Previdência social e desenvolvimento econômico

Eduardo Fagnani

Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 140, fev. 2008.
ISSN 0103-9466

Previdência social e desenvolvimento econômico [1]

Eduardo Fagnani [2]

Resumo

No debate em curso sobre previdência social, tem prevalecido a visão de que a natureza da questão financeira da Previdência Social no Brasil decorreria exclusivamente de fatores endógenos ao próprio sistema. Em síntese, argumenta-se que o desequilíbrio financeiro seria conseqüência exclusiva do crescimento dos gastos com benefícios, reflexos da suposta "generosidade" do atual plano de benefícios.
Aqui se trabalha para apresentar um contraponto a esse diagnóstico; questionam-se alguns desses argumentos e ressalta-se que a natureza da questão do financiamento da Previdência Social é preponderantemente exógena. Está relacionada ao estreitamento das fontes de financiamento do sistema, conseqüência das opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas que resultaram em baixo crescimento e estreitaram as bases de financiamento da Previdência.
Ressalta-se aqui que compreender a natureza da questão financeira do sistema previdenciário – endógena ou exógena – é ponto crucial para definir os rumos do planejamento governamental. O diagnóstico que privilegia a preponderância dos fatores endógenos implica fazer reformas que cortem os gastos correntes. Entender que os fatores exógenos prevalecem aponta para a alternativa do desenvolvimento econômico.
Conclui-se que a alternativa mais eficaz e justa para enfrentar a questão financeira da Previdência é crescimento da economia. Sem crescimento não há saídas civilizadas para a Previdência Social – nem para o país

Apresentação

O debate sobre a previdência no Brasil permanece contaminado por idéias "fora de lugar", sublinham Campos e Pochmann (2007, p. 65). Segundo esses autores, algumas das propostas de reforma do sistema previdenciário em discussão "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".

De fato, no debate em curso tem prevalecido a visão de que a natureza da questão financeira da Previdência Social no Brasil decorre, exclusivamente, de fatores endógenos ao próprio sistema. Argumenta-se que o desequilíbrio financeiro seria conseqüência do ritmo de crescimento dos gastos com benefícios – reflexos da suposta "generosidade" do plano de benefícios – que se intensificará no futuro. A transição demográfica seria um componente adicional de expansão dos gastos e o "déficit" do

(1) Artigo apresentado no seminário "Desafios para a Previdência Social no Brasil", organizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – Ipea e pela Embaixada Britânica (Brasília, 6 e 7 de dezembro de 2007).

(2) Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Cesit (Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho).

sistema, hoje crítico, seria insustentável em 2050. A experiência de outros países comprovaria a tese de que o patamar de despesas estaria muito acima dos padrões internacionais. Esse fato reforçaria o argumento de que a Previdência se constituiria no principal obstáculo ao desenvolvimento econômico, dado que não deixa espaço orçamentário para investimentos em infra-estrutura. Nesta perspectiva, a única saída para equacionar o problema seria fazer novas rodadas de reformas visando corrigir as mazelas do sistema e reduzir o patamar de gastos (Giambiaggi, 2007; Tafner, 2007; e Caetano; Miranda, 2007).

O objetivo deste texto é apresentar um contraponto a esse diagnóstico. Além de questionar alguns desses argumentos, sublinharei que a natureza da questão do financiamento da Previdência Social é preponderantemente exógena. Está relacionada ao estreitamento das fontes de financiamento do sistema, conseqüência das opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas, que resultaram em mais de um quarto de século de baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e desorganizaram o mercado de trabalho. O desemprego, a informalidade e a queda dos rendimentos reduziram a massa sobre a qual incidem as contribuições sobre a folha salarial (empregados e empregadores) que é a principal fonte de financiamento do setor.

Observe-se que compreender a natureza da questão financeira do sistema previdenciário – endógena ou exógena – é ponto crucial para definir os rumos do planejamento governamental. O diagnóstico que privilegia a preponderância dos fatores endógenos implica fazer reformas que cortem os gastos correntes. Entender que os fatores exógenos prevalecem aponta para a alternativa de buscar maior desenvolvimento econômico.

1 Proteção social versus ajuste liberal

O pano de fundo para a compreensão da atual questão financeira da Previdência Social é presença de dois movimentos com vetores opostos: a consolidação do sistema de proteção social conquistado pelo movimento social em 1988 coexistiu com a degradação das bases financeiras do Estado, conseqüência das opções macroeconômicas adotadas, sobretudo, a partir do início da década de 90.

Com a Constituição de 1988, o Brasil conseguiu construir um razoável sistema de proteção social, na contramão do neoliberalismo. Esse processo teve início com o movimento social que emergiu no final dos anos 70, no bojo da luta pela redemocratização do país. No início dos anos 80, ainda sob o regime militar, as forças políticas que protagonizavam essa luta desenham um amplo projeto de reformas progressistas apoiado em três núcleos centrais (PMDB, 1982):

- A restauração do Estado Democrático de Direito.

- A construção de um sistema de proteção social, inspirado nos princípios do Estado de Bem-Estar Social implantado nos países europeus nos "anos de ouro" do pós-guerra (1945/75).
- A concepção de uma nova estratégia macroeconômica, plenamente direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda.

Nos dois primeiros núcleos, o desaguadouro desse difícil percurso foi a Assembléia Nacional Constituinte. Como se sabe, com a Constituição de 1988, a sociedade brasileira restabeleceu o Estado Democrático de Direito, primeiro núcleo do referido projeto. A nova Carta também consagrou o segundo núcleo: estabeleceu princípios e diretrizes inspiradas no Estado de Bem-Estar Social. Pela primeira vez, direitos sociais de caráter universal foram incorporados como parte da cidadania. O princípio da seguridade social assegurou o acesso universal a todos os indivíduos, independente da capacidade de contribuição de cada um. Da mesma forma, foram obtidos avanços nos direitos trabalhistas e sindicais e nos dispositivos que definem os contornos das áreas que integram a seguridade social (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego) e dos seus mecanismos de financiamento sustentáveis (Orçamento da Seguridade Social). Na mesma perspectiva, destacam-se a instituição do Sistema Único da Saúde (SUS); a reformulação da política de assistência social; e a reorganização dos mecanismos de financiamento da política educacional, assegurando fontes de recursos vinculadas e estáveis.

