruta de empresas financeiras e seguradoras e 5% as de prestação de serviços.

² Em 1999, Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia em 2000, ex-vice presidente e chefe dos economistas do Banco Mundial, lançou o trabalho – *Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social*, no qual questiona a validade dessa tese, disponível em: <http://www.redsegsoc.org.uy/documentos.htm>, acessado em 19/11/2007

³ Em 1991, o FINSOCIAL passou a chamar-se COFINS-Contribuição para Financiamento da Seguridade, ainda vigente.

Este momento da história da previdência é definitivo para a compreensão da situação atual, por um lado, porque, mesmo que de forma dramática, abria-se aí o estado das finanças da previdência cuja contabilidade durante todo o período ditatorial fora mantida a sete chaves⁴. Por outro lado, o reconhecimento oficial da crise do sistema além de alardear sua iminente falência cravou no imaginário nacional as marcas da desmoralização do sistema, apontado como fraudulento, ineficiente e deficitário. Finalmente, vinha à tona a utilização sistemática da arrecadação previdenciária pelo Estado, prática iniciada nos primórdios do período Vargas. Entre 1945⁵ e 1966, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) constituíram reservas equivalentes a 60% da sua arrecadação anual. A relação do Estado com as instituições previdenciárias permitiu que recursos destinados à formação de suas reservas de capitalização fossem drenadas para o financiamento de investimentos públicos. Registros históricos dão conta da utilização do fundo previdenciário pelo Estado a partir de 1938: a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (Creai), então principal agência de financiamento do setor privado, passou a dispor de recursos compulsórios provenientes das instituições previdenciárias. Em 1939, os fundos previdenciários foram autorizados a efetuar empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas em projetos de reflorestamento, papel e celulose e material bélico. Vários decretos trataram de impor a subscrição de ações preferenciais de empresas de interesse estratégico, tais como Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Cias. Hidroelétricas do São Francisco (Chesf), Companhia Nacional de Álcalis (CNA), Fábrica Nacional de Motores (FNM). Até mesmo o Decreto Lei n.º 1.628 de 20/06/1952, que criava o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituía em seu artigo 7º a exigência de empréstimos compulsórios das instituições de previdência em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda. O financiamento da construção de Brasília e de projetos estratégicos do regime militar (rodovia Transamazônica, Ponte Rio-Niterói, complexo de Itaipu) são também historicamente vinculados às reservas da previdência social.

A importância do financiamento da previdência no suporte aos gastos públicos completa-se com a expansão da assistência médica ao conjunto da população, e a inclusão dos trabalhadores rurais. A partir da criação do INPS em 1966, a expansão do programa de assistência médica dá-se ao ritmo da necessidade de legitimação do regime militar recém instalado. Nos anos 70, os gastos com saúde cresceram a taxas médias de 26% ao ano, passando a ampliar a cobertura de serviços médicos para o conjunto da população, independente da contribuição previdenciária. A partir daí, coube ao sistema previdenciário um papel duplamente fundamental: o sistema passa a responsabilizar-se não só pela prestação de assistência médica, como também pela expansão da cobertura dessa assistência, colocando-se na condição de “sócio provedor” do chamado “complexo médico-industrial-previdenciário”. Este, constituindo-se como articulação específica entre o Estado e o setor privado de prestação de serviços de saúde, foi responsável pela expansão capitalista da rede privada de serviços de saúde no Brasil. Entre 1969 e 1976, os gastos do INPS/Inamps com assistência ambulatorial cresceram 400%, enquanto na área hospitalar a expansão foi de 184,7% (Braga; Paula, 1986).

Na verdade, se estabelece um processo de transferência das receitas arrecadadas pela previdência para iniciativas e setores econômicos da sociedade, seja quando o sistema comparece como comprador no mercado de serviços de saúde, seja como provedor de benefícios de proteção social.

⁴ Andrade (1999, p. 156-160) descreve o estado da contabilidade previdenciária entre 1945-1997. Destaca que, durante 14 anos, entre 1978 e 1992, não houve publicação da receita de arrecadação do sistema, no Anuário Estatístico do Brasil.

⁵ Ao final de 1945, a dívida da União com os IAP's equivalia a 85% das despesas somadas de todos os institutos. Em 1948 já era igual a 100%.

Processo similar ocorre com a inclusão dos trabalhadores rurais aos direitos previdenciários em 1969. Quando os trabalhadores da zona canavieira pernambucana passaram, pela primeira vez, a ter acesso aos benefícios previdenciários, foi criado o Funrural, um fundo que seria provisionado por taxa sobre a comercialização da produção agrícola, na base de 2% do produto comercializado. O governo, todavia, nunca conseguiu estabelecer mecanismos minimamente eficazes para efetivar tal arrecadação⁶. Ainda em 1974, a cobertura especial de acidentes de trabalho é estendida aos trabalhadores rurais, os trabalhadores autônomos e domésticos passam a ter direitos à previdência, e é criada a Renda Mensal Vitalícia para maiores de 70 anos e inválidos.

Ao final da década de 80, a Previdência Social configura-se, de fato, em espaço histórico de afirmação da cidadania e de direitos sociais fundamentais para o conjunto da população brasileira, fornecendo as bases para a institucionalização do nosso primeiro sistema de Seguridade Social, expresso na Constituição de 1988.

Seguridade formal *versus* crise estrutural

Imediatamente após a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, instala-se no país um clima de ameaças relacionadas à insolvência da seguridade social. Projeções realizadas em 1989, pela Secretaria de Estatística e Atuária do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), chegavam a anunciar um quadro de insolvência provável do sistema previdenciário com a formação de déficits da ordem de 14,7% do PIB para o ano de 1995. Tais projeções não se efetivaram, mas, de certo, deram sua contribuição para pavimentar o terreno para o processo de revisão constitucional iniciada em 1993. Desde então, a previdência social, o principal vértice do tripé (previdência, saúde e assistência social) do sistema de seguridade, vai para o centro das reformas constitucionais.

Aqui, é interessante notar que, em meio ao rico e multifacetado debate que se segue à Constituinte de 1988, assiste-se a uma remontagem de argumentos e parâmetros de avaliação do sistema previdenciário. Ou seja, a caracterização da crise da previdência, pelo Governo, vai progressivamente migrando de uma até então persistente visão meramente financeira e conjuntural, para uma caracterização, em tons ultimistas, de uma real crise estrutural.

Coerente com os objetivos de dar tratamento fiscal a uma política social, os fundamentos da reforma previdenciária passarão a fincar-se na chamada *tese da sustentabilidade estrutural*, tacitamente desconectada da estruturação de um sistema de seguridade social no país. E as mudanças demográficas vão para o centro das argumentações, na maioria das vezes em tons catastróficos, do diagnóstico da crise estrutural do sistema previdenciário brasileiro.

O que ocorreu com a dinâmica demográfica no Brasil nas duas últimas décadas, e que, de alguma maneira, é estrategicamente admitido no discurso oficial, foi a mudança na distribuição etária relativa da população, observada a partir do Censo de 1980. De uma taxa de fecundidade total (TFT⁷) equivalente a 6,2 filhos por mulher em 1965, passa-se a 5,8 filhos na década de 70; 4,3 em 1975; atingindo, em 1984 uma TFT igual a 3,6 filhos por mulher em idade reprodutiva (Carvalho, 1995). No Censo de 2000, uma TFT de 2,3 já logo seria superada pela estimativa da PNAD de 2003, apontando uma TFT de 2,1 filhos por mulher, o

⁶ Em 2005 arrecadou 8% do que foi gasto com benefícios aos trabalhadores rurais.

⁷ A taxa de fecundidade total (TFT) indica o número de filhos vivos, tidos por mulheres em idade reprodutiva (15-49 anos).

chamado de nível de reposição. Nesse nível, a teoria demográfica assinala que o crescimento da população e as mudanças em sua estrutura etária são primordialmente afetados pelas tendências da fecundidade e da mortalidade e, em alguma medida, pelo saldo migratório internacional. A queda na mortalidade e os ganhos de esperança de vida pouco afetam a estrutura etária, num país que apresenta altas taxas de crescimento populacional. Sendo assim, durante um longo período, os ganhos de esperança de vida aumentaram a longevidade das gerações de nascimento, mas não envelheceram a população brasileira. Contudo, a queda na taxa de fecundidade total afeta a estrutura etária da população, levando a uma redução na proporção de dependentes (crianças de 0 a 14 anos) e a um crescente envelhecimento da população (idosos de 60 anos e mais) (Rios Neto, 2005, p. 16).

De modo que a estrutura da população brasileira nos próximos 50 anos apresenta características peculiares, consideradas estratégicas para o planejamento de mudanças e estruturação de longo prazo no sistema de seguridade social.

Como se pode observar na Tabela 1, a participação relativa dos grupos de idade sinaliza um cenário bastante positivo. Enquanto o grupo de 0 a 14 anos declina de 38,2% em 1980, pra 17,8% em 2050, o grupo de 65 anos eleva-se de 4% para 18,8%.

Entretanto, especial situação caracteriza o grupo de idades entre 15 e 64 anos, que integra a chamada população em idade ativa (PIA). Esse grupo, que em 1980 já representava 57,7% da população, atingirá na década de 2050 uma proporção de 63,3% da população total. Ou seja, a razão de dependência etária (0-14 + 65 e mais)/(15-64), é francamente favorável a uma transição demográfica sustentada.

A evolução da PIA esperada para os próximos 50 anos é um fenômeno – também chamado de *dividendo demográfico ou janela de oportunidades* – que prenuncia externalidades importantes à formulação da política de seguridade social no Brasil: num sistema contributivo de repartição simples, a taxa de crescimento da PIA incide sobre padrão da população ocupada (PEA), como que “transferindo produtividade” das amplas gerações de trabalhadores jovens para o financiamento do sistema de seguro social. Ou seja, o dividendo demográfico seria um bônus extra, causado pela diferença entre o crescimento da população em idade ativa (PIA), utilizada como *proxy* para o crescimento dos ocupados, e o crescimento populacional.

Tabela 1
Distribuição percentual da população segundo grupos etários
Brasil – 1980, 2000, 2010, 2020, 2030, 2050

Anos	Grupo de idade						População total
	0 - 14	%	15 - 64	%	65 e +	%	
1980	45.339.850	38,2	68.464.223	57,7	4.758.476	4,0	118.562.549
2000	51.002.937	29,8	110.951.338	64,8	9.325.607	5,4	171.279.882
2010	53.020.931	26,9	130.619.449	66,4	13.193.706	6,7	196.834.086
2020	52.712.184	24,1	147.240.806	67,2	19.124.739	8,7	219.077.729
2030	50.553.835	21,3	158.329.914	66,6	28.853.927	12,1	237.737.676
2050	46.324.365	17,8	164.546.946	63,3	48.898.653	18,8	259.769.964

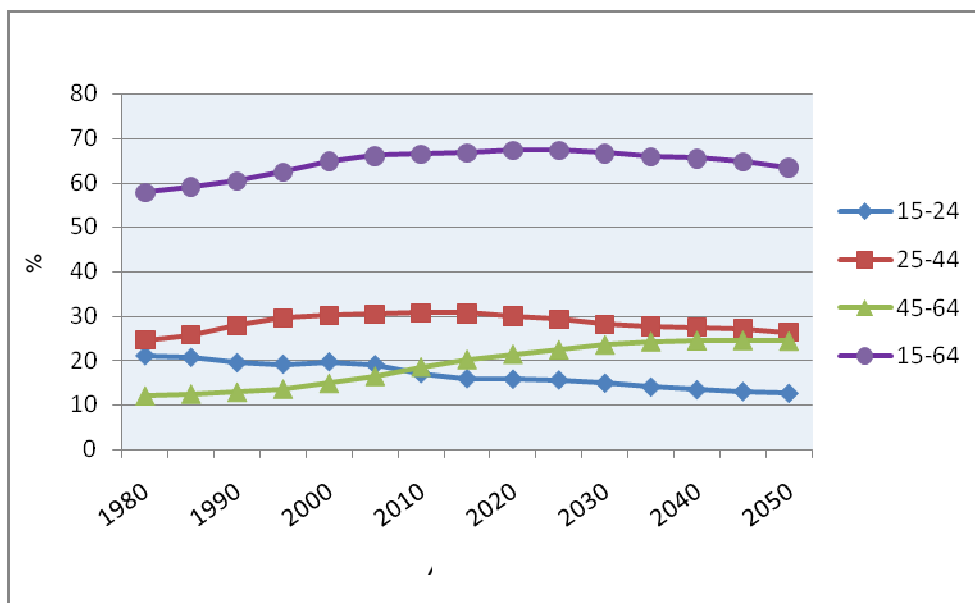
Fonte: Projeção IBGE Revisão, 2004.

A diferença positiva entre o crescimento da PIA e o crescimento populacional ocorre precisamente durante o período da transição demográfica, e tende a perder força na medida em que a inércia populacional é reduzida e a população se aproxima da estabilidade populacional (Rios Neto, 2005).

No Gráfico 1 encontra-se ilustrada a tendência de cada grupo etário componente da população em idade ativa (PIA). O segmento jovem da PIA, definido pela população de 15 a 24 anos, apresenta uma ligeira queda entre 1980 e 2000, declina mais fortemente até 2015 e mais levemente até 2050.

Gráfico 1

Estrutura etária da População em Idade Ativa (PIA) na população total – Brasil, 1980 - 2050



Fonte: Oliveira, Albuquerque e Lins (out. 2004) apud Rios Neto (2005).
Projeção IBGE Revisão, 2004.

O segmento adulto da PIA, que compreende o grupo etário de 25 a 44 anos, aumenta ligeiramente sua participação na população total até 2010. A partir desta década, o segmento que mais cresce é o da PIA madura, entre 45 e 64 anos de idade. O decréscimo da participação da PIA jovem e o crescimento da participação da PIA madura são os fatos novos ditados pela dinâmica demográfica na primeira metade do século XXI. Há, hoje, um amplo debate sobre o potencial de produtividade da PIA madura no mundo desenvolvido de baixa fecundidade e envelhecimento populacional, tema cada vez mais relevante também para o Brasil (Rios Neto, 2005).

O Brasil, tal como a maioria dos países latino-americanos, apresenta um rápido processo de envelhecimento. A especificidade do caso brasileiro, porém, está no “timing” deste processo, caracterizando uma dinâmica completamente diferente da experiência de transição demográfica observada em países desenvolvidos. Nestas sociedades, o processo foi longo, passando de altos para baixos níveis de fecundidade, além de começarem de níveis mais baixos do que aqueles observados no Brasil (Carvalho, 1998). A compreensão deste fenômeno, em seus efeitos no médio e longo prazo, mais do que sua tácita utilização para conferir credibilidade a reformas restritivas na previdência social, constitui-se num

desafio, particularmente diante da urgência de retomada da consolidação do sistema de seguridade social brasileiro.

Para dizer o mínimo, é grande o conjunto de informações hoje disponíveis para estimar o impacto do componente demográfico e econômico numa equação de equilíbrio de longo prazo para o sistema de seguridade. Contudo, tudo isto permanece em grande contraste com as zonas de sombra na gestão do sistema. A pouca permeabilidade das instituições, para o planejamento das reformas inclusivas e expansivas da previdência e a persistente drenagem dos recursos da seguridade social pelas veias abertas de encargos da dívida interna e externa, retardam a estabilidade econômico-financeira do mais importante pacto de solidariedade intergeracional, histórica e democraticamente construído pelos trabalhadores brasileiros.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Eli I.G. *(Des) Equilíbrio da Previdência Social Brasileira: componente econômico, demográfico e institucional*. 1945-1997. Tese de Doutorado, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1999. Tese premiada pelo VII Prêmio Brasil de Economia – Conselho Federal de Economia, 2000 – com o primeiro lugar na categoria Tese de Doutorado.

ANDRADE, Eli I.G. Pontos Críticos na nova Reforma da Previdência. In Morhy, Lauro (org. et all.) Reforma da Previdência em Questão. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003:103-115.

BRAGA, J. C. S.; PAULA, S. G. Saúde e previdência: estudos de política social. São Paulo : Hucitec. 1986.

CARVALHO, J. A. M. de. A transição demográfica no Brasil: aspectos relevantes para a previdência. *Previdência em Dados*, Rio de Janeiro, v. 10, n.º 3-4, :p. 5-17, jul/dez. 1995.

CARVALHO, J. A. M. de. Demographic dynamics in Brazil recent trends and perspectives. *Brazilian Journal of Population Studies*, Brasília, v. 1. p 5-23. 1997/98.

MESA-LAGO, C. As reformas da seguridade social na América Latina e os posicionamentos dos organismos internacionais. In: DEBATE internacional sobre a seguridade social; conjuntura social. Ed. Esp. Brasília: MPAS, 1997.

MUNHOZ, Dércio G. Previdência Social. A Reforma da Reforma. In Morhy, Lauro (org. e all) Reforma da Previdência em Questão. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003: 235-250.

RIOS NETO, E. L. G. Questões emergentes na demografia brasileira. Belo Horizonte:UFMG/CEDEPLAR, 2005. 51p. (Texto para discussão, 276).

STIGLITZ, Joseph. Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social. Disponible en: <<http://www.redsegsoc.org.uy/documentos.htm>>. Acesso em 19/11/2007.

VIANNA, M. L. W. A Americanização (perversa) da Seguridade Social Brasileira. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Editora Revan: IUPERJ-UCAM, 1998.

PARTE 4
FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL,
CONTAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

POR QUE CRESCEM AS DESPESAS CORRENTES DO GOVERNO FEDERAL? DELIMITANDO O IMPACTO DA EXPANSÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO PERÍODO 1995-2005

*Jorge Abrahão de Castro (Org.)*¹

*José Aparecido Carlos Ribeiro*²

*José Valente Chaves*²

*Bruno Carvalho Duarte*²

*Hellenne Barbosa Simões*²

Introdução

É cada vez mais freqüente o discurso de que as Despesas Correntes estão crescendo e que o “inchaço” da máquina pública é preocupante. Porém, afirmativas genéricas e demasiado agregadas pouco ajudam a esclarecer o debate. Integram o conjunto das Despesas Correntes os gastos realizados em um leque bastante diversificado de ações governamentais, cada qual com sua respectiva trajetória.

O objetivo deste texto é realizar uma análise mais desagregada das Despesas Correntes do Governo Federal, tentando ir além da mensuração de seu crescimento, mas também identificando alguns dos principais vetores que justificam tal trajetória. Para esta tarefa, será utilizado intensamente o banco de dados orçamentários constituído para o acompanhamento do Gasto Social Federal,³ na Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

As Despesas Correntes do Governo federal serão analisadas em dois enfoques complementares. Primeiramente, utilizar-se-á a desagregação por Elemento de Despesa, para que as trajetórias que ocorrem no interior de cada um dos grandes grupos de despesa possam ser explicitadas. Logo após, abordaremos as relações entre as Despesas Correntes e as Políticas Sociais observando como se dá a distribuição destas despesas por áreas sociais. Para este fim, utilizaremos a classificação de programas e ações da execução orçamentária em Áreas de Atuação, conforme a metodologia desenvolvida nos trabalhos da Disoc/Ipea.⁴

Ao consultar a Execução Orçamentária do Governo Federal, observa-se que o total das despesas atinge impressionantes R\$ 1,1 trilhões em 2005. Deste valor, entretanto, devemos separar uma série de lançamentos meramente contábeis, que são apresentados na Execução Orçamentária devido à boa norma da Contabilidade Pública e dos Princípios Orçamentários⁵, mas não correspondem a despesas do Governo Federal, de fato. A mera rolagem da dívida, por exemplo – ou seja, a Amortização da Dívida financiada com

¹ Diretor de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

² Pesquisadores do Ipea.

³ Fernandes et al. (1998); Castro et al. (2001), Castro et al. (2007) e Ipea (2004).

⁴ Em termos gerais, selecionam-se as políticas públicas – programas e ações –, no seu nível mais desagregado – ações –, classificando-as como sociais ou não, e depois alocando-as em grupos específicos – as Áreas de Atuação. Além das ações finalísticas sociais, são incluídas também as ações de gestão, mas apenas aquelas localizadas em órgãos tipicamente responsáveis por políticas sociais – como os Ministérios da Previdência, Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, etc.

⁵ Pereira (1999) e Giacomoni (1997).

empréstimos novos –, não corresponde a um dispêndio efetivo por parte do Governo Federal, ainda que possa melhorar ou piorar o perfil da dívida e assim alterar o fluxo de pagamentos de juros e encargos no futuro. Outro exemplo importante são os recursos dos Fundos de Participação de Estados e Municípios – FPE e FPM –, que embora não sejam de fato recursos do Governo Federal, circulam contabilmente pela sua execução orçamentária.

Portanto, é necessário realizar alguns expurgos para chegar a valores mais precisos e adequados para análise – que denominaremos Despesa Efetiva do Governo Federal. É a partir destes valores, apresentados na Tabela 1, que se realizará a análise. Os dados incluem as despesas dos Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Tabela 1

Despesa Efetiva do Governo Federal, por Natureza de Despesa, 1995 a 2005

Natureza de Despesa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Valores Constantes (R\$ Bilhões, deflacionados mês a mês para dezembro de 2006 pelo IPCA)</i>											
Pessoal e Encargos Sociais	82,8	76,5	79,0	82,6	84,3	89,2	94,0	99,3	91,2	95,0	98,3
Juros e Encargos da Dívida	38,4	38,7	38,9	55,3	77,8	62,0	79,0	76,3	78,8	84,0	94,7
Outras Despesas Correntes	136,3	142,4	155,3	170,0	176,7	188,8	200,3	214,6	219,8	240,5	266,1
Investimentos	10,3	11,0	13,8	14,8	11,5	15,8	21,2	13,2	7,6	11,9	17,9
Inversões Financeiras	12,9	19,6	8,8	8,9	10,8	9,9	21,2	18,7	17,8	12,9	11,2
Amortização da Dívida	20,9	13,0	24,5	43,4	45,6	68,9	82,7	93,8	95,5	80,8	51,7
Outras Despesas de Capital	0,4	0,3	0,2	0,1	-	-	-	-	-	-	-
Total	301,9	301,6	320,5	375,2	406,8	434,5	498,4	515,9	510,7	525,2	540,0
<i>Número Índice (1995=100)</i>											
Pessoal e Encargos Sociais	100,0	92,4	95,3	99,8	101,8	107,7	113,5	119,9	110,1	114,8	118,7
Juros e Encargos da Dívida	100,0	100,9	101,5	144,1	202,8	161,7	206,0	199,0	205,4	219,0	246,9
Outras Despesas Correntes	100,0	104,5	114,0	124,8	129,7	138,6	147,0	157,5	161,3	176,5	195,3
Investimentos	100,0	107,4	134,3	144,5	112,2	153,5	206,2	128,7	73,9	116,2	174,6
Inversões Financeiras	100,0	152,0	68,3	68,9	84,1	76,7	164,5	144,7	138,2	100,4	87,2
Amortização da Dívida	100,0	62,5	117,2	208,0	218,7	330,1	396,5	449,5	458,0	387,3	247,8
Outras Despesas de Capital	100,0	78,8	58,4	26,7	-	-	-	-	-	-	-
Total	100,0	99,9	106,2	124,3	134,8	143,9	165,1	170,9	169,2	174,0	178,9

Fonte: Base de dados Gasto Social Federal, Disoc/Ipea, elaborada a partir do Siafi/ Sidor.

A Tabela 1 classifica as despesas do Governo Federal por Grupos de Natureza de Despesa (GNDs),⁶ apresentando-os em valores reais de dezembro de 2006, deflacionados pelo IPCA. Destes, compõem as Despesas Correntes do governo três grupos: as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, as despesas com Juros e Encargos de Dívida, e o grande grupo das Outras Despesas Correntes. Todos eles apresentam crescimento. As despesas com Pessoal e Encargos Sociais se elevam em R\$ 15,5 bi – um crescimento de 18,7%. As despesas com Juros e Encargos da Dívida mais que dobram – 146,9 % –, consumindo em 2005 R\$ 56,3 bi amais que em 1995. Já Outras Despesas Correntes quase duplica, crescendo 95,3 % – o que corresponde a uma elevação de R\$ 129,7 bi no período. Este trabalho se destina a observá-las com um pouco mais de acuidade, tentando apontar as principais políticas sociais que estão relacionadas a esta trajetória de crescimento das Despesas Correntes.

⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal – Manual Técnico de Orçamento (MTO-02): instruções para elaboração da proposta orçamentária da união para 2005. SOF/MPO: Brasília, 2004.

Pessoal e Encargos Sociais

Os gastos contabilizados como Pessoal e Encargos Sociais abrangem variados itens de despesa – chamados, na Contabilidade Pública, de Elementos de Despesa. Para os fins deste trabalho, será necessário um nível maior de detalhamento, para que se revelem algumas características particulares. Relembre-se também que estes dados se referem aos gastos com Pessoal Civil e Militar, dos Três Poderes da República.

A Tabela 2 apresenta os gastos com Pessoal e Encargos Pessoais na Despesa Efetiva do Governo Federal, nos últimos onze anos, analisada por Elemento de Despesa. O total da despesa com Pessoal cresce quase 19% no período – em valores reais de Dez/06 corrigidos pelo IPCA. Após uma redução significativa entre 1995 e 1996, estes gastos começam uma recuperação e já em 1999 superam o patamar de 1995. Em 2002, o crescimento acumulado era de quase 20%, mas o ajuste de 2003 – possibilitado pelo “reajuste” de 0,1% concedido aos servidores públicos -, proporcionou uma nova queda, que ainda não havia sido totalmente recuperada até o exercício de 2005.

Mas a trajetória dos valores globais oculta importantes movimentos, que ocorrem em nível mais desagregado. Na Tabela 2, são três os agrupamentos hegemônicos nas despesas de Pessoal: os gastos com Pessoal Ativo; os gastos com Pessoal Inativo; e o de Outras Despesas de Pessoal, onde merecem destaque os elementos Contribuições, Sentenças Judiciais e Despesas de Exercícios Anteriores.

Tabela 2

Despesa Efetiva, Natureza de Despesa Pessoal e Encargos Sociais, 1995 a 2005

Elemento de Despesa cod. descrição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Valores Constantes (R\$ Bilhões, deflacionados mês a mês para dezembro de 2006 pelo IPCA)</i>											
Previdência do Servidor Público	33,80	32,63	33,88	37,23	39,22	38,99	41,92	41,92	40,30	42,15	43,83
1+3 Inativos e Pensionistas	33,80	32,63	33,88	37,23	39,22	38,99	41,92	41,92	40,30	42,15	43,83
Pessoal Ativo	41,70	36,85	36,41	37,91	37,48	40,34	40,15	41,80	40,97	43,06	45,74
Vencimentos e Vantagens Fixas -											
11+12 Pessoal Civil e Militar	37,65	33,51	33,49	36,23	36,84	39,01	38,79	40,53	39,72	41,70	44,43
14+15 Diárias - Pessoal Civil e Militar	0,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16+17 Civil e Militar	3,43	3,34	2,92	1,68	0,64	1,33	1,36	1,27	1,25	1,36	1,31
Outros Benefícios a Servidores	0,12	0,07	0,06	0,05	0,05	0,22	0,24	0,31	0,30	0,25	0,25
Salário-Família e Outros Benefícios											
8+9 Assistenciais	0,12	0,07	0,06	0,05	0,05	0,06	0,08	0,11	0,10	0,10	0,09
7 Previdência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,15	0,20	0,20	0,15	0,16
Temporário	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39	0,35	0,35	0,38
4 Contratações por Tempo Determinado	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,28	0,33	0,37
34 Contratos de Terceirização	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,07	0,02	0,01
Outras Despesas de Pessoal	7,20	6,96	8,48	7,43	7,55	9,67	11,70	14,90	9,24	9,22	8,09
41 Contribuições	5,18	4,08	3,80	3,84	3,87	4,12	4,20	4,79	0,58	0,42	0,03
67 Depósitos Compulsórios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,06	0,02
91 Sentenças Judiciais	1,18	1,06	2,31	1,48	1,63	2,03	3,51	4,46	4,03	4,43	4,71
92 Despesas de Exercícios Anteriores	0,84	1,19	2,36	1,88	1,61	3,41	3,87	5,37	4,44	4,03	2,95
93+94 Indenizações e Restituições	0,00	0,62	0,01	0,23	0,44	0,11	0,11	0,14	0,01	0,01	0,05
96 Ressarcimento de despesas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,16	0,28	0,32
TOTAL PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	82,82	76,51	78,97	82,62	84,31	89,21	94,01	99,32	91,16	95,04	98,29

Fonte: Base de dados Gasto Social Federal, Disoc/Ipea, elaborada a partir do SIAFI/SIDOR.

Os Gastos com Pessoal Inativo crescem de maneira quase constante – exceção apenas para os anos de 1996 e 2003 – elevando-se em quase 30% no período. Embora por uma questão de norma da Contabilidade Pública os gastos com a Previdência do Servidor Público sejam lançados junto com os gastos de Pessoal Ativo, é importante destacá-los: suas trajetórias são explicadas por razões inerentes à questão previdenciária, assim como as medidas necessárias para ajustar tais trajetórias. Necessariamente, portanto, o Gasto com Pessoal Inativo exige uma abordagem específica, não só pelo seu volume, mas também por suas características distintas dos demais gastos com Pessoal.

Nos trabalhos de mensuração e análise do Gasto Social produzidos na Disoc/Ipea, a Previdência do Servidor Público integra a área de atuação Benefícios a Servidores Públicos. Também integram esta mesma área de atuação os gastos com “*fringe benefits*” – despesas com salários indiretos, como vale-transporte, auxílio-refeição etc. No caso dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, esses outros Benefícios a Servidores são representados pelo Salário Família e com contribuições à Previdência Complementar –, mas são valores reduzidos, em comparação com os demais. De todo modo, é importante destacar que tanto os gastos previdenciários quanto esses salários indiretos integram o Gasto Social, na área de atuação Benefícios a Servidores, tal como definido nos trabalhos periodicamente publicados pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Os gastos com elementos relacionados ao Pessoal Ativo crescem em velocidade menor do que o conjunto dos gastos com Pessoal – e mais lentamente também do que os gastos com Inativos e Pensionistas. No período analisado, os elementos relacionados especificamente com os salários – Vencimentos e Vantagens Fixas – crescem 18%, mas a considerável redução nos elementos de Despesas Variáveis de Pessoal – que cai a um terço do que era em 1995 – leva o conjunto dos gastos com Pessoal Ativo a crescer cerca de 10%. Para tal trajetória contribuem fortemente três vetores:

i) a considerável migração de funcionários para a inatividade, muito além do que seria devido apenas ao envelhecimento vegetativo do quadro. As expectativas de reforma previdenciária estimularam a antecipação dos pedidos de aposentadoria, pelas regras proporcionais;

ii) o ajuste salarial aplicado sobre o funcionalismo público, durante a maior parte do período; e

iii) a descentralização de políticas públicas que ocorre em diversas áreas⁷, mas com maior destaque na área de Saúde, transfere a necessidade de novas contratações de pessoal em direção aos governos locais – estados e municípios. O governo reduz o seu peso como provedor direto de serviços e aumenta a sua responsabilidade como financiador do sistema por meio de transferências a governos locais.

Nas Outras Despesas de Pessoal, percebe-se que o elemento Contribuições, que é bastante volumoso por quase todo o período, repentinamente desaparece quase que por completo em 2003. A explicação para tal fato é simples: a maior parte destas despesas – mais de $\frac{3}{4}$ – corresponde à folha de pagamento do funcionalismo dos setores de Educação, Saúde e Segurança Pública (Corpo de Bombeiros e Polícias Civil e Militar) do Distrito Federal. Estas despesas são de responsabilidade do Governo Federal. Com a criação do Fundo Constitucional do Distrito Federal, estas despesas não mais são lançadas no elemento Contribuições, sendo incorporadas aos elementos típicos de Pessoal Ativo e Inativo. Ou seja, a partir de 2003, cerca de R\$ 4 bilhões são redistribuídos na Tabela anterior, sendo somados às despesas nos

⁷ Arretche (2000; 2004).

elementos referentes a Inativos e Pensionistas, e a Vencimentos e Vantagens Fixas. Isto deve ser lembrado ao analisar a Tabela.⁸

Tabela 3

Despesa Efetiva, Natureza de Despesa Pessoal e Encargos Sociais, 1995 a 2005

Gastos Sociais e Não-Sociais

Áreas de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Valores Constantes (R\$ Bilhões, deflacionados mês a mês para dezembro de 2006 pelo IPCA)</i>											
Benefícios a Servidores Púb. Federais	35,6	34,3	36,4	39,3	41,1	42,3	45,8	47,9	44,6	45,9	46,9
Previdência Social	2,9	2,5	1,9	2,1	2,0	2,1	2,0	2,3	2,0	2,1	2,2
Educação	8,7	7,0	7,3	7,1	7,7	7,7	7,1	7,7	7,3	7,9	8,0
Saúde	6,5	5,3	5,0	4,6	4,7	4,6	4,4	4,5	4,3	4,4	4,0
Emprego e Defesa do Trabalhador	0,6	0,8	0,6	0,5	0,5	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6
Cultura	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Assistência Social	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desenvolvimento Agrário	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Habitação e Urbanismo	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Alimentação e Nutrição	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Pessoal Área Social	55,4	50,4	52,0	54,3	56,8	57,8	60,4	63,5	59,1	61,5	62,3
Total Pessoal Outras Áreas	27,4	26,1	26,9	28,3	27,5	31,4	33,6	35,8	32,1	33,5	36,0
Total Pessoal e Encargos Sociais	82,8	76,5	79,0	82,6	84,3	89,2	94,0	99,3	91,2	95,0	98,3
<i>Número Índice (1995=100)</i>											
Benefícios a Servidores Púb. Federais	100,0	96,3	102,3	110,3	115,5	118,8	128,6	134,7	125,1	129,0	131,7
Previdência Social	100,0	85,4	65,0	70,3	67,8	71,8	67,4	78,4	69,5	73,1	74,8
Educação	100,0	80,6	84,4	82,2	88,8	88,5	82,0	88,6	83,8	91,3	91,9
Saúde	100,0	81,1	77,2	69,8	72,2	70,8	67,9	69,7	65,3	67,7	61,7
Emprego e Defesa do Trabalhador	100,0	125,3	96,0	86,3	86,1	112,9	109,9	102,7	88,2	91,6	94,7
Cultura	100,0	83,8	75,0	49,7	54,4	51,4	53,7	56,6	52,6	50,6	49,1
Assistência Social	100,0	50,0	52,6	47,6	51,4	0,4	0,4	0,4	0,2	5,1	5,7
Desenvolvimento Agrário	100,0	0,0	1.431,9	1.432,2	1.554,8	1.472,1	1.424,6	1.346,1	1.276,2	1.215,8	1.435,0
Habitação e Urbanismo	100,0	32,6	30,5	34,1	34,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,9	25,0
Alimentação e Nutrição	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Pessoal Área Social	100,0	90,9	93,9	97,9	102,5	104,3	109,0	114,6	106,5	111,0	112,3
Total Pessoal Outras Áreas	100,0	95,4	98,3	103,5	100,4	114,6	122,7	130,6	117,2	122,4	131,6
Total Pessoal e Encargos Sociais	100,0	92,4	95,3	99,8	101,8	107,7	113,5	119,9	110,1	114,8	118,7

Fonte: Base de dados Gasto Social Federal, Disoc/Ipea, elaborada a partir do SIAFI/SIDOR.

Já as crescentes despesas com os elementos Sentenças Judiciais e Despesas de Exercícios Anteriores, requerem uma análise específica mais profunda, que foge ao nosso escopo aqui. Mas, desde logo, pode-se afirmar que parte importante do aumento dessas despesas, no caso específico das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, diz respeito a passivos trabalhistas, como por exemplo os casos dos 28,86%, objeto da Medida Provisória 1.704, de setembro de 1998, e dos 3,17%, objeto da Medida Provisória 2.225, de setembro de 2001 (artigos 8º a 11º). Quando uma questão desse tipo é resolvida pela via judicial, gera um novo volume de precatórios, a ser contabilizado na rubrica Sentenças Judiciais. Mas, é freqüente também que o governo negocie acordos com os funcionários, antes que os trâmites judiciais estejam concluídos. Nesses casos, as despesas são assumidas “voluntariamente” pelo governo, sendo lançadas então no item Despesas de Exercícios Anteriores.

⁸ Em 2005, outros R\$ 350 milhões – referentes a pagamentos de Inativos e Pensionistas do antigo Estado do Rio de Janeiro –, também foram realocados e passaram a ser contabilizados nos elementos típicos de pessoal inativo.

Ao classificar as despesas com Pessoal e Encargos Sociais de acordo com a Área de Atuação Social a que se destina, apresentam-se questões muito interessantes. Na Tabela 3, percebe-se que 2/3 das despesas com o GND Pessoal integram o Gasto Social Federal. À primeira vista, poder-se-ia pensar que a “máquina administrativa” da política social é muito pesada no Brasil, com um exagerado corpo de funcionários públicos alocados em setores sociais. Mas um segundo olhar revela que ¾ desses gastos são absorvidos, de fato, não pelos servidores ativos em áreas sociais, mas pela área Benefícios a Servidores Públicos – composta fundamentalmente pelas despesas com a Previdência do Servidor Público. Neste sentido, reitera-se: ¾ das despesas com Pessoal e Encargos Sociais em áreas sociais não dizem respeito a “inchaço” da máquina pública, mas sim à questão previdenciária do servidor público – parcialmente equacionada pela Emenda 41, que ainda aguarda regulamentação.⁹

Após esta ressalva em relação aos recursos despendidos com a remuneração de pessoal ativo e inativo, demonstra-se que as áreas sociais que lideram os gastos com Pessoal são as de Educação, Saúde e Previdência Social, seguidas de longe pelas áreas de Emprego e Defesa do Trabalhador e Desenvolvimento Agrário.

É significativa a redução de gastos com pessoal em todas essas áreas. Em Educação, após oscilar durante quase todo o período entre patamares equivalentes a 82% e 88% do que foi gasto no ano de 1995, recupera-se um pouco a partir de 2004. Ainda assim, a área de Educação acumulou no período uma redução considerável: a despesa com Pessoal ainda mantinha, em 2005, um nível correspondente a 92% do que era alocado em 1995. Trajetória um pouco mais intensa ocorreu com os gastos com o funcionalismo da Previdência Social – tais despesas em 2005 equivaliam a apenas 75% do que eram em 1995, após oscilar em torno do patamar de 70% ao longo do período.

Já a área de Saúde apresenta uma trajetória constante de redução, terminando o período aqui analisado com gastos de Pessoal equivalentes a pouco mais de 60% do nível de 1995. Para além do processo de ajuste sobre o funcionalismo – que parece ser comum às principais áreas aqui destacadas –, no caso da Saúde a descentralização das políticas públicas também constitui uma explicação importante. Justificadamente ou não, o aumento de responsabilidades a cargo de Estados e Municípios possibilitou uma menor reposição dos quadros federais do setor – com absorção de funcionários por parte dos governos subnacionais, inclusive.

Portanto, se considerarmos à parte as despesas com Benefícios a Servidores, e analisarmos as despesas com Pessoal de todas as outras áreas sociais, revela-se uma trajetória de considerável redução destes gastos: de um total de R\$ 19,8 bi em 1995 para R\$ 15,3 bi em 2005, ou seja, uma queda superior a 20%. Por outro lado, os gastos federais com Pessoal dos setores considerados não sociais – nas demais áreas do Executivo, Legislativo e Judiciário –, ampliaram-se em pouco mais de 30%.

Nesse sentido, em relação aos gastos de Pessoal, pode-se concluir que:

- i) as despesas com Pessoal nas áreas sociais sofreram considerável redução no período;
- ii) a recuperação apresentada nos anos de 2004 e 2005 ainda é insuficiente para reconduzir estes gastos a uma trajetória de expansão;
- iii) houve, sim, um crescimento significativo dos gastos com Pessoal em outras áreas do Governo Federal; e

⁹ IPEA – Políticas Sociais: acompanhamento e análise, edição especial. Disoc: Brasília, 2007.

iv) a principal razão para explicar o crescimento dos gastos com o Pessoal e Encargos Sociais reside nos gastos com os inativos e pensionistas da Previdência do Servidor Público. Mas esta, a nosso ver, remete não a uma discussão sobre “inchaço” da máquina estatal, mas sim a uma abordagem integrada da questão previdenciária.

Juros e Encargos da Dívida

As despesas com Juros e Encargos da Dívida mais que duplicaram no período entre 1995 e 2005 – aumentaram quase 150%. São perceptíveis dois momentos de destaque nessa trajetória de crescimento: o período 1997 a 1999, e os anos de 2003 a 2005. São dois os momentos de clara mudança de patamar neste grupo de Despesas Correntes.

Nos primeiros anos do período aqui analisado, as despesas anuais com Juros e Encargos da Dívida foram mantidos estáveis, flutuando em torno dos R\$ 38,5 bi. A partir de 1997, entretanto, inicia-se uma seqüência de crises internacionais – Leste asiático em 1997, Rússia em 1998 – que elevam a instabilidade econômica. Para combater a vulnerabilidade externa e evitar um colapso no Balanço de Pagamentos, dentre outras decisões de política econômica, ocorre uma elevação na taxa de juros básica da economia. A SELIC, que havia caído de 25,34% a.a. em julho de 1996 para 20,69% a.a. em abril do ano seguinte, termina 1997 em 40,92% a.a. Em 1998, recomeça uma trajetória de redução: 34,5% a.a. em fevereiro; 28% a.a. em março; 23,25 em abril e assim sucessivamente, até chegar a 19% a.a. em setembro de 1998 (Dados do Ipeadata).

A partir daí, entretanto, seja devido a nova piora na conjuntura internacional – Crise da Rússia –, seja devido a fragilidades apresentadas no âmbito da política econômica, a crise econômica agrava-se definitivamente na virada de 1998 para 1999, ocasionando a ruptura da âncora cambial. A taxa SELIC encerra 1998 em 28% a.a., chegando a 45% a.a. em março de 1999. A SELIC a partir daí recomeça sua trajetória de queda, fechando em 19% a.a. o ano de 1999. Mas este período de intensas flutuações na conjuntura econômica – e na taxa de juros básica, em particular – tem efeitos perversos sobre o estoque da dívida líquida do setor público, que se eleva de 27,9% do PIB em janeiro de 1996 para 44,5% em dezembro de 1999 (Dados do Ipeadata). Conseqüentemente, o patamar de despesas com Juros e Encargos da Dívida se altera de modo radical, passando do nível de R\$ 38,9 bi em 1997 para R\$ 77,8 bi em 1999.

Tabela 4

Despesa efetiva, natureza de despesa juros e encargos da dívida, 1995 a 2005

cod	Elemento de Despesa descrição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Valores Constantes (R\$ Bilhões, deflacionados mês a mês para dezembro de 2006 pelo IPCA)</i>												
	Juros e Encargos Dívida Contratual	7,69	7,25	7,59	7,53	8,69	9,14	15,94	7,34	7,67	5,35	4,07
21	Juros sobre a Dívida Contratual	7,59	7,21	7,42	7,39	8,50	8,86	15,68	6,99	7,55	5,32	3,11
22	Outros encargos sobre a Dívida Contratual	0,11	0,05	0,18	0,14	0,19	0,28	0,26	0,35	0,11	0,04	0,96
	Juros e Encargos Dívida Mobiliária	30,65	31,35	31,32	47,75	69,09	52,86	63,07	68,95	71,11	78,62	90,61
23	Juros, Deságios e Desconto sobre a Dívida Mobiliária	30,65	31,33	31,24	47,69	68,95	52,63	62,90	68,89	71,04	78,56	90,51
24	Outros encargos sobre a Dívida Mobiliária	0,00	0,02	0,08	0,06	0,14	0,23	0,17	0,06	0,07	0,06	0,10
	Outras Despesas com Juros e Encargos Dívida	0,01	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
25	Encargos sobre operações por Antecipação de Receita	0,01	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
92	Despesas de exercícios anteriores	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTAL JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	38,35	38,69	38,91	55,28	77,78	62,00	79,01	76,30	78,78	83,97	94,67

Fonte: Base de dados Gasto Social Federal, Disoc/Ipea, elaborada a partir do SIAFI/SIDOR.

A partir daí, a gestão da política macroeconômica passa a estar baseada na inter-relação de três pilares: a taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais; as metas de inflação controladas por meio de elevadas taxas de juros reais; e o superávit primário governamental crescente. Todo esse instrumental atuando de acordo com o monitoramento e manutenção das metas de inflação e da razão dívida líquida/PIB, na busca pela conquista de uma credibilidade junto aos mercados que permitiria, por si só, um novo movimento de crescimento sustentável.

Em 2002, a conjuntura econômica dá novos sinais de deterioração. Em parte originada na esfera política em ano eleitoral, a instabilidade no cenário econômico¹⁰ gerou considerável elevação no grau de risco associado ao país e simultânea redução dos investimentos externos. Mais uma vez a solução implementada foi uma forte elevação da taxa de juros reais, que não foi capaz, entretanto, de evitar uma impressionante desvalorização cambial – o dólar comercial foi de R\$ 2,38 em janeiro para R\$ 3,62 em dezembro, após ter chegado a R\$ 3,80 em outubro -, nem o aumento das expectativas inflacionárias¹¹ – no caso do IPCA, sobem de 4,6% em julho de 2002 para 11,6% em dezembro.

O efeito conjugado dos vetores econômicos mencionados elevou mais uma vez a relação dívida líquida/PIB – de 48,4% em dezembro de 2001 para 50,4% em dezembro de 2002, até chegar em 52,4 em dezembro de 2003. Afastava-se mais uma vez a “credibilidade” na solvência da dívida, agravando as demandas por ampliação no superávit primário. O primeiro ano do novo governo se caracteriza pela extrema austeridade da política econômica.¹² A taxa SELIC, que iniciara 2002 em 19% a.a., chega a 26,5% a.a. em março de 2003, retornando aos 19% a.a. em outubro.

Os dois anos seguintes foram caracterizados pelo bom desempenho da economia brasileira, com crescimento do PIB, resultado, principalmente, da expansão das exportações e, também, dos investimentos e do aumento da demanda doméstica. O cenário internacional também contribuiu para o desempenho da economia brasileira nesses anos, com forte crescimento econômico, aumento de liquidez internacional, baixas taxas de juros e com o aumento dos preços das “commodities” que beneficiaram o setor exportador.

Quando a recuperação da atividade começa a se alastrar do setor exportador em direção a outros setores da economia, mas ao invés de ser comemorada, a conjuntura de crescimento econômico gera preocupação com os níveis inflacionários. As expectativas para o IPCA sobem de 5,7% a.a. em dezembro de 2003 para 6,8% a.a. em junho (Ipeadata) – enquanto a meta de inflação buscava 5,1% a.a. A política

¹⁰ Arestis; Paula e Ferrari Filho (2007, p. 3) relatam o veloz agravamento da situação macroeconômica ao longo de 2002, principalmente a partir do segundo semestre, quando a vitória de Lula foi-se consolidando. As reservas internacionais caíram de US 42 bi em junho para US\$ 35,6 em novembro; a taxa de câmbio depreciou rapidamente, com o dólar indo de R\$ 2,38 a R\$ 3,81 de janeiro a outubro; a inflação acelerou, com a variação mensal do IPCA passando de 0,5% em janeiro para 1,3 em outubro – algo equivalente a uma taxa de 17% a.a.; por fim o “risco-Brasil” passou de 600 pontos no início do ano para 2.400 em outubro. Nesse contexto, um novo acordo foi firmado pelo governo com o FMI, e o candidato Lula assumiu alguns compromissos na famosa “Carta ao Povo Brasileiro”. Além das incertezas originadas das eleições, não se pode esquecer a deterioração da situação internacional, com destaque para a severa crise na Argentina.

¹¹ Expectativa média de Inflação – IPCA – taxa anualizada para os próximos seis meses, publicada pelo Boletim do Banco Central (Fonte: Ipeadata).

¹² Lopreato (2006, p. 199).

econômica então reinicia a trajetória de elevação dos juros.¹³ A SELIC, que esteve em 16% a.a. entre abril e setembro de 2004, chega a 19,75% a.a. em maio de 2005, quando então recomeça a – lenta – trajetória de redução que persistiu até recentemente.

A crise econômica ocorrida na virada de 2002 para 2003, aliada ao recrudescimento da política monetária entre 2004 e 2005, geram nova inflexão na trajetória das despesas com Juros e Encargos da Dívida – R\$ 78,8 bi em 2003 e R\$ 84,0 bi em 2004; chegando a R\$ 94,7 bi em 2005.

Percebe-se que as despesas com Juros e Encargos da Dívida encerram o período aqui analisado em um patamar muito próximo ao total das despesas com Pessoal e Encargos Sociais – R\$ 94,7 bi frente a R\$ 98,3 bi, respectivamente. Mais que isso: se lembrarmos que quase a metade dos gastos alocados no grupo de Pessoal e Encargos Sociais diz respeito à Previdência do Servidor Público, constata-se que as despesas com Juros e Encargos da Dívida superam largamente os gastos da União com Pessoal, exclusive inativos e pensionistas: R\$ 94,7 bi frente a R\$ 54,5, respectivamente.

Outras Despesas Correntes

A amplitude e variedade das despesas contabilizadas como Outras Despesas Correntes (ODCs) são ainda maiores do que a encontrada nas despesas com Pessoal. Integram as ODCs despesas com ações tão diversas quanto o pagamento dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do INSS; as bolsas de pesquisa do CNPQ e da CAPES; a maioria dos programas e ações do Sistema Único de Saúde (SUS); auxílio-refeição dos Servidores Públicos Federais; terceirização da mão-de-obra de limpeza e serviços gerais; além das despesas com fornecedores diversos de bens e serviços – esta última, sim, mais próxima do que o senso comum esperaria encontrar em um grupo de despesa denominado Outras Despesas Correntes.

Conforme se observa na Tabela 5, a despesa efetiva com ODCs cresce a uma velocidade considerável no período analisado, e parece acelerar um pouco mais entre 2004 e 2005 – mas somente uma análise que inclua os anos vindouros poderá confirmar ou não tal aceleração. De todo modo, nestes onze anos o gasto com o conjunto das ODCs expandiu-se em 95%. Mas como no caso das despesas com Pessoal, é importante um olhar mais desagregado sobre os principais “subgrupos” que compõem estas despesas.

¹³ Alguns analistas apontavam que boa parte daquela inflação devia-se aos preços administrados, indexados ao IGP acelerado de 2002/2003 – nesse sentido, pouco adiantaria um arrocho monetário visando a conter uma inflação de demanda. Conforme resume Cintra (2005, p. 47):

“...em meados de 2004 as expectativas de inflação para 2005 deveriam estar convergindo para a meta ajustada de 5,1%, mas os analistas de mercado continuavam estimando o IPCA em torno de 6% – (por meio do) Boletim Focus. Assim, em setembro de 2004 o Copom iniciou um movimento de alta da taxa de juros de curto prazo a fim de desacelerar a economia – de 4,9% em 2004 para o entorno de 3,5% em 2005 – e desencadear uma deflação nos preços livres e comercializáveis para que o índice de preços convergisse para a meta. De fato, com a alta dos juros e a correspondente valorização cambial os preços livres ficaram em torno de zero entre junho e setembro e os comercializáveis apresentaram deflação. Os preços monitorados, no entanto, permaneceram em torno de 1%, pois foram reajustados automaticamente pela inflação passada. Dessa forma, em setembro de 2005, quando o Copom reduziu em 0,25 ponto percentual a taxa de juros básica, a variação acumulada em doze meses dos preços livres ficou em 4,55% e a dos comercializáveis em 3,46%, mas a dos preços monitorados foi de 9,66%. Esses números revelam mais uma vez a inadequação desse regime de metas para a inflação: para que o IPCA diminuísse de 7,18% em agosto de 2004 para 6,04% em setembro de 2005, a taxa de juros foi elevada em 3,75 pontos percentuais, a taxa de câmbio valorizada em 20% e a taxa de crescimento do PIB reduzida em 1,5 ponto percentual.”

Os elementos de despesa referentes ao pagamento de Inativos e Pensionistas do RGPS respondem por quase a metade do total das ODCs. Este item de despesa percorreu uma trajetória de crescimento rápido, duplicando o seu volume de gastos em termos reais – destaque para os biênios 1997-98 e 2003-2004, onde a elevação se dá num ritmo um pouco mais forte. É importante ressaltar que tal movimento ocorre a partir de uma expansão considerável na proteção social proporcionada por esta política: tanto em termos do número de beneficiários atendidos – que cresceu de 14,5 milhões, em 1995, para 21,2 milhões, em 2005; quanto em termos do poder aquisitivo do piso do benefício, que, vinculado ao salário-mínimo, teve aumento real próximo a 60% no mesmo período.

O elemento denominado Outros Benefícios Previdenciários também diz respeito ao RGPS. São contabilizadas aqui as despesas com outras modalidades de benefícios cobertos pelo INSS, como auxílio-doença e salário-maternidade, por exemplo. Estes também apresentam uma forte trajetória de crescimento – quase 90% –, com uma diferença importante: após um período de relativa estabilidade nas despesas, toda essa elevação concentra-se nos anos a partir de 2001.¹⁴

O próximo setor da Tabela agrupa elementos de despesa utilizados para contabilizar gastos de outros importantes programas sociais. O elemento Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso, é auto-explicativo: refere-se ao pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (BPC-Loas) a pessoas portadoras de deficiência e idosos acima de 65 anos, com rendimento domiciliar inferior a 1/2 s.m. *per capita*. Ainda inexistentes em 1995, estas despesas saem de apenas R\$ 250 milhões em 1996 para R\$ 9,8 bilhões em 2005. Portanto, é uma política que nasce e se consolida durante o período aqui analisado, constituindo todo um estoque de beneficiários – que são adicionados aos beneficiários da Renda Mensal Vitalícia (RMV), que eram contabilizados no elemento Outros Benefícios Previdenciários. No início do período o RMV, sozinho, atendia 1,2 milhões de pessoas. Em 2005, os beneficiários do BPS/Loas, somados aos beneficiários ainda remanescentes do RMV, totalizavam 2,8 milhões de pessoas. Por outro lado, é importante ressaltar que estes gastos também são impulsionados pelos aumentos reais do salário-mínimo, à semelhança da Previdência do RGPS.

¹⁴ Estudos preliminares têm apontado que o crescimento dos gastos com auxílio-doença no período tem relação com dois fatores principais: o endurecimento das regras de concessão de aposentadoria – o Fator Previdenciário, por exemplo – pode ter levado pessoas a utilizarem o auxílio-doença como “estratégia de transição”; em segundo lugar, o processo de terceirização dos médicos-peritos do INSS pode ter reduzido a qualidade da análise nos processos de concessão, renovação e revogação do auxílio. (IPEA, 2007).

Tabela 5

Despesa Efetiva, Natureza de Despesa Outras Despesas Correntes, 1995 a 2005

cod.	Elemento de Despesa descrição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Valores Constantes (R\$ Bilhões, deflacionados mês a mês para dezembro de 2006 pelo IPCA)</i>												
Previdência Social - RGPS (INSS)		73,80	81,60	84,43	96,00	99,28	103,21	111,46	120,13	130,00	138,29	150,05
1+3	Inativos e Pensionistas	64,27	72,09	75,24	86,13	90,41	92,89	100,99	107,15	112,75	123,35	132,25
5	Outros Benefícios Previdenciários	9,54	9,51	9,19	9,87	8,88	10,32	10,47	12,98	17,24	14,94	17,80
Outros Benefícios Sociais		19,26	21,25	26,64	34,73	37,82	42,09	44,73	41,66	44,29	54,12	60,45
6	Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso	-	0,25	1,46	2,04	2,63	3,17	3,95	4,73	5,41	8,53	9,84
10	Outros Benefícios de Natureza Social	7,44	7,55	7,34	8,29	7,72	7,60	8,60	9,74	10,14	10,66	11,99
41	Contribuições	9,86	11,70	16,07	22,41	25,50	29,31	29,44	22,13	22,30	26,59	29,46
18+20	Auxílio Financeiro a Estudantes e Pesquisadores	1,63	1,41	1,36	1,14	1,16	1,20	1,95	3,52	3,38	2,61	1,61
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	-	-	-	-	0,02	0,02	0,02	1,23	2,25	5,02	6,91
32	Material de Distribuição Gratuita	0,33	0,34	0,41	0,85	0,80	0,79	0,77	0,31	0,81	0,70	0,65
Outros Benefícios a Servidores		0,89	0,78	1,96	1,83	2,28	2,11	1,90	1,83	1,91	2,08	2,28
7	Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	0,35	0,22	0,50	0,39	0,45	0,27	-	-	-	-	-
8	Outros Benefícios Assistenciais	0,54	0,47	0,45	0,39	0,37	0,32	0,31	0,27	0,26	0,21	0,22
46	Auxílio-Alimentação	0,00	0,09	1,01	1,05	1,06	1,06	1,07	1,12	1,19	1,45	1,57
49	Auxílio-Transporte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,46	0,52	0,44	0,47	0,42	0,49
Fornecedores - Serviços e Materiais		31,94	28,83	28,32	27,05	25,75	25,71	26,36	26,42	21,36	21,40	22,34
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	25,58	23,15	22,75	21,70	19,65	19,80	20,04	20,28	15,82	14,82	15,58
30	Material de Consumo	4,98	4,02	4,25	4,04	4,79	4,73	5,12	4,96	4,60	5,67	5,85
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	1,34	1,61	1,27	1,25	1,24	1,05	0,99	1,01	0,80	0,77	0,81
35	Serviços de Consultoria	0,04	0,05	0,05	0,07	0,07	0,13	0,20	0,18	0,14	0,13	0,10
Pessoal Terceirizado ou Temporário		1,18	1,67	1,57	1,73	1,62	1,90	1,61	1,25	1,31	1,85	2,25
4	Contratações por Tempo Determinado	0,17	0,46	0,21	0,36	0,33	0,66	0,32	0,04	0,04	0,34	0,44
37	Locação de Mão-de-Obra	1,02	1,20	1,37	1,36	1,29	1,24	1,29	1,21	1,27	1,51	1,81
Despesas Correntes Diversas		9,18	8,26	12,36	8,71	9,98	13,77	14,19	23,28	20,92	22,76	28,76
14	Diárias - Civil	-	0,58	0,61	0,55	0,46	0,55	0,54	0,53	0,38	0,46	0,47
15	Diárias - Militar	-	0,12	0,13	0,11	0,10	0,09	0,12	0,10	0,07	0,09	0,09
19	Auxílio-Fardamento	-	-	-	-	0,02	-	-	-	0,01	0,01	0,02
33	Passagens e Despesas com Locomoção	0,40	0,42	0,43	0,38	0,40	0,53	0,62	0,69	0,60	0,73	0,68
43+44	Subvenções Econômicas	0,40	0,57	0,73	0,94	0,47	0,12	0,14	0,12	0,15	0,14	0,13
45	Equalização de Preços e Taxas	4,32	2,96	2,89	2,38	2,78	2,70	3,48	2,84	3,12	2,96	4,19
47	Obrigações Tributárias e Contributivas	-	-	-	0,05	0,04	0,07	0,20	0,20	0,21	0,24	0,29
81	Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	-	-	-	-	-	-	-	8,04	7,22	6,92	8,20
91	Sentenças Judiciais	1,31	1,31	2,24	2,48	2,04	3,24	1,91	1,97	2,47	4,27	5,08
92	Despesas de Exercícios Anteriores	2,47	1,98	4,54	1,32	2,22	3,54	5,74	3,49	2,69	3,38	4,18
93	Indenizações e Restituições	0,27	0,33	0,80	0,49	1,29	2,78	1,31	5,09	3,75	3,32	5,12
95	Campo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,14	0,14	0,16	0,20	0,19	0,19
xx	Demais Elementos de Despesa	0,02	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,05	0,04	0,04	0,13
TOTAL OUTRAS DESPESAS CORRENTES		136,26	142,39	155,28	170,04	176,73	188,80	200,25	214,58	219,79	240,50	266,13

Fonte: Base de dados Gasto Social Federal, Disoc/Ipea, elaborada a partir do SIAFI/SIDOF

:

O elemento Outros Benefícios de Natureza Social se refere a ações do Sistema Público de Emprego, mais especificamente ao pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono do PIS-PASEP. Após apresentar estabilidade na primeira metade do período, este item de despesa cresce significativamente entre 2000 e 2002, e depois, novamente cresce de 2004 a 2005. Este crescimento de cerca de 60% acumulados desde 1995 são explicados em boa parte por dois movimentos principais: a expansão de cobertura do Seguro-Desemprego em direção a grupos antes desprotegidos – com destaque para os trabalhadores domésticos em 2001 –, e o aumento recente na formalização do mercado de trabalho. O aumento dos postos de trabalho com carteira assinada, mas com alta rotatividade e elevado desemprego, aumenta o número potencial de trabalhadores elegíveis tanto ao Seguro-Desemprego quanto ao Abono Salarial, o que impacta tanto no aumento de benefícios concedidos quanto no volume de recursos despendido para tal. De

1995 a 2005, o número de beneficiários do Seguro-Desemprego se eleva de 4,7 milhões para 5,5 milhões, enquanto que o número de Abonos do PIS-PASEP pagos sobe de 5,3 para 8,4 milhões.¹⁵

O elemento de despesa Contribuições se refere aos recursos transferidos a outras entidades, fundamentalmente governos estaduais e municipais. Como visto anteriormente, no caso das despesas com Pessoal, as responsabilidades da União para com o Distrito Federal explicam a maior parte daqueles gastos. Mas aqui, no caso do grupo Outras Despesas Correntes, as políticas públicas executadas de modo descentralizado respondem pela imensa maioria dos dispêndios contabilizados no elemento Contribuições – tanto quando se realizam por meio de recursos repassados a governos estaduais e municipais como também quando se destinam a entidades filantrópicas. As políticas sociais são predominantes neste item de despesa: dentre outras, destacam-se desde ações mais recentes como o Agente Jovem, os Pontos de Cultura, os Núcleos de Esporte Educacional, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); até políticas públicas já consolidadas, como a Complementação Federal ao FUNDEF e a Merenda Escolar, que mobilizam um volume expressivo de recursos.

Mas a principal política pública cujos gastos se expressam por meio deste elemento de despesa é a política de Saúde – que responde, em 2005, por mais de R\$ 20 bilhões das ODCs contabilizadas neste elemento. Em seus diversos programas e ações, como o Piso de Atenção Básica, o Saúde da Família, a Vigilância Sanitária, a provisão de Medicamentos Excepcionais, além de toda a Manutenção e Gestão do SUS, a descentralização da política de Saúde é uma forte – e crescente – característica. Ao longo do período, o Ministério da Saúde modifica gradativamente seu papel, reduzindo sua participação na gestão e aplicação direta dos recursos, e elevando a parcela de recursos transferidos a governos estaduais e a prefeituras. Isto se reflete no crescimento deste elemento de despesa, na medida em que dispêndios antes lançados em rubricas de aplicação direta – como os relativos a fornecedores de bens e serviços, e materiais de consumo -, são agora realizadas por meio de transferências de recursos a outras esferas de governo, sendo então contabilizadas no elemento de despesa Contribuições.

Os elementos 18 e 20 se referem às despesas com Bolsas de Estudo – indo das Bolsas de Iniciação Científica concedidas a estudantes de graduação a Bolsas para cursos de Doutorado no Exterior -, e outros auxílios financeiros a estudantes e pesquisadores em diversos níveis. Após considerável queda nos primeiros anos do período – explicável por um longo “congelamento” no valor das bolsas -, ocorre uma recuperação no final, de modo que a posição destes elementos em 2005 é praticamente idêntica à de 1995. A “bolha” de despesas ocorrida durante os anos de 2001 a 2003 deve ser observada com cuidado: na verdade, este movimento corresponde ao início do Bolsa-Escola Federal, que era interpretada contabilmente como auxílio a estudantes e lançada neste elementos de despesa – junto com as bolsas para estudantes universitários e de pós-graduação. Felizmente, o amadurecimento das Políticas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs) e a consolidação dos várias linhas de ação no Programa Bolsa-Família permitiram que estes elementos de despesa retornassem ao seu escopo anterior, bem mais específico.

A partir do referido processo de consolidação no Bolsa-Família, as PTRCs passam a ser contabilizadas no elemento Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas, explicando integralmente a trajetória de crescimento percorrida por este item das despesas correntes: para que se tenha uma idéia, excluindo-se as ações do Bolsa Família, os gastos nesta rubrica não chegariam aos R\$ 200 milhões. Em

¹⁵ Para uma análise mais exaustiva sobre o desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro e das políticas públicas do sistema público de emprego, ver também o boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise, edição especial. (IPEA, 2007).

2005, as PTRCs integradas no Bolsa-Família – anteriormente Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, e Vale-Gás –, atingiam em torno de 8,7 milhões de famílias em 2005, e superariam os 11 milhões de famílias no ano seguinte.¹⁶

Merece alguma atenção também o elemento de despesa Material de Distribuição Gratuita. Embora englobe diversas pequenas intervenções governamentais, em diversas áreas e órgãos, destacam-se: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Distribuição de Alimentos a Populações Específicas, com pouco mais de R\$ 150 milhões aplicados pelo MDS em 2005; e as ações de Distribuição do Livro Didático (Ensino Fundamental e Médio) e Distribuição de Acervos Bibliográficos, que alcançam os R\$ 400 milhões aplicados em 2005 pelo FNDE. É importante lembrar que o Programa do Livro Didático apenas recentemente expandiu-se em direção ao Ensino Médio, e deve assim elevar sua necessidade de recursos; o PAA, por sua vez, é um programa considerado ainda incipiente, cujo crescimento seria fundamental para o fortalecimento da Agricultura Familiar.¹⁷

Seguindo a análise da Tabela, chegamos a outros “salários indiretos” pagos a servidores públicos. Embora à primeira vista eles apresentem crescimento, na verdade o que ocorre é uma alteração na contabilização dos auxílios para refeição e transporte, devido a mudanças no funcionamento destes – que deixam de ser contratados junto a empresas prestadoras de serviço, e passam a pagos em dinheiro diretamente aos servidores. A partir daí, estas despesas passam a ter um elemento específico para si -, o que retira estas mesmas despesas do elemento 39-Outros Serviços de Terceiros/Pessoa Jurídica.

A redução considerável nos elementos de despesa típicos de pagamentos a fornecedores de materiais de custeio e prestadores de serviço pode parecer surpreendente – uma redução em cerca de 30% certamente traria consequências do ponto de vista operacional da atividade governamental. Deve ser lembrado, entretanto, que boa parte dessa redução se deve à descentralização de políticas públicas – com destaque para a Saúde –, que impacta realocando despesas na contabilidade pública: reduzindo ODCs típicas de gestão e manutenção direta; e elevando as transferências a outras esferas de governo por meio do elemento Contribuições. Por outro lado, também chama atenção o crescimento dos gastos com terceirização da mão-de-obra. Os valores envolvidos podem ser pequenos proporcionalmente a outros itens de despesa corrente, mas ainda assim é importante frisar esta trajetória.

Na Tabela 6 vamos observar a trajetória das Outras Despesas Correntes nas políticas sociais, classificadas por Área de Atuação. Esta talvez seja mais esclarecedora, uma vez que eventuais mudanças na forma de contabilizar as despesas destas políticas não impactará em flutuações entre as linhas – em outras palavras, aqui a trajetória de crescimento poderá ser observada de forma mais direta. Desde logo, já se percebe que a concentração nas políticas sociais das Outras Despesas Correntes é enorme, flutuando entre 86% e 88% nos anos da série aqui analisada.

¹⁶ Para mais detalhes sobre a trajetória das políticas públicas na área de Assistência Social, conferir o boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise, edição especial. (IPEA, 2007).

¹⁷ Mais vez, cf. o boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise, edição especial. (IPEA, 2007).

Tabela 6

Despesa Efetiva, Natureza de Despesa Outras Despesas Correntes, 1995 a 2005
Gastos Sociais e Não-Sociais

Áreas de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Valores Constantes (R\$ Bilhões, deflacionados mês a mês para dezembro de 2006 pelo IPCA)</i>											
Previdência Social	76,7	84,7	87,5	99,2	102,5	106,3	114,4	120,8	130,7	142,9	156,1
Saúde	21,2	19,3	23,0	21,9	24,4	25,4	27,0	28,0	26,9	29,4	30,3
Assistência Social	0,8	1,2	2,4	4,0	5,0	7,0	9,0	11,8	13,3	16,3	18,5
Emprego e Defesa do Trabalhador	7,9	8,5	8,6	9,7	9,0	9,0	10,2	10,8	10,7	11,3	12,7
Educação	4,3	4,5	4,2	5,3	5,1	5,7	6,1	5,5	5,5	6,4	7,3
Benefícios a Servidores Púb. Federais	3,8	3,7	4,2	3,8	3,7	4,1	4,3	4,1	4,1	4,5	4,8
Alimentação e Nutrição	1,7	1,0	1,5	1,9	2,0	1,8	1,7	1,5	1,6	1,4	1,7
Habitação e Urbanismo	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	2,2	0,3	2,1	1,4	1,3	1,2
Desenvolvimento Agrário	0,1	0,2	0,3	0,5	0,7	0,7	0,5	0,5	0,4	0,5	0,7
Cultura	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4
Saneamento	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Total ODCs Área Social	116,7	123,3	132,2	146,7	152,7	162,7	173,9	185,4	194,9	214,3	233,9
Total ODCs Outras Áreas	19,5	19,1	23,1	23,3	24,0	26,1	26,3	29,2	24,9	26,1	32,2
Total Outras Despesas Correntes	136,3	142,4	155,3	170,0	176,7	188,8	200,3	214,6	219,8	240,5	266,1
<i>Número Índice (1995=100)</i>											
Previdência Social	100,0	110,5	114,1	129,3	133,6	138,6	149,1	157,5	170,5	186,3	203,6
Saúde	100,0	91,1	108,6	103,5	115,4	120,2	127,5	132,3	126,9	138,8	143,1
Assistência Social	100,0	152,8	311,6	512,6	643,4	904,3	1.159,5	1.516,2	1.714,5	2.095,8	2.387,6
Emprego e Defesa do Trabalhador	100,0	108,3	108,9	123,6	114,0	114,9	129,2	137,2	136,6	144,1	162,1
Educação	100,0	103,4	98,2	123,3	118,5	132,3	141,7	127,2	126,4	149,2	169,1
Benefícios a Servidores Públicos Feder	100,0	95,7	109,2	98,9	96,8	107,3	112,1	108,1	106,4	117,0	125,8
Alimentação e Nutrição	100,0	56,0	87,5	110,6	113,3	104,8	96,8	87,8	91,6	79,4	96,3
Habitação e Urbanismo	100,0	90,3	186,9	108,2	102,2	1.662,2	236,4	1.545,4	1.048,8	937,6	890,3
Desenvolvimento Agrário	100,0	244,9	403,6	596,6	849,8	846,8	620,1	557,0	501,9	602,4	825,3
Cultura	100,0	114,7	132,7	130,8	137,8	188,7	217,8	169,4	170,4	249,7	337,9
Saneamento	100,0	330,9	370,8	1.644,5	282,7	1.050,8	2.971,9	2.324,8	1.226,8	1.223,5	2.124,1
Total ODCs Área Social	100,0	105,6	113,2	125,7	130,8	139,4	149,0	158,8	167,0	183,6	200,4
Total ODCs Outras Áreas	100,0	97,8	118,2	119,5	123,0	133,7	134,9	149,4	127,5	133,9	164,9
Total Outras Despesas Correntes	100,0	104,5	114,0	124,8	129,7	138,6	147,0	157,5	161,3	176,5	195,3

A área de Previdência Social – Regime Geral – lidera os gastos, respondendo por mais de 55% do total das despesas com ODCs, e por cerca de 2/3 de todas as ODCs da política social. Como já apontado anteriormente, na análise por Elemento de Despesa, a trajetória de crescimento dos gastos da Previdência Social foi veloz, duplicando o volume de recursos aplicados, como consequência de um expressivo movimento de expansão do número de beneficiários e do poder aquisitivo do piso previdenciário. Ao qual se agrega a trajetória mais recente dos gastos com Auxílio-Doença.

A seguir, em termos de volume de recursos, vem a área de Saúde – que apresentou um crescimento acima de 40% nas suas ODCs, de 1995 a 2005. Já a área de Educação apresenta a trajetória mais oscilante dentre as ODCs da área social. Após relativa estabilidade nos primeiros três anos, apresenta crescimento até o ano de 2001, sofrendo um significativo recuo nos anos de 2002 e 2003, para então voltar a crescer – acumulando ao final do período uma expansão de quase 70%.

A área de Assistência Social tem como ponto de partida um patamar quase irrisório, mas a implantação e consolidação de programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas) e o Bolsa-Família aumentaram, e muito, a sua importância dentro do Gasto Social Federal – e nas Outras Despesas Correntes em particular. As despesas da área Emprego e Defesa do Trabalhador, lideradas pelo Seguro-Desemprego, apresentam um ritmo significativo de crescimento no período, com alguma aceleração nos últimos anos – devida, em parte, ao aumento da formalização no mercado de trabalho, como já lembrado anteriormente.

Sem as dificuldades causadas por mudanças na contabilidade dos auxílios, podemos perceber agora que as ODCs da área de Benefícios a Servidores passam a maior parte do período estáveis, para então se expandirem em quase 20% entre 2002 e 2005. Pelo volume de recursos que esta área envolve, tal crescimento repentino exige um certo acompanhamento no futuro próximo. Ressalte-se que além da Previdência do Servidor Público e do Salário-Família – tratados na seção deste trabalho que analisa os gastos com Pessoal e Encargos Sociais; e dos auxílios para transporte e refeição – que possuem elementos de despesa específicos e já foram destacados anteriormente nesta seção; também integram a área de Benefícios a Servidores as ações de Assistência Médica ao Servidor, seja por meio de Hospitais Próprios – como os hospitais militares – e Ambulatórios de pequeno porte mantidos em alguns órgãos, seja por meio de subsídios à aquisição de planos de saúde.

Os gastos com ODCs nas outras políticas públicas, consideradas não-sociais, também se expandem no período. Crescem cerca de 50% até o ano de 2002, recuando bastante durante o ajuste de 2003. A partir daí, recuperam-se no biênio seguinte, chegando ao final da série com um crescimento acumulado de 65%, desde 1995.

A respeito do crescimento dos gastos no grupo de Outras Despesas Correntes, pode-se concluir, brevemente:

- i) a trajetória de elevação dos gastos com Outras Despesas Correntes no período analisado concentrou-se fortemente nas ações de política social, que respondem por 90% deste crescimento;
- ii) por outro lado, isto não impediu que as ODCs em áreas não-sociais se expandissem em cerca de dois terços;
- iii) se a área social é responsável pela maior parte da expansão das ODCs, a área de Previdência Social responde, sozinha, por 61% desse crescimento;
- iv) a área de Assistência Social vem em seguida, respondendo por 13,7% do crescimento das ODCs; a área de Saúde chega em terceiro, absorvendo uma parcela de 7% do crescimento das ODCs; e
- v) as áreas de Emprego e Defesa do Trabalhador e de Educação completam o quadro principal, respondendo respectivamente por 3,8% e 2,3% do crescimento das ODCs.

Considerações Finais

Este trabalho pretendeu, ainda que brevemente, realizar uma análise desagregada das Despesas Correntes do Governo Federal, confrontando a sua trajetória de crescimento com as trajetórias percorridas pelas políticas sociais. O objetivo de tal tarefa consiste em revelar ou apresentar os principais vetores

originados das políticas sociais que poderiam explicar ou justificar o crescimento das Despesas Correntes nos onze anos aqui analisados.

Demonstra-se que, de fato, a elevação no volume das Despesas Correntes é impressionante; e que, também, a principal explicação para tal crescimento reside na expansão considerável – e inédita – das políticas sociais no período. A persistência futura desta ampliação da proteção social no país defronta-se, no entanto, com as possibilidades remotas de continuidade neste ritmo de crescimento das Despesas Correntes – caso os limites fiscais e tributários para a mobilização de recursos por parte do Estado estejam, de fato, se esgotando. Por outro lado, não se deve excluir deste debate a trajetória também crescente e veloz das despesas com Juros e Encargos da Dívida. Neste sentido, constitui inescapável agenda a discussão a redefinição de prioridades e a realocação dos recursos escassos de que dispõe o setor público – e este texto visa a contribuir para este debate.

A análise aqui realizada procurou demonstrar que, se as políticas sociais respondem pela maior parte do crescimento das Despesas Correntes, este movimento não se dá de maneira homogênea. Diversas áreas sociais participam deste crescimento com parcelas e intensidades diferenciadas. Um diversificado elenco de políticas públicas, com suas respectivas características – objetivo, cobertura, perfil de financiamento, público beneficiário –, constituem um caleidoscópio complexo, abrigado e oculto sob os grandes números agregados das Despesas Correntes.

Nesse sentido, não existem soluções mágicas. Políticas fiscais que enfrentem a questão das Despesas Correntes de modo global – por exemplo, estabelecendo “tetos” ou “fórmulas redutoras a médio e longo prazo” –, lograrão apenas erguer um “muro de contenção” linear e monolítico sobre o qual irá desaguar um leque de pressões extremamente diversificado: a questão previdenciária, em seus dois regimes – o do INSS e o do Servidor Público; as políticas de Transferência Direta de Renda; a consolidação do Sistema Único de Saúde; a recuperação do mercado de trabalho formal e a conseqüente expansão do Sistema Público de Emprego; o papel do Governo Federal na implementação do Fundeb; a democratização do acesso ao Ensino Superior; dentre muitas outras questões poderiam ser citadas.

As conseqüências de uma abordagem desse tipo poderiam ser nefastas, simultaneamente, tanto aos objetivos de sustentabilidade fiscal e eficiência na gestão pública, quanto aos objetivos de ampliação e consolidação das Políticas Sociais no Brasil.

Referências bibliográficas

ARESTIS, P.; PAULA, L.F.; FERRARI, F. – *Assessing the economic policies of President Lula da Silva in Brazil: Has fear defeated hope?* in ARESTIS, P.; SAWYER, M. (orgs.) – *Political economy of Latin America: recent economic performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

ARRETCHE, M.- *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, M. – *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26. São Paulo: SEADE, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Classificações orçamentárias: Manual Técnico do Orçamento (MTO 03)*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, vários anos.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do Orçamento: Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União (MTO 02).— Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, vários anos.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C.; CHAVES, J. V.; SIMÕES, H.; DUARTE, B.C.- *Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005*. Aguardando publicação na série Texto para Discussão. Brasília: Ipea, 2007.

CASTRO, J. A.; MORAES NETO, M.B.; SIMÕES, H.; DUARTE, B.C.; SADECK, F. – *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995/2001*. Texto para Discussão n. 988. Brasília: Ipea, 2003.

CASTRO, J., CARDOSO Jr., J.C.- *Políticas Sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002*. in JACCOUD, L. (org.) – *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

CINTRA, M. A. – *Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005*. Novos Estudos Cebrap, n. 73. São Paulo: Cebrap, 2005.

FERNANDES, M. A. et alli. – *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Textos para Discussão, 547. Brasília: Ipea, 1998a.

FERNANDES, M. A. et alli. – *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Textos para Discussão, 598. Brasília: Ipea, 1998b.

FERNANDES, M. A. – *Mensuração do Gasto Público Social: A metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea* (mimeo). Brasília: Ipea, 2000.

GIACOMONI, J. – *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1997.

IPEA – *Texto para Discussão número 1000 – edição especial*. Brasília: Ipea, 2004.

IPEA – *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, n. 13 (edição especial). Brasília: IPEA, 2007.

LOPREATO, F. L. C. – *Política Fiscal: Mudanças e Perspectivas*. *Política Econômica em Foco*, n. 7. Campinas: Unicamp, 2006.

PEREIRA, J. M. – *Finanças Públicas: a Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.

Anexo

Quadro 1

Abrangência da Política Social do Governo Federal, por Áreas de Atuação e Principais Programas/ações

Áreas de Atuação	Principais Programas/ações
1. Previdência Social ⁽¹⁾	Previdência Social Básica (Regime Geral de Previdência Social) – Pagamento de Aposentadorias, Pensões e Auxílios-Doença
2. Benefícios a Servidores Públicos Federais	Previdência de Inativos e Pensionistas da União (Regime Jurídico Único); Assistência Médica e Odontológica aos Servidores; Auxílio Alimentação/refeição e transporte;
3. Emprego e Proteção ao Trabalhador	Qualificação Social e Profissional do Trabalhador; Integração das Pol. Públ. de Emprego, Trabalho e Renda Seguro-Desemprego; Abono Salarial PIS/PASEP
4. Desenvolvimento Agrário	Apoio ao pequeno produtor rural; e Reforma Agrária – assentamentos sustentáveis p/ trabalhadores rurais
5. Assistência Social	Transf. de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência (RMV e BPC/Loas) Proteção Social à Pessoa Idosa (RMV e BPC/Loas) Erradicação do Trabalho Infantil
6. Alimentação e Nutrição	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar
7. Saúde	Atenção Básica em Saúde Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
8. Educação	Erradicação do analfabetismo Educação Infantil Ensino fundamental Ensino Médio Ensino Superior (graduação e pós-graduação) Ensino Profissionalizante Educação de Jovens e Adultos (EJA)
9. Cultura	Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas Produção e Difusão Cultural Preservação do Patrimônio Histórico
10. Habitação e Urbanismo	Infra-estrutura Urbana Morar Melhor e Nosso Bairro
11. Saneamento e Meio Ambiente	Saneamento Básico e Saneamento é Vida Pró-Água Infra-estrutura outros

Fonte: DISOC/IPEA, SOF/LOA e PPA.

(1) Na metodologia utilizada neste e em trabalhos anteriores, as despesas do Regime Geral de Previdência Social (INSS) são tratadas de modo isolado das despesas com os inativos e pensionistas do Regime Jurídico Único, que são analisados na área de atuação Benefícios a Servidores Públicos Federais.

Quadro 2
Áreas de Atuação e benefícios concedidos
1995-2005

Áreas de Atuação	Principais Programas/Ações	Tipo de Benefício	Quantidade de benefícios concedidos	
			1995	2005
Previdência Social	Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - Previdência social para todos os trabalhadores.	Aposentadorias, Pensões, Auxílios, e outros.	14,5 milhões	21,2 milhões 14 milhões recebem até 1 Salário Mínimo
Benefícios a Servidores Públicos Federais	Regime Público de Previdência Social (RPPS) - Previdência social para servidores civis e militares	Aposentadorias, Pensões, Auxílios, e outros.	872 mil	1.044 mil
Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-desemprego;	Seguro concedido	4,7 milhões	5,5 milhões
	Abono Pis-Pasep;	Abono concedido	5,3 milhões	8,4 milhões
	Sistema de intermediação nacional de emprego (Sine)	Trabalhadores colocados	149,4 mil	893,6 mil
	Proger	Operações de crédito	92 mil (R\$900 mil)	3 milhões (R\$ 21 bilhões)
Desenvolvimento Agrário	Assentamentos de Trabalhadores Rurais;	Famílias assentadas (estoque)	152,1 mil (16,7 milhões de hectares)	685,8 mil (61,2 milhões de hectares)
	PRONAF	Contratos realizados	30,9 mil (R\$ 240 milhões)	1,7 milhões (R\$ 6,4 bilhões)
Assistência Social	BBC-LOAS e RMV	Benefício atendidos	1,2 milhões	2,8 milhões
	Bolsa Família	Famílias atendidas	-	8,7 milhões
	PETI	Pessoas atendidas	3,7 mil (1996)	1,0 milhão
	Serviço de Ação Continuada (SAC)	Pessoas atendidas	1,8 milhões	2,2 milhões
Alimentação e Nutrição	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Merendas concedidas ao ano	4,6 bilhões 33,2 milhões alunos (140 dias)	7,3 bilhões 36,4 milhões de alunos (200 dias)
	Programa de alimentação do trabalhador	Trabalhador beneficiado	6,8 milhões	10,6 milhões
Saúde	Atenção Básica (saúde da família)	Número de equipes	724 150 municípios	25,9 mil 5000 municípios
Educação	Educação Básica	Matricula	39,7 milhoes	49,5 milhoes
	Ensino de graduação	Matricula	367 mil	580 mil
	Ensino de pós-graduação	Matricula (mestrado e doutor)	56 mil	99 mil
	Programa do Livro didático	Livros adquiridos	57 milhões	119,3 milhões

Fonte: IPEA; MEC; MS; MDS; MPS; MPOG; MT.

FINANCIAMENTO E GASTOS DA PREVIDÊNCIA E DA SEGURIDADE: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E OS PARÂMETROS INTERNACIONAIS ¹

*Milko Matijascic*²
*José Olavo Leite Ribeiro*³
*Stephen J. Kay*⁴

“A relação da seguridade social com a sociedade tem sido, desde a sua criação, de amor e ódio, mas, o amor tem sido triunfante.” (John Kenneth Galbraith, O Pensamento Econômico em Perspectiva).

Segundo Merrien, Parchet e Kernén (2005), a gestão e o financiamento dos benefícios sociais representaram uma opção típica do Consenso de Bretton Woods – Filadélfia, seguindo os preceitos da Convenção 103 da OIT do pós-guerra. Essa primazia, ao menos nas proposições de políticas públicas, foi descartada, após 1990, pelo Consenso de Washington, quando a redução da presença do Estado na economia e o equilíbrio fiscal passaram a ser as metas a atingir. Recentemente, a partir dos Objetivos do Milênio, a ênfase na desestatização e no equilíbrio fiscal perde força em favor da obtenção de resultados que diminuam as desigualdades entre os países e no interior de cada sociedade mediante o cumprimento de metas sociais mínimas. Nesse contexto, a ênfase sobre o equilíbrio fiscal cede lugar a uma preocupação voltada à efetividade do gasto e à carga tributária necessária para tornar a economia pretensamente sustentável.

O debate brasileiro, sintetizado por IPEA (2006), também começa a revelar essa mudança de posição. A insistência em contrapor um hipotético déficit da previdência a um superávit da seguridade cuja legalidade é constitucional, cede espaço ao questionamento relativo à dimensão do gasto previdenciário numa perspectiva internacional e sobre a sua efetividade para enfrentar os problemas sociais decorrentes da perda da capacidade de trabalho. Embora a mudança de enfoque seja perceptível, existem ainda mitos recorrentes no tratamento do assunto que precisam ser descartados, sob pena de se insistir em reformas desgastantes sob o prisma político e que não tenham a efetividade pretendida para reduzir a carga tributária, ainda que reduzindo a dimensão dos direitos sociais. Esses novos mitos se sobrepõem a mitos antigos, criando um ambiente confuso e pouco propício para um debate coerente e que possa apontar caminhos para a construção de mecanismos institucionais sustentáveis para promover a retomada do desenvolvimento.

Três questões conexas e relativas às finanças públicas que freqüentemente têm sido levantadas no atual debate previdenciário do Brasil e orientam algumas das propostas de mudanças no financiamento e no alcance do sistema de proteção social se destacam, dentre outras:

¹ As opiniões refletem a posição dos autores e de nenhuma outra instituição. Comentários são bem-vindos.

² Doutor em Economia pela Unicamp. Foi Assessor Especial do Ministério da Previdência Social (2004-2005). Atua como pesquisador e consultor. milko@uol.com.br

³ Docente e pesquisador da Uni FMU. olavolr@hotmail.com

⁴ Economista do Federal Reserve Bank em Atlanta para assuntos relativos à América Latina e ali atua como Coordenador do Centro das Américas. Stephen.Kay@atl.frb.org

- A permanência do chamado déficit da previdência criaria constrangimentos para a adoção de uma política mais agressiva e eficaz para a retomada dos investimentos, inibindo o crescimento potencial do PIB;
- A generosidade das promessas relativas aos direitos sociais exigiria a imposição de uma carga tributária elevada em matéria de encargos incidentes sobre a folha salarial, o que incentivaria a informalidade das relações de trabalho e dificultaria a modernização da legislação para enfrentar as mudanças no mundo do trabalho; e
- Os gastos seriam elevados demais comparados ao contexto internacional, dificultando a exportação de produtos brasileiros para outros países e, sobretudo, reduzindo a competitividade da produção nacional diante das demais.

A primeira questão, tratada como o problema central das finanças públicas do Brasil, está sendo desmistificada por Sicsú e Vidotto (2007). Assim, o foco do presente estudo se concentrará em aferir se as condições relativas ao financiamento brasileiro seriam realmente nocivas ao desempenho do mercado de trabalho e da economia, tendo em vista a sua pretensa discrepância em relação às novas realidades mundiais.

Quando se trata de comparar a previdência brasileira às suas congêneres no escopo internacional, conforme apontou IPEA (2006), é possível destacar que o cenário brasileiro, ao contrário do que vem sendo divulgado pela maior parte da mídia, é coerente com o tipo de mercado de trabalho que foi construído pela trajetória social do país. Além disso, os gastos brasileiros não podem ser comparados aos países da OCDE sem ponderar uma série de especificidades que alteram a substância dos argumentos apresentados pela mesma mídia⁵. Em outras palavras, é possível, com base nos indicadores existentes, negar as teses que dominam o debate atual e que vêm sendo repetidas de forma exaustiva e errônea no debate brasileiro. Mas é necessário retomar o tema com cuidado, posto que os erros decorrentes dos preconceitos típicos do debate brasileiro, não implicam na inexistência de desafios para adaptar a legislação às novas realidades e eliminar distorções que existem na situação atual.

Para poder esmiuçar o tema, o texto será composto das seguintes seções:

- Gastos com direitos sociais: um debate manipulado;
- Estrutura de custeio comparada: o peso de cada tradição social; e
- Impostos *versus* contribuições sociais: mitos e alternativas.

Ao final, será apresentada uma síntese conclusiva.

1 Gastos com direitos sociais: um debate manipulado

Ao procurar recompor o cenário nacional envolvido com as questões relativas à reforma da previdência, o IPEA (2006) procurou evitar o embate entre déficit da previdência e superávit da seguridade, apontando que, para fins de formulação de políticas, o que importa é se o gasto é eficiente, eficaz e efetivo. Esse ainda é um debate que está a se iniciar, mas já gerou confusões nocivas ao seu desdobramento. Para compreender melhor a temática será apresentado o gasto social total segundo as definições oficiais da

⁵ Não foi possível adotar o mesmo critério de seleção de países que o de Matijascic, Kay e Ribeiro (2007). A indisponibilidade de dados e a existência de alguns dados somente para países europeus não permitiu que houvesse a mesma uniformidade que a adotada no estudo que complementa o atual.

OCDE e, para entender os seus componentes previdenciários e das demais políticas de seguridade serão elaborados mais dois tópicos distintos.

1.1 Gasto social total: o Brasil e a OCDE

Uma das primeiras reações ao IPEA (2006) foi exposta em Caetano e Miranda (2007), buscando comparar os gastos brasileiros aos internacionais com uma abordagem diferente daquela. É preciso ler a publicação para assimilar sua lógica e analisar os números apresentados, mas, desde logo, é imprescindível desautorizar as conclusões ali expressas. Segundo esse estudo, os custos brasileiros são elevados em demasia quando comparados a alguns casos internacionais, tomando por base uma comparação aleatória e que isso oneraria em demasia a carga tributária e a estrutura de gastos, o que justificaria e exigiria a realização de reformas drásticas.

O estudo toma por base um texto para discussão da OCDE e utiliza dados brasileiros para fazer uma comparação com os números apresentados ali. A indisponibilidade da base de dados e do próprio estudo, associado ao enfoque metodológico que não utiliza os indicadores oficiais da OCDE não deixa alternativa senão rejeitar o exposto por Caetano e Miranda (2007). Os autores confirmam que o eixo de suas conclusões toma por base uma sondagem baseado em questionários enviados aos formuladores de política dos países selecionados. Nesse sentido, quem garante, por exemplo, que a maneira de calcular um determinado tipo de benefício foi feita de modo uniforme? Existem países que não tratam os acidentes de trabalho em conjunto com os demais benefícios por invalidez, enquanto os demais não diferenciam as causas previdenciárias das acidentárias. Por outro lado, será que todos os países associam os gastos com aposentadorias de servidores ao conjunto de trabalhadores? A indisponibilidade das bases de dados e os limites de respostas baseadas em sondagens não permitem analisar o problema e dar contribuições ao debate público. Em suma, elas ferem totalmente o rigor científico.

Não há como garantir que os critérios para aferição de benefícios tenham sido similares. Existem países, como o Brasil, que embutem os custos com aposentadorias e pensões do serviço público entre os gastos públicos conforme a função. Assim, por exemplo, os gastos expressos na função saúde incluem gastos com aposentadorias dos antigos servidores do sistema de saúde, sem que esses recursos estejam, de fato, sendo direcionados para a saúde, conforme apontaram Abrahão e Cardoso (2005). Esse tipo de problema, associado à impossibilidade de analisar o estudo, dada a sua indisponibilidade, e a própria dúvida para trabalhar a base de dados, desautoriza considerar os resultados como dignos de credibilidade para a formulação de políticas, apesar do destaque dado pela mídia ao estudo.

Os estudos sérios produzidos por instituições multilaterais comparam dados de diferentes países são formulados com base em pressupostos idênticos e são realizados pelos mesmos técnicos para todos os países, eliminando os riscos de divergências contábeis ou metodológicas quando interpretados por diferentes instituições nacionais. Estudos baseados em sondagens não se prestam a esse tipo de análise.

Deste modo, para evitar estes problemas apontados em Caetano e Miranda (2007), a melhor alternativa é utilizar os dados oficiais disponíveis para a OCDE, cotejando-os aos dados brasileiros que, embora não tenham sido tabulados pelos mesmos técnicos, utilizam a mesma metodologia da OCDE. (Tabela 1).

Tabela 1
Gastos sociais em percentuais do PIB – 2003

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil 2006</i>	16,5	0,0	4,7	21,2
<i>Coréia do Sul</i>	5,7	2,2	0,2	8,1
<i>México</i>	6,8	0,0	0,2	7,0
<i>Portugal</i>	23,5	0,4	1,1	25,0
<i>Itália</i>	24,2	1,8	0,5	26,5
<i>Alemanha</i>	27,3	1,2	1,8	30,3
<i>Suécia</i>	31,3	0,6	2,4	34,3
<i>Reino Unido</i>	20,6	0,8	6,0	27,4
<i>Austrália</i>	17,9	1,2	3,2	22,3
<i>Canadá</i>	17,3	0,0	5,4	22,7
<i>EUA.</i>	16,2	0,4	9,7	26,3

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil

Considerando a tabela 1 é fácil perceber que o Brasil não está entre os países com gastos públicos mais elevados. Partindo da metodologia da OCDE, segundo os dados oficiais, os gastos sociais associam despesas em dinheiro ou benefícios em espécie gastos pelo setor público ou contratados junto à iniciativa privada de forma compulsória (via deliberação legal, como o seguro obrigatório para automóveis, por exemplo) ou voluntária (por iniciativa do cidadão).

Os gastos totais reúnem as despesas com idade avançada, morte prematura do segurado titular, invalidez ou doença no núcleo previdenciário. Ao chamado núcleo previdenciário, segundo as definições em vigor no Brasil, se associa: gastos com saúde, transferências para famílias (como o salário família, o bolsa família e as despesas decorrentes da LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social, de 1996), seguro-desemprego (benefícios tipicamente previdenciários, mas que recebem outro tratamento no debate local), habitação e programas de ativação do emprego.

Para melhor compreender o problema em relação ao foco do artigo os itens seguintes analisarão o núcleo previdenciário e as demais políticas da seguridade, ou seja, saúde, assistência social (transferências para famílias) e seguro desemprego. As políticas de ativação do emprego e as de habitação não integrarão as tabelas a serem apresentadas na sequência da seção por serem de valor irrisório, nos dias atuais, mas foram utilizadas para compor o gasto total.

1.2 Gastos sociais previdenciários: Brasil e países selecionados da OCDE

Caetano e Miranda (2007) apresentam os gastos brasileiros em matéria de previdência sem destacar o que é destinado aos RPP – regimes próprios de previdência de servidores públicos, à previdência rural, que não exige contribuições regulares e a previdência gerida pelo INSS destinada a trabalhadores urbanos. Sem essa distinção existe o risco de propor reformas que não tenham a efetividade fiscal, conjugadas a mais dificuldades sociais. Esse é, tipicamente, o caso das propostas de reforma em debate atualmente, onde a não distinção entre as modalidades de benefícios gera confusão e estimula a formulação de políticas que, claramente, não podem atingir os fins pretendidos.

A Tabela 2 aponta os dados para gastos com aposentadorias por idade. No Brasil, elas **incorporam as aposentadorias por idade, urbanas e rurais e por tempo de contribuição, compreendendo gastos do INSS e dos regimes de previdência de servidores**, seguindo a mesma metodologia de todos os países para discriminar os gastos públicos e privados em suas modalidades compulsórias e voluntárias.

Tabela 2
Idade avançada: Gastos em percentuais do PIB – 2003

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil Total 2006</i>	5,4	0,0	0,6	6,0
<i>Brasil INSS urbano 2006</i>	2,0	0,0	0,6	2,6
<i>Brasil RPP 2006</i>	1,8	0,0	0,0	1,8
<i>Brasil INSS rural 2006</i>	1,6	0,0	0,0	1,6
<i>Coréia do Sul</i>	1,2	2,0	0,0	3,2
<i>México</i>	1,0	0,0	0,0	1,0
<i>Portugal</i>	8,8	0,0	0,1	8,9
<i>Itália</i>	11,4	1,2	0,2	12,8
<i>Alemanha</i>	11,3	0,0	0,7	12,0
<i>Suécia</i>	10,1	0,0	2,0	12,1
<i>Reino Unido</i>	5,9	0,5	4,2	10,6
<i>Austrália</i>	3,9	0,5	2,5	6,9
<i>Canadá</i>	4,0	0,0	4,2	8,2
<i>EUA.</i>	5,5	0,0	3,8	9,3

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil.

No Brasil, com freqüência, é controverso associar gastos públicos com regimes dos servidores e dos regimes gerais, considerando que os primeiros se apropriam de uma parcela substantiva se comparada ao contingente populacional. Mas essa é uma peculiaridade brasileira que não encontra paralelo, em termos de apropriação de gasto, com países mais desenvolvidos, nos quais as diferenças salariais entre trabalhadores públicos e da iniciativa privada são menores.

Além disso, muitos países protegem segmentos extensos da população via iniciativa privada. Essa proteção pode ser compulsória, quando o segurado deve estar filiado a um determinado regime privado (ou filantrópico), mas, em geral a regra é similar à brasileira, com adesão voluntária aos fundos de pensão privados. No Brasil essa proteção ainda não cobre os servidores públicos, ao contrário de países como o Reino Unido e os EUA porque as reformas constitucionais de 2003 não foram colocadas em ação. Poucos são, por fim, os trabalhadores organizados com renda adequada e que trabalham em empresas de grande porte, ou seja, que tenham perfil apropriado para se filiar de forma contínua a um fundo de pensão.

Para arrematar, vale dizer que os gastos com idade são os maiores como em todos os países, mas esses gastos não estão em descompasso com a experiência internacional. O fato de ele ultrapassar o que existe em países, como México e Coréia, significa que esses países possuem um nível de proteção considerado limitado que, no primeiro caso sobretudo, coloca em risco a qualidade de vida do aposentado. A situação muda quando o foco passa a ser as pensões por morte, conforme o exposto na Tabela 3.

Tabela 3
Pensões por morte: Gastos em percentuais do PIB – 2003

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil Total 2006</i>	3,1		0,1	3,2
<i>Brasil INSS urbano 2006</i>	1,1		0,1	1,2
<i>Brasil RPP 2006</i>	1,5			1,5
<i>Brasil INSS rural 2006</i>	0,5			0,5
<i>Coréia do Sul</i>	0,2			0,2
<i>México</i>	0,3			0,3
<i>Portugal</i>	1,6			1,6
<i>Itália</i>	2,5			2,5
<i>Alemanha</i>	0,4			0,4
<i>Suécia</i>	0,7			0,7
<i>Reino Unido</i>	0,2			0,2
<i>Austrália</i>	0,2			0,2
<i>Canadá</i>	0,4			0,4
<i>EUA.</i>	0,8			0,8

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil.

Os dados apresentados para o Brasil para pensões por morte revelam uma discrepância em relação aos demais países. Isso pode ser explicado, por um lado, por suas tradições culturais. O Brasil, como a Itália e Portugal e Alemanha, é um país de matiz cristão, no qual houve incentivo para manter um modelo do tipo *male breadwinner*. Assim, o marido seria o responsável pelo sustento da família e a esposa se ocuparia de assuntos do lar. Isso se traduziu em gastos mais acentuados com pensões por morte, pois, em geral, as esposas tendem a ser mais jovens que os maridos e vivem por mais tempo. Assim, com a morte do segurado titular, o dependente passa a ter garantia de renda.

Essa situação, obviamente, mudou nas últimas décadas, mas seus resquícios ainda encontram ecos em nossos dias. De toda a maneira, o fato de a iniciativa privada pagar poucas pensões por morte, com valores inferiores a 0,1%, significa que a previdência tenderá, cada vez mais, a ser considerada uma forma de seguro individual e, cada vez menos, familiar. Essa, aliás, parece ser a tendência observada na maioria dos países que integram a OCDE, nos quais o modelo *male breadwinner* está em vias de extinção. Os problemas do tipo familiar parecem tender a ser atendidos por políticas focalizadas em populações que apresentam maiores necessidades de acesso a recursos.

Essa constatação por si só não autoriza propor reformas que reduzam os gastos adotando, conforme sugeriu Tafner (2007), os paradigmas do Chile que, apesar de ser um país de tradição católica, apresenta elevados graus de vulnerabilidade entre idosos, sobretudo para as mulheres, conforme foi reconhecido oficialmente em Consejo (2006).

Os problemas relativos à invalidez e acidentes de trabalho são heterogêneos entre os diversos países, conforme aponta a Tabela 4. Alguns países possuem gastos bastante elevados, enquanto outros gastam menos.

Tabela 4
Invalidez ou doenças: Gastos em percentuais do PIB – 2003

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil Total 2006</i>	1,9	0,0	0,0	1,9
<i>Brasil INSS urbano 2006</i>	1,0	0,0	0,0	1,0
<i>Brasil RPP 2006</i>	0,8	0,0	0,0	0,8
<i>Brasil INSS rural 2006</i>	0,1	0,0	0,0	0,1
<i>Coréia do Sul</i>	0,5	0,1	0,0	0,6
<i>México</i>	0,1	0,0	0,0	0,1
<i>Portugal</i>	2,6	0,4	0,1	3,1
<i>Itália</i>	1,8	0,5	0,0	2,3
<i>Alemanha</i>	2,0	1,1	0,1	3,2
<i>Suécia</i>	6,0	0,6	0,3	6,9
<i>Reino Unido</i>	2,5	0,0	0,5	3,0
<i>Austrália</i>	2,5	0,8	0,0	3,3
<i>Canadá</i>	1,0	0,0	0,0	1,0
<i>EUA.</i>	1,3	0,2	0,3	1,8

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil.

Gastos elevados, conforme os apresentados pela Suécia, em grande medida, suavizam os efeitos de um “desemprego disfarçado”. Isso significa que é preferível possuir um benefício por invalidez ou doença a ser tratado como desempregado ou sofrer os estigmas daí decorrentes. Por outro lado, muitos trabalhadores podem ter dificuldades de reinserção nos mercados de trabalho e, como as idades mínimas de aposentadoria não foram atingidas, a aposentadoria por invalidez permanente ou temporária é uma forma de contornar o problema.

Ao associar todos os gastos previdenciários na tabela 5 é possível obter uma visão mais abrangente do cenário na perspectiva de comparação internacional.

Tabela 5
Previdência total: Gastos em percentuais do PIB – 2003

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil Total 2006</i>	10,4	0	0,7	11,1
<i>Brasil INSS urbano 2006</i>	4,1	0	0,7	4,8
<i>Brasil RPP 2006</i>	4,1	0	0	4,1
<i>Brasil INSS rural 2006</i>	2,2	0	0	2,2
<i>Coréia do Sul</i>	1,9	2,1	0	4
<i>México</i>	1,4	0	0	1,4
<i>Portugal</i>	13	0,4	0,2	13,6
<i>Itália</i>	15,7	1,7	0,2	17,6
<i>Alemanha</i>	13,7	1,1	0,8	15,6
<i>Suécia</i>	16,8	0,6	2,3	19,7
<i>Reino Unido</i>	8,6	0,5	4,7	13,8
<i>Austrália</i>	6,6	1,3	2,5	10,4
<i>Canadá</i>	5,4	0	4,2	9,6
<i>EUA.</i>	7,6	0,2	4,1	11,9

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil.

Partindo da tabela 5 não é possível afirmar que os gastos brasileiros em 2006 estejam fora de controle ou não respeitem os parâmetros internacionais. Os níveis observados superam aqueles de países com políticas sociais limitadas e que apresentam problemas sob o prisma do atendimento às populações com inserção mais frágil no mundo do trabalho. Isso não significa que não existam problemas de inconsistência que devam ser tratados com uma atuação mais seletiva mediante a modernização da legislação complementar e a dotação de mais recursos para exercer uma ação gerencial mais efetiva e que possa aumentar de fato os níveis de cobertura.

1.3 Gastos com seguridade não previdenciários: Brasil e países selecionados

Apesar do foco de análise no presente estudo ser a previdência, é necessário destacar que existe complementaridade entre as políticas que compõem a seguridade. Nesse sentido, gastos previdenciários mais elevados em geral refletem problemas nas condições de vida e de trabalho, ou ainda, o atendimento de baixa qualidade em políticas como saúde, renda familiar, amparo ao desemprego.

Nenhum segmento da seguridade social parece ser tão revelador da heterogeneidade social que afeta o Brasil quanto o de atenção à saúde. (Tabela 6).

Tabela 6
Atenção à saúde: Gastos em percentuais do PIB – 2003

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil – 2003</i>	3,9	0,0	4,0	7,9
<i>Coréia do Sul</i>	2,9	0,0	0,2	3,1
<i>México</i>	2,8	0,0	0,2	3,0
<i>Portugal</i>	6,7	0,0	0,0	6,7
<i>Itália</i>	6,2	0,0	0,1	6,3
<i>Alemanha</i>	8,0	0,0	1,0	9,0
<i>Suécia</i>	7,1	0,0	0,0	7,1
<i>Reino Unido</i>	6,7	0,0	0,6	7,3
<i>Austrália</i>	6,2	0,0	0,7	6,9
<i>Canadá</i>	6,8	0,0	1,2	8,0
<i>EUA</i>	6,7	0,2	5,6	12,5

Fonte: OECD e OMS – Organização Mundial da Saúde (www.who.org) Brasil.

A heterogeneidade, em seus lineamentos essenciais, decorre da importante participação do gasto privado e da modesta participação do gasto público. O gasto público apresentado na Tabela 6 está entre os menores, enquanto o gasto privado perde somente para o dos EUA, paradigma incontestável do modelo mercantil de atendimento à saúde. Embora seja possível ponderar que 25% da população possui acesso a medicina suplementar (contra menos de 2,5% para a previdência privada), essa parcela é muito limitada, ou seja, mais de 75% da população depende exclusivamente do atendimento público. Assim, a segmentação do atendimento possui elementos perversos que influem nas condições de vida das famílias de trabalhadores. Esse é um debate complexo e que necessita de cuidados específicos. No presente escopo, cabe apenas registrar o conjunto de contradições existente no setor saúde.

Se os gastos com pensões por morte, que atendem os dependentes dos segurados provedores de renda para as suas famílias, tendem a diminuir, os gastos com transferências para famílias, sobretudo aqueles focalizados em famílias com dificuldades de inserção no mundo do trabalho tendem a aumentar. A Tabela 7 apresenta os dados para o grupo de países que vem sendo analisado.

Tabela 7

Transferências para famílias: Gastos em percentuais do PIB – 2003

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil – 2006</i>	1,3			1,3
<i>Coréia do Sul</i>	0,1			0,1
<i>México</i>	1,0			1,0
<i>Portugal</i>	1,6			1,6
<i>Itália</i>	1,2	0,1		1,3
<i>Alemanha</i>	1,9	0,1		2,0
<i>Suécia</i>	3,5			3,5
<i>Reino Unido</i>	2,9			2,9
<i>Austrália</i>	3,3			3,3
<i>Canadá</i>	1,1			1,1
<i>EUA</i>	0,7			0,7

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil.

As transferências para famílias ainda embutem diferenças importantes em termos de tipo de gastos, ou seja, as transferências regulares para famílias de trabalhadores com filhos, similares ao salário-família brasileiro, associando-as a transferências para grupos com maior vulnerabilidade, como os segurados do Bolsa-Família e, sobretudo com os benefícios por idade e invalidez previstos pela LOAS.

Essas definições são controversas. As chamadas aposentadorias rurais no Brasil não exigem contribuições regulares ou mesmo atividade ininterrupta para os seus beneficiários em potencial. Isso ocorre porque o grupo possui uma reconhecida vulnerabilidade para seguir as regras previdenciárias clássicas. Partindo desses princípios, seria lícito incorporar esses gastos, equivalentes a 2,3% do PIB às transferências de rendas para famílias em situação de vulnerabilidade. Isso tornaria o Brasil campeão mundial nesse tipo de gasto equivalendo, em 2006, a 3,6% do PIB. Mas, como a Constituição do Brasil e as leis complementares (8.212/91 e 8.213/91) reconhecem os benefícios rurais como benefício previdenciário e fixam o seu valor em um salário-mínimo, a opção adotada no presente estudo incorporou esse total aos valores destinados para aposentadorias por idade, por invalidez ou nas pensões por morte. Os dados foram desagregados, para destacar a singularidade do Brasil.

Porém, é bom reiterar, essa opção é discutível sob o prisma conceitual e muda a análise que deve ser feita sobre os gastos com idade, invalidez ou transferências para famílias. Integrar as transferências para beneficiários rurais aos recursos destinados a famílias em situação de vulnerabilidade parece ser mais coerente com a realidade brasileira, pois os benefícios rurais não guardam relação com o conceito de seguro social *stricto sensu*. Contudo, é bom salientar, isso não significa que seja ilegítimo, pois se trata de transferência de renda para grupos vulneráveis e que de fato contribuíram decisivamente para criar riqueza no Brasil. No entanto, é necessário salientar o tema para entender como o quadro se apresenta e como a

proposição de reformas para o regime geral pode ser injusta e ineficaz para economizar gastos públicos e ferir desnecessariamente direitos sociais legítimos. A legislação e questões relativas à gestão precisam contemplar tipos de benefício de forma distinta, para evitar erros similares ao cometidos pelas reformas constitucionais anteriores.

A Tabela 8 apresenta, por fim, os gastos relativos ao seguro-desemprego. Vale destacar que a maioria dos países considera esse tipo de proteção como modalidade previdenciária, posto que a perda de emprego e da capacidade de sustento com a venda da força de trabalho atinge com regularidade segmentos extensos da população. Não obstante, esse sempre foi o tipo mais controverso de proteção, pois muitos teóricos não aceitam a idéia que o trabalhador possa estar voluntariamente desempregado.

Tabela 8
Seguro-desemprego: Gastos em percentuais do PIB – 2003

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil – 2006</i>	0,6			0,6
<i>Coréia do Sul</i>	0,1			0,1
<i>México</i>	0,0			0,0
<i>Portugal</i>	1,1			1,1
<i>Itália</i>	0,4			0,4
<i>Alemanha</i>	1,8			1,8
<i>Suécia</i>	1,2			1,2
<i>Reino Unido</i>	0,3			0,3
<i>Austrália</i>	0,7			0,7
<i>Canadá</i>	0,8			0,8
<i>EUA</i>	0,5			0,5

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil

O gasto brasileiro está numa posição intermediária. Isso não decorre de uma reduzida dimensão do desemprego. O desemprego no Brasil está entre os mais elevados dentre os países que contam com dados estatísticos. Mas o elevado patamar de informalidade, expresso por relações de trabalho que não se traduzem na filiação à previdência, associado ao elevado nível de rotatividade da população trabalhadora em geral, conjugado a regras restritivas de acesso ao seguro-desemprego, reduz os gastos que, em condições diferentes, tenderia a ser muito maior.

A discrepância nos gastos sociais, que é perceptível entre os diversos países, depende do nível de proteção propiciado pela legislação e pelos valores de cada sociedade. Ele tende a ser visto como fator normal em países de cunho universalista, ou como estigma em sociedades que incentivam as iniciativas individuais.

Assim, a percepção que os gastos sociais brasileiros são elevados requer qualificação. O gasto público precisa ser hegemônico, pois os rendimentos são baixos para a maioria da população e a iniciativa privada não consegue suprir esse tipo de necessidade que requer transferências via imposto. Além disso, o baixo número de empregados em empreendimentos privados de grande porte em relação ao contingente total de trabalhadores inibe o crescimento potencial dos fundos de pensão e da saúde suplementar, que

dependem da capacidade de organização das empresas e dos próprios trabalhadores. Embora existam muitas alternativas para a adesão voluntária, a escassa disponibilidade de dinheiro, associada a um nível frágil de credibilidade das instituições também é um desafio para estimular o gasto social privado no Brasil (Matijascic, 2002).

Por outro lado, o desrespeito aos direitos sociais, comum no Brasil e em países da América Latina, conjugado à disposição das empresas para reduzir seus gastos gerenciais e elevar a competitividade, inibe o crescimento dos gastos privados e sua participação comparada ao gasto social público. Esse fenômeno, presente em todos os países, precisa ser integrado ao debate, para permitir uma compreensão mais apropriada sobre a temática. Somente assim será possível fugir aos estereótipos sobre o Brasil e sua inserção no contexto internacional.

2 Estrutura de custeio comparada: o peso de cada tradição social

Os gastos públicos sociais, conforme demonstrou a seção anterior, precisam ser analisados com cuidado para evitar que o debate se concentre em falsos problemas. Existem outros mitos a refutar, como aqueles que afirmam que: os encargos sobre a folha salarial sejam elevados demais; seja necessário reduzir as contribuições sobre folha para aumentar a cobertura de contribuintes ou que exista uma tendência a substituir a folha salarial por outras fontes de financiamento. Esses serão os temas da presente seção.

2.1 – Contribuições sobre a folha salarial: a experiência internacional

A composição do financiamento da previdência pressupõe a existência de contribuições de empregados e empregadores e a participação do Estado. A transferência de impostos, embora seja polêmica no Brasil, é regular no contexto internacional. Uma parcela da população, mesmo em países desenvolvidos, não consegue contribuir regularmente e, atingindo a velhice, precisa de subsídios via imposto para se sustentar.

Em alguns casos, o Estado faz aportes preestabelecidos, mas, em geral, ele cobre a diferença entre a arrecadação de contribuições sobre a folha salarial e as despesas para prover o sustento dos aposentados. Isso é necessário porque o emprego oscila e o mercado não possui uma trajetória de atividades estável e sustentada para garantir a íntegra das necessidades das famílias idosas ou de outras que não possuam condições de sobrevivência através do trabalho.

Não existe, conforme apontou Euzéby (2000), uma regra ideal. Em países com salários mais baixos, é provável que as parcelas do empregador ou do Estado sejam elevadas para compensar a do empregado. Se a previdência social for responsável por uma parcela preponderante do sustento do cidadão, porque os rendimentos médios do país se encontram próximos ao nível de subsistência, é provável que as alíquotas sejam elevadas tendo em vista que o valor dos benefícios deve aproximar-se do valor dos salários. Quando existe uma previdência complementar e a parcela da previdência pública é menor na composição da renda dos idosos, as alíquotas podem ser mais reduzidas. Mas a participação do custeio sobre a folha é sempre importante em sociedades desenvolvidas, conforme apontam os dados do Quadro 1.

O Quadro 1 resume o Quadro A1, em anexo, revela como os recursos são partilhados. A característica mais interessante é a discriminação entre os recursos destinados aos diferentes riscos previdenciários, ou seja, idade avançada, morte prematura, invalidez permanente, doenças ou acidentes de trabalho.

Quadro 1
Contribuição s/ folha salarial, piso e teto de benefícios- 2004

<i>País</i>	Folha salarial – %		US\$ – Janeiro 2004	
	Empregado	Empregador	Piso de benefícios	Teto de contribuições
<i>Brasil</i>	7,65- 11	21-23	82	820
<i>Rússia</i>				
<i>Índia</i>				
<i>China</i>				
<i>Coréia do Sul</i>				
<i>Uruguai</i>	7-11	17-21	70	1.568
<i>Chile</i>	10	Não	105	1.411
<i>Colômbia</i>	3,5-4,6	11,25	49	Não há
<i>México</i>	1,125	1,6	139	Não há
<i>Portugal</i>	11	23,75	202	4.287
<i>Itália</i>	8,9	23,8	740	7.135
<i>Alemanha</i>	9,55	9,55	390	5.040
<i>Suécia</i>	7	10,21	3.630	27.227
<i>Reino Unido</i>				
<i>Austrália</i>				
<i>Canadá</i>				
<i>EUA</i>	6,2	6,2	Não	7.250

Fonte: Social Security Programs Through the World.

A experiência de países europeus revela que a contribuição sobre folha, empregador e empregado, corresponde a cerca de 60% do financiamento da proteção social. Conforme Esping-Andersen (1999), nos casos em que essa participação é menor, maior é o viés redistributivo, como em países escandinavos (modelo de proteção social democrático), ou os valores de benefícios são menores, como no Reino-Unido e na Irlanda (modelo residual), segundo os dados da Tabela 9. Em todos os lugares onde existe preocupação com a reposição e o nível de renda, tende a ser mais elevada a parcela incidente sobre a folha salarial. Essa é a essência do modelo (conservador) vigente no continente europeu, que serve de inspiração para o Brasil.

Tabela 9
Financiamento dos gastos sociais públicos na União Européia e no Brasil em 2004 – %

<i>Países</i>	Composição das despesas – %				Total	% PIB
	<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>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>Média</i>	38,3	22,4	35,8	3,5	100,0	27,3
<i>Brasil – 2006</i>	34,5	10,8	53,7	1,0	100,0	16,5

Fonte: Eurostat, OMS e MPOG.

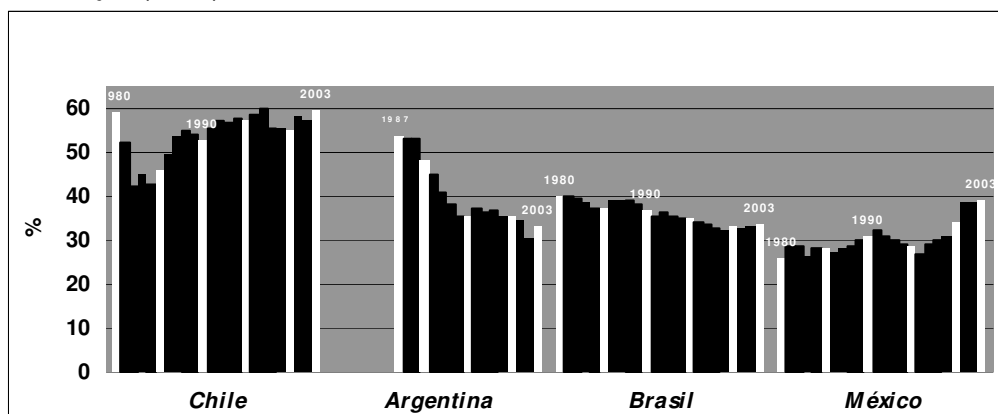
Por outro lado, conforme sugerem os resultados da Tabela 9, as despesas de proteção social em relação ao PIB aumentam à medida que os países são mais desenvolvidos no contexto da União Européia. Assim, não existe a necessidade de sacrificar as populações para desenvolver uma nação. O problema é o inverso: o nível de renda e desenvolvimento é função do grau de proteção existente.

2.2 Desoneração das contribuições sobre a folha salarial: mitos e fatos

Outro problema, relativo ao custeio da seguridade diz respeito ao custo potencial da tributação sobre a folha salarial e como isso diminui a cobertura potencial da população que contribui para a previdência e estimula a informalidade. Esse mesmo debate esteve presente nas reformas da América Latina, conforme apontaram a Cepal (2006) e Gill, Yermo e Packard (2005) e a redução das alíquotas ou mesmo a eliminação da parcela do empregador não obtiveram os resultados esperados pelos reformadores.

A redução de alíquotas de contribuições incidentes sobre o salário, com vistas a elevar o número de contribuintes não foi bem sucedida na América Latina. O Gráfico 1, partindo de dados coletados por Gill, Yermo e Packard (2005) revela que os patamares de contribuição à previdência em relação à PEA são estáveis. Eles não alteraram o que existia em 1980, quando todos os regimes eram de repartição, apesar da redução das alíquotas incidentes sobre a folha salarial ou mesmo com a eliminação da parcela do empregador. O tipo de reforma via redução de alíquotas sobre a folha salarial não reverteu uma tendência histórica.

Gráfico 1
Contribuições para a previdência entre 1980 e 2003 – % da PEA



Fonte: Banco Mundial. Apud Matijascic e Kay (2006). Baseado em dados de cada país.

O resultado para o Brasil, que não alterou os encargos, do México, que elevou as alíquotas, ou do Chile, cuja opção foi reduzir, foi similar à tendência histórica, ao contrário do que pressupunham os defensores de reformas paradigmáticas, segundo Gill, Yermo e Packard (2005). O exemplo argentino merece destaque. O contingente de trabalhadores não contribuintes cresceu entre 1990 e 2002 e essa tendência não se alterou com a diminuição das contribuições patronais sobre a folha de salários de 36% para 24% em 1994. (Matijascic e Kay, 2006).

Aliás, a tendência segundo os especialistas brasileiros e internacionais segue em sentido oposto, ou seja, a desoneração da folha salarial não aparece como uma questão premente. É certo, conforme

aponta parte das conclusões da tese de Narcisa dos Santos (2004), que haverá arranjos peculiares, mas as normas que consolidaram os sistemas de previdência públicos continuarão sendo válidas para o horizonte de 2020. O Quadro 2 apresenta os temas relacionados à questão do financiamento e a probabilidade apontada pelos principais analistas para a sua ocorrência. Os resultados não dão margens a dúvidas.

Quadro 2

Fontes de Financiamento: Características da Previdência Previstas para 2020 segundo Especialistas Brasileiros e Internacionais

<i>A Seguridade Social em 2020</i>	Probabilidade Média
<i>Adotará em parte o regime financeiro de repartição e em parte o de capitalização</i>	76%
<i>Captará recursos financeiros será via contribuição social de governo, empresas, empregados, trabalhadores autônomos, profissionais liberais, etc</i>	78%
<i>Consolidará modelos que seguirão normas próprias adequadas às realidades econômico-sociais dos países, não havendo paradigma internacional.</i>	63%
<i>Criará modelos fortemente influenciados pela diversidade de opções de oferta de trabalho, que não apenas o emprego formal.</i>	74%
<i>Terá modelos mais flexíveis para diversas opções de trabalho e para se adaptar às inovações</i>	73%
<i>Tratará de forma diferenciada Seguro Social, Assistência Social, Assistência à Saúde e Seguro Desemprego, criando fontes de financiamento próprias.</i>	66%

Fonte: Narcisa dos Santos (2004).

Antes de tudo, é preciso considerar a realidade própria de cada país e cada contexto e não repetir idéias que não obtiveram sucesso em contextos assemelhados aos do Brasil. É preciso reverter o quadro marcado pela insistência em considerar que a previdência não deve ser financiada por impostos e se manter isolada do restante da proteção social. O amparo à velhice, invalidez, morte prematura ou desemprego passa por uma combinação de políticas que leve em conta a realidade do país.

A análise deve considerar outros fatores, como a participação dos salários no PIB. Se a participação for reduzida, como no Brasil, mesmo que existam encargos elevados em matéria de porcentagem que incidem sobre a folha salarial, o custo final do trabalho, comparado ao de países que remuneram melhor os assalariados, continuará a ser muito mais baixo. Além disso, a redução de encargos e a adoção de medidas administrativas modernizantes não rompem com a situação histórica, se não houver uma ação deliberada das políticas públicas para gerar emprego. Finalmente, é preciso notar que a estrutura de ocupação brasileira também não favorece a inserção no ambiente previdenciário, tendo em vista que o número de domésticos, autônomos e empregadores é mais elevado no Brasil do que nos países desenvolvidos. (Matijascic e Kay, 2006).

A reversão desse quadro, com o progressivo aumento de empregos assalariados e formais, permitiria incrementar a base potencial de contribuintes e ao mesmo tempo, estabilizar as finanças da previdência. Assim, antes de qualquer julgamento superficial e generalizado, é preciso considerar a realidade de cada país, sua experiência histórica, sua situação econômica e social. Caso contrário, sempre existe o risco de repetir os mesmos erros já cometidos em contextos semelhantes aos do Brasil.

3 Impostos *versus* contribuições sociais: mitos e alternativas

O debate apresentado ao público brasileiro ainda privilegia a contribuição para a folha salarial como a forma de aferir a viabilidade atuarial das finanças da previdência. O desequilíbrio atuarial colocaria a economia em risco, gerando a necessidade de maior carga tributária dos trabalhadores das futuras gerações. Tudo se resumiria a um aumento das contribuições sobre a folha salarial ou de uma redução do valor dos benefícios em relação às prestações, para a manutenção de condições de acesso e direitos imputados aos dependentes dos segurados titulares.

A opção entre o financiamento via folha salarial ou imposto é antiga e sempre esteve em debate. Merrien, Parchet e Kernén (2005) lembram que o Chanceler alemão Otto Von Bismarck patrocinou as primeiras leis referentes à proteção contra a perda da capacidade de trabalho nos anos 1880 em seu país. O Chanceler defendia o financiamento através de impostos. Essa seria uma forma de “fidelizar” os alemães ao novo Estado, de modo similar ao existente para a sociedade francesa e gerar os vínculos sociais necessários à constituição de uma Nação. A proposta do “Chanceler de Ferro” foi derrotada pelo Parlamento, que preferiu o financiamento tripartite, ou seja, custeado pelos trabalhadores, empregadores e Estado, tomando como referência o salário pago e atribuindo ao volume de contribuições a fixação do valor dos benefícios. Assim, o que viria ser conhecido como modelo bismarckiano não representava o pensamento do Chanceler.

Analogamente, nos EUA, John Kenneth Galbraith (1987) dizia que a opção pelo financiamento baseado sobre a folha salarial, foi uma decisão de última hora do governo Roosevelt para viabilizar o *Social Security Act*, em 1935. Assim, foram removidas as resistências do Congresso americano. A maior parte dos formuladores de política de governo considerava que opção um problema, pois dificultava a distribuição de renda para superar os traumas da Grande Depressão.

No entanto, como lembram Merrien, Parchet e Kernén (2005), os trabalhadores, com frequência, preferiram as contribuições sobre folha salarial como forma de estabelecer direitos sociais de forma clara e que não estivessem sujeitas a manipulação em relação aos direitos de concessão de benefícios e ao valor atribuído às prestações. As fórmulas financeiras baseadas na transferência de impostos ou de recursos parafiscais, muitas vezes, obscureciam a noção de direito, conferindo um poder discricionário àqueles que eram responsáveis pela gestão dessas políticas. Quase todos conhecem os problemas de estigma gerados pela ação da caridade, a instabilidade da proteção fornecida. Não é outro, aliás, o problema evocado pelas políticas de cunho focalizado que, recorrentemente, pagam benefícios para grupos que não deveriam ter direito aos mesmos, enquanto outros não conseguem ter acesso a essas prestações embora se inscrevam nessas condições, conforme apontou Lavinas (2007) para o Brasil.

O domínio da folha salarial no financiamento da previdência, das políticas envolvidas com o desemprego e a seguridade no Brasil possui raízes históricas. As políticas de governo sempre preferiram isolar o custeio das políticas sociais do custeio dos demais gastos públicos de caráter econômico, ao contrário do que ocorreu com as economias sociais de mercado na Europa.

Os pactos conservadores, segundo a expressão de Maria da Conceição Tavares retomada por Eduardo Fagnani (2005), sempre reservaram o dinheiro dos impostos às prioridades relativas ao mundo dos negócios. A superação da precariedade das condições de vida da população através da melhoria dos serviços sociais ou das transferências de renda não era vista como tema determinante para promover o

desenvolvimento. A visão predominante no Brasil priorizava a auto-sustentação dos benefícios previdenciários. As políticas ligadas ao mundo do trabalho deveriam ser financiadas por recursos do próprio mundo do trabalho e os valores das prestações relativas aos benefícios deveriam manter uma estreita proporcionalidade com o tempo de serviço. Essa situação se aplicou ao:

- INPS, passando a congregar as antigas categorias socioprofissionais atendidas pelos IAPs, uniformizando as regras de contribuições e benefícios; e

- Proteção ao emprego, substituindo a antiga estabilidade no posto por uma CLT modificada que pressupunha a criação do FGTS, baseado no regime financeiro de capitalização que remuneraria o trabalhador em caso de demissão imotivada e o valor seria estritamente proporcional ao tempo de serviço.

Ao conjugar essa situação com a reiterada exclusão de importantes segmentos da força de trabalho, como o trabalhador conta-própria, doméstico e rural, não é difícil perceber que uma parcela ponderável da PEA teria dificuldades de acesso a crédito habitacional ou serviços previdenciários.

A Constituição de 1988 foi o ápice do processo de universalização da cobertura previdenciária que vinha amadurecendo desde os anos 1930 e cuja inflexão se deu nos anos 1970 com a incorporação dos trabalhadores domésticos, autônomos e rurais.

Sob o prisma do financiamento o problema é ambíguo. Por um lado, a criação de fontes de custeio baseadas sobre o faturamento (existentes desde 1982, com o Finsocial) ou sobre a renda, com a CSLL ou, posteriormente, com as transações financeiras via CPMF foi uma novidade. A maior inovação foi a criação de um orçamento OSS que dispunha de múltiplas fontes, sem foco exclusivo ou hegemônico sobre os salários.

Por outro lado, a idéia de criar um sistema de financiamento isolado do Orçamento Fiscal, mais atrelado às políticas econômicas, acaba por consolidar a sistemática de isolar a seguridade social da economia. Considerando a simbiose necessária entre as políticas econômicas e sociais para atingir que o processo garanta o desenvolvimento, as ações das políticas de governo ainda mostram a necessidade de evolução institucional.

A questão do financiamento através de impostos, aliás, está longe de ser uma preocupação especificamente brasileira. A temática envolvendo a flex-seguridade (*flexicurity*) que vem se impondo de forma veloz no debate europeu encontra eco em todos os tipos de *welfare state* e, ainda que timidamente, começa a figurar nas opções de organização sistêmica defendidas por técnicos de instituições financeiras internacionais.

Segundo Hinricks (2007), o modelo que se vem notabilizando com as experiências da Dinamarca e da Holanda é atraente, dado que facilita a contratação, demissão ou troca de empregos com menos problemas para o trabalhador. Nesse modelo, as situações de perda de capacidade laboral (incluindo o desemprego), o segurado tem a garantia de receber um benefício cujo piso preserva as condições de dignidade, ao mesmo tempo em que não perde o interesse em buscar outras formas de atividade ou remuneração, pois a condição de contribuinte garante um benefício de maior valor.

Hinricks (2007) aponta que a flex-seguridade é solução mais compatível com as novas realidades que envolvem o mundo do trabalho do tipo alemão, circunstâncias em que se vem elevando o número de trabalhadores temporários, em tempo parcial ou autônomo, com a concomitante redução do contingente de

assalariados que contribuem compulsoriamente. Nesse sentido, as reformas paramétricas adotadas pela Alemanha, que dificultam o acesso aos benefícios, aumentam o tempo de contagem para fins de fixação do valor dos benefícios ou a redução da taxa de reposição, tende a aumentar o grupo populacional que não consegue se tornar elegível a um benefício previdenciário. Em contrapartida, aumenta a parcela da população direcionada para os programas que dependem de testes de meios do tipo assistencial que criam estigmas nessa sociedade.

Embora o debate não adote a mesma nomenclatura, é crescente o número de estudos que consideram a adoção de um pilar universal, destinado a todos e pagando benefícios de valor uniforme, uma necessidade. Conforme apontaram Matijascic e Kay (2006), é grande o contingente de trabalhadores que pouco contribui e, se for somado ao de trabalhadores que contribuem de forma parcial ao longo do ciclo de vida, essa parcela da força laboral é francamente hegemônica em países em desenvolvimento. Não é outro o motivo que impulsionou a proposição de um modelo similar ao de flex-seguridade.

Convém chamar a atenção para o fato que a viabilização desse tipo de proposição está longe de poder ser implementada. Há reações profundamente enraizadas nas sociedades, conforme apontou Hinricks (2007) para a Alemanha. Além disso, a não vinculação dos benefícios a um direito cujo valor possua forte amparo institucional, gera riscos severos para o poder de compra dos segurados. Por fim, não reconhecer direitos baseados em contribuições sempre gera o risco de o valor das prestações ser manipulado segundo o arbítrio dos gestores públicos de plantão e, infelizmente, nesse quesito, o Brasil e a América Latina também são casos exemplares, no pior sentido.

As condições econômicas e as novas realidades, como a crescente flexibilidade imposta às relações de trabalho, aliadas aos velhos problemas do Brasil e da América Latina – como a informalidade e a baixa cobertura de contribuintes para a previdência –, exigem que se busquem soluções alternativas, se a opção for a preservação de direitos sociais via transferência de renda e incremento dos serviços sociais destinados àqueles que perdem a sua capacidade de trabalho. Opção essa, aliás, fundamental, para evitar que a sociedade seja ainda mais afetada pela dissolução do tecido social, conforme atestam os custos para financiar a segurança pública e privada e o sentimento de impotência dos moradores das regiões metropolitanas e do campo, diante da escalada da violência.

4 Lineamentos para o debate atual

A tentativa de ultrapassar o debate entre um pretensão déficit da previdência e o superávit constitucional da seguridade foi um passo importante para tentar aprofundar a qualidade do debate nacional e dar um passo para suprir em parte a ausência de um diagnóstico sistemático baseado em dados confiáveis. Mas, a julgar pelo que foi publicado após o IPEA (2006), como os estudos de Tafner (2007) e Caetano e Miranda (2007), o debate requer cautela e precisa ser melhor qualificado. No primeiro caso, foram utilizados pressupostos para defender reformas que enfatizam regulamentos de países que apresentam problemas sociais para os idosos; e, no segundo caso, a base de dados e os procedimentos metodológicos descritos não seguem os princípios geralmente aceitos para fazer comparações internacionais. Nesse caso, a própria base de dados está indisponível. O objetivo do presente estudo foi adotar preceitos que permitam essas comparações, ainda que em graus limitados e preliminares.

O debate nacional deixa entrever que o problema está no envelhecimento crescente e no descontrole dos gastos com seguridade. Para combater esse problema, as proposições têm sido, quase

invariavelmente, “estabelecer idade mínima” para a concessão de benefícios. Como esses mitos são relativos a benefícios, eles foram tratados em detalhe por Matijascic, Kay e Ribeiro (2007). Os dados referentes a custos apresentados aqui não permitem supor que os custos estejam fora de controle.

Os gastos com seguridade têm de ser situados na realidade brasileira, crivada de problemas sociais, como a desigualdade de renda e a informalidade das relações de trabalho, que se refletem na condição de não contribuição à previdência. Existem, ainda, contradições típicas de uma legislação obsoleta, mas não requer reformas constitucionais e a intensiva mobilização de esforços do Congresso Nacional.

Assim, muitos dos gastos atribuídos ao envelhecimento não são elevados e se situam abaixo daqueles de outros países, ainda que o custo do serviço público tenha um grande peso sobre o total e as transferências para trabalhadores rurais representem também uma parcela importante. Insistir em reformas no regime geral para trabalhadores urbanos aposentados por idade afeta o equivalente a 2% do PIB e as mudanças não terão o alcance defendido por Giambiagi e Tafner (2007), que discriminam como é composto o total de quase 12% do PIB com previdência, pura e simplesmente.

Além disso, conforme apontaram Matijascic, Kay e Ribeiro (2007), os dados do INSS não permitem endossar as projeções atuariais adotadas por Giambiagi e Tafner (2007), entre outros. Os custos ali previstos não devem atingir os patamares apresentados se os dados do INSS estiverem corretos, pois a estimativa de vida é bem menor que a apresentada pelas tábuas de mortalidade publicadas para o Brasil. Assim, os parâmetros fixados para fins de fixação de uma pretensa idade mínima não são confiáveis, pois não destacam a diferença de estimativa de vida que opõe dados de cessação de benefícios do INSS às tábuas de mortalidade do IBGE. Os estatísticos e atuários, aliás, precisam se manifestar sobre esse tema com urgência.

É preciso rever a legislação referente a pensões por morte para torná-la mais seletiva. Os regulamentos e as ações gerenciais envolvidos com a concessão de benefícios por invalidez e doença, que vêm sendo denunciados pela mídia também requerem cautela. As questões envolvidas com transferências para famílias e benefícios rurais são delicadas, pois envolvem os segmentos mais carentes da população e a redução de gastos pode aumentar o grau de tensão social no país. Além disso, conforme apontou Lavinhas (2007), a focalização e o monitoramento de programas apresentam problemas com gestão que deixam entrever que a eficiência e a efetividade do gasto ficam muito comprometidas. A focalização das ações, portanto, apresenta limites claros e a universalização parece ter alcançado resultados mais efetivos e com menores custos de gestão.

Também é preciso destacar, conforme aponta a OIT (2002), que alguns países optam soberanamente por gastar mais do que outros para equacionar os seus problemas sociais. Os países escandinavos, por exemplo, possuem gastos sociais elevados. Mas, conforme apontaram Esping Andersen (1999) e Merrien, Parchet e Kernén (2005), continuam sendo muito atrativos para investimentos de capital, pois há baixo nível de conflito social e essas sociedades são marcadas pela grande previsibilidade institucional para incentivar iniciativas de longo prazo, sem falar da elevada qualificação dos trabalhadores.

Assim, não é possível fazer apenas uma comparação contábil de custos, sem os devidos cuidados. É preciso detalhar, conforme foi realizado ao longo do presente estudo, como está sendo efetuado o gasto e qual é a estrutura legal e gerencial existente. Em outras palavras, o Brasil não pode continuar discutindo a realização de reformas da previdência, sem que haja estudos detalhados e exaustivos que subsidiem um

melhor diagnóstico. O chamado Livro Branco da Previdência, além de ter sido publicado ainda em 2002, nunca atendeu aos requisitos de detalhamento necessários, considerando a escassez de indicadores e a não utilização de dados do INSS. E a apresentação de estudos e palestras em fóruns para a publicidade institucional através da mídia também não pode suprir essa gravíssima lacuna, sem a consolidação sistemática das contribuições existentes. Além disso, é necessário aprofundar questões essenciais, como as referentes às reais condições de mortalidade e de distribuição dos gastos com benefícios. O esforço realizado no presente estudo é introdutório e não atende as exigências de um diagnóstico detalhado, conforme requer um processo de reforma constitucional ou da legislação complementar, em sociedade democrática.

O debate em curso ainda insiste em proposições como “fixação de idade mínima”, ignora os efeitos do fator previdenciário e insiste no ataque às aposentadorias por tempo de contribuição. O alcance dessa terapêutica é muito limitado, não resolve os problemas existentes e, se for concretizado, vai obstruir novas e oportunas ações no futuro, por gerar desconfiança na sociedade. Afinal promover reformas recorrentes e continuar insistindo na promoção de novas reformas gera, inevitavelmente, desconfiança e ceticismo. A tentativa de agradar segmentos que possuem grandes recursos de poder, mas dotados de pouco conhecimento sobre o tema não vai solucionar as verdadeiras questões e pode colocar em xeque a legitimidade das reformas, conforme os casos de reformas estruturais da América Latina. A insistência em promover reformas sem os devidos cuidados não solucionou antigos problemas, como o nível de cobertura e gerou novos impasses, como o aumento da fragilidade das condições de vida da população idosa. Assim, seguindo a linha de argumentação de Matijascic e Kay (2006), é preciso promover debates e formular diagnósticos detalhados para reduzir os custos sociais que decorrem da atual estrutura da seguridade social. Se essa agenda não for concretizada, é a própria legitimidade das instituições democráticas que estará em xeque.

Referências bibliográficas

- AEPS – Anuário estatístico da previdência social. Brasília: MPS. Edições de 1991 a 2006.
- CASTRO, Jorge Abrahão de e CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Dimensionamento e Análise das Finanças Sociais do Governo Federal no Período 1995 a 2002. Brasília: ESAF.
- CAETANO, M. e MIRANDA, R. Comparativo internacional para a previdência social. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão 1302, 2007.
- CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: CEPAL
- COUTINHO, Maurício Chalfin e RIBEIRO, José Olavo Leite (2006). Opções de reformas e o regulamento de benefícios segundo a experiência internacional. Rio de Janeiro: IPEA, Janeiro (Relatório de Pesquisa).
- DAIN, Sulamis e RIBEIRO, José Olavo Leite (2006). Opções de reforma e financiamento da seguridade social no contexto brasileiro e internacional. Rio de Janeiro, IPEA, janeiro de 2006 (Relatório de Pesquisa)
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). Welfare State in Transition. National Adaptation in Global Economies. London: Sage.
- EUZÉBY, A. (2000). Le financement de la protection sociale et l'emploi de la mondialization de l'économie. Helsinki: International Research Conference on Social Security-ISSA, September 25-27, 2000.

- FAGNANI, E.. Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade. Campinas: Instituto de Economia. Unicamp. Tese de Doutorado, 2005.
- GALBRAITH, J. K. (1987). O pensamento econômico em perspectiva. São Paulo: Pioneira.
- GIAMBIAGI, F. E TAFNER, P. Uma agenda parcial de reformas para 2009: à procura de um “Pacto de Toledo” brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão 1299, 2007.
- GILL, Indermit, PACKARD, Truman, e YERMO, Juan. (2005). Keeping the Old-Age Promise. Washington DC: Standford University Press and The Worldbank.
- HINRICHS, K. Do we need better basic protection in old age to make flexible labor markets more palatable? Varsóvia: 5th International Research Conference on Social Security, 2007.
- IPEA (2006) Brasil: O Estado de uma Nação. Rio de Janeiro.
- LAVINAS, L. Transferências de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. In Sicsú, J. Arrecadação, de onde vem; e gastos públicos, para onde vão? São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- MATIJASCIC, M. (2002). Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil. Campinas, Unicamp. Doutorado
- MATIJASCIC, Milko e Stephen KAY. (2006). Social security at the crossroads: Toward Effective Pension Reform In Latin America. In International social security review. London: Blackwell. Vol 59, 1/2006.
- MATIJASCIC, M.; KAY, S. e Ribeiro, J. O. L. (2007). Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. Campinas, CESIT/UNICAMP www.eco.unicamp.br
- MERRIEN, François-X.; PARCHET, Raphaël et KERNEN, Antoine. (2005). L'État Social : Une perspective internationale. Paris : Armand Colin.
- MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social (2002). O Livro Branco da Previdência. Brasília: MPAS.
- OIT (2002). *Social security: A new consensus*. Geneva, International Labour Office.
- SANTOS, N. (2004) Um estudo prospectivo sobre a previdência social brasileira. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. Tese de Doutorado.
- SICSÚ, J. e VIDOTTO, C. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. In Sicsú, J. Arrecadação, de onde vem; e gastos públicos; para onde vão? São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- SSA – Social Security Administration. 2004. Social Security Programs Throughout the World: The Americas. Washington, DC: Social Security Administration.
- TAFNER, P. (2007). Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria. Rio de Janeiro:IPEA. Texto para discussão 1264.

Anexo

Quadro A1

Custeio de benefícios de transferência de renda em países selecionados para empregados

País	Fonte de Custeio	Acidente	Idade	Morte prematura	Invalidez	Doença	Famílias
Brasil	Empregado	-	7,65% a 11% até teto				
	Patronal	1% a 3%	20%				
	Estatual	Transferências do Orçamento da Seguridade Social e outros impostos					
Rússia	Empregado	-	-	-	-	-	-
	Patronal	0,2% a 8,5%	10,3% empresas agrícolas, 20% a 26%			2,8% a 3,2%	-
	Estatual	-	ben. social mínimo e apos. especiais p/ alguns grupos			gov. fed.e locais complem.parcialm.	Subsid..gov. fed. e locais".
Índia	Empregado	1,75%*	12% (1952); a partir de 1995 nada			1,75%*	n.d.
	Patronal	4,75%*	4,77%(1952);8,3% (1995); 4% ben.social			4,75%*	n.d.
	Estatual	12,75%*	1,16% do sal. bás. de contrib.(1995)			12,75%*	n.d.
China	Empregado	-	ben. básico: nada; contas indiv. 8%			até 2%	-
	Patronal	média de 1%	ben. básico: 20%; contas indiv.: nada			até 6%	-
	Estatual	complem. rec.	complem. rec.			compl. recursos	rec. orçam.
Coréia do Sul	Empregado	-	4,5% (contrib. volunt. 60 a 64 anos 9%)			2,24%	n.d.
	Patronal	1,78%(média)	4,5%			2,24%	n.d.
	Estatual	-	parte do custo administrativo			40% dos gastos p/ autônomos	n.d.
Uruguai	Empregado	-	7,5% p/ sist. geral + 7,5% p/ c. indiv.			3%	-
	Patronal	cf. risco (n.d.)	12,5% para o sistema geral somente			5% + adicional	-
	Estatual	-	ben. social mín.; cobre o déficit do sist.			compl. recursos	compl recursos
Chile	Empregado	-	10%	1,2%		7%	-
	Patronal	0,9% a 6,8%	-	-	-	-	-
	Estatual	-	Subsidia se fundos forem insuficientes				Fundos
Colômbia	Empregado	-	3,875% a 4,875%			4%	-
	Patronal	0,348% a 8,7%	11,625%			8%	4%
	Estatual	compl recursos	subsídio benefícios sociais			subs. bxa renda	-
México	Empregado	-	1,125%	0,625%		0,25% a 088%	-
	Patronal	0,25% a 15%	5,15%	1,75%		18,45% s/ SM + 2,75%	1%
	Estatual	-	10,14%	0,125%		18,45% / SM	-
Portugal	Empregado	-	11%			3,05% s/ folha	2,15% s/ folha
	Patronal	0,5% + risco	23,75%				
	Estatual	-	3% IVA +custo benefício social mínimo			compl recursos	compl recursos
Itália	Empregado	-	8,89%			-	-
	Patronal	0,5% a 16%	23,81%			2,22% a 2,44%	2,48%
	Estatual	só custo adm.	ben. social mín. + rec. fechar a conta			-	compl recursos
Alemanha	Empregado	-	9,75%			0 a 7,55%	-
	Patronal	1,33% (média)	9,75% a 12% (16,15% apos. especial)			6,65% a 11%	-
	Estatual	subs. trab.agr.	ben. não cobertos por contribuições			-	custo total
Suécia	Empregado	-	7% (mais 0,73% no novo sistema)			-	-
	Patronal	0,68%	11,91%			até 10,84%	-
	Estatual	-	benefício social mínimo			-	custo total
EUA	Empregado	contirb. em poucos est.	6,2%			1,45% p/ hosp. + U\$78,20 p/m	-
	Patronal	custo total maioria est.	6,2%			1,45%	-
	Estatual	-	benefício social mínimo			custo total p/ não segurados	prog. fed.e est. p/ fam. pobres

Fonte: ISSA 2006 e 2007. * doença e acidente.

POLÍTICA ECONÔMICA E SEGURIDADE SOCIAL NO PERÍODO PÓS-1994

*Denise Lobato Gentil*¹

Introdução

Há uma certeza dominando o debate sobre previdência social no Brasil: a de que este é um sistema que apresenta déficits de grandes proporções. Tal déficit teria crescido de forma acelerada nos últimos anos, impulsionado pelo forte aumento da despesa, e se tornará maior no futuro próximo, com o progressivo envelhecimento da população, se nada for feito agora para evitar a rota explosiva. Adicionam-se à questão demográfica outras variáveis que supostamente levam o sistema ao desequilíbrio financeiro, como: a elevação do salário mínimo; aposentadorias precoces por tempo de contribuição; formas diferenciadas (e supostamente privilegiadas) de acesso aos benefícios para trabalhadores rurais, mulheres e professores; acúmulo dos benefícios de aposentadoria e pensão para um mesmo indivíduo; valor elevado dos benefícios em montante incompatível com a capacidade produtiva da economia e com as limitações do orçamento público; renúncia de receita, sonegação e evasão fiscal; e, custos administrativos elevados. Esses fatores em conjunto deflagrariam uma inevitável crise financeira no sistema previdenciário. Criou-se, assim, uma noção de urgência por reforma.

Economistas e homens de negócios que lidam com o dia-a-dia da economia têm transmitido a idéia de que a situação das finanças públicas é um dos grandes obstáculos ao crescimento sustentado da economia brasileira e que o déficit da previdência tem dado uma contribuição significativa para a magnitude do desequilíbrio fiscal. Por esse motivo, a reforma da previdência tornou-se um objetivo 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 como uma questão inacabada e urgente, para que não se chegue a uma situação de descontrole definitivo sobre as finanças públicas.

Este discurso tem-se repetido incansavelmente, com amplo apoio da mídia e vem contaminando todos, do mundo dos negócios às esferas governamentais. Teixeira definiu o estado atual das reflexões sobre previdência da seguinte forma:

A idéia de uma “reforma previdenciária” tornou-se uma expressão cabalística ou um artigo de fé, perante o qual todos têm que se curvar e prestar homenagem. Intelectuais, políticos, a imprensa de modo geral, muitos sem o menor conhecimento do assunto, proclamam a sua necessidade sem sequer discutir do que se trata. Formou-se um consenso nacional quanto à importância de realizá-la, sob o pretexto de que, sem ela, qualquer política voltada à retomada do crescimento econômico estará fadada ao mais rotundo fracasso (Teixeira, 2004).

O que se pretende expor neste artigo é a tese oposta à padronização usualmente veiculada, responsável pela consolidação de um discurso de falência da seguridade social e, particularmente, da previdência.

¹ Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

O presente artigo está dividido em duas partes. Na primeira, pretende-se investigar a situação financeira da previdência, fazendo o mapeamento dos dados obtidos de relatórios do Siafi e dados disponibilizados nos *sites* dos Ministérios da Previdência, Fazenda e do Planejamento, cobrindo o período que vai de 1995 a 2006. Na segunda parte, trabalha-se para fazer a conexão entre o mecanismo de inserção externa da economia nacional, a política macroeconômica adotada nos últimos quatorze anos e os reflexos sobre o sistema de proteção social no Brasil, particularmente sobre o sistema previdenciário.

Com base nos dados disponíveis, chega-se à conclusão de que o sistema previdenciário brasileiro não se encontra e nem necessariamente tende para uma situação financeira insustentável como tem sido usualmente propalado. Ao contrário, o sistema previdenciário possui sólida arquitetura financeira e, além disso, tem gerado impacto relevante para atenuar a pobreza e as desigualdades sociais, bem como tem servido como mecanismo de sustentação da demanda agregada, estimulando o crescimento econômico. O verdadeiro problema fiscal não está nos gastos excessivos da seguridade social, mas no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública. Os objetivos tradicionais da seguridade social têm sido desprezados pela política macroeconômica, assim como foram igualmente tomados como secundários os objetivos tradicionais de geração de emprego e crescimento do PIB. Todo o esforço fiscal esteve voltado para a o cumprimento de metas fiscais de geração de superávit primário, com o objetivo primordial de reduzir-se as expectativas de risco dos agentes do mercado financeiro.

1 A sustentabilidade financeira do sistema previdenciário brasileiro

A análise da capacidade de sustentação financeira do sistema previdenciário brasileiro pode ser feita a partir do fluxo de caixa do INSS. As Tabelas 1 e 2 fornecem informações financeiras dos anos 1990 a 2006. Os dados revelam que, à revelia do quadro econômico desfavorável do período, de baixo nível de produção e resultados nefastos sobre o mercado de trabalho, o desempenho do sistema previdenciário foi apenas parcialmente prejudicado.

O discurso dominante – que ressalta a existência de um déficit crescente na previdência social –, privilegia a informação contida no *saldo previdenciário* (penúltima linha das Tabelas 1 e 2), calculado a partir da diferença entre a receita proveniente de contribuições ao INSS sobre os rendimentos do trabalho e o total dos benefícios previdenciários pagos. Este cálculo entretanto falha, por não levar em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme estabelece a Constituição Federal no Artigo 195, deixando de computar recursos significativos, provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)², Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e receita de concursos de prognóstico. O sistema de seguridade social é financiado não com uma, mas com cinco fontes de receitas próprias, previstas na Constituição Federal e especificamente vinculadas para gastos com saúde, assistência social e previdência.

² A CPMF foi instituída após a Constituição de 1988, na época do Plano Real. Sua receita é assim distribuída: 21% para a previdência social; 42,1% para a saúde; 21,1% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e, 15,8% apropriados pelo orçamento fiscal, para aplicação livre de vinculações, mecanismo conhecido como Desvinculação de Receitas da União – DRU (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, 2003).

Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não-previdenciários³, o resultado apurado será um superávit de R\$ 8,26 bilhões em 2004, R\$ 921 milhões em 2005, e R\$1,25 bilhão em 2006, conforme pode-se ver no item *saldo operacional*, na última linha das Tabelas 1 e 2. Durante os últimos 17 anos, apenas em cinco exercícios financeiros o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) apresentou saldo operacional negativo. Em 11 anos houve superávit, particularmente no período mais recente, pós-1999. Não seria realista falar em crise previdenciária diante de tal quadro financeiro.

TABELA 1									
FLUXO DE CAIXA DO INSS									
1990 a 1998									
valores correntes em R\$ mil									
RUBRICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
RECEBIMENTOS	770	3.465	40.884	961.502	22.282.881	39.802.947	50.705.775	58.416.054	62.392.960
PAGAMENTOS	740	3.504	36.676	833.567	20.613.624	39.999.627	51.729.564	56.081.900	64.595.743
SALDO PREVIDENCIÁRIO (Arrec.Líquida - Benefícios) ¹	203	726	2.555	77.354	395.428	316.050	3.660.085	3.300.707	-7.433.852
SALDO OPERACIONAL (Recebimentos - Pagamentos)	30	-39	4.208	127.935	1.669.257	-196.680	-1.023.789	2.334.154	-2.202.784
Fonte: Ministério da Previdência - DATAPREV									
(1) Arrecadação Líquida corresponde a recebimentos próprios menos Transferências a Terceiros, Restituições e Ressarcimentos de Arrecadação.									

TABELA 2								
FLUXO DE CAIXA DO INSS								
1999 - 2006								
valores correntes em R\$ mil								
DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. RECEBIMENTOS	68.415.913	77.185.134	88.156.585	105.035.180	122.229.227	160.000.554	172.719.638	201.756.678
1.1 Próprios	52.424.226	59.605.661	66.998.152	76.082.251	86.587.225	101.125.841	115.955.568	133.015.292
1.2 Rendimentos Financeiros	132.339	383.617	466.739	39.251	385.090	932.413	187.214	-2.540
1.3 Outros	189.260	152.083	152.192	320.935	218.532	1.677.880	697.820	1.371.258
1.4 Antecipação da Receita	123.719	1.760.549	-2.368	2.939.546	-3.237.294	6.884.746	10.326.539	-357.808
1.5 Transferências da União (1)	15.546.369	15.283.224	20.541.869	25.653.199	38.275.673	49.379.674	45.552.497	67.730.476
2. PAGAMENTOS	68.225.419	76.474.269	88.035.343	102.066.204	123.361.223	151.741.571	171.798.592	200.510.523
2.1 Pagamentos do INSS	64.928.884	72.583.743	83.529.081	97.011.634	117.504.148	144.381.113	164.277.121	191.015.427
2.1.1 - Benefícios Previdenciários	60.835.096	68.506.398	78.697.572	92.110.271	112.743.289	134.569.689	156.703.262	178.795.304
2.1.1.1 Não Previdenciários	58.540.026	65.787.081	75.328.106	88.026.659	107.134.805	125.750.764	146.010.130	165.585.300
2.1.1.2 Benefícios Devolvidos	2.295.070	2.719.317	3.369.466	4.083.612	5.062.884	8.167.907	9.999.462	12.332.623
2.1.2 Benefícios Devolvidos	0	0	0	0	0	0	0	-887.380
2.1.3 Pessoal	2.335.038	2.608.937	2.661.790	3.250.422	3.773.778	6.970.690	4.540.515	5.872.874
2.1.4 Custeio	1.758.751	1.468.409	2.169.719	1.650.940	1.532.680	3.491.751	3.727.015	7.224.629
2.2 Transferências a Terceiros	3.296.535	3.890.526	4.506.262	5.054.571	5.857.075	7.360.458	7.521.471	9.495.096
3. Saldo Previdenciário ²	-9.412.332	-10.071.944	-12.836.217	-16.998.979	-26.404.655	-31.985.381	-37.576.033	-42.065.104
4. Saldo Operacional = (1) - (2)	190.495	710.866	121.241	2.968.976	-1.131.997	8.258.983	921.046	1.246.153
Fonte: COGEFIN/INSS; COGECONT/INSS								
Nota: A conta Transferência a Terceiros engloba as contas de transferência de recursos ao Sistema S (SENAR, SENAI, SESI etc.)								
(1) COFINS, CSLL, CPMF.								
(2) Saldo previdenciário = arrecadação líquida menos benefícios previdenciários.								
Arrecadação Líquida corresponde aos Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros, Restituições e Ressarcimento de Arrecadação.								

³ Gastos não-previdenciários são os benefícios assistenciais ao portador de deficiência, ao idoso, aos dependentes de vítimas fatais de certas doenças graves e ao inválido.

O uso de uma metodologia inadequada para avaliar o desempenho financeiro da previdência baseia-se em argumentos que dissociam da análise uma das maiores conquistas sociais do período posterior à ditadura militar, que foi a criação um sistema integrado de seguridade social abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência (Art. 194 da CF/88). Um novo pacto foi então estabelecido, mediante o qual todos, independentemente de contribuição, passaram a ter acesso à saúde e assistência social proporcionados pelo Estado e acesso à previdência, através de contribuição. No caso da previdência, entretanto, para superar os restritos limites do seguro social, foi criada a noção de *seguridade*. Os benefícios da previdência, a partir de então, apesar de vinculados à contribuição, deixaram de ser proporcionais às contribuições.

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988, no já citado artigo 195, menciona que a seguridade social será financiada mediante recursos provenientes do orçamento da União, além das contribuições sociais antes mencionadas. A Constituição estabelece, portanto, que o governo deve participar com recursos do orçamento fiscal para atender as necessidades da seguridade social se as contribuições elencadas não forem suficientes para cobrir os gastos. O inverso, porém, não é verdadeiro.

O sistema de seguridade social foi criado com uma estrutura de financiamento diversificada e, até o momento, está preservada no texto da Constituição, resistindo, ano após ano, às investidas liberais-privatizantes desencadeadas nos últimos 18 anos.

A diversificação das fontes de arrecadação foi uma conquista de grande importância, porque a previdência financiada unicamente pela folha de salários mostrou-se deficitária na crise nos anos 1980, quando a economia brasileira entrou em recessão e o emprego desabou. O crescimento do desemprego, a queda do rendimento médio real dos assalariados e o aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho mostraram a vulnerabilidade de um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições sobre a folha de salários. Em 1988, foi momento de reduzir a dependência de receita às oscilações do ciclo, uma vez que a massa salarial é a variável que mais se contrai nos períodos de redução dos níveis de atividade econômica. Passou a ser fundamental expandir a base de contribuições previdenciárias tributando-se o faturamento e o lucro, porque apresentam base de cálculo mais estável do que a folha de salários.

A diversidade da base de financiamento tem ainda outra implicação importante: com a introdução de tecnologias que reduzem mão-de-obra nos setores de grande produção e lucratividade, ocorre queda das contribuições sobre a folha. A incidência sobre o faturamento e o lucro torna-se fundamental, porque contrabalança a diminuição das contribuições derivadas da folha nos setores de tecnologia avançada, ao mesmo tempo em que permite a redistribuição da carga total de financiamento previdenciário entre os setores econômicos que adotam tecnologias diferenciadas.

Esses foram os motivos fundamentais pelos quais houve a diversificação da captação de receitas: 1) tornar o sistema de seguridade social menos vulnerável ao ciclo econômico; 2) contrabalançar a queda de contribuições sobre a folha decorrente dos avanços tecnológicos poupadores de mão-de-obra; e, 3) fazer com que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado.

Não faz sentido, portanto, excluir as quatro fontes adicionais de recursos do cálculo do resultado financeiro da previdência, sob risco de não se entender o conceito de seguridade social e o processo de construção histórica deste sistema.

A adoção de uma metodologia imprópria de cálculo do resultado financeiro da previdência social foi ganhando espaço ao longo dos anos 1990, até obter respaldo legal 12 anos depois de 1988, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000. Esta lei, em seu artigo 68, cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, trazendo um duplo equívoco ou um duplo desarranjo nos preceitos constitucionais. Primeiro, porque ao criar um fundo exclusivo para a previdência, a LRF desconstituiu o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição. Esse foi o passo necessário para o segundo equívoco: considerar os recursos da Cofins, CSLL e CPMF como externos ao orçamento da previdência e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas recursos próprios. Mais do que isso, abriu-se espaço para afirmar que tais recursos, transferidos da União, são valores destinados a cobrir um suposto déficit no orçamento da previdência com verbas subtraídas do orçamento fiscal.

Essa interpretação distorce a verdadeira natureza da questão e dá margem a uma análise defeituosa, que coloca a previdência social como alvo de reformas urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo geral.

É importante ressaltar que as receitas, impropriamente consideradas “transferências da União” – CPMF, CSLL, Cofins e concursos de prognósticos –, são arrecadadas e administradas pelo Ministério da Fazenda e depositadas no Banco Central. Como os chamados “recebimentos próprios”⁴ são insuficientes para pagar todas as despesas previdenciárias e não-previdenciárias, o INSS passa a usar as fontes de recursos denominadas “transferências da União”, disponibilizadas pelo Tesouro Nacional, que lhe transfere apenas na medida (e na conveniência) em que deva cobrir a necessidade de caixa, segundo uma programação financeira que se desconhece. Os recursos se movimentavam com alto grau de aleatoriedade e escolhas arbitrárias de prioridades foram legitimadas. Isso caracteriza um esvaziamento político e institucional da seguridade, construído através da falta de independência financeira dos seus órgãos.

Quando são utilizados para análise os dados estatísticos da seguridade social como um todo, com números não apenas da previdência, mas também da saúde e da assistência social, a auto-suficiência financeira do sistema fica mais evidente. A série histórica contendo o resultado da execução orçamentária da seguridade social nos anos 1995 – 2006 é apresentada nas duas Tabelas adiante.

O resultado da seguridade social foi montado com base nos preceitos da Constituição de 1988. Do lado das receitas, são computados os ingressos de recursos vinculados ao sistema de seguridade social. Do lado das despesas, foram levantadas as liquidadas e pagas, utilizando-se a classificação por função.

É relevante mencionar que, além do RGPS, destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, há os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (RPPS) da União. Esses regimes são inteiramente distintos. Apenas o RGPS é público, universal e integra o orçamento da seguridade social; o RPPS dos servidores federais é um sistema patrocinado por contribuições específicas de seus beneficiários

⁴ Consideram-se “recebimentos próprios” principalmente a arrecadação bancária com as contribuições ao INSS, arrecadação do SIMPLES e do FNS.

(Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor – CSSS) e pela contribuição patronal da União.⁵ É muito freqüente, entretanto, esses regimes distintos (RGPS e RPPS) se misturarem nas estatísticas e, como consequência, o total dos gastos com a previdência social ficam inflados com itens que lhe são estranhos.

TABELA 3					
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL					
1995 a 1999					
valores correntes em R\$ milhões					
	1995	1996	1997	1998	1999
RECEITA ⁽¹⁾					
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	35.138	43.686	44.148	46.641	47.425
COFINS	14.669	17.171	18.325	17.664	30.875
CPMF	0	0	6.910	8.113	7.949
CSLL	5.615	6.206	7.214	6.542	6.767
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	556	484	271	529	974
PIS/PASEP ⁽²⁾	3.541	4.281	4.358	4.273	5.694
TOTAL DA RECEITA	59.519	71.828	81.226	83.762	99.684
DESPESA ⁽³⁾					
SAUDE	14.782	14.727	17.986	16.610	19.150
PREVIDENCIA ⁽⁴⁾	36.332	45.303	48.176	56.156	60.935
ASSITÊNCIA SOCIAL ⁽⁵⁾	788	1.268	2.132	3.103	3.841
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	3.269	3.833	4.317	4.459	4.843
TOTAL DA DESPESA	55.171	65.131	72.611	80.328	88.769
RECEITA - DESPESA	4.348	6.697	8.615	3.434	10.915
RECEITA COM DRU ⁽⁶⁾ - DESPESA	0	1.068	1.199	0	463
Elaboração própria.					
Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários.					
Despesa da Seguridade Social - Despesa por Função - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro, Contabilidade Governamental.					
(1) Exclui a Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor Público - CSSS e a contribuição ao custeio de pensões militares.					
(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES.					
(3) Despesa liquidada e paga por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas é um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.					
(4) Estão excluídos os gastos com inativos do RPPS civis e militares.					
(5) Até 1999 os dados da função assistência vêm somados à previdência. Nesta tabela, assistência social foi separada por programa.					
(6) A DRU - Desvinculação das Receitas da União é de 20% sobre a receita, mas nos anos de 1995 e 1998, foi menor, de 17,8% e 9,2%, respectivamente.					
OBS.: A Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU. Destina-se integralmente à Previdência.					
O valor da despesa permanece o mesmo no cálculo do resultado considerando a DRU.					

⁵ A contribuição patronal da União, como parte dos gastos correntes com pessoal, deveria ser patrocinada pelo orçamento fiscal mas, como será analisado adiante, o Tesouro Nacional retira recursos do orçamento da seguridade social para custear o Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPS).

TABELA 4
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL
2000 a 2006
valores correntes em R\$ milhões

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RECEITA ⁽¹⁾							
CONTRIBUIÇÃO P/ INSS	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520
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 DE PROGNÓSTICOS	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564	1.410
PIS/PASEP ⁽²⁾	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	292.177
DESPESA ⁽³⁾							
ASSISTENCIA SOCIAL	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.551
SAUDE	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483	39.736
PREVIDENCIA ⁽⁴⁾	67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918	168.009
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	241.223
RECEITA - DESPESA	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137	50.954
RECEITA COM DRU ⁽⁵⁾ - DESPESA	13.675	12.435	16.434	14.395	20.844	26.488	17.222

Elaboração própria.

Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários -

Despesa da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro, Contabilidade Governamental - Despesa da União por Função

(1) Exclui a Contribuição à Seguridade Social do Servidor Público - CSSS e a contribuição ao custeio de pensões militares.

(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES - www.stn.fazenda.gov.br, estatística, conta, governamental, receita de contribuição.

(3) Despesa liquidada por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas foi incluído por ser um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.

(4) Exclui os gastos com inativos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e inativos militares - www.planejamento.gov.br, orçamento, estatísticas orçamentárias, evolução das despesas sociais - por função.

(5) Receita total deduzida da DRU (Desvinculação das Receitas da União no valor de 20%). Obs.: A Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU.

As Tabelas 3 e 4 trazem duas das principais conclusões deste artigo: a primeira é que o sistema de seguridade social tem-se mostrado superavitário ao longo de todos os anos do período de 1995 a 2006, tendo o excedente de recursos se elevado de R\$ 4,3 bilhões em 1995, para R\$ 50,9 bilhões em 2006; a segunda conclusão é que houve desvio de recursos do orçamento da seguridade social para além dos 20% legalmente autorizados pelo mecanismo da DRU, conforme se pode constatar pela última linha das referidas Tabelas, exceto nos anos de 1995 e 1998.⁶ O excedente de recursos extraído da seguridade social, anualmente, acima do limite de 20% legalmente autorizado pelo mecanismo da DRU, variou entre R\$ 12,4 bilhões em 2001 e R\$38,5 bilhões em 2006, conforme Tabela 5 adiante.

Para se avaliar a dimensão do desvio de recursos, o superávit retirado da seguridade supera o gasto anual com saúde pública em todos os anos do período que vai de 2000 a 2006. Isso significa que, se nos últimos sete anos, esse excedente tivesse sido investido no setor de saúde, seus recursos seriam ampliados em mais de 100%, o que poderia implicar uma transformação radical na oferta dos serviços de saúde.

⁶ Nesses dois anos, embora a seguridade social tenha produzido receitas maiores que despesas (superávit), a desvinculação das receitas (DRU) foi inferior a 20% (17,8% em 1995 e 9,2% em 1998). É isso que indicam os valores nulos dos anos de 1995 e 1998 na última linha da Tabela 3.

TABELA 5			
DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL			
1995 - 2006			
valores correntes em R\$ milhões			
ANO	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (20%) (A)	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS ACIMA DE 20% (B)	TOTAL (A) + (B)
1995	4.348	0	4.348
1996	5.628	1.068	6.696
1997	7.416	1.199	8.615
1998	3.434	0	3.434
1999	10.451	463	10.914
2000	13.713	13.675	27.388
2001	15.882	12.435	28.317
2002	18.449	16.434	34.883
2003	21.738	14.395	36.133
2004	27.322	20.844	48.166
2005	31.559	26.488	58.047
2006	33.731	38.470	72.201
TOTAL	193.671	145.471	339.142

Fontes: Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários e Secretaria do Tesouro, Contabilidade Governamental. Elaboração própria.
Obs.: Na coluna A, nos anos de 1995 e 1998 a desvinculação das receitas foi inferior a 20% (foi de 17,8% e de 9,2%, respectivamente).

Essa realidade seria facilmente detectada se o dispositivo constitucional, presente no parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal, que estabelece que o Poder Executivo deve elaborar e executar três orçamentos – o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas da União e o orçamento da seguridade social –, fosse cumprido. O governo federal, entretanto, apresenta dados consolidados de apenas dois demonstrativos de execução orçamentária: o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Neste último, as receitas e gastos fiscais e da seguridade são agregados num único orçamento. Por conseguinte, as receitas próprias da seguridade social (as contribuições sociais) aparecem unificadas às outras receitas de impostos pertencentes ao orçamento fiscal, assim como as despesas misturam-se para daí sair um resultado consolidado de dois orçamentos.

Como conseqüência de mais este artifício metodológico, o superávit do orçamento da seguridade social é automaticamente incorporado ao orçamento geral da União, resultando na geração dos elevados superávits primários ao longo dos últimos oito anos.

Se houvesse o orçamento da seguridade social fosse elaborado isoladamente, ver-se-ia claramente: 1) que o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal, não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social; 2) que a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal; ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e 3) que não é a previdência que impede a realização de investimentos públicos, gastos com educação ou em qualquer outra área considerada mais nobre para o crescimento econômico; ao contrário, é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a assistência social, retirando-lhes recursos e precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora.

Se forem agregados aos dados da seguridade social os números do regime próprio de previdência dos servidores federais (RPPS), ou seja, os gastos com inativos e pensionistas civis e militares, ainda assim

será possível observar uma situação muito distante da crise freqüentemente proclamada, conforme pode ser visto na Tabela 6. Ressalte-se que nesta Tabela, do lado das receitas, não estão computadas as contribuições da União como empregador do setor público, que deveria corresponder ao dobro da contribuição dos servidores, conforme preconiza a Lei n° 9.717/1998. Mesmo sem essa receita, as contribuições sociais de trabalhadores e empregadores do setor privado e contribuições de servidores públicos superam os gastos com previdência social (dos servidores públicos e do setor privado), saúde e assistência social da esfera federal, produzindo excedente de recursos que, em 2005 e 2006, foi de R\$ 29,4 bilhões e R\$ 19,7 bilhões, respectivamente. Esse superávit foi empregado em gastos do orçamento fiscal da União.

TABELA 6							
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL E DO RPPS DO GOVERNO FEDERAL							
2000 a 2006							
valores correntes (em R\$ milhões)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RECEITA ⁽¹⁾							
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520
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 DE PROGNÓSTICOS	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564	1.410
PIS/PASEP ⁽²⁾	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228	14.566
CSSS ⁽³⁾	3.619	3.813	4.424	4.453	7.179	10.433	11.997
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	1.273	2.058	1.927	2.351	2.597	2.787	2.867
TOTAL DA RECEITA	129.173	146.339	169.624	196.224	240.149	279.901	307.041
DESPESA ⁽⁴⁾							
ASSISTENCIA SOCIAL	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.551
SAUDE	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483	39.736
PREVIDENCIA ⁽⁵⁾	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	186.832	214.151
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337	11.927
TOTAL DA DESPESA	122.756	142.111	162.228	189.140	221.816	250.458	287.365
RECEITA - DESPESA	6.417	4.228	7.396	7.084	18.333	29.443	19.677
Elaboração própria.							
Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários -							
Despesa da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro, Contabilidade Governamental - Despesa da							
(1) Valores sem a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e sem a contribuição da União como empregador do setor público, que deveria corresponder ao dobro da contribuição dos servidores, conforme Lei n. 9.717/1998.							
(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES - www.stn.fazenda.gov.br , estatística, conta. governamental, receita de contribuição.							
(3) Inclui a Contribui. p/ Custeio das Pensões Militares, Cont. dos Servidores p/ plano de seguridade - servidor ativo, inativo e pensionista e Cont. Prev. dos Órgãos do Poder Público.							
(4) Despesa liquidada por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas foi incluído por							
(5) Inclui os gastos com inativos do RGPS, Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) civis dos três poderes e inativos militares.							

Tomando por base as informações aqui reunidas, a questão central deixa de ser a auto-suficiência financeira do sistema de seguridade social, que se tem mostrado sólida, e passa a ser o destino que foi reservado a esses recursos excedentes pelo governo federal.

A Tabela 7 adiante mostra, ao longo de 12 anos (1995-2006), de maneira condensada, quais os tipos de gasto que as receitas com Cofins, CPMF e CSLL financiaram. Os dados foram obtidos de uma

vasta e minuciosa pesquisa no Siafi, de onde foram extraídos vários relatórios, denominados “Acompanhamento da Execução Orçamentária da União”, que classifica a despesa por projeto/atividade e identifica as fontes de receita utilizada para seu custeio.

TABELA 7							
APLICAÇÃO DAS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL							
1995 - 2006							
valores correntes em R\$milhões							
ANO	RECEITA ARRECADADA (COFINS, CSLL, CPMF)	APLICADA NA SEG. SOCIAL	APLICADA FORA DA SEGURIDADE SOCIAL				SEM IDENTIFICAÇÃO DE APLICAÇÃO (3)
			DRU (20%)	RPPS (1)	OUTROS MINISTÉRIOS (2)	SUB-TOTAL	
1995	20.284	9.801	4.057	2.964	260	7.281	3.202
1996	23.377	12.139	4.342	6.359	0	10.701	537
1997	32.449	19.021	2.825	8.763	666	12.254	1.411
1998	32.319	27.862	3.655	24	778	4.457	0
1999	45.591	18.352	7.699	17.455	657	25.811	1.428
2000	61.852	29.681	12.370	18.689	975	32.034	373
2001	71.678	32.461	14.335	19.243	628	34.206	5.011
2003	97.403	50.022	19.480	21.246	3.256	43.982	3.399
2004	123.508	68.397	24.699	21.694	5.991	52.384	2.727
2005	143.455	72.167	28.691	24.529	3.604	56.824	14.464
2006⁽⁴⁾	152.681	82.397	30.537	28.700	105	59.342	10.942
TOTAL	804.597	422.300	152.690	169.666	16.920	339.276	43.494

Fonte: SIAFI - Acompanhamento da Execução Orçamentária da União

(1) Pagamento de aposentadorias e pensões de servidores civis e militares.

(2) Ministérios da Educação, Minist. da Agricultura, Presidência da República, Câmara dos Deputados, Minis. da Justiça, Minis. das Minas e Energias, Minist. Integração Nacional, Minist. do Meio Ambiente, Minist. das Cidades, Minist. do Trabalho e Emprego e Minist. da Integração Nacional.

(3) Receita arrecadada cuja aplicação não aparece nos demonstrativos de execução orçamentária por Fonte de Receita do SIAFI.

(4) Posição do SIAFI em 26/06/2007.

Da Tabela 7 podem ser extraídas as seguintes constatações:

1) A maior magnitude das receitas desviadas da seguridade social decorreu dos 20% de DRU. Esses recursos são aportados na fonte 100 (Recursos Ordinários) e são livremente empregados no orçamento fiscal. Os relatórios mostram que essa fonte financia vários tipos de despesa (em diferentes órgãos e ministérios), entre elas os encargos financeiros da União (juros e amortização da dívida pública). A política econômica, que pretensamente tem a virtude da responsabilidade fiscal, optou por pagar contas do orçamento fiscal com recursos retirados do orçamento da seguridade social que deveriam atender às necessidades prementes de uma parcela da população com grandes carências. Entretanto, com esse mecanismo, minimiza-se o déficit do orçamento fiscal provocado pela taxa de juros em alto patamar – freqüentemente, o mais alto do mundo –, ao mesmo tempo em que se respaldam privilégios e desigualdades graves na distribuição de recursos dos fundos públicos.

2) Parcela significativa dos recursos desviados destina-se ao pagamento de aposentadorias e pensões do Regime de Previdência dos Servidores (RPPS). Esse emprego, entretanto, não é legítimo. A operacionalização financeira da previdência social é atribuição do INSS; ativos e inativos do serviço público federal estão a cargo do Tesouro Nacional (Vianna, 2003). Os trabalhadores e empregadores do setor privado, entretanto, tornaram-se patrocinadores das aposentadorias do regime especial dos servidores públicos, porque a União não usa recursos do Tesouro para fazer sua contrapartida previdenciária de empregadora. Recursos vinculados à saúde pública, à assistência social e à aposentadoria dos trabalhadores do setor privado vêm financiando aposentadorias de servidores públicos.

3) Outra parte significativa dos recursos da seguridade social é desviada de seu orçamento, mas não recebe nenhum tipo de aplicação que possa ser identificado pelos relatórios de execução orçamentária, o que quer dizer que podem ter ficado retidos na Conta Única do Tesouro. São valores que estão agrupados na Tabela 7 na coluna “sem identificação de aplicação”. Em 2005, por exemplo, R\$ 56,8 bilhões foram aplicados fora da seguridade social, e outros R\$ 14,5 bilhões de recursos da seguridade tiveram uso não identificável nos relatórios de execução orçamentária. Em 2006, esses números se tornam maiores. Foram empregados fora da seguridade social R\$ 59,3 bilhões e, além destes, R\$ 10,9 bilhões são receitas da seguridade sem identificação de aplicação nos relatórios de execução orçamentária.

4) Todos os anos da série de 1995-2006 apresentam esse padrão de comportamento, mas os valores assumem dimensão maior a partir de 2001. A esterilização desses recursos, além de impossibilitar o atendimento de necessidades urgentes por serviços públicos essenciais, significa uma forte contenção de demanda agregada, pois deixam de circular no mercado, contribuindo para reduzir o dinamismo da economia. É mais uma demonstração do forte caráter recessivo da política fiscal, feita com o sacrifício das políticas sociais.⁷

A conclusão a que se chega – na verdade mera constatação – pode e deve surpreender muitos: nem a previdência social brasileira nem o sistema de seguridade social instituído pela Constituição Federal de 1988 são deficitários; são, ao contrário, superavitários, e esse superávit, cuja magnitude é expressiva, vem sendo sistematicamente desviado para outros usos. Essa constatação, no entanto, coloca uma questão relevante: como e por que foi criada essa aura de crise e urgência em torno a um problema que não é nem crítico nem urgente?