Nos anos 90, a sociedade foi capaz de avançar e implantar grande parte dos direitos sociais consagrados na Constituição. Mesmo num ambiente hostil, a regulamentação da legislação constitucional complementar possibilitou avançar esse processo de conquistas. Como conseqüência, o Brasil diferencia-se dos demais países subdesenvolvidos por ter montado, sob a vigência hegemônica do "pensamento único", uma razoável rede de proteção social.

No final de 2006, por exemplo, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantinha 24,5 milhões de aposentadorias e pensões. Desse total de benefícios, cerca de 14,3 milhões correspondiam aos trabalhadores urbanos (INPS Urbano); 7,3 milhões, aos trabalhadores rurais (Previdência Rural); e 2,9 milhões, aos benefícios assistenciais voltados aos grupos mais vulneráveis, com destaque para o programa Benefício de Prestação Continuada (BCP/Loas).

Não pode haver dúvidas acerca do formidável efeito distributivo desses programas. Esse caráter fica ainda mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos. Segundo o IBGE (Pnad, 2001), para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, o INPS urbano, a Previdência Rural e o BCP beneficiavam, direta e indiretamente, cerca de 86 milhões de pessoas.

A distribuição das aposentadorias e pensões por faixas de valor revela elevada concentração na faixa equivalente ao piso de um salário mínimo (cerca de 2/3 dos benefícios). Sem essa proteção o contingente de pessoas que estaria em situação de pobreza seria 11% maior e atingiria mais de 42% da população do país. Hoje, mais de 80% dos idosos recebem aposentadoria ou pensão e, por conta disso, a taxa de incidência da pobreza nos grupos etários com mais de 65 anos é de apenas 10%. Sem os benefícios da seguridade mais de 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza.

Todavia, se a sociedade brasileira teve êxito na viabilização de dois núcleos centrais da referida estratégia reformista progressista (restauração do Estado Democrático de Direito e construção de um razoável sistema de proteção social), *o mesmo não se verificou no tocante ao terceiro núcleo*: o desenho de uma nova estratégia macroeconômica totalmente direcionada para o crescimento e o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Como se sabe, o Brasil acumula 26 anos de estagnação da economia e mais de uma década de ajustes liberalizantes. Esse quadro tem apresentado crescentes limites financeiros para a manutenção das conquistas no campo da proteção social. Faltou, portanto, avançar na construção das bases financeiras que dariam sustentação para cidadania recém conquistada. Esse é o pano de fundo para se compreender a real questão do financiamento da seguridade social.

2 Política econômica e financiamento da Previdência Social

A crise do Estado Nacional Desenvolvimentista – a partir do colapso da dívida externa (1982) e seus impactos restritivos sobre os mecanismos de financiamento do setor público – criou um campo fértil para os experimentos liberalizantes no campo macroeconômico, intensificados a partir de 1990. Neste cenário, o objetivo do desenvolvimento foi marginalizado dentre as prioridades da agenda governamental em favor do ajuste macroeconômico e da reforma do Estado segundo os princípios liberais.

Neste contexto, observa-se a extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social (Fagnani, 2005). Em primeiro lugar, em decorrência da estagnação da economia, que ampliou a crise social, percebida, sobretudo, pela desestruturação do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, fragilizou as bases de financiamento do gasto social, dependente, em grande medida, das contribuições incidentes sobre o mercado formal de trabalho.

Em segundo lugar, em função dos juros elevados e dos seus efeitos sobre a dívida pública, a estratégia macroeconômica também minou as bases financeiras do Estado – União, Estados e Municípios – restringindo as possibilidades do financiamento público, em geral, e do gasto social, em particular.

Esses dois fatores estruturais influenciaram os rumos da política social nesta fase, estreitando as suas margens de financiamento e colocando em risco a própria sustentação das conquistas obtidas no sistema brasileiro de proteção social. Ambos os fatores tiveram impacto decisivo sobre as fontes de financiamento da previdência social e explicam, em grande medida, o caráter exógeno da crise atual. A seguir, pretende-se aprofundar a análise desses pontos.

2.1 Estagnação da economia e desorganização do mercado de trabalho

Entre 1980 e 2006 a economia brasileira se manteve semi-estagnada. A taxa média anual de crescimento do PIB foi um pouco superior a 2%, contrastando com a média superior a 7% verificada entre 1945 e 1980.

Reflexo do baixo crescimento do PIB, a renda *per capita,* apresentou um desempeno medíocre entre 1980 e 2003 (Antunes; Gimenez; Fagnani, 2006). Esse indicador, que havia crescido em média 5,34% ao ano entre 1970/80, cresceu 0,08% na década seguinte e 0,52% entre 1990 e 2003 (Tabela 1). Entre 1980 e 2003 a renda *per capita* brasileira cresceu apenas 6,3% (de US$ 6.775,6 para US$ 7.204,9).

Em relação aos países desenvolvidos, com renda *per capita* já muitas vezes superior à brasileira, vemos que a distância do Brasil para eles aumentou significativamente. Enquanto em 1980 a renda *per capita* brasileira representava 31,4% da renda norte-americana, em 2004 passou a representar apenas 20,7%. Em relação ao Japão, a renda *per capita* brasileira, que em 1980 representava 43,7% da renda japonesa, passou, em 2004, a representar apenas 30,0%.

Tabela 1
Taxa de crescimento da renda *per capita* em países selecionados, 1960-2004.
(em US$ PPC constantes de 2000)

Países	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2003
África do Sul	2,73	1,62	0,18	0,64	0,72
Argentina	2,28	1,07	-2,83	3,29	-3,54
Brasil	4,30	5,34	0,08	0,52	0,05
Cingapura	4,95	6,66	4,09	4,22	-0,86
Chile	1,93	0,81	0,65	4,85	2,03
China	1,10	4,13	8,36	9,12	7,49
Coréia do Sul	5,75	5,83	7,87	5,05	3,87
EUA	3,00	2,23	2,29	2,40	1,65
Índia	2,62	1,56	3,48	3,37	4,19
Indonésia	1,74	5,05	3,43	2,60	3,00
Japão	9,71	3,14	3,41	1,00	0,09
México	3,26	3,56	-0,57	1,65	-0,60

Fonte: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten. Penn World. Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Sept. 2006. Elaboração: Antunes, Gimenez e Fagnani (2006).