Múltiplas causas estão na origem destes fatos. No próximo item, explora-se o laço que se estabelece entre a política econômica e os mecanismos de esvaziamento financeiro do sistema de seguridade.

2 A influência da política econômica sobre o sistema de seguridade social

O discurso de déficit do sistema de previdência pública e os desvios de recursos pertencentes ao sistema de seguridade social estão estreitamente vinculados a um novo cenário econômico que se instaurou no Brasil a partir dos anos 1990, resultante da mudança na forma de inserção do país na economia mundial e que implicou uma nova gestão da política monetária e fiscal da economia nacional. As reformas promovidas (abertura comercial, liberalização financeira e privatização) e o regime de controle da inflação que daí se seguiu favoreceram um intenso processo de acumulação financeira patrocinado pelo Estado. O novo padrão de condução da política econômica estabeleceu-se mais claramente com o Plano Real em 1994, consolidou-se no segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e foi incorporado pelo governo atual, iniciado em 2003.

A política econômica no Brasil dos anos 1990 foi influenciada por um ambiente internacional substancialmente diferente de períodos anteriores que afetou em muito a economia brasileira. O cenário mundial caracterizava-se pelo excesso de liquidez e por fluxos de capital financeiro quase totalmente

⁷ Esterilizar tem, aqui, o sentido comumente utilizado pelos economistas quando tratam da moeda retirada de circulação. Uma parte dos recursos gerados pelo sistema de seguridade foi retirada dos fins aos quais se destina – saúde, assistência social e previdência –, e também de outro qualquer campo da aplicação que pudesse ser identificado por esta pesquisa a partir dos relatórios de execução orçamentária. Saiu, portanto, da circulação.

desimpedidos na maioria dos países. Os fluxos de capital privado, principalmente na forma de investimento de portfólio, predominavam amplamente sobre os fluxos de capital público e multilateral. As taxas de juros em queda nos países desenvolvidos desde meados dos anos 1980 liberavam recursos para os então chamados mercados emergentes – países menos desenvolvidos em processo de estabilização e liberalização comercial e financeira que demonstravam boas perspectivas de expansão e lucro nos setores liberalizados. Os agentes possuidores de recursos líquidos buscaram alternativas de valorização em outros países, com maior rentabilidade, criando no sistema financeiro mundial um amplo volume de liquidez disponível (Avellar, 2001).

Os países periféricos, entre eles o Brasil, apresentavam-se como economias relativamente instáveis, mas que possuíam o importante requisito: taxa de juro real interna elevada em relação ao resto do mundo. Esses países foram, então, incorporados ao circuito de expansão do capital internacional nos anos 1990 a partir de uma lógica calcada na valorização dos estoques de riqueza financeira dos países centrais. Os títulos públicos lançados a taxas de juros altas e de curto prazo apresentavam segurança, garantia de liquidez e de rentabilidade, ao serem comparados a outros tipos de ativos, possibilitando um rápido crescimento no nível de reservas internacionais nos países emergentes. O volume de divisas estrangeiras, por seu turno, era também uma forma de garantia para o capital externo que as economias periféricas, de moedas instáveis, tinham que oferecer, posto que estão sempre à mercê da inflação e do desequilíbrio no balanço de pagamentos (Avellar, 2001). A escassez de financiamento externo privado chegara ao fim no início dos anos 90. O objetivo da política econômica era construir mecanismos que permitissem uma fácil acolhida para os fluxos de capitais voláteis em busca de aplicações rentáveis.

Com a volta dos capitais, antigos ideais do liberalismo econômico foram revigorados. Para o conjunto do Terceiro Mundo e em particular para a América Latina, as novas convicções liberais hegemônicas nas academias e na política econômica se voltaram cada vez mais para privatizações, abertura comercial e liberalização das contas de capital para permitir a livre circulação de capitais de qualquer natureza e retirada do Estado da cena econômica. Na discussão macroeconômica, predominou o combate à inflação e a construção de estratégias alternativas de estabilização monetária, associada à crítica do modelo desenvolvimentista que se mantivera até a eclosão da crise da dívida externa na entrada dos anos 1980 (Fiori, 2000; Belluzzo, 2002).

Para promover, entretanto, a estabilidade dos fluxos de capitais e usufruir plenamente da ampla oferta, evitando sua reversão súbita, seria necessário acalmar as preocupações dos investidores financeiros para que não achassem razões para repentinamente transferirem suas aplicações financeiras para outras economias. Os países emergentes deveriam fazer *reformas estruturais*. Tais reformas dizem respeito, nestes novos tempos, a cortes de déficits ou elevação de superávits, de forma a sinalizar a disposição de fazer todos os sacrifícios necessários para aceitar a disciplina do mercado, ou seja, para demonstrar uma situação de solvência do setor público, condição considerada essencial ao bom funcionamento do mercado de ativos financeiros. Mas as *reformas estruturais* não se resumem a apenas isso. Significam também o aprofundamento da liberalização do comércio e dos fluxos financeiros e a ampliação dos programas de privatização. Todos esses fatores são decisivos para criar uma *boa percepção do mercado* sobre as políticas do país (Carvalho, F. C., 2000).

No âmbito da política monetária, é recomendável o controle rígido da inflação com o uso de taxas de juros altas, como medida imediata que visa a convencer os investidores internacionais a manterem suas aplicações no país com a perspectiva de retornos reais elevados.

Como já foi amplamente discutido por vários autores, o Plano Real estava baseado na âncora cambial, isto é, na fixação da taxa de câmbio como principal meio indutor da estabilidade dos preços domésticos. Elevado grau de abertura comercial e disponibilidade de reservas em patamar elevado eram condições requeridas para viabilizar o plano de âncora cambial. E, considerando que a abertura comercial e valorização cambial provocavam deterioração nos saldos comerciais do país, a viabilização financeira exigia uma política de juros elevados, para atrair capitais externos (Hermann, 2002a). O incentivo à entrada de capital externo, entretanto, implicava um risco crescente, pela excessiva presença de capital volátil que, ao primeiro sinal de insegurança, abandonaria o país.

De fato, a intensificação do processo de abertura comercial combinada com a política de valorização cambial mudou o perfil do balanço de pagamentos do país. A balança comercial passou a apresentar déficits crescentes a partir de 1995. A balança de serviços aprofundou os resultados negativos em função dos gastos com remessas de lucros e dividendos por parte das empresas estrangeiras – acrescidos substancialmente após o processo de privatização com capital externo – e do pagamento de juros incidentes sobre a dívida externa. Com essa *performance*, surgiram os sucessivos saldos negativos na balança de transações correntes, gerando uma crescente dependência do sistema financeiro internacional para fechar as contas do balanço de pagamentos, através de superávits na balança de capitais, o que tornava a economia nacional progressivamente mais vulnerável aos humores do mercado. Os juros eram mantidos em patamares elevados para contornar as ameaças de crises decorrentes de possíveis ataques especulativos e evitar a desvalorização cambial.⁸

Com o tempo, o movimento de capitais para dentro do país foi-se tornando instável, devido ao crescimento da fragilidade externa, a grande mobilidade de capital e a suspeita a respeito da insustentabilidade da taxa de câmbio. A situação de sucesso do Plano Real com o mercado financeiro alterou-se, pela primeira vez, na crise da Ásia, em 1997. Depois, com a crise da Rússia, em 1998, quando houve a reversão do ciclo de liquidez internacional, perda de reservas e dificuldades de manter o financiamento do balanço de pagamentos. O governo brasileiro lançava mão dos instrumentos convencionais para conter ataques especulativos – forte aumento de juros, venda de dólares e venda de títulos públicos indexados à taxa de câmbio, o que elevava o déficit e a dívida pública. O ápice da crise cambial dar-se-ia em janeiro de 1999. A fuga de dólares da economia brasileira e a forte redução nas reservas internacionais colocaram em xeque a âncora cambial, ainda que o diferencial de juros oferecido pelos títulos brasileiros fosse significativamente alto. Houve, então, a substituição forçada do regime de câmbio administrado pelo regime de livre flutuação cambial.

Após 1999, o governo associou ao regime de câmbio flutuante o regime de metas de inflação, através do qual a taxa de juros Selic tornou-se o mais importante instrumento utilizado pela autoridade monetária para garantir que o índice de inflação (IPCA) se manteria no intervalo de flutuação estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). A meta de inflação, por sua vez, figurava como objetivo único da

⁸ A taxa Selic real (deflacionada pelo IPCA) alcançou o pico de 44% a.a., em setembro de 1998, ficando acima de 10% a.a. durante todo o período de implementação do Plano (1994-1998), e a sua média foi superior a 20% a.a. no mesmo período (Modenesi, 2005).

política monetária, subordinando todas as demais variáveis macroeconômicas e os outros objetivos que viessem a ser considerados política e socialmente mais relevantes.

Houve, portanto, dois momentos históricos distintos de transmissão entre a política monetária e a crise fiscal. Na fase 1994-1999, havia uma hierarquia de causalidade que ia da perda de autonomia externa da economia brasileira (dada pela trajetória de déficit na conta-corrente, queda de reservas e elevação do estoque da dívida externa) até sua posição de desequilíbrio fiscal, impactada pela taxa de juros – bruscamente elevada para contornar as fugas de capitais que sucederam as crises financeiras internacionais – e pelo câmbio. O aumento da dívida pública indexada à taxa Selic e ao câmbio foi o instrumento que viabilizava a oferta de *hedge* nas ameaças de crise cambial. Com a combinação de volatilidade das expectativas cambiais e juros altos usados como principal instrumento de controle da taxa de câmbio, a dívida pública cresceu. No período pós-1999 no entanto, embora passando por alguns choques externos, a economia nacional enfrentou menor fragilidade externa. Nesta fase, o câmbio flutuante e o regime de metas de inflação, controlados a juros muito elevados, tornaram-se os mecanismos propagadores do desequilíbrio fiscal. A política fiscal, através de superávits primários mais severos, por prazo indefinido, atuou unicamente de forma a compensar os avanços da taxa de juros.

Como o déficit nominal envolvia uma parcela importante de despesas financeiras tratadas como incompressíveis, o ajuste concentrou-se nas contas não-financeiras, ou seja, no resultado primário, obtido através de corte nos gastos e aumento de impostos e contribuições. Adicionaram-se, ainda, medidas de caráter *estrutural* como as reformas previdenciária, administrativa e tributária, visando a gerar superávits primários.⁹

Com esse conjunto de políticas monetária e fiscal restritivas, foram atingidos gravemente os níveis de investimento, exportação, consumo, gastos do governo, emprego e o patamar de salários, portanto, as variáveis que direta e indiretamente afetam as fontes de financiamento das políticas sociais e que provocam o crescimento de suas despesas.

Esse é o mecanismo de transmissão pelo qual a política econômica afeta a seguridade social nos anos 1990-2000 e é nesse contexto que devem ser analisados os vários ataques à eficiência e solvência da previdência social. As reformas previdenciárias foram feitas, principalmente, por razões fiscais, muito embora fossem justificadas como necessárias para assegurar a viabilidade de longo prazo do sistema de previdência.

Não se deve perder de vista que a partir de 2000 entrou em vigor a Desvinculação das Receitas da União (DRU), embora já existisse desde 1994 com outro nome menos explícito, quando foi implantado como Fundo Social de Emergência (FSE) e depois, em 1997, com a designação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Com esse artifício, a União passou a reter 20% das receitas de impostos e contribuições, retirando recursos significativos da área social em geral. O objetivo declarado pelo governo, entretanto, era o de

⁹ Entre as medidas tomadas na época, podem-se enumerar: as reformas da previdência que alcançaram o RGPS e o RPPS (Emendas Constitucionais n. 20/1998 e n. 41/2003); a reforma tributária (Emenda Constitucional n. 42/2003); a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/2000) com severa definição de regras de ajuste fiscal para a União, Estados e Municípios; as Resoluções do Senado Federal n. 40 e 43 de 2001, que estabeleceram limites para a dívida consolidada líquida dos Estados, Distrito Federal e Municípios, criando restrições a operações financeiras e fixando tetos para o comprometimento do orçamento com despesas de amortização, juros e encargos da dívida; a renegociação das dívidas estaduais (Lei n. 9.496/1997), que foi produzir efeitos posteriormente, com o estabelecimento de controles rigorosos do endividamento e de gastos dos Estados (para maior detalhamento ver Gentil, 2006).

reduzir o elevado nível de rigidez orçamentária que decorria da vinculação de receitas a gastos específicos, para dar maior liberdade na condução do ajuste fiscal. No item 1 deste artigo foi demonstrado que a retenção de contribuições sociais destinada à seguridade social foi muito além, ultrapassando em larga margem o limite de 20% legalmente estipulado.

Ficava evidente que a política fiscal do Plano Real foi, desde o início, desenhada de modo a promover um ajuste estrutural das contas públicas, o que significa dizer que sua lógica estava, então, não mais voltada apenas para conter a desordem financeira conjuntural do setor público – sempre tomada como causa primária da inflação –, mas estava também (e principalmente) destinada a ser guardiã das expectativas de rentabilidade dos capitais externo e interno investidos em títulos da dívida pública, remunerados com altas taxas de juros (Hermann, 2002b).

Conforme descreve Lopreato (2005/2006), a principal tarefa da política fiscal nesse modelo de integração com a economia mundial foi incutir confiança nos investidores estrangeiros de que as expectativas de rentabilidade se cumpririam e de que era baixo o risco de apostar no mercado brasileiro. Isto exigia condições favoráveis de sustentabilidade da dívida e de comprometimento das autoridades econômicas com a evolução das contas públicas. A redução do indicador dívida/PIB, por seu turno, era tida como condição prévia para a redução dos juros e a retomada do crescimento. O clamor favorável à consolidação fiscal virou lugar comum e mostrou-se parte inescapável da busca por credibilidade da política econômica.

A primeira linha da Tabela 8 abaixo mostra a magnitude do sacrifício fiscal do período 1997-2006. Os patamares de superávit primário eram elevados e progressivamente ascendentes e visavam a economizar recursos retirados de toda a sociedade para remunerar os detentores de título da dívida pública com juros reais e nominais em níveis extremamente altos, com frequência, os mais altos do mundo.

TABELA 8										
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO										
1997 - 2006										
Fluxo acumulado no ano - dezembro. Valores em R\$ milhões										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RESULTADO PRIMÁRIO	8.309	-106	-31.087	-38.157	-43.655	-52.390	-66.173	-81.112	-93.505	-90.144
RESULTADO NOMINAL	51.626	68.228	56.284	39.806	42.789	61.614	79.030	47.142	63.641	69.883
JUROS NOMINAIS*	43.317	68.335	87.372	77.963	86.443	114.004	145.203	128.263	157.146	160.027
(*) Juros internos + juros externos										
FONTE: Relatórios do Banco Central										

Em suma, no novo modelo, a política fiscal e a gestão da dívida pública visam apenas a garantir a solvência do governo, e não mais aos objetivos macroeconômicos tradicionais da política fiscal, definidos em termos de taxas de crescimento do PIB e do emprego. A política social também muda de rumo e perde o objetivo de dar proteção social a todos os cidadãos. O enfoque que predominou foi de liberalização e de ênfase na focalização dos benefícios nos pobres e indigentes. A previdência social passa por várias rodadas

de alterações na legislação constitucional e infraconstitucional para realizar a redução de custos exigida pelo ajuste fiscal. Foram criados incentivos à expansão de planos privados de capitalização individual e à flexibilização do mercado de trabalho.

Construída desta forma, a política fiscal do governo não tem autonomia para se voltar na direção de estratégias de desenvolvimento, geração de emprego e redução da concentração da renda. Os gestores da política econômica têm que estar permanentemente atentos às expectativas de risco dos agentes do mercado financeiro e à realização do esforço fiscal que se fizer necessário para conquistar, permanentemente, a confiança dos investidores (Carvalho, F. C., 2000). E para se conquistar a credibilidade do mercado financeiro, convencendo os investidores de que não haverá riscos nas aplicações realizadas, é preciso tomar medidas que se tornam irreversíveis no futuro, mediante leis e emendas à Constituição. Como argumentou F.C. Carvalho (2003), a credibilidade se ganha quando “as mãos são atadas” e o governo perde a capacidade de promover no futuro mudanças de rotas. Não basta ser *market-friend*: é preciso que isso se cristalize em regras que garantam que este comportamento não possa ser revertido. A ortodoxia da política econômica não foi um remédio amargo e transitório, para ganhar a confiança dos mercados e depois ser amenizada. É um sacrifício para ser definitivo e que, portanto, tinha de ser assegurado mediante legislação rígida, impermeável às demandas sociais e políticas. Foi desta forma que a seguridade social foi atingida, por esse senso de *responsabilidade fiscal permanente*, que exige mudanças estruturais e definitivas.

A Tabela 9 adiante mostra as despesas consolidadas da União em percentuais do PIB no período 1994 e 2006, retiradas de demonstrativos do Ministério da Fazenda. É possível constatar que: 1) ao contrário do que normalmente se argumenta, há uma tendência declinante dos gastos com pessoal e encargos sociais, desde 2003; 2) os gastos financeiros com juros, amortização e demais encargos da dívida são, no conjunto, os maiores gastos do orçamento público, atingindo 11,7% do PIB em 2006; 3) a despesa com benefícios previdenciários tem estado em torno de 7% do PIB; e 4) o patamar de investimento público é extremamente baixo – menos de 1% do PIB – nos últimos cinco anos.

TABELA 9													
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - DESPESAS DA UNIÃO													
1994 - 2005 (%PIB)													
DESPESA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DESPESAS CORRENTES	20,1	20,6	19,7	19,7	21,8	23,4	22,7	24,5	25,7	25,3	24,9	26,8	27,2
Pessoal e Enc. Sociais	5,2	5,9	5,3	5,1	5,2	5,3	5,3	5,5	5,7	5,2	5,1	4,9	4,6
Juros e Enc. da Dívida	2,8	2,6	2,5	2,4	3,4	4,7	3,5	4,4	4,2	4,3	4,2	4,6	6,5
Transf. a E., DF e M.	3,4	3,3	3,3	3,4	4,1	4,3	4,7	5,0	5,6	5,3	5,2	6,1	5,5
Benefícios Previdenciários ¹	4,9	5,0	5,3	5,3	5,9	6,0	5,9	6,2	6,6	7,2	7,0	7,4	7,0
Demais Despesas Correntes	3,7	3,7	3,3	3,4	3,2	3,2	3,3	3,4	3,6	3,3	3,4	3,9	3,6
DESPESAS DE CAPITAL	10,3	3,3	3,3	9,7	11,4	9,3	5,9	7,5	7,6	7,2	5,9	4,6	7,1
Investimentos	1,1	0,7	0,7	0,9	0,9	0,7	0,9	1,2	0,8	0,4	0,6	0,9	0,8
Inversões Financeiras	1,6	1,2	1,6	7,3	7,8	5,8	1,0	1,7	1,6	1,5	1,2	1,1	1,1
Amortização da Dívida ²	7,5	1,4	1,0	1,5	2,7	2,8	4,0	4,6	5,2	5,3	4,1	2,5	5,2
SUBTOTAL	30,4	23,9	23,0	29,4	33,2	32,8	28,6	31,9	33,2	32,6	30,8	31,4	34,3
Amortiz.Dívida - Refinanciamento	9,9	13,4	14,0	15,5	21,5	27,6	27,3	18,3	17,8	25,0	20,6	25,8	16,2
Dívida Mobiliária					21,1	27,0	26,7	17,6	17,3	24,5	20,2	25,6	16,1
Dívida Contratual					0,4	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
TOTAL	40,2	37,3	37,0	44,9	54,7	60,4	55,9	50,3	51,1	57,6	51,4	57,1	50,5
Elaboração própria. Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC -Despesa por Grupo. Ministério da Fazenda.													
(1) Os Benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários													
(2) Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública													

A inoperância da política orçamentária atinge duas frentes: por um lado, tem causado fortes constrangimentos aos investimentos públicos com reflexos profundos sobre a expansão da estrutura produtiva; de outro lado, tornou-se um veículo de perversa concentração da renda a favor dos proprietários de capital financeiro que atuam no mercado como possuidores de títulos públicos.

Conclusão

As principais causas que afetaram o resultado fiscal ao longo dos últimos 12 anos não estão vinculadas ao tamanho suposto desproporcional do Estado, nem à crise do sistema previdenciário. Foram, principalmente as despesas com juros o principal fator de pressão sobre o gasto público e o estoque da dívida interna, em grande parte atrelada à taxa Selic fixada pelo Bacen.

A variável juros, administrada no campo da política monetária, produziu um pesado ônus sobre o orçamento público. Não obstante as evidências empíricas, a crise fiscal tem sido usualmente relacionada com os gastos excessivos do sistema público de aposentadorias e pensões.

O efeito da política econômica dos anos 1994-2006 foi de utilizar recursos orçamentários do sistema de seguridade social para contribuir, direta e indiretamente, para pagar a conta financeira (de juros e amortização da dívida pública). Os gestores da política econômica encontraram meios de deslocar recursos excedentes vinculados à seguridade social para assegurar o superávit primário do orçamento público consolidado.

Há, entretanto, barreiras à continuidade dessa estratégia de política econômica. O arrocho fiscal não é mais viável com a utilização de maior crescimento da carga tributária nem com cortes de investimento. Dadas essas limitações, o clamor tem-se voltado para a contenção dos gastos com a previdência social, para a ampliação da desvinculação das receitas da União e para a revisão dos gastos sociais como saída para acomodar os efeitos da política monetária sobre o orçamento público. Não restaria outro caminho para o ajuste fiscal a não ser partir para uma atuação mais radical na gestão das contas públicas não-financeiras, o que significa, principalmente, maior corte de gastos da previdência e ampliação dos graus de liberdade no manejo da política orçamentária.

Não é, entretanto, o montante do gasto (com previdência e nas outras áreas sociais) que deve ser destacado. Não apenas porque as receitas crescem mais que os gastos nessas áreas, mas também, e principalmente, pelo fato de que são gastos que se tornaram indispensáveis para atender as necessidades básicas de uma parcela significativa da população. São dispêndios relacionados com o resgate da cidadania e com a garantia de padrões ainda muito baixos de sobrevivência. Além disso, se não bastassem as fortes razões sociais, são despesas públicas igualmente relevantes para manter o dinamismo da economia por serem sustentadoras da demanda agregada.

Finalmente, como já demonstraram vários autores (ver Oreiro, Nakabashi, Lemos e Silva, 2007), os resultados do conjunto de políticas macroeconômicas são amplamente reconhecidos: ocorreu estabilização da inflação, redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira e uma trajetória levemente declinante da dívida pública líquida. Entretanto, não são condição suficiente para a retomada do crescimento da economia brasileira a taxas mais vigorosas; além disso, torna-se cada vez mais claro para a sociedade que essa estratégia de gestão das políticas públicas implica clara obtenção de vantagens para os possuidores de capital financeiro na partilha de recursos públicos.

Referências bibliográficas

- AVELLAR, Ana Paula M. (2001). Dívida Mobiliária Federal na Abertura Financeira dos anos 90. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, UNICAMP.
- BELLUZO, Luiz Gonzaga (2002). Prefácio. In: CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim (1999). Políticas Econômicas para Economias Monetárias. In: LIMA, G. T., SICSÚ, J. e PAULA, L. F. (org.) Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea. Rio de Janeiro: Campus.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim (2000). The Changing Role and Strategies of the IMF and the Perspectives for the Emerging Countries. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 20, nº 1 (77), January-March.
- _____. (2003). Oito mitos do debate em torno da política macroeconômica brasileira. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, (mimeo).
- FIORI, José Luís (2000). Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J.L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, Vozes.
- GENTIL, Denise Lobato (2006). A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – Análise financeira do período 1990-2005. Tese de doutorado – Instituto de Economia (IE) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro.
- HERMANN, Jennifer (2002a). Liberalização e crises financeiras: o debate teórico e a experiência brasileira nos anos 1990. Tese de doutorado – Instituto de Economia (IE) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro.
- _____. 2002b. A Macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999 – 2002). In: Dilemas da Dívida. Cadernos Adenauer III, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 41-70.
- LOPREATO, Francisco Luiz C (2005/2006). Política Fiscal: mudanças e perspectivas. Política Econômica em Foco, Campinas, IE/UNICAMP, n. 7, nov.2005/abr.2006.
- MODENESE, André de Melo (2005). Regimes monetários: teoria e a experiência do real. Barueri, Manole. OREIRO, NAKABASHI, LEMOS e SILVA. A Macroeconomia do Crescimento puxado pela Demanda Agregada: teoria e aplicação ao caso brasileiro. Julho de 2007, mimeo.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – Secretaria de Orçamento Federal – Assessoria Técnica. Principais Vinculações das Receitas Federais, 2003.
- TEIXEIRA, Aloísio. _____. Prefácio. In: ARAÚJO, Odília Sousa de. A Reforma da Previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998. Natal, EDUFRN, Editora da UFRN, 2004.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma da Previdência. Seminário de Pesquisa, Instituto de Economia – UFRJ. Rio de Janeiro, junho, 2003.

PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS A Esvaziar a Seguridade Social

*Flávio Tonelli Vaz*¹
*Floriano José Martins*²

Resumo

Os defensores da reforma da previdência têm evitado muitas questões e fazem um enfoque parcial, para dizer-se o mínimo. Excluem todos os elementos políticos, eletivos, envolvidos nesse sistemático e continuado processo de corte de direitos sociais. Apresentam as mudanças como eminentemente técnicas e inevitáveis, para inibir a resistência dos segmentos atingidos. Esse artigo apresenta um enfoque diferenciado: uma análise do Orçamento da Seguridade Social para descortinar as questões políticas envolvidas nesse temário da reforma da previdência e as opções que têm sido adotadas, seus interesses e seus beneficiários, assim contribuindo para que a sociedade possa vislumbrar a inclusão previdenciária como saída para ampliar a cidadania num modelo de desenvolvimento econômico e social. Esse Orçamento concentra a maior parte dos programas e ações de cunho social desenvolvidas pelo Governo Federal; financia ações de mesma natureza desenvolvidas por estados e municípios e padece de um processo que o descaracteriza: com subtração de recursos e alocação de despesas estranhas, com o objetivo de legitimar mais os diversos cortes de direitos.

Introdução

A disputa pela apropriação da riqueza é muito mais ampla do que vislumbra o senso comum. É fácil reconhecê-la no enfrentamento de natureza sindical, por salários e melhores condições de trabalho. Mas essa disputa está presente em outros palcos de luta. Está mascarada, por exemplo, em embates de natureza política, na definição sobre o papel do Estado, na garantia dos direitos sociais e dos programas de Governo, em resumo, na definição de quais interesses vão determinar o fluxo do dinheiro público. A disputa pela apropriação da riqueza também se materializa em questões tributárias e na execução do orçamento público, na definição, respectivamente da origem e do destino dos recursos públicos.

É dentro do contexto dessa disputa que devemos analisar quem financia o Estado, que segmentos sociais e econômicos são efetivamente tributados, no seu patrimônio, na sua renda e no seu consumo; e quem se beneficia desses recursos, verificando o destino e a natureza das despesas públicas.

Este artigo analisa o Orçamento da Seguridade Social quase 20 anos depois de estar consagrado no texto constitucional. Se é importante identificar na sua execução, de receitas e de despesas, desvios que o afastam das finalidades para as quais foi concebido, mais ainda é compreender os interesses que sustentam essa realidade.

Entendemos que o constante movimento de desconstrução da rede pública de proteção social e dos mecanismos de efetivação da cidadania e dos direitos sociais e coletivos está identificado com esses desvios do Orçamento da Seguridade Social. Afinal, esse Orçamento é uma base importante para materializar essa rede de proteção social.

¹ Formado em direito pela UNB. É assessor técnico na Câmara dos Deputados atuando nas áreas de orçamentos, contas públicas e seguridade social.

² Formado em administração pela UFSC, com especialização em gestão previdenciária pela ESAG-UFSC. É Diretor-Presidente da Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social.

Esses mesmos interesses movem essas sucessivas reformas da previdência social que ampliam requisitos e carências e ainda assim afastam o trabalhador dos benefícios. Essas reformas representam interesses de classe. Está evidente que elas integram essa disputa pela apropriação da riqueza e da renda, tendo como foco o papel do Estado na garantia de direitos e no volume de recursos que estão a sustentar essas transferências de recursos para o trabalhador.

A Seguridade Social e o seu Orçamento, construções históricas ainda pendentes de implementação

O processo constituinte produziu grandes avanços no campo social. Mas a não implementação de várias dessas decisões coloca em risco a efetividade de muitos desses direitos, especialmente os relacionados à Seguridade Social.

Pontualmente, poderíamos citar, como grandes avanços dentro da seguridade social, o conceito, um conjunto de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social; os princípios e a identificação com a cidadania, com uniformidade, equidade e universalidade; e o seu Orçamento próprio, o principal instrumento de efetivação desses direitos, com pluralidade de fontes de financiamento e programações de despesas dos órgãos responsáveis pela prestação dessas funções públicas. Nesse aspecto, a não efetivação do Orçamento da Seguridade Social, separando-o do Orçamento Fiscal, a subtração de suas receitas exclusivas e o inchaço com despesas estranhas à Seguridade põem em risco os direitos que a Seguridade deveria assegurar.

Como veremos nos capítulos seguintes, esses desvios envolvem anualmente subtração de receitas que superam a marca de R\$ 34,5 bilhões e um desvio em programações estranhas, que estão classificadas como da Seguridade Social, de R\$ 49 bilhões. Não é de estranhar que, com essa construção, esse Orçamento seja apontado como deficitário, que precise ser complementado com recursos fiscais e, portanto, que seja responsabilizado pela incapacidade estatal de realizar os investimentos em infra-estrutura que o país demanda ou permitir um maior desembolso em áreas como educação, um investimento no futuro, fundamental para ampliar a capacidade de produção da sociedade brasileira.

No entanto, uma análise correta dos números do Orçamento da Seguridade Social permitiria concluir que quase a totalidade de superávit primário realizado pelo Governo Federal (excluindo estatais) advém dessa subtração de receitas e desvio de finalidade nas despesas com recursos da seguridade.

Infelizmente, esses abusos não derivam de um processo que possa ser caracterizado como exceção – um período em que pressões sobre as contas públicas demandam um sacrifício temporário para esses programas e para a sociedade.

A permanência da atual política econômica impõe seu preço sobre o conjunto de direitos dos trabalhadores. As desvinculações de receitas da seguridade social são apenas uma dessas exigências. Nasceram como disposição temporária em 1994, como a primeira Emenda Constitucional de Revisão³ para durar por dois exercícios. Mas vigorará, sob as mais diversas formas, por pelo menos 20 anos, a se confirmar a renovação da Desvinculação das Receitas da União pelo Senado Federal neste final do ano. Essa “poderosa e perversa alquimia”, como apontaram Ivanete Boschetti e Evilásio Salvador (Boschetti e

³ Depois do fracasso das emendas apresentadas pelo Governo Collor, o processo revisional, mesmo sem ter produzido grandes alterações no texto, foi o início de um longo período de desconstrução dos avanços alcançados na Constituinte.

Salvador, 2006), “transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário”.

Além de demandar mais e mais recursos para a produção de superávits ser um empecilho à devida prestação de serviços públicos e determinar sucessivas reformas para desobrigar cada vez mais o Estado da garantia de direitos ao cidadão, essa política econômica aponta para uma direção completamente oposta à que permeia o Capítulo “Dos Direitos Sociais” da Constituição Federal. Pelas palavras de André Azevedo Sette, está presente nesse texto, um “solidarismo constitucional” que se contrapõe ao individualismo; há a busca de efetividade de direitos e não apenas a sua previsão; e, na prática dos direitos sociais, uma conscientização das exigências de um Estado de Justiça Social (Sette, 2006).

Quando os defensores desse modelo econômico estão a exigir mais uma reforma previdenciária, quando subtraem a capacidade estatal de efetivar direitos, estão a aprofundar raízes de outros interesses que primam pelo individualismo, em contraposição à construção social e coletiva dos serviços públicos. A construção desse Estado mínimo, que viabiliza a produção de superávits primários crescentes, também tem o papel fundamental de assegurar resultados positivos a outros segmentos do capital, pois disponibiliza vários setores sociais para o consumo de serviços que deveriam ser prestados pelo Estado.

Na saúde, por exemplo, a qualidade dos serviços muito aquém do desejado, a falta de pessoal, as condições de instalação e funcionamento, a incerteza decorrente das filas etc. não dão outra alternativa senão a filiação a planos de saúde suplementar. Dados da ANS,⁴ de junho de 2007, informam que 46,2 milhões de brasileiros são hoje consumidores desses produtos. Somente a partir de 2001, foram 12 milhões de novos contratados.

Na previdência, as sucessivas reformas, a falta de estabilidade das regras, o discurso da falência, a instituição de teto para o valor dos benefícios previdenciários etc. também reservam uma parcela grande da sociedade brasileira para os fundos privados. Dados da Abrapp (Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada) e da Fenaprev (Federação Nacional de Previdência Privada e Vida) indicam que a captação desses produtos vem crescendo a mais de 20% ao ano há vários exercícios, chegando a 26,8% no comparativo entre o primeiro semestre de 2007 e igual período de 2006.⁵

A introdução no texto constitucional de um teto para o valor dos benefícios em valores nominais (corrigido anualmente pela inflação) é um fator importante a reservar mercado para a previdência complementar privada. Quando foi proposto, no valor de R\$ 1.200⁶, significava dez mínimos; mas, na data de promulgação da Emenda Constitucional valia tão somente 9,2 salários. Esse valor veio caindo até dezembro de 2003, quando foi novamente alterado por outra Emenda (EC 41) para R\$ 2.400. Em novembro de 2007, já correspondia a 7,6 salários mínimos.

O salário mínimo continuará crescendo acima da inflação até 2011 (para um crescimento real médio do PIB muito provável de 4% entre 2006 e 2008, até 2011 o salário mínimo crescerá em torno de 17% acima da inflação⁷). Assim, no primeiro ano do mandato do próximo presidente, o teto da previdência deve

⁴ Disponível em: www.ans.gov.br/portal/upload/informacoesss/caderno_informaca_09_2007.pdf

⁵ Respectivamente www.abrapp.org.br e Canal Executivo (19-09-2007). ‘Captação da previdência privada cresceu 31% em julho’. Em <http://www2.uol.com.br/canalexecutivo/notas07/190920075.htm>

⁶ Valor constante da EC 20, de dezembro de 1998.

⁷ A Câmara dos Deputados aprovou o PL 01/2007, em maio deste ano. A proposição está em tramitação no Senado.

estar situado entre 6 e 6,5 salários mínimos. Para o trabalhador, resta a certeza de que, na melhor das hipóteses, mesmo que tenha contribuído em valores mais elevados, esse será o teto do seu benefício. Para benefícios maiores, só resta contratá-los no mercado.

Esse teto só não vem caindo também em relação à remuneração habitual paga pelo setor privado, porque a geração de empregos formais, embora em expansão, não foi ainda capaz de recuperar a formalização existente no começo dos anos 90 nem, e muito menos, os salários pagos no setor privado do período 1996/1997.⁸

Se esse dispositivo não for alterado, em pouco tempo teremos implantado no Brasil, por vias transversas, uma velha proposta dos organismos internacionais, de restringir a previdência social a uma cesta básica com benefícios de até três salários mínimos, reservada toda a demanda por maiores benefícios aos regimes de capitalização privados, com tudo o que isto representa de risco para o participante, e de lucro para o mercado financeiro.

Em suma, os desvios do Orçamento da Seguridade Social cumprem importantes papéis: para a política fiscal, viabiliza superávit; para a saúde, é o principal instrumento de precarização dos serviços; para a previdência social, viabiliza o principal elemento do discurso de falência do sistema e de inevitabilidade das reformas; e, para os interesses dos mais diversos setores econômicos, oportunidade de grandes negócios.

Um dos principais instrumentos a acobertar esses desvios é a não separação dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Essa falta de transparência esconde os fluxos financeiros e de programações de despesas entre esses orçamentos.

Fruto inclusive dessa não separação, no Orçamento da Seguridade Social, ao invés de atender às programações relativas à saúde, assistência e previdência social, constam despesas de praticamente todos os órgãos e entidades do Governo Federal, independentemente das suas áreas de atuação. Não é de estranhar que também seja reiteradamente descumprido o mandamento constitucional (art. 195, § 2º), que determina ser de competência dos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social a elaboração da proposta orçamentária da Seguridade. Esse dispositivo só foi cumprido no breve período do Governo Itamar, conforme pode ser visto pelas mensagens presidenciais que encaminham anualmente a proposta de lei orçamentária para tramitação no Congresso Nacional.

Outra consequência, já no campo das receitas, é uma grande confusão, que pode ser vista, por exemplo, até mesmo no Balanço Geral da União.⁹ Nele consta como receita do Orçamento Fiscal uma parcela muito grande de recursos oriundos de contribuições sociais, muito além do resultado das desvinculações produzidas pela DRU – Desvinculação das Receitas da União.

Ao arrepio do disposto no art. 27, inciso I, da Lei n. 8.212, de 1991,¹⁰ parte das receitas provenientes de juros, multas, correção monetária e até mesmo da recuperação da dívida ativa de

⁸ Em março de 2007, a Anfiip e a Fundação Anfiip lançaram uma publicação “Previdência Social e Salário Mínimo”, disponível em www.anfiip.org.br onde analisam, dentre outras questões, a evolução de rendimentos do trabalho, grau de formalização do trabalho e da cobertura previdenciária e as repercussões desses dados nas contas da previdência social, bem como o papel do salário mínimo, da previdência social e dos benefícios assistenciais na distribuição e interiorização da renda em nosso país.

⁹ Os Balanços Gerais da União estão disponíveis em: http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp.

¹⁰ Lei n. 8.212, de 1991. Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social: I – as multas, a atualização monetária e os juros moratórios; (...).

contribuições sociais, que são fontes do Orçamento da Seguridade Social, constam como receitas do Orçamento Fiscal. É importante ressaltar que não se trata da parcela desses encargos moratórios que integram as receitas do Fundaf (um fundo para aparelhamento da receita federal, composto por parcela da receita de juros e multas). As receitas do Fundaf já estão classificadas em separado. Na prática, são recursos da seguridade social que acabam sendo classificados junto com os recursos desvinculados pela DRU, como recursos livres (a chamada fonte 100).

Há situações ainda mais inusitadas: no Balanço, até mesmo a parcela da CPMF relativa ao fundo da pobreza é classificada como receita do Orçamento Fiscal. Também há confusão nas receitas derivadas das taxas por poder de política relativa a serviços e ações do Ministério da Saúde (vigilância sanitária e saúde suplementar), cuja previsão também consta do Orçamento Fiscal. Na mesma situação estão as receitas das contribuições sociais instituídas para custear a correção do FGTS.

A aplicação desses recursos é feita no Orçamento da Seguridade Social, já que se dá em despesas que integram este Orçamento, mas situações em que as receitas integram o Orçamento Fiscal e as despesas da Seguridade resultam em “transferências” do Orçamento Fiscal para a Seguridade. A “devolução” desses recursos para a Seguridade engrossa as estatísticas do déficit da Seguridade coberto com recursos fiscais. Em sentido oposto, a parcela nada desprezível de recursos desvinculados das contribuições sociais pela DRU não é classificada enquanto transferência da Seguridade para o Orçamento Fiscal. É simplesmente tratada como recurso próprio do Orçamento Fiscal.

Assim, as leis orçamentárias traduzem esse “retorno” como recursos fiscais a custearem despesas do Orçamento da Seguridade Social, como pode ser visto no art. 3º, do projeto de lei orçamentária para 2008 (PL 30/2007 – CN):

Art. 3º A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 1.352.543.609.047,00 (...), na forma detalhada entre os órgãos orçamentários no Anexo II e assim distribuída:

I – Orçamento Fiscal: R\$ 576.009.472.737,00 (...);

II – Orçamento da Seguridade Social: R\$ 365.243.434.911,00 (...); e

III – Refinanciamento da dívida pública federal: R\$ 411.290.701.399,00 (...).

Parágrafo único. Do montante fixado no inciso II deste artigo, a parcela de R\$ 23.533.642.410,00 (...) será custeada com recursos do Orçamento Fiscal. (grifamos)

Há silêncio absoluto sobre a parcela de receitas do Orçamento Fiscal que tem como origem recursos desvinculados do Orçamento da Seguridade Social.

Inusitada é também a receita relativa ao Fundo de Saúde Militar. Essa receita consta como do Orçamento Fiscal, no entanto, todas as despesas relativas a essas programações estão classificadas como sendo do Orçamento da Seguridade Social e, nesse caso em particular, como será discutido em capítulos posteriores, nem deveria constar da programação da Seguridade, posto que não é uma despesa do Sistema Único de Saúde, mas um encargo estatal em benefício dos militares.

A Tabela a seguir mostra como foram classificadas as receitas das contribuições sociais. Além dos valores totais arrecadados (que inclui para cada contribuição, o valor do principal acrescido dos acréscimos relativos a juros, multas e correções), estão discriminadas a parcela devida ao Fundaf e o volume de recursos dessas contribuições que foram desvinculados e classificados como recursos livres. Os dados

mostram que essas desvinculações superaram até mesmo os efeitos da DRU. Os números são relativos a 2006, extraídos do Siafi.

Dos pouco mais de R\$ 301 bilhões de receitas realizadas, uma pequena parcela foi destinada ao Fundaf. Considerando-se que há previsão legal para essa destinação e que, se aplicados, esses recursos contribuem para a melhoria da arrecadação das contribuições sociais, deveriam ser classificados como recursos da seguridade R\$ 300,5 bilhões. No entanto, apenas R\$ 266 bilhões estão associados a essas fontes. Foram portanto desvinculados mais de R\$ 34,5 bilhões, um valor R\$ 168,8 milhões acima do que determinado pela DRU.

Tabela 1

Receitas de contribuições sociais arrecadadas em 2006 e os efeitos das desvinculações da DRU e de outros desvios

Contribuição Social	R\$ milhões						
	Total Global (a)	Fundaf (b)	Líquido da Seguridade (a) - (b)	Classificados como seguridade (c)	Total desvincu- lado (d) = (a)-(b)-(c)	Desvin- culação DRU (e)	Outros desvios (d) - (e)
Previdenciárias	122.466,3	0,0	122.466,3	122.466,3	0,0	0,0	0,0
COFINS	90.422,7	208,7	90.214,1	72.063,8	18.150,2	18.084,5	65,7
CPMF	32.019,5	5,6	32.013,9	26.938,5	5.075,3	5.057,0	18,4
Cont. Social Lucro	27.291,1	190,8	27.100,3	21.621,8	5.478,5	5.458,2	20,3
PIS/PASEP	23.890,7	109,8	23.780,8	18.942,2	4.838,7	4.778,1	60,5
Correção do FGTS	2.831,3	0,0	2.831,3	2.265,1	566,3	566,3	0,0
Conc. Prognósticos	1.533,6	0,0	1.533,6	1.227,0	306,6	306,7	-0,2
Outras contribuições sociais	627,2	0,0	627,2	497,7	129,5	125,4	4,1
SOMA	301.082,3	514,9	300.567,4	266.022,4	34.545,0	34.376,3	168,8

Notas: Total Global, inclui receita do principal, juros, multas e encargos. Fundaf: parcela de juros e multas destinadas ao aparelhamento da Receita. Total desvinculado: parcela das receitas das contribuições sociais classificada como recursos livres. Outros desvios: diferença entre o total desvinculado por fonte e o permitido pela DRU

Fonte: Siafi.

Diante de tamanha confusão de números e conceitos, não é de estranhar que sempre apareçam dados tão díspares a tumultuar os debates sobre a Seguridade Social¹¹. A não separação dos orçamentos e a confusão que se cria quanto à origem das fontes de financiamento da Seguridade permitem os variados discursos.

O instrumento da desvinculação, que mistura os recursos desvinculados a outros que têm os impostos como origem, também não contribui para uma análise do fluxo dos recursos entre os orçamentos, nem mesmo permite identificar o destino final dos recursos que, por um dispositivo transitório, foram subtraídos do Orçamento da Seguridade Social. É fato que o Governo tem autorização constitucional para retirar parcela dos recursos da seguridade por meio da DRU. Mas não é correto esconder esses efeitos do debate público. Não é nada transparente subtrair mais de R\$ 34,5 bilhões de receitas que foram arrecadadas para atender a ações e programas da Seguridade Social e, ainda assim, disseminar aos quatro ventos que há déficits na seguridade como justificativa para impor mais perdas de direitos aos trabalhadores.

¹¹ Até mesmo os números apresentados pelo Governo no Fórum da Previdência, em contraposição aos da Anfip, em Análise da Seguridade Social em 2006, estão diferentes dos que constam do Siafi.

O financiamento da seguridade social

Desde o acordo com o FMI, ao final de 1998, o Governo Federal promoveu um aumento da carga tributária baseado nas receitas das contribuições sociais e econômicas (como a Cide-Combustíveis) e das mais diversas taxas. Estudos da Receita Federal¹² indicam que, em 1998, a arrecadação da União situava-se em 20,73% do PIB; ao final de 2006, esse valor já representava 23,75%. Embora tenha aumentado a receita total, a parcela proveniente a tributos (impostos e taxas) caiu de 8,28% para 7,85% e, em contrapartida, as receitas de contribuições sociais aumentaram de 9,93% para 13,37% do PIB. A Tabela abaixo mostra essas mudanças ocorridas dentro do projeto de ajuste fiscal brasileiro.

Tabela 2

Evolução da carga tributária brasileira e a sua distribuição por esfera após as transferências, em percentual do PIB

	% PIB			
	1998	2006	Diferença	
União	20,7	23,8	3,0	14,6%
Impostos e taxas	8,3	7,9	-0,4	-5,2%
Contribuições sociais	9,9	13,4	3,4	34,6%
outras	2,5	2,5	0,0	0,8%
Estados	7,9	9,0	1,1	14,3%
Municípios	1,3	1,5	0,2	14,1%
Total	29,9	34,2	4,3	14,5%

Fonte: estudos tributários da SRF.

Os números indicam que a carga tributária avançou 4,3 pontos percentuais do PIB, e que a União ficou com dois terços desse aumento. E, mais, que as receitas de contribuições sociais cresceram relativamente mais do que o dobro do aumento verificado na carga tributária total.

Como esse processo de ampliação da carga tributária deu-se diante da opção política de ampliar substantivamente as metas de superávit primário, deveríamos ter aumentado as receitas do Orçamento Fiscal, responsável pelos encargos da dívida e outras despesas financeiras.

Não foi essa a opção adotada pelo Governo Federal. A receita de impostos caiu. Então, o aumento das receitas das receitas de contribuições sociais e, portanto, do Orçamento da Seguridade Social, não poderia corresponder a um incremento de igual monta nas despesas desse Orçamento. O aumento das receitas da Seguridade social viabilizou a produção de superávits primários porque, pela ação das desvinculações, o Governo não estava obrigado a ampliar gastos em saúde, previdência e assistência social.

Isto não significa que não tenha ocorrido aumento nessas programações. Em resposta a diversos movimentos políticos, a partir de 2000 cresceram as despesas com saúde; desde 2003, crescem despesas da assistência social; a partir de 2004, sucessivos aumentos reais concedidos ao salário mínimo impactam a previdência e as despesas com benefícios assistenciais. Mas não se alterou o eixo da política econômica e das metas fiscais de superávit primário.

¹² Disponíveis em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/Estatisticas/default.htm>

Ainda assim, a pluralidade das fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social garantiu recursos para todas essas ações e manteve-se superavitário durante todo esse período, mesmo com os desvios de recursos praticados pela DRU.

O Orçamento da Seguridade não foi concebido para ser superavitário, ainda mais à custa da precarização de serviços, da sonegação de direitos e dos baixos valores disponibilizados para as famílias de baixa renda. Mas podemos utilizar essa situação em prol de objetivos importantes de resgate aos direitos e da melhoria dos serviços de saúde, previdência e assistência social.

É preciso ressaltar ainda que as receitas de contribuições sociais resultam de um processo tributário que faz recair direta (sobre os salários) ou indiretamente (sobre a folha de salários e o consumo) os seus efeitos sobre a população de baixa renda. Excelentes trabalhos, como os de Ivanete Boschetti e de Evilázio Salvador (Boschetti, Ivanete e Salvador, Evilázio, 2006), analisando dados do IBGE sobre o orçamento familiar, apresentam números que indicam como cresceu a tributação indireta sobre o consumo para as famílias de menor renda. Os dados indicam que em 1996, “quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos”. Esse percentual, em 2003, já alcançava 46%. Para as faixas de maiores rendas, o aumento foi bem menor, de 7% para 16%. Esse crescimento não se deu exclusivamente pelo aumento das contribuições sociais, pois o consumo, não a propriedade e a renda, é a base do nosso injusto sistema tributário. Mas significa que devemos ter atenção especial sobre a utilização desses recursos. Agravaremos a injustiça produzida pelo nosso sistema tributário se reduzirmos a capacidade de consumo e da qualidade de vida desses segmentos sociais, para aumentarmos a fatia do Orçamento a ser disponibilizada exatamente para os que estão a se locupletar das despesas financeiras do Estado.

Outra questão importante relativa ao financiamento da seguridade diz respeito à execução financeira desse Orçamento. No texto promulgado da Lei n. 8.212, em seu art. 19, estava estabelecido que os recursos destinados à execução do Orçamento da Seguridade Social seriam entregues aos órgãos responsáveis nos mesmos prazos estabelecidos para os repasses dos Fundos de Participação, ou seja, a cada dez dias. Partia-se do pressuposto que esses recursos não se prestavam ao entesouramento, na prática não pertenciam ao Tesouro, mas aos órgãos responsáveis pela Seguridade. No início do Governo FHC, a MP 935 (de 07/03/1995) revogou esse dispositivo. Desde então se estabeleceram, genericamente, repasses mensais. E, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101, de 2000), os repasses passaram a privilegiar a consecução dos resultados primários. Cada órgão tem estabelecido um cronograma de limites para movimentação e emprenho das dotações orçamentárias e para execução financeira. Na imensa maioria das vezes, os limites constantes desses decretos sequer permitem aos órgãos e entidades da seguridade a execução integral dos limites constantes da lei orçamentária anual.

Como consequência da involução de todo esse processo, além da desvinculação da DRU e de outros desvios que subtraem recursos das contribuições sociais, a parcela restante (que sobreviveu à desvinculação) arrecadada com essas contribuições passou a ficar retida na Conta Única do Tesouro, engrossando a produção do superávit primário.

A Tabela 3 dá uma dimensão dessas retenções em 2007. Além do valor acumulado ao longo dos exercícios anteriores, tem-se o valor médio mensal que ficou retido ao longo desse ano. Ao final de outubro, mais de R\$ 25 bilhões estavam repousando na conta única a observar a precariedade da saúde, a exclusão previdenciária etc.

Tabela 3

Disponibilidades de recursos por fonte, valor existente ao final de 2006, em outubro de 2007 e o valor médio mensal, para o total das disponibilidades e fontes selecionadas

Fonte Selecionadas	R\$ milhões		
	Final de 2006	Outubro 2007	Valor médio mensal
Contribuições sobre concursos de prognósticos	1.064,5	1.486,3	1.358,3
Contribuições para os programas PIS/PASEP	290,0	986,1	871,3
Contr. Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	2.070,1	11.285,8	7.033,7
COFINS	2.409,4	4.442,2	9.120,2
CPMF	7.365,1	1.872,3	2.948,4
Fundo de combate e erradicação da pobreza	3.034,7	3.394,1	2.867,9
Soma dos itens acima	16.233,7	23.466,8	24.199,9
Valor total de disponibilidades	257.312,2	333.707,4	313.633,0

Fonte: SIAFI.

Além dessas retenções verificadas nas receitas de contribuições sociais, até mesmo recursos próprios dos diversos órgãos são estocados. Somente no âmbito do Ministério da Saúde, em novembro, havia R\$ 622 milhões de disponibilidades em recursos dessa natureza.

Devem ainda merecer a atenção dos defensores da Seguridade as movimentações sobre a reforma tributária. Se é importante melhorarmos a qualidade da política tributária em nosso país, equalizar a sua distribuição em relação à capacidade econômica dos agentes, simplificar todo o sistema, não podemos perder nem a capacidade econômica do Orçamento da Seguridade Social nem a pluralidade de suas fontes.

A programação de despesas a cargo do Orçamento da Seguridade Social

A análise das despesas do Orçamento da Seguridade Social exige que sejam agrupadas dentre os grandes grupos da saúde, previdência e assistência social. Tendo-se assim procedido, é preciso identificar os gastos que não se enquadram nos limites constitucionais e legais.

3.1 As despesas previdenciárias

Os gastos previdenciários são aqueles correspondentes ao Regime Geral de Previdência Social, pois esse é o modo de organização da previdência social, nos termos constitucionais. Para melhor compreender esses números, eles podem ser diferenciados em razão dos segurados (em urbanos e rurais). É preciso ainda separar as despesas que derivam de precatórios e requisições de pequeno valor.

A diferenciação entre urbanos e rurais é meramente acadêmica: ambos são benefícios previdenciários, substitutivos da renda do trabalho, compreendidos no mesmo regime geral, financiados pela mesma pluralidade de fontes, respeitada, no regime de repartição, a solidariedade entre cidade e campo. Por esse motivo, não é correto dizer que os benefícios rurais têm natureza assistencial. Se há modelos contributivos diferenciados, é para atender à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados e ainda ponderar o efeito das múltiplas renúncias, isenções e imunidades tributárias, que afetam diretamente as receitas previdenciárias.

Diferenciar os pagamentos relativos às ações judiciais é importante, pois esses pagamentos incluem parcelas referentes a atrasados, ou seja, a diversos exercícios anteriores. A não diferenciação dessas parcelas dificulta a análise das contas previdenciárias. E, ainda, esses pagamentos confundem benefícios urbanos e rurais.

É preciso ainda separar os benefícios instituídos por legislação especial. São pagos pelo INSS, porém, designados por lei específica – atendem à natureza indenizatória ou meritória – como no caso do acidente da base espacial de Alcântara e da Hemodiálise de Caruaru, dos anistiados, dos atingidos pelo problema do Césio 137 em Goiânia, das vítimas da Talidomida, das reclusões compulsórias da hanseníase). Esses benefícios têm o Tesouro Nacional como fonte de financiamento. Assim, é preciso, para fins de apuração do resultado da Seguridade, contabilizar repasses do Orçamento Fiscal correspondentes a essas despesas.

Com relação aos pagamentos dos Encargos Previdenciários da União, é preciso explicitar que não são despesas previdenciárias da seguridade, mas derivam de um encargo patronal do setor público. Atendem a um público específico, têm requisitos, critérios, contribuições, exigências diferenciados. É importante a análise dessas despesas, como aliás de todas elas. Mas confundir essas despesas com as do RGPS não ajuda a entender os problemas. Sequer é possível proceder a uma boa avaliação, se não tomarmos em separado as derivadas dos servidores, dos membros dos Poderes e do Militares. Bom exemplo dessa confusão pôde ser visto durante as discussões das últimas reformas, especialmente a ocorrida no Governo Lula. As necessidades de financiamento dos Encargos Previdenciários da União foram apresentadas sem diferenciarmos as despesas relativas aos militares, por exemplo. No entanto, nenhuma medida foi efetivada para abordagem dessas despesas. Todo o alarde provocado pelo anúncio dos grandes números envolvidos foi utilizado para promover mudanças no regime próprio dos servidores.

É legal o uso dos recursos das contribuições sociais para pagamento desses encargos?

A modificação introduzida durante o Governo FHC no art. 17 da Lei n. 8.212 admite essa hipótese, desde que estejam satisfeitas todas as obrigações com a saúde e a assistência social. O Governo já é obrigado a cobrir qualquer insuficiência de recursos da seguridade para o pagamento dos benefícios previdenciários e os de natureza continuada (Loas e RMV).

Isto significa que a utilização dos recursos da seguridade para o pagamento dos Encargos Previdenciários da União é o reconhecimento, por parte do Governo, de que o Orçamento da Seguridade é superavitário.

Embora legal, duas ressalvas precisam ser feitas. Primeiro, as demandas da seguridade social não estão plenamente atendidas, há carências e precariedades a serem enfrentadas. A utilização desses recursos não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria seguridade. Segundo, porque não se podem utilizar esses recursos para atender essas despesas, para concluir que o orçamento é deficitário, que são necessários cortes nos programas, ações e serviços da Seguridade.

3.2 As despesas com assistência social

A programação assistencial da Seguridade é muito ampla e dispersa. Há ações e programas espalhados nos diversos órgãos. Nos termos constitucionais, a assistência social em nosso país, e inclusive seus benefícios, atendem ao pressuposto da necessidade. Há critérios objetivos que focalizam os segmentos sociais que demandam ações específicas do Estado.

Com relação aos benefícios assistenciais, separamos os decorrentes da Loas¹³ (Lei Orgânica da Seguridade Social), da RMV (Renda Mensal Vitalícia)¹⁴ e para os demais benefícios de transferência de renda, que compõem o conjunto do Bolsa-Família.¹⁵

Há ainda ações de assistência social e programações do Fome Zero, as despesas com asilos, creches, ações de geração de emprego e renda, do programa de Erradicação do Trabalho Infantil, há ações prestadas pelo Ministério da Justiça, a assistência ao estudante (no MEC), as ações de defesa civil etc.

O que não pode ser computado dentro do Orçamento da Seguridade Social são as despesas com “assistência ao servidor”. Essas despesas não derivam do critério universal da necessidade, mas de uma relação patronal. Hoje, essas despesas estão a inchar as despesas da seguridade, consumindo quase um bilhão de reais ao ano. No limite, podem-se considerar essas despesas quando relativas aos servidores que prestam os serviços relativos à Seguridade Social, pois nesse caso seriam despesa inerente ao serviço, uma despesa operacional dos órgãos e entidades da Seguridade.

3.3 As despesas da Saúde

As despesas com as ações e programas de saúde são as realizadas no âmbito exclusivo do SUS (Sistema Único de Saúde) sob coordenação do Conselho Nacional de Saúde; incluem ainda as demais despesas de custeio e de pessoal ativo do Ministério. Essas despesas estão abrigadas pelas determinações da EC n. 29 e com a regulamentação dessa Emenda (PLP n. 1, de 2003), já aprovada pela Câmara dos Deputados e tramita no Senado.

Com essa regulamentação, ficará mais uniforme o critério a distinguir o que pode ser considerado como despesas da saúde.

Nos termos como votada, não podem ser computadas como saúde, despesas com assistência social,¹⁶ com ações de saneamento relativo a serviços tarifados etc.

Temos ainda outras ações de saúde, como as desenvolvidas nos hospitais universitários que, por estarem vinculados ao SUS, podem e devem ser consideradas como despesas da Seguridade. No entanto, estão em situação diversa as despesas relativas a prestação dos serviços de saúde aos servidores e militares. Novamente, o critério dessa prestação não é a universalidade que caracteriza a saúde pública, mas diferentes vínculos funcionais. A regulamentação aprovada na Câmara também considera que essa programação não deve ser considerada como saúde pública.

¹³ Os benefícios da Loas são deferidos aos idosos e portadores de necessidades especiais que se enquadram num critério de necessidade calculado a partir da renda familiar *per capita*.

¹⁴ A RMV corresponde a um salário mínimo mensal, deriva de disposição legal e visa reconhecer situação fática anterior à Constituição de 1988, sendo hoje considerada um benefício em extinção. Seu público alvo vem sendo atendido por outros benefícios.

¹⁵ Os benefícios da Bolsa Família são deferidos a grupos sociais como: jovens em situação de vulnerabilidade e/ou risco social; famílias em condição de extrema pobreza, no intuito de garantir a segurança alimentar e combater as carências nutricionais; crianças e adolescentes em situação de trocar a escola pelo trabalho; crianças, adolescentes e familiares vítimas de violência, abuso e exploração sexual; além de famílias que necessitam de proteção social especial.

¹⁶ Historicamente, foram incluídas na programação do Ministério da Saúde despesas assistenciais que subtraíam recursos da saúde. Em 2005, por exemplo, foram mais de R\$ 2 bilhões, computados para fins do mínimo constitucional, que verdadeiramente não atendiam às ações de saúde. Somente a subtração dessa programação assistencial permitiu, em 2006, uma ampliação substancial dos recursos que efetivamente financiam ações de saúde pública.

3.4 Outras programações admissíveis

As despesas relativas aos programas do FAT (são custeadas com recursos do PIS/Pasep) também integram o Orçamento da Seguridade Social. Vale lembrar que a CF considera que a incapacidade laboral resultante do desemprego voluntário tem natureza previdenciária (CF, art. 201, III). Em benefícios do FAT, separamos as despesas relativas a transferências diretas às pessoas, como seguro-desemprego e abono salarial (incluem também os trabalhadores em situação de incapacidade temporal de trabalho como, por exemplo, pescadores em período de defeso e em situações anômalas, como a dos trabalhadores resgatados da condição semelhante a escravo). Há ainda bolsas para qualificação e as despesas relacionadas a outros programas, igualmente financiados com recursos do Fundo, como capacitação, geração de emprego e renda etc.

Há ainda despesas transitórias, como as relativas à correção do FGTS, empréstimos realizados para liquidação de planos privados de saúde e o cumprimento de sentenças relativas à Aeros-Previdência.

3.5 Outras programações não admissíveis

Além do que foi apresentado, não devem ser computadas despesas como os pagamentos da dívida. Embora sejam encargos devidos por órgãos e entidades da seguridade, eles não correspondem a despesas com saúde, previdência e assistência social, mesmo quando o endividamento se prestou à execução desses serviços. Desconsiderar essas despesas é importante para evitar dupla contagem que infla a seguridade, sem a correspondência dos serviços públicos. Quando, por exemplo, o Ministério da Saúde endividou-se junto ao FAT ou ao Bird para ampliar a infra-estrutura dos serviços públicos de saúde, a compra de equipamentos, as construções realizadas etc. constaram do Orçamento da Seguridade, porque eram despesas típicas. Quando o Ministério vai pagar essas dívidas, essas despesas também precisam constar do Orçamento, mas esse pagamento não corresponde a um novo equipamento ou uma nova instalação, portanto, nessa segunda vez que esses valores constam dos Orçamentos não se trata mais de despesa típica da Seguridade, mas de um Encargo Financeiro da União.

Há ainda programações que, por erro crasso, acabam incluídas na seguridade; ao proceder à análise devemos extirpar essas despesas.

4 O resultado da Seguridade social em 2006

Como resultado de toda essa metodologia identificada nos capítulos anteriores, podemos analisar o resultado da Seguridade Social em 2006.

Para fins de avaliação da Seguridade Social, consideramos que devam ser utilizados os valores que incluem a receita realizada do principal das contribuições sociais, e ainda juros, multas, correções monetárias de valores pagos em atraso, receitas de parcelamentos e de recuperação da dívida ativa, subtraídos dos valores devidos ao Fundaf. Os números correspondem ao que na Tabela 1 está identificado como “Líquido da Seguridade”.

A Tabela 4 apresenta a contabilização do que compreende o financiamento da Seguridade Social a partir de suas fontes exclusivas, como a contribuições sociais, os recursos próprios dos órgãos e entidades da Seguridade e a contrapartida da União para os encargos previdenciários que não são cobertos com recursos da Seguridade Social.

Tabela 4

Receitas exclusivas do Orçamento da Seguridade Social em 2006

	R\$ milhões
Itens de Receita	Valores
Receitas de Contribuições Sociais	301.621,4
Previdenciárias	123.520,2
Cofins	90.214,1
CPMF	32.013,9
Cont. Social Lucro	27.100,3
PIS/Pasep	23.780,8
Correção do FGTS	2.831,3
Conc. Prognósticos	1.533,6
Outras contribuições sociais	627,2
Receitas próprias dos Órgãos	1.947,3
Ministério da Saúde	1.463,4
Ministério da Previdência Social	374,3
Ministério do Desenvolvimento Social	109,6
Taxas por poder de política	556,8
Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.220,8
Receitas do Orçamento da Seguridade Social	305.346,3

Fonte: Siafi e para contribuições previdenciárias MPS e STN.

Com relação aos dados anteriormente divulgados, que constaram da Análise da Seguridade Social de 2006, há algumas diferenças que derivam de uma melhor apuração das receitas das contribuições sociais, especialmente quanto aos acréscimos legais e as taxas de poder de vigilância sanitária e saúde complementar que não integravam esses dados.

A Tabela a seguir identifica e agrupa as despesas da Seguridade Social.

Tabela 5

Despesas do Orçamento da Seguridade Social em 2006

	R\$ milhões
Classificação das despesas	Valores
Benefícios previdenciários	165.585,3
previdenciários urbanos	128.904,7
previdenciários rurais	32.368,9
pagamentos judiciais	4.311,7
Benefícios assistenciais	11.570,7
assistenciais – Loas	9.678,7
assistenciais – RMV	1.892,0
Despesas da SAÚDE	40.745,9
Outras despesas assistenciais	9.983,9
assistência social geral	2.183,0
transferências de renda	7.800,9
Outras ações da seguridade social	2.065,4
Pessoal ativo e outras despesas da previdência	4.542,1
Benefícios FAT	14.904,0
Outras ações do FAT	683,6
Complementação FGTS	3.001,9
EPU – especiais	1.220,8
Cumprimento de sentenças – Aeros-Prev	5,8
Total Global	254.309,4

Fonte Siafi e MPS e STN para as despesas previdenciárias.

Com relação aos dados anteriormente divulgados, a grande diferença é a subtração das despesas relativas à saúde militar, que antes eram consideradas como despesas da Seguridade.

Dos valores apurados, vemos que a Seguridade Social apresentou em 2006 um superávit pouco superior a R\$ 51 bilhões, valor superior ao resultado primário promovido pelo Governo Federal, que foi de R\$ 49,8 bilhões.

Somente para registro, a Tabela abaixo identifica as programações de despesas que foram desconsideradas nessa análise.

Tabela 6
Despesas constantes do Orçamento da Seguridade Social em 2006 que não envolvem programações da Seguridade

	R\$ milhões
Itens de despesa constantes do orçamento da Seguridade Social	Valores
Assistência ao servidor	820,0
Assistência ao militar	855,5
EPU - poderes e civis	28.604,9
EPU - militares	16.315,8
EPU - transferências	2.066,5
Serviços da dívida	305,5
Erros de classificação	4,0
Total Global	48.972,3

A título de conclusão

A análise do Orçamento da Seguridade Social em 2006 demonstrou a existência de um volume considerável de superávit, superior inclusive ao que foi apurado no âmbito do Governo Federal (excluídas as empresas estatais).

No entanto, a forma com que é apresentado o Orçamento da Seguridade Social, com subtração de receitas de R\$ 34,5 bilhões e desvio de finalidade em suas programações de despesas, da ordem de R\$ 49 bilhões, faz parecer que esse Orçamento é altamente deficitário, que demanda aportes bilionários de recursos, que inviabilizam outras despesas públicas, como investimentos em infra-estrutura ou outros gastos fundamentais para o desenvolvimento da Nação.

Transformar superávits dessa monta em gigantescos déficits não é obra de um erro desproposital. Há interesses que se sustentam exatamente nesse processo. É preciso um grande esforço da sociedade organizada para desmistificar esses números. A transparência é fundamental para que a sociedade possa fazer suas escolhas.

No entanto, é preciso deixar claro que o Orçamento da Seguridade Social não foi criado para produção de superávits dessa natureza. Ainda mais porque esses recursos que estão a sobrar correspondem a serviços não prestados, a direitos de cidadania não assegurados. A sociedade deve optar por ampliar a Seguridade Social, melhorar a prestação dos serviços de saúde, assegurar ações de assistência social em volume suficientes para transformar permanentemente a miséria e a pobreza em dignidade, financiar programas de inclusão previdenciária.

Há uma grande dívida com os trabalhadores em nosso país. Ainda hoje a previdência social, em que pese constituir-se no nosso maior programa de distribuição e interiorização da renda, não assegura direitos da maioria dos trabalhadores. Ainda está organizada numa forma de contribuição direta, desconhecendo uma realidade na qual a maioria as pessoas não possuem relações de emprego e uma imensa maioria sequer é assalariada.

Há recursos suficientes no Orçamento da Seguridade Social para equacionar todas essas questões. Mas esses recursos estão em disputa. Podemos recuperar as disposições desse Orçamento, colocá-lo a serviços dos direitos que ele deveria assegurar, ou permitir que continue a ser desvirtuado, facilitando a produção de superávits primários para garantia dos credores financeiros. Há muitos interesses que demandam reservar esses recursos para enriquecer ainda mais os que se beneficiam dos ganhos financeiros. Esse é o dilema a ser enfrentado: decidir para onde vai o dinheiro público, a que finalidade ele se destina, a quem serve.

Bibliografia

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. Caderno de Informação da Saúde Suplementar. Brasília: setembro de 2007.

BOSCHETTI, Ivanete e SALVADOR, Evilázio. Orçamento da seguridade social e política econômica – perversa alquimia. Serviço Social & Sociedade. n° 87 – Especial 2006. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: UNB, 2006

GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da Previdência: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elvier, 2007 – 2. Reimpressão

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo e WILLIAMSON, John. Depois do Consenso de Washington. São Paulo: Saraiva, 2004.

MIRANDA, Sérgio. Verdades e Mentiras da Lei de Responsabilidade Social. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001

SCHMIDT, Carlos. Economia Política da Seguridade Social. Revista de Direito Social. Ano 3. n° 9, Jan/Mar 2003.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. Do Direito Fundamental à Seguridade Social. Revista IOB Trabalhista e Previdenciária. Ano XVII – n. 210, dezembro 2006.

SILVEIRA, Geovana Faza da. As Contribuições Sociais no Contexto do Estado Democrático de Direito e o Problema da desvinculação do Produto Arrecadado. Revista Dialética de Direito Tributário. n. 105, Junho de 2004.

PROJEÇÕES DE LONGO PRAZO DO RGPS E DA SEGURIDADE

*Amir Khair¹***Introdução**

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – segundo alguns analistas – é a bomba-relógio que irá explodir as contas públicas. Dizem eles que quanto mais tarde forem cortados os direitos de seus beneficiários maior será o problema. E afirmam a suposta necessidade de um pacto entre gerações para assegurar aos jovens de hoje os recursos para suas aposentadorias, no futuro.

Aqueles que defendem a reforma previdenciária apóiam-se quase exclusivamente numa justificativa demográfica. O envelhecimento crescente da população – devido à maior longevidade e à redução da natalidade – impediria futuramente que os que contribuem na fase laborativa consigam arcar com as despesas crescentes de aposentadorias e pensões. Segundo o IBGE, os que têm mais de 65 anos passariam de 5,8% da população em 2007 para 17,6% em 2050, e os jovens até 15 anos reduziriam sua participação nesse período de 29,2% para 19,1%. Como só olham uma face da questão, prevêem o desastre fiscal. Não avaliam o reverso da medalha que é a redução relativa das despesas do setor público com a menor participação dos mais jovens.

O RGPS tem seu lado social e fiscal. Quanto ao primeiro, é a maior política de Seguridade Social do país. Quanto ao segundo, que é o objeto deste trabalho, veremos que o sistema é saudável para as gerações atuais e futuras.

Na primeira seção, é feita uma crítica aos sistemas de projeções de longo prazo. Na segunda seção, são feitas as projeções de resultados do RGPS pelo novo conceito² definido pelo governo e aprovado pelo Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS). Esse conceito separa nitidamente o que é responsabilidade fiscal do RGPS e a que é do Tesouro Nacional. Os resultados mudam da água para o vinho. A Secretaria da Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS), porém continua divulgando e projetando os resultados pelo conceito anterior que dá déficits ao RGPS. Na terceira seção são projetados os resultados considerando a realidade demográfica plena, ou seja, o crescimento relativo das despesas previdenciárias com a população mais velha e os decréscimos de despesas na Área Social com a população mais jovem. Na quarta seção são projetados os resultados da Seguridade Social do governo federal. Na quinta seção é feita uma estimativa do impacto do aumento do salário mínimo (SM) nas receitas e despesas para o RGPS e para o setor público, evidenciando o oposto do que vem sendo divulgado, de que os aumentos do SM causam rombos nas contas públicas.

O período de projeções para todos os aspectos acima levantados se estende até 2050.

¹ Mestre em Finanças Públicas pela FGV e consultor.

² O conceito de resultado previdenciário aprovado no FNPS acrescenta às receitas de contribuições as renúncias fiscais, 0,10 ponto percentual da CPMF que pertencem por lei ao RGPS e excluída a parte rural que é de responsabilidade do Tesouro Nacional. No conceito anterior, o resultado é a diferença entre as receitas de contribuições e as despesas com benefícios concedidos.

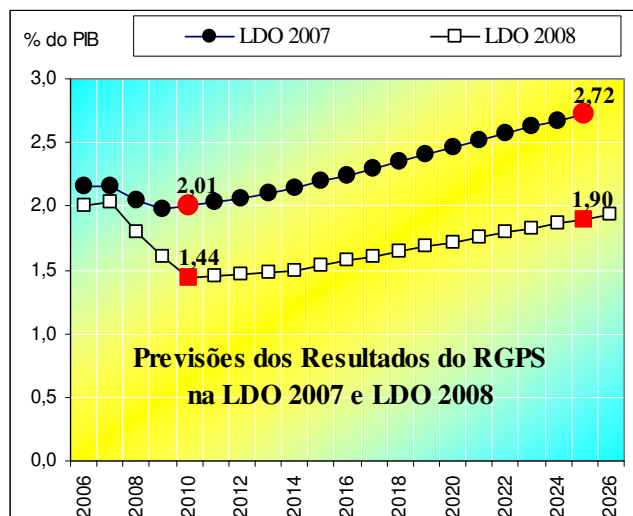
1 Limitações das projeções

Todas as projeções temporais dependem de premissas e estão submetidas a uma margem de erro tanto maior quanto maior for o período sob análise. No caso da Previdência Social, cujas receitas e despesas dependem de inúmeros fatores em constante mutação, as possibilidades de erro são ainda mais elevadas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2008 destaca isso.

Conforme observado, as projeções dependem de uma série de hipóteses acerca da evolução demográfica, estrutura do mercado de trabalho e probabilidades de entrada em benefícios, assim como de suposições sobre as taxas de crescimento da inflação, produtividade, PIB e mesmo acerca do comportamento dos indivíduos em relação à decisão de se aposentar. Parcela das limitações deste estudo reside, justamente, no grau de segurança em relação à definição das hipóteses. Quaisquer modificações em relação ao quadro de hipóteses podem alterar substancialmente os resultados. Além disso, os resultados de curto prazo modificam o ponto de partida das projeções, deslocando as curvas de receita, despesa e déficit. Por isso, é fundamental que haja a atualização anual deste estudo, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprimorando-o em relação aos dados observados e aos cenários futuros.

Mesmo num curto prazo as previsões podem sofrer alterações significativas. O gráfico abaixo ilustra bem isso, ao comparar os resultados do RGPS previstos na LDO de 2007 e na LDO de 2008.

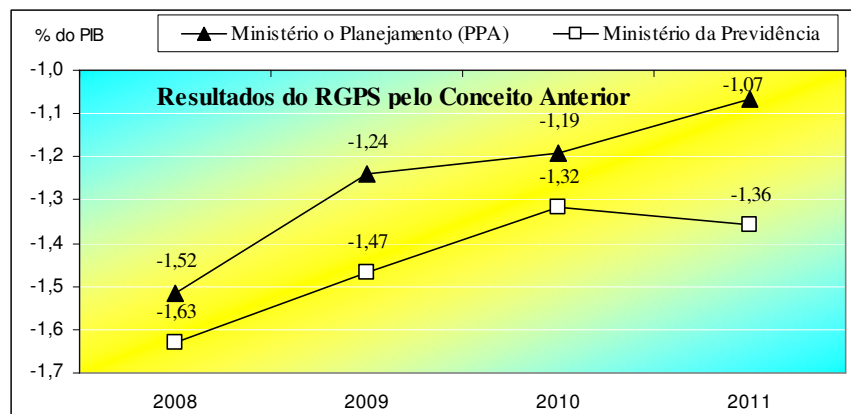


A LDO 2007 previa um déficit de 2,01% do PIB e a LDO de 2008 reviu essa projeção para 1,44% do PIB. Esse desvio de 0,57 pontos percentuais do PIB correspondeu a uma diferença a menor de 28,4%, ou de R\$ 17 bilhões em valores de 2007. Em 2025, o déficit seria reduzido de 2,72% do PIB para 1,90% do PIB, com desvio de 30,2%.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) enviou em agosto de 2007 ao Congresso Nacional o Plano Plurianual (PPA), no qual constam suas projeções para as receitas, despesas e resultados do RGPS para o período

2008 a 2011. Essas projeções alteram mais uma vez para melhor os resultados do RGPS. Nelas, as receitas do RGPS corresponderiam em 2011 a 6,7% do PIB. No modelo da SPS em 2011, seriam de 6,0%. Esse diferencial representa um valor a mais nas receitas de R\$ 25 bilhões. O quadro a seguir compara essas projeções com as mais recentes da SPS apresentadas ao FNPS.

O déficit previsto para 2011 pela SPS é de 1,36% do PIB; pelo MPOG, de 1,07%. Em 2011, pioram os resultados segundo a SPS, e o oposto ocorre para o MPOG. Além disso, as previsões da SPS para os resultados do RGPS têm sido sempre piores do que a realidade, evidenciando o conservadorismo do modelo adotado. Para este ano, a previsão era de déficit de R\$ 46 bilhões, que foi revisto em julho para R\$ 44 bilhões.



Diante desses fatos, todas as projeções de resultados para o RGPS devem ser consideradas a partir de uma visão crítica. É necessária uma auditoria sobre o modelo adotado pela SPS que se tem mostrado falho em suas previsões, sempre com viés desfavorável aos resultados do RGPS.

2. Projeções para a Previdência Social (RGPS)

De 2007 a 2010, foram usados os valores da SPS que levam em conta os reajustes de salário mínimo acordados com as centrais sindicais, admitindo uma eficiência de gestão de 1% ao ano. Adotaram-se as seguintes premissas para as projeções a partir de 2011:

- os salários médios da economia crescem 1,6% ao ano acima da inflação (cenário A), ou acompanham a inflação (cenário B); os reajustes dos demais benefícios seguem a inflação de 3,5% a.a., e não ocorrem mudanças nas regras de concessão; e
- as taxas de crescimentos reais para as receitas e despesas são as fornecidas pela SPS com os ajustes nas despesas com precatórios, retornos nas receitas devidos aos aumentos do salário mínimo e eficiências de gestão.³

Para os cenários A e B, são feitas simulações em torno de um padrão de parâmetros, que considera a partir de 2011, por ano: 1) eficiência de gestão de receitas de 0,4%; 2) eficiência de gestão de despesas de 0,25%; 3) crescimento do PIB de 3%; 4) crescimento real do SM de 1,6%; e 5) participação em 2007 do SM sobre a receita de 17%.

Em torno desse padrão, foram testadas as influências dos parâmetros nos limites inferior e superior indicados abaixo.

Parâmetros de Projeção para os Cenários A e B			
	Padrão	Mínimo	Máximo
Eficiência Receita (% anual)	0,40%	0,20%	0,60%
Eficiência Despesa (% anual)	0,25%	0,00%	0,50%
PIB (% anual)	3,0%	2,5%	3,5%
Reajuste real SM (% anual)	1,6%	0,0%	2,0%
SM / Receita 2007	17,0%	7,0%	27,0%

³ Embora não se tenha uma comprovação, são adotadas as mesmas taxas de crescimento a partir de 2011 para as receitas e despesas usadas pela SPS. É possível que as taxas de crescimento das receitas reais estejam subestimadas a partir de 2011, pois caem de um nível médio de 9,0% ocorrido entre 2004 e o previsto até 2010 pela SPS, para apenas 3,3% em 2011, no caso do cenário A; ou 1,7% no cenário B, continuando em queda até 2050, respectivamente para 1,5% e 0,1%. Nas projeções das despesas, a SPS adotou uma hipótese mais conservadora de que os indivíduos não postergarão as aposentadorias, solicitando-as no momento do preenchimento das condições de elegibilidade.

Os resultados projetados para 2050 são sintetizados no quadro abaixo, para os conceitos novo e anterior (contribuições menos benefícios) e para a área rural, que é deficitária por natureza, devido ao seu caráter primordialmente assistencial.

Resultados do RGPS pelo Conceito Novo Anterior e Previdência Rural											
Premissas	Padrão	Eficiência Receita		Eficiência Despesa		PIB		SM / Receita		SM	
Eficiência Receita (% anual)	0,40%	0,20%	0,60%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%
Eficiência Despesa (% anual)	0,25%	0,25%	0,25%	0,00%	0,50%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%
PIB (% anual)	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	2,5%	3,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
SM/Receita 2007	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	7,0%	27,0%	27,0%	27,0%
Reajuste real SM (% anual)	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	0,0%	2,0%
Resultados em 2050 (% PIB)											
CENÁRIO A											
Novo Conceito	1,6%	1,1%	2,1%	1,0%	2,1%	1,8%	1,4%	1,0%	2,1%	1,5%	2,3%
Conceito Anterior	-0,7%	-1,2%	-0,2%	-1,5%	0,0%	-0,9%	-0,6%	-1,2%	-0,2%	0,2%	-0,3%
Rural	-1,4%	-1,4%	-1,3%	-1,6%	-1,2%	-1,7%	-1,0%	-1,4%	-1,3%	-0,5%	-1,7%
CENÁRIO B											
Novo Conceito	-0,3%	-0,5%	0,0%	-0,7%	0,1%	-0,4%	-0,1%	-0,5%	0,0%	-0,1%	0,0%
Conceito Anterior	-2,6%	-2,8%	-2,3%	-3,2%	-2,0%	-3,1%	-2,1%	-2,9%	-2,3%	-1,5%	-2,6%
Rural	-1,4%	-1,4%	-1,4%	-1,6%	-1,2%	-1,8%	-1,1%	-1,4%	-1,4%	-0,5%	-1,7%

Cenário A - Salários médios da economia crescem 1,6% ao ano reais a partir de 2011 e no Cenário B acompanham a inflação.

As receitas, despesas e resultados são projetados em valores absolutos e depois divididos pelo PIB. Caso sejam positivos, quanto maior o PIB menor será a relação resultado sobre PIB; caso negativos, maior essa relação.

O cenário A tem resultados superavitários em qualquer situação e o B é levemente deficitário, abaixo de 1% do PIB. A Previdência Social rural tem déficit inferior a 1,8% do PIB no caso de crescimento do PIB de 2,5% ao ano ou de SM real crescendo 2% ao ano.

Para o padrão de parâmetros, os resultados seriam superavitários em 1,6% do PIB no cenário A, e deficitário em 0,3% do PIB no cenário B; e a Previdência Social rural teria nos cenários A e B déficits de 1,4% do PIB.

O modelo adotado não considera a influência de um parâmetro sobre o outro. É de se esperar que quanto maior o crescimento econômico melhor será a eficiência de gestão de receitas, pois reduz a sonegação e inadimplência. Isso causaria um efeito maior, beneficiando o resultado. Da mesma forma, quanto maiores os reajustes do SM maior atividade é gerada na economia com repercussões para o crescimento das receitas e resultados.

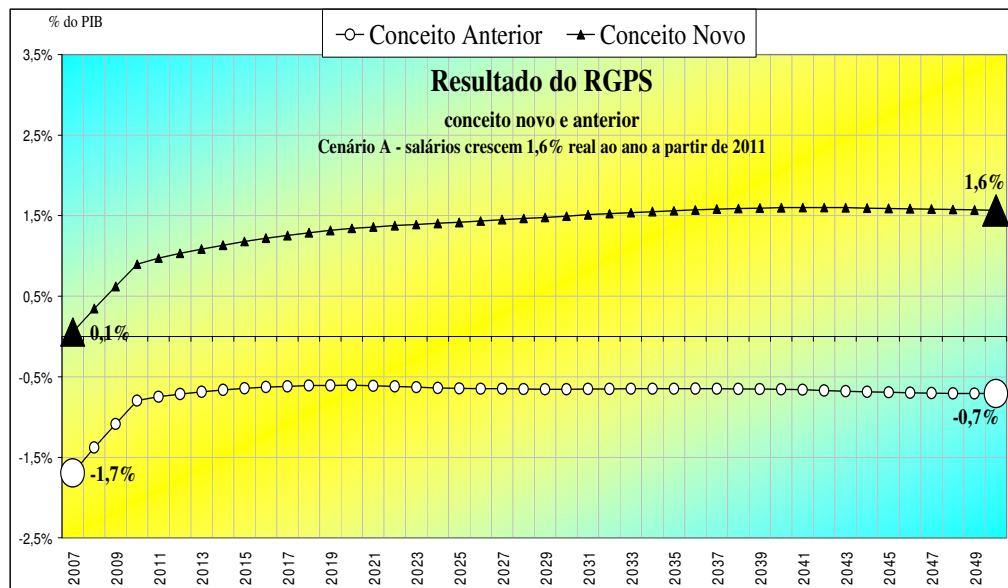
A eficiência de gestão tem impacto importante nos resultados, e os demais parâmetros têm influência menor nos resultados. As elasticidades são apresentadas ao lado.

De 2007 a 2010, foram usados os valores da SPS que levam em conta os reajustes de salário mínimo acordados com as centrais sindicais, admitindo uma eficiência de gestão de 1% ao ano.

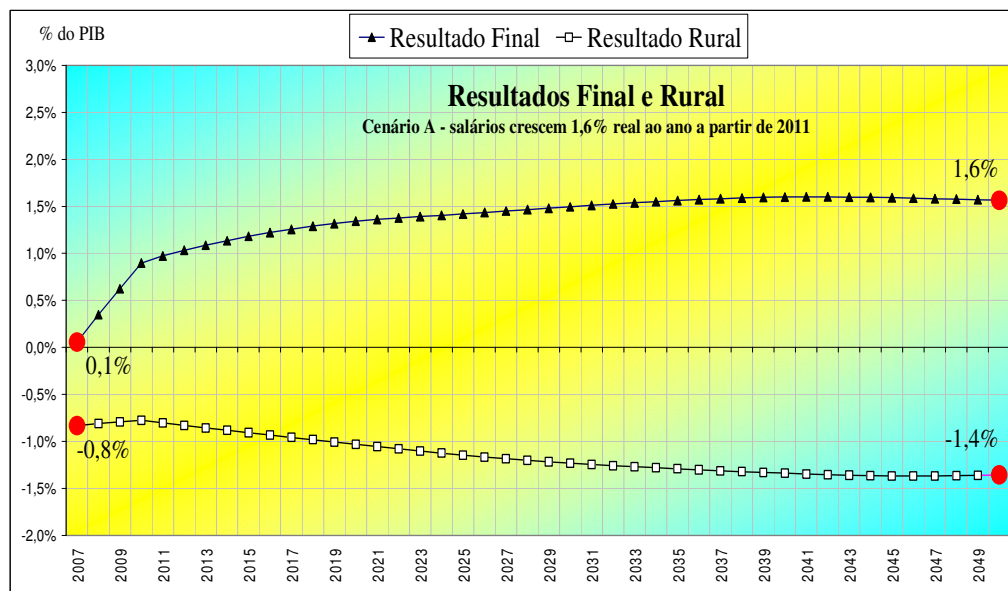
Elasticidade do Resultado em relação ao Parâmetro		
Parâmetro	Cenário A	Cenário B
Eficiência Receita	2,49	1,33
Eficiência Despesa	2,12	1,68
PIB	-0,44	0,28
Reajuste real SM	-0,37	-0,04
SM / Receita 2007	0,05	0,03

Seguem abaixo gráficos que ilustram a evolução dos resultados para os parâmetros com seus valores-padrão.

A partir de 2011: Eficiência Receita 0,40% Eficiência Despesa 0,25% PIB 3,0% SM 1,6% SM / Receita 2007 17%

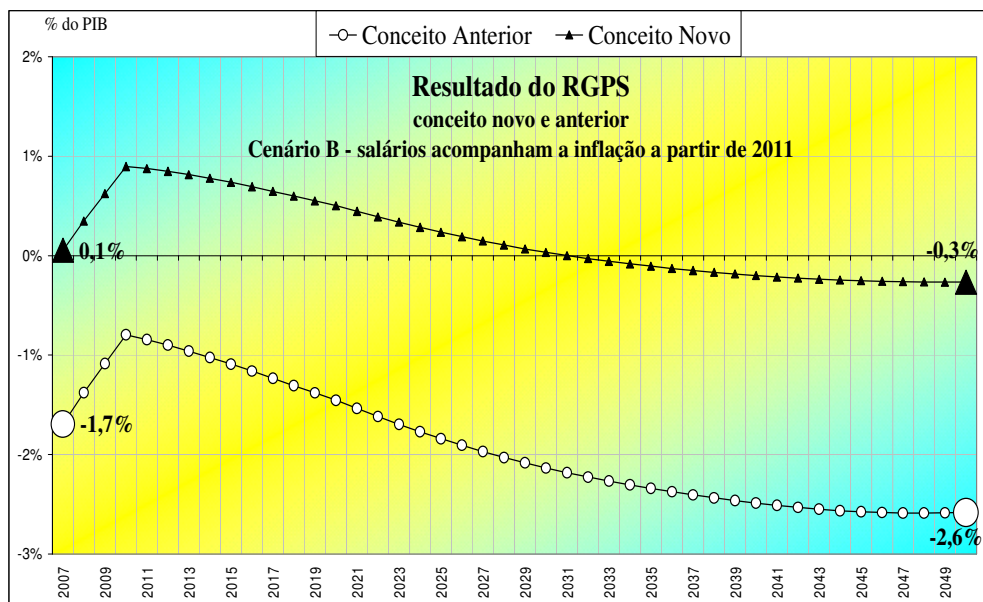


A partir de 2011: Eficiência Receita 0,40% Eficiência Despesa 0,25% PIB 3,0% SM 1,6% SM / Receita 2007 17%

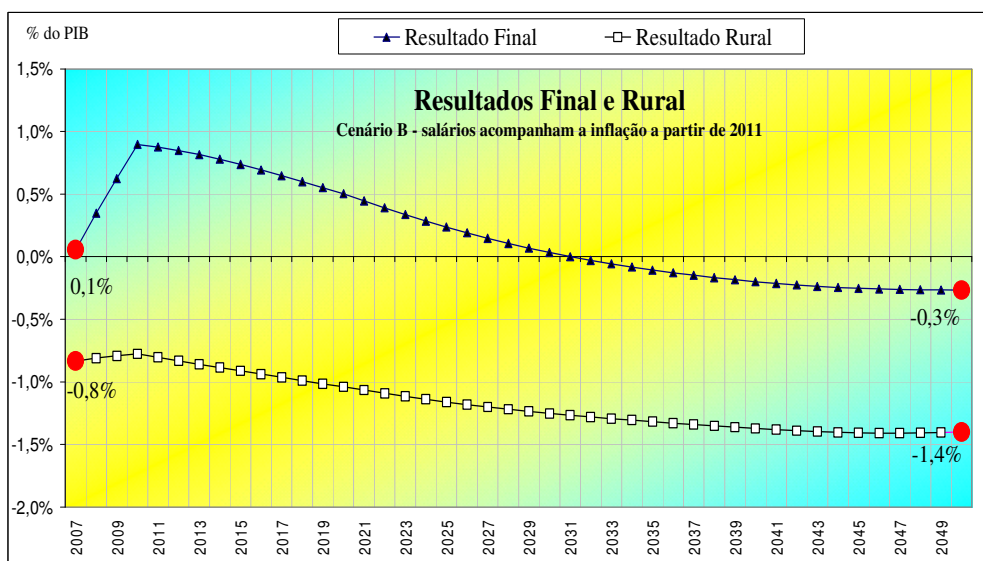


No cenário A, tem-se estabilidade de resultados que melhoram continuamente até estabilizarem a partir de 2030 em 1,6% do PIB. Pelo conceito anterior de resultados, ocorreria um déficit estabilizado a partir de 2011 de 0,7% do PIB. A clientela rural apresenta-se deficitária, mas com nível estabilizado e no máximo de 1,4% do PIB.

A partir de 2011: Eficiência Receita 0,40% Eficiência Despesa 0,25% PIB 3,0% SM 1,6% SM / Receita 2007 17%



A partir de 2011: Eficiência Receita 0,40% Eficiência Despesa 0,25% PIB 3,0% SM 1,6% SM / Receita 2007 17%



No cenário B, os resultados são superavitários, porém decrescentes até 2030, passando a ligeiramente deficitários até se estabilizarem em 0,3% do PIB. No conceito anterior, os resultados são deficitários partindo de 1,7% do PIB até se estabilizarem em 2,6% do PIB. Isso é devido à clientela rural, cujos déficits saem de 0,8% do PIB até se estabilizarem em 1,4% do PIB.

3 Projeções para a Área Social

Conforme já mencionado, o principal argumento daqueles que defendem uma reforma previdenciária é a perspectiva de aumento da participação dos idosos e redução da participação dos jovens, que tornaria o sistema insustentável sob o ponto de vista fiscal. Alegam que somente um pacto de gerações traduzido em nova reforma da Previdência Social poderia evitar a explosão do sistema.

O argumento assume caráter eminentemente ideológico ao desconsiderar a redução relativa das despesas sociais com os mais jovens em decorrência de sua participação decrescente na população brasileira.

Desconhecemos a existência de estudos que procurem juntar os efeitos da evolução demográfica nas despesas para o setor público. Nesta seção, é feita uma estimativa com alguns cenários para incentivar o debate sobre essa importante questão.

Para as projeções desta seção vamos considerar as seguintes premissas para o RGPS a partir de 2011:

- os salários médios da economia crescem 1,6% ao ano acima da inflação (cenário A), ou acompanham a inflação (cenário B);
- os reajustes dos demais benefícios seguem a inflação de 3,5% a.a.;
- não ocorrem mudanças nas regras de concessão; e
- as taxas de crescimentos reais para as despesas são as fornecidas pela SPS com os ajustes nas despesas com precatórios e eficiências de gestão.⁴

De 2007 a 2010, foram usados os valores da SPS que levam em conta os reajustes de salário mínimo acordados com as centrais sindicais⁵, admitindo uma eficiência de gestão de 1% ao ano. São contempladas todas as despesas com a Previdência urbana e rural e o pagamento de precatórios, que são herança fiscal especialmente do Plano Real⁶. São considerados R\$ 11 milhões em 2007 de pessoal e custeio do INSS corrigidos pela inflação mais 1% ao ano para os anos posteriores.⁷

Participação da União Estados e Municípios na Área Social - 2005					
FUNÇÃO	R\$ milhões	União	Estados	Municípios	Total
TOTAL	221.976	24,5%	35,8%	39,7%	100,0%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	20.343	70,4%	10,0%	19,6%	100,0%
SAÚDE	68.781	18,9%	37,3%	43,8%	100,0%
EDUCAÇÃO	87.946	13,8%	48,0%	38,2%	100,0%
TRABALHO	13.614	92,1%	5,0%	2,9%	100,0%
CULTURA	2.908	15,3%	39,0%	45,7%	100,0%
DIREITOS DA CIDADANIA	2.955	16,9%	80,6%	2,5%	100,0%
URBANISMO	16.749	5,4%	8,7%	85,9%	100,0%
HABITAÇÃO	2.763	16,0%	49,7%	34,3%	100,0%
SANEAMENTO	5.917	0,4%	43,7%	55,9%	100,0%

Fonte: STN - elaboração José Roberto Afonso - Consolidação de balanços governamentais por função (regime de competência)
Estão excluídas as transferências entre esferas de governo.

As participações por esfera de governo nas despesas com a Área Social são apresentadas no quadro ao lado. Os valores totais se referem ao ano de 2005 e foram calculadas excluindo a dupla contagem das transferências entre os níveis de governo.

⁴ Embora não se tenha uma comprovação, são adotadas as mesmas taxas de crescimento a partir de 2011 para as despesas usadas pela SPS, que adotou uma hipótese mais conservadora de que os indivíduos não postergarão as aposentadorias, solicitando-as no momento do preenchimento das condições de elegibilidade.

⁵ O SM cresce de acordo com o PIB nominal de dois anos atrás e recua a cada ano um mês na sua concessão até ficar em janeiro de cada ano. Os valores são: 2007 = R\$ 380,00; 2008 = R\$ 404,77; 2009 = R\$ 439,17 e 2010 = R\$ 477,77.

⁶ As despesas com precatórios em 2007 devem atingir R\$ 5,0 bilhões, 2008 R\$ 5,2 bilhões, 2009 R\$ 5,5 bilhões e 2010 R\$ 5,7 bilhões. A SPS projetou essas despesas a partir de 2011 pelas mesmas taxas de crescimento das despesas do RGPS, o que distorce os resultados, pois os precatórios são oriundos em sua maioria do Plano Real e tendem a se esgotar com o tempo.

⁷ Em 2006 as despesas com pessoal e custeio do INSS foram de R\$ 9,4 bilhões.

As despesas com a Área Social (exclusive Previdência Social) atingiram R\$ 222 bilhões em 2005, que corresponderam a 10,3% do PIB. A União foi responsável por 24,5% das despesas, os Estados por 35,8%, e os Municípios por 39,7%. A União só teve participação importante na Assistência Social, onde estão o Bolsa-Família e os benefícios de prestação continuada (BPC)⁸, e na área do Trabalho com destaque para o Seguro-Desemprego. Em todas as demais áreas, a participação dos Estados e Municípios foi superior a 80%.

O quadro seguinte estima as participações por função e subfunção nas despesas por faixa etária. As participações em cada tipo de despesa seguem em alguns casos a proporcionalidade da faixa etária na população total (indicativo 1 à esquerda), estimativa própria (indicativo 2) ou sem indicativo quando são específicas da faixa etária. As despesas de 2005 foram atualizadas para 2007 pela variação do PIB nominal acrescida de 1% ao ano. A partir de 2008, as despesas *per capita* nas projeções crescem acima da inflação segundo alguns cenários.

Estimativa das Despesas Sociais por Faixa Etária em 2005

Funções e Subfunções	R\$ milhões correntes	% do PIB	Participação na população			Desp.por Faixas Idade (R\$ milhões)		
			até 15 anos	16 a 65 anos	> 65 anos	até 15 anos	16 a 65 anos	> 65 anos
TOTAL	221.976	10,3%	42,5%	46,4%	7,6%	94.282	102.908	16.954
ASSISTÊNCIA SOCIAL	20.343	0,9%	22,9%	41,4%	25,8%	4.665	8.423	5.241
2 Assistência ao Idoso	4.172	0,2%		10,0%	90,0%		417	3.755
2 Assistência ao Portador de Deficiência	5.348	0,2%	20,0%	60,0%	20,0%	1.070	3.209	1.070
Assistência à Criança e Adolescente	1.387	0,1%	100,0%			1.387		
1 Assistência Comunitária	2.848	0,1%	29,8%	64,6%	5,6%	848	1.841	160
1 Demais Subfunções	4.574	0,2%	29,8%	64,6%	5,6%	1.361	2.956	257
SAÚDE	68.781	3,2%	37,8%	40,9%	12,8%	26.012	28.155	8.794
2 Atenção Básica	13.447	0,6%	70,0%	20,0%	10,0%	9.413	2.689	1.345
2 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	30.111	1,4%	30,0%	30,0%	20,0%	9.033	9.033	6.022
1 Suporte Profilático e Terapêutico	2.824	0,1%	29,8%	64,6%	5,6%	840	1.825	159
1 Vigilância Sanitária	434	0,0%	29,8%	64,6%	5,6%	129	280	24
1 Vigilância Epidemiológica	1.441	0,1%	29,8%	64,6%	5,6%	429	931	81
1 Alimentação e Nutrição	835	0,0%	29,8%	64,6%	5,6%	248	540	47
1 Demais Subfunções	19.892	0,9%	29,8%	64,6%	5,6%	5.919	12.856	1.117
EDUCAÇÃO	87.946	4,1%	61,7%	36,9%	1,3%	54.292	32.492	1.163
Ensino Fundamental	43.090	2,0%	100,0%			43.090		
Ensino Médio	5.959	0,3%		100,0%			5.959	
Ensino Profissional	1.502	0,1%		100,0%			1.502	
Ensino Superior	11.496	0,5%		100,0%			11.496	
Educação Infantil	5.094	0,2%	100,0%			5.094		
2 Educação de Jovens e Adultos	853	0,0%	20,0%	75,0%	5,0%	171	640	43
1 Educação Especial	479	0,0%	29,8%	64,6%	5,6%	143	310	27
1 Demais Subfunções	19.474	0,9%	29,8%	64,6%	5,6%	5.795	12.586	1.093
TRABALHO	13.614	0,6%		100,0%			13.614	
1 CULTURA	2.908	0,1%	29,8%	64,6%	5,6%	865	1.879	163
1 DIREITOS DA CIDADANIA	2.955	0,1%	29,8%	64,6%	5,6%	879	1.910	166
1 URBANISMO	16.749	0,8%	29,8%	64,6%	5,6%	4.984	10.825	940
1 HABITAÇÃO	2.763	0,1%	29,8%	64,6%	5,6%	822	1.786	155
1 SANEAMENTO	5.917	0,3%	29,8%	64,6%	5,6%	1.761	3.824	332
População em 2005 (milhares)	184.184					54.809	119.036	10.339
DESPESA TOTAL PER CAPITA (R\$/ano)	1.205					1.720	865	1.640

Fonte: Despesas por subfunção - elaboração José Roberto Afonso a partir de STN e IBGE (PIB). Consolidação de balanços governamentais por função (regime de competência).

Divisão federativa compreende a execução direta do gasto, ou seja, em cada esfera de governo, excluídas transferências realizadas em favor de outros governos.

Participação nas despesas: elaboração Amir Khair. A indicação "1" à esquerda significa participação proporcional à população e "2" é estimativa própria.

⁸ Pessoas com 65 anos ou mais que tenham renda familiar *per capita* inferior a 1/4 de salário mínimo e deficientes físicos recebem um SM por mês.

Elasticidade da Despesa em relação ao Parâmetro		
Parâmetro	Cenário A	Cenário B
Eficiência Despesa	2,94	2,50
PIB	5,22	4,80
Reajuste real SM	-1,24	-1,11
Aumento real anual Social / capita	-2,77	-2,77

O crescimento do PIB é o que apresenta a maior elasticidade positiva; e o aumento do *per capita* social a maior negativa. No cenário A, onde os salários médios da economia crescem em termos reais 1,6% ao ano a partir de 2011, a projeção com parâmetros padrão apresenta uma despesa em 2050 de 7,3% do PIB para a Previdência, que é pouco inferior ao previsto para 2007 de 7,6%, e 6,0% para a Área Social contra 10,4% previstos para 2007, num total de 13,3% do PIB contra 18,0% previsto para 2007. No cenário B, onde os salários acompanham a inflação a partir de 2011, as despesas com a Previdência Social caem para 6,2% do PIB e as da Área Social não se alteram em relação ao cenário A.

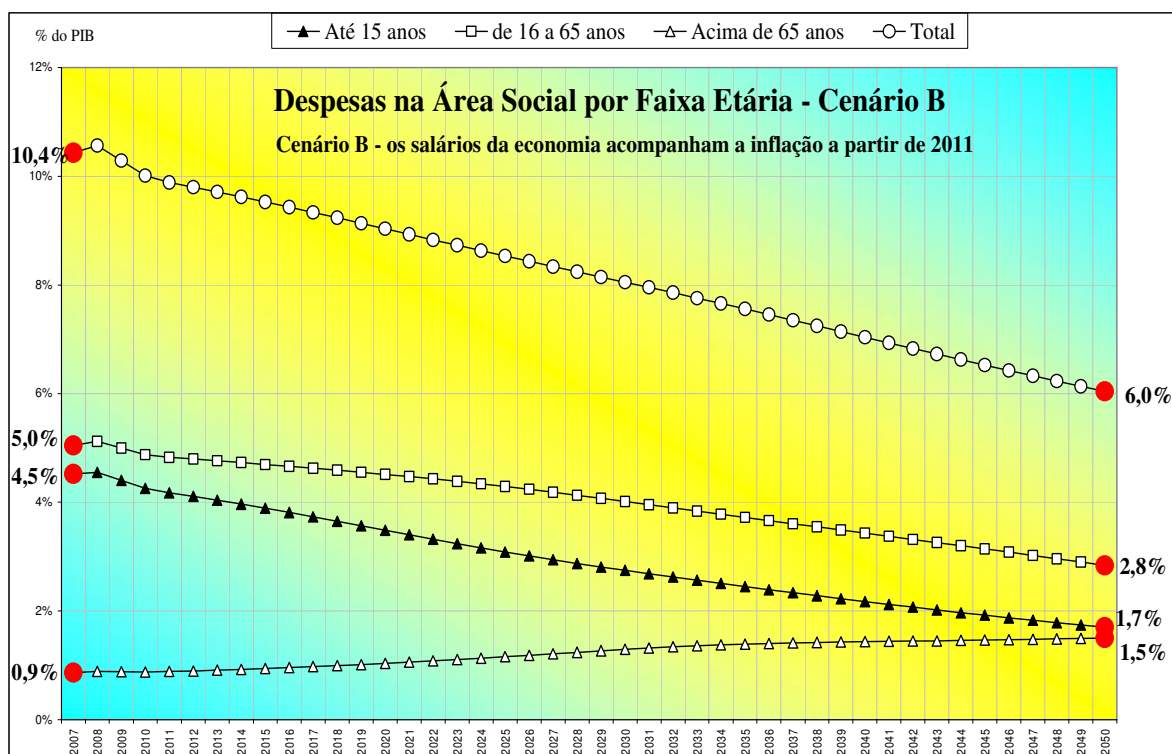
Variando os parâmetros, verificam-se em todos os casos reduções das despesas do conjunto da Previdência com a Área Social em relação à situação presente. É previsto na seção seguinte um crescimento nas receitas da Seguridade Social inferior ao crescimento do PIB, como política gradual de redução da carga tributária. O mesmo deverá ocorrer com as despesas públicas.

Num cenário mais conservador, no qual a partir de 2011 não ocorresse eficiência de gestão, o crescimento real para o salário mínimo anual fosse de 2% e o aumento do *per capita* real para a Área Social fosse de 2% ao ano, com PIB crescendo 3% ao ano, se teria uma despesa total no cenário A de 18,2% do PIB e no cenário B de 17,0%, que são níveis próximos da situação atual.

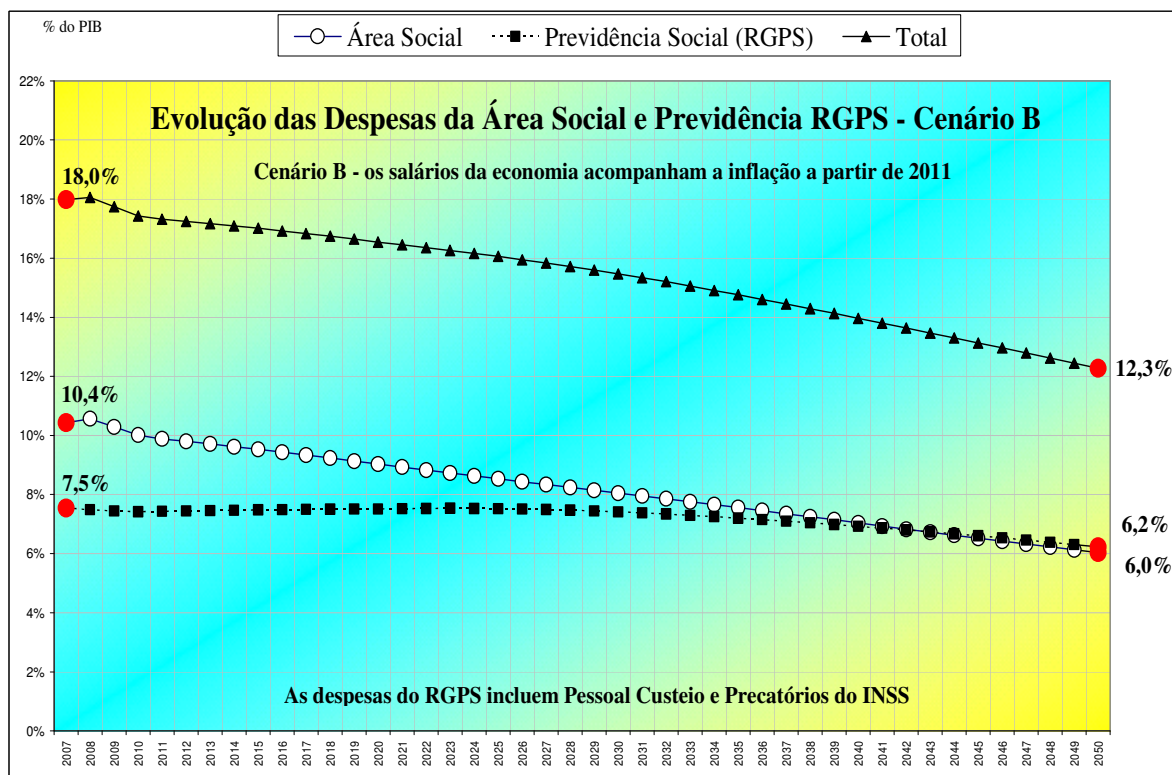
Os gráficos a seguir apresentam a evolução anual para o cenário padrão nas alternativas A e B.

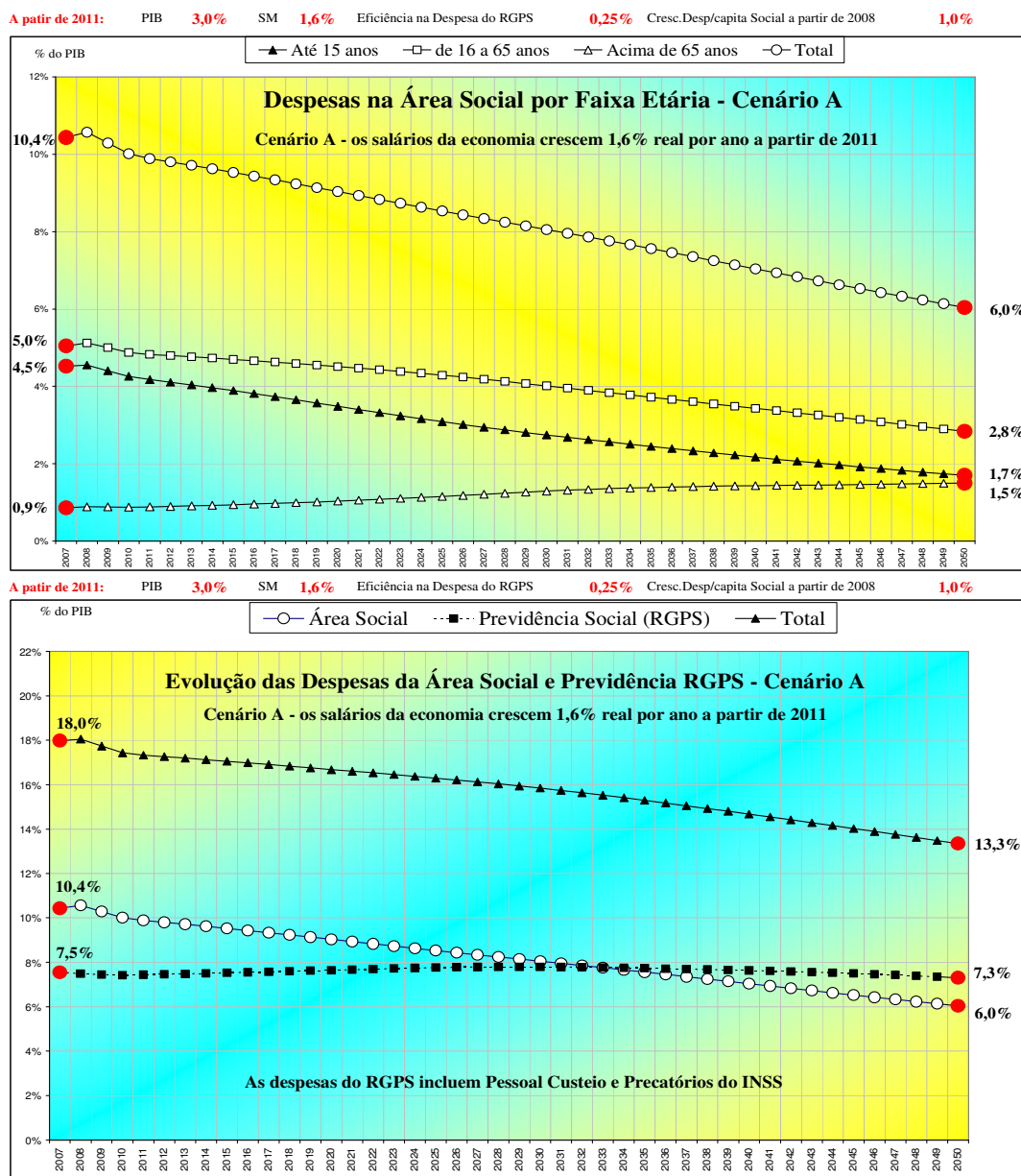
Vê-se também a tendência declinante das despesas sociais em relação ao PIB correspondente à população com idade até 65 anos. Os com idade mais alta têm essas despesas em ascensão. No total, as despesas caem do nível de 18,0% do PIB previsto para 2007 para 13,3% em 2050. As despesas com a Previdência se mantêm razoavelmente estáveis entre 7,5% e 8,0%. Assim, o que traz as despesas relativas ao PIB para níveis inferiores é a Área Social, apesar de crescimentos reais em seus *per capita* de 2008 a 2050.

A partir de 2011: PIB 3,0% SM 1,6% Eficiência na Despesa do RGPS 0,25% Cresc.Desp/capita Social a partir de 2008 1,0%



A partir de 2011: PIB 3,0% SM 1,6% Eficiência na Despesa do RGPS 0,25% Cresc.Desp/capita Social a partir de 2008 1,0%





No cenário B, as despesas caem no total do nível de 18,0% do PIB previsto para 2007 para 12,3% em 2050. As despesas com a Previdência se mantêm razoavelmente estáveis entre 7,5% e 8,0%. Novamente, o que traz as despesas relativas ao PIB para níveis inferiores é a Área Social, mesmo com crescimentos reais em seus *per capita* de 2008 a 2050.

4 Projeções para Seguridade Social da União

Pela Constituição Federal, a Seguridade Social – integrada pela Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social – tem fontes de recursos próprios definidos para o conjunto e não isoladamente para cada função. Nesta seção iremos projetar os resultados fiscais da Seguridade Social de 2007 a 2050.

Os resultados para 1995 a 2007 em relação ao PIB estão no quadro abaixo. A partir de 2000, são superavitários mesmo após as transferências da desvinculação das receitas da União (DRU) da Seguridade Social para o orçamento fiscal da União, para garantir a obtenção de resultado primário, usado para o pagamento dos juros da dívida federal.

Receitas Despesas e Resultados da Seguridade Social da União											
% do PIB	RECEITA			DESPESA					DRU ³	RESULTADO ⁴	
ano	RGPS	Contribuições ¹	Total (A)	INSS ²	Saúde	As.Social	Seg.Des.	Total (B)		com DRU	sem DRU
1995	4,98%	3,46%	8,44%	5,57%	2,09%	0,11%	0,46%	8,24%	0,69%	-0,49%	0,20%
1996	5,18%	3,35%	8,53%	6,23%	1,74%	0,15%	0,45%	8,58%	0,67%	-0,72%	-0,05%
1997	4,70%	3,98%	8,69%	5,52%	1,92%	0,23%	0,46%	8,12%	0,80%	-0,23%	0,56%
1998	4,76%	3,82%	8,58%	6,26%	1,70%	0,32%	0,46%	8,72%	0,76%	-0,90%	-0,14%
1999	4,45%	4,92%	9,38%	6,11%	1,80%	0,36%	0,45%	8,72%	0,98%	-0,33%	0,66%
2000	4,72%	5,84%	10,57%	6,07%	1,72%	0,38%	0,39%	8,56%	1,17%	0,84%	2,01%
2001	4,69%	6,18%	10,87%	6,33%	1,82%	0,41%	0,43%	8,98%	1,24%	0,65%	1,88%
2002	4,79%	6,37%	11,16%	6,38%	1,72%	0,44%	0,48%	9,02%	1,27%	0,87%	2,14%
2003	4,75%	6,39%	11,14%	6,76%	1,60%	0,50%	0,47%	9,33%	1,28%	0,53%	1,81%
2004	4,82%	7,06%	11,88%	6,97%	1,70%	0,71%	0,49%	9,87%	1,41%	0,60%	2,01%
2005	5,03%	7,24%	12,27%	7,13%	1,70%	0,74%	0,53%	10,09%	1,45%	0,73%	2,18%
2006	5,32%	7,13%	12,44%	7,13%	1,71%	0,93%	0,51%	10,28%	1,43%	0,74%	2,16%
2007 prev.	5,43%	7,33%	12,76%	7,55%	1,71%	0,93%	0,68%	10,87%	1,47%	0,43%	1,90%

Fonte: Receitas da SRF, MPS e STN. Despesas do MPOG e MPS. PIB do IBGE. Elaboração: Amir Khair

1 - As contribuições são: Cofins, CPMF, CSLL, 60% do PIS/PASEP e receitas de Concursos e Prognósticos.

2 - Inclui as despesas com benefícios mais as despesas com pessoal e custeio do INSS.

3 - A DRU retira da Seguridade Social para o orçamento fiscal da União 20% das receitas com contribuições.

4 - O resultado com DRU é obtido abatendo das receitas as despesas e a DRU. Resultado sem DRU são as receitas menos as despesas.

As premissas para as projeções da Seguridade Social são:

Para a Previdência Social (RGPS):

- Os salários médios da economia crescem 1,6% ao ano acima da inflação (cenário A), ou acompanham a inflação (cenário B);
- os reajustes dos demais benefícios seguem a inflação de 3,5% a.a.;
- não ocorrem mudanças nas regras de concessão;
- as taxas de crescimentos reais para as receitas e despesas são as fornecidas pela SPS com os ajustes nas despesas com precatórios, retornos nas receitas devido aos aumentos do salário mínimo e eficiências de gestão⁹; e
- As despesas com pessoal e custeio do INSS são estimadas em R\$ 11 bilhões em 2007 e crescem em termos reais 1% ao ano até 2050.

⁹ Como mencionado na segunda seção, é possível que as taxas de crescimento das receitas reais estejam subestimadas a partir de 2011, pois caem de um nível médio de 9,0% ocorrido entre 2004; e o previsto até 2010 pela SPS para apenas 3,3% em 2011, no caso do cenário A ou 1,7% no cenário B, continuando em queda até 2050, respectivamente para 1,5% e 0,1%. Nas projeções das despesas, a SPS adotou uma hipótese mais conservadora de que os indivíduos não postergarão as aposentadorias, solicitando-as no momento do preenchimento das condições de elegibilidade.

Para as outras receitas e despesas:

- As receitas de contribuições¹⁰ crescem a partir de 2008 pelo PIB *per capita*; e
- as despesas crescem a partir de 2008 de acordo com a população mais um percentual real entre 0% e 2%.

As receitas de contribuições da Seguridade Social caem de 7,3% do PIB em 2007, para 5,3% em 2050, com redução de dois pontos percentuais na carga tributária.

As projeções para o RGPS são feitas para os cenários A e B. No cenário A, os salários da economia crescem em valores reais 1,6% ao ano a partir de 2011; no cenário B, acompanham a inflação.

As projeções foram feitas sobre um cenário padrão, que contempla a partir de 2011 a cada ano uma eficiência de gestão de receitas de 0,4% e de despesas de 0,25%, crescimentos do PIB de 3%, reajustes reais do salário mínimo de 1,6%, um SM representando 17% da receita do RGPS e, a partir de 2008, aumentos reais no *per capita* para as áreas sociais, de 1% ao ano. Os limites inferior e superior de variação para cada um dos parâmetros são considerados conforme abaixo.

Parâmetros de Projeção para os Cenários A e B			
	Padrão	Mínimo	Máximo
Premissas para o RGPS			
Eficiência Receita (% anual)	0,40%	0,20%	0,60%
Eficiência Despesa (% anual)	0,25%	0,00%	0,50%
PIB (% anual)	3,0%	2,5%	3,5%
Reajuste real SM (% anual)	1,6%	0,0%	2,0%
SM / Receita 2007	17,0%	7,0%	27,0%
Aumento real anual Social / capita	1,0%	0,0%	2,0%

Os resultados previstos para a Seguridade Social em 2050 seriam os apresentados no quadro abaixo. Para comparação, vimos que em 2007 esses valores seriam de 0,4% do PIB sem a DRU¹¹ e 1,9% com DRU.

¹⁰ As receitas de contribuições são: Cofins, CPMF, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), 60% do PIS/Pasep e receitas de concursos e prognósticos. Está previsto caírem em relação ao PIB para a redução da carga tributária.

¹¹ A Seguridade Social transfere ao orçamento fiscal da União 20% das receitas de suas contribuições à exceção do INSS. Esse montante é previsto em 1,5% do PIB em 2007.

Resultados da Seguridade Social

Premissas	Padrão	Eficiência Receita		Eficiência Despesa		PIB		SM / Receita		SM		Social / capita	
Eficiência Receita (% anual)	0,4%	0,2%	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Eficiência Despesa (% anual)	0,25%	0,25%	0,25%	0,00%	0,50%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%
PIB (% anual)	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	2,5%	3,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
SM/Receita 2007	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	7,0%	27,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%
Reajuste real SM (% anual)	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	0,0%	2,0%	1,6%	1,6%
Aumento real anual Social / capita	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	2,0%

Resultados em 2050 (% PIB)

CENÁRIO A

Receita	11,8%	11,3%	12,3%	11,8%	11,8%	13,1%	10,6%	11,2%	12,3%	10,8%	12,1%	11,8%	11,8%
Despesa	9,9%	9,9%	9,9%	10,7%	9,2%	11,7%	8,5%	9,9%	9,9%	8,1%	10,6%	9,6%	10,4%
Resultado com DRU	0,7%	0,3%	1,3%	0,0%	1,4%	0,4%	1,1%	0,2%	1,3%	1,6%	0,4%	1,1%	0,3%
Resultado sem DRU	2,0%	1,5%	2,5%	1,2%	2,7%	1,6%	2,3%	1,4%	2,5%	2,9%	1,7%	2,3%	1,5%

CENÁRIO B

Receita	8,8%	8,5%	9,1%	8,8%	8,8%	9,5%	8,2%	8,5%	9,1%	8,3%	9,0%	8,8%	8,8%
Despesa	8,9%	8,9%	8,9%	9,5%	8,3%	10,4%	7,6%	8,9%	8,9%	7,2%	9,5%	8,6%	9,4%
Resultado com DRU	-1,1%	-1,4%	-0,9%	-1,8%	-0,5%	-1,9%	-0,5%	-1,4%	-0,9%	0,0%	-1,6%	-0,8%	-1,6%
Resultado sem DRU	0,1%	-0,2%	0,4%	-0,6%	0,7%	-0,7%	0,7%	-0,2%	0,4%	1,2%	-0,3%	0,4%	-0,4%

Cenário A - Salários médios da economia crescem 1,6% ao ano reais a partir de 2011 e no Cenário B acompanham a inflação.

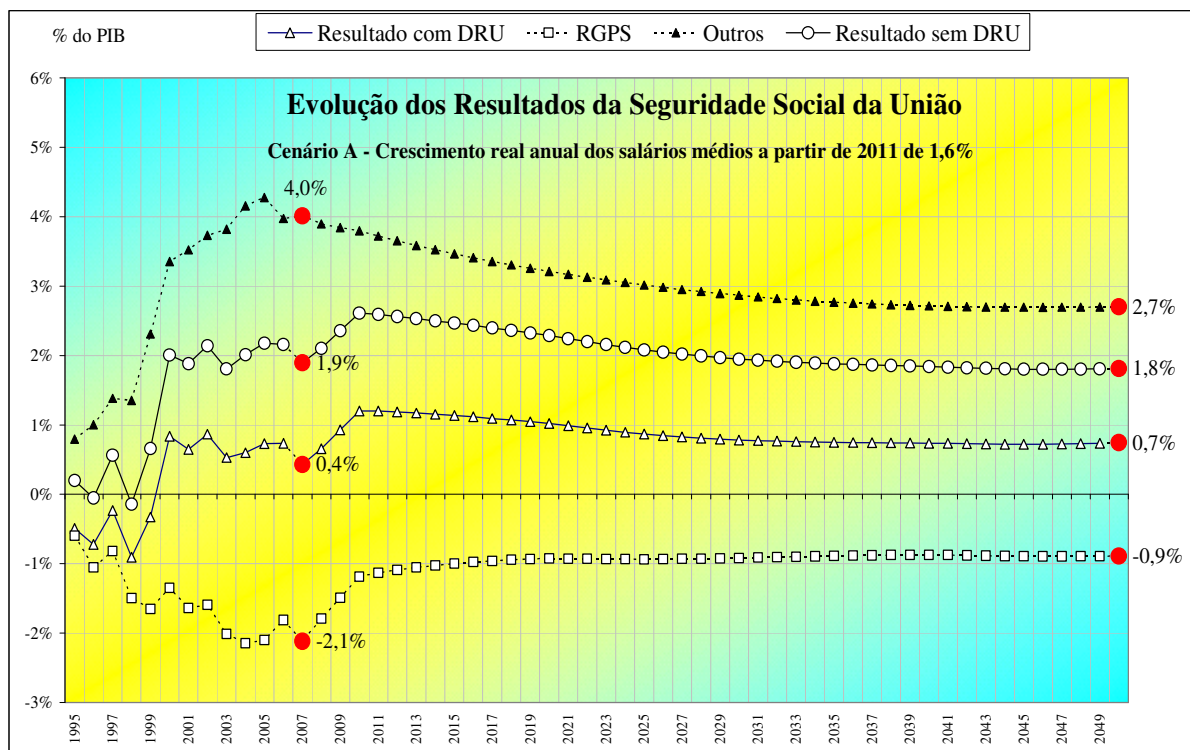
As eficiências de gestão têm a maior influência sobre os resultados. O crescimento da economia, o reajuste do SM e do *per capita* social têm efeito menos marcante, e a participação do SM na receita pouca influência tem. As elasticidades do resultado sem DRU em relação aos parâmetros estão no quadro ao lado.

Elasticidade do Resultado em relação ao Parâmetro

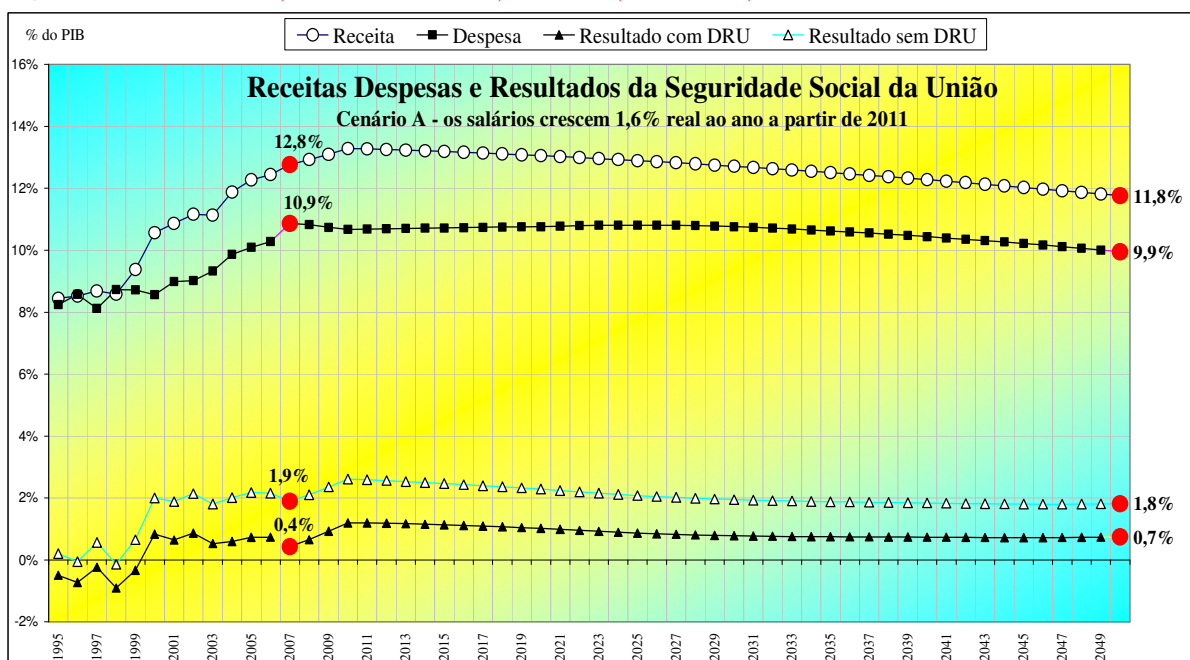
Parâmetro	Cenário A	Cenário B
Eficiência Receita	2,56	1,38
Eficiência Despesa	2,94	2,50
PIB	0,64	1,38
Reajuste real SM	0,60	0,77
SM / Receita 2007	0,05	0,03
Per capita social	-0,40	-0,40

Os gráficos a seguir apresentam a evolução para os cenários A e B com os parâmetros padrão.

A partir de 2011: Eficiência Receita 0,40% Eficiência Despesa 0,25% PIB 3,0% SM 1,6% SM / Receita 2007 17% Per capita Social 1%



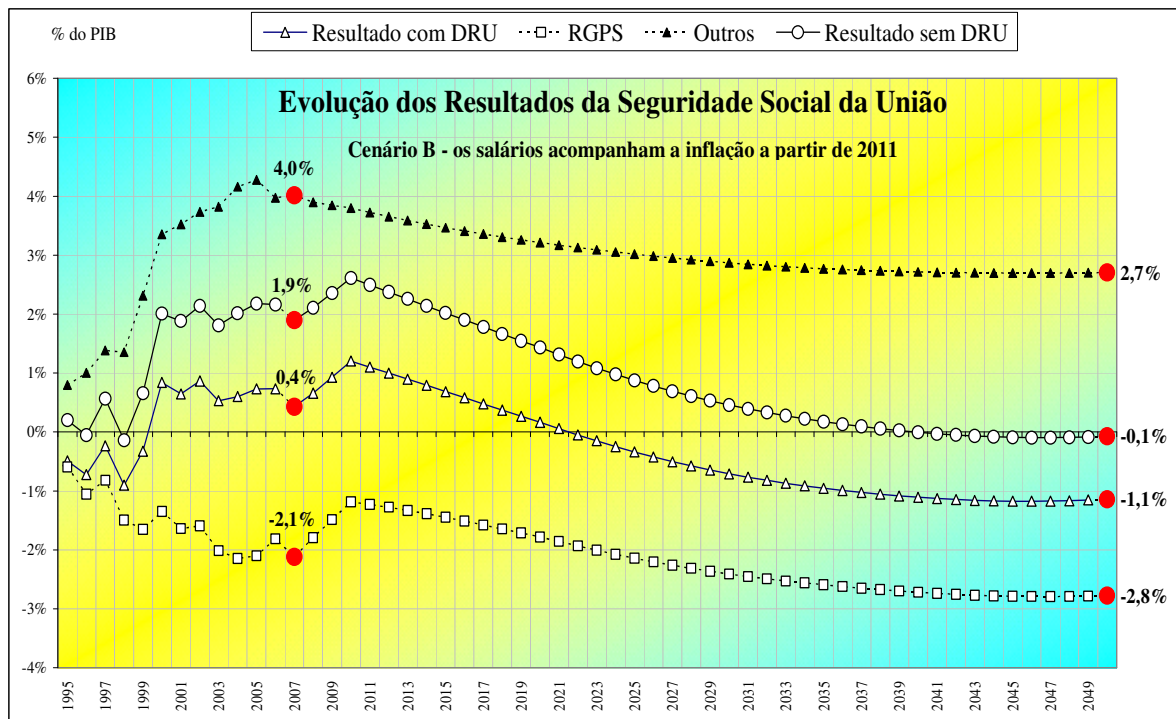
A partir de 2011: Eficiência Receita 0,40% Eficiência Despesa 0,25% PIB 3,0% SM 1,6% SM / Receita 2007 17% Per capita Social 1%



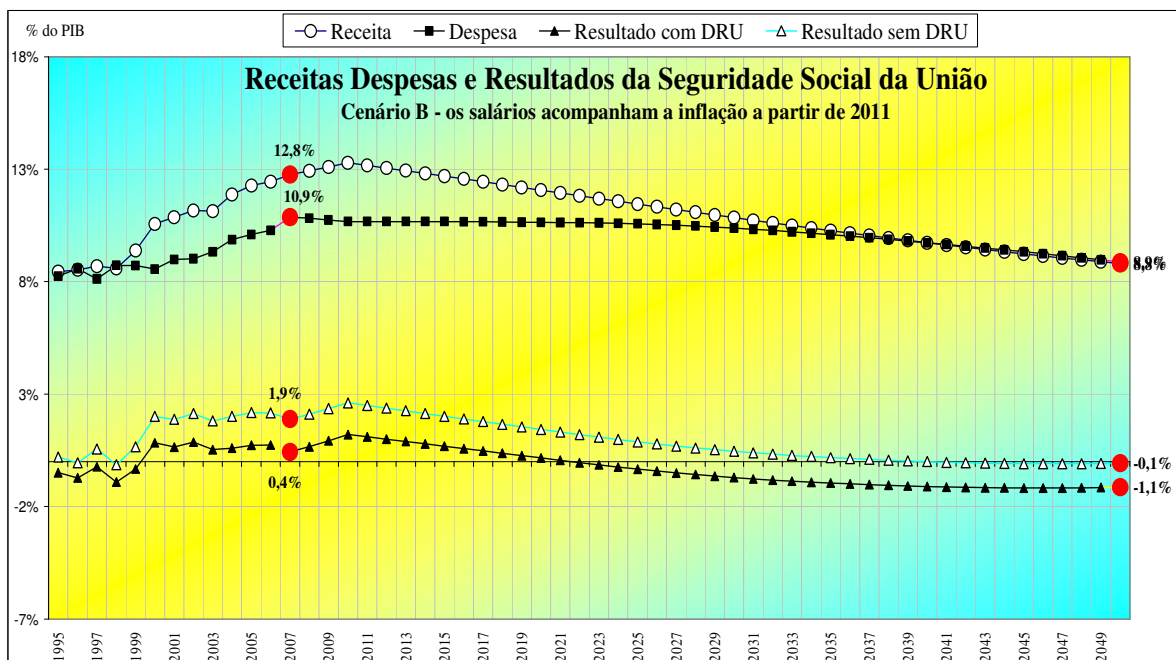
Em 2050, os resultados do RGPS pelo conceito anterior melhoram, passando de um déficit de 2,1% do PIB em 2007 para um déficit de 0,9%. Em contrapartida, os resultados da Saúde e Assistência Social pioram de um superávit de 4,0% do PIB em 2007, para superávit de 2,7% em 2050. Como consequência, os resultados da Seguridade Social se estabilizam num superávit de 1,8% do PIB sem DRU e

0,7% com DRU. No primeiro caso, ficam semelhantes ao previsto para 2007; no segundo, melhoram um pouco.

A partir de 2011: Eficiência Receita **0,40%** Eficiência Despesa **0,25%** PIB **3,0%** SM **1,6%** SM / Receita 2007 **17%** Per capita Social **1%**



A partir de 2011: Eficiência Receita **0,40%** Eficiência Despesa **0,25%** PIB **3,0%** SM **1,6%** SM / Receita 2007 **17%** Per capita Social **1%**



Em 2050, os resultados do RGPS pelo conceito anterior pioram passando de um déficit de 2,1% do PIB em 2007 para um déficit que se estabiliza em 2,8%. Os resultados da Saúde e Assistência Social pioram de um superávit de 4,0% do PIB em 2007 para superávit de 2,7% em 2050. Como consequência os resultados da Seguridade Social se estabilizam num déficit ligeiro de 0,1% do PIB sem DRU e 1,1% com DRU. Ocorre uma piora em relação a 2007, mas os déficits são baixos e estáveis.

5 Impactos fiscais do Salário Mínimo (SM)

A cada ano ocorre um intenso debate político sobre o reajuste a ser concedido ao SM. O principal argumento utilizado pelos opositores a aumentos acima da inflação é que ocasionarão elevação nas despesas do RGPS, ampliando o seu déficit. Em segundo lugar, são citadas as prefeituras pequenas que têm vários funcionários que ganham o SM e suas contas poderão ficar insustentáveis. Sobre esse argumento, a realidade tem-se mostrado diferente em períodos de aumentos reais expressivos de SM, conforme quadro abaixo.

Despesas com Pessoal Municipal por Faixa Populacional										
	Variação 2005 - 1998									
% da Receita Bruta	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Absoluta	Relativa
TOTAL	48,0	47,5	45,0	46,2	44,0	46,1	43,8	42,8	-5,2	-10,8%
POP > 1.000.000	44,3	44,4	40,1	44,1	44,2	46,1	42,6	42,0	-2,3	-5,2%
1000000 > POP > 300.000	50,8	48,0	45,9	46,9	46,2	47,3	45,7	43,0	-7,8	-15,4%
300000 > POP > 50.000	49,1	48,0	46,3	45,5	44,5	45,9	44,5	43,3	-5,8	-11,8%
POP < 50.000	50,6	51,6	50,8	49,4	41,6	45,2	43,4	43,2	-7,4	-14,6%

Fonte: STN - Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998 - 2005.

Inclui ativos, aposentados e pensionistas.

Todos os tipos de municípios quanto ao número de habitantes apresentaram redução absoluta e relativa entre 1998 e 2005, com maiores reduções nos municípios entre 300 mil e 1.000 mil habitantes e nos com menos de 50 mil.

O impacto nas contas previdenciárias deve considerar receitas e despesas. Essas últimas são de fácil determinação e são as divulgadas. Os impactos sobre as receitas são de avaliação mais complexa e só podem ser estimados por aproximação. Quando é aumentado o SM, as contribuições relativas a esse aumento engrossam as receitas do INSS. O impacto nas remunerações dos contribuintes se dá para os que ganham o SM, os que estão com remuneração pouco acima do SM, para os que ganham múltiplos do SM e para as alterações salariais que ocorrem para adequar a estrutura de cargos e salários à elevação do SM. Esses dois últimos impactos são de difícil avaliação.

Em cálculo conservador, pode-se estimar o impacto para os que ganham até um SM, através da participação dos mesmos na receita de contribuições ao INSS. Quem ganha um SM tem remuneração média anual superior, conforme quadro ao lado.

Base de Contribuição de 1 SM		
R\$/mês de 2006	Base 2006	Base 2007
SM médio	337,50	359,24
Adicionais* 25%	84,38	89,81
13º	35,16	37,42
1/3 Férias	11,72	12,47
Aviso prévio	18,75	19,96
Total	487,50	518,90

* horas extras, adicionais noturnos, etc.

Com base em dados da Dataprev por faixas de rendimentos, tem-se:

Composição das Contribuições ao RGPS em 2006 por Faixa Salarial

Faixa de remuneração	Remuneração (R\$ mil)		Contribuição ao RGPS (R\$ mil)				%
	Trabalhadores	Outros	Empregador	Trabalhadores	Outros	Total	
Até R\$ 360	12.716.512	16.847.634	2.543.302	972.813	3.369.527	6.885.643	7,4%
Até R\$ 490	42.715.737	19.380.855	8.543.147	3.267.754	3.876.171	15.687.072	17,0%
Até R\$ 520	50.070.341	20.386.775	10.014.068	3.830.381	4.077.355	17.921.804	19,4%
Até R\$ 700	90.390.311	23.159.258	18.078.062	6.914.859	4.631.852	29.624.773	32,0%
> R\$ 700	275.319.033	29.559.266	55.063.807	7.030.022	754.769	62.848.597	68,0%
Total	365.709.344	52.718.523	73.141.869	13.944.880	5.386.621	92.473.370	100,0%

Fonte: Dataprev - elaboração: Amir Khair

A contribuição para remunerações superiores a R\$ 700 foi estimada para igualar a arrecadação própria do fluxo de caixa de 2006.

O 13º salário foi estimado como a média salarial mensal de cada faixa apenas para os trabalhadores. Para os "Outros" não se considerou 13º salário.

Considerando a remuneração proporcionada por quem ganha um SM, a representatividade na arrecadação própria do INSS pode variar entre 7,4% e 19,4%. Essa estimativa não considera todo o impacto gerado na arrecadação pelos motivos citados anteriormente. Assim, outra forma é efetuar o cálculo da arrecadação média mensal antes e após a concessão dos aumentos do SM. Isso é estimado abaixo para 2004 a 2006.

Arrecadação Empresas Contribuinte Individual e Outras

R\$ milhões						Crescimento		Adicional no ano
Ano	Total	Periodo	Média mês	Periodo	Média mês	Absoluto	Relativo	
2004	95.625	JAN/ABR	6.974	MAI/NOV	7.750	775	11,1%	5.879
2005	109.910	JAN/ABR	8.055	MAI/NOV	8.857	802	10,0%	6.082
2006	126.055	JAN/MAR	9.014	ABR/NOV	10.073	1.059	11,7%	9.178

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2006 - elaboração: Amir Khair

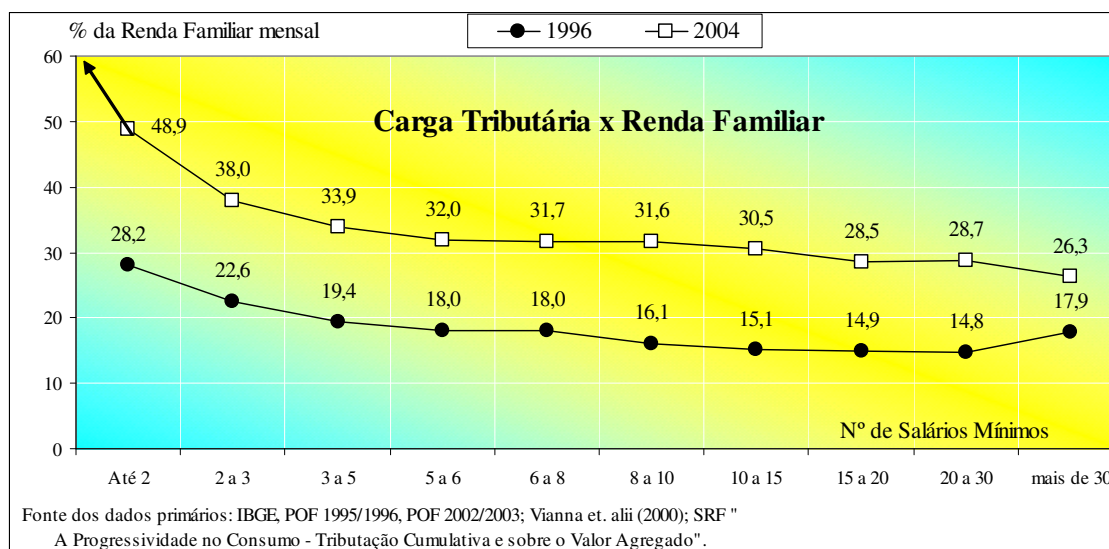
Ocorreram aumentos na arrecadação média no período 2004 a 2006 entre 10% e 12%, cujo impacto no aumento da arrecadação é apresentado na coluna à direita. Esse impacto leva em conta, além do SM, outros fatores, como o aumento da formalização. É mais do dobro do estimado no quadro seguinte, que considera 17% como participação média de quem ganha até um SM na receita de contribuições do INSS.

Impacto Fiscal do Aumento do SM

Retorno ao RGPS		2007	2008	2009	2010
1	% das Receitas até 1 SM *	17,0%	17,7%	18,5%	19,3%
2	Receitas de Contribuições R\$ milhões	137.761	157.649	180.138	205.837
3	Receitas até 1 SM (1 x 2) R\$ milhões	23.419	27.960	33.335	39.656
4	SM médio ano anterior com 13º R\$	366,67	404,17	436,54	475,67
5	SM médio do ano com 13º R\$	404,17	436,54	475,67	520,18
6	Aumento nominal SM	10,23%	8,01%	8,96%	9,36%
7	Aumento na Receita pelo SM (3 x 6) R\$ milhões	2.395	2.239	2.988	3.711
8	Benefícios até 1 SM (jun de 2007) milhões	13,89	14,49	15,12	15,74
9	Despesa com SM sem aumento R\$ milhões	63.209	71.595	80.036	90.408
10	Despesa com aumento R\$ milhões	67.376	75.921	86.316	98.273
11	Aumento da Despesa pelo SM (10 - 9) R\$ milhões	4.168	4.325	6.280	7.865
12	Retorno pelo aumento do SM (7 / 11)	57,5%	51,8%	47,6%	47,2%

Os aumentos na receita previstos para 2007 a 2010 variam entre R\$ 2,3 bilhões e R\$ 3,7 bilhões, correspondendo a um retorno em relação às despesas ampliadas com os aumentos do SM entre 47% e 57%.

O SM impacta o setor público de forma mais intensa. Entram novas despesas como determina o inciso V do artigo 203 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), correspondentes à garantia de um SM mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com idade de 65 anos ou mais cuja renda *per capita* da família seja inferior a ¼ do SM. Além disso, são afetados os entes do setor público que pagam SM ou próximo dele a seus servidores. Em contrapartida, a massa salarial gerada retorna em cerca de 60% ao setor público pela incidência mais forte dos tributos sobre a renda familiar dos mais pobres, conforme gráfico abaixo.



A participação vem crescendo de 1996 para 2004 devido ao maior crescimento dos tributos indiretos que atingem de forma mais intensa as pessoas de renda familiar mais baixa. Aqueles de renda familiar até dois salários mínimos pagaram em 2004 48,9% do rendimento dos tributos supra indicados. É provável que esse percentual para um SM represente atualmente 60% devido à ampliação dos tributos indiretos de 2004 para 2007 e pela tendência de crescer conforme se reduz a renda da média até dois, para apenas um SM.

O quadro abaixo estima esses impactos para 2007 a 2010.

Impacto Fiscal do Aumento do SM					
Retorno ao RGPS		2007	2008	2009	2010
1	% das Receitas até 1 SM *	17,0%	17,7%	18,5%	19,3%
2	Receitas de Contribuições R\$ milhões	137.761	157.649	180.138	205.837
3	Receitas até 1 SM (1 x 2) R\$ milhões	23.419	27.960	33.335	39.656
4	SM médio ano anterior com 13º R\$	366,67	404,17	436,54	475,67
5	SM médio do ano com 13º R\$	404,17	436,54	475,67	520,18
6	Aumento nominal SM	10,23%	8,01%	8,96%	9,36%
7	Aumento na Receita pelo SM (3 x 6) R\$ milhões	2.395	2.239	2.988	3.711
8	Benefícios até 1 SM (jun de 2007) milhões	13,89	14,49	15,12	15,74
9	Despesa com SM sem aumento R\$ milhões	63.209	71.595	80.036	90.408
10	Despesa com aumento R\$ milhões	67.376	75.921	86.316	98.273
11	Aumento da Despesa pelo SM (10 - 9) R\$ milhões	4.168	4.325	6.280	7.865
12	Retorno pelo aumento do SM (7 / 11)	57,5%	51,8%	47,6%	47,2%
Retorno ao Setor Público		2007	2008	2009	2010
13	Receitas até 1 SM (3) R\$ milhões	23.419	27.960	33.335	39.656
14	Alíquota média	25,94%	25,94%	25,94%	25,94%
15	Massa Salarial Beneficiada (13 / 14) R\$ milhões	90.283	107.786	128.507	152.875
16	Adicional na Massa Salarial (6 x 15) R\$ milhões	9.233	8.632	11.520	14.307
17	% de Retorno de Tributos até 1 SM	60%	60%	60%	60%
18	Retorno Total (19+20+21) R\$ milhões	7.077	6.412	8.364	10.209
19	Para o INSS (16 x 17) R\$ milhões	5.540	5.179	6.912	8.584
20	Devido ao LOAS (17 x 24) R\$ milhões	1.092	870	1.030	1.166
21	Devido ao Pessoal Setor Público (17 x 25)/2 R\$ milhões	445	363	422	458
22	Despesa Adicional (23+24+25) R\$ milhões	7.471	6.984	9.404	11.337
23	RGPS (11) R\$ milhões	4.168	4.325	6.280	7.865
24	LOAS (LDO 2008) R\$ milhões	1.820	1.450	1.717	1.944
25	Pessoal Setor Público** R\$ milhões	1.484	1.209	1.407	1.528
26	Retorno de Tributos até 1 SM (18 / 22) R\$ milhões	94,7%	91,8%	88,9%	90,1%
Fonte: Dados básicos do MPS - elaboração: Amir Khair					
* PNAD 2005 - contribuintes do RGPS projetado para 2007					
** FOGUEL at al (2001) mostram que a elasticidade do impacto nas folhas de salário do SM encontrada no estudo foi de 0,003, 0,045 e 0,134, respectivamente às esferas federal, estadual e municipal.					

O retorno de receita pelo aumento do SM equivale entre 89% e 95% da despesa ocorrida.

Além desse aspecto fiscal dimensionado em termos de receitas, devem-se acrescentar outros de difícil dimensionamento: 1) o crescimento gerado na atividade econômica com impacto na sociedade e na arrecadação pública; 2) alteração na estrutura salarial das empresas para compatibilizar o novo SM; 3) as

reduções de despesas pela melhor situação das camadas mais pobres da população que são as que demandam os serviços públicos; e 4) redução da violência nas cidades e no campo.

Assim, sob o aspecto fiscal, ao contrário do pensamento dominante, os aumentos reais do SM podem trazer vantagens maiores do que desvantagens ao setor público.

Conclusões e sugestões

De 1900 a 1980, a economia brasileira cresceu a taxas geométricas médias de 5,7% ao ano. No período mais crítico, que vai de 1981 até 2005, essas taxas caíram para 2,5%. As projeções usadas neste trabalho para 2007 até 2050 supõem crescimentos a taxas de 3%. Nessas condições e com pequenas melhorias de gestão nas receitas e despesas para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o sistema é superavitário ou levemente deficitário no longo prazo, dependendo do crescimento dos salários médios da economia.

Projeções para o mesmo período envolvendo o RGPS e as despesas com a Área Social do setor público apontam para uma redução dessas despesas em relação ao PIB, mesmo para crescimentos das despesas por habitante na Área Social crescendo anualmente dois pontos percentuais acima da inflação. Nessas condições o gasto por habitante com a Área Social atual crescerá em termos reais 3,6 vezes em 2050.

Os resultados da Seguridade Social do governo federal seriam superavitários até 2050, mesmo que suas receitas de contribuições (Cofins, CPMF, CSLL, PIS/Pasep e receitas de concursos e prognósticos) acompanhem o PIB *per capita* – o que faria reduzi-las, dos atuais 7,3% do PIB, para 5,3% em 2050 –, que as despesas do governo federal com a Saúde acompanhem o crescimento do PIB nominal, e que as despesas com Assistência Social por habitante cresçam anualmente dois pontos percentuais acima da inflação.

A crítica ao suposto dano fiscal causado nas contas públicas pelos reajustes do SM 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 SM 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.

Assim, o argumento principal dos que defendem nova reforma para o sistema previdenciário público de que a evolução demográfica e os aumentos reais do SM tornariam o sistema insustentável com o tempo não tem comprovação.

Nos últimos doze anos, em média, por ano, as despesas com juros atingiram 8,0% do PIB e, com o RGPS, 5,8%. As despesas com juros beneficiaram cerca de 100 mil pessoas e as do RGPS 45 milhões, ou seja, as despesas para o setor público por beneficiário com os juros são 615 vezes maiores do que com o RGPS.

Despesa	Valor % PIB	Beneficiados mil	Desp/Benef %PIB/mil
Juros	8,0	100	0,08009167
RGPS	5,8	44.858	0,00013022
			615

Como o problema fiscal não reside nem residirá nas despesas sociais, que beneficiam a maioria da população, mas nas elevadas taxas de juros, que não param de fazer crescer a dívida mobiliária do governo federal, beneficiando a minoria mais rica, esperamos que a pauta do debate das contas públicas seja gradualmente deslocada para seu foco correto, o que irá beneficiar o desenvolvimento econômico e social do país.

Essas conclusões não invalidam que devam ocorrer alguns ajustes na legislação infraconstitucional para melhorar ainda mais os resultados do RGPS. Assim, sugerimos:

1) Manter todos direitos adquiridos dos aposentados e pensionistas nas regras de acesso à aposentadoria em termos de idade e tempo de contribuição, sexo e clientela.

2) Deve-se pensar em novas formas de financiamento do sistema previdenciário, desonerando as empresas em termos de contribuição sobre a folha de pagamentos, com redução gradual da alíquota de 20% compensada pela desvinculação entre o teto de contribuição e o de benefício, eliminando a injustificável elevada regressividade, pela qual o assalariado médio paga 9,0% do seu salário, e quem ganha R\$ 10.000,00 paga apenas 3,18%. A desvinculação tornaria o sistema proporcional (alíquota constante de 11%) para salários superiores a R\$ 1.447,15.

3) O sistema de alíquotas deve ser revisto para os assalariados, ampliando a progressividade contributiva, com desoneração nas faixas salariais mais baixas e elevação nas superiores ao salário teto.

4) Não deve ser criado nenhum novo tributo que onere as empresas, dada a já elevada carga tributária que suportam e que reduzem seu poder competitivo face às concorrentes de outros países, o que é fator de geração de desemprego. A tributação sobre o faturamento vai contra a política de reforma tributária pretendida, que visa a eliminar tributos em cascata. Eventual troca por tributação sobre o valor adicionado irá agravar mais ainda as elevadas alíquotas do novo IVA.

5) O fator previdenciário deve ser ajustado de forma a dar peso maior ao tempo de contribuição do que à idade de solicitação de aposentadoria.

6) Devem ser ampliadas a fiscalização, que hoje possibilita que metade da receita do sistema previdenciário rural seja sonegada, e a alíquota de contribuição sobre o faturamento das empresas rurais, de forma a reduzir o déficit da Assistência Social rural.

7) Deve ser ampliado de 15 para 90 dias o tempo que a empresa deve pagar seu trabalhador afastado por licença médica para receber o auxílio doença.

8) Algumas injustiças inerentes ao uso do sistema devem ser reparadas, como, por exemplo, o acúmulo injustificado de aposentadorias e pensões e concessões de pensão de pessoas com risco de vida que se casam para beneficiar o cônjuge mais jovem.

9) Divulgar os resultados do RGPS exclusivamente pelo conceito atual, o mesmo valendo para as projeções de longo prazo.

10) Adotar um novo modelo de projeções para a SPS que seja integrado e reflita melhor a realidade das receitas e despesas.

SEGURIDADE SOCIAL OU DESPESAS FINANCEIRAS: QUEM É O “VILÃO” DO AJUSTE FISCAL?¹

*Ana Cláudia Alem*²

Introdução

O objetivo desse artigo é contribuir para o debate sobre a evolução das contas do setor público.

Nos últimos anos, tem prevalecido uma linha de diagnósticos que aponta o corte dos gastos primários correntes como única forma possível de promover um ajuste fiscal sustentável a longo prazo que permita uma queda mais acelerada da relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB e, conseqüentemente, das taxas de juros. Ao longo do tempo, entre os gastos correntes, os “vilões” foram variando, por exemplo, do gasto com pessoal às despesas com o custeio da máquina administrativa. Atualmente, os gastos sociais – particularmente as despesas com a seguridade social – têm sido considerados os grandes obstáculos a impedir um ajuste fiscal consistente do setor público no Brasil.

Esse artigo propõe uma linha de argumentação diferente.

Em primeiro lugar, procura demonstrar que, ao longo do tempo, muito mais do que as despesas primárias correntes, foram as despesas financeiras associadas ao pagamento dos juros sobre a dívida que tiveram um papel determinante na trajetória da relação Dívida Pública/PIB.

Por isso, não parece o mais adequado contraporem-se os gastos sociais aos investimentos públicos, como se fosse possível escolher um ou outro. Tanto o aprofundamento das políticas sociais quanto 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 – o que na prática, não ocorreu desde a crise macroeconômica do final dos anos 1970 e início dos 1980.

Entende-se que uma redução mais acelerada das taxas de juros reduziria de forma expressiva os gastos com despesas financeiras, abrindo espaço tanto para o aumento dos gastos sociais quanto dos investimentos públicos. Para explicitar o caráter “dinâmico” do ajuste fiscal aqui proposto, apresentam-se alguns cenários de evolução da dívida pública para os próximos anos.

Em segundo lugar, coloca a necessidade de, no âmbito de um arcabouço teórico keynesiano, retomar a discussão da política fiscal como instrumento de desenvolvimento e não apenas como “âncora” da estabilização macroeconômica, papel que começou a se delinear no início dos anos 1990, mas que de fato consolidou-se com a introdução das metas primárias de desempenho em 1998. O momento é propício para essa redefinição do papel do Estado, tendo em vista que, mesmo sem grandes alterações na trajetória da política fiscal, o “tão” sonhado déficit nominal zero está muito próximo de ser alcançado, como demonstram os cenários de evolução das contas públicas apresentados no artigo.

¹ Versão preliminar. Por favor, não citar.

² Economista do BNDES, Doutora em Economia pelo IE/UFRJ e Professora da Universidade Candido Mendes (Ucam).

1 A evolução dos gastos correntes primários: a análise “acima da linha”

A análise “acima da linha” explicita as rubricas de receitas e despesas e tem concentrado mais as atenções do debate fiscal ultimamente. Quando se analisa a evolução das despesas correntes da União em proporção ao PIB de 1998 a 2006, observa-se que os gastos correntes que mais cresceram foram os sociais, com destaque para a previdência e os benefícios assistenciais (Tabela 1). Os gastos do Governo Central com o programa Bolsa-Família que estão explicitados na Tabela 1, por sua vez, também registraram crescimento expressivo, passando de 0,21% do PIB em 2003 para 0,38% do PIB em 2006.³

Além de fatores estruturais associados ao envelhecimento da população, o aumento dos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais decorreram dos aumentos reais do salário mínimo e da elevação do gasto público com assistência social, ambos com vistas a reduzir a desigualdade de renda e os índices de pobreza do Brasil (Gráfico 1). O aumento dos gastos no combate à pobreza seguiu a mesma linha.

Tabela 1: Resultado Primário do Governo Central 1998/2006 (%PIB)

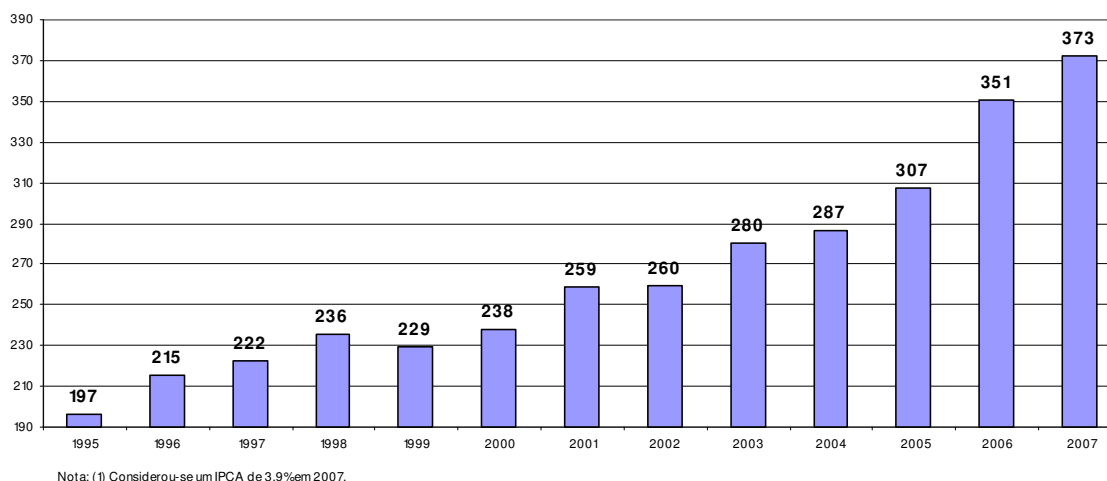
Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita total	18,74	19,66	19,93	20,77	21,66	20,98	21,61	22,74	23,39
(-)Transferências a estados e municípios	2,91	3,28	3,42	3,53	3,80	3,54	3,48	3,91	3,99
Receita Líquida (1)	15,83	16,38	16,51	17,24	17,86	17,44	18,13	18,83	19,40
Despesas não-financeiras (2)	15,04	14,49	14,74	15,56	15,72	15,12	15,59	16,37	17,25
Pessoal	4,56	4,47	4,57	4,80	4,81	4,46	4,31	4,29	4,52
Benefícios previdenciários	5,45	5,50	5,58	5,78	5,96	6,30	6,48	6,80	7,13
Demais despesas	5,03	4,52	4,59	4,98	4,95	4,36	4,80	5,28	5,60
Despesas FAT	0,54	0,52	0,47	0,51	0,54	0,50	0,51	0,55	0,66
LOAS/RMV	0,12	0,14	0,17	0,21	0,23	0,26	0,38	0,43	0,50
Subsídios e subvenções	0,30	0,24	0,31	0,35	0,16	0,36	0,29	0,48	0,41
Relacionamento TN-BC	n.d.	0,08	0,08	0,08	0,08	0,10	0,11	0,11	0,10
OCC restrito	4,07	3,54	3,56	3,83	3,94	3,14	3,51	3,71	3,93
Discrepância estatística (3) (*)	-0,28	0,24	-0,04	0,01	0,02	-0,04	0,05	0,03	-0,05
Superávit primário (1) - (2) + (3)	0,51	2,13	1,73	1,69	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21

(*) Diferença entre os dados “acima” e “abaixo” da linha.

n.d. Não disponível

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 1: Salário Mínimo Real - a preços de 2007⁽¹⁾



³ Ver site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Lopreato (2007).

Vale destacar que vários estudos têm mostrado o impacto positivo destas medidas na redução da miséria e desigualdade. Um estudo da FGV, de dezembro de 2005, mostrou que entre 2002 e 2004 a participação na renda total dos 50% com os menores níveis de renda aumentou de 13,2% para 14,1%. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, divulgada pelo IBGE, comprovou esses resultados. O Box a seguir resume os principais destaques da publicação.

Destaques da PNAD/IBGE – 2006

1) Rendimentos

- ✓ **A renda média dos trabalhadores aumentou 7,2% entre 2005 e 2006**, chegando a R\$ 883, maior valor médio desde 1996, quando era de R\$ 975 (valor atualizado). Entre 2004 e 2005, ela já tinha subido 4,6%.
- ✓ Os aumentos de rendimentos, observados em todas as categorias de posição na ocupação, foram maiores na metade dos ocupados que possui os menores ganhos com o trabalho. **O aumento do salário-mínimo de 13,3% frente a 2005 foi um dos principais fatores para o aumento do poder de compra dos trabalhadores.**
- ✓ **O Nordeste foi a região em que todas as classes de rendimento tiveram aumento do poder de compra; o efeito mais forte no Nordeste pode ser resultado indireto de programas de transferência de renda, como o Bolsa-Família.**
- ✓ **Desde 2001 o Brasil vem apresentando melhoras na distribuição de renda.** O Índice de Gini, indicador de desigualdade de renda em relação ao rendimento do trabalho, mostrou uma redução na concentração de 0,566, em 2001, para 0,541, em 2006.⁴
- ✓ **A diferença entre ricos e pobres ainda é expressiva:** Em 2006, os 10% da população ocupada com renda mais baixa detiveram 1,0% do total dos rendimentos do trabalho, enquanto os 10% com os maiores rendimentos corresponderam a 44,4% do total das remunerações, situação muito parecida com a observada nos anos anteriores.
- ✓ Segundo o IBGE, em média, **as pessoas com os menores salários recuperaram o poder de compra de 1996.** De acordo com a pesquisa, os 50% mais pobres tiveram um ganho de rendimento superior aos 50% mais ricos. **Isso ocorreu, entre outros fatores, por causa dos aumentos reais do valor do salário mínimo.** A renda média da metade mais pobre foi de R\$ 293, ante R\$ 257 em 2006.

2) TRABALHO

- ✓ Em quatro anos do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foram criados 8,7 milhões de novos postos de trabalho. Em 2006, foram criados 2,1 milhões de empregos, com alta de 2,5% na comparação com 2005. A forte geração de vagas fez a taxa de desemprego do país cair para 8,5% em 2006, ante os 9,4% de 2005. **Com isso, o desemprego teve a maior queda em 10 anos.**
- ✓ Formalização no mercado de trabalho é destaque: **a participação de contribuintes para a Previdência entre a população ocupada, 49,2%, foi a maior desde o início dos anos 90.**
- ✓ **O número de trabalhadores com carteira assinada no Brasil subiu 4,7% de 2005 para 2006, indo de 28, 8 milhões para 30,1 milhões.**

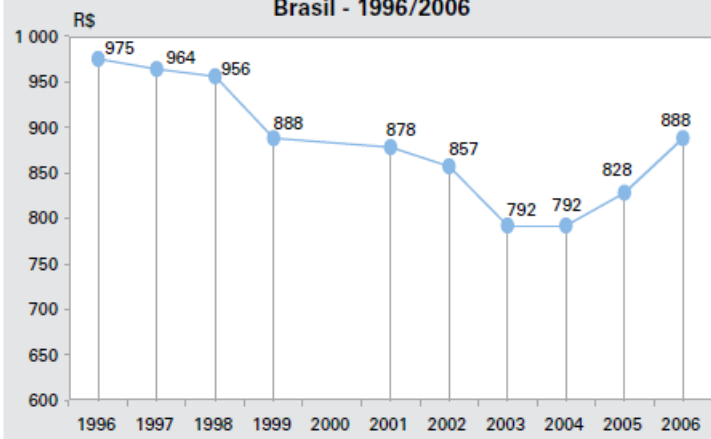
3) ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

A taxa de fecundidade da população em 2006, de dois nascimentos por mulher, é a menor já registrada pelo IBGE, caindo ao nível do limite da reposição.⁵

⁴ Quanto mais perto de 1 o índice de Gini, mais desigual é a distribuição de renda do país.

⁵ Nível necessário para que cada geração se reponha em sua totalidade.

Gráfico 2 - Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho Brasil - 1996/2006



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1996/2006.

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 2006.

3. A PNAD não foi realizada em 2000 devido ao Censo Demográfico.

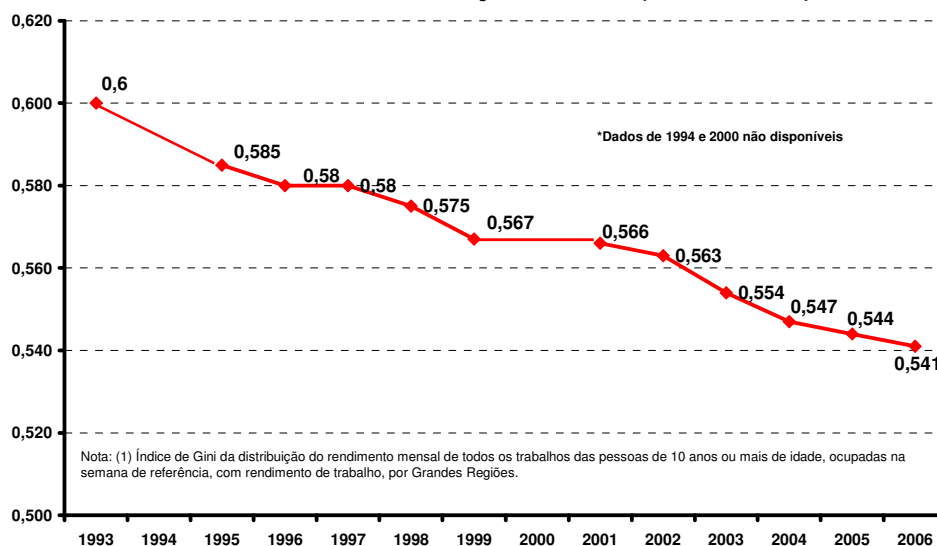
Vale destacar o crescimento da renda média dos trabalhadores, que subiu 7,2% entre 2005 e 2006, chegando a R\$ 883, maior valor médio real desde 1996, quando foi de R\$ 975 (Gráfico 2). O crescimento dos rendimentos, observados em todas as categorias de posição na ocupação, foram maiores na metade dos ocupados que possui os menores ganhos com o trabalho. O aumento do salário-mínimo de 13,3% frente a 2005 foi um dos principais fatores para o aumento do poder de compra dos trabalhadores (Gráfico 1).

A distribuição de renda prosseguiu apresentando melhora com a manutenção de queda do Índice de Gini em 2006 (Gráfico 3).

Além de maior justiça social, a redução das desigualdades também gera demanda na economia. É reconhecida a importância que benefícios previdenciários e assistenciais no valor de um

salário mínimo têm tido no nível de atividades de pequenos municípios do país. Ademais, a confirmação de taxas de crescimento do PIB mais elevadas nos próximos anos atenuará o problema, a partir dos impactos

Gráfico 3: PNAD - Distribuição de Renda (Índice de Gini)⁽¹⁾

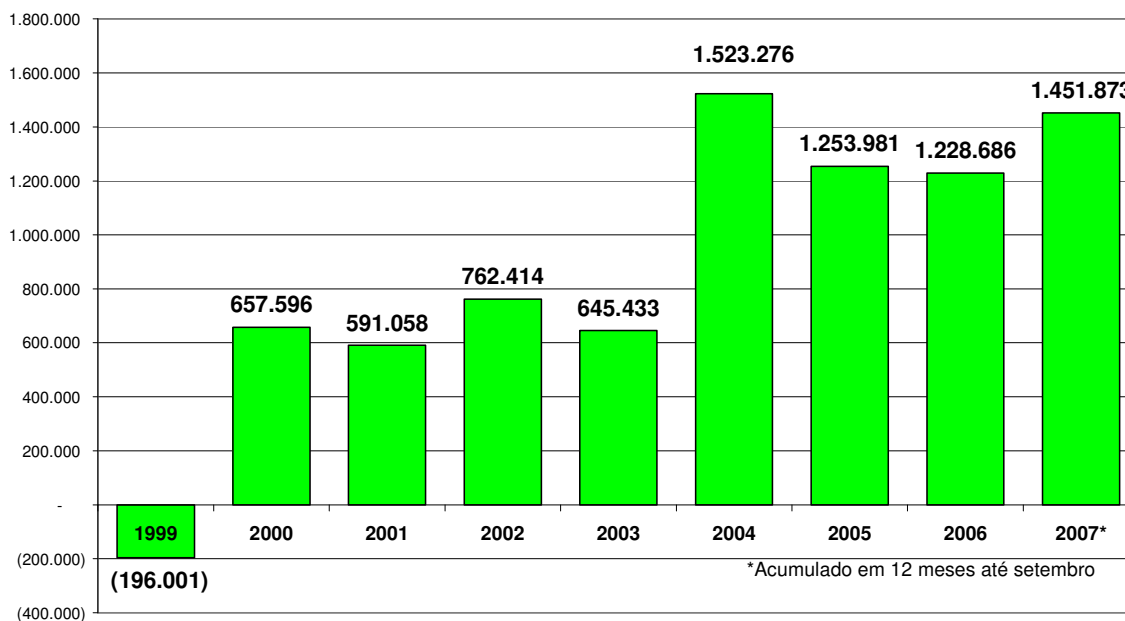


Nota: (1) Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho, por Grandes Regiões.

positivos sobre a arrecadação da previdência, tanto de forma direta com o aumento do nível de renda, quanto indiretamente pelo aumento da formalização do mercado de trabalho.

A retomada do crescimento de taxas mais altas de crescimento do PIB a partir de 2004 já se tem refletido no aumento dos empregos formais da economia (Gráfico 4).

Gráfico 4: Criação Líquida de Empregos Formais (CAGED/MTE)



2 Breves comentários sobre a evolução das despesas previdenciárias

No debate sobre a Previdência Social existem fatos e mitos.

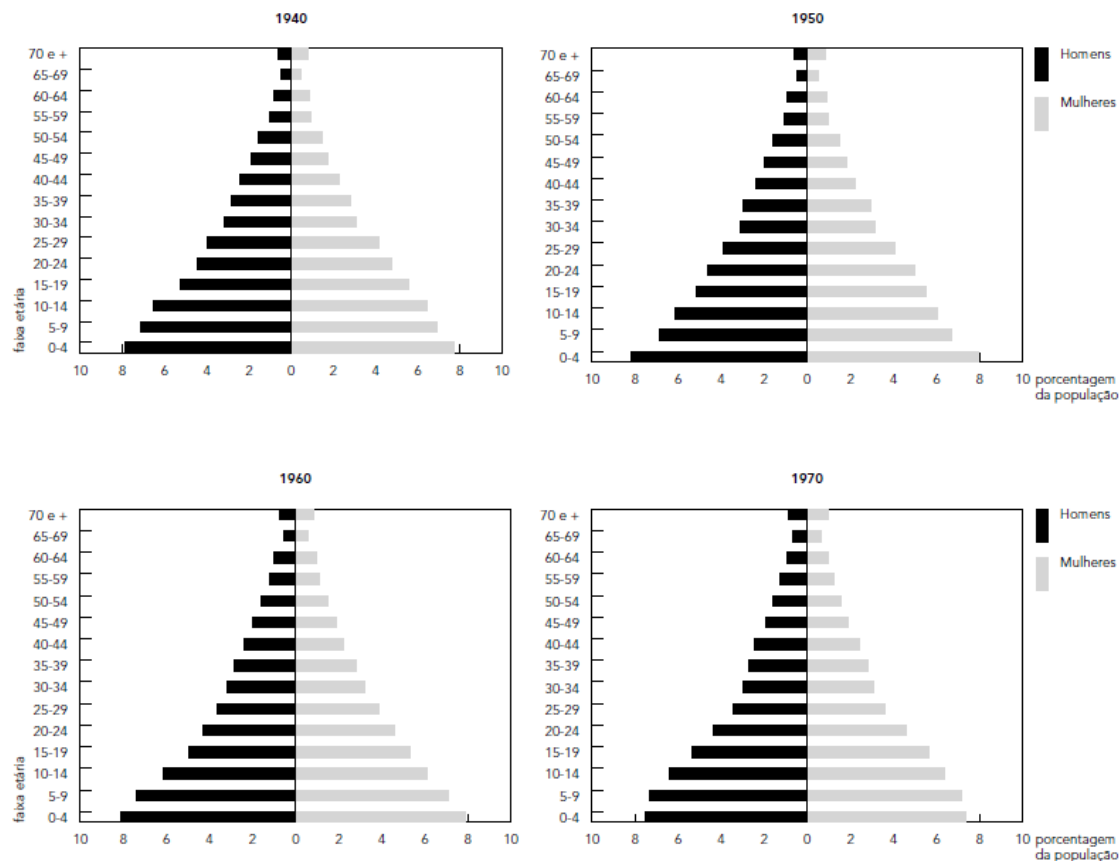
Por um lado, é inegável que questões estruturais exigem que haja alguma forma de ajuste do sistema. O Brasil vem enfrentando os problemas que são comuns à economia internacional: i) o aumento da expectativa de vida da população; e ii) a alteração da dinâmica demográfica.

Obviamente, o aumento da expectativa de vida da população deve ser encarado de forma positiva, pois reflete a melhora das condições de vida da população, ainda que o Brasil tenha muito a avançar nesse sentido em relação aos países desenvolvidos. Entretanto, certamente a tendência de envelhecimento da população combinada com a redução do crescimento demográfico reduz ao longo do tempo a relação ativos/inativos e atinge o equilíbrio do sistema previdenciário.

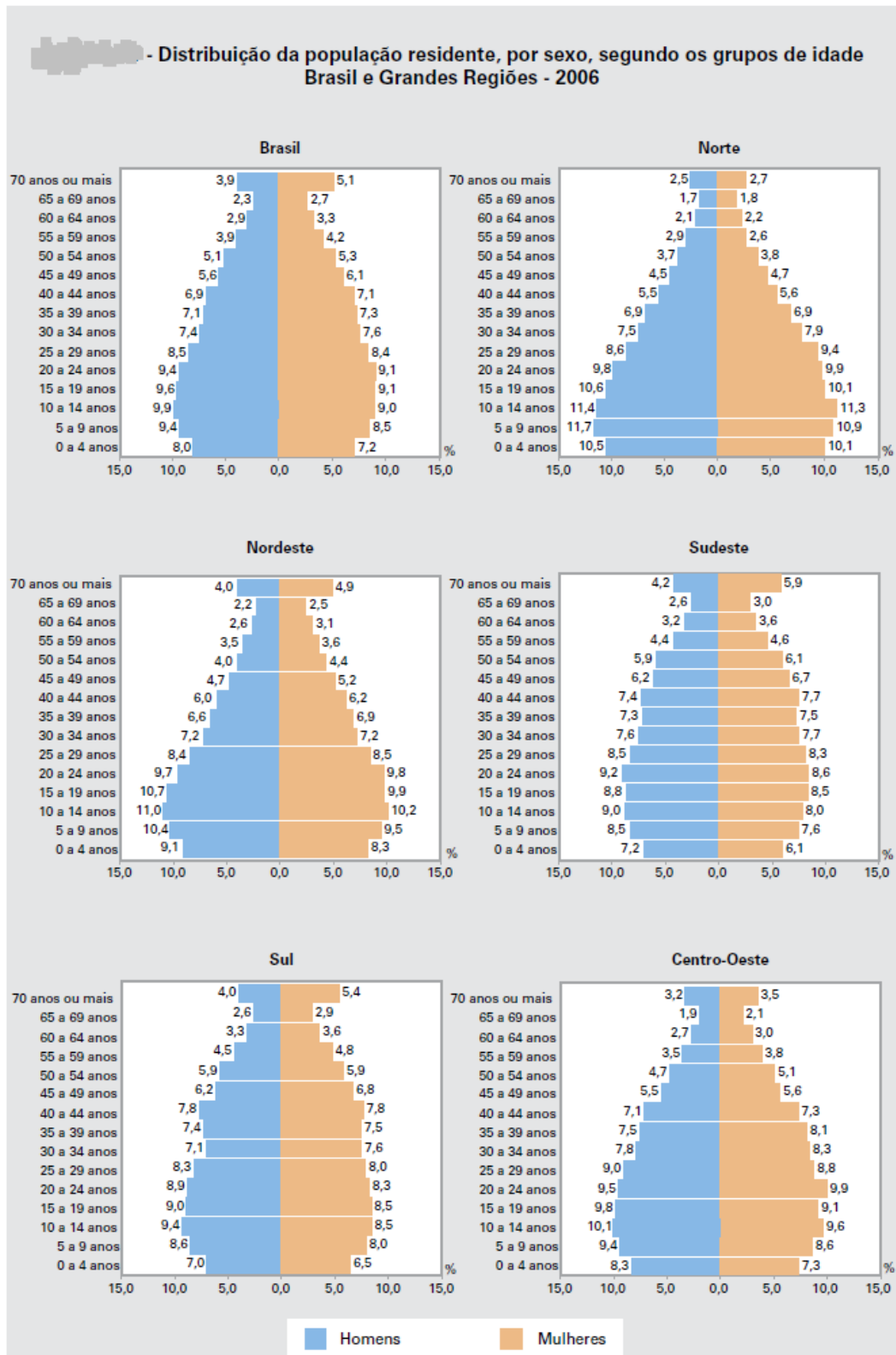
É impressionante como essas questões estruturais evoluíram rapidamente no país, em comparação com a experiência internacional. As figuras a seguir e o Gráfico 5 mostram as mudanças na estrutura da pirâmide etária do Brasil, assim como as alterações nas taxas de fecundidade.⁶ É flagrante a diferença entre a pirâmide etária brasileira de 1940 e a registrada em 2006 pela Pnad. Em relação à taxa de fecundidade, em 1960, no Brasil, ela era muito maior do que as taxas registradas na França e na Itália, apresentando desde então uma forte tendência de convergência aos valores observados nos outros dois países.