Por outro lado, há um conjunto de países que em 1980 tinham uma renda *per capita* inferior à brasileira e ultrapassaram o Brasil nas últimas duas décadas. É o caso China, cuja renda *per capita* representava 11,1% da brasileira (1980) e passou a representar 69,0% (2003). Assim como a Índia, cuja renda representava 19,9% da renda brasileira e passou para 41,5% em 2003. Também é o caso da Coréia do Sul, cuja renda *per capita* em 1980 era 66,4% da renda brasileira e que ao longo do período inverteu completamente a situação. Em 2003, a renda *per capita* brasileira medida em Dólar-PPC (US$ 7.204,9) representava apenas 40,9% da renda sul-coreana de US$ 17.597,0. Em outros patamares, também o Chile se enquadra nessa situação, já que tinha em 1980 uma renda *per capita* praticamente igual à brasileira e passou em 2003 a ter uma renda 1,7 vezes superior (US$ 12.141,0).

O baixo crescimento econômico impulsionou a desorganização do mercado de trabalho. Como se sabe, as condições de trabalho sempre foram estruturalmente injustas (baixos salários, amplo leque salarial, alta rotatividade etc.). Essa característica é perceptível mesmo nas fases de crescimento econômico. Nos últimos 26 anos de estagnação econômica, esses traços se acirraram.

A estagnação da economia somada ao conjunto de mudanças introduzidas na economia (abertura comercial e financeira, sobrevalorização do câmbio, elevação das importações e desarticulação de cadeias produtivas, privatizações etc.), ao processo de reestruturação produtiva e às políticas de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho teve graves conseqüências nas relações sindicais e trabalhistas (Baltar, 2003; Pochmann, 1999, 2001).

A face mais visível desse processo foi a expansão do desemprego estrutural, que se manteve no patamar de 20% no conjunto das regiões metropolitanas. O desemprego aberto, medido pelo IBGE, saltou de 9% para quase 13% entre 1994 e 2003.

Outra face da desorganização do mercado de trabalho foi o formidável crescimento do emprego precário e de baixa produtividade ("por conta própria", ocupações "não-remuneradas" etc.) em detrimento do emprego formal. Na década dos 90, foram "queimados" cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais, mais da metade dos quais entre 1995 e 1998 (Mattoso, 1999). A proporção de trabalho assalariado no total das ocupações declinou sensivelmente. O mesmo ocorreu com o trabalho assalariado "com carteira assinada", cuja participação relativa no total de ocupados despencou de 59,5% para 44,7%, entre 1989 e 1999. No final dos anos 90, 20% dos trabalhadores estavam desempregados e, dentre os empregados, 60% estavam inseridos em empregos precários ou informais.

A elevada informalidade do mercado de trabalho tem-se mantido até o presente. Em 2006, 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. A informalidade existente no mercado de trabalho é a principal causa da elevada parcela de pessoas ocupadas que não contribuem para a Previdência Social (Leone; Baltar, 2007).

A remuneração do trabalho no Brasil, historicamente caracterizada por baixos salários e grande dispersão entre os rendimentos, também experimentou perdas substanciais. O rendimento médio mensal dos ocupados, após se elevar ligeiramente em meados da década dos 90 (sem ter atingido o patamar do final dos 80), declinou entre 1997 e 2004. Os índices da massa de rendimentos e da massa de salários seguiram idêntica trajetória. O salário mínimo também foi desvalorizado. Em 1999, seu valor real representava menos de 2/3 do valor de 1989.

A distribuição da renda do trabalho manteve-se praticamente inalterada entre 1981 e 2004. No tocante à distribuição funcional da renda, ocorreu uma "deterioração ponderável" da distribuição entre lucros e renda do trabalho, em favor do primeiro. A participação da remuneração dos empregados na renda disponível teve queda substancial de 37,5%, em 1991, para 32,8%, em 1999. Em contrapartida a renda do capital cresceu de 39% para 43,2% Além disso, os diferenciais de renda entre os rendimentos do trabalho também aumentaram (Dedecca, 2003).

A trajetória de ascensão e de mobilidade social foi interrompida nos anos 80. Quadros (2003, p. 136-137) demonstra que a crise econômica afetou todos os segmentos, inclusive as classes médias, bloqueando a ascensão social e limitando a reprodução deste segmento.

O panorama sombrio da crise do emprego e da renda enfraqueceu o poder dos sindicatos. O longo processo de restabelecimento e fortalecimento das negociações coletivas, da organização sindical e do seu papel na regulação do trabalho, iniciado no final dos anos 70, foi interrompido com a ofensiva liberal.

Com os sindicatos na defensiva, intensificou-se o processo de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho. As negociações coletivas passaram a ser descentralizadas e pulverizadas entre setores, no interior de cada categoria profissional ou até dentro de uma empresa.

Para justificar a desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, os interlocutores do projeto liberal difundiram a idéia, equivocada, de que o desemprego e a informalidade decorreriam da 'rigidez' da legislação trabalhista, de um lado, e do

'elevado custo do trabalho', de outro. Segundo essa visão, o emprego aumentaria num contexto de liberdade irrestrita de contratação e de redução dos encargos sociais. Ambas as formas conduziriam à supressão de direitos trabalhistas. Nessa perspectiva, duas das orientações centrais da política trabalhista nesta etapa foram, precisamente, a tentativa de reduzir os encargos sociais (combate ao 'elevado custo do trabalho') e a flexibilização (combate à 'excessiva regulamentação').

Klein (2003) faz um amplo balanço das medidas de flexibilização das relações de trabalho implementadas entre 1994 e 2002. O autor demonstra que esse objetivo foi logrado mediante "inúmeras medidas pontuais" que, embora pulverizadas, "apresentam uma coerência na perspectiva de redesenhar o sistema de relações de trabalho vigente no país". Além disso, elas "colocam novos pontos na agenda das negociações coletivas, induzindo uma mudança no comportamento dos autores sociais no processo de negociação coletiva".

Os impactos negativos da estagnação da economia e das reformas liberais na desorganização do mercado de trabalho afetaram o financiamento das políticas social, em geral, e da Previdência Social em particular. Como se sabe, parcela significativa do financiamento do sistema previdenciário está concentrada nas contribuições sociais que incidem sobre a folha de salário do mercado formal. O desemprego, a informalidade e a queda dos rendimentos reduziram a massa salarial sobre a qual incidem esses encargos. Aí reside a raiz do alegado 'déficit' da previdência social. De fato, a partir de 1997, as contribuições sobre a folha salarial (empregados e empregadores) deixaram de ser suficientes para bancar os gastos com o INSS urbano e rural, cujo financiamento foi coberto com os demais recursos do Orçamento da Seguridade Social.

2.2 Política monetária e estreitamento das bases de financiamento do gasto social

Além da estagnação da economia, o estreitamento das bases de financiamento da política social brasileira também foi decorrente das opções de política macroeconômica adotadas especialmente entre 1994 e 2002 – e continuadas entre 2003 e 2006.

Como se sabe, durante todo esse período prevaleceu a política monetária ancorada em juros elevados. Em 2006, mesmo com os cortes efetuados ao longo do ano, a taxa de juros real no Brasil (9,8%) permanecia disparada na liderança mundial. Exceto no caso da Turquia (7,1%), para os demais países esse patamar era inferior a 3,1% (Além, 2007).

A manutenção de taxas de juros elevadas acarretou um brutal endividamento público interno: entre 1994 e 2002, a relação dívida líquida/PIB passou de 30% para 60%. Dobrou em apenas oito anos, sobretudo pelo impacto das taxas de juros sobre o estoque da dívida. Nesse período, mesmo com a venda de mais de R$ 100 bilhões de

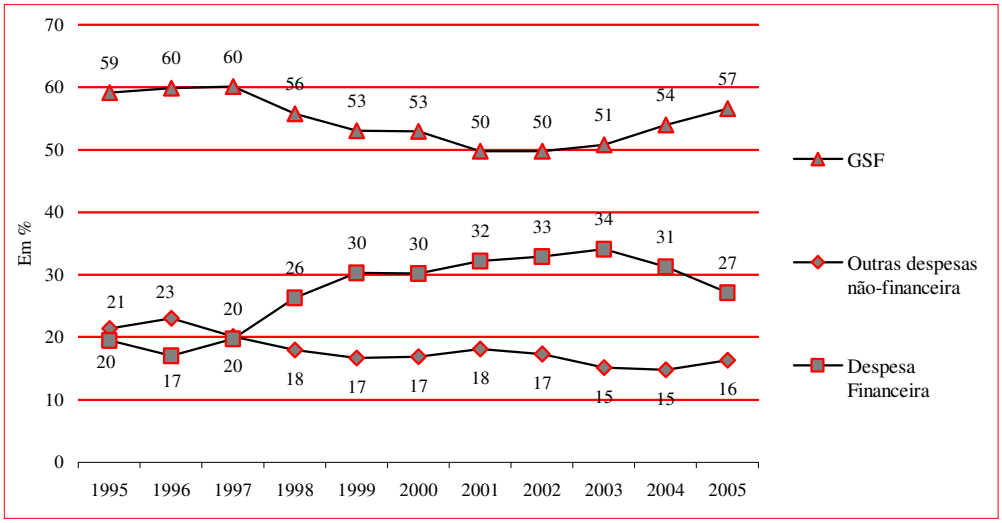
ativos, o estoque da dívida líquida do setor público cresceu mais de oito vezes, atingindo cerca de R$ 880 bilhões em 2002. Embora descendente entre 2003 e 2006 (quando a relação dívida líquida/PIB caiu para cerca de 50% do PIB), o estoque da dívida continuou a crescer (de cerca de R$ 880 bilhões para R$ 1,1 trilhão).

Despesas financeiras e estreitamento dos gastos sociais

O crescente endividamento implicou, a partir de 1999, na necessidade de elevar a carga tributária e aprofundar o ajuste fiscal obtido mediante superávits primários (4,2% do Pib nos últimos anos).

A maior pressão do pagamento de juros e amortizações financeiras sobre o orçamento governamental estreitou os raios do financiamento dos gastos sociais. Estudo realizado por especialistas do Ipea (Castro; Ribeiro; Carvalho, 2007) revela que, entre 1995 e 2003, a participação do gasto social federal na despesa total do governo federal declinou 8 pontos percentuais (de 59% para 51%) enquanto a participação das despesas financeiras cresceu 14 pontos percentuais (de 20% para 34%) (Gráfico 1 e Tabela 2).

Gráfico 1
GSF, Outras despesas não-financeira e Despesa financeira na Despesa Efetiva do governo federal
1995-2005



Fonte: Disoc/Ipea e Siafi/STN. Elaboração: Castro, Ribeiro e Carvalho (2007).

Em igual período, o gasto social federal como proporção do PIB cresceu 1,5 pontos percentuais (de 11,2% para 12,7%), enquanto a despesa financeira cresceu 4,8 pontos (de 3,7% para 8,5%) (Tabela 2).