⁶ Ver IBGE (2007) e Brito (2007).

Distribuição proporcional (%) da população por sexo e idade. Brasil, 1940, 1950, 1960 e 1970.

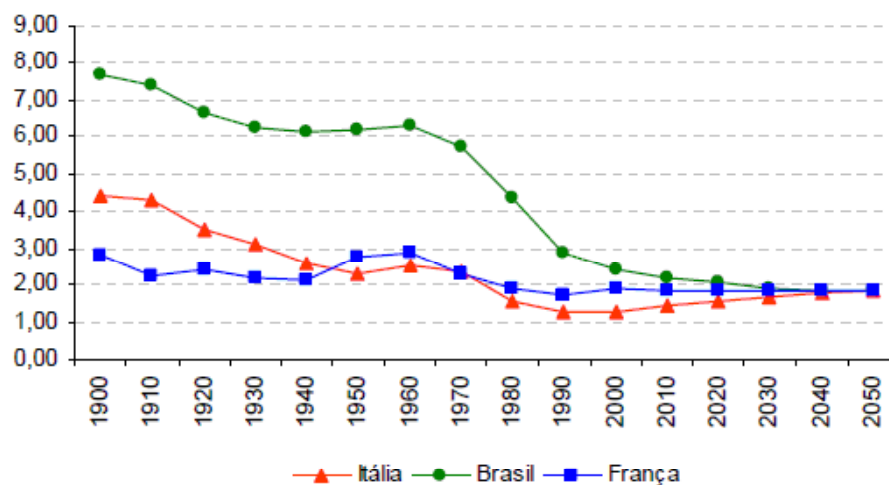


Fonte: IBGE (1940, 1950, 1960, 1970).



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

**Gráfico 5: Taxa de fecundidade total: Brasil, Itália e França
1900-2050**



Fonte: ONU, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2004 Revision*; BACCI, 1999, p.137 e 167; FIBGE, 1990, p.33; IBGE, 2006, p.34-36; IBGE, Censo Demográfico de 1940, 1950, 1960 e 1970; IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, 2004.

A observação dessas tendências pode requerer algum ajuste do sistema de seguridade atual.⁷ Algumas categorias de benefícios, como a pensão por morte e aposentadoria por tempo de contribuição, por exemplo, poderiam ter regras menos benevolentes. No primeiro caso, a cessão do benefício poderia estar sujeita à avaliação da real necessidade em termos de sobrevivência do beneficiário. Em relação à aposentadoria por tempo de contribuição, por sua vez, a exigência de uma idade mínima compatível com a tendência de aumento da sobrevida da população brasileira evitaria que houvesse pessoas aposentando-se relativamente cedo, ainda em pleno vigor profissional. De qualquer forma, essas questões têm que passar pelo crivo da sociedade: em uma democracia, o poder de voto da maioria é o que deve prevalecer. Diretamente associado ao anterior, é questionável o sucesso de propostas de reformas que impliquem alterações radicais das regras vigentes.

No campo dos mitos, destaca-se a idéia de que as altas alíquotas de contribuição representem um desestímulo à contratação de mão-de-obra. Essa questão ressuscita uma antiga discussão sobre a suposta rigidez do mercado de trabalho brasileiro. Os resultados dos últimos anos da economia brasileira tanto em termos de criação líquida de empregos formais (Gráfico 4), quanto de redução das taxas de desemprego (Gráfico 6) demonstram claramente que o que determina a contratação de mais mão-de-obra pelos empresários é a perspectiva de um crescimento sustentável da demanda.

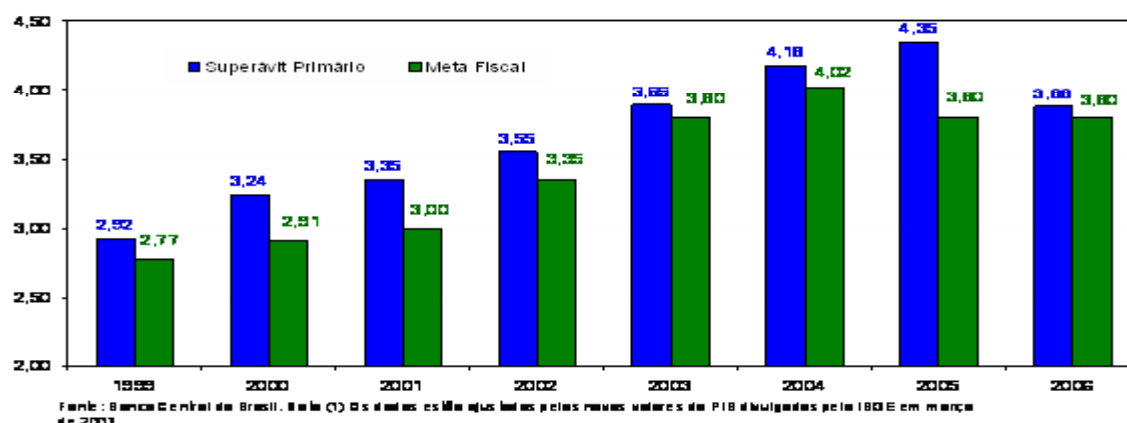
⁷ O objetivo desse artigo não é discutir se há ou não um déficit crescente no sistema de Seguridade Social no Brasil. Entende-se que o foco principal do ajuste das contas públicas não reside nessa questão. Para uma abordagem que questiona a existência de tal déficit, ver Gentil (2006). Para uma interpretação de que haja o déficit crescente, ver Giambiagi (2007).

3 A evolução da dívida pública: a análise “abaixo da linha”

O conceito oficial de déficit fiscal divulgado pelo Banco Central é calculado “abaixo da linha”, pela variação do endividamento. Da variação da dívida (resultado nominal), retira-se o equivalente aos juros e obtém-se o resultado primário, objeto das metas fiscais.

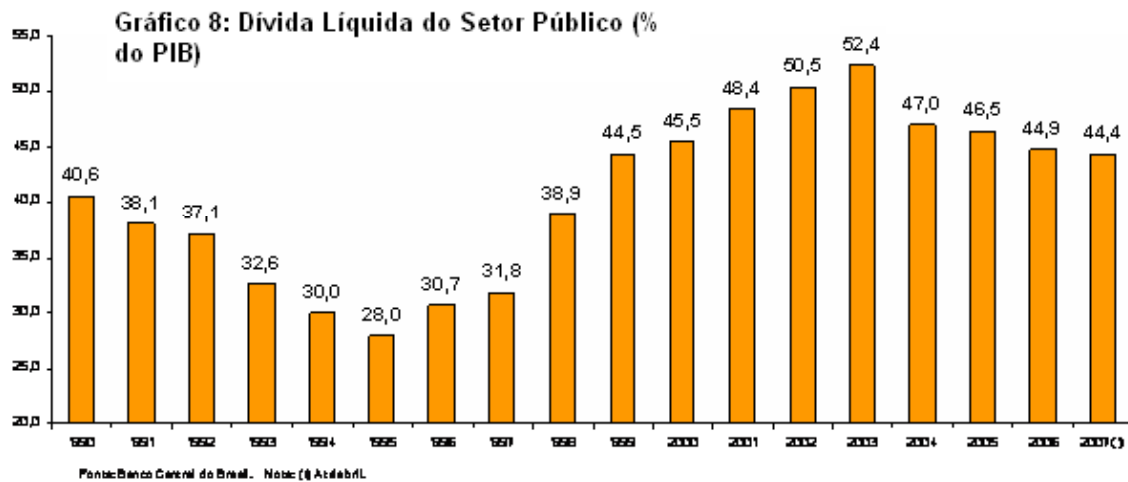
A assinatura do acordo com o FMI em 1998 marcou o início de uma mudança na condução da política fiscal no Brasil. O maior controle das contas públicas passou a ser visto como indispensável para a obtenção de credibilidade e consolidação de uma trajetória de crescimento sustentada ao longo do tempo. A redução da relação dívida pública líquida/PIB tornou-se necessidade prioritária. Desde que se comprometeu com resultados fiscais com o FMI em 1998, o Brasil superou ano após ano as metas de resultado primário (Gráfico 7).

Gráfico 7: Metas fiscais e superávit primário (% do PIB)



Os altos superávits primários combinados com a retomada da trajetória de crescimento – principalmente a partir de 2004 – foram os principais fatores explicativos da significativa redução da relação dívida pública/PIB nos últimos anos: de 52,4% em 2003, para o valor de 44,9% do PIB no final de 2006 (Gráfico 8).⁸ Além disso, outros dois fatores também contribuíram para esse resultado. O primeiro foi a apreciação do real frente ao dólar que resultou em expressiva redução da dívida externa pública. O segundo foi a queda significativa da participação dos títulos indexados ao dólar no total do endividamento público.

⁸ A revisão da metodologia de cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) feita pelo IBGE em março de 2007 teve impactos indiretos sobre uma série de variáveis econômicas fundamentais, entre as quais a relação dívida pública líquida/PIB. O aumento do denominador contribuiu para a tendência de redução desse indicador, que já vinha desde 2003. Para um detalhamento das alterações metodológicas e de seus resultados, ver IBGE (2007) e IPEA(2007).



A Tabela 2 mostra a evolução da dívida pública líquida sobre o PIB, discriminando os fatores que contribuíram para o seu aumento e para sua redução ao longo dos últimos anos. Chama a atenção que, apesar do registro de altos superávits primários, o setor público consolidado continuou apresentando déficits no conceito nominal, que inclui o pagamento dos juros sobre a dívida.⁹ O nível das taxas de juros no Brasil tem-se mantido muito alto, o que prejudica diretamente a condução das contas públicas. Os elevados superávits primários conquistados ano a ano têm sido largamente superados pelas despesas com o pagamento dos juros.

Tabela 2: Dívida líquida do setor público (% do PIB)

Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fatores que contribuíram para:											
1) O aumento do indicador	6,9	5,3	7,8	13,9	6,9	10,4	15,6	8,4	6,3	7,3	6,7
Pagamento de Juros Nominais	5,0	4,5	6,9	7,5	6,3	6,3	6,5	8,3	6,3	7,3	6,7
Déficit Primário	0,1	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Crescimento do PIB	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-
Outros (1)	1,8	-	0,9	6,4	0,5	4,0	9,1	-	-	-	-
2) A redução do indicador	4,2	4,2	0,7	8,4	5,8	7,5	13,6	6,5	11,7	7,8	8,3
Crescimento do PIB	4,2	2,9	0,7	5,7	2,8	4,3	10,6	-	7,5	2,6	4,3
Superávit primário	-	-	-	2,7	3,1	3,2	3,0	3,8	4,0	4,3	3,8
Outros (1)	-	1,3	-	-	-	-	-	2,7	0,2	0,8	0,2
Variação da dívida no ano: (1) - (2)	2,7	1,1	7,1	5,5	1,0	2,9	2,0	1,9	-5,4	-0,5	-1,5
Dívida líquida total - saldo	30,7	31,8	38,9	44,5	45,5	48,4	50,5	52,4	47,0	46,5	44,9

Fonte: Banco Central. Nota: (1) Inclui ajustes cambiais e patrimoniais.

Em 2003, quando a dívida pública como proporção do PIB atingiu o maior valor, de 52,4%, a despesa com juros foi de 8,3%, bem acima do expressivo superávit primário de 3,8%. Ainda que as taxas de juros básicas tenham iniciado uma trajetória de queda contínua a partir de agosto de 2005, as despesas com o serviço da dívida continuaram elevadas. Em 2006, os pagamentos dos juros contribuíram com 6,7 pontos

⁹ O conceito de setor público consolidado inclui o governo central, os estados, os municípios e as empresas estatais das três esferas de governo.

percentuais para o total da dívida líquida como proporção do PIB. Apesar disso, o indicador apresentou uma queda de 1,5 ponto percentual graças, em grande medida, ao efeito do crescimento do PIB e do superávit primário que juntos contribuíram com 8,1 pontos percentuais para a redução da relação dívida pública líquida/PIB naquele ano.

4 O tamanho da dívida líquida pública é que explica o alto nível das taxas de juros no Brasil?

As evidências internacionais mostram que é mais importante analisar-se o perfil do endividamento, que, propriamente, o tamanho da dívida pública. O perfil do endividamento se define por: i) o custo da dívida; ii) a composição da dívida; e iii) a maturidade (o prazo de vencimento).

O Gráfico 9 mostra a relação dívida pública líquida/PIB em 2006 para vários países, entre os quais o Brasil. Como se nota, a dívida brasileira estava longe de ser a maior do mundo. Vale destacar, inclusive, que era inferior à dívida dos EUA.

Se a principal questão fosse o tamanho relativo, seria de esperar que em um país como a Itália, a principal questão econômica em debate fosse sua dívida pública, que foi de 106,4% do PIB. Entretanto, como se sabe, esse não é o caso. Como se explica, então, que no Brasil uma dívida pública tão menor seja motivo de tanta preocupação? A resposta está no perfil de nossa dívida que, apesar de já ter melhorado significativamente, ainda é desfavorável na comparação internacional. Isso se deve, em primeiro lugar, ao seu custo elevado para os padrões internacionais. Apesar de os juros estarem em uma trajetória de queda, o Brasil segue liderando nesse “quesito” em termos mundiais (Tabela 3).

A comparação dessa Tabela 3 com o Gráfico 9 desmente uma eventual interpretação de que os juros no Brasil seriam altos em razão do tamanho da dívida: na Itália, onde o endividamento foi de 106% do PIB em 2006, os juros nominais e reais registraram taxas de 4,0% e 1,8%, respectivamente, muito inferiores às brasileiras. Essa observação vale também para todos os outros países incluídos no Gráfico 9, que em 2006 apresentaram uma dívida pública como percentagem do PIB maior do que a do Brasil e praticaram juros expressivamente inferiores aos brasileiros.

Gráfico 9
Ano: 2006

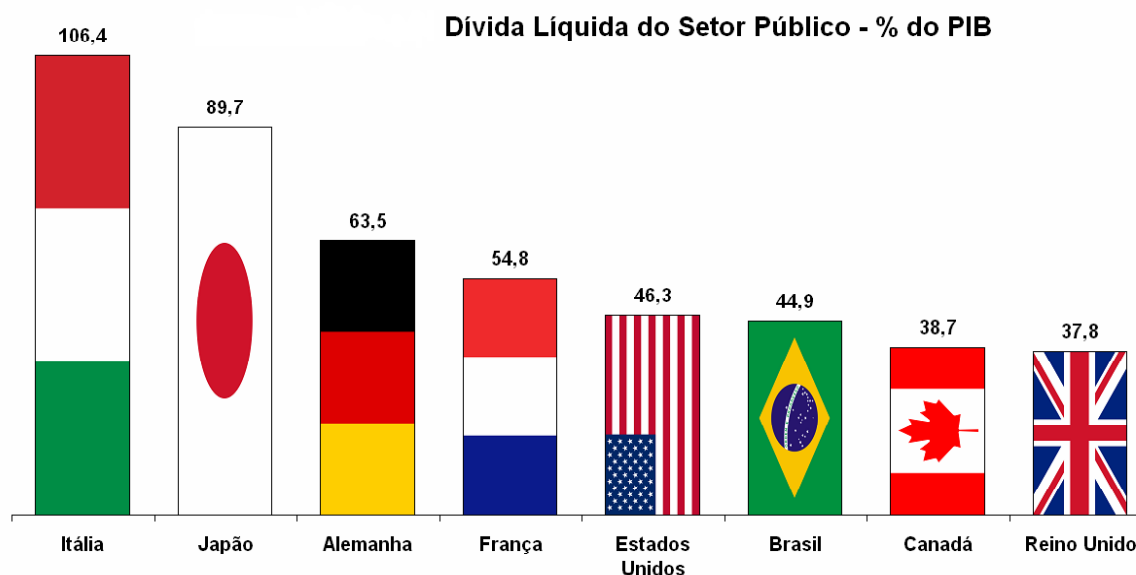


Tabela 3
Juros Internacionais em 2006 -% ao ano

Países	Juros Nominais	Inflação	Juros Reais
Brasil	13,2	3,1	9,8
Turquia	17,5	9,7	7,1
México	7,3	4,1	3,1
Colômbia	7,4	4,5	2,8
Chile	5,4	2,6	2,7
França	3,9	1,6	2,2
EUA	5,3	3,2	2,0
Alemanha	3,7	1,7	2,0
Canadá	4,0	2,0	2,0
Itália	4,0	2,2	1,8
Japão	1,7	0,2	1,5
Reino Unido	4,5	3,2	1,3
Argentina	8,0	9,8	-1,6
Rússia	5,0	9,0	-3,7

Fonte: International Financial Statistics (IFS)-FMI.

Em segundo lugar, a dívida pública brasileira continua com alta participação de títulos pós-fixados, que foi da ordem de 47% em abril de 2007 (Tabela 4). A elevada participação de títulos pós-fixados torna instável a evolução da dívida pública tornando-a vulnerável às flutuações da política monetária. A inexistência de uma separação entre o mercado de títulos públicos e o mercado monetário faz com as decisões do Banco Central na condução da política monetária afetem diretamente o custo da dívida. Ou seja, em uma trajetória de aumento das taxas de juros, há um expressivo encarecimento do serviço da dívida pública. A cada aumento da Over/Selic a despesa com os juros nominais sobre a dívida aumenta significativamente. Nos mercados mais avançados, os títulos públicos estão basicamente sujeitos a

taxas fixas ou a índices de preços, nunca a taxas de juros do mercado monetário.

Tabela 4: Dívida líquida do setor público
Participação por indexador (% do total)

Período	Saldo (R\$ milhões)						Total
		Cambial	Selic	Prefixado	Índices de Preços	Outros	
2001 Dez	660 867	45,6	39,9	7,4	9,0	-1,9	100,0
2002 Dez	881 108	39,0	45,4	1,5	10,1	3,9	100,0
2003 Dez	913 145	27,1	50,7	10,0	12,0	0,1	100,0
2004 Dez	956 994	16,8	48,8	17,0	13,7	3,6	100,0
2005 Dez	1 002 485	5,3	48,4	27,6	16,3	2,5	100,0
2006 Dez	1 067 363	-7,1	41,3	37,6	24,1	4,1	100,0
2007 Jan	1 067 894	-8,2	45,6	35,8	24,5	2,3	100,0
Fev	1 076 305	-10,4	46,0	37,6	24,5	2,4	100,0
Mar	1 088 453	-11,7	44,8	39,9	24,8	2,2	100,0
Abr	1 079 527	-14,8	46,7	39,4	25,8	2,8	100,0

Fonte: Bacen (2007).

Além disso, em que pesem os esforços de alongamento da dívida pública brasileira, seu vencimento ainda é altamente concentrado no curto/médio prazo.¹⁰ O vencimento a curto prazo dos títulos dá aos credores a oportunidade de reverem a composição de suas carteiras e optarem, conforme as circunstâncias, pela combinação de maior rentabilidade. A escolha por títulos prefixados ou indexados a

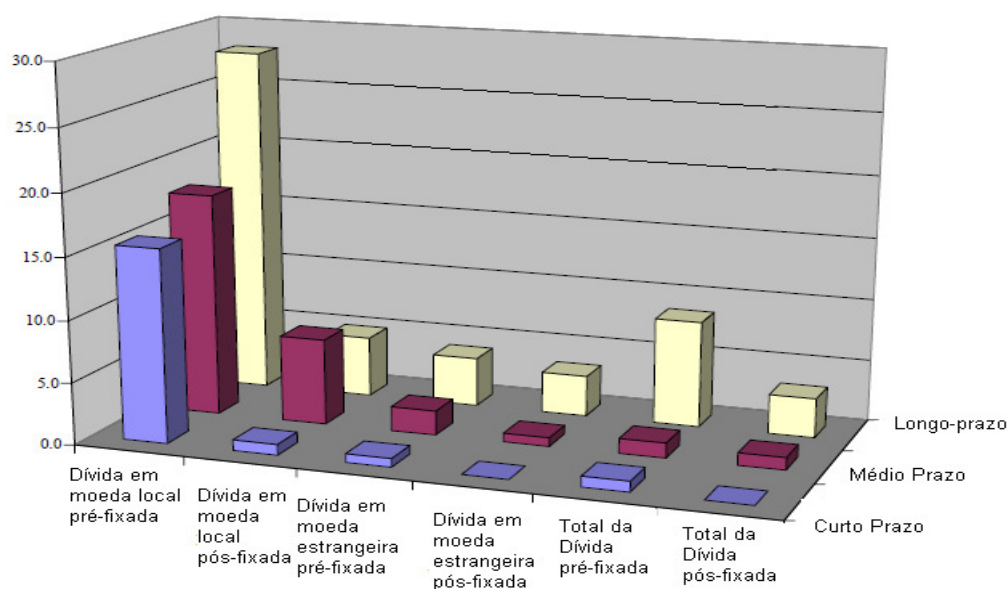
¹⁰ O curto prazo corresponde a vencimentos de um ano ou menos, o médio, entre um e cinco anos, e o longo prazo, corresponde a uma maturidade de mais de cinco anos.

índices de preços é feita principalmente quando os agentes esperam a queda da taxa de juros ou quando a expectativa de rentabilidade é atraente frente à expectativa de evolução da taxa Selic. Nesse momento, isso vem acontecendo: a própria trajetória de queda dos juros tem incentivado o aumento da demanda por títulos pré-fixados e indexados aos índices de preços.

Segundo o Banco Central, o prazo médio dos títulos emitidos pelo Tesouro foi de 32,69 meses em abril de 2007. O Gráfico 4 mostra a composição e maturidade média da dívida pública interna de países selecionados. A experiência internacional contrasta com a brasileira: grande parte da dívida pública é pré-fixada e de média e longa duração.¹¹

Gráfico 10

Composição e maturidade da dívida pública líquida interna - países selecionados – (% do total da dívida pública líquida interna)



Fonte: Jeanne e Guscina (2006):

Nota: Média do período 1980-2002: para as economias em transição dados disponíveis apenas a partir do início dos anos 1990 e para os países desenvolvidos, média do período 1980-1996. Os países incluídos na amostra foram: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, República Tcheca, França, Hungria, Índia, Israel, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, México, Filipinas, Polônia, Rússia, Tailândia, Turquia, EUA, Reino Unido e Venezuela.

5 Situação fiscal favorável permite repensar o papel do setor público: perspectivas para os próximos anos¹²

A dívida líquida do setor público como proporção do PIB pode ser expressa pela seguinte equação:

$$R_{Div/PIB} = \{R_{Div/PIB(-1)} * [(1 + i)/(1 + y)]\} - s - p + a + b$$

¹¹ Ver Jeanne e Guscina (2006) e Cowan, Levy-Yeyati, Panizza e Sturzenegger (2006).

¹² Ver Alem (2007).

Onde $R_{Div/PIB}$ é a relação dívida líquida/PIB, $R_{Div/PIBsb(-1)}$ é a relação dívida pública/PIB sem base monetária com defasagem de um período, i é a taxa de juros real que incide sobre a dívida líquida, y é o crescimento real do PIB, s é a receita de senhoriagem sobre o PIB, p corresponde ao superávit primário do setor público como proporção do PIB, a é fluxo de ajustamentos patrimoniais (reconhecimento de “esqueletos” e/ou movimentos da taxa de câmbio sobre a dívida indexada em dólares) e b é a base monetária sobre o PIB.

Tendo em vista os valores residuais de s e a , e uma base monetária da ordem de 5% do PIB, a trajetória de $R_{Div/PIB}$ é determinada principalmente pela taxa real de juros, pelo crescimento do PIB e pelo superávit primário.¹³ Quanto menor a taxa de juros real, maior o crescimento da economia e maior o superávit primário, maior será a queda da relação dívida pública sobre o PIB.

A trajetória de $R_{Div/PIB}$ é determinada principalmente pela taxa real de juros, pelo crescimento do PIB e pelo superávit primário. Quanto menor a taxa de juros real, maior o crescimento da economia e maior o superávit primário, maior será a queda da relação dívida pública sobre o PIB.

A explicitação dessa equação é importante porque demonstra o caráter dinâmico da relação dívida pública/PIB que muitas vezes parece ser ignorado no debate fiscal. A redução do endividamento como proporção do PIB não depende apenas do aumento do superávit primário. Pelo contrário, uma queda mais acelerada da taxa real de juros e um aumento da taxa de crescimento da economia podem permitir até mesmo uma redução das exigências de superávit primário.

Além disso, tudo o mais constante, quanto maior o PIB, menor será $R_{Div/PIB}$. Para que haja uma queda da relação dívida pública/PIB, basta que o denominador cresça mais que o numerador. Assim, a dívida pública líquida e o PIB podem crescer e, mesmo assim, haver uma redução da relação entre as duas variáveis.

A seguir apresentam-se três cenários de evolução da dívida pública líquida como proporção do PIB ($R_{Div/PIB}$) de 2007 a 2010.¹⁴

O primeiro cenário é o “pessimista” e suas hipóteses principais são: i) crescimento do PIB de 4,5% de 2007 a 2010; ii) projeções da Selic nominal média do mercado, divulgadas pelo Banco Central; iii) projeções da inflação (IPCA) também divulgadas pelo Banco Central; e iv) um superávit primário de 3,80% do PIB no período; ou seja, considera-se que não haja o desconto de 0,45% do PPI previsto pelo PAC (Cenário 1).

¹³ Por simplificação, nos cenários considera-se que o custo médio da dívida pública seja dado pela taxa Selic.

¹⁴ Para a apresentação no seminário e a versão final a ser publicada no livro, os cenários serão atualizados para o período 2008/2011. De qualquer forma, isso não alterará as principais conclusões do trabalho.

Cenário 1: Pessimista	2007	2008	2009	2010
Crescimento do PIB	4,50	4,50	4,50	4,50
Superávit Primário	3,80	3,80	3,80	3,80
Selic Nominal	11,80	10,24	9,54	9,26
Inflação	3,60	3,89	3,98	3,96
Taxa real de juro	7,92	6,11	5,35	5,10
Esqueletos	0,45	0,45	0,35	0,20
Senhoriagem	0,25	0,25	0,25	0,25
Base monetária/PIB	5,10	5,10	5,10	5,10
Dívida pública s/Base	37,50	34,48	31,06	27,39
Dívida pública c/Base	42,60	39,58	36,16	32,49
Superávit Primário (% do PIB)	3,80	3,80	3,80	3,80
Juros Nominais (% do PIB)	4,43	3,53	2,96	2,54
NFSP (% do PIB)	0,63	-0,27	-0,84	-1,26

Nota: As projeções da Selic Média e Inflação do Banco Central (22/06/07).

O cenário “pessimista” mostra que o tão “sonhado” déficit nominal zero poderia ser atingido já em 2008 (na verdade haveria um pequeno superávit de 0,27% do PIB), com uma relação dívida pública/PIB de 39,58%.¹⁵ Em 2010, a relação cairia para 32,49% do PIB.

No cenário “realista”, as hipóteses de inflação e taxas de juros do cenário anterior são mantidas. O superávit primário é reduzido para 3,35% do PIB, pois leva-se em conta o desconto de 0,45% do PIB do PPI, previsto pelo PAC. Por conta do aumento dos investimentos públicos, projeta-se também um aumento do crescimento do PIB para 5%, de 2008 a 2010 (Cenário 2).

Cenário 2: Realista	2007	2008	2009	2010
Crescimento do PIB	4,50	5,00	5,00	5,00
Superávit Primário	3,35	3,35	3,35	3,35
Selic Nominal	11,80	10,24	9,54	9,26
Inflação	3,60	3,89	3,98	3,96
Taxa real de juro	7,92	6,11	5,35	5,10
Esqueletos	0,45	0,45	0,35	0,20
Senhoriagem	0,25	0,25	0,25	0,25
Base monetária/PIB	5,10	5,10	5,10	5,10
Dívida pública s/Base	37,95	35,20	32,07	28,70
Dívida pública c/Base	43,05	40,30	37,17	33,80
Superávit Primário (% do PIB)	3,35	3,35	3,35	3,35
Juros Nominais (% do PIB)	4,48	3,60	3,06	2,66
NFSP (% do PIB)	1,13	0,25	-0,29	-0,69

Nota: As projeções da Selic Média e Inflação do Banco Central (22/06/07).

¹⁵ O objetivo desse artigo não é discutir a proposta de déficit nominal zero. Para uma revisão das principais idéias apresentadas no debate recente sobre o tema, ver Delfim Netto (2005), Oreiro et al (2005) e Carvalho (2005).

Mesmo com a redução do superávit primário, o cenário “realista” mostra que a situação seria também muito favorável: em 2009, haveria um pequeno superávit nominal de 0,29% do PIB, com uma $R_{Div/PIB}$ de 37,17%. Em 2010, a relação dívida pública/PIB cairia para 33,80%. Esse cenário seria mais desejável do que o anterior, pois a redução do superávit primário criaria espaço para o aumento dos investimentos públicos em infra-estrutura, essenciais para a consolidação da atual trajetória de crescimento.¹⁶

Finalmente, o cenário “otimista” considera uma queda mais rápida das taxas de juros e, conseqüentemente, taxas de crescimento mais altas do PIB do que nos cenários anteriores, mantendo o superávit primário de 3,35% do PIB de 2007 a 2010. Esse, sem dúvida, seria o “melhor” dos mundos: em 2010, já se atingiria um superávit nominal de 1,2% do PIB com uma dívida de apenas 32% do PIB (Cenário 3).

Cenário 3: Otimista	2007	2008	2009	2010
Crescimento do PIB	5,00	5,50	6,00	6,50
Superávit Primário	3,35	3,35	3,35	3,35
Selic Nominal	11,50	9,80	9,50	8,00
Inflação	3,60	3,89	3,98	3,96
Taxa real de juro	7,63	5,69	5,31	3,89
Esqueletos	0,45	0,45	0,35	0,20
Senhoriagem	0,25	0,25	0,25	0,25
Base monetária/PIB	5,10	5,10	5,10	5,10
Dívida pública s/Base	37,65	34,56	31,09	26,92
Dívida pública c/Base	42,75	39,66	36,19	32,02
Superávit Primário (% do PIB)	3,35	3,35	3,35	3,35
Juros Nominais (% do PIB)	4,33	3,39	2,95	2,15
NFSP (% do PIB)	0,98	0,04	-0,40	-1,20

Nota: As projeções da Inflação do Banco Central (22/06/07).

Principais conclusões

Os altos superávits primários combinados com a retomada da trajetória de crescimento – principalmente a partir de 2004 – foram os principais fatores explicativos da significativa redução da relação dívida pública/PIB nos últimos anos.

Na comparação internacional, entretanto, a dívida pública líquida do setor público continua com um perfil desfavorável: é cara, com elevada indexação a juros pós-fixados e com prazos de vencimento

¹⁶ Para uma análise da evolução do investimento público, ver Afonso e Biasoto Jr. (2007).

reduzidos. Como foi discutido, os juros no Brasil não são altos por causa do tamanho da dívida pública. A direção de causalidade é outra: a dívida brasileira só não é mais baixa porque os juros são muito elevados.

A análise dos três cenários da evolução da dívida pública líquida/PIB demonstrou que independentemente de hipóteses um pouco mais otimistas ou pessimistas, o “problema” fiscal está muito próximo de ser equacionado. O déficit nominal poderá ser zerado em alguns anos. A relação dívida pública líquida/PIB, por sua vez, poderá ficar abaixo dos 35% já em 2010.

O setor público já vem registrando altos superávits primários. A necessidade de manter os gastos sociais e de se aumentar os investimentos públicos, principalmente nos setores de infra-estrutura, impede aumentos adicionais das metas primárias. A redução do endividamento como proporção do PIB não depende apenas do aumento do superávit primário. A redução da taxa de juros é a variável-chave para uma queda mais rápida da relação dívida pública líquida/PIB nos próximos anos. Isso, não apenas pelo efeito direto no serviço da dívida, mas também pelo indireto, pelo estímulo a um crescimento mais alto do PIB.

A aceleração do crescimento será a melhor forma de aprofundar o ajuste fiscal já em andamento. Como os principais indicadores fiscais são calculados em relação ao PIB, basta que o produto venha a crescer mais do que eles ao longo do tempo para que haja melhoras adicionais nas contas públicas.

Surge a questão: é razoável que um país como o Brasil, que tem crescido abaixo de seu potencial e com uma elevada dívida social ainda por resgatar, registre superávits primários tão elevados? A economia brasileira vem sendo sujeita por muitos anos à combinação de uma política fiscal rígida com uma política monetária contracionista: é hora de virar esse jogo.

Referências bibliográficas

- Afonso, J. R (2006); “Universalização do gasto e diversificação fontes de financiamento – o caso da seguridade social no Brasil.
- Afonso, J. R. e Biasoto Jr. (2007); “Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições”; Revista do BNDES 27; junho, BNDES.
- Além (2007); “Déficit público nominal pode ser zerado em até 2 anos”; Visão do Desenvolvimento n. 32, BNDES, julho.
- Banco Central do Brasil (2007); “Nota para a imprensa – política fiscal (27 de junho)”.
- Brito, Fausto (2007); “A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade”, Texto para Discussão n. 318, Cedeplar/UFMG.
- Carvalho, F. C. de (2005); “Déficit público e taxa de juros”, Economia e Tecnologia, ano 01, volume 02, julho/agosto, Universidade Federal do Paraná (UFPR).
- Cowan K., Levy-Yeyati E., Panizza U. e Sturzenegger F (2006); “Sovereign Debt in the Americas: New Data and Stylized Facts”, Working Paper (WP) 577, outubro, BID.
- Delfim Netto, A. (2005); “Déficit nominal zero”, Economia e Tecnologia, ano 01, volume 02, julho/agosto, Universidade Federal do Paraná (UFPR).
- Gentil, Denise (2006); “A falsa crise do sistema de Seguridade Social no Brasil”, Tese de Doutorado, IE/UFRJ.
- Giambiagi, Fabio (2007); Reforma da Previdência: o encontro marcado; Editora Elsevier.

IBGE (2007); “Notas metodológicas (de 1 a 25) da nova série do Sistema de Contas Nacionais (SCN) referência 2000”, disponíveis no site da instituição, no endereço: www.ibge.gov.br.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2007); “ As Novas Contas Nacionais”, Nota Técnica, Grupo de Acompanhamento Conjuntural (GAC) / Dimac.

Jeanne O. e Guscina A. (2006); “Government Debt in Emerging Market Countries: A New Data Set”; WP 98, abril, FMI.

Lopreato, Francisco L. C. (2007); “A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento”, Texto para Discussão n. 131, IE/Unicamp, agosto.

Oreiro J. L, Curado M. L, Dezordi L.e Passos M.(2005); “Uma Análise da Proposta de Déficit Nominal Zero”, Economia e Tecnologia, ano 01, volume 02, julho/agosto, Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Serra, José e Afonso, José Roberto R. (2007); “Tributação, seguridade e coesão social no Brasil”, Serie Políticas Sociales n. 133, División de Desarrollo Social Santiago de Chile, abril.

PARTE 5
COBERTURA, BENEFÍCIOS E INCLUSÃO SOCIAL

O LEGADO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: É POSSÍVEL INCLUIR SEM UNIVERSALIZAR?

Lena Lavinas¹
André Cavalcanti²

Resumo

Este artigo tem por finalidade demonstrar os elevados níveis de exclusão que perduram na sociedade brasileira, apesar dos avanços da política previdenciária e das políticas compensatórias de transferência de renda. O déficit de inclusão de que sofremos é consequência da ausência de instrumentos universais no âmbito da Seguridade, voltados para a equalização das condições de acesso e padrão de vida da população como um todo. O modelo contributivo continua a dominar o debate sobre a Seguridade, restringindo o escopo, eficácia e efetividade do perfil redistributivo do nosso sistema de proteção social. Neste artigo, vamos inicialmente demonstrar os déficits de proteção que perduram na conjuntura presente, por termos uma política social que age *ex-post* e não *ex-ante* no combate à pobreza e à vulnerabilidade, situando os termos do debate atual seletividade *versus* universalismo; em seguida, vamos resgatar a inovação institucional introduzida por Beveridge ao demonstrar a que inclusão e universalismo são elementos indissociáveis para atuar na prevenção e na redução do risco, escopo esse ainda ausente do nosso sistema de proteção. Vamos ainda descrever como evoluiu o gasto público no período recente para questionar a afirmação lugar-comum de que garantir renda mínima por insuficiência de renda é um desincentivo à contribuição, estimando como se dá a contribuição indireta dos mais pobres ao orçamento da Seguridade Social. Finalmente, faremos algumas sugestões de como estender a cobertura da proteção social aos grupos mais fragilizados e vulneráveis da sociedade.

1 O debate sobre exclusão: o falso embate entre clientelas

Desde a criação do Sistema de Seguridade Social no Brasil, em 1988, e à medida que, ao longo da década de 90, regulamentou-se um conjunto importante de benefícios previdenciários e assistenciais, de impacto redistributivo evidente e significativo, o debate acerca da adequação dos benefícios sem base contributiva integral (previdência rural) ou não-contributivos (BPC) continua fortemente polarizado. Essa é uma das vertentes que toma a disputa em torno ao grau e padrão de redistribuição que almejamos como sociedade.

A inovação institucional do nosso sistema de proteção social foi precisamente: 1) introduzir uma dimensão mais universalista, de influência beveridgiana, para além do modelo bismarkiano que prevalece para concessão de aposentadorias, pensões e outros direitos previdenciários. Nesse sentido, é reconhecido o direito a uma renda monetária, independentemente de contribuição prévia. Justifica-se pela “necessidade”³; e 2) garantir isonomia, igualando o valor do piso dos benefícios previdenciários e assistencial.

¹ Lena Lavinas é Professora Associada do Instituto de Economia da UFRJ e atualmente Secretária de Monitoramento e Gestão na Prefeitura de Nova Iguaçu.

² André Cavalcanti é doutorando do IE/UFRJ e analista da Coordenação de Contas Nacionais do IBGE. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade de seus autores e não refletem, necessariamente, o ponto de vista das instituições citadas.

³ A LOAS, Lei Orgânica da Assistência Social, promulgada em 1993, reconhece em seu artigo 1º que devem ser providos “mínimos sociais, (...), por meio de um conjunto integrado de iniciativas pública e privada, para garantir o atendimento das necessidades básicas”.

Dois argumentos fomentam a crítica dos que se opõem ao perfil do atual modelo de seguridade social brasileiro, que mescla direitos não-contributivos e, outros, contributivos. Por um lado, condena-se o direito a benefícios previdenciários por parte de indivíduos que não contribuíram regularmente ou em base suficiente (caso dos trabalhadores rurais), o que poderia gerar, no médio e longo prazo, desincentivos à contribuição (Sabóia, 2007), instituindo outros critérios (ditos “oportunistas”) de acesso ao benefício, no caso, ser e manter-se pobre (caso dos benefícios assistenciais). De outro, condena-se, também, a vinculação do piso previdenciário e assistencial ao salário mínimo, tal como reza a Constituição, por comprometer o equilíbrio das contas públicas – leia-se o orçamento da Seguridade Social, sabidamente superavitário⁴ –, o que acabaria por premiar comportamentos oportunistas e restringir a recuperação do poder de compra do salário mínimo.

Dentre as propostas para sanear os “desvios” acima identificados, e que recheiam justificativas para uma nova rodada de reformas do Sistema de Seguridade Social, sugere-se o fim da aposentadoria rural, nos moldes presentes (Giambiagi, 2007), e a desvinculação do BPC⁵ e dos benefícios previdenciários rurais ao salário mínimo (Paes de Barros, 2007), atribuindo-se-lhe um outro valor bem menor, em patamar próximo à subsistência, ou mesmo suprimindo-o. Os recursos assim disponibilizados permitiriam elevar o valor médio do Bolsa-Família, destinado a famílias indigentes e com crianças. Neste caso, o argumento a endossar tal mudança do quadro institucional dos direitos previdenciários e assistenciais residiria no fato de os idosos, a despeito de não terem contribuído para a previdência, usufruírem de cobertura previdenciária ou assistencial ampla, enquanto crianças continuariam desprotegidas, o que estaria alimentando a pobreza intergeracional. O argumento defende a troca de público-alvo contemplado pelos benefícios assistenciais, alegando “desperdício”⁶ e falta de recursos orçamentários para gastar.

É fato incontestável que o Brasil não instituiu ainda, no âmbito do seu sistema de proteção social, um benefício familiar de apoio à infância/adolescência, de caráter universal, tal como existe em muitas democracias européias, destinado a compensar gastos privados com a educação das crianças e reduzir o grau de vulnerabilidade familiar⁷, prevenindo contra a pobreza. Nos países da EU-25, esse tipo de benefício representa 2,1% do PIB⁸ (Eurostat, 2007) e 8% do gasto vinculado à Seguridade Social.⁹ A Tabela 1 dá uma idéia da importância dessa função no âmbito dos sistemas de proteção social de alguns países da EU-25. Trata-se da rubrica cujo crescimento foi mais acentuado entre 2004-2005 para os 14 países que já

⁴ Vamos dispensar esclarecimentos acerca do “falso” déficit da Seguridade Social, por ser hoje reconhecido, inclusive pelo TCU, ser o orçamento da Seguridade Social superavitário. A este respeito ler ANFIP (2007), Gentil (2007), Lavinias (2007b), e outros autores.

⁵ Além do BPC, devem ser alcançados por essa reforma as aposentadorias rurais.

⁶ No caso, dois idosos nas áreas rurais estariam recebendo dois salários mínimos, sem jamais terem contribuído, o que os tornaria parte do universo dos “ricos” brasileiros.

⁷ Na prática, apenas com as famílias tributadas pelo Imposto de Renda podem ser compensadas de alguma forma, graças à dedução fiscal prevista por filho em idade escolar. No outro extremo, famílias extremamente pobres podem habilitar-se ao recebimento do Bolsa-Família, enquanto perdurar tal situação de destituição aguda e receber, assim, um benefício para complementar as despesas com crianças. Esse benefício, inclusive, é pago por criança, até um máximo de três por família.

⁸ Dados para 2004, consolidados.

⁹ O gasto da proteção social inclui também aposentadorias e pensões, benefícios por invalidez, moradia, desemprego, assistência ou exclusão e saúde. O gasto com programas assistenciais ou de combate à exclusão, não-universais, mas sim focalizados, soma 1,4% do gasto com transferências monetárias na proteção social. A rubrica “família e crianças” que engloba benefícios universais é a terceira em ordem de grandeza, equivalente às despesas com benefícios por invalidez. É superada pelas despesas com aposentadorias e pensões (45,9% das transferências sociais ou 12% do PIB) e pelas despesas com saúde (28% das transferências ou 7,4% do PIB). Dados relativos à EU-25, 2004.

informaram seu gasto com a Seguridade (1,5% a.a. na média).¹⁰ O gasto da proteção social com programas de combate à exclusão e pobreza constituem-se quase sempre em complemento de renda às transferências fiscais às famílias cujo impacto é insuficiente na redução efetiva da pobreza. Na comparação com as políticas de apoio às famílias e às crianças (até 19 anos), verifica-se, segundo a Tabela 1, que esses programas representam proporção bem menor do PIB e do gasto da Seguridade Social, respectivamente 0,4% e 1,5%. Esses números refletem dois padrões de proteção distintos: países onde a cobertura às famílias com crianças é universal (BE, DK, FI, NL, FR, DE, IE) e outros, em proporção menor (ES, IT), onde parte das transferências às famílias se faz através de programas focalizados. Mas esse padrão vem perdendo espaço em prol do universal.

Tabela 1

Participação Relativa do Gasto com Benefícios para Famílias e Crianças*			Participação Relativa do Gasto com Programas de Combate à Exclusão**	
Países	% PIB	% Gasto com SS	% PIB	% Gasto com SS
Bélgica	2,0	7,1	0,5	1,7
Dinamarca	3,9	13,0	1,0	3,4
Alemanha	3,0	10,5	0,5	1,7
Espanha	0,7	3,5	0,2	0,9
França	2,5	8,5	0,5	1,6
Itália	1,1	4,4	0,0	0,2
Holanda	1,3	4,8	1,3	4,9
Portugal	1,2	5,3	0,3	1,5
Finlândia	3,0	11,5	0,6	2,1
Suécia	3,0	9,6	0,7	2,2
Irlanda	2,5	15,5	0,4	2,4
UK	1,7	6,5	0,2	0,9
Média EU-25	2,1	8,0	0,4	1,5

Fonte: EUROSTAT (não imputadas aqui as deduções fiscais no IR)

*2004

**2003

No Brasil, mínimos sociais são assegurados apenas a pessoas vivendo na indigência¹¹/pobreza e/ou incapacitadas para o trabalho, sejam elas portadoras de deficiência ou idosos. A idéia de que é obrigação do Estado reduzir o risco da

pobreza e, portanto, estabelecer políticas que possam atuar *ex-ante* para dirimir vulnerabilidades e seus efeitos nefastos na perda de bem-estar, não integram a institucionalidade do sistema de proteção social brasileiro. As políticas (LOAS) ou programas (Bolsa-Família) que transferem renda monetária são instrumentos *ex-post* de alívio da pobreza, sujeitos à comprovação de insuficiência de renda, e não se destinam propriamente à sustentação das famílias, atenuando eventuais riscos. Somente os comprovadamente pobres podem habilitar-se. Essas transferências não se constituem, portanto, em direito, ainda que na prática a concessão do BPC tome quase sempre caráter permanente. Contudo, a prevenção, que poderia contrarrestar a pobreza intergeracional, e reduzir significativamente o grau de destituição das famílias mais pobres, ficou de fora do marco regulatório da Seguridade, e, por isso mesmo, a universalidade do sistema só alcançou a saúde.¹² Do ponto de vista da garantia de uma renda mínima e de uma atuação preventiva para anular riscos e reduzir sua incidência nos grupos vulneráveis, o sistema de proteção brasileiro continua inacabado, razão pela qual convivemos com níveis elevados de exclusão.

¹⁰ Ver a este respeito Eurostat, *Statistique en Bref*, 99/2007. Observe-se que o gasto nessa função cresce, apesar da queda da fecundidade, em razão de ter havido valorização real, na maior parte dos países da EU-25, dos benefícios de apoio às famílias.

¹¹ Renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

¹² As razões para a universalização da saúde com bem público são conhecidas: assimetrias de informação podem comprometer a saúde e a autonomia dos indivíduos, notadamente os mais velhos e os menos instruídos, elevando o gasto público; um serviço de saúde dualizado (duplo padrão) favorece os afluentes e aumenta externalidades negativas; barreiras discriminatórias estigmatizam e excluem; seguros privados não atendem a todos ou a todas as necessidades, pois implicariam custos proibitivos, anulando a possibilidade de haver seguro, etc...

Esses programas de transferência de renda integram o orçamento da função “assistência”, que conheceu no período pós-2000 um crescimento bastante expressivo – 167,5%, contra 25% do gasto anual com previdência e 8,1%, com saúde, conforme Tabela 2. O valor *per capita* do gasto com assistência sobe, assim, de R\$ 42 em 2000 para R\$ 120¹³ em 2006, progressão essa que ganha força a partir de 2004. Se tomarmos como denominador apenas os pobres, o *per capita* passaria de R\$ 150 anuais em 2001 para R\$ 564,00 em 2006. Isso aconteceria em teoria, caso o público-alvo fosse integralmente atendido, sem que houvesse evasão ou erro de focalização, o que não ocorre na prática.

Com isso, os programas focalizados de combate à pobreza dobraram, em seis anos, sua participação no PIB (de 0,45% para 0,96%) e no orçamento da Seguridade Social (de 4,58% para 9,39%), conforme Tabela 3. O Brasil detém hoje os maiores percentuais de PIB com gasto assistencial na América Latina, segundo estudo feito pela CEPAL.¹⁴

Tabela 2

Evolução dos gastos sociais federais por função (2000-2007)

Função	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2000
Assistência Social	8.392.208.323	9.070.573.148	9.823.464.609	10.338.295.396	15.566.143.737	16.748.240.289	22.447.346.221	167,5
Previdência Social	176.489.520.460	184.114.610.526	185.843.769.134	178.698.523.669	185.839.205.208	199.741.760.944	221.326.793.980	25,41
Saúde	38.299.508.053	40.460.910.529	38.361.812.431	33.376.759.293	37.022.993.534	38.657.923.062	41.388.658.685	8,1

Fonte: SIAFI - STN/CONT/GEINC

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 2007.

Tabela 3

Gasto com Assistência

ANO	% do PIB	% do OSS
2000	0,45%	4,58%
2001	0,45%	4,72%
2002	0,48%	5,07%
2003	0,50%	5,49%
2004	0,71%	7,60%
2005	0,74%	5,63%
2006	0,96%	9,39%

Fonte: SIAFI - STN/CONT/GEINC e IPEA (PIB)

Diante da inexistência de uma política de proteção à família e às crianças, de modo a reverter riscos decorrentes de situação de vulnerabilidade, não chega a ser surpresa constatar que a desproteção no Brasil é mais alta entre crianças e adultos em idade de trabalhar (seus pais) do que entre idosos. A Tabela 4 indica a proporção de crianças e adolescentes entre os pobres, e sua evolução recente, tomando como linha de pobreza a

adotada pelo Programa Bolsa-Família. Saem da pobreza entre 2001 e 2006 8,2 milhões de crianças e jovens com menos de 16 anos. Apesar dessa retração importante, estes ainda constituem 47% dos pobres em 2006. Isto é, permanecem pobres quase 18 milhões de crianças e adolescentes (1/3 de todas as nossas crianças). E isso, apesar de estarmos considerando nesta redistribuição a integralidade dos rendimentos familiares, inclusive as transferências fiscais de cunho assistencial. Assim, apesar de ter havido uma diminuição considerável do número de pobres em apenas 5 anos – praticamente 21 milhões de pessoas saíram da pobreza – a destituição continua afetando e comprometendo o desenvolvimento de 1/5 da população brasileira (contra 1/3 em 2001 e ¼ em 2004), mormente a população em idade ativa e seus dependentes.

¹³ Valores constantes de setembro de 2007.¹⁴ CEPAL, 2006, Estudo inédito de Villatoro. México e Chile vêm em segundo lugar no que tange o gasto com programas de renda focalizados e seu gasto chega a 0,3% do PIB.

Tabela 4

Número de pobres * e distribuição por faixa etária

Faixa Etária	2001	2004	2006	2001	2004	2006
De zero a 15 anos	26.980.356	20.577.259	18.770.777	44,65%	47,21%	47,16%
De 16 a 64 anos	31.963.363	22.473.619	20.608.963	52,89%	51,56%	51,78%
Maiores de 65 anos	1.482.164	535.935	417.420	2,45%	1,23%	1,04%
Total**	60.425.883	43.586.813	39.797.160	100%	100%	100%

Fonte: PNAD 2001, 2004, 2006

*Renda familiar per capita abaixo de R\$100,00 (nominal) para 2001 e 2004 e R\$120,00 (nominal) para 2006

**Após transferências fiscais do governo e contributivas

Não por acaso, constatamos, pela Tabela 4, que pessoas com mais de 65 anos somam apenas 1% dos pobres, o que significa dizer que o modelo de proteção social vigente garante cobertura eficaz contra a pobreza para os *seniors*. Esse percentual já baixo (2,5% dos pobres eram idosos em 2001) registra queda no período observado, apesar de o número de idosos estar aumentando no país, em razão do incremento da longevidade.

A Tabela 5 traz informações complementares relevantes, pois além do decréscimo em termos absolutos do número de pobres, sua proporção também cai significativamente: passam a representar 21% da população em 2006, contra 36% em 2001.

Tabela 5

Pobres* antes e após transferências	Percentual da População		
	2001	2004	2006
Todas as fontes de renda (trabalho, aposentadorias e outras fontes)	60.425.883	43.586.813	39.797.160
Apenas rendimentos do trabalho e de aposentadorias/pensões	64.579.965	50.555.999	48.176.997
Apenas rendimentos do trabalho	82.527.348	71.789.618	69.778.313

Fonte: PNAD 2001, 2004, 2006

*Renda familiar per capita abaixo de R\$100,00 (nominal) para 2001 e 2004 e R\$120,00 (nominal) para 2006

Ao decompor os tipos de rendimentos que constituem a renda familiar da população pobre, observamos, pela Tabela 5, que o aumento dos rendimentos do trabalho e as novas oportunidades de emprego entre 2001 e 2006 permitiram reduzir o número de pobres em cerca de 12,7 milhões, fazendo com que o percentual que alcançava praticamente 50% da população recuasse para 37%. Esse recuo de 12 pontos percentuais foi fundamental para que as transferências diretas de renda via aposentadorias e pensões e outras transferências fiscais (tipo Bolsa-Família) fossem igualmente efetivas em reduzir ainda mais o estoque de pobres.

Contudo, dentre as rendas não-diretamente provenientes de trabalho, verifica-se que o impacto das aposentadorias e pensões¹⁵ em dirimir a pobreza mostra-se muito superior ao das demais transferências

¹⁵ Aqui assimiladas aos benefícios contributivos ou não-contributivos no valor de um salário mínimo.

de cunho assistencial¹⁶ (assimiladas como “outras fontes”). Enquanto estas contribuem para reduzir em mais 5 pontos percentuais o número de pobres (queda de 26% para 21% em 2006), as aposentadorias e pensões provocam queda de 11 pontos percentuais, em 2006. Em termos líquidos saem da pobreza, em 2006, por força das transferências de valor vinculado ao piso previdenciário 21 milhões de pessoas, contra 8,3 milhões beneficiadas com programas de transferência de renda focalizados (benefícios cujo valor é uma fração bem menor do salário mínimo). O saldo é positivo em 30 milhões. A conjugação desses dois tipos de transferências reduz a pobreza em 42% em 2006, contra 26% em 2001 e 39% em 2004.

Portanto, desvincular as aposentadorias ou outros benefícios como o BPC do salário mínimo provocará fatalmente aumento da pobreza em alguns milhões, agravando também sua intensidade. Essa constatação não é nova,¹⁷ mas deve ser recorrentemente lembrada.

Embora alvissareiros, esses dados encobrem uma realidade dramática: para além do fato de ainda termos 40 milhões de famílias abaixo de uma linha de pobreza de valor relativamente baixo para o exercício de uma vida digna, temos, segundo a PNAD 2006, 1,46 milhão de famílias que vivem com renda zero, o que significa dizer que não percebem rendimentos do trabalho, nem são alcançadas pela rede mínima de proteção social. São 3,5 milhões de pessoas excluídas da rede assistencial e expostas à pobreza extrema. Praticamente 10 % da população pobre não foi alcançada por nenhum tipo de benefício assistencial. Quem são essas famílias? Menos de 10% são constituídas por casais sem filhos e 91% registram a presença de crianças e jovens. 51% delas são famílias monoparentais¹⁸ chefiadas por mulheres com crianças menores de 14 anos. Um total aproximado de 920 mil famílias (62%) com crianças menores de 14 anos, vivem sem renda monetária regular e no mês de referência da PNAD 2006 registraram renda zero, apesar de os gestores do Programa Bolsa-Família considerarem já ter realizado a meta de cobertura do programa. Deste universo de 3,5 milhões de pessoas, somente 0,84% têm mais de 65 anos. A idade média dos adultos dessas famílias, de tamanho padrão (3 membros em média) é de 30 anos. Trata-se, portanto, de famílias jovens que incorrem em despesas elevadas, em decorrência da presença de crianças, e dispõem de baixas dotações.

Se retirarmos o foco exclusivamente da pobreza, e o ampliarmos para situações de risco e vulnerabilidade que podem ferir dotações e comprometer o desenvolvimento sadio e produtivo da população, o quadro é, no agregado, igualmente preocupante. Estimativas¹⁹ realizadas mais uma vez com base na PNAD (2005) indicam que 32,2% das crianças brasileiras de até 15 anos vivem em famílias sem nenhum tipo de proteção previdenciária. Isso soma cerca de 18 milhões de menores. Nem todas vivem na pobreza, mas o risco de cair na pobreza tem probabilidade elevada para muitas dessas crianças. Grau de desproteção semelhante foi observado para adultos na faixa 16-64 anos, pois 36% destes não se beneficiam de nenhuma cobertura, seja ela direta (como contribuintes) ou indireta (como dependentes). Já no caso dos idosos, a cobertura previdenciária direta e indireta é bem mais eficaz, pois menos de 10% estariam desprotegidos. Isso explica porque a participação de idosos (65 anos e mais) entre os pobres, em 2006, cai para 1% após as transferências fiscais, contra perto de 2% antes da imputação.

¹⁶ Assimiladas sob a rubrica “outras fontes”.

¹⁷ Outros autores já identificaram que a contribuição da previdência rural, das aposentadorias em geral e do BPC (Veras et al., 2006; Dias, 2005; Lavinias, 2006; etc....) à redução da desigualdade e da pobreza é muito superior ao de programas como o Bolsa-Família.

¹⁸ Lavinias e Nicoll (2006b) assinalaram, com base nos dados da PNAD 2004, essa falha de focalização, que gera graves ineficiências horizontais e muito possivelmente, verticais (recebe quem não deveria).

¹⁹ Ver a este respeito Lavinias, Matijascic e Nicoll (2006).

Isso significa que nem pelo lado da regra contributiva, nem pelo lado da política assistencial logramos garantir, de facto ou *de jure* (em caso de risco consumado), o acesso a uma renda monetária regular, um mínimo de sobrevivência, que possa prevenir contra a miséria e níveis alarmantes de exclusão social.

Neste artigo, pretendemos esclarecer os vieses de um debate que escamoteia a questão redistributiva ao insistir, equivocadamente, no mérito ou, no outro extremo, na necessidade comprovada, como fonte de acesso a um mínimo social, o que acaba por descartar a universalização do sistema de proteção social da agenda brasileira. Em um país onde a inclusão previdenciária é meta de alcance remoto, tal a permanência dos nossos níveis elevados de informalidade e precariedade do emprego, insiste-se na tecla do aumento da densidade contributiva – o que deve ser, sem dúvida, objetivo perseguido com afinco e eficácia –, porém, omite-se a relevância de outros mecanismos universais na promoção da equidade e do bem-estar. Ou seja, insiste-se em reconhecer tão-somente o bem-estar ocupacional (Titmuss, 1964), aquele derivado da condição de empregado contribuinte, *status* ocupacional esse que alcança os dependentes dos contribuintes, mas deixa de fora grande parte da população, sobretudo em países como o Brasil onde a heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho discrimina os cidadãos. O bem-estar fiscal mostra-se dissociado, no Brasil, do enfoque da proteção social, pois o sistema tributário e sua efetividade em redistribuir bem-estar e eliminar a destituição extrema fica à margem do debate. Essa dissociação ficará ainda mais evidente quando se demonstrar de que forma a política social vem sendo abordada no contexto da política macroeconômica brasileira no período recente.

Essa concepção compartimentada da proteção social é francamente hostil – se considerada isoladamente²⁰ – à redistribuição vertical, tendendo a favorecer a distribuição horizontal ao longo do ciclo de vida,²¹ dentro de um viés, além de tudo, regressivo. É, portanto, avessa ao avanço e à generalização de mecanismos universais capazes de assegurar patamares de inclusão eficazes, elevados e constantes, equalizando padrões de acesso e de consumo de determinados bens e serviços e combatendo com eficácia a desigualdade.

Este artigo vai tratar desta contradição e para tanto encontra-se estruturado em cinco seções. Na que se segue a esta primeira parte, recordamos os grandes aportes da visão beveridgiana revolucionária da proteção social e por que universalizar acessos e direitos tornou-se a peça-mestre do sistema de inclusão e promoção da cidadania vigente nas democracias européias. Nesta seção, vamos apontar a relevância da prevenção contra o risco e a incerteza no pensamento de Beveridge e sua concepção original. A terceira seção mostra elementos deste pensamento que geraram frutos na Constituição de 88 e como vem se comportando ao longo dos últimos anos. O último capítulo busca novos elementos para ampliar a cobertura do que já foi proposto pela Constituição e ir além dela.

2 Beveridge, inovação institucional pela integração da política social e econômica

Há 65 anos atrás, no fim do ano de 1942, em meio ao cenário de devastação provocado pela Segunda Guerra e de mobilização para a reconstrução, dava-se publicidade extensiva a um dos documentos que teria maior impacto na estruturação e conformação dos sistemas de proteção social dos países da

²⁰ Titmuss (1964) classificou três tipos de fontes de bem-estar social: o bem-estar ocupacional, o bem-estar fiscal (isenções, deduções no imposto de renda que permitam elevar a renda disponível de indivíduos e famílias em função de algumas de suas características) e a política social propriamente dita, que se expressa através dos serviços públicos e das transferências diretas de renda.

²¹ Vale registrar que estudos realizados na Inglaterra por Glennester (2003) reconheceram que ¾ da receita previdenciária acaba sendo apropriada pelos contribuintes ao longo do seu ciclo de vida, ¼ apenas servindo a redistribuição vertical. Ou seja, a proteção previdenciária é sobretudo uma questão de redistribuição horizontal, transferindo renda da fase ativa para a inativa e das fases de altos ganhos para a de ganhos menores ou despesas familiares elevadas.

Europa e que, posteriormente, iria influenciar de forma definitiva a construção destes sistemas em outros continentes. O documento “*Social Insurance and Allied Services*” ou Relatório Beveridge, que incluiria uma proposta de Plano de Seguridade Social (Beveridge Plan), como viria a ser conhecido posteriormente, traduzia uma visão sobre o sistema de proteção social integrada e universal, centrada no conceito de *necessidade* (*Want*). A libertação da necessidade era o objetivo central do esquema de proteção proposto no relatório, associado a outros quatro obstáculos gigantes no “caminho da reconstrução”: a doença, a ignorância, a miséria e a desocupação.

Em meados de 1941, o governo britânico encarregou o “liberal” William Beveridge de chefiar um comitê que tinha como objetivo diagnosticar possíveis anomalias do sistema de seguridade social construído de forma irregular nos cinquenta anos anteriores. O *Committee on Social Insurance and Allied Services* seria formado por componentes de diversos órgãos, inclusive do gabinete de guerra (War Cabinet Office), mas manteria um perfil essencialmente técnico. Entre as principais atribuições do comitê estariam o diagnóstico da situação social das famílias frente à proteção oferecida pelo sistema de proteção vigente e a identificação de sobreposições entre os diferentes tipos de benefícios e atores responsáveis pela sua administração. Como o próprio relatório indicou, havia um conjunto esparsa e desarticulado de políticas e benefícios que deixava a desejar no atendimento às famílias em suas necessidades específicas. Da mesma forma, o financiamento das políticas, embora já demonstrasse diversificação de fontes, carecia de um arranjo integrado e coerente.

Quadro 1

Tipos de Benefícios, Órgãos Responsáveis e Forma de Financiamento na Grã-Bretanha antes do Relatório Beveridge

Benefício	Órgão Responsável pela Administração	Financiamento
Indenização aos trabalhadores	Home Office	Pagas pelos empregadores
Seguro Desemprego	Ministry of Labour	Contribuição tripartite
Seguro Saúde	Ministry of Health e Department of Health of Scotland	Contribuição tripartite
Aposentadorias não contributivas	Customs and Excise;	Contribuinte
Aposentadorias contributivas	Ministry of Health;	Contribuição tripartite
Aposentadorias Suplementares	Unemployment Assistance Board	Contribuinte Individual

Fonte: Harris (1997).

A reorganização administrativa, com a criação de um Ministério da Seguridade Social que unificasse a administração dos benefícios para racionalizar a sua gestão, embora fizesse parte da encomenda governamental ao Comitê, era apenas uma derivação gerencial de uma mudança conceitual não trivial na direção de uma concepção mais ampla de sistema de seguridade social britânico. O conceito de seguro social - segundo o qual o princípio contributivo se mantém não apenas pelo seu caráter compulsório (o que já se verificava nos sistemas de inspiração bismarckiana), mas sob a égide do compartilhamento de riscos (*pooling risks*) - deveria prevalecer sobre a lógica do seguro voluntário, isto é, de ajuste estrito entre prêmios e riscos individuais.

Esquemas tais como o que já havia vigorado no país anteriormente, em que os seguros eram organizados por categoria econômica ou sócio-ocupacional,²² mostravam-se, sob certas circunstâncias, menos eficientes, tendo em vista o desemprego em massa de longo prazo. Longos períodos de duração do desemprego em uma atividade econômica se relacionava aos das demais: “hoje o argumento comum é que o volume de desemprego em uma atividade não está em qualquer circunstância efetiva sob seu controle; que todas as atividades dependem umas das outras, e que aquelas que são afortunadamente regulares devem compartilhar os custos do desemprego com aquelas que são menos regulares” (Beveridge, 1942). Este tipo de constatação seria suficiente para justificar em grande parte esta mudança de concepção.

Acoplada a esta mudança no conceito de seguro estava a integração à assistência social e aos serviços nacionais de saúde, que deveria complementar o sistema para torná-lo acessível a qualquer cidadão, independente de sua condição social específica ou de sua capacidade contributiva. A abordagem universal do sistema de proteção social seria uma das características mais marcantes do sistema proposto no relatório, visto que implicava em um enfoque preventivo em relação à situação social dos cidadãos, em contraste com a abordagem puramente atuarial que atuava somente sobre as consequências da perda temporária de capacidade de auferir rendimentos. Ademais, o conceito de necessidade deveria orientar as políticas de assistência e deveria responder a fatores técnicos relativos às condições mínimas de vida digna. Estas condições, dizia Beveridge com base em diversas pesquisas realizadas à época nos principais centros urbanos britânicos, são variáveis de acordo com as regiões e com o tempo. A introdução de parâmetros relativos às necessidades mínimas seria uma das características mais relevantes na concepção do sistema.

O Plano consistiu, em termos de propostas práticas, na extensão, consolidação e reestruturação de seguros já existentes bem como na proposição de novos benefícios. Entre os benefícios abordados pelo Plano se destacam:

- o seguro desemprego,
- o auxílio às famílias,
- o auxílio em caso de acidentes de trabalho,
- o auxílio funeral,
- o auxílio maternidade,
- o abono por casamento,
- benefícios para esposas abandonadas,
- assistência às donas de casa enfermas e

• auxílio-capacitação para os que trabalhavam por conta própria (trabalhadores autônomos). A diversidade de tipos de benefícios é consistente com o princípio de classificação, onde diferentes tipos de necessidades devem ser atendidas por diferentes modalidades de benefícios, em particular no tocante às mulheres, cuja relação no âmbito dos sistemas de proteção social sempre foi de dependência (modelo *male breadwinner*). O Relatório apresenta ainda um orçamento da seguridade social, que prevê receitas e despesas específicas para o sistema.

²² Esse foi igualmente o modelo (CAPs e IAPS) que por cerca de 6 décadas precedeu à criação do nosso Sistema de Seguridade Social.

Três elementos fundamentais orientaram a elaboração do Plano para a Seguridade Social²³ de Beveridge: 1) a criação de um auxílio às crianças até 15 anos de idade ou até 16, se engajadas em atividade de ensino integral; 2) um sistema integrado de saúde e 3) a manutenção do pleno emprego. A preocupação com a assistência às crianças se relacionava essencialmente aos diagnósticos que embasaram o Relatório e que davam conta de que, entre as principais causas da pobreza, estava a extensão das famílias²⁴. A pobreza das grandes famílias não poderia ser enfrentada por um sistema de seguro privado, daí a necessidade de se estabelecer um patamar de subsistência para os benefícios, pelo conceito de “necessidades humanas”. O tratamento médico e de reabilitação com todos os seus requisitos deveria ser assegurado por meio de um sistema universal administrado pelo Estado, de forma separada do pagamento de benefícios em dinheiro, e deveria ser financiado basicamente por tributos.

A manutenção do pleno emprego, embora ocupasse algum destaque no Relatório, era vista até então mais como condição para o bom funcionamento do sistema de seguridade do que propriamente como objeto próprio de propostas de política. A experiência vivida nos anos trinta em decorrência da Grande Depressão faria com que o temor do desemprego justificasse estas preocupações. As ferramentas para atacar o problema econômico do desemprego, entretanto, não poderiam se restringir ao sistema de seguridade e por isto não foram incluídas neste documento. Havia necessidade de outros instrumentos, teóricos e práticos, para avançar na luta contra o desemprego.

Após o lançamento e as discussões do Relatório, Beveridge se voltaria para construção de um novo relatório, destinado a avaliar exclusivamente o problema do desemprego. Desta nova pesquisa resultaria o relatório “Full Employment in a Free Society” de 1944, cujas bases keynesianas se mostrariam evidentes, a começar pela composição do comitê de pesquisa que incluía nomes como Joan Robinson e Nicholas Kaldor, economistas notoriamente simpáticos às teses keynesianas de funcionamento das economias capitalistas. A noção de que não havia tendência inerente das economias capitalistas ao pleno emprego não foi de fácil assimilação para Beveridge, um economista com raízes teóricas fortemente ligadas a Marshall e Jevons. Uma política ativa do governo, de acordo com o pensamento keynesiano, poderia compensar a deficiência do sistema capitalista em sustentar o pleno emprego.

Além disto, o perfil redistributivista do sistema também encontrava amparo do ponto de vista macroeconômico no corpo teórico construído por Keynes. A concentração de renda e da riqueza seria não apenas injusta do ponto de vista social, mas também disfuncional à eficiência do próprio sistema capitalista. Esta disfuncionalidade, como implicação decorrente de um corpo teórico, estaria relacionada à teoria da demanda efetiva: “A partir de hipóteses que podem ser consideradas realistas a respeito da propensão a consumir de indivíduos de diferentes faixas de renda, propõe-se que o ponto de demanda efetiva tem sua posição dependente do perfil de distribuição de renda da economia. Alterações neste perfil podem, assim, afetar o nível de emprego agregado tanto quanto outros instrumentos mais imediatamente relacionados com a administração da demanda agregada, como a política fiscal e a política monetária” (Carvalho, 2006, p.47). Não por acaso Keynes teria recebido de forma entusiástica as propostas do Plano Beveridge, discutindo-as

²³ O termo original do inglês é Social Security, que na versão traduzida para o português foi utilizada a expressão Segurança Social (Boschetti, 2003). O termo Seguridade Social só seria introduzido institucionalmente no Brasil com a Constituição de 1988.

²⁴ Beveridge, baseado nos estudos de Rowntree e Llewellyn Smith, citava o mito da família média como uma das razões para a falha do sistema de proteção social em eliminar a pobreza, visto que famílias de maior tamanho teriam necessidades maiores e a utilização da família média como referência para definição de benefícios poderia gerar distorções.

com o próprio Beveridge e no âmbito do Departamento do Tesouro onde trabalhou na construção de propostas para reconstrução no pós-guerra na direção do pleno emprego²⁵.

A integração entre um esquema de planejamento social centrado num sistema de seguridade social, com forte caráter redistributivo, e uma política econômica, monetária e fiscal, voltada para a expansão da atividade econômica e manutenção do pleno emprego seria a base fundamental que sustentaria o período de expansão do capitalismo europeu ocidental e a universalização dos sistemas de proteção social no continente. De fato, como aponta Harris (1997), as pretensões de Beveridge de um planejamento social mais amplo, já presentes no Beveridge Report ao lançar os cinco gigantes na estrada da reconstrução, se materializariam de forma mais concreta na sua integração da política econômica ativa em favor do emprego.

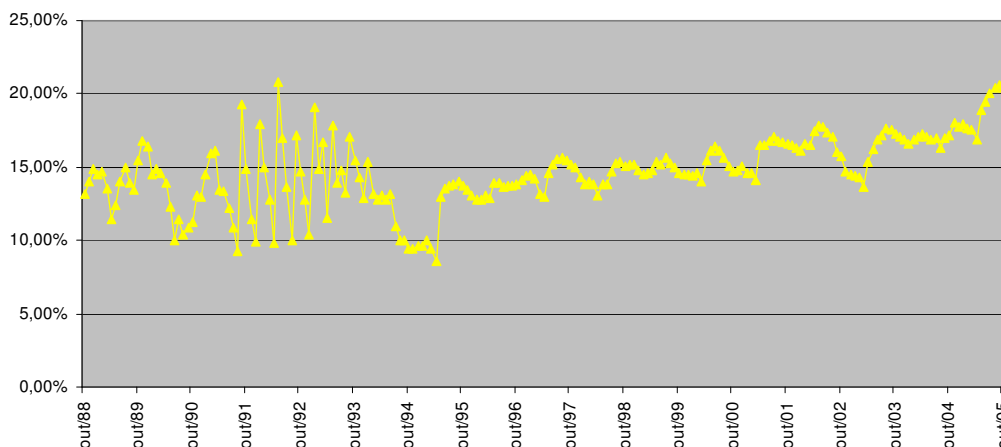
3 O viés beveridgiano da Constituição

Vários foram os componentes do Relatório Beveridge que podem ser identificados, direta ou indiretamente, como referências relevantes para a Constituição Federal de 1988, principalmente na elaboração do capítulo de Direitos Sociais, no capítulo das finanças públicas e no título da Ordem Social, em particular no capítulo da seguridade social. Entre os preceitos constitucionais, destacam-se, no presente contexto, os seguintes temas: 1) o salário-mínimo não apenas como direito do trabalhador, mas tendo como referência suas necessidades vitais básicas, e de sua família, expressas num conjunto de atributos essenciais: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, salário cujo poder aquisitivo deve ser preservado ao longo do tempo; 2) dos princípios que regem a seguridade social, o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, e da diversidade de fontes de financiamento, pontos que serão detalhados no próximo capítulo; 3) um orçamento da seguridade social separado do orçamento fiscal e das empresas estatais.

O salário-mínimo foi instituído no Brasil em 1940, tendo como referência uma cesta de produtos alimentares. A partir de 88 se referencia a conjunto básico de despesas para uma vida digna que dizem respeito a uma situação histórica datada já presente na década de 80 no padrão de consumo brasileiro. Estimativa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) é realizada para saber qual seria o valor do salário mínimo necessário para garantir o consumo de uma família, composta por dois adultos e duas crianças, frente a este conjunto básico de despesas. O gráfico 1 mostra a evolução do valor do salário mínimo estabelecido pela legislação e aquele calculado pelo DIEESE. O processo inflacionário crônico vivido pelo país ao longo da década de 80 e na primeira metade dos anos 90 fez com que o valor do salário mínimo variasse ao sabor das oscilações de preços e de regras variadas conforme a política anti-inflacionária do momento. De 1995 até os dias atuais o mínimo sofre um processo de lenta e gradual recuperação de seu poder de compra, embora tenha se acelerado especialmente de 2000 para cá. Em todo caso, e como é facilmente constatado a partir do gráfico, o valor praticado só supera 20% do valor calculado como necessário em dois pontos da série, mostrando que seu valor médio ainda se mantém muito aquém das necessidades básicas das famílias brasileiras. Desta forma, pode-se dizer que embora o princípio de referência às necessidades tenha sido incluído na Constituição ele não é contemplado de fato.

²⁵ Entre as propostas para reconstrução se destaca o documento "How to Pay for the War" na qual monta esquema de financiamento do Estado em seu contexto de guerra a partir de taxação progressiva e constituição de fundos para resgate no período pós-guerra. Para um debate sobre esta proposta ver Carvalho (2006).

Gráfico 1
Razão entre salário mínimo nominal e salário mínimo necessário para satisfazer preceito da Constituição de 88



Fonte: DIEESE e Banco Central. Elaboração Própria.

O Orçamento da Seguridade Social foi concebido no artigo 165, no capítulo das Finanças Públicas, de forma separada do Orçamento Fiscal. Embora seja possível analisar os dois Orçamentos nos documentos contábeis do Balanço Geral da União, a divulgação de resultados fiscais não tem privilegiado esta forma de apresentação dos Orçamentos, priorizando os dados da previdência social e considerando apenas parte das receitas, a despeito do conjunto completo previsto no artigo 195, que contempla as contribuições sobre a folha de pagamento, sobre o faturamento e sobre o lucro das empresas. As implicações desta composição de fontes do orçamento da seguridade social e sua atual situação será analisada no capítulo seguinte.

Além das influências mais diretas, parece ainda mais relevante ressaltar que parte importante do esquema de planejamento social vislumbrado por Beveridge dependia da integração entre o sistema de seguridade social e uma política econômica voltada para a expansão da atividade produtiva e do emprego. A Constituição de 88 faz menção explícita à busca pelo pleno emprego apenas no título sobre a Ordem Econômica e Financeira, colocando-a como princípio básico e definindo o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. De fato, o que se assiste ao longo da década de 90 é a progressiva redução das atividades governamentais no setor produtivo, inclusive por meio de revisões constitucionais, mas principalmente à condução de uma política macroeconômica desfavorável ao crescimento, com redução dos investimentos do setor público e taxas de juros elevadas, comprometendo os níveis de emprego.

A política econômica desde 88 pode ser caracterizada por três momentos que se relacionam a mudanças institucionais distintas do sistema de planejamento social visto de forma abrangente: 1) Até 1995: política antiinflacionária, privatização e desregulamentação; 2) 1995-1998: estabilização com desequilíbrio externo, desregulamentação e reformas paramétricas, com forte elevação da taxa de desemprego; 3) sistema de metas de inflação e nova rodada de reformas paramétricas.

O primeiro período pode ser caracterizado como aquele em que se vivencia a transição de hegemonia da convenção de um modelo baseado no crescimento liderado pelo Estado, que mobilizou o processo de crescimento brasileiro desde os anos 40, para a chamada convenção neoliberal, fortemente

atrelada ao decálogo prescrito pelo Consenso de Washington. A convenção “desenvolvimentista”, que teria ocupado um espaço hegemônico no período das quatro décadas anteriores, manteve traços importantes na Constituição de 88, ao ver no Estado uma entidade central na condução da ordem econômica e social do País. Não por acaso, é neste período em que se materializam as quebras dos monopólios da União nas áreas de petróleo, telecomunicações e liberalização financeira e abertura da conta de capitais, que são reflexos visíveis da mudança de convenção.

A política macroeconômica seria fundamentalmente marcada pela obsessão em reverter o processo inflacionário crônico que marcou a década de 80. Já no âmbito da segunda fase, na concepção precoce do Plano Real, a política fiscal deveria se manter supostamente contracionista, com vistas a controlar a demanda agregada e evitar pressões inflacionárias no período de estabilização. Após um primeiro momento de ajuste fiscal, promovido pelo Plano de Ação Imediata de 93, com a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, ampliação das privatizações e do programa de saneamento dos bancos públicos estaduais, se implementa o Fundo Social de Emergência em fevereiro de 94, que desvincularia parte das receitas destinadas aos Estados e Municípios e à Seguridade Social. O FSE se transformaria no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e teria sua vigência mantida até 1999, e posteriormente na Desvinculação das Receitas da União (DRU), que cumpriria o mesmo papel. A política econômica, assim, adentrava sobre a concepção do modelo de proteção social concebido pela Constituição.

Esse segundo período foi marcado por um processo de ultra-abertura da economia e ampliação da liberalização financeira, e pela desaceleração do nível de preços com a consolidação do Real. A combinação de uma política de sobrevalorização cambial e redução tarifária promovida com o objetivo de manter a pressão competitiva sobre preços internos, e a manutenção de taxas de juros elevadas para atrair capitais externos para financiar o déficit em transações correntes, comporiam a base da política macro do período. Com claros desequilíbrios no setor externo e monetário, cresceu a pressão dos formuladores da política econômica da época para realização de reformas na área fiscal, tendo como principal alvo o sistema de previdência social. Esta pressão levaria à reforma paramétrica de 1998, que restringiu o acesso à concessão de benefícios e remeteu a regra de cálculo dos benefícios de aposentadorias à legislação infra-constitucional. Como amplamente documentado na literatura, o processo de abertura comercial teve, ainda, efeitos diretos sobre o nível de emprego e precarização das relações de trabalho, particularmente na indústria.

A partir de 1999 o governo abandonaria a âncora cambial e passaria a operar sob o regime de câmbio flutuante; paralelamente, introduz-se o sistema de metas inflacionárias, que passam a servir como âncoras nominais do sistema e se estabelece a utilização da política monetária como instrumento único de controle da inflação; a política fiscal passa a ser operada com vistas a compensar movimentos da política monetária, de forma a garantir a sustentabilidade da relação dívida/PIB, gerando superávits primários crescentes e superiores a 3% do PIB. Estes três componentes – câmbio flutuante, política monetária restritiva e política fiscal subordinada - passam a compor o quadro básico de política macroeconômica da terceira fase, que vigora até o presente.

A política fiscal é identificada como a raiz dos problemas econômicos enfrentados pelo país. Por exemplo, “Gustavo Franco considerou que a forte deterioração das contas públicas, verificada entre os anos de 1995 e 1998, foi o calcanhar de Aquiles do Plano Real: ‘A coisa pegou foi na situação fiscal’” (citado em Modenesi, 2005, p. 380). Após o ajuste implementado em 1999, com forte ampliação dos resultados

primários, novas modificações institucionais são propostas no sentido de garantir uma mudança no padrão de condução da política fiscal, particularmente com a Lei de Responsabilidade Fiscal que é aprovada em 2000. A partir desta são definidas metas trienais de resultado primário estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias que devem ser adequadas às metas da política monetária.

É neste contexto em que a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, órgão de assessoria ao Ministro da Fazenda para coordenação e formulação da política econômica do país lança em dezembro de 2000 o documento em que procura discriminar o chamado “gasto social” do Governo Federal para os anos de 1998 e 1999. Seu intento era “apurar o gasto social federal, no intuito de dimensionar a magnitude dos dispêndios empreendidos pela União, direta ou indiretamente, e a participação dos diferentes campos de atuação no gasto total” e parte do diagnóstico prévio de que “Se o volume do gasto é significativo e crescente em áreas cruciais, não menos verdade é que a regressividade persiste como um traço marcante do gasto social no Brasil. Nessa perspectiva, a Previdência Social surge como uma questão central, certamente não a única, pela magnitude das transferências que se operam por seu intermédio e pela direção regressiva que alguns de seus componentes apresentam” (Brasil, 2000, p. 4-5).

Este documento inaugura uma série de outros 3 que analisam os gastos, respectivamente, de 2000, 2001-2002, 2001-2004; os dois últimos já sob a orientação de um novo governo. Suas duas primeiras abordagens consistem basicamente da discriminação dos principais programas e políticas públicas, agrupados por grandes áreas de atuação (Previdência, Saúde, Educação, etc.) a partir das classificações orçamentárias da despesa, que poderiam ser considerados como “gastos sociais”, procurando evidenciar sempre que possível o público-alvo e os beneficiários dos mesmos. Em outros termos, em que pese a preocupação e empenho legítimos com a efetividade e eficiência do gasto público, a pressão fiscal é a base de ligação entre as políticas sociais e o ordenamento macroeconômico. É neste contexto em que, para os defensores da política econômica em vigor, abre-se o espaço necessário para o debate sobre as chamadas “reformas de segunda geração”.²⁶

O resultado conhecido desta combinação de políticas foi manutenção de patamar elevado de desemprego e das relações de trabalho com alta participação da informalidade na ocupação, além de um comportamento errático da atividade da economia, com baixo investimento e carga tributária em elevação, comportamento que pode ser observado a partir de dados da nova série das Contas Nacionais do IBGE entre 1995 e 2005. A taxa de crescimento oscilou fortemente, alternando picos de crescimento (2000; 2004) com períodos de semi-estagnação, num clássico movimento de *stop-and-go* relacionados aos movimentos cambiais. Segundo dados da PNAD, que tem abrangência nacional, a taxa de desocupação passou de um patamar de cerca de 6% entre 1992 e 1995 para taxas superiores a 9% entre 2000 e 2005 (e também 2006). A taxa de investimento manteve uma média inferior a 17%, mas o que mais se destaca é a baixa capacidade de investimento dos governos, que se situou num patamar inferior a 2% do PIB no período.

²⁶ Na visão autores ligados à convenção neoliberal as reformas implementadas até o momento teriam sido insuficientes, o que estaria na raiz do fraco desempenho da convenção neo-liberal na América Latina; a solução seria, então, uma nova rodada de reformas (Erber, 2006, p. 15)

Tabela 6
Indicadores macroeconômicos (1995-2005)

Período	Taxa de Crescimento Real do PIB (1)	Taxa de Desocupação (%) da PEA	Formação Bruta de Capital Fixo (% do PIB) (1)	Formação Bruta de Capital Fixo da Adm. Pública (% do PIB) (1)
1995	-	6,1	18,3	2,3
1996	2,2	7,0	16,9	2,0
1997	3,4	7,8	17,4	1,7
1998	0,0	9,0	17,0	2,4
1999	0,3	9,6	15,7	1,4
2000	4,3	-	16,8	1,8
2001	1,3	9,4	17,0	2,0
2002	2,7	9,2	16,4	2,1
2003	1,1	9,7	15,3	1,5
2004	5,7	9,0	16,1	1,6
2005	3,2	9,4	15,9	1,6

Fonte: Sistema de Contas Nacionais e PNAD - IBGE. Elaboração Própria.

(1) Série de referência 2000.

para manutenção de um patamar mínimo de sustentação da demanda, ela não se deu no mesmo ritmo de elevação da carga tributária. Esta cresceu cerca de 5,4 pontos percentuais em relação ao PIB em todo o período (Tabela 7). Os dados do Gasto Social Federal, conforme a metodologia da própria SPE/MF, estão disponíveis apenas para o período de 1998 a 2004, mostrando um crescimento de cerca de 10,7% em relação ao PIB; a carga tributária neste período cresceu cerca de 11,9% como proporção do PIB. Estes resultados mostram que a carga tributária tem crescido com finalidades outras que o financiamento dos gastos sociais. Isto fica mais evidente quando se observa a série da carga tributária líquida, que exclui as transferências, benefícios e subsídios. Entre 1995 e 2005 a carga líquida cresceu cerca de 4,4 pontos percentuais do PIB, um crescimento de quase 30%. O comportamento da carga líquida de juros é completamente distinto, oscilando fortemente com o pagamento de juros associados às desvalorizações cambiais, mas pode-se observar que a média 1995-1999 é aproximadamente a mesma que entre 2000-2005, cerca de 11%. Em outros termos, a carga tributária tem se elevado para financiar outros gastos que não os sociais ou transferências sociais, subsídios ou mesmo os investimentos da administração pública que constam da tabela anterior.

Além disto há indícios de que a ampliação do gasto social não ocorreu na velocidade desejada para ampliar o acesso da população aos serviços essenciais básicos. Como mostram Pochmann (2007) e Lavinias (2007), o gasto social *per capita* praticamente não teria crescido em termos reais entre 2001 e 2005, ou até mesmo decrescido em algumas funções vitais para a redução das desigualdades como habitação e saneamento. O mesmo ocorreu nos níveis subnacionais, onde estados e municípios registraram crescimento negativo das despesas *per capita* em funções como educação, urbanismo, saneamento básico, moradia (Lavinias, 2007). A saúde escapou relativamente ilesa dessa evolução desfavorável, em razão da vinculação compulsória de 12% e 15% da receita corrente líquida de estados e municípios.

Significa dizer que as transferências diretas de renda tornaram-se o núcleo dominante do sistema de proteção social brasileiro, num quadro de forte restrição fiscal, com comprometimento da provisão de serviços públicos essenciais. Em 2006, transferências contributivas e não contributivas somadas representam 82% de todo o orçamento realizado da Seguridade. O peso das contributivas no âmbito de

A situação não foi pior em virtude da ampliação dos gastos sociais do governo, que contribuiu diretamente para manutenção de um piso de demanda agregada e de nível de ocupação (Pochmann, 2007). Parte desta ampliação dos gastos encontra amparo direto nas determinações constitucionais, particularmente nas áreas de saúde e educação. Embora esta elevação tenha sido importante

todas as transferências monetárias de renda supera 90%, indício de que a capacidade de redistribuir da política social brasileira continua anêmica.²⁷

Tabela 7

Carga tributária e gasto social federal em % do PIB

Período	Carga Tributária Bruta (1)	Carga Tributária Líquida (1)	Juros Líquidos da Adm. Pública (2)	Carga Tributária Líquida de Juros da Administração Pública (1)	Gasto Social Federal Direto
1995	28,4	14,9	2,5	12,3	-
1996	28,6	15,3	3,1	12,2	-
1997	28,6	15,3	4,3	11,0	-
1998	29,3	14,4	5,5	8,9	11,6
1999	31,1	16,1	8,8	7,3	11,6
2000	30,4	17,0	6,3	10,7	11,6
2001	31,9	18,2	7,2	11,1	12,3
2002	32,4	18,3	8,3	10,0	12,3
2003	31,9	17,3	7,6	9,7	12,5
2004	32,8	18,7	6,2	12,5	12,8
2005	33,8	19,3	6,7	12,6	-

Fonte: Sistema de Contas Nacionais e SPE/MF. Elaboração Própria.

(1) Até 1999, inclusive, considera a série de referência 1985.

(2) Inclui Serviços Financeiros Indiretamente Medidos.

consistente mantém íntegra importante parcela do sistema de seguridade social ao garantir recursos mínimos para áreas como saúde e assistência. A superação da incongruência entre o arcabouço de política macroeconômica institucional atual e a promoção de um sistema de proteção abrangente parece, entretanto, mais complexa.

4 Resgatando Beveridge em uma conjuntura de flexibilização

Resta, ao complementar e ir além dos preceitos constitucionais para garantir a inclusão social, resgatar os conceitos beveridgianos de universalidade e prevenção: o primeiro porque garante o acesso de qualquer cidadão ao sistema de proteção social independentemente de sua contribuição ou condição social específica; e o segundo porque reduz o risco da pobreza, da perda de dotações e da exclusão e promove a equidade.

Nosso intento nessa seção é demonstrar que inclusão e progressividade são as duas dimensões ainda ausentes no nosso sistema de proteção social e que é possível consolidá-las sem prejuízo dos contribuintes e sem irresponsabilidade. Para isso, há que proceder a reformas do sistema fiscal-tributário mais do que propriamente do sistema previdenciário, se o objetivo for elevar o grau de inclusão social e bem-estar.