Tabela 2
Gasto Social Federal e as Despesas do governo federal
1995-2005

Ano	Despesa total do governo federal [1] (em % do PIB)									Comparações (em %)		
	Despesa efetiva							Outras despesas [5]	Total			
	Despesa não-financeira			Despesa financeira [4]			Total					
	GSF [2]	Outras despesas [3]	Total	Juros e Encargos	Amortização e Encargos	Total						
	(a)	(b)	(c=a+b)	(d)	(e)	(f=d+e)	(g=c+f)	(h)	(i=g+h)	(a/c)	(a/g)	(f/g)
1995	11,2	4,0	15,2	2,4	1,3	3,7	18,9	15,3	34,2	73	59	20
1996	10,9	4,2	15,0	2,3	0,8	3,1	18,1	15,9	34,0	72	60	17
1997	11,1	3,7	14,8	2,2	1,4	3,7	18,5	23,1	41,6	75	60	20
1998	11,9	3,8	15,7	3,1	2,5	5,6	21,4	29,7	51,0	76	56	26
1999	11,9	3,7	15,7	4,3	2,6	6,8	22,5	32,8	55,2	76	53	30
2000	12,3	3,9	16,2	3,3	3,7	7,0	23,2	29,0	52,2	76	53	30
2001	12,8	4,6	17,4	4,1	4,2	8,3	25,7	20,6	46,3	73	50	32
2002	12,7	4,4	17,1	3,7	4,7	8,4	25,5	20,1	45,7	74	50	33
2003	12,7	3,8	16,5	3,9	4,7	8,5	25,1	26,5	51,6	77	51	34
2004	13,0	3,5	16,5	3,8	3,7	7,5	24,1	22,7	46,8	79	54	31
2005	13,5	3,9	17,4	4,2	2,3	6,5	23,9	27,6	51,5	78	57	27

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Disoc/IPEA
Notas:
(1) Elimina-se da despesa total do governo federal as transferências de recursos efetuadas entre órgãos da administração central e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação que caracteriza dupla contagem.

(2) Diminuiu-se do GSF a despesa efetuada com recursos do FGTS por não constarem do Orçamento Geral da União. Além disso, para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos GSF os pagamentos de juros e amortização da dívida e foram somadas as das despesas financeiras. Esse procedimento, por sua vez, não compromete as estatísticas apresentadas, dada a pequena representatividade das despesas financeiras no total do GSF – apenas 1,8% no período, em média.

(3) foram alocados neste item todas as despesas não incluídas na política social e que dizem respeito as demais políticas desenvolvidas pelo executivo federal, tais como: transporte, agricultura, meio ambiente, segurança pública, etc. Além disso, estão incluídas todas as despesas com o Legislativo e Juridiciário Federal.

(4) Abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa).

(5)Este item contém as seguintes despesas: (i)transferências intragovernamentais, para evitar dupla contagem; (ii) refinanciamento da dívida pública; (iii) transferências constitucionais - Fundef constitucional; FPE; FPM; programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FPX); cota-parte do salário-educação; cota-parte de compensações financeiras pela exploração/utilização de recursos hídricos, minerais, petróleo e gás natural; Cide; ITR; e IOF-Ouro; (iv) obrigações patronais; (v) empréstimos do FAT para o BNDES; (vi) Contribuição para a Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e (vii) Encargos Financeiros da União (EFU).

Outro expediente utilizado para a gestão da dívida pública foi a progressiva investida contra as fontes de financiamento constitucionalmente vinculadas ao gasto social. Nesse sentido, deu-se seqüência ao processo de desfiguração da Constituição de 1988, iniciado ainda no final do Governo da Nova República. Até meados dos anos 90, esse movimento havia-se voltado, sobretudo, para a captura do Orçamento da Seguridade Social. A partir de 1994, essa ambição de captura de recursos voltou-se também para os recursos constitucionais garantidos aos estados e municípios e demais fontes de financiamento do gasto social federal.

Durante a fase preparatória do Plano Real, foi instituído do Fundo Social de Emergência (FSE). O nome não poderia ser mais impróprio, na medida em que o fundo tinha objetivos anti-sociais e era permanente. De fato, esse fundo "emergencial" foi posteriormente renomeado e passou a chamar-se, primeiro, 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 significativa de recurso das principais fontes de financiamento da seguridade social (FPAS, CSLL, Cofins, PIS-Pasep), da educação (salário-educação), das políticas urbanas (FGTS) e das políticas voltadas para a proteção ao desempregado, geração de emprego e capacitação profissional (FAT).

Observe-se que um movimento idêntico ocorreu no caso da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Instituída por Emenda Constitucional (1996) como receita vinculada ao financiamento do SUS, ela foi posteriormente desfigurada pela área econômica, até sua recente extinção no final de 2007.

Em suma, a política macroeconômica estreitou, de forma significativa, as possibilidades e o espaço do gasto social do orçamento da União. Em curtíssimo espaço de tempo, as finanças públicas desorganizaram-se, restringindo as possibilidades de sustentar políticas sociais consistentes. A Previdência Social foi particularmente afetada nesse processo.

3 Previdência Social e Ajuste Fiscal

A trajetória de crescimento do gasto social federal (GSF) espelhou, sobretudo, o desempenho da previdência social e, em menor medida, da Assistência Social. Estudos realizados por Castro, Ribeiro e Carvalho (2007), revelam que entre 1995 e 2005 os gastos com a Previdência como proporção do PIB passaram de 4,98% para 7,00%; no caso Assistência Social, essa proporção passou de 0,08% para 0,83% (Tabela 3).

O governo federal tem pouca margem discricionária para redução desses gastos, pois eles se originam como um direito ancorado na Constituição Federal. No caso da Previdência Social, o movimento ascendente deveu-se, em grande medida, aos reflexos da elevação real do salário mínimo sobre o valor do piso dos benefícios e à corrida pela antecipação das aposentadorias entre 1995 e 1998 – em virtude das ameaças (consumadas) de supressão de direitos que estavam no bojo da reforma da previdência que tramitava no Congresso Nacional naquele momento.

No caso da Assistência Social, o ligeiro crescimento decorreu do início da implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), sancionada em dezembro de 1993, bem como da majoração real do valor do salário mínimo.

A situação foi diversa nos setores não protegidos por direitos constitucionais. Nesse caso, os raios de arbitragem da área econômica são maiores. Observe-se que os gastos federais com Educação como proporção do PIB foi oscilante no período analisado e declina entre 1995 e 2005 (de 0,95% para 0,77%). O mesmo comportamento ocorreu no caso da Saúde: além da instabilidade caem em igual período (de 1,79% para 1,59%) (Tabela 3).

Nos demais setores, além das instabilidades fruto das decisões discricionárias adotadas pela área econômica, verifica-se a manutenção de inexpressivo patamar de gasto, insuficiente para representar quaisquer obstáculos ao ajuste fiscal. Observe-se que o percentual do gasto federal como proporção do PIB em cinco setores nos quais o Brasil acumula sérios problemas estruturais (Saneamento, Habitação e Urbanismo, Desenvolvimento Agrário, Emprego e Defesa do Trabalhador e Alimentação e Nutrição) totalizava irrisório 1,31% em 2005.

Em relação aos gastos com Benefícios aos Servidores Públicos Federais, note-se que eles crescem como proporção do PIB até 2002, e declinam nos anos seguintes em função da Reforma realizada no Regime Geral do Servidor Público iniciada em 1998 e concluída em 2003.

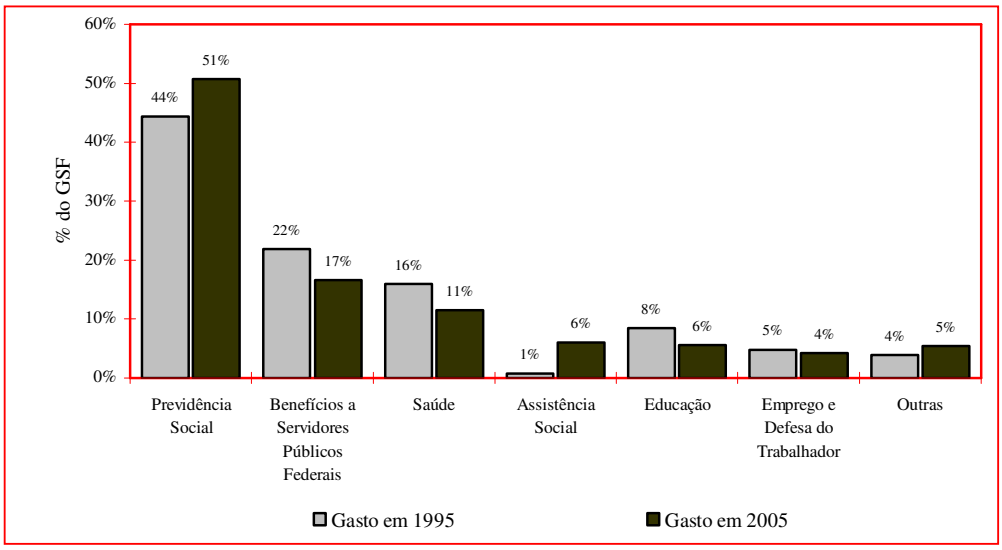
Tabela 3
Gasto Social Federal e Áreas de Atuação, em valor constante: 1995-2005

Áreas de Atuação	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
	Valores em relação ao PIB (%)										
Alimentação e Nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08
Assistência Social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83
Benefícios a Servidores Públicos Fed	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03
Desenvolvimento Agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77
Emprego e Defesa do Trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59
Habitação e Urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39
Previdência Social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00
Saneamento Básico	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59
Total	**11,24**	**10,98**	**11,51**	**12,25**	**12,16**	**12,56**	**13,00**	**12,92**	**12,95**	**13,20**	**13,82**
	Número Índice 1995=100										
Alimentação e Nutrição	100	52	78	98	97	96	88	77	79	64	70
Assistência Social	100	110	206	291	350	481	592	721	792	906	997
Benefícios a Servidores Públicos Fed	100	93	95	100	101	100	105	104	97	94	93
Cultura	100	102	91	75	92	94	101	80	74	94	113
Desenvolvimento Agrário	100	84	133	126	100	93	96	75	66	86	108
Educação	100	84	78	83	82	91	87	80	75	77	81
Emprego e Defesa do Trabalhador	100	106	100	111	99	98	106	107	105	103	111
Habitação e Urbanismo	100	157	410	297	235	393	288	316	266	273	350
Previdência Social	100	105	103	116	115	116	120	122	131	133	141
Saneamento Básico	100	239	358	521	292	337	673	263	101	163	236
Saúde	100	85	94	88	94	95	95	94	88	91	89
Total	**100**	**98**	**102**	**109**	**108**	**112**	**116**	**115**	**115**	**117**	**123**
Fonte: Disoc/IPEA											

Em síntese, dentre os gastos sociais federais há claramente uma divisão entre os setores protegidos por direitos constitucionais – nos quais a área econômica não tem margens para arbitrar sobre o patamar de gastos – e os setores não protegidos, livres para a discrição das autoridades monetárias.

No primeiro caso (Previdência Social e Assistência Social), os gastos cresceram e passaram a colocar limites aos objetivos da área econômica. No segundo caso (demais setores), os gastos federais declinaram. Os dados apresentados no Gráfico 2 ilustram com clareza esse ponto. Note-se que, entre 1995 e 2005, a participação dos gastos com Previdência Social como proporção do Gasto Social Federal cresceu de 44% para 51%. Comportamento idêntico ocorreu no caso dos gastos com Assistência Social. Nos demais setores sociais, incluindo Saúde e Educação, nos quais o poder discricionário da área econômica é maior, essa participação relativa é declinante no mesmo período (Castro; Ribeiro; Carvalho, 2007).

Gráfico 2
Participação dos Gastos das Áreas de Atuação no GSF, em %
1995-2005



Daí decorre a fúria com que setores da ortodoxia fiscal buscam fazer reformas que eliminem a proteção constitucional e ampliem os raios de arbitragem da área econômica na redução do patamar de gastos sociais. Não é por acaso que as reformas da Previdência Social e da Assistência Social estão permanentemente na ordem do dia.

O objetivo maior por detrás desse objetivo é o ajuste fiscal que seria obtido pela supressão desses direitos. De fato, 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. Todavia, mais do que as despesas primárias correntes, foram as despesas financeiras que tiveram um papel determinante na trajetória da relação Dívida Pública/PIB nos últimos anos. Neste sentido, 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 política fiscal como instrumento de desenvolvimento e não apenas como "âncora" da estabilização macroeconômica (Além, 2007).