Constata-se que o sistema atual não contempla nenhum benefício de acesso universal. No que se refere ao tratamento das crianças verifica-se a existência de dois grupos sociais principais contemplados pelo Estado hoje: 1) de um lado, famílias que se beneficiam de créditos tributários em favor de suas crianças. No caso, trata-se de famílias tributadas pelo IR, e beneficiadas por deduções fiscais; 2) De outro, famílias pobres, que são contempladas com transferências de renda diretas tipo Bolsa Família; realocação de recursos para gastos mais progressivos. Pelas nossas estimativas, um pouco mais de 20 milhões de

Em síntese, o que se observa ao longo destes anos de vigência da Constituição de 88 foi um movimento persistente de tentativas de desconstrução das suas raízes beveridgeanas, e mesmo de confronto com elas quando se analisa a condução da política macroeconômica predominante em todo o período. Não obstante, a sua estrutura relativamente

²⁷ A título de ilustração e comparação, cabe registrar que os dados para a Grande Bretanha (2003-04) indicam que 56% de todas as transferências monetárias diretas são de cunho não-contributivo, portanto, têm impacto redistributivo. Distribuição vertical.

crianças estão fora de ambos os grupos acima citados, pois nem são alcançadas pelos programas compensatórios, nem por crédito tributários.

Neste sentido, propõe-se um exercício considerando a implantação de um benefício universal a famílias com crianças até 16 anos, garantido como direito de cidadania. Se avaliado em R\$ 40 por mês por criança, tomando por base os dados da PNAD 2006 para estimativa, a concessão desse benefício de apoio às famílias totalizaria cerca de R\$ 26,256 bilhões por ano, que poderiam ser financiados, por exemplo, via supressão de créditos tributários concedidos a pessoas físicas na forma de isenções para dependentes²⁸. Em 2003, estas deduções somaram cerca de 14,7 bilhões, que, corrigidas pela variação do Imposto de Renda de Pessoa Física no mesmo período, chegariam para algo próximo a R\$ 23 bilhões em 2006, mais do que suficiente para financiar o novo benefício,²⁹ juntamente com o dispêndio já existente com o Bolsa-Família (R\$ 7,8 bilhões em 2006). Numa visão mais conservadora, apenas deflacionando estes valores pelo IGP-DI obter-se-iam 17,3 bilhões. Somando-os ao orçamento do Bolsa-Família, teríamos o equivalente a 95,6% do orçamento requerido. Eliminando um benefício previdenciário de baixa incidência nas famílias mais vulneráveis, o salário família, cujo gasto estimado em 2006³⁰ foi de R\$ 2,1 bilhões, seria igualmente possível financiar integralmente um benefício universal de R\$ 40,00 mensais para 54,7 milhões de crianças e jovens.

4.1 Simulação de impacto deste benefício na redução da pobreza

A Tabela 8 mostra como se dá a distribuição das crianças de até 16 anos entre décimos da distribuição (segundo a renda familiar *per capita* de todas as fontes). Observa-se que 69% estão concentradas nos cinco primeiros décimos, ao passo que 31% encontram-se na metade superior da distribuição de renda. Por isso mesmo, como é amplamente sabido, qualquer transferência fiscal dirigida às crianças tem impacto progressivo, pois vai incidir sobremaneira nos 50% mais pobres da população.

Tabela 8
Distribuição das crianças segundo decis da renda familiar *per capita* modificada

Decis da RFPC Modificada	1	9.034.516	17%
	2	8.867.742	16%
	3	7.645.765	14%
	4	6.277.563	11%
	5	5.658.176	10%
	6	5.019.034	9%
	7	3.306.241	6%
	8	3.347.619	6%
	9	2.980.038	5%
	10	2.557.925	5%
Total		54.694.619	100%

Fonte: PNAD 2006

Renda Per Capita Modificada" exclui os rendimentos de "outras fontes"

Na Tabela 9, temos uma simulação que revela o efeito da transferência universal de renda para crianças ao longo da curva de distribuição. Na primeira coluna, temos a renda familiar *per capita* média calculada para o ano de 2006, por décimo. Esta renda considera todas as fontes de rendimentos de cada família, inclusive as compensatórias, assimiladas a "outras fontes". No primeiro decil, a RFPC (renda familiar *per capita*) média é de R\$ 34,77; no segundo, de R\$ 92,98, e assim por diante. A coluna dois da mesma Tabela 9 mostra qual o valor médio da YFPC antes da imputação dos valores declarados na PNAD no item "outras fontes".

Constata-se, assim que a RFPC média do primeiro décimo aumenta em cerca de 97% após imputação das "outras rendas", impacto esse extremamente significativo.

²⁸ Há também as deduções com instrução no IR, mas essas seriam mantidas, mantendo-se o incentivo. Se se considerarem os valores de 2003 (R\$ 7,76 bilhões, segundo a Receita Federal), atualizando-os, tem-se em valores de 2006, pelo IGP-DI, R\$ 9,2 bilhões ou 12,1 bilhões, com base na variação do IR.

²⁹ Valor que não considera qualquer variação real relativa à eficiência ou crescimento real da receita.

³⁰ SPE-Ministério da Fazenda, valores deflacionados pelo IGP-DI para 2006.

Tabela 9

Valores médios** dos decis da distribuição da renda familiar *per capita*, antes e após imputação de R\$ 40,00

Decis	Renda Familiar <i>Per Capita</i>	Renda Familiar <i>Per Capita</i> Modificada*	RFPCM após Simulação com R\$ 40,00
1º	34,77	17,63	36,83
2º	92,98	76,62	95,85
3º	136,94	122,40	139,24
4º	184,33	172,04	185,68
5º	239,69	226,77	239,51
6º	310,02	296,50	307,65
7º	388,30	377,65	384,91
8º	523,70	508,62	515,96
9º	787,46	766,08	772,65
10º	2.196,33	2.119,49	2.125,31

Fonte: PNAD 2006

* Somente rendimentos do trabalho, aposentadorias e pensões

**Preços de setembro, 2006

Se o Estado brasileiro transferir a cada criança R\$ 40/mês ou cerca de R\$ 480,00 anuais, coluna 3 da referida tabela, o aumento da RFPC média do primeiro décimo será ligeiramente maior, da ordem de 110%. Um ganho líquido de renda de 6%, o que não é desprezível para quem vive em média mensalmente com rendimentos tão baixos. Além disso, como se pode ver ao longo da distribuição, os ganhos

seriam vantajosos para os décimos inferiores, mostrando progressividade. O incremento da RFPC cai à medida que se sobe na distribuição.

Ao se comparar a coluna três com a dois (Tabela 9), percebe-se que – na ausência de outras fontes de rendimentos que não as transferências fiscais – do sexto décimo em diante esse benefício universal, se fosse fonte exclusiva, reduziria a YFPC total das parcelas da população situadas entre os 50% mais ricos.

Para se medir a eficácia dessa política na redução da pobreza, basta olhar a Tabela 10. Ela indica que o número de pessoas que deixariam a pobreza seria muito próximo àquele estimado como resultado do chamado “efeito Bolsa-Família”.³¹ Ou seja, a política universal leva o índice de pobreza a declinar para 22% em lugar de 21%, o que significa que, em tese, permaneceriam pobres cerca de 523,8 mil pessoas. Na prática, a conta não é essa. Primeiramente, como não haverá ineficiências horizontais, nem risco de evasão, estar-se-á contemplando, por conseguinte, também aquele 1,4 milhão de famílias “cegas” – 3,54 milhões de pessoas – que permaneceram com renda zero em 2006, segundo dados da PNAD promovendo, assim, uma real inclusão. O saldo é positivo em três milhões de pessoas incluídas no sistema de proteção social. Em paralelo, os custos com controles e gestão de cadastros de baixíssima eficácia (Januzzi, 2006) seriam quase eliminados, utilizando-se recursos públicos para despesas fim e não meio. Certamente, os custos da universalização seriam menores que os custos da focalização. Só isso já geraria por si só uma melhora importante do gasto social.

Em segundo lugar, estar-se-ia resolvendo *ex-ante* um *dilema* que tende a ganhar destaque à medida que cresça a economia, surjam novas oportunidades de trabalho e aumentem os salários. A PNAD 2006, na Tabela 11, indica que a taxa de

Tabela 10

	Número de Pobres*	Proporção do Total da População na Pobreza
Rendimentos do Trabalho e Aposentadorias - antes das transferências fiscais	48.176.997	26%
Após imputação da categoria "outras fontes" à RFPC de 2006	39.797.160	21%
Simulação - Após benefício de R\$ 40,00 para cada criança**	40.320.976	22%

Fonte: PNAD 2006

* Renda Familiar *Per Capita* abaixo de R\$120,00

**Menor ou igual a 16 anos

³¹ Designando aqui todos os mais variados programas de transferência de renda condicionada.

atividade dos pobres aumentou juntamente com a taxa média nacional: subiu para 77% em 2006, contra 74% em 2001. Cresceu a ocupação e a procura por trabalho para os pobres e os não-pobres. No que tange a taxa de ocupação total, embora ela tenha se mantido em 86% no período, em média, registra um ligeiro declínio no caso da população pobre. Ora, se o benefício compensatório é condicionado a um déficit de renda e se a retomada do crescimento econômico tende a elevar a taxa de ocupação, é saudável que os menos favorecidos possam recusar ocupações e remunerações indignas, extremamente precarizadas, pois com um pouco mais de segurança econômica devem vir a conquistar algum poder de barganha, antes inexistente. Contudo, se tiverem de escolher entre trabalhar ou receber um benefício do governo, o desestímulo pode instalar-se, ampliando fraudes e reduzindo oportunidades reais. O único modo de evitar tamanha disfunção é universalizar. Só assim se reduz o desperdício (impactado por fraudes) e controles ineficientes, e se promove a equidade, desvinculando-se o direito à proteção básica do não-trabalho (para os que não usufruem da cidadania regulada). Para que um mínimo vital não se transforme em desincentivo ao trabalho ele deve ser universalizado, já que nossa informalidade não nos permite introduzir mecanismos do tipo imposto de renda negativo.

Tabela 11

Taxa de Atividade/Ocupação	2006		2004		2001	
	total	pobres	total	pobres	total	pobres
Taxa de Atividade	80%	77%	79%	76%	77%	74%
Taxa de Ocupação	86%	71%	86%	73%	85%	74%

Fonte: PNAD 2001, 2004 e 2006

Qual o custo-equivalente entre as duas políticas, a atual, residual e restritiva, que vai provavelmente promover desincentivos ao trabalho, nos segmentos menos favorecidos, à medida que crescer a economia, e a que propomos, universal?

4.2 O financiamento da universalidade no âmbito do OSS

Para se ter noção do impacto de um benefício como este no Orçamento da Seguridade Social (OSS), deve-se considerar a sua composição de receitas e despesas no nível mais agregado e a integração entre as fontes de financiamento de caráter contributivo com as de caráter fiscal vis-à-vis benefícios contributivos e benefícios não contributivos. Com base em Gentil (2006), a Tabela 12 mostra os dados de receita das três principais contribuições sociais fora do INSS (COFINS, CPMF e CSLL) e despesa conforme o destino para o ano de 2006. Sabe-se, tal como previsto pela própria Constituição, que as receitas de contribuições de empregados e empregadores devem ser complementadas por outras fontes para o pagamento integral de benefícios, inclusive aqueles do INSS de caráter contributivo. No entanto, esta integração, no caso brasileiro, apresenta uma composição concentrada no que diz respeito à utilização de recursos das contribuições sociais para aplicação em benefícios não contributivos: cerca de 34% da arrecadação das três principais contribuições fora do INSS que financiam o OSS são destinadas ao financiamento de benefícios contributivos, o que caracteriza uma dupla regressividade; seguidas por 27% de livre aplicação para o governo, inclusive para geração de resultado primário; outros 26% aplicados em outras áreas da seguridade social, como saúde; e os 12,7% restantes em benefícios não contributivos. Essa distribuição reflete por si só o perfil regressivo do gasto de baixíssimo impacto redistributivo.

Tabela 12

Arrecadação das principais Contribuições Sociais e Destino em 2006

R\$		
Categoria	Correntes	%
Arrecadação de Contribuições Sociais (COFINS, CPMF, CSLL)	152.681	100,0%
Destino		
Cobertura de Benefícios Contributivos	51.942	34,0%
Cobertura do RGPS	23.242	15,2%
Cobertura do RPPS	28.700	18,8%
Cobertura de Benefícios Não Contributivos	19.370	12,7%
BPC/LOAS	11.570	7,6%
Demais Transferências de Renda (Bolsa Família)	7.800	5,1%
Outras Aplicações da Seguridade Social (Saúde e outros)	39.785	26,1%
Demais destinos fora da Seguridade Social	41.584	27,2%
DRU	30.537	20,0%
Não Identificados	10.942	7,2%
Outras áreas (Educação)	105	0,1%

Fonte: GENTIL (2006) e ANFIP (2007). Elaboração Própria.

Há indicações claras de que a tributação indireta, especialmente a COFINS que representa mais de 60% das contribuições sociais principais, incidem de forma regressiva sobre a renda das famílias. Estudo da FIPE³² com base na POF 2002-2003 identificou que para as famílias com rendimento até 2 salários mínimos os tributos indiretos podem comprometer cerca de 45% da renda, contra apenas 16% das famílias com renda superior a 30 salários mínimos. Outros estudos como o de Immervoll et al. (2006), ainda com base em dados da POF 1995-1996 e PNAD 1999, dão conta de que somente a COFINS representa mais de 6% da renda disponível dos primeiros quatro décimos de renda, e menos de 4% da renda disponível do décimo de renda mais elevada, e total de impostos indiretos soma cerca de um quarto do consumo das famílias do primeiro décimo. Afonso et al. (2004) estimam, com base na mesma POF, que a carga dos tributos indiretos (COFINS, PIS, ICMS, IPI, CPMF entre outros) das famílias do primeiro décimo da distribuição de renda familiar seja 8 vezes maior do que a do topo.

Ou seja, parte expressiva das transferências realizadas pelos benefícios do exercício retorna ao governo na forma de impostos. Utilizando esta participação dos impostos indiretos na renda das famílias por décimo estimada por Afonso et al. (2004), e distribuindo o valor do benefício proposto por décimo segundo a distribuição de crianças, chegamos a um valor estimado de R\$ 1,7 bilhões somente com a arrecadação de impostos indiretos, o que representa perto de 7% do valor total do gasto com benefício. O custo total líquido de impostos indiretos seria de cerca de R\$ 24,8 bilhões, pouco mais do que 16% da arrecadação das três principais contribuições sociais do OSS, um custo relativamente baixo considerando o potencial preventivo e distributivo do benefício.

Em tese, as contribuições sociais seriam orientadas para fins redistributivos, provisão de bens e serviços universais, como a saúde, e também, evidentemente, para cobrir benefícios não contributivos. Na prática, estes recursos financiam outras despesas como benefícios contributivos e despesas de livre alocação do governo, como possivelmente juros da dívida pública. No caso dos benefícios contributivos, sabe-se que parte deles tem impacto redistributivo progressivo significativo, como as aposentadorias rurais.

³² Zockun (2007).

Mas não é o caso quando recursos do RGPS cobrem, por exemplo, aposentadorias e pensões do RPPS. Os juros, como se sabe, são regressivos, de forma que se gera uma dupla pressão regressiva ao se financiar estes gastos com recursos de contribuições desta natureza que incidem sobre o conjunto da população sem poupar os pobres. O mais curioso é a idéia lugar comum de que os idosos pobres recebem sem contribuir e que isso seria impeditivo a um combate mais efetivo da pobreza, por desperdício. O obstáculo para se vencer a pobreza não são os brasileiros pobres e idosos, mas a regressividade da política fiscal e tributária, que compromete o efeito redistributivo da política social.

4.3 É possível realocar receitas para um benefício universal a todas as crianças?

O exercício abaixo busca identificar receitas que poderiam vir a financiar esse benefício universal no âmbito do orçamento da Seguridade Social. Certamente, um aumento da densidade contributiva, mediante redução da informalidade e da rotatividade da mão-de-obra, poderia contribuir para reduzir a participação da receita oriunda das contribuições sociais no financiamento dos benefícios previdenciários, que somam R\$ 51,9 bilhões em 2006, conforme Tabela 12 acima. Ganhos de eficiência na arrecadação, o combate contra a evasão previdenciária são igualmente um fator importante de gestão que podem disponibilizar recursos para aplicação em benefícios universais. Mas nem um, nem outro, são suficientes para modificar substantivamente o padrão de financiamento da Seguridade Social. Desvincular os benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo na expectativa de que isso “estímule” as camadas de baixo potencial contributivo vai antes de mais nada tornar ainda mais regressivo o padrão de financiamento da Seguridade. Como ratifica a Tabela 7, na coluna relativa à renda familiar *per capita* modificada, os rendimentos médios das famílias brasileiras até o sexto décimo da distribuição são inferiores a um salário mínimo de referência em 2006, e, portanto, quase proibitivos a uma contribuição previdenciária regular. Somente uma recuperação massiva da massa salarial, elevando significativamente a remuneração do trabalho, poderia provocar uma inflexão importante nesta tendência à contribuição.

A Tabela 13 ameaha distintas fontes de financiamento para garantir um benefício universal a todas as crianças. É possível dispor de receita para implementar um benefício como esse, embora não seja trivial. Ainda assim, a melhora no perfil redistributivo da orçamento da Seguridade seria pequena: cerca de 24,6% da receita do OSS não-previdenciária teriam destino mais universal, contra 12,7% no presente. No âmbito das transferências diretas de renda do OSS na sua integralidade, essa participação subiria de 6,1% para 12,4%. Ou seja, é difícil universalizar.

Tabela 13
Financiamento benefício universal para crianças e jovens (2006)

Fonte	Valor (R\$ Bilhões)
Eliminação Salário Família	2,1
COFINS Arrecadada*	1,7
Dispêndio Bolsa-Família	7,8
Recursos Não-identificados**	10,9
SUB-TOTAL	22,5
redução 0,5% taxa de juros	3,7
TOTAL	26,2

Fonte: Gentil (2007), Receita Federal 2007, Simulações

Portanto, a grande reforma ainda não debatida da Seguridade é menos a dita reforma previdenciária do que uma ampla reforma do nosso sistema tributário e fiscal, que reproduz desigualdades e inclui milhões de brasileiros apenas marginalmente. Essa reforma está fora da pauta e aparentemente carece de representação política. Ao contrário do que pensam alguns cientistas brasileiros, não falta proteção às crianças porque estas não são votantes, mas porque o debate redistributivo no Brasil continua fora da agenda das nossas prioridades.

Conclusão preliminar

Em síntese, o trabalho procurou evidenciar a necessidade da universalização como instrumento da inclusão social ao resgatar as raízes beveridgeanas da Constituição de 88, focalizando essencialmente quatro pontos: 1) a universalização do sistema de seguridade social, que no Brasil, em que pese o acesso aos serviços de saúde pública, ainda está longe de se tornar uma realidade como sistema de proteção social; 2) a estrutura diversificada de fontes de financiamento, que embora tenha se consagrado na CF 88 freqüentemente não é abordado de forma correta no debate e o crescimento das contribuições sociais não previdenciárias, particularmente da COFINS que incide indiretamente, tem apresentado viés regressivo, comprometendo a eficácia e a efetividade das ações de transferência direta de renda; 3) este crescimento de contribuições não previdenciárias não tem se traduzido em mudança na composição de gasto na direção de um sistema de seguridade diversificado e de caráter preventivo, que integra e equilibra benefícios contributivos e não contributivos para garantir a prevenção aos diversos riscos de vulnerabilidade frente a situações adversas; 4) conformação de um planejamento social abrangente, que integra política econômica e política social num mesmo contexto e potencializa suas interações, em particular na orientação da atividade econômica em direção ao pleno emprego.

Referências bibliográficas

- AFONSO, J. R et al (2004). Carga Tributária Indireta no Brasil: Análise da Incidência Efetiva sobre as Famílias . Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, fev. (Série de estudos econômicos e sociais).
- Fundação ANFIP (2007). Análise da Seguridade Social 2006. Brasília, 80 páginas.
- BEVERIDGE, William (1942). Social Insurance and Allied Services: report / by Sir William Beveridge American ed., reproduced photographically from the English edition and published by arrangement with His Majesty's Stationery office. - New York [Estados Unidos]: Macmillan.
- BOSCHETTI (2003). Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. *Psicologia & Sociedade*; 15 (1): 57-96; jan./jun.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Fazenda (2000). Orçamento Social do Governo. Secretaria de Política Econômica, Brasília/DF. Acessado em www.fazenda.gov.br.
- BRASIL. Ministério da Fazenda (2001). Orçamento Social do Governo. Secretaria de Política Econômica, Brasília/DF. Acessado em www.fazenda.gov.br.
- BRASIL. Ministério da Fazenda (2005). Gasto Social do Governo Central 2001-2004. Secretaria de Política Econômica, Brasília/DF. Acessado em www.fazenda.gov.br.
- CARVALHO, F. J. C. (2006). Keynes como reformador social: o debate em torno de How to Pay for the War. In: F. Ferrari Filho. (Org.). *Teoria Geral Setenta Anos Depois. Ensaio sobre Keynes e Teoria Pós-Keynesiana*. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, v. , p. 45-60.
- CEPAL (2006) Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity. 31a Session of ECLAC, Montevideo, Uruguay, 20-24 March.
- ERBER, F. S. (2006). Celso Furtado e as Convenções do Desenvolvimento, in J. Sabóia (org.) *Celso Furtado e o Século XXI*, Rio de Janeiro: Ed. Manole.

- GENTIL D.L. (2007). A política fiscal e a falsa crise do sistema de Seguridade Social no Brasil: análise financeira do período recente. In SICSÚ J. (org). *Arrecadação, de onde vem? E Gastos Públicos, para onde vão?* São Paulo: Boi Tempo Editoria e Instituto Rosa Luxemburgo.
- GIAMBIAGI. F. (2007) Apresentação no MPS.
- GLENNESTER H. (2003). *Understanding the Finance of Welfare. What welfare costs and how to pay for it.* London: The Policy Press.
- HARRIS, J. (1997), *William Beveridge. A Biography*, Oxford: Clarendon Press, 2nd ed.
- IMMERVOLL, H. et al. (2006) Simulating Brazil's tax-benefit system using Brahm's, the Brazilian household microsimulation model. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 203-223, ABRIL-JUNHO 2006.
- LAVINAS L. (2007). Transferências de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro. In SICSÚ, J. (Org.) op. cit.
- LAVINAS L., MATIJASCIC M. e NICOLL M. (2007a) Desigualdade de Cobertura: A Evolução Recente do Acesso a Uma Renda Mínima via Sistema de Proteção Social. *Forthcoming* em uma coletânea do IPEA, sob a direção de Miguel FOGEL, volume II.
- LAVINAS L. (2006a) A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social. In *Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido*. Dedecca C.S. e PRONI M. W. (orgs), Ministério do Trabalho e do Emprego, Instituto de Economia da UNICAMP, Unitrabalho, p. 249-274.
- LAVINAS L. e NICOLL M. (2006b). Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. In *Parcerias Estratégicas* (Ed. Especial). Número 22, junho de 2006, CGEE, Brasília, p. 39-76.
- LAVINAS L. (2006c). From means-test schemes to basic income in Brazil: exceptionality and paradox at *International Social Security Review (ISSA)*, vol. 59, n. 3, July-September, 2006, Blackwell Publishing: Geneva, p. 103-125.
- MARCUZZO, M. C. (2006). Keynes and the Welfare State, mimeo, 2006.
- MODENESI, A.M. (2005) *Regimes monetários: teoria e a experiência do real*. Barueri, Ed. Manole.
- PAES DE BARROS R. (2007). Apresentação sem título, feita na mesa-redonda
- POCHMANN, M. (2007). Gasto social e seus efeitos recentes no nível de emprego e na desigualdade de renda do trabalho no Brasil. In SICSÚ, J. (Org.) op. cit.
- SABÓIA J. (2007) Artigo no jornal *O Globo*.
- TITMUSS R. (1964). The Role of Redistribution in Social Policy. Lecture to the Social Security Administration Department of Health, Education and Welfare, Washington D.C. In ALCOCK P., GLENNESTER H., OAKLEY A. AND SINFIELD A. (editors) *Welfare and Wellbeing. Richard Titmuss's contribution to social policy*. London: The Policy Press. 2001.
- VERAS F e alii. (2006) Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Mimeo, apresentado no Congresso Anual da ANPEC, 2006.
- ZOCKUN, M. (coord.) (2007) Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. Texto para Discussão nº 3, FIPE, São Paulo, acessado em http://www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto_03_2007.pdf.

APOSENTADORIAS, PENSÕES, MERCADO DE TRABALHO
E CONDIÇÕES DE VIDA:
O BRASIL E OS MITOS DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL¹

*Milko Matijascic*²

*Stephen J. Kay*³

*José Olavo Leite Ribeiro*⁴

Embora o debate internacional referente à reforma da previdência tenha evoluído muito nos anos mais recentes, as posições esgrimidas no Brasil permanecem as mesmas que as apresentadas nos anos 1990.

Ninguém nega que o Banco Mundial serviu de inspiração, apoio ideológico e financiador de recursos para os países que aceitassem seguir os ditames existentes para reformas da previdência nos anos 1990, sobretudo as de tipo estrutural. Mas desde Stiglitz e Orzag (1999), seguida de importantes estudos como Gill, Yermo e Packard (2005) e IEG – Independant Evaluation Group from the Worldbank (2006) a perspectiva mudou. A organização via contas individuais foi associada a adoção de um pilar de base para atender as populações vitimadas pela precariedade observada nos mercados de trabalho na chamada era da globalização.

O Brasil, por resistência do Congresso Nacional não seguiu as reformas ditas estruturais e adotou a alternativa paramétrica baseada na busca da universalização da cobertura da população idosa. Ainda assim, a promoção de novas reformas que visa à contenção de custos foi mantida no debate nacional para reforçar os compromissos com os mercados financeiros internacionais e a redução do papel do Estado, seguindo os preceitos de reformas de segunda geração. Os planos de benefícios e seus impactos sobre ao desempenho da economia brasileira estiveram no centro do debate nos últimos 25 anos.

Instado a analisar os países da América Latina, Esping Andersen (2002) exortou seus colegas a analisar as relações existentes entre os mercados de trabalho e os sistemas previdenciários de cada país. Ao seguir essa linha de argumentação, Matijascic e Kay (2006) concluíram que as diferenças no mercado de trabalho e na distribuição de renda entre países da América Latina e os mais desenvolvidos eram tão grandes e cresceram desde 1980, que a própria reformulação da previdência teria que partir da reversão da informalidade via universalização. Somente com um sistema similar ao de Beveridge seria possível integrar parcelas crescentes à condição de contribuinte da previdência, conclusão, aliás, semelhante àquela do autor para as condições inglesas dos anos 1940.

A consolidação de um pilar de base abrangente é a condição *sine qua non* para atender as necessidades mais imediatas e poder consolidar um sistema mais equilibrado. A solidificação da cobertura

¹ As opiniões emitidas neste trabalho refletem a posição dos autores e de nenhuma outra instituição. Comentários são bem-vindos.

² Coordenador do Curso de Economia do Centro Salesiano (UNISAL). Foi Assessor Especial do Ministério da Previdência Social (2004-2005). E-mail: milko@uol.com.br.

³ Economista do Federal Reserve Bank em Atlanta para assuntos relativos à América Latina e ali atua como Coordenador do Centro das Américas. E-mail: Stephen.Kay@atl.frb.org

⁴ Docente e pesquisador da Uni FMU. E-mail: olavolr@hotmail.com

via previdência depende do aumento da participação dos trabalhadores na renda nacional e do aumento sustentado da renda *per capita*. As conclusões de Matijascic e Kay (2006) foram bem similares às de Cepal (2006).

Recentemente, a necessidade de analisar os planos de benefícios vigentes no Brasil ressurgiu com vigor, confrontando seus parâmetros àqueles existentes na esfera internacional. Embora seja necessário reconhecer que os problemas de última instância sejam exógenos ao universo institucional da previdência, sendo afetados pela atividade econômica em geral, pelo mercado de trabalho de forma direta, e pelas metamorfoses demográficas de forma mais tênue, existem, efetivamente, problemas na esfera dos benefícios que é endógena ao complexo previdenciário. O tema requer atenção devido à heterogeneidade social brasileira e às imposições de um ambiente econômico global que foca a questão da competitividade. Assim, o reformador precisa atuar de maneira a equilibrar demandas contraditórias num momento marcado por tensões sociais.

Nesse sentido, é preciso mudar as regras antigas que são inadequadas para a vida atual, sem reduzir o debate a uma questão orçamentária que impede a solução dos problemas sociais. Prova disso é que os argumentos com sustentação empírica são os mesmos de MPAS (2002) e a diretriz da documentação oficial não foi mudada desde 2002 com a formulação de um novo Livro Branco, não havendo diretrizes mais atualizadas.

Para analisar os problemas referentes às aposentadorias e pensões no Brasil sob a perspectiva internacional⁵ serão elaboradas as seguintes seções:

1. Acesso aos benefícios previsíveis de prestação indeterminada;
2. Mercado de trabalho e previdência: trajetórias em conflito;
3. Benefícios de risco: um problema ainda mal compreendido;
4. Benefícios de risco, condições de vida e gastos sociais; e
5. Os verdadeiros desafios da previdência no mundo do trabalho brasileiro.

Os problemas referentes a financiamento não serão analisados aqui, mas foi necessário mencioná-los, porque ele ainda direcionam as propostas de reforma que precisam ser criticadas.

1 Acesso aos benefícios previsíveis de prestação indeterminada

Giambiagi (2006) e Tafner (2007) afirmam que os benefícios brasileiros são generosos em demasia. Isso gera custos muito elevados para o Estado e cria distorções no mercado de trabalho, ao

⁵ A seleção de países obedeceu a alguns critérios:

- Rússia, China e Índia são, ao lado do Brasil, as economias consideradas emergentes no atual contexto global e a Coreia do Sul é uma economia recém desenvolvida que pode fornecer algumas referências interessantes;
- Chile, Uruguai e Colômbia são paradigmas dos modelos de reforma da América Latina e o México, embora se assemelhe ao Chile, é uma referência em termos de dimensão populacional e econômica para o Brasil;
- Suécia, E.U.A e Alemanha são os países considerados paradigmas de proteção social por Esping Andersen (2002), sendo uma referência clássica para estudos comparativos;
- Canadá, Reino Unido e Austrália possuem importantes experiências com a cobertura universal que a diferenciam um pouco dos E.U.A, o paradigma do modelo liberal segundo Esping Andersen; e
- Portugal e Itália são países que possuem similitudes com o modelo conservador alemão, segundo Esping Andersen mas possuem traços culturais que são uma referência essencial para o Brasil.

reduzir a força de trabalho potencial ou aumentar o salário-reserva colocado à disposição dos trabalhadores. Prova disso seria que as regras brasileiras estariam em descompasso com as praticadas na esfera internacional, o que frustra os esforços para elevar a competitividade do Brasil.

Aqui nos interessa verificar se as regras adotadas no Brasil efetivamente geram, quando comparadas a outros países, distorções no mercado de trabalho.

São os seguintes os critérios de acesso às aposentadorias para trabalhadores da iniciativa privada que tenham completado o ciclo de vida laboral:

- Os trabalhadores da iniciativa privada possuem direito a uma aposentadoria após cumprir 30 anos de contribuição no caso das mulheres e 35 anos de contribuição no caso dos homens, sem que exista uma idade mínima para esses fins⁶;
- Os trabalhadores que tenham contribuído durante quinze anos têm direito a uma aposentadoria aos 60 anos no caso das mulheres e aos 65 anos para os homens, e as trabalhadoras e trabalhadores rurais têm direito a uma redução de cinco anos em relação à idade fixada, segundo a Lei 8.213 de 1991;
- Os trabalhadores que não estejam em regime de economia familiar perdem a condição de segurados se deixarem de contribuir por doze meses ou, se estiverem legalmente classificados como desempregados, em 24 meses. Para retomar a carência é preciso que um terço das contribuições se dê no período imediatamente anterior à concessão de um benefício previdenciário; e
- Os trabalhadores em regime de economia familiar na agricultura, pecuária, pesca, garimpo, mineração ou artesanato, seguem as mesmas regras sem a obrigatoriedade de comprovar contribuições, bastando provar que atuaram regularmente nesse tipo de atividade antes do pedido de aposentadoria.

Dadas as regras brasileiras é possível, com base na Tabela 1 para alguns países europeus verificar quais são as regras vigentes em relação à idade. A inexistência de idade mínima seria, segundo Giambiagi (2006) e Tafner (2007), o principal problema do Brasil.

Existe, portanto, a fixação de idade para o acesso às aposentadorias. Mas, ao contrário do apontado por Giambiagi (2006) e Tafner (2007), a idade de 65 anos para a Alemanha ou para a Suécia não é o mínimo, mas a referência. Conforme apontou a Tabela 1, pode ser dez anos a menos, no caso de Portugal, ou dois, no caso da Bélgica. Na Itália, tendo 42 anos de contribuição, nem é necessário ter idade mínima, conforme apontou a SSA – Social Security Administration dos EUA (2006). Esse cenário é coerente com a idade de saída da força de trabalho. Já a Alemanha, por exemplo, fixa a idade mínima em 63 anos e a referência em 65 anos; isso apresenta problemas, porque a média de saída da força de trabalho se dá um pouco antes dos 61 anos, o que implica precariedade, pois a pessoa deixa de receber salários sem ter direito a uma aposentadoria.

⁶ Os trabalhadores filiados ao sistema antes da promulgação da Emenda Constitucional 20 em dezembro de 1998 podem ter acesso às aposentadorias por tempo de contribuição, na modalidade proporcional, com contribuições de 25 anos para as mulheres e 30 anos para os homens, desde que tivessem, respectivamente, 48 e 53 anos de idade.

Tabela 1

Idade mínima, referência e média de saída da força de trabalho em países selecionados (anos)

País	Idade mínima de aposentadoria		Saída da força de trabalho	Idade referência de aposentadoria (anos)	
	Homem	Mulher		Homem	Mulher
Bélgica	60	60	60,6	65	62
França	55	55	58,8	60	60
Itália	57	57	59,7	65	60
Alemanha	63	63	60,9	65	65
Dinamarca	65	65	63,6	67	67
Suécia	61	61	63,7	65	65
Reino-Unido	65	60	62,6	65	60
Portugal	55	55	63,1	65	65

Fonte: Observatoire des Retraites. Dados para 2004.

Por isso, muitos analistas europeus criticam as propostas de reforma que falam em elevação da idade mínima. A proposta seria um problema, pois a título de economia de recursos com aposentadorias, será elevada a precariedade na situação do trabalhador idoso. Essa precariedade pode traduzir-se em pressão pelo aumento de gastos com o seguro-desemprego, o que mina a efetividade econômica do aumento da idade mínima; o mesmo pode ser dito com outras formas de transferência de renda, como os programas de renda básica ou de cidadania. Pior, a condição de desempregado é geradora de graves problemas sociais, conforme atesta a experiência dos anos 1930.

Para o caso brasileiro, a situação é complicada. A inexistência de indicadores que revelem qual é a data provável de saída da força de trabalho e discriminem, por exemplo, o nível de qualificação, instrução ou rendimento cria problemas para fixar a idade mínima. A adoção intempestiva da idade mínima nas condições atuais pode agravar o quadro social instável, porque a renda do trabalhador é pequena, o seguro-desemprego dura no máximo cinco meses, e o valor pago a esse título é bem inferior aos benefícios pagos pelo INSS. Por outro lado, fixar idades mínimas reduzidas demais pode acentuar as distorções no mercado de trabalho, onerando em demasia os contribuintes, que, afinal, são os trabalhadores que estão em atividade.

Nenhuma proposição de reforma da previdência pode ignorar que exista heterogeneidade social do Brasil. Por um lado, é necessário criar regras que considerem a precariedade a que são submetidos os trabalhadores em suas condições de vida e de trabalho. Por outro lado, os grupos de classe média com empregos estáveis e rendimentos mais elevados ainda detêm privilégios injustificáveis.

A inexistência de idade mínima potencializa os privilégios dos que têm acesso a melhores empregos. Esse público pode se aposentar com idade reduzida, continuar trabalhando e acumular os dois rendimentos, ao passo que os afetados por condições precárias sofrem com a sua situação de saúde e tendem a se aposentar após os 60 anos de idade no universo urbano. Essa dualidade é explorada na Tabela 2 e permite confirmar que as diferenças entre coortes de trabalhadores são cristalizadas pela aposentadoria.

Tabela 2

Rendimento de aposentados e pensionistas segundo a fonte de renda e a posição na ocupação (R\$ maio de 2006 deflacionados pelo INPC)

Ocupação	Fonte de Renda	1981	1990	1995	2004
Inativos	Benefício	393	356	503	603
	Trabalho	-	-	-	-
	Total	393	356	503	603
Desocupados	Benefício	375	356	466	447
	Trabalho	-	-	-	-
	Total	375	356	466	447
Contribuintes da previdência	Benefício	386	351	498	593
	Trabalho	794	759	1.128	917
	Total	1.180	1.110	1.627	1.510
Não Contribuintes da previdência	Benefício	284	237	340	419
	Trabalho	374	325	293	245
	Total	658	562	634	664

Fonte: PNAD/IBGE microdados.

Assim, em períodos bem distintos, é possível observar que os trabalhadores com maior renda se aposentam mais cedo e recebem rendimentos de mais elevado valor que a média dos segurados e, ainda, acumulam os rendimentos do trabalho cujo valor supera aquele destinado aos benefícios. Isso está em flagrante contradição com a motivação de um sistema de previdência, que visa a prover reposição de renda para trabalhadores que não possam mais se sustentar devido à perda de capacidade de trabalho por ter idade avançada o que, em todas as sociedades, dificulta encontrar um novo emprego.

Como os trabalhadores com aposentadorias mais elevadas continuam trabalhando, a aposentadoria representa um complemento de renda, pois a maior parte dos rendimentos advém do trabalho. São os trabalhadores aposentados ou pensionistas com benefícios de menor valor que apresentam uma situação inversa, ou seja, trabalham para complementar o valor da aposentadoria ou vivem exclusivamente dessa fonte de renda, o que está mais próximo do previsto pelo direito social.

A heterogeneidade social mostra o seu lado mais perverso quando são observadas as carências mínimas para acesso a uma aposentadoria no Brasil em comparação com outros países. As condições brasileiras perdem somente para as de Portugal e, ainda assim, apenas para as mulheres⁷ (Quadro 1).

As regras de acesso às aposentadorias são severas para os trabalhadores brasileiros em termos do número mínimo de anos para requerer uma aposentadoria. O fato do acesso se basear em contribuições e não em residência, filiação ou cobertura revela a falta de envolvimento do Estado para respeitar os direitos de cidadania, abdicando do seu dever de fiscalização do cumprimento dos direitos sociais e das condições de trabalho, relegando ao trabalhador o risco envolvido no ciclo laboral.

⁷ A severidade poderia ser contestada ao evocar os benefícios assistenciais de prestação continuada pagos pela LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, cujo agente pagador é o INSS. Existe o mito, a ser combatido, que todos podem ter acesso a essa prestação. Mas, uma análise da legislação revela que são elegíveis apenas os idosos com mais de 65 anos ou as pessoas com deficiência física ou mental pertencentes a famílias com renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo vigente. Trata-se, portanto, de um benefício que requer teste de meios. Todos os países apontados no Quadro 1 (exceto México e Colômbia), possuem programas assistenciais e o Brasil não é uma exceção.

Quadro 1

Carência e Idade de acesso a aposentadorias em países selecionados – 2006

País	Carências Mínimas (não inclui benefícios assistenciais)	Carência de Referência (pensão ordinária ou completa)	Idade (homem/mulher)
<i>Brasil</i>	15 anos de contribuição	35/30 anos de contribuição	65 h e 60 m
<i>Rússia</i>	5 anos de cobertura	25/20 anos de contribuição	60 h e 55 m
<i>Índia</i>	10 anos de cobertura	Não existe pensão completa	55
<i>China</i>	15 anos de cobertura	Atuarial via contribuição	60 h 50-60 m
<i>Coréia do Sul</i>	10 anos de cobertura	Exceder 20 anos de contribuição	60
<i>Uruguai</i>	15 anos de serviço (70 de idade)	35 anos de cobertura	60
<i>Chile</i>	10 anos de contribuição	22 anos de contribuição	65 h e 60 m
<i>Colômbia</i>	Não prevê	21 anos de contribuição	60 h e 55 m
<i>México</i>	Não prevê	25 anos de contribuição	65
<i>Portugal</i>	15 anos de contribuição	40 anos de contribuição	65
<i>Itália</i>	5 anos de contribuição	40 anos de contrib. (sem idade)	65
<i>Alemanha</i>	5 anos de filiação	Não existe pensão completa	65
<i>Suécia</i>	3 anos de contribuição	30 anos de contribuição	65
<i>R. Unido</i>	12-11 anos h-m de filiação	44-39 anos de contribuição	65 h e 60 m
<i>Austrália</i>	10 anos de residência	Não existe pensão completa	65 h – 63 m
<i>Canadá</i>	10 anos de residência	40 anos de residência	65
<i>E.U.A.</i>	10 anos de contribuição	???	65

Fonte: AISS – Associação Internacional de Seguridade Social.

Além disso, ao exigir tempo de contribuição e não de filiação ou residência existe o problema de o trabalhador poder perder a qualidade de segurado. Assim, se uma segurada com 58 anos de idade e 29 anos de contribuição perde o emprego e a capacidade de contribuir por mais de doze meses, ela vai precisar iniciar um novo período contributivo para se aposentar por idade e isso não mais será possível aos 60 anos. Caso a meta fosse se aposentar por tempo de contribuição, esse total equivaleria a dez anos. Ainda que a legislação recente tenha mantido a condição de segurado por 24 meses para quem está legalmente desempregado, as dificuldades permanecem grandes.

A substituição da noção de tempo de serviço pela de contribuição, empreendida em 1991 com a Lei 8.213 e (ampliada e consolidada pela EC20 em 1998) foi, de fato, uma retração dos direitos sociais. Embora as reformas brasileiras tenham sido do tipo paramétrico ou não estrutural essa orientação vigente a partir dos anos 1990 reduziu as responsabilidades do Estado. Isso acarretou prejuízo para o trabalhador, pois ele acaba sendo punido pelos empregadores que sonegam e o Estado se exime de sua responsabilidade de exercer, legitimamente, o seu poder de polícia.

O país não divulga os dados sobre densidade de contribuições e saída da força de trabalho. O mesmo se dá em relação à saída definitiva do mundo do trabalho, por razões decorrentes de invalidez, morte prematura e idade avançada. É possível saber o montante do desemprego ou qual é a concessão de benefícios no INSS ou para servidores da União, mas, definir o ciclo de vida padrão é essencial para formular políticas efetivas. Isso requer indicadores para elaborar diagnósticos precisos e detalhados, como os apurados pelo Chile, Uruguai e Argentina ou aqueles divulgados regularmente pelo EUROSTAT para a União Européia. Diante dessa constatação, todas as projeções de gastos ficam severamente prejudicadas para formular políticas ou propostas de reforma.

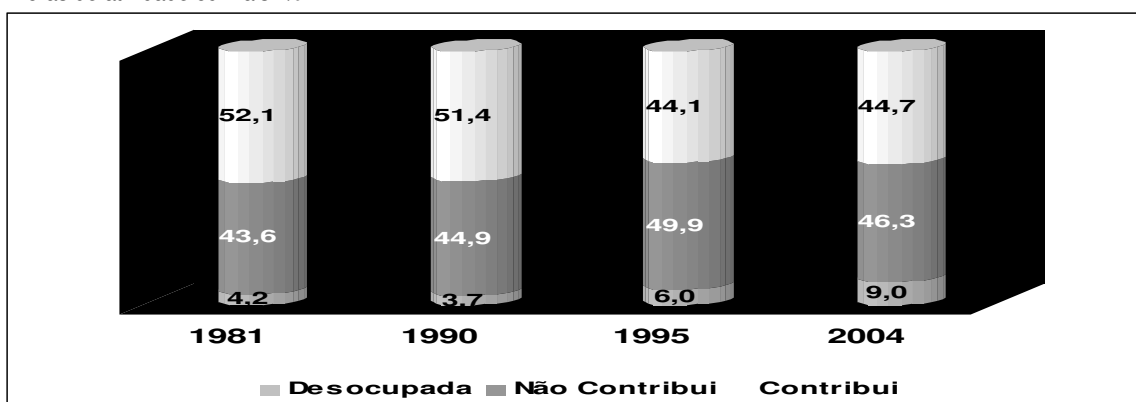
2 Mercado de trabalho e previdência: trajetórias em conflito

O cenário para as gerações do período posterior a 1990 é incerto, a despeito das presunções assumidas pelas projeções econômico-financeiras existentes, pois os indicadores são precários e insuficientes. Alguns indicadores existentes não dão margem a otimismo. As condições de ocupação se mantiveram precárias, nas últimas décadas, seguindo a experiência histórica brasileira e a apropriação da renda pelo público alvo da previdência sofreu uma marcante deterioração após 1980 (Matijascic; Kay, 2006).

Em termos mais gerais cabe destacar que as categorias referentes à desocupação somada à não contribuição para a previdência apresentaram uma evolução positiva desde 1981, enquanto que a contribuição perdeu participação em relação à PEA⁸, embora o processo tenha sido parcialmente revertido após 2000, conforme aponta o Gráfico 1.

Gráfico 1

PEA, situação de ocupação e contribuição para a previdência para a população entre 16 e 64 anos de idade com 15 horas de atividade ou mais- %



Fontes: Microdados da PNAD/IBGE (1981, 1990, 1995 e 2004).

Assim, partindo do Gráfico 1, existe uma persistência da não contribuição e, se a desocupação recua um pouco entre 1981 e 1990, ela passa a se elevar depois atingindo, em 2004, patamares até mesmo superiores aos de vários países europeus dotados de mercados de trabalho mais estáveis e com elevada e duradoura proteção ao desemprego. Nesse sentido é necessário mostrar que dois fenômenos graves se sobrepõem:

- É reduzido o patamar de formalização, quando é considerado o volume de contribuições para a previdência; e
- Houve aumento dos patamares de desemprego ou desocupação, o que é inédito no Brasil considerando a grande permeabilidade entre o mercado de trabalho formal e o informal no universo brasileiro.

Esse fenômeno é a contrapartida de um cenário marcado pela retração da atividade econômica num contexto de abertura da economia para a concorrência externa que se dá concomitantemente com um

⁸ As metodologias de aferição da PEA mudaram entre os anos 1980 e 1990. Para permitir a comparação entre os dados das PNAD foi necessário uniformizar a forma de calcular a PEA, ao considerar, somente, para a população com idades entre 16 e 64 anos e cuja ocupação tenha superado o patamar de quinze horas semanais.

“bônus demográfico” onde a PIA cresce mais que a população dependente total, ou seja, somando a jovem e a idosa. Essa conjunção de fatores incentiva a precarização das relações de trabalho e transforma o bônus em ônus, pois a falta de oportunidades de emprego gera a perda de esperança, um aumento da mobilidade social descendente e o acelerado crescimento da atividade econômica ilegal.

A análise referente à posição na ocupação também é importante, conforme foi apontado na seção anterior. O fato do Brasil possui uma sociedade com grande número de trabalhadores autônomos e de empregadores, sem falar em empregados domésticos, conforme apontaram Matijascic e Kay (2006), sempre representou um desafio importante para aumentar a cobertura da proteção previdenciária e garantir um nível estável de arrecadação, posto que são os assalariados o público-alvo desse tipo de programa. Assim, partindo da Tabela 3, cabe fazer uma análise dos valores pagos a título de remuneração para cada tipo de ocupação e situação de contribuição para a previdência.

Tabela 3

Remuneração média por posição na ocupação da população com 15 horas de atividade ou mais segundo a contribuição para a previdência em anos selecionados – R\$ de Maio de 2006

Status na ocupação	Não contribui				Contribui			
	1981	1990	1995	2004	1981	1990	1995	2004
Empregado com carteira	428	286	1.060	1.327	1.037	845	1.093	912
Empregado sem carteira	314	314	392	365	1.138	1.323	1.274	1.039
Conta-própria	463	472	637	530	1.176	1.389	1.873	1.542
Empregador	1.686	1.479	1.932	1.668	2.936	3.086	4.035	3.181

Fontes: Microdados da PNAD/IBGE (1981, 1990, 1995 e 2004).

A Tabela 3, revela que são os empregados contribuintes, ou seja, o público alvo da previdência, os que mais sofrem perdas em relação a 1981. Os empregadores e os trabalhadores por conta própria obtiveram ganhos, modestos. Da mesma forma que para as outras variáveis analisadas, existe recuperação em 1995, mas, esses ganhos, decorrentes do Plano Real, não se sustentaram ao longo do tempo.

Já entre os não contribuintes o movimento foi um pouco diferente, contando com modestos ganhos em relação a 1981. Mas, cabe destacar, os empregados com carteira não contribuintes, que obtiveram grandes ganhos, são pouco numerosos e estão relacionados a algumas situações jurídicas especiais.

Os problemas referentes ao envelhecimento e à duração potencial dos benefícios, sugerida pelos analistas conservadores, divulgada pela mídia e fundamentada pelas tábuas atuariais do IBGE, com base em dados da PNAD requer reserva. Dados do AEPS, para o INSS, não são similares às tábuas atuariais do IBGE. Conforme aponta a Tabela 4, a idade de concessão vem aumentando, enquanto as idades de cessação são mais estáveis.

Tabela 4

Média anual de idade para concessão, manutenção e cessação de aposentadorias por tempo de contribuição no INSS segundo o sexo entre 1992 e 2005

Sexo	Status	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Homens	Concedido	53,6	53,4	53,1	51,8	50,2	49,7	50,7	52,9	53,1	53,3	54,3	54,8	54,8	54,8
	Cessado	69,2	68,8	68,3	68,0	68,0	66,6	67,9	68,8	69,4	69,9	70,5	70,7	71,0	71,3
Mulheres	Concedido	51,5	51,2	50,9	49,9	48,8	48,3	49,0	50,6	50,9	51,1	51,7	51,7	51,8	51,7
	Cessado	68,6	66,2	65,2	64,4	64,0	60,7	62,3	64,9	67,0	67,2	67,4	66,5	65,9	66,3

Fonte: AEPS.

O fato de os brasileiros se aposentarem cedo é um problema, considerando que uma média entre 48 e 55 anos é baixa. Mas, a idade de cessação dos benefícios é menor do que os indicadores referentes à esperança condicional de vida do IBGE. Enquanto os dados do governo falam em 77,7 anos para homens e 80,8 para mulheres aos 55 e 52 anos de idade para 2003, os dados do AEPS revelam que a idade de cessação média dos benefícios oscilou entre 71 e 66 anos em 2005.⁹ Para os homens a diferença seria de 6,4 anos e para as mulheres de 14,5 anos.¹⁰ A insistência em promover reformas sem realizar diagnósticos com dados mais fidedignos impede a realização de reformas efetivas no Brasil.¹¹

Vale lembrar que isso se refere às aposentadorias por tempo de contribuição que cobrem os segmentos com melhores empregos e condições de trabalho e contribuem por 30 anos ou mais. Esses segmentos favorecidos são minoritários, conforme comprova a Tabela 5.

Tabela 5

Distribuição porcentual dos benefícios previdenciários e acidentários concedidos de duração indeterminada segundo a modalidade entre 1980 e 2006

Aposentadoria/pensão	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-06
Tempo de Contribuição	13,1	11,5	14,6	23,0	10,3	13,4
Idade urbana	7,1	10,9	10,0	7,9	10,2	7,0
Idade rural	19,8	17,5	38,2	16,3	21,8	11,5
Invalidez	20,6	17,3	8,6	10,8	13,4	19,6
Pensões por morte	25,8	30,0	22,5	22,5	23,4	26,9
Assistencial Idade	6,5	6,7	2,7	5,7	11,8	10,8
Assistencial Invalidez	7,2	6,1	3,5	13,8	9,2	10,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: AEPS e BEPS – Boletim Estatístico de Previdência Social.

⁹ Além disso, vale lembrar que o fator previdenciário não considera a concessão de pensões por morte, que não possuem nenhum tipo de restrição no Brasil e podem prolongar o período de pagamento de uma aposentadoria. Os dados da DATAPREV não permitem saber qual é o tempo de duração de uma pensão por morte ou mesmo a média de idade dos atuais pensionistas. Nesse sentido, os dados do Ministério do Planejamento para os servidores federais pode ser uma primeira *proxy* para o tema. De qualquer modo, é preciso refazer todas as projeções com cuidado. A inexistência de uma tábua de mortalidade específica para o INSS com dados da DATAPREV e a não consideração das pensões por morte induz a erros que podem ser grosseiros e pautar diagnósticos errôneos com base em dados mal elaborados.

¹⁰ Nas aposentadorias por idade as diferenças também merecem registro. O IBGE prevê que uma mulher aos 55 anos de idade ou aos 60, as idades de aposentadorias de trabalhadoras rurais e urbanas tenha uma sobrevida de 26,3 e 22,3 anos respectivamente. Dados da DATAPREV para o INSS estimam a duração dos benefícios em 17,1 e 16,7 anos nesses casos. Para os homens trabalhadores rurais que se aposentam aos 60 e urbanos aos 65 os resultados são de 19,2 e 16 com dados do IBGE e de 12,4 e 13,6 com os da DATAPREV. As diferenças e inconsistências devem ser explicadas para a sociedade pelas autoridades responsáveis se o dado de estimativa condicional de vida continuar sendo adotado.

¹¹ Para países da OCDE, segundo Latulippe (1994, p. 14): “People who retired in 1950 at the average age of 68.5 could expect to die at 79.3, following an expected retirement period of 10.8 years. Forty years later, the expected age at death had remained virtually unchanged at 79.0, although people retired earlier, at 62.2 years on average, and for a longer period of 16.8 years. The proportion of the population who could expect to survive to retirement was lower in 1950 than in 1990, since both mortality and retirement age were then relatively high. In 1990, 84% of population aged 20 could expect to survive to retirement, compared to 63% in 1950.”

Assim, se em pleno período de ampla melhoria das condições sanitárias em países da OCDE a idade final de morte não foi alterada entre 1950 e 1990, pouco poderia ter ocorrido em termos de ganhos de grande monta no Brasil após 1990. Tudo indica que o problema não seja o envelhecimento e o aumento da vida da população idosa e sim a melhoria das condições de vida antes de velhice, que aumenta a probabilidade dos trabalhadores de se tornarem elegíveis a uma aposentadoria por idade avançada o que, no Brasil, inclui as aposentadorias por tempo de contribuição.

Assim, ao considerar os benefícios previsíveis, é cabível afirmar que os mais abastados podem ter acesso prematuro à aposentadoria e acumular esses proventos com aqueles pagos via assalariamento. Isso é uma distorção, pois a prestação é paga para repor a renda de quem perde a possibilidade de se empregar devido à idade, conforme foi preconizado na Alemanha de Bismarck, a pioneira dos direitos sociais.

Por outro lado, num mercado de trabalho precário, aliado a um Estado que não exerce a contento a fiscalização do cumprimento de normas sociais, a exigência de 15 anos de contribuição e uma idade de 65 anos é uma regra muito restritiva para o Brasil. Não é de causar espanto, portanto, que os benefícios rurais ainda tenham patamares elevados e os assistenciais estejam ganhando espaço, ainda que precisem se submeter a um teste de meios, sempre algo discricionários. É difícil supor que esse tipo de configuração seja sustentável, pois a focalização pressupõe que os beneficiários sejam minorias e não um grupo hegemônico. Cabe ressaltar que cerca de dois terços dos beneficiários recebe o equivalente ao piso de benefícios, o que revela o alcance da precariedade laboral no Brasil. Os problemas serão retomados na seção conclusiva, onde outros fatores serão conjugados a esse debate para fornecer um panorama mais abrangente.

3 Benefícios de risco: um problema ainda mal compreendido

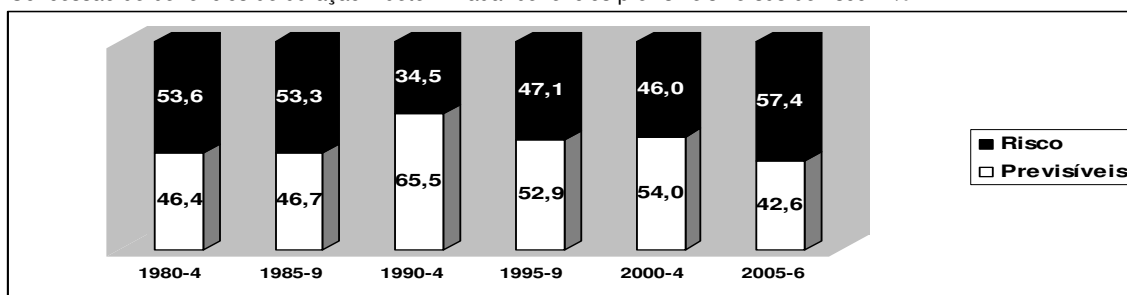
Ao retomar o exposto em IPEA (2006) e Matijascic e Kay (2008) é possível observar que o quadro analítico se torna mais completo, ao deixar de manter um foco exclusivo nos benefícios ditos previsíveis, mudando o foco para uma análise que incorpora os de risco. Os benefícios de risco são aqueles que podem ser concedidos devido a doenças, invalidez, acidentes de trabalho ou morte prematura. É impossível saber se esse tipo de evento vai ocorrer com uma pessoa, mas, conforme analisou Ewald (1986), do ponto-de-vista da sociedade, ele se repete de forma regular, prestando-se à utilização do cálculo de probabilidades para a aferição do risco. Isso permite lançar mão de técnicas de seguro para evitar a perda de rendimento decorrente da ausência temporária ou definitiva, ou ainda, parcial ou total, da capacidade de trabalho. Daí surgiu o seguro social sob um formato que pode ser considerado ontológico.

Não é fácil realizar um comparativo entre o número de benefícios previsíveis e os de risco no contexto internacional. A disponibilidade de dados e a sua comparabilidade nem sempre são possíveis. Essa pretensão é mais simples quando são enfocados os gastos que, algumas instituições multilaterais, publicam. De toda a maneira, ao considerar apenas o caso brasileiro, torna-se inevitável observar que a distinção entre os dois tipos é muito útil, pois os benefícios de risco representem uma parcela importante do total¹² (Gráfico 2).

¹² As oscilações existentes no Gráfico 3 podem ser explicadas, em grande medida, pela importância das mudanças que ocorreram nos planos de benefícios decorrentes da Constituição de 1988 e das reformas constitucionais de 1998. No primeiro caso houve uma aceleração da concessão de benefícios rurais e assistenciais (LOAS), enquanto que as reformas constitucionais empreendidas entre 1995 e 1998 e, em menor medida, em 2003, elevaram a concessão de aposentadorias por tempo de serviço, antes e pouco depois da mudança dessas regras para a modalidade por tempo de contribuição, vigente desde 1998.

Gráfico 2

Concessão de benefícios de duração indeterminada: benefícios previsíveis versus de risco – %

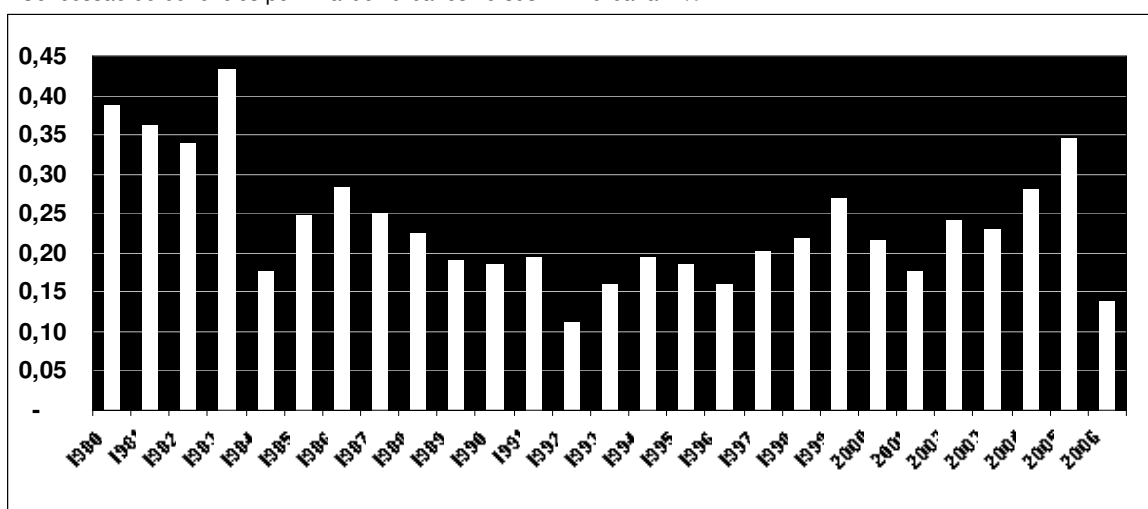


Fontes: AEPS e BEPS.

É possível perceber, no Gráfico 3, que a incidência de aposentadorias por invalidez urbanas, previdenciárias ou decorrentes de acidentes de trabalho aumentou muito desde 2001 quando comparada à PEA urbana (Lavinas, Matijascic e Nicoll, 2007).

Gráfico 3

Concessão de benefícios por invalidez urbanos versus PEA urbana – %



Fontes: AEPS e IPEADATA para a PEA urbana.

Não existe registro relativo ao agravamento das condições de saúde ou de vida que expliquem o ocorrido entre 2001 e 2005. O quadro administrativo apresentou problemas, considerando a promoção do recadastramento de inativos do governo federal em 2005. A julgar pelo resultado de 2006, o esforço foi bem sucedido. Mas é preciso analisar se a legislação não apresenta problemas em relação ao acesso aos benefícios (Quadro 2).

Quadro 2

Carência e perda da capacidade laboral de aposentadorias por invalidez em países selecionados

País	Carências Mínimas	Perda da capacidade laboral
Brasil	1 ano de contribuição	67%
Rússia	Estar empregado	50%
Índia	1 mês	100%
China	Indefinida	100%
Coréia do Sul	67% contrib previstas	Elevada perda
Uruguai	Indefinida	50 (parcial) 66% (total)
Chile	Contribuir 40% dos últimos 5 anos	50% (parcial) e 66% (total)
Colômbia	Contribuir 30% dos últimos 5 anos	50% (parcial) e 70% (total)
México	Contribuir de 150 a 250 semanas	50% (250 semanas) e 75% (150 semanas)
Portugal	5 anos de contrib.	67%
Itália	5 anos de contrib. (3 anteriores)	Incapacidade
Alemanha	5 anos de filiação	Cerca de 40%
Suécia	3 anos de filiação	25%
E.U.A.	25% contrib previstas	Incapacidade

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005. Apud Coutinho e Ribeiro (2006).

No caso das aposentadorias por invalidez parece que as regras brasileiras não estão particularmente em desacordo com a dos demais países. Ao comparar as regras existentes, a tendência é situar o Brasil entre os casos mais generosos, ainda que essa situação não seja um grande problema em si.

Porém, a exigência de comprovação de contribuições e os problemas referentes à perda da condição também representam um problema para o acesso às aposentadorias por invalidez. A concessão de benefícios não reflete as condições de vida do segurado e não considera os esforços realizados em matéria de contribuição. A possibilidade de perder a qualidade de segurado não estimula a contribuição e fere os postulados da cidadania. Partindo das condições do mercado de trabalho brasileiro, a única alternativa para quem perde a qualidade de segurado é o benefício da LOAS após ser atingida por um elevado grau de pobreza, cujos procedimentos administrativos são confusos e discricionários.

Recentemente, IPEA (2006) propôs que as pensões por morte representam um custo elevado e a adoção novas regras seriam necessárias para dar maior credibilidade ao sistema. De fato, ao considerar o Quadro 3, é possível perceber que as condições brasileiras são generosas demais em relação aos demais países.

Quadro 3

Carências, taxa de reposição e cessação de pensões por morte em países selecionados

País	Carências	Taxa de reposição	Cessaçao
Brasil	Estar segurado	100% do benefício do segurado titular, rateado entre viúvos, filhos e ex-cônjuges	Novo casamento legal do viúvo ou maioria dos filhos, revertendo as prestações aos demais beneficiários
Rússia	Pensionistas com mais de 55 anos de idade, desempregado ou estar em idade escolar	Pensão universal acrescida de complemento em função do nível de contribuições	Perda das condições que permitem ter acesso aos benefícios
Índia	1 mês de filiação do segurado com teste de meios	Auxílio para famílias pobres e transferência de fundos do segurado titular	Não aplicável

Continua...

Quadro 3 – continuação

País	Carências	Taxa de reposição	Cessação
China	Estar segurado	Depende dos ganhos. Ajuda de 6 a 12 meses acrescida das contribuições do titular somadas a juro atuarial	Não aplicável
Coréia do Sul	2/3 contribuições previstas no um período, ter mais de 60 anos ou incapacidade elevada	40% com menos de 10 anos de cotização e 60% com mais de 20 anos de cotização	Não aplicável
Uruguai	Não dispõe	70% no pilar 1 e proporcional � anuidade no pilar 2	Morte do cônjuge ou maioridade dos filhos
Chile	Não dispõe	Depende das contribuições e pode ser rateado entre 50% para o vi�vo e 50% p/ �rf�os	Morte do vi�vo ou maioridade dos filhos
Colômbia	50 semanas nos últimos 3 anos e 20% do tempo decorrido desde os 20 anos de idade	Entre 45% e 75 para o vi�vo e 20 a 30% para �rf�os	Morte do vi�vo ou maioridade dos filhos
México	150 semanas de contribuição	90% do benefício e até 30% disso para �rf�os	Morte do vi�vo, novo casamento ou maioridade dos filhos
Portugal	3 anos de contribuição	60% para vi�vo mínimo de 1 ano de casamento ou 2 de união consentida	Novo casamento ou maioridade e em 5 anos para vi�vo até 35 anos de idade
Itália	5 anos (3 antes da morte) ou 15 anos a qualquer tempo	60% para vi�vo de mais de 65 anos e sem aposentadoria e 20% para �rf�os	Novo casamento ou maioridade
Alemanha	5 anos de contribuição do segurado com teste de meios	Entre 25% e 60%, dependendo do plano escolhido	Em 2 anos para nascidos após 1962 e casados após 2002 e com a morte do pensionista antes disso
Suécia	3 anos de residência	55% da aposentadoria do titular (até 100% com filhos)	10 meses ou maioridade dos filhos
EUA	6 trimestres nos 13 que precederam a morte	60% para vi�vo com mínimo de 10 anos de casamento e 20% até 2 �rf�os	Novo casamento ou maioridade

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005. Apud Coutinho e Ribeiro (2006).

A generosidade das condições brasileiras, ao analisar o Quadro 3,   óbvia, pois não existe carência, a taxa de reposição é de 100% do benefício do titular, a prestação   vitalícia, independentemente da idade de concessão e a única restrição é a cessão do provento em caso de novo matrim nio em bases legais.   impossível deixar de perceber a influência de um modelo do tipo male *breadwinner* que há tempos deixou de ser a referência para os relacionamentos conjugais nas sociedades ocidentais.

O Quadro 3 não revela para a maioria dos países selecionados, que as pensões por morte não podem ser acumuladas com os proventos de aposentadorias ou decorrentes do trabalho, sem nenhum tipo de obstrução legal, conforme ocorre no Brasil. A maioria dos países que dispõem de sistemas de proteção social consolidados cria restrições para o pagamento de pensões para quem dispõe de capacidade de sustento decorrente de outras fontes de renda.

O pagamento de uma pensão por morte acaba não dependendo apenas das necessidades familiares. Uma família brasileira com boa situação financeira pode fazer jus ao benefício sem nenhuma restrição, ao passo que famílias cujo falecido não mantivesse a condição de segurado nada recebe, a menos

que possa ser elegível a benefícios da LOAS ou do Bolsa-Família, a ser comprovada uma situação de extrema pobreza. Não existem situações que atendam aqueles que não estejam em extrema pobreza, mas possam sofrer graves perdas de status em função da perda de um membro provedor de recursos.

É necessário, portanto, estar atento à necessidade de comparar a legislação brasileira àquela praticada em outros países. Uma legislação muito benevolente pode causar constrangimentos sérios em relação à competitividade ao:

- Reduzir a disponibilidade de população em condições de geração de riqueza e,
- Consumir uma parcela excessiva da renda nacional através dos gastos públicos, via prestações contratadas junto ao mercado ou que consomem parte da renda familiar, desviando recursos que poderiam ser utilizados para a compra de outros produtos ou para a realização de investimentos.

Ainda que as questões relativas à competitividade sejam de fato importantes para verificar como a proteção social pode influir na economia, é preciso considerar que existe a necessidade de manter um padrão digno de proteção que evite o empobrecimento e o aviltamento dos trabalhadores ou de suas famílias quando se dá a perda da capacidade de trabalho. Nesse sentido, a proposição de Tafner (2007), que busca traçar cenários de gastos públicos com a utilização de regras mexicanas ou chilenas não é cabível. A cobertura para pensões por morte ou para casos de invalidez é muito precária em países que adotaram reformas estruturais, conforme confirmam Gill, Yermo e Packard (2005).

Além disso, as regras para o acesso a benefícios por idade se traduzem em exclusão para um grande número de trabalhadores idosos, considerando a precariedade desses mercados de trabalho brasileiros e da América Latina. No Chile, considerada a reforma estrutural melhor sucedida, 60% dos trabalhadores não conseguem fazer jus nem a um piso de benefícios. Diante disso, existem propostas de reforma oficiais para reduzir os impactos que decorrem da precariedade da cobertura, sobretudo entre as mulheres idosas, hoje entregue aos cuidados das empresas de seguro pelos fundos de pensão. Nessas circunstâncias, é essencial considerar a situação social de cada país, não se detendo, apenas, como Tafner (2007), na legislação social (Consejo, 2006).

4 Benefícios de risco, condições de vida e gastos sociais

Segundo IPEA (2006) e Matijascic e Kay (2008) nem todos os problemas que implicam em gastos elevados com benefícios de risco e na necessidade de fixação de idade para a aposentadoria sejam de matiz gerencial ou legal. Os problemas referentes às condições de vida e de trabalho são essenciais para compreender porque a previdência precisa arcar com essas responsabilidades. A Tabela 6 revela alguns desses problemas, situando o Brasil num contexto global.

Tabela 6

Esperança de vida ao nascer e probabilidade de não atingir os 65 anos de idade em países selecionados em diferentes períodos

País	Esperança ao nascer (anos)		Probabilidade de não atingir 65 anos (%) coortes 2000-05	
	1970-75	2000-05	Mulher	Homem
Brasil	59,5	70,3	22,3	37,3
Rússia	69,7	65,4	23,7	55,5
Índia	50,3	63,1	32,6	40,8
China	63,2	71,5	19,7	25,8
Coréia do Sul	62,6	76,9	9,8	23,1
Uruguai	68,7	75,3	14,1	26,7
Chile	63,4	77,9	11,5	20,9
Colômbia	61,6	72,2	19,0	29,0
México	62,4	74,9	16,0	24,8
Portugal	68,0	77,2	9,8	20,2
Itália	72,1	80,0	7,8	15,4
Alemanha	71,0	78,7	9,5	17,7
Suécia	74,7	80,1	8,5	13,6
R. Unido	72,0	78,3	10,6	16,4
Austrália	71,7	80,2	8,5	14,7
Canadá	73,2	79,9	9,3	15,0
E.U.A.	71,5	77,3	13,3	20,9

Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

As condições de vida da população brasileira certamente melhoraram dos anos 1970 até os dias de hoje, conforme comprova os dados da OMS, o que, de resto, vale para todos os países selecionados, à exceção da Rússia. Ainda assim, a esperança de vida ao nascer, que calcula a média de idade do falecimento da população nascida num ano ou período ainda está em patamares baixos, próximos dos países menos desenvolvidos e existe um hiato importante em relação aos países que fazem parte da OCDE. Esse comentário, aliás, é especialmente válido para a população que não deve atingir os 65 anos de idade, o atual padrão referencial da aposentadoria, onde o Brasil está num patamar próximo ao da Índia e perde apenas para a Rússia. Partindo da constatação anterior, não chega a surpreender que exista uma forte propensão a conceder pensões por morte do segurado titular, pois é grande o contingente populacional que não atinge a idade prevista.

A qualidade das condições de vida é um elemento adicional importante e que merece toda a atenção por parte dos que propõem reformas da previdência. Ao tratar dos dados qualitativos é possível, em todos os países, prever perdas de anos de vida quando é considerada apenas a vida saudável. Mas nos países menos desenvolvidos ou com má qualidade dos serviços públicos e do acesso à alimentação e à saúde, além da vida saudável ser substancialmente menor, as perdas decorrentes de problemas que afetam a saúde são muito maiores que nos países mais desenvolvidos e com serviços públicos mais atuantes e atentos às condições de vida dos seus cidadãos (Tabela 7).

O Brasil está numa condição precária, em má posição na América Latina e pode ser comparado à Índia, ao menos no caso dos homens, onde a renda *per capita* é bem menor e o desafio de atender as massas é ainda maior. Esse mesmo comentário vale para a China. As condições brasileiras somente não lideram esse

perverso *ranking* devido às condições da Rússia, que são péssimas e parecem ter regredido em relação aos anos 1970.

Tabela 7

Esperança de vida saudável ao nascer e aos 60 anos de idade em países selecionados – 2001

País	Ao nascer (anos de idade)		Aos 60 anos (anos de idade)		Vida sem saúde (% da vida total)	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Brasil	52,2	61,1	69,4	73,0	20,2	15,2
Rússia	51,5	61,9	68,5	72,7	12,6	14,4
Índia	51,5	51,3	69,7	70,2	14,1	16,9
China	62,0	64,3	72,7	74,2	11,1	11,6
Coréia do Sul	64,5	70,3	72,9	76,6	9,4	10,6
Uruguai	61,2	68,3	73,3	76,8	13,7	13,7
Chile	62,0	64,3	72,7	75,5	12,0	14,7
Colômbia	55,3	62,1	70,7	72,9	17,1	16,9
México	62,6	65,0	74,5	74,9	12,6	15,3
Portugal	64,3	69,4	73,4	76,2	11,7	13,4
Itália	69,2	72,9	75,5	78,2	9,2	11,3
Alemanha	68,3	72,2	75,0	77,7	9,1	10,9
Suécia	70,5	73,2	76,5	78,5	9,2	11,1
Reino Unido	68,4	70,9	75,0	76,9	8,8	11,3
Austrália	70,1	73,2	76,4	78,8	9,4	11,4
Canadá	68,2	71,6	75,3	77,9	11,0	12,6
E.U.A.	66,4	68,8	74,9	76,6	10,8	13,5

Fonte: OMS – Organização Mundial de Saúde.

Pode ser justificável, ao menos em parte, o fato das aposentadorias por invalidez e pensões por morte terem uma participação elevada e persistente ao longo dos anos no Brasil. Muitos não atingem as idades mais elevadas e quando essa condição é alcançada, as perdas de qualidade de vida são maiores, embora essa perda se reduza, em relação aos países mais avançados, se a pessoa conseguir sobreviver até os 60 anos de idade.

Cabe reiterar que, ao propor reformas, não é possível deixar de considerar as realidades locais sob pena de promover mudanças inadequadas para as finanças. A insistência em utilizar indicadores pouco confiáveis e tratar do tema de forma parcial tem como resultado gastos elevados porque as reformas não focalizam os problemas corretos e, ao mesmo tempo, gera regulamentos socialmente perversos, por dificultar o acesso à reposição de renda e deteriorar as condições de vida nos anos vindouros. O processo empreendido pelas reformas previdenciárias na América Latina sofreu com esse tipo de perspectiva míope e é necessário reverter essa lógica que se consubstanciou numa trajetória de equívocos.

5 Os verdadeiros desafios da previdência no mundo do trabalho brasileiro

Ao enfatizar as reformas em aposentadorias por tempo de contribuição, idade e referentes aos benefícios assistenciais da LOAS o debate nacional, liderado por analistas de matiz conservador, repete as

teses dos anos 1990 que insistem em problemas relativos a envelhecimento, generosidade dos planos de benefícios e déficit financeiro. O presente texto evocou apenas os dois primeiros quesitos.¹³

A heterogeneidade social do país se mantém na aposentadoria. Os segmentos com melhores condições de vida e de trabalho têm acesso a benefícios bem mais cedo e seu valor médio é mais elevado. Aqueles que não desfrutam de condições adequadas acabam se aposentando mais tarde, por idade, e recebem benefícios de menor valor.¹⁴

A aposentadoria precoce por tempo de contribuição conjugada à permanência no mercado de trabalho é inaceitável. Nessa situação, a sociedade paga o benefício e a aposentadoria não libera postos de trabalho para as populações mais jovens, agravando o desemprego. Se a sociedade brasileira quer incluir os excluídos, esses aspectos terão que ser reformados para reverter a informalidade e a precariedade inerentes ao mercado de trabalho do país.

Por outro lado, ainda no que diz respeito aos benefícios por tempo de contribuição e idade, tudo indica que as tábuas atuariais produzem indicadores que estimam uma sobrevida superior àquela aferida pelos aposentados da previdência social. Isso significa que as projeções financeiras estão erradas e criam um cenário catastrófico, que não coaduna com a realidade. As diferenças entre as estimativas de sobrevida e a data de cessação de benefícios são imensas. Os custos não decorrem de uma vida longa, mas de condições marcadas pela precariedade das condições sanitárias, de trabalho e de vida em geral.

Nesse sentido, é preciso reverter as severas condições de acesso em caso de carências mínimas, pois é difícil, nos dias de hoje, contribuir por quinze anos, sendo cinco anos seguidos antes da concessão do benefício e exigir a retomada na constituição das carências para quem perde a condição de segurado após doze ou 24 meses. Por que um trabalhador deve se esforçar para contribuir ou fiscalizar o empregador se o acesso é tão incerto e as chances de perder a condição de segurado, tão reais? A coorte que vivenciou as décadas de 1980 e 1990 será duramente afetada por esse tipo de legislação que tem pouca aderência às condições brasileiras e latino-americanas em geral.

Sob o prisma de benefícios de risco é preciso sublinhar que as aposentadorias por invalidez não parecem apresentar problemas de generosidade segundo as regras de acesso quando comparadas à experiência internacional. Os problemas existentes parecem se dar, a um só tempo, na esfera gerencial e, sobretudo, nas precárias condições de vida da população. Mas a aceleração periódica na concessão desses benefícios, quando medida segundo a incidência sobre a população segurada ou economicamente ativa é um

¹³ Para retomar Matijascic e Kay (2008), que analisaram o tema com vagar, a questão soa como um falso problema. O fato de haver um pretensão déficit entre a arrecadação e as despesas do INSS não significa, por si só, que exista a necessidade reforma. Cada sociedade decide, conforme aponta a OIT (2002), qual é o grau de proteção considerado adequado para si. Por outro lado, afirmar que a seguridade brasileira é superavitária segundo os preceitos constitucionais de 1988 não elimina, por si só, a necessidade de fazer reformas. Mais do que analisar se existe déficit ou superávit, é preciso observar se os gastos são destinados àqueles que realmente necessitam deles e se a função social é cumprida, sem negligenciar a capacidade financeira do Estado para arcar com essas despesas. As declarações do Presidente Lula (Folha de S. Paulo, 4 de janeiro de 2007) afirmando que cabe aos recursos alocados no Tesouro pagar as aposentadorias rurais, benefícios da LOAS ou Bolsa Família são muito significativas e mudam os rumos da discussão. Isso, no entanto, não mereceu ainda um tratamento oficial como um novo Livro Branco ou algo de similar.

¹⁴ Ainda que o valor do piso, equivalente a um salário mínimo tenha se recuperado desde meados dos anos 1990, seu valor ainda não atende às necessidades básicas de um indivíduo inativo e as disparidades entre aposentados são elevadas, embora sejam menores que as existentes no conjunto da sociedade ao comparar variáveis de rendimento. Daí ser difícil sugerir políticas que desvinculem o piso do valor do salário mínimo, pois, historicamente, somente essa vinculação permitiu a recomposição do valor do piso. Por outro lado, é inegável que a redução do valor do piso reduz as despesas, mas, com certeza, a contrapartida será o aumento da pobreza ou das carências. (Dain; Matijascic, 2005).

claro indício do problema gerencial. A não divulgação de dados de forma sistemática para avaliar os procedimentos gerenciais é um obstáculo sério. Resta aferir se o recente recadastramento de aposentados pode reverter o problema. Os dados preliminares indicam que sim, mas a experiência histórica revela que o problema retorna ciclicamente desde os anos 1980, exigindo novos e onerosos recadastramentos.

Em relação às pensões por morte o problema parece ser a generosidade da legislação. Dificilmente existirá um país em que a liberalidade em conceder benefícios para os viúvos seja tão grande e sem restrições. A manutenção desse tipo de regra está em franco descompasso com as possibilidades financeiras do país e com as metamorfoses observadas pela família na sociedade ocidental.

Regras que estimulam o oportunismo geram um ciclo vicioso, pois a permissividade serve de estímulo para que outros também tentem obter vantagens para si. A inexistência de indicadores detalhados e precisos, que possam ser analisados em esferas regionais, locais e até mesmo distritais acaba por dificultar uma parceria com os governos regionais e locais e com organizações sindicais e da sociedade civil.¹⁵ Isso poderia permitir um melhor direcionamento dos benefícios segundo critérios socialmente aceitos.

Os países que tiveram sucesso com o combate de problemas nas áreas de benefícios de risco em seus processos de reforma utilizaram esse tipo de estratégia, conforme apontou a OIT – Organização Internacional do Trabalho (2002). Esse tipo de parceria associado ao conhecimento do que pensa a opinião pública sobre a qualidade dos serviços prestados pela previdência social são as grandes chaves para obter consensos e aplicar reformas efetivas e aceitas pela sociedade. O conteúdo apresentado à opinião pública e ao Congresso Nacional pouco esclarece, não prima pela pluralidade e a reforma pretendida pode fracassar.

As condições de vida também representam um fator explicativo importante para entender porque a concessão de benefícios de risco é tão elevada. A esperança de vida no Brasil ainda é reduzida e a perda de anos de vida saudável gera impactos negativos, como os problemas de saúde e aposentadorias antecipadas por invalidez.

Considerando o conjunto do exposto até aqui, o ideal é organizar um sistema onde toda a contribuição, por menor que seja, tenha como contrapartida uma remuneração, seja na forma de um maior valor de aposentadoria quando somado a um piso universal ou permitir sacar esses recursos (*lump sum*) quando o momento da aposentadoria chegar. O plano de benefícios brasileiro possui um caráter regressivo em termos de distribuição renda para quem transita muito entre a formalidade e a informalidade. Quem perdeu a condição de segurado e não ficou na miséria acaba sustentando quem teve a sorte de respeitar as regras vigentes, ainda que por pouco tempo. Além disso, o pagamento de benefícios e o valor da prestação devem guardar relação com o esforço de toda a vida para contribuir. Essa é uma falha grave e que deveria ter sido saneada há décadas no Brasil. Prova disso é o grande número de processos judiciais impetrados contra o INSS por aqueles que perdem a condição de segurado da previdência.

A proposta de garantia de um piso universal, que possui ressonância no debate internacional, sobretudo em países que possuem um modelo do tipo liberal de inspiração beveridgiana como no caso da

¹⁵ Nesse sentido, as instituições multilaterais não têm criado parâmetros comparativos (*benchmarks*) que permitam às autoridades e aos especialistas comparar situações diferentes e formular políticas de combate a situações de invalidez permanente e temporária, ou ainda, de morte prematura. É preciso sublinhar que isso não significa alterar direitos sociais, mas requer compreender como a incidência de certos problemas de saúde ou de acidentes de trabalho aumenta o sofrimento humano. É fundamental calcular a incidência de problemas sobre a população de modo similar ao adotado no presente estudo, seguindo, por exemplo, preceitos existentes na OMS em relação a doenças específicas ou para medir o número de mortes por causas externas.

Austrália e do Canadá foi antecipada por Teixeira (1990) e pode ser uma via segura e efetiva de inclusão das populações pobres. Além disso, uma medida similar poderia atender os constantes apelos do empresariado no que diz respeito à desoneração da folha salarial. Com a consolidação do Orçamento da Seguridade Social e a criação de excedentes operacionais é possível remanejar recursos de forma a criar garantias de um piso de benefícios para todos, sem deixar de incentivar o esforço para contribuir por parte daqueles que recebem salários ou rendimentos de valor mais elevado. Isso certamente diminui os encargos sobre os rendimentos de menor valor, estimula os aumentos salariais e possibilita a inclusão previdenciária.

Apesar da recente recuperação do número de contribuintes em relação à PEA, é improvável que a cobertura supere os patamares do início dos anos 1980 porque o ritmo de crescimento é lento em relação ao da PEA e os números atuais ainda são inferiores aos de 1995 ou das décadas passadas. As melhorias na fiscalização das empresas ou nos incentivos tributários destinados a elas não devem conseguir, por si só, manter esse ritmo de crescimento sem que existam novos e sólidos investimentos na economia, acompanhadas de medidas gerenciais inovadoras. Conforme apontou Pochmann (2006) de forma atenta, a recuperação dificilmente poderá ser sustentável com a qualidade deficiente dos empregos criados e a com a baixa taxa de investimento aferida, ainda que esteja em aceleração no momento.

As reformas são necessárias, mas, elas não devem se concentrar necessariamente na esfera constitucional. É preciso focalizar a modernização da legislação complementar para atender as necessidades dos segmentos de renda modesta e estimular empreendimentos de pequeno porte ou ações intensivas em mão de obra. É inegável que a legislação está defasada com as mudanças observadas na sociedade nas últimas décadas.

O movimento de reformas deve, provavelmente, deixar de focalizar os aspectos mais abrangentes e gerais da legislação, como a idade mínima. Especificidades e detalhes da legislação complementar e da ação gerencial, como a fórmula de cálculo do benefício e o monitoramento das condições de acesso aos benefícios podem trazer ganhos fiscais relevantes em curto prazo sem afetar os direitos sociais. É essencial inverter a lógica da discussão, privilegiando a elaboração de estudos mais aprofundados e específicos que se baseiem nos dados da previdência social que são sistematicamente descartados pelo debate nacional. A insistência em dar prioridade às reformas constitucionais e deixar de promover e divulgar estudos mais detalhados que situem o Brasil na esfera internacional tem sido a fonte dos fracassos nas reformas e das frustrações da sociedade brasileira com esse debate que não consegue encontrar meios para elaborar uma solução.

As diretrizes elaboradas por cartilhas de reforma que proliferaram nas décadas precedentes devem ser rediscutidas porque os resultados não atingiram as expectativas, não diminuindo a instabilidade das finanças e os principais problemas que afetam a transferência de renda para idosos e cidadãos com deficiência não foram removidos. É preciso assinalar que cartilhas não podem substituir um diagnóstico preciso e abrangente. A cartilha é apenas uma versão simplificada desse tipo de estudo.

O novo sistema deve ter por base a realidade brasileira, que tem como característica a precariedade do mercado de trabalho e das condições de vida. Partindo desses princípios será possível deixar de focalizar a discussão em uma fatia estreita da população, ou seja, aquela que se aposenta por tempo de contribuição ou dos que sobrevivem para ter direito a benefícios da LOAS por idade e ampliar a inclusão dos excluídos. O presente estudo não abrangeu todas as questões envolvidas nessa arena, mas pôde revelar caminhos e criar convergências para gerar mais harmonia nas relações entre famílias, mercados e Estado.

A mensagem que fica insiste que a formulação de diagnósticos para propor reformas foi parcial, fragmentada e está em descompasso com a realidade do Brasil. Reformas exigem a formação de consensos e isso requer farta comprovação empírica para dar base às propostas. É urgente assumir a tarefa de reformulação de estudos precisos, abrangentes e tomando por base fontes de indicadores confiáveis sob pena de persistir numa rota marcada por resultados financeiros que não conseguem atingir as metas previstas, acompanhados por resultados sociais que não garantem a inclusão segundo as regras de cidadania.

Bibliografia

CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: CEPAL

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL (2006). Estado de Avance. Santiago do Chile: Presidência da República.

COUTINHO, Maurício Chalfin e José Olavo Leite RIBEIRO. (2006). Opções de reformas e o regulamento de benefícios segundo a experiência internacional com programas de seguridade social. Rio de Janeiro: IPEA, Janeiro (Relatório de Pesquisa).

DAIN Sulamis e Milko MATIJASCIC. (2005). Salário mínimo, seguridade social e finanças públicas: as aparências enganam. In *Salário Mínimo e Desenvolvimento*, editado por Baltar, Paulo, Cláudio Dedecca, and José Dari Krein. Vol. 1, 71-90. Campinas: Editora da UNICAMP.

GIAMBIAGI, Fabio (2006). Reforma da Previdência. Rio de Janeiro: Editora Campus.

GILL, Indermit, PACKARD, Truman, e YERMO, Juan. (2005). Keeping the Old-Age Promise. Washington DC: Standford University Press and The Worldbank.

IEG – INDEPENDENT EVALUATION GROUP (2006). Bank Assistance to Pension Reform and the Development of Pension Systems. Washington: Banco Mundial. 5 de Janeiro de 2006.

IPEA (2006) Brasil: O Estado de uma Nação. Rio de Janeiro.

LAVINAS, Lena; Milko MATIJASCIC, and Marcelo NICOLL. 2007. Desigualdade de Cobertura: a evolução recente do acesso a uma renda mínima via sistema de proteção social. In *Desigualdades sociais no Brasil: a evolução recente*, edited by Barros, Ricardo Paes de, and Mirela de Carvalho. Vol. 2, 678-765. Rio de Janeiro: IPEA.