4 Uma nova reforma da Previdência é necessária?

A tentativa de ampliar a arbitragem das autoridades econômica sobre o patamar de gastos da Previdência Social, visando a intensificar o ajuste fiscal, foi decisiva para impulsionar a Reforma da Previdência Social consumada pela Emenda Constitucional n. 20/98. E continuam presentes nos debates em curso.

Como todos sabem – exceto setores da ortodoxia, que insistem em desconsiderar o fato – a EC n. 20/98 representou um notável retrocesso em relação às conquistas da Constituição de 1988 e *já tornou exigentes as regras brasileiras, no nosso contexto socioeconômico e demográfico de capitalismo tardio* (Matijasticic; Ribeiro; Kay, 2007).

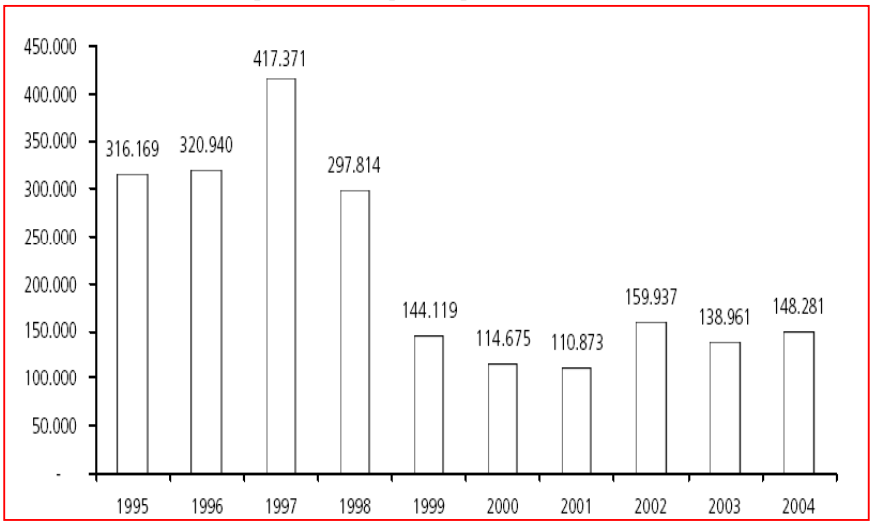
Assim, os segmentos que preconizam a necessidade de fazer-se uma nova rodada de reforma desconsideram que ela já foi feita. Para viabiliza esse objetivo, utilizam um argumento discutível: o atual plano de benefícios seria extremamente "generoso". Dentre outros fatores apontados, é exemplar a alegada ausência de idade mínima para a aposentaria que resultaria na concessão precoce de benefícios (Tafner, 2007).

Esse argumento não se sustenta se levarmos em conta a Reforma realizada pela Emenda Constitucional 20/98 que, como se sabe, 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. Portanto, nesse caso, foi estabelecida a idade mínima para a aposentadoria. Em função das condições adversas do mercado de trabalho, já referidas, esta é a alternativa acessível para maior parte dos trabalhadores.

▪ 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, incidi o "fator previdenciário", criado em 1999. Portanto, se nesse caso, não temos a idade mínima, temos o "fator" que suprime parcela do valor do benefício e incentiva a postergação da data da aposentadoria. A eficácia do "fator" na redução do fluxo de novas aposentadorias por "tempo de contribuição" é evidenciada pelo Gráfico 3 (Ipea, 2007). Note-se que, a partir de 1999, quando o "fator" foi instituído, o fluxo de novos benefícios concedidos se reduz para menos da metade do observado em 1995 e 1996. O dado de 1997 é atípico, pois, reflete a "corrida" às aposentadorias ante a iminência da aprovação da EC n. 20/98.

Gráfico 3
Concessão de aposentadorias por tempo de contribuição (1995-2004)



Fonte: MPS/Dataprev.

A aposentadoria "por tempo de contribuição" é acessível para uma parcela restrita da população brasileira. Os atuais beneficiários entraram no mercado de trabalho há cerca de 40 anos, período de crescimento econômico elevado, baixo desemprego e maior taxa de formalização do emprego. Pelos dados apresentados anteriormente, um trabalhador que tenha começado a trabalhar a partir de 1990 dificilmente conseguirá comprovar 35 anos de contribuição.

No caso da "aposentadoria por idade", conseguiu-se transpor para o Brasil, *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 era superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e na Finlândia (30 a 39); e se aproximava 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*, à concentração da renda, à desigualdade social e à expectativa de vida.

A partir da Emenda Constitucional n. 20/98 a maior parte dos trabalhadores brasileiros dificilmente terá condições de comprovar de tempo de contribuição para o sistema de previdência. O ex-ministro da Previdência e Assistência Social, 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 – mais da metade da PEA, entre desempregados e trabalhadores informais – e não tornar o sistema previdenciário brasileiro ainda mais excludente. Nesse sentido, é fundamental acabar com o fator previdenciário e estabelecer idade mínima compatível com a nossa realidade socioeconômica e demográfica. 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).

5 A falácia dos argumentos

Procurei demonstrar que o diagnóstico baseado exclusivamente nos fatores endógenos não se sustenta à luz do que foi exposto até o momento. A seguir pretendo aprofundar esse ponto, contestando alguns dos principais argumentos que vem sendo utilizado pelos autores que defendem esse diagnóstico.

Um dos argumentos muito difundidos é que o as despesas com benefícios cresceram a taxas elevadas. A seqüência da argumentação é que esse ritmo continuará nos próximos anos. De fato a despesa previdenciária em proporção do PIB passou de 2,5% para 7,5% entre 1988 e 2006. Mas por que cresceu?

Inicialmente, note-se que esse crescimento reflete o comportamento da despesa (numerador) e do PIB (denominador). Todavia, os autores desse matiz focam apenas no numerador. A análise enviesada não revela que – mesmo com o crescimento atípico (como mostrarei adiante) do gasto previdenciário entre 1988 e 2006 –, caso o PIB tivesse crescido a taxas médias anuais de 4% (ao invés de 2%), essa relação seria hoje de pouco mais de 3,5% (ao invés de 7,5%), uma das mais baixas do mundo.