MATIJASCIC, Milko e Stephen KAY. (2006). Social security at the crossroads: Toward Effective Pension Reform In Latin America. In *International social security review*. London: Blackwell. Vol 59, 1/2006.

MATIJASCIC, Milko e Stephen KAY. (2008). 'Pensions in Brazil: Reaching the Limits of Parametric Reform in Latin America' in Kay, Stephen and Tapen Sinha eds., *Lessons from Pension Reform in the Americas*. London: Oxford University Press.

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social (1998). O Livro Branco da Previdência Social . Brasília: MPAS.

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social (2002). O Livro Branco da Previdência Social . Brasília: MPAS.

OIT. (2002). Social security: A new consensus. Geneva, International Labour Office.

POCHMANN, Márcio. (2006). Qualidade das ocupações no Brasil. CESIT – Carta Social e do Trabalho 3. Campinas: IE/UNICAMP. Janeiro a março de 2006.

SSA – Social Security Administration. 2004. Social Security Programs Throughout the World: The Americas. Washington, DC: Social Security Administration.

STIGLITZ, J. E. & ORSZAG P. R. (1999). Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. Washington: World Bank, (Working Paper).

TAFNER, P. (2007). Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria. Rio de Janeiro:IPEA. Texto para discussão 1264.

TEIXEIRA, A. (1990). Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (Texto para Discussão 249).

CRITÉRIOS PARA UMA POLÍTICA DE LONGO PRAZO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL

*Guilherme C. Delgado*¹

Introdução

A expressão “reforma da Previdência” que por pressão de várias circunstâncias, dentre as quais as campanhas da mídia, entra na agenda política do governo federal, aparentemente restringe o debate político dos sistemas previdenciários às regras dos respectivos Planos de Benefício, que supostamente deveriam se ajustar financeiramente a uma noção sub-reptícia de equilíbrio atuarial no conjunto dos sistemas. Sob esse pressuposto, há implícita a idéia de que restrição de direitos ou expectativas de direitos e diminuição de tamanho dos diferentes sistemas previdenciários às dimensões estritamente contributivas, resolveriam no curto ou no longo prazo os decantados déficits previdenciários – com o que aparentemente se equacionariam os problemas da política previdenciária.

Neste texto trabalhamos a idéia de política de longo prazo, que contém a possibilidade de reformas pontuais, mas com sentido inverso ao do tratamento posto pelos conservadores. É a ampliação significativa do sistema previdenciário relativamente ao mercado de trabalho real o paradigma da política de longo prazo; mas não a sua redução ou mesmo estagnação no tamanho atual.

O enfoque de longo prazo, centrado na inclusão (novo nome que o texto constitucional – EC 47/2007 empresta à universalização de acesso), não nos exige de discutir as condições de sustentabilidade financeira do sistema (que não se confunde com a idéia de equilíbrio atuarial). Ao contrário, obriga-nos a identificar variáveis-chave, a maior parte das quais é externa ao sistema previdenciário, cuja “performance” no longo prazo de certa forma co-determinam a sustentabilidade desse sistema.

As mudanças de regras dos Planos de Benefício, que são afetados pela evolução das tendências demográficas e evolução do mercado de trabalho (variáveis externas), adquirem sentido de suporte à inclusão ou servem de critério restritivo à política de longo prazo, conforme o enfoque que se dê à própria política. Por isso essas mudanças devem ser precedidas por uma abordagem de sentido estratégico, a partir da qual as alterações no Plano de Benefício têm significado técnico-político.

O texto se inicia (seção 2) com uma abordagem histórica recente dos ciclos econômicos (segunda metade do século XX), relacionando-os com os ciclos de formalização no mercado de trabalho. Identifica-se já neste século (XXI) um miniciclo ascendente de recuperação da formalização previdenciária, cuja prorrogação por pelo menos mais uma década é condição indispensável à política de inclusão.

À seção 3 abordamos a questão das subvenções de alíquotas contributivas necessárias à expansão da formalização. Mas é fundamental neste contexto desenhar o “accountability” fiscal e previdenciário do sistema, sem o que a estratégia de universalização (inclusão), ancorada na extensão do benefício mínimo, correria permanente risco de desconstrução ideológica, sob anátema de “déficit estrutural”.

¹ Da Universidade Federal de Uberlândia.

À seção 4 analisamos a evolução dos estoques de benefícios em manutenção – uma variável síntese da trajetória dos riscos e das despesas previdenciárias no longo prazo, cuja evolução é confrontada com as bases fiscais financiadoras do sistema. Discute-se também a questão dos riscos previdenciários sob outro enfoque – sua prevenção no próprio Sistema de Seguridade Social.

A seção 5 é conclusiva e também recomenda alguma adaptação das regras do sistema para enfrentar no longo prazo os desafios da demografia e da 'performance' de inclusão no mercado de trabalho que a própria estratégia de longo prazo induz.

1 Ciclo econômico e ciclo de formalização previdenciária – Convergências, divergências e implicações à política de longo prazo

A estruturação e o crescimento do mercado de trabalho têm evidentes relações com a Previdência Social. A macrorrelação mais direta, que até certo ponto dispensaria demonstração, é a alta correlação positiva da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a partir de certo patamar, com a formalização de contratos previdenciários – de empregados e de outros vínculos contributivos. Mas há também outras determinantes que podem causar formalização previdenciária, mesmo quando não se observa clara tendência de um ciclo econômico expansivo na economia em seu conjunto (ex Previdência Rural a partir de 1991).

Um breve retrospecto histórico da relação ciclo econômico e formalização/informalização na Previdência Social pode ser visto nos Gráficos 1, 2 e 3 adiante. Nos dois primeiros, descreve-se a evolução do emprego formal (com vínculo previdenciário), com a utilização das taxas de crescimento, e a paralela evolução das taxas de crescimento do PIB no período 1950-2005. Para as três décadas iniciais (1950-1980) – que compõem a fase ascendente do ciclo de industrialização e formalização do pós-Guerra, utilizou-se a taxa de incremento médio do *pessoal ocupado* na indústria como *proxy* do emprego formal. Foi usada a mesma variável para o período 1981-1998. A partir deste último ano, valemo-nos das informações diretas de emprego formal de vários indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Nacional de Informações sociais (CNIS) (Gráfico 2).

O Gráfico 3, que reflete o movimento cíclico do período, capta uma variável-estoque – a proporção de trabalhadores formais na População Econômica Ativa (PEA) em cada momento do ciclo econômico, como se observa a seguir.

Gráfico 1 - Variação do PIB e do Pessoal Ocupado na Indústria (1950-2000)

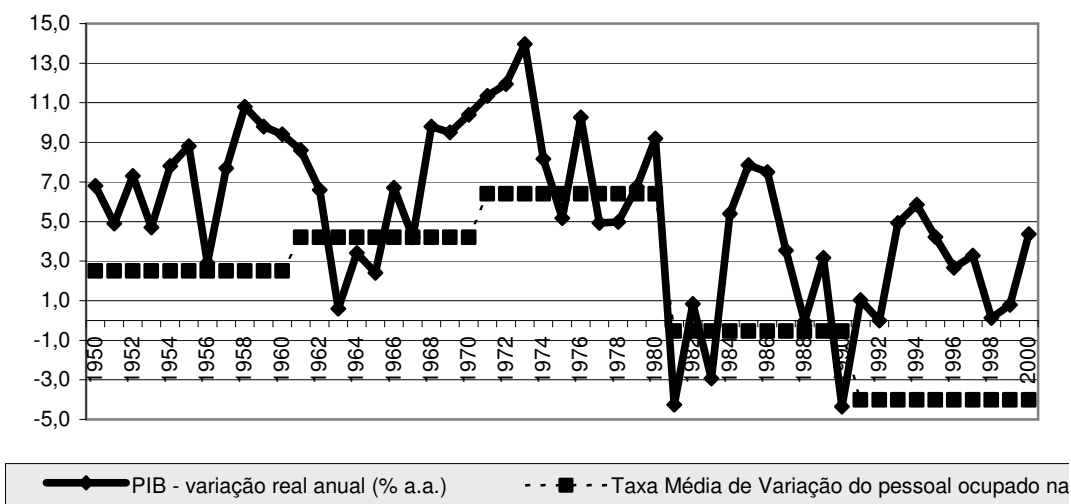


Gráfico 2 - Crescimento do Emprego Formal e do PIB: 1999-2005

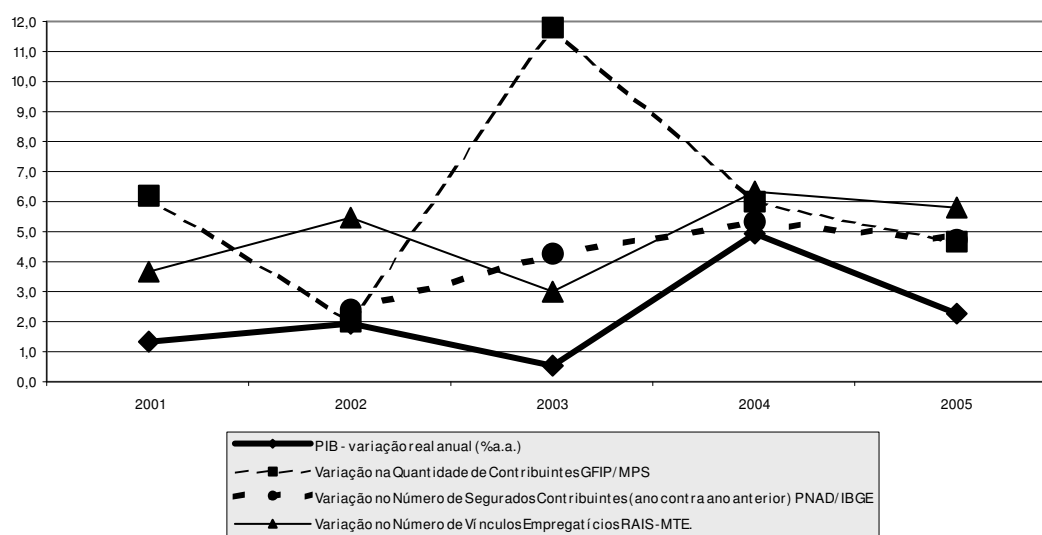
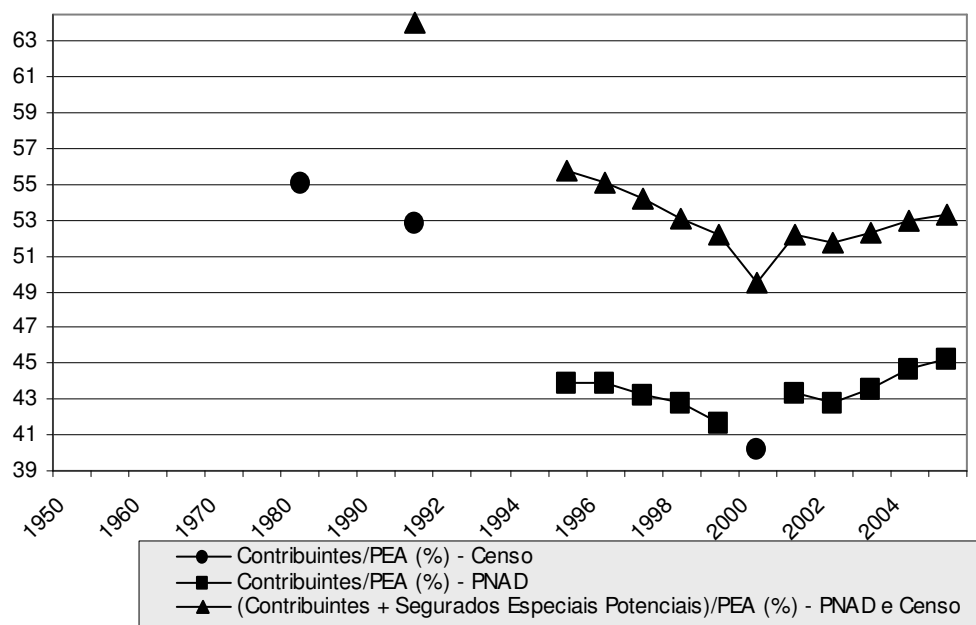


Gráfico 3: Contribuintes e Segurados como proporção da PEA 1980-2005

A análise dos Gráficos 1 e 2 permite identificar três ciclos previdenciários de evolução do mercado de trabalho, assim como sua respectiva *performance* no que respeita à formalização de contratos de trabalho junto à Previdência Social. Cada ciclo de crescimento do PIB e do emprego industrial (Gráfico 1), gera um dado padrão de contratos previdenciários – medido no Gráfico 3 pela proporção da PEA formal.

No primeiro ciclo – demarcado em termos estatísticos (ano censitário) a partir de 1950 até 1980 – o PIB cresce a taxa média de 7,4% ao ano (a.a), com incremento médio de 7,15% entre 1950 e 1959, de 6,12% de 1960 a 1969 e de 8,8% de 1970 a 1979 respectivamente. Nesse período cresce apreciavelmente a formalização previdenciária, cujo indicador indireto aqui utilizado, por falta de dados previdenciários do período, é a taxa de variação do *Pessoal Ocupado na Indústria* nos períodos intercensitários.

Somados todos os contratos de formalização ao longo de todo o período de “boom” econômico do Pós-Guerra, a Previdência, no final desse longo ciclo (1980), chega a apresentar a mais alta proporção de segurados contribuintes: cerca de 55% da PEA, dos quais 52% inscritos no sistema Instituto Nacional de Previdência Social/Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INPS/Inamps), e os demais, no serviço público.

O segundo ciclo econômico, iniciado em 1981 com a reversão do crescimento forte e contínuo do Pós-Guerra, dura até o presente. Em termos de crescimento do PIB, estes 25 anos (1981-2005) revelaram um incremento real de apenas 29,39%, o que significa uma taxa média de incremento do PIB de 1,18% a.a., substancialmente mais baixa que a média do período anterior (1950-1980): 7,4% a.a.

Neste segundo grande ciclo – em termos temporais (1981-2005) – há claramente demarcado nas duas primeiras décadas uma reversão significativa da formalização previdenciária (Gráfico 1), cujos indicadores utilizados são: i) taxa de crescimento do pessoal ocupado na indústria,² reproduzidos nos

² Fonte: Índice da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

Gráficos 1 e 2; e ii) proporção do emprego formal (com vínculo previdenciário) na PEA, conforme aponta o Gráfico 3.

Observa-se, nas décadas de 1980 e 1990, uma forte tendência à desfiliação previdenciária, com redução apreciável da PEA vinculada à Previdência – variação para menos de 55% em 1980 para 53% em 1991, e, finalmente, para a faixa dos 42% entre 1999 e 2000.

Em termos estritamente econômicos, o segundo longo ciclo, iniciado em 1981 traz graves problemas para o sistema previdenciário. Contudo, a novidade que a análise do mercado de trabalho então revela é a emergência, a partir de 1999, de um mini-ciclo de crescimento do emprego formal na economia, com certa autonomia em relação à evolução do PIB e do próprio emprego industrial. Este dado é muito importante e precisa ser demonstrado empiricamente e explicado economicamente (Gráficos 1 e 2).

Nota-se no Gráfico 3 – recorrendo-se agora a indicadores diretos de emprego formal ano a ano e não ao indicador de emprego industrial médio utilizado nas décadas anteriores – que, a partir de 1999 até o presente, as quatro bases de dados consultadas: Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço/FGTS e Informações da Previdência (Gfip), Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad/IBGE), Relatório Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE) e Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) – mostram crescimento forte do emprego formal.

Essas quatro fontes – especificamente para o emprego formal, sintetizadas no Gráfico 3 e na Tabela 1 – revelam, em termos de trajetória das respectivas taxas de crescimento, os seguintes dados no período:

Tabela 1

Evolução do emprego formal e do PIB – 1997-2005 – Taxa de Crescimento anual (%)

Período	Quantidade de Contribuintes GFIP/MPS	Nº de Segurados Contribuintes PNAD	Nº de vínculos empregatícios em final de 2000 RAIS	Trabalhadores com carteira – nº de pessoas – PME (março a março)	Taxa de crescimento do PIB.
1996	-	0,0	-	-	2,66
1997	2,26	1,47	-	-	3,27
1998	7,76	1,43	-	-	0,13
1999	4,18	0,69	-	-	0,79
2000	4,81	-	-	-	4,36
2001	6,18	11,70	3,67	-	1,31
2002	2,0	2,39	5,50	-	1,93
2003	11,78	4,27	3,00	4,4	0,54
2004	5,97	5,30	6,31	0,4	4,94
2005	4,66	4,71	5,83	6,2	2,28
2006	-	-	-	4,2	-
Média 1999/2005	5,37	4,15	4,86*	3,80**	2,30

Fontes declaradas na Tabela. As lacunas de observação, grafados com o sinal – indicam que o dado não está disponível ou não é comparável durante o período.

(*) Média 2001-2005

(**) Média 2002-2006

Obs: As lacunas de observação, grafadas com o sinal (-) indicam que o dado não está disponível ou não é comparável durante o período.

O mini-ciclo de formalização previdenciária iniciado no final dos anos 90, conquanto tenha incrementado cerca de 15 milhões de contribuintes à Previdência Social (30,8 milhões em 1998 para 45,2 em final de 2005), afeta mais lentamente a proporção de contribuintes na PEA – segundo os indicadores da Pnad, essa proporção se eleva de 41,66% em 1999 para 45,24 em 2005.

É oportuno ressaltar aqui que, das quatro bases de dados estatísticos utilizadas, a fonte Gfip é a mais fidedigna e também a mais forte em termos de formalização previdenciária, uma vez que corresponde a contratos efetivos de trabalho vinculados ao seguro social.

Esse mini-ciclo ocorre independentemente do crescimento do PIB, que continua estagnado no período no nível 2,31% a.a. em média. Mas este tem explicação e conseqüências para o futuro da Previdência social, que clama por esclarecimentos adicionais.

2 Ciclo de expansão do emprego com formalização: explicação e conseqüências

O mini-ciclo de expansão do emprego formal existe, como demonstram os dados apresentados, e ele tem certo vigor, a ponto de alterar a trajetória cadente da filiação previdenciária. Mas sua origem, continuidade e conseqüências para o sistema dependem da explicação de suas causas prováveis e da atuação político-econômica sobre elas.

Há inegavelmente um vigoroso movimento de expansão do emprego, refletindo certa elevação da produção e do emprego em setor altamente intensivo em mão de obra, como, por exemplo, a microempresa. Uma avaliação recente feita para o Ministério da Previdência Social (MPS) sobre a Lei do Simples³ (Lei n. 9317, de 12/1997), conclui que esta foi eficaz no sentido de formalizar um grande número de pequenos empreendimentos, beneficiados a partir de 1998 e fortemente incrementados a partir de 2000⁴ por novos estabelecimentos que se formalizam ou antigas empresas informais que também se formalizaram.

Dos resultados da avaliação da Lei do SIMPLES, algumas hipóteses ficaram corroboradas e, destas, certas deduções são válidas para explicar o miniciclo de emprego formal que estamos examinando: i) verificou-se entre 2000 e 2005, aumento significativo (muito acima do incremento do PIB) do emprego formal nas microempresas, para níveis salariais até três salários mínimos; ii) os estabelecimentos que se formalizaram nesse processo não tiveram perdas de salário real; e iii) a combinação das hipóteses i) e ii) corroboradas, permite deduzir que houve elevação da participação da massa salarial das microempresas e, provavelmente, da produção de bens e serviços destas no PIB – o que significa dizer que o seu produto setorial cresceu a taxas mais elevadas que às do conjunto da economia.

Até este ponto temos resultados de pesquisa que de certa forma nos ajudam a entender o mini-ciclo do emprego formal. Mas se perguntarmos qual(is) a(s) causa(s) do incremento mais que proporcional da produção e do emprego das microempresas, ainda não temos respostas demonstráveis. Há, contudo, fortes indícios de que duas macro-variáveis importantes apresentam provável efeito dinâmico a partir de 1999.

³ Simples: Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

⁴ Para uma avaliação explícita do impacto da Lei do SIMPLES, ver Delgado, Guilherme et al. Avaliação de Impacto da Lei do SIMPLES: Implicações sobre Formalização Previdenciária. Textos para Discussão – s n. 1277 – Brasília – Maio de 2007.

No período considerado (1999-2005), existem dois componentes de demanda efetiva que mudam drasticamente de trajetória e que provavelmente podem ter influenciado o nível dos empregos: o “saldo do comércio exterior” e a “despesa da seguridade social”. O primeiro evolui de (-)0,2% do PIB em 1999 para (+) 5,6% do PIB em 2005 e o segundo evolui de 9,2% do PIB em 1995 para 12,6% do PIB em 1995 para 12,6% do PIB em 2005⁵

Há ainda evidências indiretas de que o segundo componente tem forte influência sobre a empregabilidade formal das microempresas no período. Entretanto, por não ser objeto deste texto demonstrar esta ou a outra hipótese, relativamente a seus efeitos sobre produção e emprego no período considerado⁶, exploramos a seguir mais diretamente as consequências do miniciclo, para mais adiante, retornar a discussão aqui iniciada.

Da análise prévia, relativamente à relação do mercado de trabalho com a formalização previdenciária, constata-se historicamente dois movimentos profundos de filiação (1950/1980) e desfiliação (1981-2000) da Previdência Social, ambos integralmente correlacionados ao ciclo econômico.

A partir de 2001 (ou de 1999 conforme outras fontes) há claramente demarcado um mini-ciclo de recuperação do emprego formal, que já dura sete anos. Nesse período revela crescimento do emprego vinculado à Previdência Social cujo ritmo é em média o dobro da taxa de incremento do PIB no período.

Tendo em vista o objetivo deste texto, que é de demarcar critérios para uma política de longo prazo para a Previdência Social, onde a inclusão previdenciária é eixo-orientador – a primeira lição que se pode extrair é a seguinte: é necessário manter e prorrogar o ciclo de formalização previdenciária recente, por pelo menos mais uma década. Esta é uma condição indispensável à ampliação significativa do seguro social, recuperando perdas dos anos 80 e 90 e elevando a cobertura ativa nos próximos dez anos. Isto implicaria, mantendo o ritmo do período recente, atingir cobertura não inferior a 2/3 da força de trabalho nos sistemas previdenciários – até 2017.

Cumpramos para o fato de que a elevação do emprego formal na PEA aumenta a proporção de contribuintes financeiros no seguro social. Mas a massa de segurados também é afetada por normas regulamentares da Previdência, viabilizadoras do acesso dos trabalhadores informais, de forma subvencionada (subvenção ao contribuinte). Assim o foi no início dos anos 90, no caso da inclusão do segurado especial rural (ver Gráfico 3); e de certa forma também o tem sido pelo recurso às desonerações do sistema SIMPLES no final dos anos 90 e início dos anos 2000, que se explica o afluxo significativo de trabalhadores de micro e pequenas empresas ao sistema.

Disso decorre a constatação de que é fundamental que sejam tais tipos de subvenção para que efetivamente se cumpra, de forma planejada, o aumento expressivo na taxa de cobertura. Isto precisa ficar explícito nas contas da Previdência e da Seguridade Social, de sorte que se possa separar, nas finanças públicas, os custos e benefícios estritos do seguro social contributivo, da parcela que é custo de seguridade social, atinente à extensão de benefícios previdenciários mínimos àqueles segurados subvencionados no acesso à Previdência Social.

⁵ Ver Boletim de Política Social – Acompanhamento e Análise, n. 13 – seção Seguridade Social – IPEA – Brasília.

⁶ Indicações causais hipotéticas sobre os efeitos de demanda efetiva do gasto da seguridade social na geração de emprego, estão expostas na já citada avaliação da Lei do Simples (cf. nota 4).

A continuidade necessária do processo de inclusão previdenciária como meta diretriz de uma reforma da Previdência a longo prazo requererá, primordialmente no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a elevação da filiação dos trabalhadores informais urbanos, o que implica também uma subvenção implícita (alíquotas capitalizadas no tempo de contribuição são menores que o valor dos benefícios capitalizados recebidos no tempo de percepção dos benefícios). Isto acarretaria no longo prazo, custos fiscais maiores, embora no curto e no médio prazos tenha-se o ganho do acréscimo de receitas correntes, fruto da aceleração do processo de filiação.⁷

Mas o “accountability” previdenciário, no formato em que hoje é registrado no “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social”, resultante da interpretação administrativa das normas fiscais oriundas da Lei de Responsabilidade Fiscal – conspira contra os critérios da inclusão previdenciária. Essas práticas fiscais conferem o estigma de “déficit” a toda despesa previdenciária não financiada por contribuições financeiras dos segurados, ainda que, como é caso, financiados por tributos da Seguridade Social. Uma conceituação explícita e transparente destas contas nos respectivos orçamentos da Previdência e da Seguridade Social é caminho crítico para corrigir essas práticas e evitar manipulações ideológicas dessas informações essenciais.

3 Regras de acesso, formas de financiamento e “accountability” às finanças públicas

Faz uma diferença crucial estruturar uma política de inclusão previdenciária, sob condições de um longo ciclo econômico expansivo, comparativamente às condições de estagnação econômica prolongada. A análise da seção precedente evidencia nos três períodos brevemente sumarizados, 1950-80; 1982-2000 e 2001 até o presente, a configuração de um ciclo expansivo claramente determinado no primeiro, de uma fase recessiva no segundo; e de um claro movimento de recuperação do ciclo previdenciário no terceiro (2001 a 2007).

Por sua vez, as condições de inclusão previdenciária que se fizeram coexistir nestes três períodos foram apenas em parte convergentes com as tendências econômicas do mercado de trabalho. Assim, no longo ciclo de 1950 a 1980, que em verdade pode ser recuado em seus primórdios aos anos 30, a inclusão previdenciária se deu estruturalmente vinculada às regras “bismarckianas” da CLT, onde o crescimento do PIB e o crescimento do assalariamento “com carteira assinada” estiveram fortemente correlacionados.

Por seu turno, no segundo período (1981 a 2000), que é claramente de estagnação econômica, ocorrerá forte desfiliação, sob as regras do assalariamento e do “trabalho autônomo”, mas também uma forte inclusão, parcialmente compensatória, sob as novas regras da seguridade social (a partir de 1991). Estas regras tiveram inegáveis impactos sociais, mas também geraram forte impacto fiscal, como não poderia deixar de ser. Mas o que chama atenção na política de inclusão previdenciária pós-1991 – basicamente com o ingresso dos segurados especiais da Previdência Rural, é o seu formato anti-cíclico, até certo ponto não planejado (ou planejado de forma não explícita); de sorte a provocar uma questão de financiamento público do segurado especial, mal resolvida até o presente nas chamadas finanças sociais.

Neste ponto é preciso esclarecer, até para superar o processo ideológico desconstrutivo, que a inclusão previdenciária provocou e ainda provoca. Os setores conservadores não tendo elementos empíricos

⁷ As subvenções de alíquotas contributivas no sistema SIMPLES, por exemplo, acrescentam receita previdenciária no curto prazo, pelo ingresso de novos segurados que, de outra forma, não entrariam no sistema.

para uma “retórica intransigente” contra os benefícios sociais da Previdência Rural, elegeram o discurso do “déficit” ou do “rombo” da Previdência, como se fossem tais noções empiricamente indiscutíveis e fiscalmente explicáveis pela chamada “Previdência não contributiva”. Para isto contaram com o beneplácito de uma contabilidade pública equívoca – cuja principal fonte de confusão é a não apropriação correta das despesas previdenciárias (vinculadas a direitos sociais básicos), típicas da seguridade social, por isso financiáveis por tributos da seguridade social. Isto leva a uma orquestração mensal – o discurso de déficit da Previdência, difícil de ser entendido pelo leigo, principalmente quando se o repercute em uníssono pela grande mídia, a partir dos “dados oficiais”.

3.1 – O equívoco discurso do déficit e a real despesa paga por tributos

A virtual implosão das instituições criadas a partir da Constituição de 1988 – o orçamento da Seguridade Social e o Conselho Nacional da Seguridade Social, deixaram às questões técnico-políticas de financiamento público e “accountability” do sistema ao sabor de uma prática fiscal inadequada, cujas consequências hoje estão ficando mais claras – produzem enorme confusão no sistema de comunicação pública.

O constituinte determina que o Poder Executivo produza anualmente um Orçamento da Seguridade Social, que evidentemente a boa técnica orçamentária pode e sabe produzi-lo. Mas até hoje o Poder Executivo, com anuência do Congresso, contentou-se com uma peça única – “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social”, o que impede ao comum dos mortais, distinguir um do outro. Esta ambigüidade contribuiu para desconsiderar diferenciações conceituais que há, para o correto registro de receitas e despesas em cada um dos subsistemas. Essas estão explícitas no sistema da Seguridade Social – Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Seguro Desemprego, e depois da Lei de Responsabilidade Fiscal o Regime Próprio da Previdência dos Servidores Públicos da União; mas não são corretamente apropriados na estrutura do orçamento único.

Para o que diz respeito especificamente à Previdência Social (RGPS), ocorrerá a partir de regulamentação da Constituição de 1988 uma novidade, não acolhida adequadamente nas finanças sociais. Cria-se uma categoria nova de despesa previdenciária, vinculada ao benefício mínimo, que não é o único, mas o principal item de despesa previdenciária, explicitamente vinculada às regras de direito social, introduzidas pela CF de 1988. A boa prática orçamentária levaria a que se lançasse essas despesas, naquilo que excede às receitas específicas de contribuição, como gastos da seguridade, financiáveis por tributos discriminados e nunca como despesas previdenciárias, financiados por contribuição exclusiva dos segurados do Regime Geral. A não observância dessa regra fiscal faz surgir, a partir de 1996, um déficit de caixa no RGPS, que a contabilidade pública registra equivocadamente como “déficit previdenciário” e a mídia contrária à seguridade social, registra mensalmente como “rombo” da previdência.

A noção de despesa previdenciária, suportada pelos tributos da seguridade, deveria vir discriminada em separado no Orçamento da Seguridade, contendo uma composição explícita de subvenções. Isto em grande medida está refletido no “déficit de caixa” que hoje o Ministério da Previdência identifica como tal.⁸ Essa despesa, conceitualmente representativa de subvenção de alíquotas contributivas

⁸ A diferença da Despesa com Benefícios e da Receita de Contribuições ao RGPS, o famoso déficit de caixa, contém despesas típicas da seguridade social – a exemplo da subvenção à Previdência Rural e das renúncias fiscais relativas às isenções filantrópicas declaradas pelo CNAS. Mas contém também renúncias fiscais que não são típicas da Seguridade a exemplo da isenção da contribuição rural nas exportações e das reduções de alíquota previdenciária do sistema SIMPLES.

a segurados sem suficiente capacidade contributiva, uma vez claramente identificada, precisaria ser objeto de monitoramento sistemático. Sua evolução recente (1995 a 2006) revela, que esta como proporção do PIB é emergente a partir de 1995, atinge o seu ápice em 2005, (1,8%) e começa a cair a partir de 2006 (Ver Tabela 1 do Anexo). Essa medida como proporção do PIB, significa o tamanho do esforço fiscal que a sociedade faz para incluir segurados pobres na Previdência. Deve ser assim explicitada, escoimada de outros elementos que lhes são estranhos e projetada a longo prazo, como esforço fiscal específico para cumprir direitos sociais.

Entre 1,5% a 2,5% do PIB aproximadamente, é possível, por hipótese, planejar no longo prazo o tamanho do esforço fiscal que envolveria uma política de longo prazo de inclusão previdenciária. Discriminada e acompanhada no tempo e ainda desvinculado do orçamento da Previdência Social, este novo arranjo de contabilidade pública ajudaria em muito à uma certa modernização de nossas finanças sociais e principalmente possibilitaria controle republicano bem informado dos orçamentos públicos. É este o verdadeiro esforço fiscal que a Previdência realizaria para produzir uma política de inclusão. É preciso distinguir das despesas do conjunto de sistema, que já contam com suas fontes contributivas securitárias, evitando o apelo a grandes números e grandes proporções do PIB, tão ao gosto dos áulicos do “déficit” explosivo, sem fundamento na boa técnica. Esta se não aplicada como um exercício esclarecido de desvendar reais interesses em jogo, presta-se a todo tipo de manipulação.

4 Evolução dos estoques de benefícios em manutenção: significado e conseqüências para a política previdenciária

O diagnóstico do mercado de trabalho que desenvolvemos nas seções precedentes descreve três ciclos distintos, correspondentes a diferentes estruturas de cobertura dos segurados. Dessas, pode-se deduzir implicações para a evolução de um outro conceito-chave da Previdência Social: *o estoque de benefícios em manutenção*. Este, pela sua taxa de variação física anual (estoque de benefícios emitidos), corresponde à taxa de incremento do *quantum* da despesa com benefícios, antes de qualquer incremento real no “preço” desses benefícios.⁹ Uma breve descrição didática desse conceito ajuda a entender toda a discussão precedente (ciclos do mercado de trabalho e da Previdência) e sua relação com estoque de benefícios.

Os chamados benefícios previdenciários são uma contrapartida aos assim denominados riscos previdenciários (incapacitantes ao trabalho), que acometem a população segurada. Mas entre os riscos e os benefícios, media o Plano de Benefícios – conjunto de regras de direito previdenciário. Daí que o estoque de benefícios em manutenção refletirá, no tempo, a incidência desses riscos sobre a população segurada; mas também influem várias outras condições estruturais regulamentadas e ainda as condições de gestão corrente do sistema. Vejamos didaticamente a composição dessa variável síntese, pois seus perfil e evolução no tempo são cruciais para interpretar e formular política previdenciária.

O estoque de benefícios em cada ponto do tempo – 31/12/2006, por exemplo – corresponde a agregação de dez fluxos de concessão (cinco benefícios permanentes e cinco transitórios) no ano de 2006

⁹ O valor unitário dos benefícios é reajustado anualmente pelo INPC, exceto os benefícios do salário mínimo que seguem o índice de reajuste do salário mínimo. Os benefícios permanentes são os seguintes: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial e pensão por morte. Os benefícios transitórios são os seguintes: auxílio-maternidade, auxílio-doença, auxílio-reclusão, salário-família e auxílio acidente de trabalho.

ao estoque de 31/12/2005; deduzidas as cessações dos benefícios totais que se extinguíram no período (por morte do beneficiário ou cessação do risco o que justificou; ou ainda pela comprovação de alguma irregularidade na incorporação ao estoque).

Do ponto de vista puramente fiscal, a média ponderada desse estoque total de benefícios em manutenção é que conta para traduzir a evolução da despesa do sistema; mas sua composição é altamente relevante, por traduzir riscos cuja incidência no tempo e na população segurada afetariam o conjunto do sistema de maneira previsivelmente diversa.

Assim, benefícios permanentes associados a riscos e motivos relacionados ao tempo (idade, expectativa de vida e tempo de contribuição) são de uma categoria; enquanto que riscos associados às condições de vida dos segurados (doença, invalidez, reclusão, maternidade, morte, e acidente de trabalho), afetam o sistema de forma mais imediata e estão determinados por fatores em grande medida, externos ao controle das regras estritamente previdenciárias.

Observe-se que os benefícios permanentes, estritamente ligados à idade ou ao tempo de contribuição – “aposentadoria por idade” e “aposentadoria por tempo de contribuição”, conquanto ainda majoritários, correspondiam a 58.9% do valor total em 1995 e 53,9% ou 2006 (cf. Tabela 3). É basicamente sobre estes benefícios e suas regras de concessão que se tem concentrado as reformas recentes da previdência, cujo conteúdo explícito destaca a definição da idade mínima e/ou o tempo de contribuição, retardando-os, para com isso refrear o fluxo de concessões e antecipar o refluxo de cessações de benefícios. Implicitamente, mira-se a redução da taxa de crescimento dos estoques em manutenção, por meio de alteração de regras do Plano de Benefícios. Isto provocaria um ajuste para baixo no índice de quantidade da despesa com benefícios – que é o estoque total em manutenção.

Por outro lado, se considerarmos que uma parte muito significativa e crescente dos riscos e benefícios previdenciários refletem uma certa precarização das condições de vida e de trabalho da população segurada – os chamados benefícios por incapacidade (aposentadoria por invalidez, auxílio doença e auxílio acidente de trabalho – ver Tabelas 2 e 3), e até certo ponto a própria pensão por morte; concluiríamos que uma autêntica política de seguridade social, precisaria se concentrar na redução dos riscos reais que afetam a concessão dos benefícios, sem o que não terá solução previdenciária e provavelmente também não haverá solução fiscal de longo prazo para a Previdência.

O crescimento físico do estoque de benefícios em manutenção da Previdência Social tem-se dado a taxas relativamente elevadas no período 1991/2006, (4,5% aa em média – ver Tabela 2), revelando principalmente mudanças de regras de acesso a segurados isentos de tempo de carência contributivo (Previdência Rural), as quais afetaram fortemente as aposentadorias por idade. Esse crescimento acelerado dos benefícios por idade nos anos 90 reflete também o fluxo substantivo da formalização dos anos 70 (Gráfico 1), cuja maturação a benefícios de longa duração viria ocorrer 15 a 20 anos depois.

Ms se olharmos o período anterior – 1980/91, que precede a vigência das regras da Constituição de 1988, veremos que houve redução e não aumento no incremento dos estoques, principalmente depois de 1999, quando se aplicariam as regras mais restritivas, relacionadas a idade, previstas na Lei do Fator Previdenciário (Ver Tabela 2).

Tabela 2

Taxa de incremento físico médio anual dos estoques de benefícios da Previdência Social (vários períodos)

Benefícios Períodos	Aposentadoria por Tempo Contribuição	Aposentadoria por Idade	Aposentadoria por Invalidez	Pensão por Morte	Auxílio Doença	Outros	Total
1980-91	6,60	4,51	4,40	6,64	(-)2,63	5,70	5,02
1991-2006	6,30	6,11	2,05	3,25	7,65	(-)0,30	4,49
1991-1999	10,20	8,60	1,02	3,67	0,43	(-)1,66	5,27
1999-2006	2,08	3,67	3,25	2,76	16,54	1,28	3,60

Fonte-MPS (AEPS) – ver dados primários em anexo.

Elaboração IPEA-Diretoria de Estudos Sociais.

Do ponto de vista que ora nos interessa aqui analisar, – as causalidades prováveis dos principais riscos e benefícios incidentes no período 1980/2006, este pode ser subdividido em três sub-períodos: 1980/91, 1991/99 e 1999/2006). Assim, no primeiro período, antes da Constituição de 1988, fica claro que o motivo idade e as pensões por morte puxaram fortemente os estoques de benefícios para níveis de crescimento acima de 5% a.a., enquanto que os benefícios por incapacidade são ainda pequenos e de crescimento mais lento. Observe-se que neste período, que é também de alta inflação, maturam direitos previdenciários de uma população formalizada nas décadas de 50 e 60, sob vigência de regras do Plano de Benefícios relativamente generosas. Essas regras não se traduzem em benefícios generosos em razão dos métodos casuísticos da reposição inflacionária, que em última instância produzem forte erosão no poder de compra dos benefícios do antigo INPS.

A partir de 1991, até o presente, temos outro padrão de regras – as Leis de Custeio e Benefício da Previdência Social, de junho de 1991 –, que incorporam os princípios da Constituição de 1988 e os direitos adquiridos imediatamente desfrutáveis; e a Emenda Constitucional n.20/98, sucedida pela Lei do Fator Previdenciário de novembro de 1999, configurando essa regras dois momentos distintos.

A taxa de incremento dos benefícios sobe abruptamente no sub-período imediato (1991 até 1999) para as aposentadorias por idade e por tempo de serviço (crescem na faixa de 10,0% e 8,5%, respectivamente), vindo a recuar a partir do período compreendido entre 1999 e 2006, já sob a vigência das regras da Emenda n. 20/98 e da Lei do Fator Previdenciário, que influenciaram substancialmente as aposentadorias por tempo de contribuição.¹⁰

Neste último sub-período (1999 a 2006), coincidentemente com o ciclo de formalização, previamente identificado, os benefícios transitórios (“auxílio-doença” e “outros”) crescem mais acentuadamente em razão de vários fatores enunciáveis, cuja análise não cabe aqui tratar em profundidade.¹¹ Deve-se observar, por sua vez, que nesse período ocorre acréscimo expressivo de segurados – incorporam-se liquidamente mais de quinze milhões de segurados, situando-se sua esmagadora maioria nas faixas de salário de contribuição de até três salários mínimos. Essa população de segurados novos e antigos revela ao sistema previdenciário riscos laborais expressivos, cujas causas longe estão de refletir fraude ou apenas regras generosas à concessão do auxílio-doença, como mais uma vez nos tenta fazer crer uma certa orquestração de retóricas conservadoras sobre o assunto.

¹⁰ Ver a avaliação da Lei do SIMPLES em Delgado et al. (2007), op. cit.

¹¹ Para uma análise do crescimento verificado do “auxílio-doença” no RGPS, ver Luciana Mendes et al. (2007), op. cit.

A única pesquisa específica sobre as causas da explosão dos benefícios por incapacidade, infelizmente até agora não publicada pelo IPEA e MPS, revela várias outras realidades, à espera de interpretação.

Para um único setor de atividade que analisamos, com base nos dados dessa pesquisa – o setor sucroalcooleiro, onde os auxílios-doença concedidos entre 2000 e 2005 cresceram acima dos 270% – as causas mais prováveis da explosão de morbididade aí presentes estariam refletindo super-exploração da mão de obra agrícola e precaríssimas condições do trabalho industrial na produção do açúcar e do álcool,¹² conforme revelam vários depoimentos e indicações de “experts” no setor.

Nota-se que, conquanto alta a evolução recente do “auxílio-doença” e de outros benefícios transitórios, seus efeitos fiscais são muito menos relevantes do que poderia parecer, em razão: i) de sua ainda baixa participação específica na despesa (Tabela 3); ii) dessa despesa coincidir com um ciclo de inclusão, caracterizado por acréscimos de novas receitas de contribuição, cujas despesas com benefícios permanentes somente se darão décadas à frente, mediadas pelos tempos de carência desses benefícios.

Tabela 3

Participação dos Benefícios no Valor Total de Despesa Emitida (%)

Anos \ Benefícios	Aposentadoria por Tempo Contribuição	Aposentadoria por Idade	Aposentadoria por Invalidez	Pensão por Morte	Auxílio Doença	Outros	Total
1995	35,74	23,12	10,89	25,24	3,97	1,03	100,0
1999	41,62	19,51	9,95	23,91	3,92	1,09	100,0
2006	31,65	22,20	11,91	24,35	8,82	1,07	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aesp) – Suplemento Histórico 2002, e anos subsequentes.

Da análise desta seção depreende-se que já estão de certo modo absorvidos na evolução do estoque em manutenção os efeitos expansivos da Previdência Rural, cuja aceleração das aposentadorias deveu-se a pré-existência de direitos adquiridos por idade; e ainda ao crescimento rápido desses benefícios entre 1991-1999, derivado de outras causas. Também estão de certa forma absorvidos os efeitos de curto prazo do ciclo expansivo da formalização urbana (1999-2006), expressos em parte pelo rápido crescimento do “auxílio-doença”, dentre outras causas. Mas os riscos “doença” e “invalidez” e sua evolução específica sobre a nova população segurada são ainda uma incógnita como incidirão. Quanto aos riscos relacionados à idade é previsível o seu efeito futuro, mediados por 15 anos de carência contributiva.

A taxa de crescimento do total do estoque de benefícios em manutenção caiu no período 1999-2006 para 3,6% a.a., não obstante o já apontado efeito expansivo do “auxílio-doença”. Deve ainda cair mais um pouco em 2007, em parte devido a adoção de melhorias de gestão (o Censo dos Benefícios entre 2006 e 2007 gerou cancelamento definitivo de cerca de 1% de benefícios irregulares). Mas sua tendência de longo prazo é de elevação, impulsionada por três principais motivos: i) a expansão significativa da população segurada (ciclo de formalização), ii) o aumento da longevidade e sua incidência nos benefícios de motivação temporal, a longo prazo, e iii) piora e/ou precarização das condições de vida da população segurada, refletidas em riscos previdenciários crescentes, em geral de curto prazo.

¹² Para análise das condições de trabalho recentes no setor sucroalcooleiro – ver Delgado; Guilherme e Sant’Ana (2007), op. cit.

Cada um desses motivos prováveis, incidentes sobre o estoque de benefícios em manutenção, merece tratamento específico em termos da política previdenciária. Felizmente, sua incidência no tempo e respectivas repercussões previdenciárias e fiscais são bem diversas, conferindo flexibilidade à política de longo prazo.

A expansão significativa da população segurada com que o RGPS se defronta há sete anos, com desejável possibilidade de se prolongar por mais uma década, a depender da própria política previdenciária de longo prazo, é um típico “bom problema” do sistema. No curto prazo gera aumento da filiação previdenciária, que vem crescendo a taxas praticamente ao dobro em relação a taxa do PIB. Isto provoca efeitos fiscais positivos. Em geral o acréscimo de segurados- contribuintes eleva as receitas de contribuição do RGPS por cima do acréscimo de despesas com benefícios, até mesmo porque no curto prazo somente benefícios de curta duração, com baixas carências, são concedidos. Mas no longo prazo, mediado pelo período de carência, quando começarem a maturar os benefícios por motivo de idade, tempo de contribuição e ainda as pensões por morte dos novos segurados – o sistema poderá experimentar expansão apreciável do estoque de benefícios em manutenção.

O segundo fator determinante da expansão do estoque – o aumento de longevidade da população segurada, também atua no longo prazo, mas sem data determinada para sua manifestação. É um fator contínuo e suave, que pode ser detectado principalmente pela elevação da probabilidade de sobrevivência das pessoas com 60 anos e mais.¹³

Finalmente, o efeito de elevação dos riscos previdenciários, basicamente pela piora nas condições de vida da população, refletidos, principalmente, nos chamados “benefícios por incapacidade” e nos auxílios em geral – combinado com o aumento da população segurada, são um típico problema de origem extra previdenciária, mas que certamente afetará o sistema, a prevalecerem as condições médico-sanitárias e de trabalho da população, sob condições de alto risco. Obviamente, o tratamento em termos de política previdenciária a essas três tendências é completamente distinto, a depender obviamente do rumo ético da política a ser perseguida.

Sob o enfoque deste texto, a expansão significativa da população segurada é condição imprescindível à própria missão do sistema previdenciário. Por sua vez, o aumento de longevidade da população é reflexo desejável do desenvolvimento humano, que deverá prosseguir e manifestar consequências sobre a política social.

Certamente essas tendências deverão gerar, 10 a 15 anos depois de iniciado o ciclo de formalização (expansão dos contribuintes), um ciclo magnificado de expansão de benefícios de longa duração (aposentadorias por idade e por tempo de contribuição e pensões).

Essas tendências, no que concerne à longevidade, são hoje reguladas por uma Lei do Fator Previdenciário – que impõe virtualmente uma idade mínima de 65 anos, a curto prazo, considerando-se a fórmula de cálculo do “Fator” que adota e sua tendência rápida a convergir para 65 anos, como a idade do

¹³ A expectativa de sobrevivência de pessoas com 60 anos ou mais, segundo diferentes estimativas do IBGE, variou de 17,7 anos em 1999 para 20,6 em 2003 – ver dados em Delgado et al. (2006) “Avaliação de Resultados da Lei de Fator Previdenciário ...” p. 24, op. cit.

“fator unitário”.¹⁴ Observe-se que essa Lei penaliza fortemente àquilo que considera “aposentadoria precoce”.

De certa forma a idade mínima, implícita na Lei do Fator, já é um contra-fluxo, até certo ponto exagerado à tendência de expansão dos estoques da aposentadoria por tempo de contribuição no longo prazo. Provavelmente a manutenção dessa Lei, e não a adoção uma idade mínima de 65 anos apenas nos anos 2030, seja uma dessas receitas conservadoras que se mantém no presente como solução dos problemas da Previdência, segundo uma estratégia de máxima restrição a direitos.

Mas essa Lei, que exagera pelo lado da postergação dos benefícios de longa duração, sem distinção nas punições pecuniárias para homens e mulheres, não tem influência sobre os riscos de curto prazo, nem sobre o aumento da população segurada. Por isso também não garante que o incremento no estoque total seja razoável.

A prática conservadora para tratar dos surtos de curto prazo de benefícios no sistema não é nada saudável. Filas, procrastinação, dificuldades de acesso, a que se somava no passado o congelamento no “preço” dos benefícios, sob regime de alta inflação, funcionaram como virtual barreira à expansão do valor dos estoques em manutenção, a níveis considerados razoáveis pelos burocratas fiscais, que em última instância controlavam e ainda controlam o sistema previdenciário.

Não é certamente esta uma prática que se possa sancionar e/ou recomendar à política previdenciária comprometida com a formação da cidadania.

Por outro lado, se os estoques de benefícios em manutenção crescerem a longo prazo em ritmo superior a uma taxa aproximada de 4,5 a.a., haverá problemas de financiamento dessas despesas, a depender do ritmo de crescimento das bases fiscais da Seguridade Social. Essas bases, no longo prazo, devem crescer no ritmo do PIB, embora no ciclo de expansão atual da formalização, cresçam com elasticidade substancialmente mais alta que a do incremento do PIB.

De tudo que se argumentou sobre essa variável-síntese (estoques de benefícios em manutenção), sobressai evidente a necessidade de se adotar estratégias preventivas sobre os riscos previdenciários típicos da saúde pública e das condições de trabalho. Quanto aos riscos relacionados à idade, mereceriam um critério de idade mínima explícito, com regra de transição longa, ao invés de fórmula casuística e imediata, puramente restritiva, como o é a Lei de Fator Previdenciário, em vigor há oito anos.

Aparentemente o sistema previdenciário tem idéias de “reforma” para conter o ritmo dos benefícios por idade, ainda que discutíveis. Por sua vez, os riscos de condições de vida e de trabalho da população segurada e o próprio aumento expressivo destes, são questões em aberto, mas que merecem tratamento explícito da política social, com ênfase na melhor integração das funções de assistência à Saúde do SUS e da concessão de “benefício por incapacidade” da Previdência. A falta dessa sincronia pode ser fator de

¹⁴ A fórmula do Fator Previdenciário $f = \frac{T_c + a}{E_s} \times [1 + \frac{Id + T_c \times a}{100}]$, onde:

T_c = tempo de contribuição

E_s = é a expectativa de sobrevida de cada idade, ao se aposentar, indistintamente para homens e mulheres, calculada anualmente pelo IBGE.

a = 0,31 parâmetro representativo de alíquota contributiva.

Id = é a idade que o indivíduo tem ao aposentar-se.

Pode-se demonstrar que “f” converge para a unidade com idade de 65 anos para homens e mulheres e tempo de contribuição de 35 para homens e 30 para mulheres, em razão do crescimento suave mas contínuo da expectativa de sobrevida.

exacerbação das demandas por benefícios concedidos pelo INSS e principalmente do mal atendimento das doenças e condições de invalidez da população segurada.

Conclusões

O ciclo econômico de industrialização e urbanização do Pós-II Guerra, combinado com as regras da CLT e do direito previdenciário propriamente dito, respondem pelo amplo crescimento da formalização dos contratos de trabalho até praticamente 1981 (no Censo Demográfico de 1980, 55,6% da PEA estavam formalizados). A partir de então ocorre processo intenso de desfiliação previdenciária, contrabalançado em parte pelo acesso dos trabalhadores rurais, processo este que somente se reverterá de fato a partir de 2001, quando aparentemente se inicia um ciclo de recuperação da filiação previdenciária, que já dura sete anos.

Não obstante seis anos de crescimento do emprego formal, segundo a PNAD, cujo incremento médio entre 2001/2006 se situa ao redor de 4% a.a., ritmo que se mantém também em 2007, o tamanho do setor formal (segurados da Previdência), relativamente à População Economicamente Ativa, ainda é pequeno – da mesma proporção que o era em 1980 (cerca de 56 da PEA).

Essa situação peculiar do mercado de trabalho e dos sistemas previdenciários no Brasil, evidencia na perspectiva de longo prazo da política social, a necessidade de incluir e ampliar significativamente a cobertura do seguro social, para o que conta favoravelmente o ciclo de filiação ora em curso.

Políticas de inclusão previdenciária dependem do crescimento econômico, mas também de regras de acesso e formas específicas de garantia de financiamento, que clamam pela recuperação e jamais desconstrução do nosso sistema de Seguridade Social.

Neste sentido, há reformas a se fazer no nosso sistema de finanças sociais, onde desponta a individualização do Orçamento da Seguridade Social como peça chave a revelar o verdadeiro trânsito dos recursos e sua prestação de contas à sociedade. Ademais, há que se enfrentar o discurso desconstrutivo dos “rombos” e “déficits” da Previdência, com conceitos e práticas de finanças públicas republicanas, desideologizadas e devidamente referidas, no caso da Previdência Social, aos significados que esta passa a ter a partir da Constituição de 1988: o amálgama de uma previdência contributiva ao estilo “bismarckiano” com uma previdência de Seguridade Social, ao estilo “beveridgeano”. E nesta o benefício mínimo está sujeito a subvenções financiadas por tributos. Isto precisa assim aparecer nas finanças públicas; mas não como “rombo” ou “déficit”

Uma política de inclusão previdenciária, que almeje nos próximos dez anos obter cobertura de pelo menos 2/3 da força de trabalho, se defrontará com desafios de longo prazo, a saber: i) a expansão significativa de população segurada, ii) o aumento da longevidade e sua incidência nos benefícios de motivação temporal; iii) a piora e precarização das condições de vida e de trabalho da população segurada, refletidos em riscos previdenciários crescentes, em geral de curto prazo.

A Previdência Social é desenhada na modernidade como sistema de proteção social, para fazer face aos riscos incapacitantes ao trabalho. Nesse contexto, há que enfrentar esses riscos, relacionados à idade e às condições de vida dos segurados, com distintas abordagens de política social.

A resposta a desafios dessa natureza requer políticas previdenciárias e extra-previdenciárias de enfrentamento dos riscos reais incapacitantes ao trabalho, sem o que os “estoques de benefícios em

manutenção” no sistema previdenciário transformam-se em última e única via de acesso à população segurada.

Isto posto, parece-nos relevante destacar que os desafios do aumento da longevidade, aumento de população segurada e aumento dos riscos reais relativos ao mundo do trabalho têm reflexos na elevação dos “estoques do benefícios e manutenção no sistema”, que podem no longo prazo se mostrar “excessivos”. Há que se enfrentar esses desafios com sentido ético e estratégico, revelando cada situação no seu devido contexto.

O aumento de longevidade tem tido tratamento normativo no nosso sistema, que exemplifica uma postura punitiva e restritiva de direitos. A nosso ver isto não se justifica, nem nos exime de enfrentar a questão da idade mínima para aposentadoria, de forma explícita e gradual; mas nunca de forma sub-reptícia e exacerbada, como o faz a vigente Lei do Fator Previdenciário.

Por seu turno, outros riscos previdenciários incidentes sobre as condições de vida e de atividade dos segurados ativos, não tem sido objeto da retórica conservadora sobre reformas da Previdência, precisamente porque essas retóricas e as práticas políticas correspondentes não se propõem a minimizar riscos, mas a excluir segurados reais e potenciais dos benefícios do sistema.

Finalmente, devemos considerar que há uma questão de financiamento de longo prazo a resolver, até mesmo porque no curto prazo, cremos que a evolução do ciclo econômico ajuda a resolvê-la. Essa questão, sinteticamente se põe – sobre como planejar a evolução dos estoques de benefício em manutenção, de que sorte que o incremento das despesas que estes provocam, não ultrapasse continuamente a evolução das bases fiscais financiadoras do sistema, que em última instância refletem o crescimento do PIB.

Bibliografia citada

Boletim de Política Social – Acompanhamento e Análise n. 13 – Brasília: IPEA, junho de 2007

DELGADO, Guilherme C. et al. (2006) – “Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004) TEXTO PARA DISCUSSÃO N. 1161 – Brasília – IPEA – Fev. de 2006.

DELGADO, Guilherme C. et al. (2007) – “Avaliação de Impacto da Lei do SIMPLES: Implicações à Formalização Previdenciária” Texto para Discussão n. 1277 – Brasília – IPEA – Maio de 2007.

DELGADO Guilherme C.; SANT’ANA, Rute S. (2007) – “Evolução Recente da Produção e do Mercado de Trabalho no Setor Sucroalcooleiro”, São Paulo – ABRA – 2007 (Não publicado).

MENDES, Luciana et al. Avaliação dos Benefícios Por Incapacidade da Previdência Social: Evolução entre 1998 e 2005” – Brasília – IPEA-MPS – 2007 (Não Publicado).

Anexo

Tabela 1

Despesa e Receita Líquida do RGPS e Necessidade de Financiamento com % do PIB

Anos	Receita líquida de contribuições previdenciárias	Despesa com beneficiário	Necessidade de financiamento
1995	4,93	4,99	0,06
1996	5,18	5,23	0,04
1997	5,07	5,43	0,36
1998	5,10	5,88	0,78
1999	5,04	6,01	0,97
2000	5,06	5,97	0,91
2001	5,21	6,28	1,07
2002	5,28	6,54	1,26
2003	5,19	6,88	1,70
2004	5,30	7,11	1,81
2005	5,57	7,50	1,93

Fonte: INSS – SCN/IBGE

Elaboração: SPS/MPS

TRABALHO, PREVIDÊNCIA E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: BASES PARA UM PLANO DE BENEFÍCIOS ADEQUADO À REALIDADE NACIONAL

*José Celso Cardoso Jr.*¹
*Henrique Júdice Magalhães*²

Introdução

Após 20 anos de vigência da Constituição que estatuiu a cobertura previdenciária universal como princípio, quase metade dos trabalhadores brasileiros encontram-se sem qualquer acesso a ela. De uma população de aproximadamente 121 milhões de pessoas com mais de 15 anos não vinculada a regimes próprios,³ não mais que 72,5 milhões⁴ encontravam-se, em alguma extensão, cobertas pelo RGPS em 2005.⁵ A recente melhora dos indicadores relativos ao emprego não se traduziu em mudança sensível deste quadro,⁶ que resulta do descompasso estrutural entre as condições sociolaborais da população e a concepção do plano de benefícios da Previdência. A reversão desse descompasso e das lacunas protetivas que ele enseja é o norte deste trabalho.

Do ponto de vista técnico, é algo plenamente factível. As maiores dificuldades são de outra ordem. A discussão que vem sendo travada entre distintas concepções a respeito da Previdência é reflexo da disputa entre diferentes setores sociais e econômicos pelos recursos que aportam e/ou recebem dela. E, nesse embate, a correlação de forças é, no momento, desfavorável à população trabalhadora.

Como resultado dessa situação e de modo a realimentá-la, o atual debate contém todas as distorções que ela ocasiona na percepção de segmentos importantes da opinião pública. Isto se reforça pelo fato de a Previdência encontrar-se na estratégica e paradoxal situação de ser, de um lado, um espelho da

¹ Economista, Técnico de Pesquisa do IPEA. E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

² Ex-Servidor do INSS, Pesquisador em Seguridade Social. E-mail: henriquejm@gmail.com

³ Cifra obtida subtraindo-se os estatutários (civis e militares) ativos (AEPS 2005) e aposentados da população maior de 15 anos (PNAD 2005). Em relação ao número de estatutários inativos, cumpre assinalar que não há dados que o indiquem tomando-se em conta os três poderes e as três esferas de governo. Adotamos, a partir de informações divulgadas pelo governo federal, a estimativa – possivelmente superdimensionada – de um para cada servidor ativo.

⁴ Número obtido pela soma entre as quantidades de contribuintes pessoas físicas (AEPS 2006, dados referentes a 2005) e de benefícios da Previdência Social (AEPS 2005) e o número estimado de segurados especiais ativos (Disoc/IPEA, a partir da PNAD 2005). O resultado está sujeito à imprecisão porque: i) o número de benefícios da Previdência não é igual ao de beneficiários: é possível, em certas situações, a cumulação de benefícios pela mesma pessoa; todavia, como as pensões (benefício cumulado com maior frequência) estavam excluídas dos números do MPAS relativos à quantidade de benefícios, damos que as duas variáveis se anulam; ii) é possível uma mesma pessoa ser, simultaneamente, contribuinte e beneficiário.

⁵ Não descontamos do público-alvo do RGPS os 3 milhões de idosos e deficientes amparados pela Lei Orgânica da Assistência Social, pois uma quantidade dificilmente determinável, mas certamente não desprezível deles, esteve, em algum momento, vinculada ao mundo do trabalho e só se encontra hoje na esfera de atuação da Assistência por causa dos vazios da cobertura previdenciária. Ainda que o fizéssemos, a dimensão do problema não se alteraria.

⁶ A proporção de trabalhadores totalmente desprotegidos caiu de 39,2 para 36,6% entre 2002 e 2006 (PNAD). A redução proporcional não é desprezível e a inversão da tendência dos últimos anos é alentadora. Mas a desproteção ainda é notavelmente alta, sobretudo considerando que esse percentual refere-se à população *ocupada, inclusive estatutários*, e que a PNAD, por retratar apenas a *semana de referência*, não reflete os efeitos da rotatividade.

sociedade e do Estado brasileiros, cujas iniquidades reproduz; e, de outro, o principal contraponto, no âmbito deles, a tais iniquidades, em cuja superação tem papel-chave.⁷

Criar as condições políticas necessárias à mudança dessa correlação é algo que só pode ser feito pela própria população trabalhadora e por seus representantes. É possível, todavia, delinear, desde já, algumas bases da reforma que a Previdência Social necessita para cumprir a função que a origina e que justifica sua existência: amparar esta população nas circunstâncias que a impeçam de obter pelo trabalho o próprio sustento.

1 Causas e dimensões da desproteção

1.1 As condições de acesso aos benefícios na cidade

A Previdência Social brasileira é organizada, nas cidades, sob a forma de seguro. A concessão de seus benefícios depende da existência de vínculo contributivo, da “qualidade de segurado” e/ou de certa quantidade de contribuições prévias (carência).⁸

O Quadro abaixo mostra quais são, atualmente, os critérios de acesso a cada um deles:

<i>Benefício</i>	<i>Carência</i>	<i>Necessidade de qualidade de segurado</i>	<i>Concedido no “período de graça”?</i>	<i>Outros requisitos</i>	<i>Categorias de segurados</i>
Aposentadoria por invalidez comum	12 contribuições (a) (b)	Sim	Sim	Incapacidade laboral total e permanente (c)	Todas
Aposentadoria por invalidez acidentária	Não tem	Sim	Não	Idem, em virtude de acidente (c)	Exceto empregada doméstica
Auxílio-doença comum	12 contribuições (a) (b)	Sim	Sim	Incapacidade laboral total e temporária (c)	Todas
Auxílio-doença acidentário	Não tem	Sim	Não	Idem, em virtude de acidente (c)	Exceto empregada doméstica
Pensão por morte (d)	Não tem	Sim	Sim		Todas
Auxílio-acidente	Não tem	Sim	Sim	Incapacidade laboral parcial e permanente (c) (e)	Exceto empregada doméstica e contribuinte individual
Auxílio-reclusão (d)	Não tem	Sim	Sim	Salário-de-contribuição não maior que R\$ 676,27 (2007)	Todas

Continua...

⁷ Esse duplo caráter manifesta-se, por exemplo, na relação entre a Previdência e os trabalhadores rurais. Por um lado, ela os trata como cidadãos de segunda classe (no bojo da atual discussão, o Movimento de Mulheres Camponesas incluiu entre suas reivindicações “humanizar o atendimento do INSS”). Por outro, o reconhecimento de sua condição de portadores de direitos como o piso previdenciário atrelado ao salário mínimo ampliou, simbólica e materialmente, seu grau de cidadania.

⁸ Perde a condição de segurado quem deixa de contribuir por mais de um ano (“período de graça”), prazo que se prorroga por igual período no caso de o segurado provar o recebimento de seguro-desemprego e no de já ter vertido mais de 120 contribuições sem perda da qualidade de segurado (Lei 8.213, art. 15).

<i>Benefício</i>	<i>Carência</i>	<i>Necessidade de qualidade de segurado</i>	<i>Concedido no "período de graça"?</i>	<i>Outros requisitos</i>	<i>Categorias de segurados</i>
Salário-família	Não tem	Sim	Não	Salário-de-contribuição não maior que R\$ 676,27 (2007); filhos menores de 14 anos	Empregados (exceto domésticos) e avulsos
Salário-maternidade	10 meses para contribuintes individuais e seguradas especiais	Sim	Não (f)	Manutenção do vínculo contributivo	Todas
Aposentadoria por idade	180 contribuições (g)	Não	Sim	65 anos de idade (homem) ou 60 (mulher), na cidade; no campo, respectivamente, 60 e 55 anos	Todas
Aposentadoria por tempo de contribuição	180 contribuições (g)	Não	Sim	35 anos de contribuição (homem) ou 30 (mulher) (h)	Exceto segurado especial
Aposentadoria especial	180 contribuições (g)	Não	Sim	25 anos, em regra, de exercício de atividade penosa, perigosa ou insalubre; em alguns casos, 20 ou 15	Todas

(a) Exceto para as doenças listadas no art. 151 da Lei 8.213.

(b) Em caso de perda e recuperação da qualidade de segurado, há uma carência adicional de 4 contribuições após a nova inscrição.

(c) A incapacidade precisa ser posterior à filiação ao RGPS; o INSS adota como parâmetro a última filiação.

(d) Benefícios pagos à família. Os atributos devem ser preenchidos pelo segurado instituidor.

(e) Caso a incapacidade se relacione a perda auditiva, o benefício só é concedido em caso de acidente de trabalho.

(f) Exceção, a partir do Decreto 6.122 (13.06.2007) para as seguradas inscritas como empregadas.

(g) Para o trabalhador com inscrição previdenciária anterior a 24.07.1991, aplica-se a tabela progressiva do art. 142 da Lei 8.213 desde que não haja perda da condição de segurado, hipótese na qual o INSS toma como parâmetro de definição da carência a nova filiação.

(h) A modalidade proporcional, em extinção, tem os seguintes requisitos: idade mínima de 53 anos (homem) e 48 (mulher) e, respectivamente, 30 e 25 anos de contribuição, acrescidos de 40% do tempo faltante, em 15.12.98, para completar este tempo.

O rol de eventos cobertos tem – exceto para as empregadas domésticas – uma abrangência razoável: idade avançada, incapacidade laboral (total ou parcial, permanente ou temporária) maternidade, necessidade de prover o sustento de filhos menores, exercício de trabalho nocivo à saúde, morte e reclusão.⁹ Os critérios de acesso a essa cobertura revelam-se, porém – principalmente se contrastados com as características sociolaborais da população brasileira – bastante restritivos.¹⁰ Sua vinculação à capacidade

⁹ A Constituição prevê também cobertura previdenciária do desemprego involuntário e proteção à gestante. O seguro-desemprego, porém, é gerido pelo Ministério do Trabalho, sendo regulado por legislação própria e possuindo fontes próprias de financiamento. A proteção à gestante não foi implantada, a não ser que se considere como tal o salário-maternidade pago no nono mês da gestação.

¹⁰ Alguns são mais rigorosos que os de um seguro privado. Um exemplo é a negativa de cobertura à incapacidade laboral preexistente à inscrição previdenciária (arts. 42, prg. 2º e 59, prg. Único da Lei 8.213), prática vedada aos planos de saúde após 2 anos de contribuição (Lei 9.656/98, art. 11). Outro é a perda da condição de segurado por decurso de tempo. O Judiciário proíbe às seguradoras privadas negar pagamentos a clientes com mensalidades em atraso sem constituir-los antes em mora, mas ao INSS é permitido negar benefícios por falta da qualidade de segurado sem qualquer notificação prévia a respeito de sua perda.

contributiva e à inserção de médio e longo prazo no mercado formal de mão-de-obra, conjugadas às características deste, dificultam o acesso da grande maioria da força de trabalho brasileira à proteção previdenciária.

Por isso, no caso brasileiro, a importância de discutir o comportamento do emprego formal decorre basicamente de duas frentes. Em primeiro lugar, quando considerado apenas da perspectiva do mercado de trabalho, sua importância reside no fato de que sobre este tipo de relação se molda todo o arcabouço legal de regulamentação das condições de uso, remuneração e proteção social aos ocupados e àqueles eventualmente desempregados temporariamente. Em outras palavras, é a partir da relação trabalhista formal/legal que se estabelece um tipo de mediação mais civilizada entre capital e trabalho, através da qual as relações laborais deixam de pertencer meramente à esfera privada dos negócios e passam a desfrutar de um estatuto público. O respeito ao aparato e ao ordenamento jurídico que dali emana é condição necessária para um funcionamento mais regrado, equilibrado e homogêneo deste mercado, condizente com parâmetros mínimos de civilidade e sociabilidade entre as partes.

Em segundo lugar, quando analisado da perspectiva do modelo dominante de proteção social urbano do país, aquele de inspiração contributiva-bismarckiana, a importância do emprego formal transcende as fronteiras relativas ao ordenamento do mercado de trabalho, para se referir também às condições pelas quais as pessoas desfrutarão de proteção individual contra os riscos clássicos descritos no Quadro acima. Por outro lado, ao se alargar o conjunto de situações ocupacionais albergadas no regime de proteção previdenciária, dá-se um passo importante rumo ao reconhecimento de que existem outras formas possíveis e sustentáveis de inserção das pessoas na estrutura econômica produtiva, cuja consolidação, no entanto, ainda deve passar pela formulação de um marco regulatório adequado para essas situações de trabalho não-tipicamente capitalistas e pelo estabelecimento explícito de outras fontes de financiamento dos direitos previdenciários, que não sejam preponderantemente calcados no assalariamento formal.

1.2 O Mercado de Trabalho Brasileiro entre 1995/2005: evolução da ocupação/desocupação, do grau de formalização/informalização das relações de trabalho e dos rendimentos/distribuição

A fim de contextualizar o comportamento do mercado de trabalho nos anos 1995/2005, é necessário traçar, ainda que brevemente, a evolução do quadro macroeconômico no mesmo período. Como se sabe, o mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas entre 1995/2005, quase todas influenciadas diretamente pelo cenário macroeconômico mais geral. Na verdade, é perceptível neste período, a existência de três momentos claramente discerníveis, através dos quais se nota, de fato, que o mercado de trabalho reflete, em grande medida, o comportamento ditado pelas políticas públicas do período.

Entre 1995 e o final de 1998, num ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram um processo intenso de deterioração. Os níveis absolutos e relativos de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações de trabalho e a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho de urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Já entre a desvalorização cambial de 1999 e meados de 2003, apesar do arranjo de política econômica restritivo (câmbio semi-flutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas

rígidas de inflação), a economia brasileira operou num contexto de comércio internacional favorável, o que permitiu certo arrefecimento das tendências anteriores para as principais variáveis do mercado de trabalho. Os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária arrefeceram (mas em patamares muito elevados), e enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar uma pequena melhora, sobretudo depois de 2001.

Por fim, desde 2004, a despeito do arranjo de política macroeconômica manter-se praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, combinada com pequenas reduções nos patamares de juros internos e com uma importante expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve uma reação positiva do mercado de trabalho a estímulos até certo ponto tímidos da política econômica. Evidenciava-se tanto a relação de causalidade entre cenário macroeconômico e variáveis cruciais do mundo do trabalho, como o potencial multiplicador implícito entre essas duas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram uma diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se ligeiramente desde 2005, o que tem contribuído para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

Pois bem, diante desses distintos momentos macroeconômicos, pretende-se mostrar, na seqüência, como variou o mercado de trabalho nacional, tendo por base três recortes analíticos, a saber: i) evolução da ocupação/desocupação; ii) grau de formalização/informalização das relações de trabalho; iii) evolução dos rendimentos do trabalho e sua distribuição relativa.¹¹

Evolução e Composição da Ocupação/Desocupação da Força de Trabalho

Pela Tabela 1 pode-se constatar importantes diferenças de comportamento da ocupação (quantitativas e qualitativas) entre os subperíodos 1995/99 e 2001/05. Em primeiro lugar, há que se destacar uma piora generalizada, em variáveis cruciais do mercado de trabalho, durante o primeiro subperíodo de análise. A taxa de ocupação (PO/PEA) regrediu de forma mais acentuada que a taxa de participação (PEA/PIA)¹² entre 1995/99, fazendo a taxa de desemprego (PD/PEA) crescer 62,6% no período, o que a elevou de 6,1% em 1995 para 9,9% em 1999. Já entre 2001/05, apesar da forte recuperação da taxa de participação (PEA/PIA), a ocupação total teve um desempenho bastante positivo, contribuindo para a manutenção da taxa de desemprego num patamar ligeiramente inferior a 10% ao ano.

¹¹ Em seminário sobre os resultados da PNAD-2004, Dedecca e Rosandiski (2006) apresentaram um trabalho relacionando a recuperação econômica recente, pós-desvalorização do Real em 1999, com uma intensa geração de trabalho formal. Em linhas gerais, aquele trabalho chegou às seguintes conclusões: *“A primeira remete-se à predominância dos empregos com contribuição no total dos postos de trabalho criados. A segunda refere-se ao papel relevante da indústria na geração de novas oportunidades de trabalho. A terceira vincula-se ao fato de uma razoável concentração dos postos gerados nos estabelecimentos de porte mais significativos. A quarta mostra que boa parte das oportunidades criadas exigiu, ao menos, o segundo grau completo, sendo expressiva a criação de postos para pessoas com o 2º grau completo e superior. Finalmente, que os postos gerados, predominantemente, foram de remuneração entre um e menos de dois salários mínimos.”* (Dedecca; Rosandiski, 2006, p. 188).

¹² A PIA fora do mercado de trabalho é maior que o resultado da subtração PIA-PEA porque esta última se compõe das pessoas que efetivamente exerciam ou buscavam atividade na semana de referência, nem todas em idade ativa. Em 2005, 2 milhões de crianças entre 10 e 14 anos e igual quantidade de idosos acima de 64 integravam a PEA.

Tabela 1: Mudanças na Composição do Mercado de Trabalho Nacional entre 1995 e 2005.

Composição do Mercado de Trabalho	População Ocupada 1995	População Ocupada 1999	População Ocupada 2001	População Ocupada 2005	Varição 1995/1999	Varição 2001/2005
População em Idade Ativa (PIA)	86.844.125	97.394.347	103.059.409	112.044.816	12,1%	8,7%
População Economicamente Ativa (PEA)	64.594.325	72.274.808	75.897.343	85.826.536	11,9%	13,1%
População Ocupada Total (PO)	60.661.351	65.119.743	68.601.819	77.519.737	7,3%	13,0%
Taxa de Participação (PEA / PIA)	74,4%	74,2%	73,6%	76,6%	-0,2%	4,0%
Taxa de Ocupação (PO / PEA)	93,9%	90,1%	90,4%	90,3%	-4,1%	-0,1%
Taxa de Desemprego (PD / PEA)	6,1%	9,9%	9,6%	9,7%	62,6%	0,7%
Empregado Assalariado Total	33.383.619	35.913.595	39.581.532	45.852.402	7,6%	15,8%
Assalariado Com Carteira	19.064.436	19.664.351	21.961.776	26.462.968	3,1%	20,5%
Assalariado Sem Carteira	9.841.855	11.530.983	12.856.904	14.158.860	17,2%	10,1%
Militar	282.364	288.891	267.106	253.760	2,3%	-5,0%
Funcionário Público Estatutário	4.194.964	4.429.370	4.495.746	4.976.814	5,6%	10,7%
Trabalhador Doméstico Total	4.514.037	5.019.957	5.490.403	6.174.596	11,2%	12,5%
Doméstico Com Carteira	947.137	1.314.510	1.500.260	1.686.982	38,8%	12,4%
Doméstico Sem Carteira	3.566.900	3.705.447	3.990.143	4.487.614	3,9%	12,5%
Trabalhador por Conta-Própria não-agrícola	10.148.963	11.262.304	11.629.435	12.721.728	11,0%	9,4%
Trabalhador por Conta-Própria agrícola	3.564.359	3.575.242	3.202.067	3.252.182	0,3%	1,6%
Empregador	2.466.068	2.674.429	2.836.181	3.203.238	8,4%	12,9%
Trabalhador Não Remunerado	4.369.723	4.514.675	3.899.379	3.912.632	3,3%	0,3%
Trabalhador Produção Consumo Próprio	2.209.320	2.072.669	1.838.936	2.318.243	-6,2%	26,1%
Trabalhador Construção Uso Próprio	0	85.720	121.508	84.716	-	-30,3%

Fonte: IBGE / PNAD's de 1995, 1999, 2001 e 2005. Elaboração: DISOC / IPEA.

Obs 1: Foi considerada apenas a População de 16 a 59 anos de idade.

Obs 2: Os cálculos excluíram as pessoas da zona norte rural.

Obs 3: Excluíram-se também os trabalhadores com renda não declarada e aqueles com renda igual a zero.

Além desta elevação, o desemprego sofreu também, no período destacado, alterações qualitativas em suas características. Num mercado laboral desregulado como o brasileiro, no qual a demissão é praticamente livre de ônus,¹³ o aumento do número de braços disponíveis conduz à ampliação do revezamento entre eles, diminuindo o tempo médio de colocação no emprego. Expande-se, assim, o chamado desemprego de longa duração.

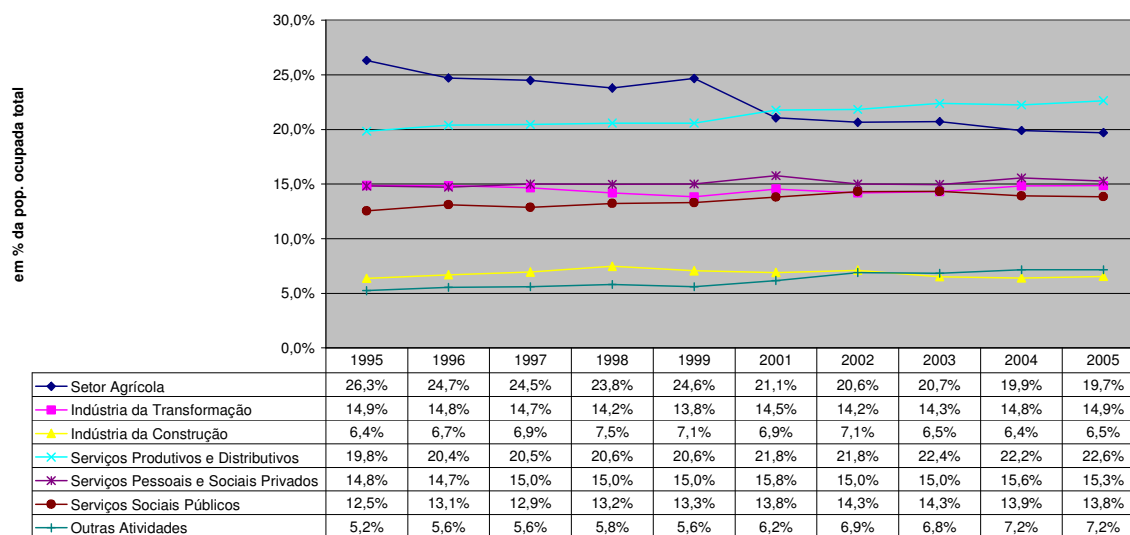
Entre 1996 e 2004, o tempo médio de procura de trabalho dos desempregados passou de 24 para 55 semanas (São Paulo); 31 para 44 (Porto Alegre); 32 para 65 (Belo Horizonte); 36 para 67 (Salvador) e 44 para 73 (Brasília)¹⁴. A pequena redução da taxa de desemprego a partir de 2000 não estancou esse crescimento.

Em termos setoriais, verifica-se claramente um movimento de terciarização da ocupação, ou aumento da participação da população ocupada nos setores terciários da economia (comércio e serviços de toda espécie), tal qual evidenciado pelo Gráfico 1.

¹³ A única penalidade existente (a multa de 40% do FGTS) é ineficaz e incentiva a rotatividade: como o saldo da conta vinculada cresce tanto quanto dura o vínculo empregatício, algumas empresas optam por reduzir esse custo contratando e demitindo em intervalos pequenos.

¹⁴ Garcia, Rodarte e Braga (s.d.). Os dados trabalhados pelos autores são os da Pesquisa de Emprego e Desemprego Metropolitana do Dieese.

Gráfico 1: Evolução do Pessoal Ocupado por Grandes Setores da Atividade Econômica.
Brasil: 1995 a 2005.



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração Disoc / IPEA.

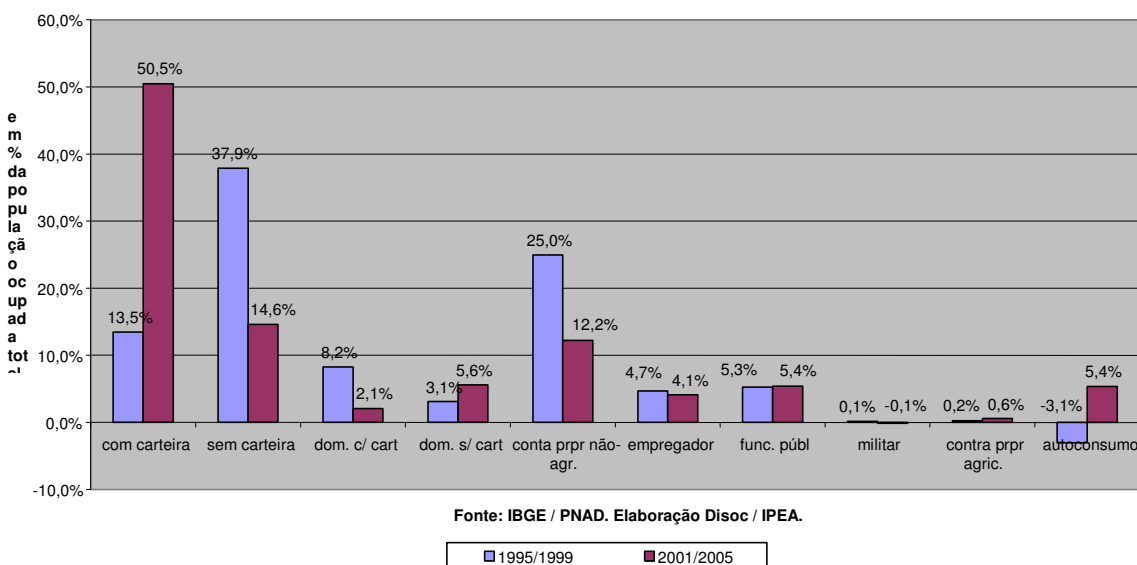
Ainda que parte desse movimento possa ser explicado pelo processo normal de desenvolvimento do país, associado ao aumento da renda *per capita* urbana, o fato é que não parece desprezível o papel desempenhado pelas baixas taxas de crescimento da economia durante todo o período considerado. Em outras palavras, em um contexto de retração prolongada no nível de atividade – que se instaura sobre um mercado de trabalho já de oferta abundante de mão-de-obra desprovida de amplos mecanismos de proteção social – a dinâmica de criação de novos postos de trabalho parece depender relativamente mais das condições de oferta que das de demanda por trabalho. Quando é esse o caso, as atividades geradas, por exemplo, no comércio ambulante e nos serviços pessoais crescem vertiginosamente, inflando de maneira patológica o setor terciário da economia.

Grau de Informalidade na População Ocupada e Cobertura Previdenciária

De volta à Tabela 1, vemos que em termos absolutos, a população ocupada aumentou duas vezes e meia mais no subperíodo 2001/05 do que entre 1995/99, valendo agora visualizar e ressaltar as diferenças qualitativas desse processo, o que é feito pelo Gráfico 2. Nele, vê-se que o emprego assalariado teve um comportamento muito distinto entre os dois subperíodos: enquanto no primeiro o emprego com-carteira assinada teve um incremento de apenas 3,1%, no segundo essa expansão foi de 20,5%. Dito de outra maneira, isso significou que, de cada 100 novas ocupações geradas entre 2001/05, 50,5% foram com-carteira, contra um percentual de apenas 13,5% entre 1995/99. Claramente, aconteceu de parte expressiva dos empregos sem-carteira ter-se formalizado, pois a taxa de crescimento dos sem-carteira caiu de 17,2% para 10,1% entre os dois subperíodos analisados, fazendo com que essa categoria reduzisse sua contribuição no total das ocupações geradas, de 37,9% para 14,6% entre os dois subperíodos.

Já com relação ao emprego doméstico, aconteceu algo diferente. Embora a taxa de expansão dessa categoria ocupacional tenha sido praticamente a mesma nos dois subperíodos, ocorreu que entre 1995/99 o emprego doméstico com-carteira cresceu 38,8%, contra uma expansão de apenas 12,4% entre 2001/05. Por conta disso, o emprego doméstico com-carteira representou 8,2% de todo o incremento da ocupação no subperíodo 1995/99 e apenas 2,1% no incremento da ocupação entre 2001/05.

**Gráfico 2: Contribuição de cada categoria ocupacional ao estoque total de trabalhadores.
Brasil: 1995/99 e 2001/2005.**



Outros dois movimentos dignos de nota ocorreram com os trabalhadores por conta-própria e os trabalhadores na produção para o autoconsumo. No primeiro caso, arrefeceu-se entre 2001/05 a tendência de crescimento dessa categoria ocupacional no total da ocupação, de tal maneira que neste subperíodo, apenas 12,2% de cada 100 novas ocupações foram por conta-própria, contra uma contribuição de 25% em cada 100 novas ocupações geradas entre 1995/99. Já no caso dos trabalhadores na produção para o autoconsumo, ocorreu, entre 2001/05, um aumento não-desprezível de participação desta categoria no total da ocupação, pois de cada 100 novas ocupações criadas, algo como 5,4% foram de trabalhadores na produção para o autoconsumo. Parece pouco, mas este percentual foi exatamente igual à contribuição verificada para a categoria dos funcionários públicos estatutários. Ademais, este dado é surpreendente também porque havia havido uma redução de 6,2% dos trabalhadores na produção para o autoconsumo entre 1995/99.

Essas informações podem ser complementadas pela Tabela 2, que procura apresentar a participação percentual de cada categoria ocupacional no total da ocupação, sua trajetória entre 1995 e 2005, bem como a vinculação previdenciária em cada caso.

Tabela 2: Distribuição Percentual da População Ocupada e Vinculação Previdenciária. Brasil: 1995 a 2005.

Composição do Mercado de Trabalho	% sobre População Ocupada 1995	% sobre População Ocupada 1999	% sobre População Ocupada 2001	% sobre População Ocupada 2005	% de não-contribuintes INSS 1995	% de não-contribuintes INSS 1999	% de não-contribuintes INSS 2001	% de não-contribuintes INSS 2005
População Ocupada Total (PO)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	47,6%	47,4%	50,8%	48,7%
Empregado Assalariado Total	55,0%	55,2%	57,7%	59,1%	29,7%	29,9%	29,3%	27,3%
Assalariado Com Carteira	31,4%	30,2%	32,0%	34,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assalariado Sem Carteira	16,2%	17,7%	18,7%	18,3%	92,1%	90,5%	88,2%	86,5%
Militar	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	99,1%	99,8%	99,0%	99,0%
Funcionário Público Estatutário	6,9%	6,8%	7,6%	6,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Trabalhador Doméstico Total	7,4%	7,7%	8,0%	8,0%	77,5%	71,6%	70,3%	70,0%
Doméstico Com Carteira	1,6%	2,0%	2,2%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Doméstico Sem Carteira	5,9%	5,7%	5,8%	5,8%	96,6%	97,0%	96,7%	96,3%
Trabalhador por Conta-Própria não-agrícola	16,7%	17,3%	17,0%	16,4%	75,7%	79,6%	81,3%	82,1%
Trabalhador por Conta-Própria agrícola	5,9%	5,5%	4,7%	4,2%	95,6%	94,2%	95,3%	92,3%
Empregador	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	31,5%	37,5%	39,2%	39,0%
Trabalhador Não Remunerado	7,2%	6,9%	5,7%	5,0%	98,1%	97,8%	97,2%	97,0%
Trabalhador Produção Consumo Próprio	3,6%	3,2%	2,7%	3,0%	99,5%	99,6%	99,5%	99,4%
Trabalhador Construção Uso Próprio	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	100,0%	100,0%	100,0%	99,0%

Fonte: IBGE / PNAD, 2001, 2004 e 2005. Elaboração: DISOC / IPEA.

Obs 1: Foi considerada apenas a População de 16 a 59 anos de idade.

Obs 2: Os cálculos excluíram as pessoas da zona norte rural.

Obs 3: Excluíram-se também os trabalhadores com renda não declarada e aqueles com renda igual a zero.

Obs 4: No detalhamento da composição dos conta-própria, foram excluídos os que não declararam se contribuem ou não com a previdência.

Inicialmente, cabe destacar o aumento de 55% para quase 60% no grau de assalariamento geral da força de trabalho, mas com queda do emprego com-carteira entre 1995/99 e recuperação mais que proporcional entre 2001/05, o que serviu para compensar também a queda de participação ponta-a-ponta (1995/05) dos militares e funcionários públicos no total da ocupação. Ainda dentro desta categoria dos assalariados em geral, bastante relevante é a informação sobre vinculação previdenciária dos trabalhadores sem-carteira assinada, que mostra estar havendo um processo de filiação voluntária lento, mas não desprezível, pois entre 1995/05, enquanto cresceu de 16,2% para 18,3% o peso dos sem-carteira no total da ocupação, diminuiu de 92,1% para 86,5% o percentual daqueles que não contribuem para regime algum de previdência. No caso dos trabalhadores domésticos, por sua vez, também houve aumento da filiação previdenciária, mas esta de natureza compulsória, já que motivada pelo aumento da participação dos domésticos com-carteira assinada no total da ocupação. Veja-se que o percentual de não-contribuintes da previdência social dentre os domésticos sem-carteira manteve-se sempre em patamar elevado, superior à casa dos 96% em todos os anos analisados.

Fenômeno oposto pôde ser observado junto à categoria dos trabalhadores por conta-própria e dos empregadores. Em ambos os casos, entre 1995/05, a manutenção das participações relativas no total da ocupação, de cerca de 17% para os autônomos e de 4% para os empregadores, se traduziram em aumento da desproteção previdenciária no período. No caso dos trabalhadores por conta-própria, a porcentagem de não-contribuintes passou de 75,7% para 82,1% entre 1995/05, e a dos empregadores passou de 31,5% para 39% no mesmo intervalo de tempo.

Mesmo quanto aos segmentos em que a formalização cresce, há que se observar, entretanto, que os dados da PNAD referem-se aos trabalhadores que contribuíram para o INSS na semana de referência e, face aos efeitos da rotatividade, nem todos eles desfrutaram de proteção previdenciária plena.

Segundo o MPAS,¹⁵ aproximadamente 45 milhões de pessoas contribuíram para o RGPS nas cidades em 2005. O número de contribuintes urbanos aferido pela PNAD, entretanto, foi 32,5 milhões (cifra idêntica ao número médio mensal de contribuintes calculado no AEPS). A diferença verificada entre as duas cifras resulta do (e demonstra o) fato de que um grande número de trabalhadores contribuía num dado mês

¹⁵ AEPS 2006, dados referentes a 2005.

e deixava de fazê-lo no(s) seguinte(s), dando lugar a outros que também contribuíam por poucos meses e logo perdiam a colocação. Conquanto escapassem da desproteção absoluta, estes trabalhadores tinham acesso a uma proteção previdenciária tão instável e precária quanto sua inserção ocupacional.

Esta precariedade atinge pelo menos a metade da *população contribuinte*. De acordo com o AEPS 2006, dos 45 milhões de trabalhadores urbanos que verteram contribuição ao INSS em 2005, apenas 19 milhões o fizeram nos 12 meses do ano e 27,5 milhões por 9 meses ou mais (o que pode, talvez, ser tido como indicativo de certa estabilidade de sua inserção no mercado laboral). A instabilidade dos vínculos contributivos atinge drasticamente todas as categorias de segurados urbanos. Entre os empregados, 38,5% haviam contribuído por menos de 9 meses. Entre os contribuintes individuais, a proporção era de 44,2%; entre as empregadas domésticas, de 42,5%; e entre os contribuintes facultativos, 43%.

Característica antiga e estruturalmente enraizada do mercado brasileiro de mão-de-obra, a rotatividade adquire, face às alterações verificadas no perfil da ocupação no decênio em análise, novas implicações.

A elevação do desemprego e, principalmente, do tempo de procura de trabalho convertem-na em elemento complicador do cumprimento dos requisitos contributivos da legislação previdenciária. Uma vez que o tempo médio de colocação no emprego se reduz e as lacunas entre um emprego e outro se ampliam, aumentam os episódios de perda da condição de segurado e de não-preenchimento da carência das aposentadorias por idade e tempo de contribuição – no que joga papel importante também a elevação desta carência, que passou de 78 contribuições, em 1995, a 144 em 2005.¹⁶

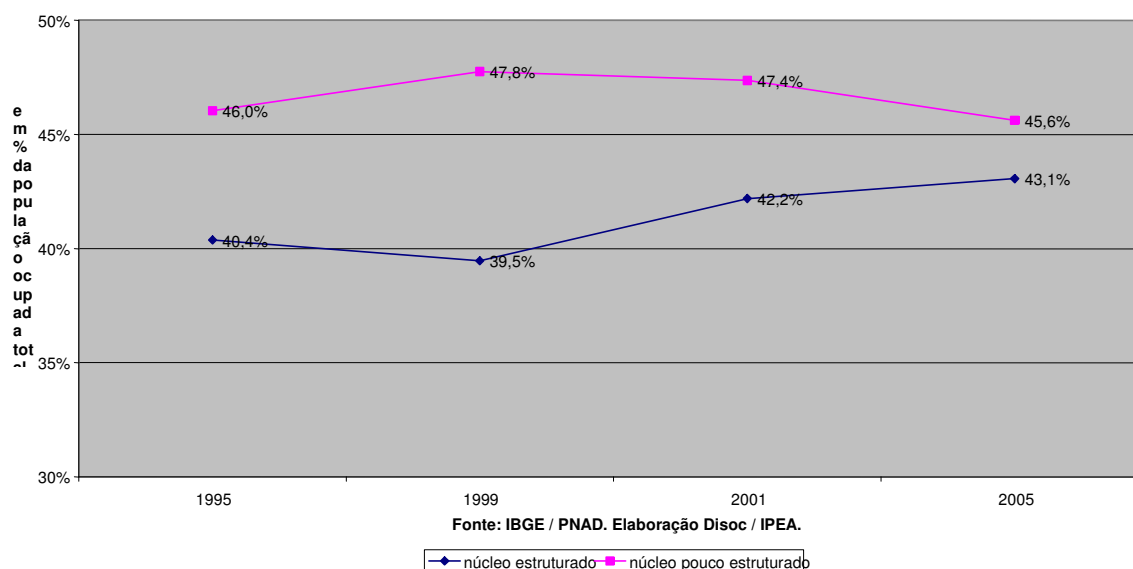
Segmentação do mercado de trabalho

Com o intuito de avançar um pouco na descrição desses fenômenos, subdividimos o mercado de trabalho, no Gráfico 3, em dois grupos distintos de trabalhadores, segundo o seu grau de estruturação: de um lado, estariam os trabalhadores envolvidos em relações de assalariamento legal, ou seja, os trabalhadores (assalariados e domésticos) com registro em carteira assinada, mais os funcionários públicos e militares; de outro lado, agruparíamos os trabalhadores classificados como integrantes do conjunto de relações pouco estruturadas de trabalho, isto é, os trabalhadores sem-carteira, os autônomos não-agrícolas, os trabalhadores não-remunerados e os na construção para uso próprio.¹⁷ Ao primeiro grupo chamamos de “segmento estruturado” do mercado de trabalho, e ao segundo chamamos de “segmento pouco estruturado”.

¹⁶ Esta é uma situação prospectiva de desproteção previdenciária que contrasta com as informações de cobertura para a população de 60 anos e mais, tal qual observável nas estatísticas correntes. Isto porque, embora tenha de fato havido um forte movimento de entrada de pessoas idosas no sistema de cobertura previdenciário ao longo dos últimos 20 anos, trata-se de uma informação que precisa ser vista de uma perspectiva dinâmica e de longo prazo, para que essas altas taxas de cobertura obtidas recentemente não encubram o fato de que se referem, primeiro, ao forte movimento de ingresso de segurados no sistema de previdência rural e, segundo, a beneficiários que construíram suas trajetórias profissionais antes que tivessem início as complicações da economia e do mercado de trabalho nas décadas de 1980 e 1990.

¹⁷ Nesta agregação, ficaram de fora os trabalhadores por conta-própria agrícolas, os trabalhadores na produção para o autoconsumo e os empregadores, que representaram entre 13,6% e 11,3% dos trabalhadores ocupados no período 1995/05. Este procedimento foi adotado porque, do ponto de vista das relações de trabalho, trata-se de relações laborais inscritas numa lógica própria de não-assalariamento da força de trabalho. Além disso, do ponto de vista da proteção previdenciária, tanto os trabalhadores por conta-própria agrícolas como os trabalhadores na produção para o autoconsumo podem ser considerados segurados especiais potenciais da previdência rural, em regime de economia familiar rural. Os empregadores, por sua vez, inscrevem-se na proteção previdenciária oficial como contribuintes individuais voluntários, sendo metodologicamente mais apropriado deixá-los de fora da classificação proposta neste texto. Para um desenvolvimento mais completo desta temática, ver Cardoso Jr. (2005).

Gráfico 3: Evolução da População Ocupada segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho. Brasil: 1995 a 2005.



Um aspecto a ser destacado é que o segmento pouco estruturado do mercado de trabalho brasileiro sempre foi, ao longo de todo o período analisado, o núcleo dominante no total da ocupação. Ou seja, atingiu o patamar de quase 48% de participação na ocupação total entre 1995/99, apenas reduzindo-se para a casa dos 45% após a mudança do arranjo macroeconômico em 1999. O que importa saber, então, é quão sustentável parece ser essa tendência recente, que tem na expansão do assalariamento com-carteira assinada um dos seus vetores mais importantes.¹⁸ Questão correlata é saber qual contribuição pode ser dada pelas diversas políticas públicas em curso, visando prolongar o processo atual de reordenamento e reestruturação do mercado de trabalho nacional.¹⁹

Evolução e Distribuição dos Rendimentos do Trabalho

No que diz respeito à evolução dos rendimentos do trabalho, o Gráfico 4 mostra que o período 1995/05 pode ser subdividido em 3 momentos distintos, a saber: i) entre 1995/98, há uma ligeira elevação dos rendimentos médios reais de todas as categorias ocupacionais selecionadas, à exceção dos

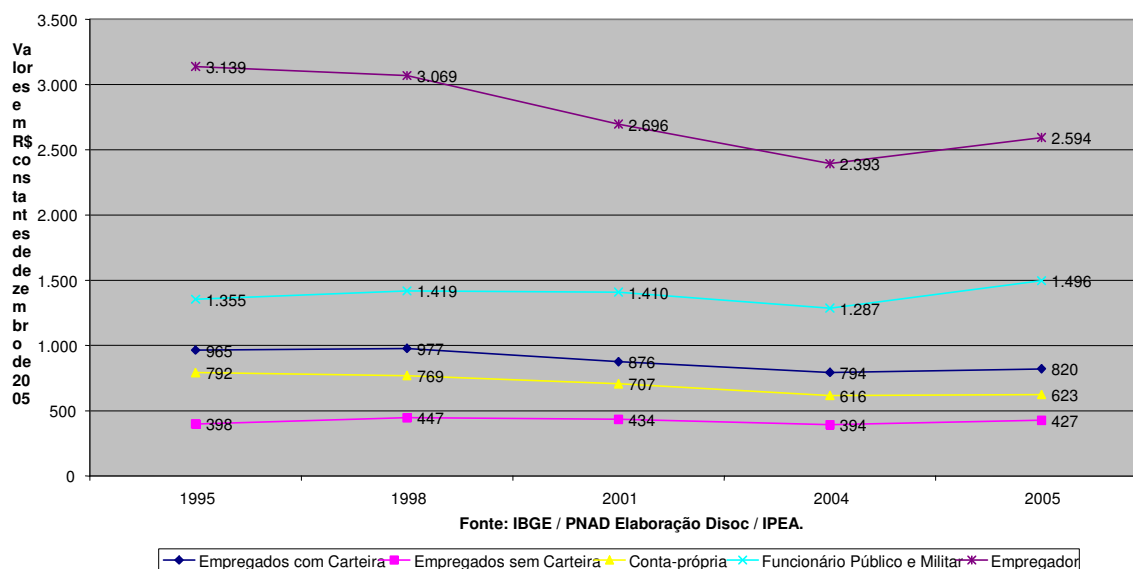
¹⁸ Uma abordagem sobre a evolução da informalidade no período recente, contrapondo os resultados das PNAD's aos das PME's, pode ser visto em Ramos & Ferreira (2006). Neste estudo, os autores constataram um aumento da informalidade, entre 2001 e 2005, apenas para dentro do setor industrial localizado nas regiões metropolitanas. Em todos os demais casos (setor industrial não-metropolitano, setor de serviços e de comércio, metropolitano e não-metropolitano, setor agrícola, e em todas as grandes regiões do país), houve queda da informalidade entre 2001 e 2005. Assim, pelos procedimentos adotados, "os dados da PNAD complementam e qualificam o panorama fornecido pela PME. Eles revelam que, no plano nacional, não houve aumento da informalidade, não obstante ela ter permanecido em um patamar bastante elevado. Além disso, eles ratificam, e tornam ainda mais clara, a tendência identificada na PME de uma convergência da informalidade segundo diversos recortes: os segmentos tradicionalmente identificados como geradores de postos de trabalho protegidos – metrópoles, indústria e região Sudeste – perdem, em boa parte, essa característica e tornam-se mais similares aos demais." Mas como advertem os autores, "(...) a estabilidade do grau de informalidade no período se deve a uma convergência que não representa propriamente o processo ideal: os segmentos socioeconômico-geográficos com maior incidência de informalidade apresentam, em geral, alguma melhora, enquanto os núcleos que tradicionalmente tiveram melhor desempenho nesse particular experimentaram uma deterioração." (Ramos; Ferreira, 2006, p. 485 e 487).

¹⁹ Ambas as questões foram tratadas em Cardoso Jr. (2007).

trabalhadores por conta-própria e dos empregadores; ii) entre 1998/04, os rendimentos ocupacionais de todas as categorias sofrem queda sistemática em termos reais; e iii) entre 2004/05, depois de ter-se estancada a queda, esboça-se uma pequena recuperação dos rendimentos médios reais de todas as categorias estudadas, ainda que em intensidades diferenciadas e nem sempre suficientes para recompor o poder aquisitivo relativo ao ano de 1995.

Isso aconteceu apenas para os estatutários e militares (recomposição de 10,4% frente a 1995) e empregados sem-carteira (recomposição de 7,1%). Nos demais casos, os ganhos obtidos em 2005 foram insuficientes para uma recomposição integral do ano-base, ou seja: perdas acumuladas de -15% para os assalariados com-carteira assinada, -17,3% para os empregadores e -21,4% para os trabalhadores por conta-própria. Além disso, como também se pode ver no Gráfico 3, os valores médios mensais dos assalariados com e sem-carteira e dos trabalhadores por conta-própria não ultrapassam três salários mínimos aos valores vigentes em 2005.

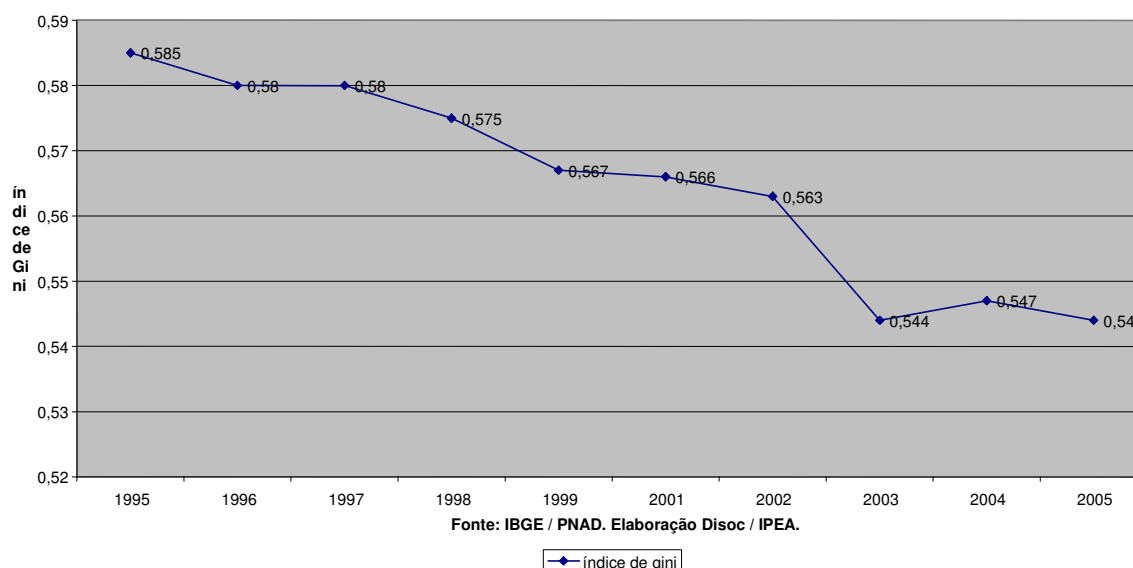
Gráfico 4: Evolução do Rendimento Médio Mensal Real da População Ocupada, com Rendimento do Trabalho Principal, por Posição na Ocupação / Brasil: 1995 a 2005



Por fim, outro aspecto a compor o quadro geral do mercado de trabalho brasileiro no período 1995/05 refere-se à distribuição dos rendimentos pessoais do trabalho – Gráfico 5. Desta perspectiva, é preciso dizer que a hierarquia de remunerações responde a características da estrutura produtiva, preponderantemente vinculada aos segmentos estruturados dos mercados de trabalho. Como o peso e a dinâmica desse segmento não conseguem absorver integralmente toda a oferta efetiva de mão-de-obra, tem-se necessariamente um perfil concentrado para a distribuição dos rendimentos provenientes do trabalho, que é reforçado pela existência de um nível muito baixo de salários para a maior parte das pessoas pertencentes à base pouco estruturada do mercado de trabalho. O mercado de trabalho com uma base muito ampla e indiferenciada explicaria, em boa medida, a existência e a reprodução de uma taxa salarial de nível muito reduzido como referência para o sistema econômico, tanto em termos de custo empresarial (peso reduzido

das remunerações na composição do custo total dos bens e serviços), como se pensada em termos do poder de compra dos trabalhadores. Quanto menor o piso salarial do mercado de trabalho, maior tende a ser a diferenciação salarial possível de se verificar no sistema, uma vez que ela se estabelece em função da hierarquização de cargos e remunerações derivadas do grau de heterogeneidade da estrutura produtiva da economia como um todo.

Gráfico 5: Evolução do Índice de Gini, referente à distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais, ocupadas na semana de referência. Brasil: 1995 a 2005.



Entre 1995/05, nota-se pelo Gráfico 5 um movimento quase contínuo de queda do índice de Gini para a concentração pessoal da renda, não obstante ele ainda se encontre em patamar muito elevado e caminhe para baixo em ritmo muito lento. Também preocupante é o fato de essa desconcentração da renda do trabalho ter-se dado, na maior parte do tempo (1995 a 2003), em simultâneo aos processos de aumento do desemprego, queda dos rendimentos reais e diminuição da participação da renda do trabalho na renda nacional. Por esses motivos, a rigidez à baixa dos índices de desigualdade no Brasil ajuda a reforçar a tese da desestruturação do nosso mercado de trabalho, o qual reflete um padrão bastante heterogêneo e precário de ocupações e de remunerações no seio da classe trabalhadora.

1.3 Proteção e desproteção no campo

A situação dos trabalhadores do campo merece uma análise à parte por duas razões fundamentais. Primeiro, porque embora o trabalho agrícola também tenha sido atingido pelas novas condições macroeconômicas verificadas a partir de 1995, não é nos indicadores relativos ao emprego formal que as transformações observadas se expressam de forma mais reveladora, dado que o assalariamento formal é ainda minoritário entre as diferentes modalidades de relação laboral que vigem no campo. Este aspecto não será objeto de análise nesta etapa preliminar de nosso trabalho em virtude da falta de dados.

A segunda razão é que, exatamente em virtude dessa diferença quanto às formas de exploração do trabalho predominantes no campo e na cidade, o plano de benefícios da Previdência estrutura-se de

forma sensivelmente distinta em cada âmbito. O vínculo previdenciário (qualidade de segurado) no meio rural decorre automaticamente do trabalho na lavoura²⁰ e não tem requisitos contributivos.²¹ Isto explica que a população rural esteja mais coberta que a urbana – algo ainda mais notável tendo em vista que a tônica das relações de trabalho no campo é a informalidade e o trabalhador rural tem menor capacidade contributiva.

Não se deve, porém, concluir daí que o acesso da população camponesa aos benefícios a que faz jus se dê facilmente. O reconhecimento do trabalho rural para fins previdenciários depende, no âmbito administrativo ou judicial, de prova documental datada do período cujo cômputo se pleiteia.²² A proteção previdenciária permanece, assim, vinculada indiretamente à inserção no mercado formal agropecuário.

Tal inserção tem como pressuposto a produção de excedente comercializável e/ou a titularidade (na condição de proprietário, arrendatário ou parceiro) formal da terra por parte do interessado ou de alguém de seu grupo familiar, já que os meios utilizados para provar a condição de agricultor são as notas de venda de produtos agropecuários, os documentos relativos ao ITR, as escrituras de registros de imóveis, o cadastro de imóveis rurais do INCRA e as certidões de registro civil. No caso da aposentadoria, a atividade rural pode ser provada por documentos emitidos dentro do número de meses estabelecido nos artigos 142 e 143 da Lei 8.213. No que toca, porém, aos demais benefícios, torna-se quase impossível o acesso a eles para quem não tenha emitido nota de venda do excedente ou realizado algum trâmite burocrático no último ano.

Pela informalidade inerente ao trabalho rural, é difícil determinar com precisão o número de segurados especiais. A partir de dados da PNAD referentes a 2005, podemos, contudo, estimá-lo em 18,5 milhões. Destes, foi possível calcular que 7,5 milhões (40,5%) estavam totalmente desprotegidos; eram, em geral, safristas e bóias-frias. Os demais preenchiam, em tese, os requisitos de acesso à proteção, mas não foi possível determinar quantos efetivamente encontravam-se em condições de provar sua atividade.

1.4 A precarização direta da cobertura previdenciária

Além da deterioração quantitativa que decorre da precarização laboral na medida em que a concepção do plano de benefícios atrela as duas coisas, a proteção previdenciária sofre também uma deterioração qualitativa, produzida no âmbito da própria legislação. Esta desdobra-se, num ciclo vicioso, sobre as condições do mercado de trabalho.

Os mesmos fatores que ampliam a exclusão previdenciária empurram para os balcões do INSS grande parte daqueles que, bem ou mal, conseguem escapar dela. A concessão de benefícios

²⁰ Este é, aliás, o elemento definidor do caráter previdenciário do subsistema rural, erroneamente tratado por alguns como pertencente ao campo da Assistência. O direito à proteção previdenciária deriva, no campo como na cidade, do trabalho produtivo e socialmente útil. O fato de os benefícios rurais trazerem, como nota peculiar, a desnecessidade da mediação contributiva não implica assistencialismo. Ademais, a previdência rural se legitima como um sistema previdenciário diferenciado pela ótica da previdência-segurança e não pode, por definição, ser julgada com critérios do sistema previdência-seguro-contributivo.

²¹ O que é diferente de dizer que “o trabalhador rural não contribui”. Apenas não se condiciona o benefício à prova da contribuição.

²² Até 1995, a falta de documentação podia ser suprida por declaração do sindicato rural da localidade onde se deu o trabalho, referendada pelo Ministério Público – ou então do próprio MP. Esta possibilidade foi eliminada pela Lei 9.063. Além de afigurar-se esdrúxula num país em que a Justiça do Trabalho sempre reconheceu vínculos com base em prova testemunhal, a exigência de documentos é, em muitos casos, impossível de ser atendida. Os contratos verbais de trabalho e uso da terra sempre foram admitidos pela legislação agrária e, até 1966, o cadastro de imóveis rurais do INCRA e o próprio INCRA não existiam, bem como, em vários estados, os blocos de nota de venda de produtos agrícolas.

experimentou, assim, um crescimento anormal em 1995-2005, que resulta tanto da elevação do desemprego quanto de seus efeitos sobre a população empregada.

Num contexto de excesso de oferta de mão-de-obra, esta perde sua capacidade de organização e reivindicação. Isto tem, naturalmente, reflexos no âmbito dos próprios locais de trabalho. Estes reflexos são a extensão da jornada e a intensificação do trabalho, que têm efeitos devastadores sobre as condições de saúde da população trabalhadora.

Em 1999, quando o desemprego passava de 10% (IBGE), 41,2% dos assalariados trabalhavam mais de 44 horas semanais (Dieese, PED Metropolitana). A partir de 2000, a quantidade de horas suplementares diminui junto com a desocupação. A extensão da jornada, ao forçar o trabalhador além de seus limites físicos, reflete-se no aumento dos acidentes e doenças profissionais – para o que também contribui sobremaneira a intensificação do trabalho.²³ A dimensão deste fenômeno é revelada menos pelo número de acidentes registrados (que também cresce a partir de 1995) do que pelas cifras relacionadas à concessão de benefícios por incapacidade laboral (tratadas adiante), já que os médicos peritos do INSS têm por costume a recusa a reconhecer o nexo causal entre a condição clínica do trabalhador e suas condições laborais.²⁴

Desta forma, a concessão de benefícios cresce. O enfraquecimento político da população trabalhadora, porém, cria as condições para que sua eficácia como renda substitutiva e garantia de sobrevivência seja comprometida por sucessivas alterações legais. Expressão deste fenômeno são os dados relativos a dois benefícios: aposentadoria por tempo de serviço/contribuição e auxílio-doença.

O esvaziamento da aposentadoria por tempo de serviço (1995-99)

A aposentadoria por tempo de serviço (comum ou especial) desempenhou, historicamente, o papel de reguladora da oferta de mão-de-obra, em especial nos setores qualificados da força de trabalho. A redução do emprego industrial durante o contexto de abertura comercial e sobrevalorização cambial dos anos 90, e a deterioração das condições de trabalho que a acompanharam, ao incidir de maneira particularmente drástica sobre a população com mais de 50 anos, fizeram explodir a demanda por este benefício. Como resultado, sua concessão cresce, tomando sempre por base o ano anterior, 42% em 1995, 12% em 1996 e 30% em 1997, o que significa, em números absolutos, uma elevação de 220 mil (1994) para 417 mil (1997).²⁵ A idade média de acesso baixa de 54,5 anos (homens) e 50,6 (mulheres), em janeiro de 1995, a, respectivamente, 53,6 e 48,9 anos (março de 1997).²⁶

²³ Para uma análise teórica aprofundada, ainda que elaborada em outro contexto, ver Marini (2000), especialmente pp. 224-230.

²⁴ Esta afirmativa, que pode soar temerária, é amplamente comprovada por diversos estudos de caso. A título de exemplo, a incidência de Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (DORT) nas fábricas de calçados do Vale dos Sinos (RS) é estimada, por baixo, em 35% da força de trabalho (Carvalho, 2002), mas os casos de doenças profissionais reconhecidos, pelo INSS na indústria de calçados em 2003 não passavam de 317 para um total de 344.341 vínculos empregatícios (menos de 0,1%). Sobre isto, é digna de reconhecimento a instituição do Nexo Técnico Epidemiológico (NTE), anunciada pelo MPAS em 2006. Trata-se da maior conquista dos trabalhadores na esfera previdenciária desde 1988.

²⁵ Fonte: AEPS 2005, Suplemento Histórico. Elaboração própria. Isto se deu pelos fatores aludidos e pela ameaça de extinção dessa modalidade de aposentadoria ou imposição de idade mínima pelo governo FHC. A fonte consultada apresenta dados desagregados de concessão de todos os benefícios entre 1980 e 2005, não fazendo qualquer menção à aposentadoria especial – o que leva a crer que os dados relativos à aposentadoria por tempo de serviço/contribuição englobem os deste benefício.

²⁶ Fonte: MPAS/Dataprev. Elaboração: Delgado et al. (2006).

O governo FHC contra-atacou procurando estancar a concessão destas aposentadorias. Entre 1995 e 1998, restringiu a possibilidade de cômputo diferenciado de períodos de exercício de atividades nocivas à saúde.²⁷ Em 1997, através da Portaria 4273 do MPAS, anulou para as mulheres a maior conquista dos trabalhadores brasileiros pós-Vargas – o cômputo do trabalho no campo para aposentadoria na cidade²⁸ – ao exigir a apresentação de documentos probatórios da atividade rural em nome do próprio interessado.²⁹ Em 1998, iniciou-se a extinção progressiva da aposentadoria proporcional, com a imposição de idade mínima.³⁰ E, em 1999, o valor dos proventos passou a ser calculado pela sistemática do fator previdenciário, que o reduz, freqüentemente, a menos da metade.³¹

Estas medidas revelaram-se eficazes face a seu objetivo. Como resultado delas, a concessão de aposentadorias por tempo de serviço ou contribuição³² cai, em relação ao ano anterior: 28,6% em 1998, 51,6% em 1999 e 20,4% em 2000.³³ A idade média de acesso a ele sobe para 57,5 e 52,9 anos em janeiro de 2000.³⁴ O número de aposentadorias por tempo de serviço/contribuição concedidas cai de 417,5 mil (1997) para 114 mil (2000).

Efeitos sobre a saúde da população e restrições aos benefícios por motivo de saúde

São mais que discutíveis, porém, as vantagens que traz, sob qualquer prisma, fechar portas de saída do mercado laboral onde suas condições são estruturalmente desfavoráveis. Ao ampliar o excesso de mão-de-obra, as medidas descritas no item anterior ampliam também seus efeitos sobre as condições de saúde da população trabalhadora, o que expressa-se na concessão de benefícios por incapacidade.

O ataque à garantia representada por estes benefícios havia se iniciado no governo FHC: a Lei 9.032 eliminou o limite etário para verificação da permanência da incapacidade laboral (55 anos) para os trabalhadores que os recebem e para os pensionistas inválidos. Mas é a partir de 2004 que eles se tornam o ponto sensível do debate sobre a despesa previdenciária.

O número de auxílios-doença urbanos concedidos a pessoas entre 45 e 59 anos (faixa etária mais prejudicada pelo fator previdenciário e demais restrições à aposentadoria por tempo de contribuição) passa de 21 mil (1997) a 602 mil (2005). Em 2005, a concessão de aposentadorias por invalidez (241,6 mil) supera

²⁷ A Lei 9.032 (1995) eliminou o reconhecimento da nocividade intrínseca às atividades profissionais que até então davam direito à aposentadoria especial e ao cômputo diferenciado. Outras dificuldades foram impostas pelas leis 9.528 e 9.732, ambas de 1997. Os efeitos dessas medidas foram minorados pelo Decreto 4.827/03, que determinou a aplicação da lei vigente à época do trabalho para seu reconhecimento como insalubre, penoso ou perigoso.

²⁸ A importância desse direito e o impacto de sua restrição medem-se pelos dados do censo. Em 1940, o Brasil tinha 80% de sua população no campo e 20% na cidade; em 1991, essa proporção se inverte. A trajetória histórico-geográfica de mais de metade da população brasileira é do campo para a cidade – e são justamente essas gerações que estão ou estiveram em vias de aposentar-se na última década e são vitimadas por esta restrição.

²⁹ Esses papéis, quase sempre, são emitidos em nome do homem, ainda mais considerando o contexto de 30 ou 40 anos atrás (já que falar em aposentadoria é falar em uma vida de trabalho), ou então qualificam a mulher como dona de casa. Mesmo os homens são impedidos de ver reconhecido o trabalho rural anterior à idade adulta, já que os documentos referentes a esses anos estão sempre em nome de seus pais.

³⁰ Emenda Constitucional 20.

³¹ Lei 9.876.

³² Denominação vigente a partir da EC 20.

³³ AEPS 2005, Suplemento Histórico.

³⁴ Ver n 29 retro.

em muito, nas cidades, a de aposentadorias por tempo de contribuição (153 mil) e idade (170 mil).³⁵ No campo, a universalização, ainda que imperfeita, produz um panorama diferente: a concessão de aposentadorias por idade mantém-se expressivamente maior que a de aposentadorias por invalidez (280 mil contra 42 mil, em 2005).³⁶ A concessão de auxílios-doença, todavia, cresce, relativamente ao ano anterior, 28% (2000), 52,7% (2002), e 16,5% (2004).

Este crescimento pode ser encarado, ao menos em parte, como resultado da transferência, para os benefícios por incapacidade, da despesa anteriormente destinada à aposentadoria por tempo de serviço. De acordo com o IBGE, 64,5% da população entre 50 e 64 anos sofrem de alguma doença crônica.³⁷ Se até 1999 isto não se expressava integralmente na concessão de benefícios por motivo de saúde, é porque era dado ao trabalhador aposentar-se antes de precisar deles.

Cedendo, todavia, à pressão conservadora pela contenção da despesa com o auxílio-doença,³⁸ o MPAS buscou limitar, primeiro, seu valor e o acesso a ele, através da MP 242 (2005)³⁹ e depois, sua duração, por meio da Cobertura Previdenciária Estimada (Copes, instituída após a declaração da inconstitucionalidade da MP 242 pelo STF e sua rejeição pelo Senado), que permite o cancelamento do auxílio sem a aferição das condições clínicas do trabalhador.⁴⁰

A antecipação do término do auxílio-doença tem, sobre a oferta de trabalho, o mesmo efeito do retardamento da aposentadoria por tempo de serviço e da depressão de seu valor: despejar de volta num mercado laboral já saturado algumas centenas de milhares de trabalhadores idosos e doentes, levados a competir nele em condições particularmente desfavoráveis. Isto tem conseqüências altamente negativas sobre a abrangência e eficácia da cobertura previdenciária, já que o aumento da mão-de-obra excedente pressiona, como visto, todos os demais fatores de desproteção.

1.5 Níveis e ciclos de (des)proteção

A partir da análise dos fatores tratados, é possível identificar quatro níveis de proteção.

– **Nula: na cidade**, caso daqueles que permaneceram durante todo o ano sem verter contribuição, ressalvada a hipótese de manutenção da condição de segurado por circunstâncias anteriores (ver nota 14). **No campo**, caso dos que exercem trabalho totalmente informal, sem qualquer forma de titularidade da terra (“bóias-frias”). O contingente de trabalhadores nesta situação pode ser dividido em dois grupos: i) os

³⁵ AEPS 2005. Em 2006, como resultado da adoção informal, no âmbito do INSS, de critérios mais rígidos para o reconhecimento da invalidez, este número cai para 156 mil (AEPS 2006).

³⁶ Observe-se que, dada a magnitude da diferença, não caberia dizer que isto se dá pelo fato de o segurado especial não ter acesso à aposentadoria por tempo de contribuição. Primeiro, é possível inferir, a partir dos dados anteriormente analisados, que isso contribui mais para o aumento das aposentadorias por invalidez que das por idade. Segundo, ainda que se considerasse que todos os camponeses que não podem se aposentar por tempo de contribuição fazem-no por idade e se deduzisse do número de aposentados por idade no campo proporção igual à de aposentados por tempo de contribuição no meio urbano, a diferença entre as concessões de aposentadorias por idade e por invalidez na área rural permaneceria enorme.

³⁷ PNAD 2005.

³⁸ Ver, a título de exemplo, Cechin e Giambiagi (2004).

³⁹ A MP 242 limitava o valor do benefício ao último salário do beneficiário e instituía a necessidade de cumprir novamente a carência do benefício em caso de perda e reaquisição da qualidade de segurado.

⁴⁰ O beneficiário pode pedir a prorrogação do auxílio um mês antes de seu fim. Esta “solução”, no entanto, cria um novo problema: ela atribui ao trabalhador o ônus de provar que está incapacitado. É nesta sutileza que reside a perversidade da cobertura estimada: antes, em tese, as perícias eram realizadas sem nenhum juízo pré-concebido a respeito do estado clínico-laboral do beneficiário; agora, cria-se oficialmente uma presunção que cabe à parte mais frágil da relação (o trabalhador) desconstituir.

atingidos pela exclusão previdenciária em virtude da precarização de suas condições laborais – o que abrange, por exemplo, autônomos com baixa capacidade contributiva e trabalhadores que perdem o vínculo com o INSS em virtude do desemprego de longa duração; e ii) os excluídos *por definição*, universo no qual situam-se aqueles que, pela natureza de sua atividade, não se enquadram em nenhuma das categorias de segurado previstas na Lei 8.213 (por exemplo, os trabalhadores na autoconstrução).

– **Baixa: na cidade**, caso dos que: i) verteram entre 1 e 11 contribuições durante o ano; ii) mesmo não o tendo feito, mantiveram a condição de segurado durante o ano de referência; sem, contudo, em qualquer dos casos, ter cumprido anteriormente a carência do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez comuns. Esses trabalhadores têm garantido o acesso à pensão e auxílio-reclusão para os dependentes, ao auxílio-doença e aposentadoria por invalidez acidentários (estes exceto para as empregadas domésticas e apenas durante o período contributivo) e ao auxílio-acidente (exceto para as empregadas domésticas).

– **Média: na cidade**, caso daqueles que: i) verteram 12 contribuições durante o ano; ou ii) já o tendo feito em outro momento da vida, contribuíram ao INSS no ano de referência durante pelo menos 4 meses, garantindo o direito ao auxílio-doença e à aposentadoria por invalidez comuns; iii) tenham cumprido a carência exigida para estes benefícios em algum momento da vida e mantido, durante o ano, a condição de segurado, mesmo sem contribuir; iv) ainda que tenham, cumulativamente com pelo menos um dos requisitos anteriores, cumprido a carência das aposentadorias por idade e tempo de contribuição ou estejam em vias de cumpri-la, sejam empregadas domésticas, categoria cujo grau de proteção não pode ser considerado alto face às restrições já apontadas. *No campo*, situação dos que conseguem comprovar o trabalho rural no último ano, garantindo o acesso a esses benefícios e aos do item anterior.

– **Alta**: caso dos que, além de preencher os requisitos do item anterior, já tenham cumprido a carência exigida para aposentadoria por idade, tempo de contribuição e especial ou tenham uma situação laboral suficientemente consolidada para que se possa supor que o farão num futuro próximo. *No campo*, situação dos que, estando próximos da idade de aposentadoria, consigam comprovar o trabalho rural tanto para os benefícios mencionados nos itens anteriores quanto para ela.

A quantificação dos trabalhadores que se encontram em cada situação é extremamente difícil com as bases de dados existentes.⁴¹ É razoável imaginar que o total de componentes totalmente desprotegidos da PIA urbana não se distancie muito do daqueles que não verteram contribuição durante o ano (72 milhões de pessoas em 2005), o que, acrescido dos 7,5 milhões de trabalhadores rurais sem proteção identificados a partir da PNAD 2005, resulta numa soma de 79,5 milhões de pessoas. É plausível também supor que os trabalhadores urbanos que contribuíram durante os 12 meses do ano (19 milhões em 2005) têm uma inserção consolidada no mercado laboral e desfrutam de proteção alta ou média.

Não obstante esta dificuldade de dimensionamento, é possível identificar os mecanismos de produção e reprodução do quadro descrito. Sua raiz situa-se, fundamentalmente, na inadequação dos instrumentos de proteção social existentes (tanto no âmbito da Previdência quanto do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda) ao perfil ocupacional da população brasileira. A estruturação desses instrumentos em forma de seguro vinculado ao emprego formal de média e longa duração encontra-se na raiz do problema, na medida em que dificulta ou impede o acesso da população excluída desse tipo de

⁴¹ A melhor maneira de procedê-la é uma pesquisa por amostragem no CNIS, que desejamos fazer numa etapa posterior deste trabalho.

relação de trabalho a esses sistemas quando é justamente esta população que, por suas acentuadas condições de vulnerabilidade, mais necessita deles. A precariedade ou ausência de rendimentos origina, assim, um *ciclo estrutural de pobreza* que, por sua vez, desdobra-se num *ciclo de vulnerabilidade*, consistente na incerteza quanto ao recebimento de renda monetária quando da saída definitiva do mercado laboral.⁴²

2 Propostas para uma reforma inclusiva

Do conjunto de informações analisado, é possível, mesmo preliminarmente, extrair algumas conclusões sobre o panorama da proteção social no Brasil e identificar episódios críticos e recorrentes de desproteção a serem enfrentados. Embora a elaboração de um programa completo de reforma previdenciária dependa de estudos mais aprofundados e, sobretudo, de um complexo processo de equacionamento político que deverá ser levado a cabo pelos atores sociais envolvidos na questão, pode-se, a partir da identificação das demandas previdenciárias mais prementes da população brasileira, apontar algumas linhas de reforma necessárias à adequação da estrutura do RGPS a suas características sócio-ocupacionais.

Dividiremos as medidas, cuja adoção se sugere, em dois grupos: um, composto de linhas mais amplas e ambiciosas, destinadas a uma reforma estrutural do sistema; o outro, constituído por medidas pontuais complementares às linhas de reforma do primeiro item, mas compatíveis também com o atual plano de benefícios. Os eixos orientadores de ambos os grupos de propostas correspondem ao norte histórico da luta pela expansão da cobertura previdenciária no Brasil e aos dois grandes desafios que o RGPS têm pela frente: a extensão de sua cobertura à metade da população que encontra-se sem qualquer acesso a ela e o aprimoramento da proteção à outra metade.

2.1 Bases para a universalização da proteção social

A necessidade da universalização

O enfrentamento do primeiro desafio depende, fundamentalmente, da desvinculação entre o acesso à proteção social e a inserção de médio e longo prazo no mercado formal de mão-de-obra, que não é a realidade da maioria da força de trabalho brasileira. Neste sentido, é necessário conceber novos requisitos de acesso e novas fontes de financiamento para esta proteção, desvinculados do contrato formal de trabalho.

É verdade que se a raiz da desproteção é o descompasso entre os critérios de concessão de benefícios e a estrutura do mercado laboral, ela poderia, em tese, ser revertida a partir de qualquer das duas esferas. Num contexto de fortalecimento político do mundo do trabalho, seria natural que se produzissem

⁴² Um exemplo cada vez mais frequente deste processo é constituído por uma cadeia de eventos que inicia-se com este paradoxo: o aumento da incidência de situações de desemprego *dificulta* o acesso ao seguro-desemprego. Como este só pode ser concedido a cada 16 meses (caso o requerente tenha sido assalariado formal durante os 6 meses imediatamente anteriores à concessão) ou a cada 2 anos (para o que faz-se necessário que o interessado tenha sido assalariado formal durante 15 dos 24 meses anteriores), os trabalhadores vitimados pela alta rotatividade ficam, assim, privados deste benefício. Acontece que o recebimento de seguro-desemprego é um dos critérios para a extensão do período de graça (ver nota 7 retro) e o tempo médio de procura de trabalho (ver item 1.2) era, em 2005, maior que a duração ordinária deste último; assim, estes trabalhadores perdem também a cobertura previdenciária. Ainda que esta seja posteriormente recobrada, as lacunas contributivas resultantes deste processo, conjugadas com a elevação da carência das aposentadorias por idade e tempo de contribuição, tem o efeito de retardar ou impedir o acesso a elas.

mudanças nos marcos de organização do mercado laboral e em sua dinâmica. No limite, qualquer ampliação do emprego formal refletir-se-ia sobre a cobertura previdenciária, mesmo sob a concepção vigente – como, aliás, tem ocorrido nos últimos anos. É necessário, porém, considerar que a imensa maioria dos trabalhadores hoje em idade ativa – isto é, as gerações que irão se aposentar daqui a 10, 20 ou 30 anos – foi indelevelmente marcada pelo quadro dos últimos 20 anos pelo menos. As lacunas contributivas daí resultantes terão reflexos em toda a sua vida. Recobra atualidade, assim, uma das conquistas inacabadas das lutas sindicais e camponesas da década de 1980: a universalização da cobertura previdenciária.

Pedra angular da concepção de Seguridade Social inscrita na Constituição de 1988 (art. 194, IV), a universalidade da cobertura e do atendimento foi observada de forma plena apenas na Saúde.⁴³ Na Previdência, esta diretriz foi seguida – com as já aludidas limitações referentes aos meios de prova – no campo. Como resultado, pode-se dizer que o Brasil tem hoje dois subsistemas previdenciários: um estruturado em forma de seguro, nas cidades; outro universal, no campo.

A comparação entre eles revela a nítida superioridade deste último no que toca à extensão e efetividade da cobertura: em todos os anos da Série Histórica do AEPS (1980-2005), o número de aposentadorias rurais por idade é muito maior que o de aposentadorias urbanas pelo mesmo motivo. Isto apesar de: i) o Brasil ter, desde 1980, aproximadamente 80% de sua população vivendo nas cidades, conforme os censos do IBGE;⁴⁴ ii) a aposentadoria rural só ser concedida, até 1991, a um membro por família, com requisito etário equivalente ao maior que existia no meio urbano; iii) a carência da aposentadoria urbana, até 1992, ser de apenas 60 contribuições, tendo começado a aumentar gradualmente em 1993; iv) os entraves à aposentadoria rural criados ou agravados pelo governo FHC no que se refere à prova do trabalho no campo. Este dado – surpreendente – evidencia a força inclusiva da universalização, ainda que imperfeita.

Se esta amplitude não se refletia, até 1991, em proteção efetiva, é porque o valor dos benefícios era irrisório. Bastou, porém, elevá-lo ao do menor provento pago nas cidades e permitir a concessão de mais de um benefício por família para revesti-los de um caráter econômica e socialmente estratégico. Os benefícios rurais, além de constituir a principal fonte de sustento das famílias que os recebem são, hoje, o mais importante fator de reprodução da agricultura camponesa, vale dizer, constituem a base material da reprodução do *modus vivendi* da população atendida e de sua identidade social.⁴⁵

O sucesso da universalização no campo – ainda que restrita – faz desta experiência o melhor parâmetro de reforma para expandir a cobertura do RGPS ao enorme contingente de trabalhadores urbanos dotados – por força da instabilidade e precariedade de seus rendimentos – da mesma incapacidade contributiva estrutural que justificou, na origem, e justifica, ainda hoje, a adoção de critérios diferenciados para os camponeses. Ela atenderia principalmente os trabalhadores cujo acesso à proteção social é baixo

⁴³ No regime anterior, o acesso aos serviços públicos de Saúde dependia de contribuição ao Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Conceitualmente, e sem entrar no mérito da qualidade do atendimento prestado – que tampouco era melhor antes da universalização –, o SUS representou a concretização da diretriz que deveria ter sido seguida também nos outros dois segmentos (Previdência e Assistência).

⁴⁴ Mesmo os críticos da metodologia empregada pelo órgão, como Veiga (2004) não estimam a população rural em mais de 1/3 da população residente no país.

⁴⁵ A renda previdenciária respondia, em 1999, por 70,8% do orçamento familiar rural no nordeste e 41,5% no sul (Delgado e Cardoso Jr., 1999). Como notam os autores, a renda previdenciária “propicia a formação de um pequeno excedente na renda dos domicílios componentes do S1 (setor de aposentados e pensionistas rurais), que é praticamente reinvestido na própria atividade produtiva familiar, criando condições para uma “reprodução ampliada” dessa economia familiar”.

ou nulo. Entretanto, há ainda um último elemento a ser considerado, que diz respeito aos trabalhadores com grau de proteção médio e que acentua a necessidade de um regime previdenciário universal: por força da conjugação entre o aumento da duração do desemprego e a ampliação da carência, um grande número deles, não obstante consigam lugar no mercado formal por um certo tempo e ainda que cheguem a receber benefícios temporários, não se aposentará se as regras atuais se mantiverem.⁴⁶

Alguns aspectos operacionais

No âmbito normativo, cumpre salientar que, muito embora a expansão da cobertura universal às cidades constitua uma profunda alteração na estrutura do RGPS, é possível empreendê-la a partir do marco institucional existente. A ampliação de sua cobertura aos trabalhadores informais urbanos dependeria, nesta esfera, de duas medidas: a ampliação do conceito de segurado especial, de modo a incluir os trabalhadores na autoconstrução, os trabalhadores para o autoconsumo e os da pequena economia familiar urbana;⁴⁷ e a extensão aos trabalhadores urbanos do previsto no art. 143 da Lei 8.213, que garante o acesso dos empregados e autônomos informais do campo à Previdência. Estes dispositivos – com duração prevista originalmente até 2006 e ampliada por dois anos pelas MPs 312/2006 e 385/2007,⁴⁸ respectivamente – seriam tornados permanentes, de modo a assegurar não apenas a extensão da cobertura universal à cidade como também sua manutenção no campo.

No que tange aos critérios de acesso e valor dos benefícios, o parâmetro a ser adotado é também aquele que a Lei 8.213 define para os segurados especiais: garantia de um provento equivalente ao salário mínimo mediante comprovação do trabalho.

Por fim, e para dar efetividade a estas medidas, é necessário readequar os requisitos normativos de comprovação de exercício de atividade às condições do trabalho informal. A exigência de prova documental é, como visto, o principal entrave à concessão de aposentadorias no campo, e a exigência de que esta prova esteja em nome do próprio interessado é a principal barreira ao reconhecimento do trabalho rural para aposentadoria na cidade. Para tornar plena a universalização no campo, restabelecer na prática o direito ao cômputo do trabalho rural para aposentadoria urbana e evitar que o vazio protetivo que atinge os safristas e bóias-frias manifeste-se na cidade, é necessário permitir o reconhecimento de períodos de trabalho por prova testemunhal pura.⁴⁹

Por uma proteção social integrada

A desvinculação entre o acesso às prestações do RGPS e a capacidade contributiva teria o efeito de bloquear o desdobramento do ciclo estrutural de pobreza em ciclo de vulnerabilidade. É necessário ter

⁴⁶ Uma clara amostra dos efeitos da ampliação da carência é a queda na concessão de aposentadorias por idade urbanas de 148 mil (1993) para 75 mil (2001). Em 2002, a concessão do benefício volta a crescer por força da MP 83 (depois Lei 10.666), através da qual o governo curvou-se a um posicionamento judicial de 30 anos: a desnecessidade da condição de segurado na data do requerimento. Por conta disto, a concessão deste benefício chega a 180 mil em 2003 e 215 mil em 2004 (o que deve-se à demanda reprimida), mas volta a cair para 170 mil em 2005 e 162 mil em 2006.

⁴⁷ Constituída, por exemplo, por microestabelecimentos comerciais de bairro, ou por atividades no setor de serviços pessoais em que os pais são auxiliados pelos filhos.

⁴⁸ Esta última foi revogada pela MP 397/2007.

⁴⁹ Tal medida significaria nada mais que estender à Previdência o que a Justiça do Trabalho faz desde sua criação, em 1943, no que toca ao reconhecimento de vínculos empregatícios. Em relação ao período anterior a 1991, significaria, ainda, estender ao trabalho rural o critério que o Decreto 4.827 estabeleceu para as atividades especiais: definição dos meios de prova em função dos critérios vigentes na época do trabalho que se quer comprovar.

em mente, contudo, que não cabe ao RGPS atender, sozinho, toda a demanda por proteção social existente no Brasil. Tanto por funcionalidade quanto por imposição constitucional, sua estruturação deve articular-se aos componentes de dois sistemas: a Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) e o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), constituído pelo conjunto das políticas públicas nestes setores – das quais nos interessa especialmente o seguro-desemprego.

Dados do Ipea relativos às principais regiões metropolitanas do país mostram que, no conjunto, o seguro-desemprego não tem sido suficiente para financiar a busca por emprego de sequer metade dos trabalhadores com direito ao benefício. Isso porque dos trabalhadores que tiveram direito a 3 parcelas do seguro, 65% permaneceram desocupados após 4 meses. Para os trabalhadores com direito a 4 e 5 parcelas, respectivamente, o percentual de trabalhadores que permaneceram desocupados após 5 e 6 meses foi de 58% e 53%, respectivamente, conforme Tabela abaixo.

Duração do desemprego e eficácia do seguro-desemprego por região metropolitana

Região metropolitana	Trabalhadores que permaneceram desocupados após o término das parcelas do seguro-desemprego (em %)			Duração mediana do desemprego
	3 parcelas	4 parcelas	5 parcelas	
Recife	60,4	52,7	47,6	6
Salvador	78,5	73,5	70,0	12
Belo Horizonte	33,3	24,7	19,8	3
Rio de Janeiro	77,4	72,2	68,5	12
São Paulo	64,3	57,0	52,1	7
Porto Alegre	47,7	39,1	33,6	4
Brasil	65,3	58,2	53,4	7

Fonte: dados estimados a partir da PME/IBGE

Estes dados mostram também que há uma grande variação entre as regiões metropolitanas. Enquanto em Belo Horizonte e Porto Alegre a quantidade de parcelas do seguro-desemprego foi suficiente para financiar mais da metade dos trabalhadores habilitados, no Rio de Janeiro e em Salvador, por outro lado, mais de 68% dos trabalhadores permaneceram desempregados após o período de cobertura do seguro.

Esta insuficiência do seguro-desemprego (que deriva de fatores como a limitação do acesso em função da permanência no mercado formal de mão-de-obra, a baixa duração e o teto irrisório), além de comprometer o atendimento do objetivo que o origina, sobrecarregam o RGPS ao levar um grande número de trabalhadores desempregados a recorrer a ele para suprir a ausência de renda. Benefícios como o auxílio-doença (a partir de 2001) e a aposentadoria por tempo de serviço (até 1997) atuam, em grande medida, como sucedâneo de um seguro-desemprego insuficiente.

A reforma da concepção deste benefício é estratégica para os objetivos aqui traçados, por duas razões. Primeiro, um seguro-desemprego universal (e de duração condizente com a realidade do mercado brasileiro de mão-de-obra e com os parâmetros internacionais) limita a formação do ciclo estrutural de pobreza. Segundo, o fortalecimento do sistema de seguro-desemprego teria o efeito de possibilitar uma redistribuição de despesas entre os componentes da Seguridade Social e do SPETR, desonerando a Previdência.

É necessário estendê-lo aos trabalhadores informais e aos camponeses na entressafra,⁵⁰ garantir a contagem do tempo de seu recebimento para fins previdenciários (como ocorre com o auxílio-doença) e elevar sua duração.⁵¹ Diante dos dados da Tabela e das informações da PED/Dieese sobre a elevação do tempo médio de procura de trabalho,⁵² a duração do benefício deveria ser ampliada para no mínimo um ano e tornada maior para trabalhadores de idade mais avançada, aproximando-se dos padrões internacionais.

2.2 Parâmetros para o aperfeiçoamento da cobertura

O conjunto de dados aqui analisados permite identificar também algumas linhas de reforma necessárias ao aperfeiçoamento da proteção atualmente ofertada à população coberta pelo RGPS. Partindo de pressupostos já presentes no sistema, trata-se de medidas destinadas a dotá-lo de maior eficácia no que tange a seu papel de garantia de renda na inatividade.

Necessidade de tratamento isonômico às categorias de segurados

É fato conhecido que a proteção previdenciária – como todo o complexo de direitos que caracteriza o Estado de Bem Estar – restringia-se, de início no Brasil, ao segmento formal urbano da força de trabalho. Isto equivale a dizer que havia dois grandes grupos de excluídos: os trabalhadores rurais e os domésticos.

Como resultado de um longo processo de lutas sociais, os primeiros desfrutam hoje, como visto, de uma proteção até mais abrangente que aquela garantida a determinados setores da força de trabalho urbana. Quanto às trabalhadoras domésticas, no entanto, e em que pese sua incorporação ao RGPS ser anterior à dos camponeses, o atual plano de benefícios carrega ainda a marca da discriminação que historicamente as vitimou – o que é particularmente grave se consideramos que este segmento abrange algo em torno de 20% da PEA feminina.⁵³

Não obstante sua baixa capacidade contributiva, estas trabalhadoras contribuem para a Previdência de forma idêntica aos demais empregados; entretanto, e não obstante isto, permanecem sem direito ao auxílio-doença e aposentadoria por invalidez acidentários, ao auxílio-acidente e ao salário-família. A explicação “técnica” disto reside, provavelmente, no favor fiscal de que desfrutam seus empregadores, cuja alíquota de contribuição é consideravelmente inferior à dos demais (12% contra 20%, além de não contribuírem para o Seguro de Acidentes de Trabalho).

Trata-se de uma das maiores iniquidades do atual plano de benefícios, uma vez que não se revela jurídica e socialmente legítimo fazer com que essas trabalhadoras arquem com o custo de um benefício que o Estado concede não a elas, mas a terceiros. Isto não se verifica em relação a nenhuma das demais situações de tratamento diferenciado previstas na legislação previdenciária.⁵⁴

⁵⁰ A exemplo do que ocorre com os pescadores artesanais durante o defeso, na única e notável exceção à regra de condicionamento do benefício à inserção de média e longa duração no mercado formal de trabalho.

⁵¹ Esta última medida foi objeto de consenso no Fórum Nacional de Previdência Social.

⁵² Ver item 1.2b.

⁵³ Proporção verificada em todas as últimas PNADs.

⁵⁴ Podemos citar como exemplo o caso dos empregados das pequenas e microempresas. Os sistemas Simples e Supersimples reduziram consideravelmente a alíquota da contribuição dessas empresas, que, em não poucos casos, é menor que a do empregador doméstico. Os direitos previdenciários destes trabalhadores, contudo, permaneceram intactos.

Esta distorção revela-se particularmente grave no que toca ao salário-família. Isto porque a Constituição não apenas não restringe a concessão deste benefício por categoria de segurado como determina que ele seja concedido ao trabalhador de baixa-renda – situação de quase 100% das empregadas domésticas. A Tabela abaixo mostra isso de maneira eloqüente.

Renda Média Real do Trabalho Principal. Brasil: em R\$ de setembro de 2005.⁵⁵

Grupos selecionados	1995	2005	Var. (%)
Empregado com carteira	973,5	832,63	-14,5
Outros Empregados sem carteira	471,35	481,24	2,1
Trabalhador doméstico com carteira	357,00	398,49	11,6
Trabalhador doméstico sem carteira	252,62	229,89	-9,0
Conta-própria	781,13	621,13	-20,5

Embora a renda média real das que trabalham com carteira tenha crescido por conta da elevação do salário mínimo, ela é ainda muito menor que a de todos os outros grupos selecionados (empregados não-domésticos, *inclusive sem carteira*, e trabalhadores por conta própria) Já a das sem carteira não somente experimentou uma redução acentuada como fica muito abaixo do valor nominal deste (R\$ 300 em 2005).

Pode-se falar, portanto, da existência de um grave vazio protetivo, que atinge 1 em cada 5 mulheres trabalhadoras. O tratamento isonômico a elas relativamente aos demais segurados da Previdência, com a garantia dos benefícios acidentários e do salário-família, é uma necessidade jurídica e social.

Vulnerabilidade feminina e diferenciação quanto aos requisitos contributivos

Embora o caso das empregadas domésticas seja particularmente dramático, como indicam os números analisados no item anterior,⁵⁶ a desproteção feminina é mais acentuada que a masculina também nos demais segmentos da força de trabalho. Os dados do AEPS mostram que a participação feminina na concessão de benefícios previdenciários é inversamente proporcional à rigidez dos requisitos de inserção no mercado formal de mão-de-obra para cada um deles.

Entre os trabalhadores que se aposentaram por tempo de contribuição em 2005, 35,5% eram mulheres. Isto deve-se, em parte, às restrições impostas a partir de 1997 ao cômputo de trabalho rural feminino para aposentadoria urbana.⁵⁷ O ponto principal, porém, é que permanecer 30 anos no mercado formal de mão-de-obra é mais difícil para a mulher do que é, para o homem, permanecer 35. A participação feminina sobe para 41% entre os aposentados por invalidez (proporção semelhante à de mulheres no universo de contribuintes do INSS em 2005) e 56% entre os que passaram a receber aposentadoria por idade.⁵⁸

⁵⁵ Tabela elaborada pela Disoc/IPEA a partir de dados da PNAD.

⁵⁶ Embora os dados em questão não estejam desagregados por gênero, é notório que a imensa maioria dos trabalhadores domésticos são mulheres – e que é aí que se localiza a base da pirâmide da força de trabalho feminina. Em 2005, 89,3% dos contribuintes empregados domésticos com sexo identificado eram mulheres (AEPS).

⁵⁷ Ver item 1.4a.

⁵⁸ AEPS 2005.

Ao contrário do que sugeriria uma leitura superficial, este último dado não desmente a tese aqui enunciada. A maior participação feminina na concessão de aposentadorias por idade explica-se, primeiro, pela menor participação feminina na concessão de aposentadorias por tempo de contribuição: grande parte das que não preenchem as condições de acesso a este benefício aposentam-se por idade. E, segundo, pelo fato de a mulher poder aposentar-se por idade aos 60 anos e o homem apenas aos 65. Esta última vantagem, porém, é anulada – e este é o cerne de nosso argumento – para as mulheres mais pobres pelo fato de exigir-se delas a mesma carência dos homens, apesar de sua inserção ocupacional mais precária.

Enquanto a taxa de desemprego masculina passou, entre 1995 e 2005, de 5 a 7%, a feminina saltou de 7 para 12,1%.⁵⁹ O tempo médio de procura de emprego em 2005 também era maior para as mulheres em todas as regiões metropolitanas pesquisadas pelo Dieese (PED 2005). E embora a proporção de assalariadas formais entre as *mulheres ocupadas* (40,5%) quase tenha igualado a dos homens (41,5%) em 2005,⁶⁰ estas representavam uma fração menor do universo das *mulheres ativas* ou *em idade ativa* do que a verificada entre os homens. Reflexo disto é que apenas 39,3% dos contribuintes do INSS em 2005 eram mulheres. O volume dessas contribuições, por sua vez, não ultrapassava 31,4% do total – o que revela as precárias condições de remuneração da mulher trabalhadora.

Isto ajuda a entender por que 15,7% (15 mil) das mulheres que se aposentaram por idade em 2005 no meio urbano tiveram que esperar 5 ou mais anos além da idade mínima para fazê-lo.⁶¹ O adiamento da aposentadoria está ligado à baixa capacidade contributiva, que dificulta o cumprimento da carência. O valor médio inicial da aposentadoria feminina por idade foi de R\$ 464 (60-64 anos), R\$ 395 (65-69), R\$ 367 (70-74) e R\$ 348 (75-79).⁶² São minoria, porém, aquelas que conseguem esperar o cumprimento da carência em boas condições de saúde: no mesmo ano, nas cidades, 46 mil mulheres com mais de 60 anos passaram a receber auxílio-doença e 29 mil aposentaram-se por invalidez.

Estes dados indicam que a elevação, imposta pela Lei 8.213, da carência das aposentadorias por tempo de contribuição e idade torna necessário considerar, em sua determinação, as características da inserção ocupacional feminina, com a adoção de critérios especiais para as mulheres – como, aliás, sempre ocorreu com os requisitos tempo de contribuição e idade.⁶³

A questão do limite mínimo para aposentadoria por idade

A elevação da expectativa de vida vem dando ensejo à idéia de que os limites etários para a concessão de aposentadoria deveriam ser ampliados, de modo a que o prolongamento da vida inativa do trabalhador seja contrabalançado, sob o prisma fiscal, pelo prolongamento de sua vida ativa. Trata-se, a nosso ver, de uma idéia que não condiz com a realidade brasileira.

O prolongamento compulsório da vida ativa dos trabalhadores é uma decisão que deve ter como critério sua efetiva condição biológica e laboral na idade que se quer instituir como limite mínimo para

⁵⁹ IBGE, PNAD. Ver Cardoso Jr. op. cit. Obs: estes números incluem a população vinculada a regimes próprios.

⁶⁰ Idem nota anterior.

⁶¹ Entre os homens, esta proporção foi de 9,3% (7 mil pessoas), cifra também alta, embora menor.

⁶² Idem. Observe-se que a diferença só não é maior em virtude do atrelamento do piso ao salário mínimo.

⁶³ A determinação da carência ideal para homens e mulheres dependeria, contudo – e em que pese a existência de um parâmetro consagrado (redução de 5 anos para as mulheres, a exemplo do que ocorre com os requisitos idade e tempo de contribuição) – de estudos mais aprofundados.

aposentadoria, e não sua expectativa de vida. Em outras palavras, não é o fato de alguém viver até os 80 anos que determinará se está ou não apto, aos 60, para operar um torno, dirigir um ônibus ou lecionar para uma classe de 40 crianças.

No item anterior, vimos, ainda que em linhas gerais, os efeitos do prolongamento do trabalho sobre a saúde das mulheres e como mal evolui, com a idade, a capacidade contributiva feminina. Em relação aos homens, que têm, em regra, melhores condições de permanência no mercado formal, as mesmas tendências se verificam: qualquer vantagem de que desfrutem se anula com a idade.

É fato notório a dificuldade de encontrar emprego em idade avançada. Além disso, o trabalho masculino requer, em regra, maior vigor físico, acuidade auditiva e visual e agilidade – características que, com o passar dos anos, ficam seriamente comprometidas. A perda da capacidade contributiva masculina expressa-se, como a feminina, na queda do valor médio das aposentadorias por idade na concessão: de R\$ 520 (65-69 anos) para R\$ 466 (70-74), de acordo com cálculos elaborados a partir do AEPS 2005. Mas onde a inadequação do prolongamento do trabalho masculino revela-se mais nitidamente é nas cifras relacionadas à concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez – que refletem os efeitos da permanência em atividade sobre a saúde do trabalhador idoso (nos países em desenvolvimento, aqueles com mais de 60 anos, de acordo com os critérios da Organização Mundial de Saúde). O número de homens com mais de 60 anos que passaram a receber estes benefícios nas cidades em 2005 (aproximadamente 80 mil, dos quais 65 mil na faixa dos 60-64 anos) foi maior que o de aposentados por idade (75 mil).

No campo – onde são particularmente duras as condições de trabalho –, os dados são ainda mais eloqüentes. Entre os 30 e os 54 anos, o número de auxílios-doença concedidos em 2005 a homens e mulheres é muito semelhante em todas as faixas quinquenais. Entre os 55 e os 59 anos, quando a mulher pode aposentar-se por idade e o homem não, a concessão deste benefício é quase 8 vezes maior para homens que para mulheres (24,5 mil a 3,2 mil); a de aposentadorias por invalidez, quase 4 vezes maior (1,9 mil contra 485). O total de benefícios por incapacidade concedidos a homens entre 55-59 anos (26,4 mil) é quase igual à diferença (27,5 mil) entre o número de aposentadorias por idade concedidas a mulheres entre 55-59 anos e a homens entre 60-64.

Estes dados evidenciam que não é razoável, pelo menos nas atuais condições do mercado de trabalho brasileiro, que alguém trabalhe (ou procure trabalho) na terceira idade. A conclusão que se extrai deles aponta para a necessidade da manutenção dos atuais limites etários femininos para aposentadoria feminina por idade (60 anos na cidade e 55 no campo) e da não-elevação dos masculinos (65 anos na cidade e 60 no campo), que devem ser mantidos ou mesmo reduzidos de modo a se aproximar daqueles vigentes para as mulheres.

Revisão das contra-reformas do período FHC

No que tange à aposentadoria por tempo de contribuição, merecem destaque, igualmente, os efeitos nocivos dos mecanismos de retardamento do acesso ao benefício colocados em prática durante o governo FHC.

A revogação do mais notório deles (o fator previdenciário) é reivindicação que consta da agenda do movimento sindical brasileiro, sendo objeto de pelo menos um projeto de lei em tramitação no Congresso (PLS 296/03, do senador Paulo Paim). Trata-se, sob o prisma técnico, de uma reivindicação procedente na

medida em que o fator previdenciário, além de deprimir o valor do benefício, produz pelo menos três outras graves distorções.

Em primeiro lugar, sua natureza móvel inviabiliza a programação da aposentadoria. Por conta do contínuo crescimento de uma das variáveis envolvidas em sua determinação (a expectativa de sobrevida), ele torna-se, mantidos constantes os demais elementos, menor a cada ano. Verifica-se assim, com frequência, que o trabalhador que optou por postergar a inativação por três ou quatro anos com o objetivo de fazê-lo em condições mais vantajosas termine por receber um provento menor que o que lhe seria pago caso se aposentasse logo que cumpridos os requisitos.

Em segundo lugar, o fator – como qualquer meio de retardamento da aposentadoria em função da idade – produz uma dupla distorção em favor de quem começa a trabalhar mais tarde. Como o elemento idade pesa mais em seu cálculo do que a variável tempo de contribuição, os que começaram a trabalhar mais jovens são penalizados na determinação do coeficiente. Em tese, poderiam elidir isto optando por se aposentar mais tarde. Mas além da redução contínua do fator previdenciário em virtude da razão anteriormente apontada, há que se levar em conta que aqueles que ingressam no mercado laboral mais cedo dedicam-se, em regra, ao trabalho manual – precisamente o tipo de trabalho que se torna penoso com a idade.

Outro aspecto que é objeto de unânime protesto dos sindicatos é a cessação do auxílio-doença por estimativa.⁶⁴ Trata-se de outra reivindicação dotada de forte embasamento técnico, na medida em que a permanência ou não da incapacidade só pode ser verificada se houver efetiva apuração das condições clínicas do trabalhador, sob pena de ocorrer, como vem ocorrendo, um grande número de situações em que o benefício é cessado sem que a capacidade laboral tenha sido recobrada. Ainda em relação aos benefícios por incapacidade, parece-nos necessária a existência de um limite etário máximo para seu cancelamento, como ocorria até 1995. Por todas as razões já apontadas, não se afigura razoável obrigar um segurado idoso a retornar ao mercado laboral após longo tempo de afastamento, ainda que sua condição clínica apresente alguma eventual melhora, nem tampouco submetê-lo ao tormento de sucessivas aferições de sua condição de saúde – o que tem, ademais, um alto custo administrativo.

2.3 Apontamentos sobre o problema do custeio

Qualquer proposta de ampliação da cobertura previdenciária não passará de um conjunto de boas intenções se não enfrentar o tema do custeio. Embora o perfeito equacionamento entre a despesa advinda das alterações aqui propostas e os recursos necessários seja uma tarefa que ultrapassa o fôlego desta etapa de nosso trabalho, procuramos estabelecer, desde logo, algumas bases para sua realização.

A complexidade desta tarefa reside não exatamente na disponibilidade de recursos, mas na quantidade de variáveis e interesses envolvidos. Como princípio correlato da universalidade da cobertura e do atendimento na esfera do custeio, a Constituição determinou a diversificação da base de financiamento da Seguridade Social. Esta determinação foi cumprida – o que significa que o RGPS já tem uma estrutura de financiamento adequada, em termos gerais, a uma previdência universal.

⁶⁴ Do que pode-se citar como exemplo as sucessivas ações judiciais promovidas por sindicatos pleiteando a declaração da inconstitucionalidade do novo sistema – o que foi obtido pelo Sindicato dos Bancários da Bahia na Ação Civil Pública 2005.020219-8.

É provável que boa parte da necessidade adicional de recursos decorrente das reformas aqui propostas possa ser atendida pelos recursos excedentes do Orçamento da Seguridade Social,⁶⁵ principalmente se considerarmos que o dimensionamento da despesa deve levar em conta a economia de recursos com auxílio-doença e benefícios assistenciais resultante do abrandamento dos critérios de aposentadoria e da ampliação do seguro-desemprego, que tem fontes de financiamento externas ao OSS.⁶⁶

Faz-se necessário, neste sentido, afastar a idéia de que a ampliação da cobertura social resultaria em explosão do gasto público. Trata-se, em grande medida, de redistribuir recursos no interior do sistema de proteção social e inclusive do RGPS (caso, por exemplo, da economia com benefícios por incapacidade possibilitada pelo abrandamento das condições de acesso à aposentadoria).

A dificuldade maior, mais uma vez, é de ordem política e diz respeito ao enfrentamento com setores interessados em apropriar-se dos recursos da Seguridade Social (em especial o setor financeiro e os rentistas em geral).

Adicionalmente, há uma forte percepção, na opinião pública, de que a carga tributária já é muito elevada – o que é verdade para alguns setores, mas não para outros. A esse respeito, é preciso desmontar alguns mitos sobre a relação entre ela e a Previdência.

Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que a ampliação da cobertura previdenciária determinada pela Constituição de 88 não resultou em aumento expressivo da tributação. As novas contribuições sociais elevam a carga, entre 1988 e 1993, de 22,4 para 25,8% do PIB. Mas no período 1993-2005, em que ela mais cresce (de 22,4 para 39% do PIB), o peso relativo da arrecadação previdenciária cai, aumentando pouco em proporção ao PIB: dos 16,6 pontos de aumento da carga, 3 se devem à Cofins, 0,1 à contribuição sobre a folha e 0,3 a CSLL.⁶⁷

Isto não quer dizer, no entanto, que a estrutura de financiamento do RGPS não carregue algumas distorções. Reproduzindo uma tendência verificada no conjunto da tributação, a responsabilidade pelo custeio do sistema previdenciário é dividida de forma extremamente desigual entre os diferentes setores de atividade. Em primeiro lugar, o peso da contribuição sobre a folha onera desproporcionalmente setores intensivos em mão-de-obra, favorecendo outros intensivos em capital e tecnologia.⁶⁸ Além disso, há todo um conjunto de possibilidades de elisão fiscal disponível para as empresas de grande porte, em especial as do setor financeiro e as de capital aberto.

O mais importante entre esses artifícios talvez seja a dedução de juros sobre capital próprio, que atinge em cheio a CSLL, ocasionando, anualmente, perdas de arrecadação superiores a 1 bilhão de reais (Hickman e Salvador, 2007), quantia suficiente para pagar, por ano, aproximadamente 250 mil benefícios de valor mínimo. Esse esvaziamento parcial da CSLL revela-se grave também em virtude do fato de esta ser, entre as fontes de custeio do OSS, a que melhor atende aos pressupostos da justiça fiscal.

Cabe, assim frisar, desde já, que qualquer alteração na estrutura de custeio destinada a assegurar o financiamento das reformas aqui propostas deve observar, em relação às contribuições, o mesmo princípio

⁶⁵ Ver, entre outros, Gentil (2006).

⁶⁶ Embora os resultados financeiros do FAT venham sendo comprometidos pela DRU (ver Cardoso Jr. *et alii*, 1997), seu patrimônio acumulado é capaz de fazer frente à ampliação aqui proposta. Além disso, trata-se de uma medida de grande apelo e difícil resistência, já que é arraigada entre a população à consciência quanto ao problema do desemprego.

⁶⁷ Fonte: Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES. Elaboração: Erika Araújo.

⁶⁸ Um contraponto a esta regra foi a adoção do Simples (Lei 9.317/96), que reduz a alíquota de contribuição para pequenas e microempresas.

defendido no que se refere aos benefícios: a desvinculação do contrato formal de trabalho. É necessário, também nesta esfera, inverter o fluxo iniciado no governo FHC, reduzindo o peso relativo da contribuição sobre os salários tanto na arrecadação do RGPS quanto nos gastos das empresas, com sua substituição progressiva pela tributação sobre o faturamento e o lucro.⁶⁹

Considerações finais

Tanto a idéia de ampliação da cobertura previdenciária quanto as linhas de solução aqui traçadas (que apontam, todas elas, para a mitigação do papel do componente contributivo-atuarial do sistema) apresentam divergências com vários aspectos do senso comum conservador que se formou, na última década e meia, a respeito da questão previdenciária. A concepção que origina este senso comum traz como marca a suposta necessidade de restringir o acesso às prestações do RGPS. O discurso sobre esta necessidade é fundamentado na idéia de que a ampliação da expectativa de vida cria um problema fiscal capaz, no limite, de inviabilizar os sistemas previdenciários em virtude: i) do aumento do número de beneficiários; ii) da extensão da duração média dos benefícios.

Nosso pressuposto é precisamente o inverso: é exatamente a tendência ao crescimento do número de idosos e de seu peso relativo na população que torna necessário, desde já, conceber políticas públicas destinadas a assegurar-lhes no futuro a sobrevivência, sob pena de a sociedade brasileira se deparar, daqui a algumas décadas, com um gravíssimo problema social, consistente na existência de um grande número de pessoas sem renda e sem condições, em virtude da idade avançada, de obtê-la pelo trabalho. Desta forma, não é o complexo de direitos conquistados ao alcance dos trabalhadores brasileiros que precisa ser retalhado para que a atual estrutura do RGPS possa absorver seus beneficiários futuros, mas a forma de organização do RGPS (e, num sentido mais amplo, de todo o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda) que precisa ser repensada para que se possa garantir uma proteção efetiva aos idosos de amanhã.

Embora trate-se, antes de tudo, de uma necessidade social, cabe salientar, sob o prisma macroeconômico, os efeitos positivos do gasto previdenciário (em sentido amplo). O sistema público de proteção social tem, para o conjunto da economia brasileira, o mesmo papel de garantia contra conjunturas difíceis que tem para as famílias trabalhadoras cobertas por ele.⁷⁰

O melhor exemplo desta afirmativa é constituído pelo subsistema de atendimento aos trabalhadores do campo. Os benefícios rurais representam o principal ingresso financeiro dos municípios onde elas vivem, atuando decisivamente sobre a dinamização econômica e melhoria das condições de vida do interior do país.⁷¹

⁶⁹ A exceção é constituída pelas horas suplementares – que, acreditamos, devem continuar a ser oneradas, como desestímulo à sua exigência e compensação aos danos que elas causam à saúde do trabalhador (danos que refletem-se em despesa para a Previdência).

⁷⁰ “A cada 100 postos de trabalhos abertos atualmente no setor urbano, 34 dependem diretamente do gasto social (...). Sem a elevação do gasto social, a taxa de desemprego de 9,03% (8,2 milhões de desempregados) registrada em 2004 (IBGE-PNAD), poderia ter alcançado 11,4% (10,4 milhões de desempregados).” (Pochmann, s.d.)

⁷¹ Em 2003, a soma transferida pelo governo federal via pagamentos do INSS superou o repasse de verbas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 67,85% dos municípios do país. (França, 2004). Existe uma relação direta entre a renda previdenciária e as condições econômicas e sociais dos municípios brasileiros, demonstrada por um levantamento efetuado na mesma obra: “Considerando-se os 100 municípios melhor situados com relação ao Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M) – Brasil-Municípios - 2000 (PNUD/IPEA/FJP - Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil), verifica-se que nada menos do que em 92 deles o pagamento de benefícios é superior ao FPM.(...) Já nos 100 piores o número de municípios com benefícios previdenciários em volume superior ao FPM cai para 28”.

Seu efeito benéfico sobre as condições de vida de quem os recebe desdobra-se sobre todos os segmentos da economia – e com isto não nos referimos apenas à economia local. Os recursos transferidos da União aos municípios via pagamentos do INSS diferenciam-se dos repassados através do FPM pelo fato de irem diretamente para as mãos da população. Isto não somente tem reflexo direto sobre o comércio local – sustentado, em grande medida, por aposentados e pensionistas – como reflete-se sobre toda a economia brasileira. Entre 1991 e 1998,⁷² cresceu fortemente, entre as famílias camponesas que passaram a receber proventos do INSS, o acesso a bens de consumo duráveis.⁷³ Além do que isto representa em termos de melhoria de suas condições de vida, fica claro o impacto desta demanda sobre o nível de atividade na produção destes bens. A inclusão dos trabalhadores urbanos informais na esfera de cobertura do RGPS e o aperfeiçoamento da universalização no meio rural, ademais do que representariam em termos de aprimoramento das condições materiais e simbólicas de cidadania desses trabalhadores, revestem-se, também, de um caráter economicamente virtuoso na medida em que serviriam à ampliação desse papel estratégico.

Em outras palavras: a política social brasileira, comumente considerada, pelos analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico do crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui utilizada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento sustentado de longo prazo para o país, pois coloca a população (particularmente aquele mais vulnerável) no centro desta estratégia.

Bibliografia

CARDOSO JR, J.C. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. Em: JACCOUD, L. (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

Determinantes da Recuperação do Emprego Formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa. São Paulo: *Revista de Economia Política*, Ed. 34, 2008 (no prelo).

CARDOSO JR., J.C., GONZÁLEZ, R., STIVALI, M., AMORIM, B. VAZ, F. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília, IPEA, 2006.

CARVALHO, L.C.R.F. *A influência do estilo de liderança na gênese dos DORT em uma fábrica de calçados*, Porto Alegre, UFRGS, 2002, tese de mestrado.

CECHIN, J. e GIAMBIAGI, F. *O aumento das despesas do INSS com auxílio-doença*, in *Boletim de Conjuntura* 66, Rio de Janeiro, IPEA, 2004.

COSTANZI, R. N. Evolução do emprego formal no Brasil (1985-2003) e implicações para as políticas públicas de geração de emprego e renda. Brasília: *Texto para Discussão* n. 1039, IPEA, 2004.

DEDECCA, C. S. & ROSANDISKI, E. N. Recuperação econômica e a geração de empregos formais. Brasília: *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, Parcerias Estratégicas, Edição Especial* (Análise da PNAD 2004), n. 22, 2006.

⁷² A remissão a números datados deste período é uma opção metodológica dos autores na medida em que permite apreender o impacto da universalização no preciso momento em que ela se concretizava.

⁷³ Delgado e Cardoso Jr. (2000). Entre as famílias rurais que compõem o universo de pesquisa deste item no trabalho citado, o acesso a eles cresceu da seguinte maneira: 31% (fogão a gás), 39,8% (geladeira), 43,6% (televisor), 63,8% (freezer) e 156% (máquina de lavar).

DELGADO, G. e CARDOSO Jr., J.C. *O Idoso e a Previdência Rural no Brasil : a Experiência Recente da Universalização*. Rio de Janeiro, IPEA, 1999.

Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a Previdência rural na região Sul do Brasil (Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social rural). Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

DELGADO, G., QUERINO, A.C., RANGEL L. e STIVALI, M. *Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004)*, Brasília, IPEA, 2006

FRANÇA, A.S. *A Previdência Social e a Economia dos Municípios*, Brasília, Anfip, 2004.

GARCIA, L.S., RODARTE, M.M. e BRAGA, T.S. *Desemprego de longa duração como corolário da “Década Neoliberal”: A evolução do desemprego metropolitano entre as décadas de 1990 e 2000*, s/d, disponível em www.sei.ba.gov.br/conjuntura/ped/ped_estudos_especiais/pdf/artigo_tempo_procura.pdf

GENTIL, D. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005*, Rio de Janeiro, UFRJ, 2006, tese de doutorado.

HICKMAN, C.M. e Salvador, E.S. (elaboração) *10 anos de Derrama: a Distribuição da Carga Tributária no Brasil*. Brasília, Unafisco, 2007.

MARINI, R.M. *As razões do neodesenvolvimentismo: resposta a Fernando Henrique Cardoso e a José Serra*. Em: *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

POCHMANN, M. *Gasto social e seus efeitos recentes no nível de emprego e na desigualdade da renda do trabalho no Brasil*, in www.rls.org.br/publique/media/Pochmann.pdf, s/d.

RAMOS, L. & FERREIRA, V. Padrões espacial e setorial da evolução da informalidade no período 1991-2005. Rio de Janeiro: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, vol. 36, n. 3, 2006.

VEIGA, J.E. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*, São Paulo, Autores Associados, 2004.

DEMOGRAFIA, PREVIDÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: COMENTÁRIOS

Cláudio Salm¹

Debatedor do Painel II – Demografia, Previdência e Inclusão Social

Agradeço aos organizadores, especialmente a Eduardo Fagnani, o convite para participar desse evento importante e oportuno.

Adianto-lhes que serei breve em meus comentários, principalmente porque não encontrei maiores divergências com os textos que examinei que não foram todos os apresentados nesse Painel. Por exemplo, não tive tempo de me deter no instigante texto de Miguel Bruno (ENCE-IBGE e Ipea).² Pelo que pude depreender de sua exposição, segundo a visão regulacionista, o aumento e diversificação dos títulos financeiros que estamos experimentando nessa era de globalização (*“Finance-dominated accumulation regime”*), seria um empecilho para uma maior acumulação real de capital, o que elevaria o desemprego com as conhecidas conseqüências negativas sobre as finanças previdenciárias. Digo que é instigante, porque vai de encontro ao que aprendemos nos bancos da faculdade, ou seja, de que a “financeirização” crescente (títulos financeiros/PIB) seria um facilitador do investimento produtivo. O texto mereceria, portanto, uma leitura atenta, para que eu pudesse comentar os argumentos que estariam mostrando o contrário, pelo menos no caso brasileiro.

Pedindo desculpas por essa falha, aproveito o gancho de Clemente Ganz (Painel I), para, concordando com ele, iniciar dizendo que entre os mecanismos de transferência de renda, a Previdência Social constitui um ou, talvez, o mais poderoso instrumento de intervenção direta do Estado na distribuição de renda.

A transferência de renda através da Previdência Social, principalmente aquela “não-contributiva”, i.e., feita com base em tributos, tem impactos certamente bem mais significativos na redução da pobreza e da indigência do que os de Programas como o Bolsa Família.

As evidências indicam que os maiores beneficiários dos gastos previdenciários financiados por tributos localizam-se mais em municípios pequenos com grande parcela de população rural, o que, ademais de estimular a economia local, certamente contribui para diminuir a pressão demográfica sobre as periferias das grandes cidades, que é onde, hoje, se concentram a pobreza e a indigência.

A Constituição de 88 implantou entre nós a idéia, ainda não assimilada por todos, de que o acesso aos benefícios previdenciários deve ser universal e não necessariamente dependente apenas das contribuições sobre a base salarial, que não mais daria conta, nem aqui, nem em qualquer outro país que pretenda universalizar a proteção social. A Seguridade Social deve ser encarada como um **direito de todos**, para cuja consecução não deve faltar o aporte de recursos tributários.

¹ Do IE-UFRJ.

² Miguel A. P. Bruno. *Transição demográfica e regime de acumulação financeirizado no Brasil: bônus ou ônus para a previdência social?*

Sendo assim, tal postura implica simultaneamente a obrigação de acompanhar permanentemente a sua sustentabilidade orçamentária, para que aquele direito se cumpra de fato. Como observou Aloísio Teixeira em seus comentários (Painel III), o Orçamento da Seguridade Social está imerso no Orçamento Geral da União e sua blindagem não é nada trivial, como, aliás, a experiência nos tem mostrado.

Esse acompanhamento pode, eventualmente, exigir mudanças nos critérios de contribuição e de acesso à aposentadoria. É verdade que entre nós esses critérios já se tornaram bastante restritivos, mas, ainda assim, não podemos ter uma postura fundamentalista contra todo e qualquer ajuste, e rejeitá-los por uma questão de princípio. Se rejeitamos endurecimentos adicionais ou, se defendemos a eliminação dos mais perversos, terá que ser com base em estudos criteriosos das finanças públicas – como feito nesse seminário – e apoiados no mais amplo e transparente debate, para que qualquer reforma se submeta à participação democrática.

Uma parcela relativamente pequena da PEA – algo em torno da metade – contribui para a Previdência Social segundo as normas do Regime Geral ou as do funcionalismo pelas mais variadas razões, sendo que as principais referem-se à inserção precária no mercado de trabalho e à insuficiência de renda de grande parte da população para poder contribuir segundo aquelas normas. Esses fatos estão na base das discussões atuais sobre o problema do financiamento ou da sustentabilidade da Previdência Social.

O texto de Baltar e Leone³ (Painel I) nos mostra que ainda que persistam as condições favoráveis ao aumento do emprego formal, que têm caracterizado o período recente, será lenta a elevação da proporção dos assalariados com carteira, ou seja, daqueles que necessariamente contribuem para a Previdência Social. Portanto, durante um longo período, muitos não poderão arcar com a contribuição normal. Não importa. Se queremos tornar a participação **universal e compulsória**, todos contribuirão com o que puderem – inclusive com nada – e gozarão dos mesmos benefícios que auferem os da base de contribuição. A diferença terá que ser coberta com recursos fiscais. Trata-se, sem dúvida, de um enfoque justo, civilizatório, que jamais podemos perder de vista, principalmente tendo em conta os ataques e restrições dos que qualificam tais aportes como “déficits” da Previdência.

Entre as restrições, assume posição de destaque a ameaça representada pelo rápido envelhecimento de nossa população. Como diz Eli lola em seu texto,⁴ “as mudanças demográficas vão para o centro das argumentações, na maioria das vezes em tons catastróficos, do diagnóstico da crise estrutural do sistema previdenciário brasileiro”.

Entretanto, verificamos pelos estudos apresentados que não temos pela frente nenhuma *tsunami* demográfica ameaçando as finanças previdenciárias. Ao contrário, as projeções apresentadas nesse Seminário são bastante otimistas, tanto para lola como para Amir Khair (Painel III),⁵ que nos trouxe projeções para a população de 60 anos e mais. Segundo Khair, teremos a longo prazo **taxas decrescentes** de crescimento deste segmento. Também as correspondentes taxas de crescimento do **gasto** com esse pessoal mostram projeções de taxas decrescentes quanto ao RGPS: daqui a 2050, esse gasto deverá crescer **em média** de 2 a 2,5% a.a., taxas bem modestas, portanto. A partir de 2030, as despesas em relação ao PIB começam a decrescer desde que o PIB cresça, também em média, pelo menos 3% a.a.,

³ Paulo Baltar e Eugênia T. Leone. *Perspectivas do emprego formal em um cenário de crescimento da economia*.

⁴ Eli lola G. A. *Componentes econômico, demográfico e institucional na previdência social brasileira*.

⁵ Amir Khair. *A previdência e a evolução demográfica*.

mesmo que aumente o salário mínimo. Ora, salvo alguma grande catástrofe ou graves erros de política econômica, até por inércia o Brasil alcançaria tal taxa de crescimento do PIB. Logo, o RGPS é “fiscalmente saudável” e o cenário traçado pelos autores sobre a evolução demográfica contribuirá positivamente para isso.

Finalizo minha breve intervenção com três observações. Aqueles que apontam as disparidades de ganho entre programas como o Bolsa Família (R\$ 15,00 por criança) e programas tidos como assistenciais como o BPC (um salário mínimo para a aposentadoria de não-contribuintes) concluem estarmos discriminando os jovens em favor dos idosos, o que seria um atentado contra o futuro. Ora, os economistas aprendemos que a unidade básica e irredutível de consumo para fins de análise econômica deve ser a família, pois não sabemos como se processa a distribuição de renda entre os membros da unidade familiar, o que torna sem sentido essa argumentação.

A segunda observação diz respeito ao otimismo que resulta das projeções que mostram um decréscimo da participação dos menores de 15 anos e da PIA jovem, simultaneamente ao crescimento da participação da PIA madura, uma “janela de oportunidade demográfica” (Iola). O otimismo supõe menores gastos públicos com aqueles segmentos, o que liberaria recursos para os gastos previdenciários. Resisto a compartilhar desse otimismo, tendo em vista o estado calamitoso do nosso sistema educacional, além da escalada de violência que afeta principalmente os segmentos jovens. Não vislumbro qualquer solução de curto prazo para esses graves problemas e gostaria de ver alguma garantia de que não faltarão recursos públicos para enfrentá-los.

Terceiro, creio que vale a pena discutir a proposta de Clemente Ganz Lúcio (Painel I),⁶ no sentido de romper com a equivalência estrita entre contribuições e benefícios, em favor de uma relação que se oriente por considerações de equidade social: tetos de benefícios não determinados por tetos de contribuição. Afinal, a Previdência é *Social*; não é uma forma de aplicação financeira.

Obrigado.

⁶ Clemente Ganz Lúcio. *Medidas específicas que podem favorecer o crescimento de empregos formais no Brasil*.