Também é questionável considerar que esse comportamento das despesas correntes está relacionado á "generosidade" do plano de benefícios ou a obra do "populismo irresponsável". Essa argumentação omite razões absolutamente singulares desta fase – que não deverão se repetir no futuro. Fundamentalmente corresponde à entrada em vigor dos novos direitos assegurados pela Constituição de 1988, com destaque para a aposentadoria rural e a vigência do piso dos benefícios de 1 salário mínimo. Na ditadura militar, os trabalhadores rurais tinham proteção precária e os reajustes da previdência eram sistematicamente arbitrados por índices inferiores à inflação, corroendo o seu poder de compra. Em 1984, mais de 2/3 dos benefícios equivaliam a menos de 70% do valor do salário mínimo. No caso da Assistência Social, o aumento dos gastos corresponde ao início da implantação da Loas, fruto da Constituição de 1988, iniciada apenas a partir de 1995.

Outro fato singular do período é que houve uma "corrida" às aposentadorias, em virtude da perspectiva de nova reforma que esteve na pauta do Congresso entre 1995/98 e foi concretizada pela EC. n. 20/98.

Também foi singular a recuperação real do salário mínimo (100% entre 1994-2006) e seus impactos sobre o piso dos benefícios. Observe-se que mesmo com essa elevação real, o salário mínimo apenas recuperou o patamar vigente no final dos anos 80.

Também é questionável o argumento de que esse ritmo de crescimento continuará ocorrendo no futuro. Em grande medida, isso vai depender do ritmo de crescimento econômico das próximas décadas. O comportamento da receita reflete fatores exógenos proporcionados pelo crescimento econômico e seus impactos

positivos sobre a formalização do trabalho. O crescimento do PIB (5,3%) em 2007 gerou uma tendência positiva: entre agosto de 2006 e 2007 as receitas do INSS passaram de R$ 10 bilhões para R$ 14,3 bilhões enquanto a despesa se manteve estável em torno de R$ 14 bilhões.

Por sua vez, o comportamento das despesas no futuro refletirá a Reforma de 1998 que já tornou as regras mais severas; a Política de Valorização do Salário Mínimo e o Programa de Ação Governamental (PAC) que atrelaram os reajustes do salário mínimo à variação do PIB.

Outro fato atípico que não deverá ocorrer no futuro foi o crescimento das despesas com o "auxílio-doença". Em 2002 e 2003 a quantidade de auxílios cresceu 48% e 28%, motivado pela terceirização dos serviços de perícia iniciada em 2001 que acarretou numa "banalização" das concessões de auxílio. As mudanças de gestão introduzidas pelo INSS a partir de 2005 – com destaque para a realização de concursos públicos, pondo fim à terceirização, e a convocação dos segurados para uma nova perícia – o auxílio doença pago pela Previdência Social teve uma redução de 12% em 2007 na comparação com o ano anterior, interrompendo a trajetória que esse benefício apresentava entre 2002 e 2005 (Governo..., 18 fev. 2008).

O envelhecimento é outro motivo que justificaria nova reforma. Argumenta-se que com o envelhecimento da população, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é a bomba-relógio que irá explodir as contas públicas. 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). Mas, e o acontecerá com os jovens? E o "bônus demográfico"? A população de até 14 anos cairá (de 29,8% para 19,3%). Mais importante: a população de 15 a 64 anos aumentará (de 64,8% para 65,4%), abrindo uma extraordinária "janela de oportunidade demográfica".

Assim, a transição demográfica pode representar uma alavanca para a inclusão social. O crescimento econômico poderá criar condições para a incorporação do contingente de desempregados e informais, que passam a contribuir para a previdência. A pressão de gastos com idosos também será parcialmente anulada pela redução de gastos com os mais jovens.

Khair (2007) 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 têm sido divulgados pela Secretaria da Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS). Em seguida, faz projeções de resultados do RGPS pelo novo conceito 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

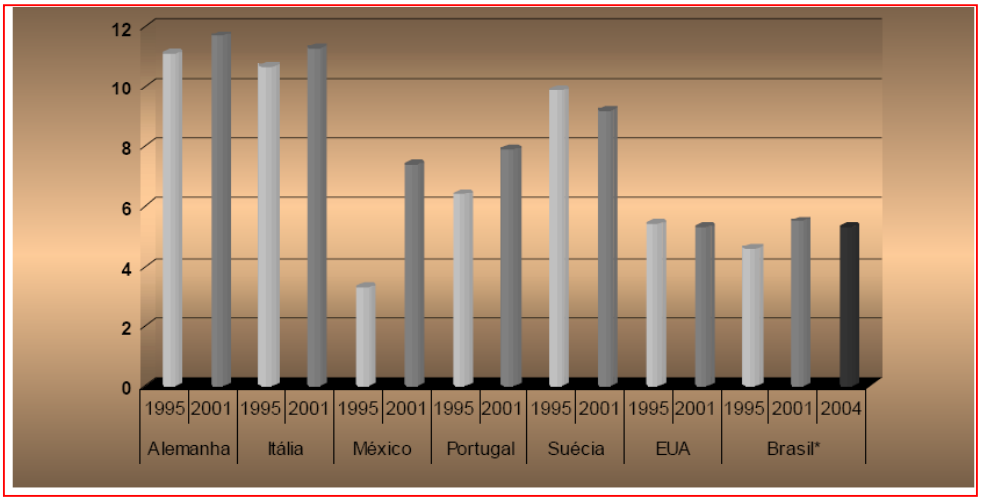
Previdência Social (MPS) continua divulgando e projetando os resultados pelo conceito anterior, que dá déficits ao RGPS.

Em suma, o autor demonstra que as projeções de Longo Prazo para a Previdência e Seguridade Social evidenciam que a Previdência e a Seguridade Social são viáveis, sob o ponto de vista fiscal, mesmo com a redução da carga tributária e com 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, cuja participação na população vem diminuindo. Além disso, demonstra que os aumentos reais do SM trazem mais recursos do que despesas públicas.

Outro argumento questionável é que o "Brasil gasta como país rico" (12% 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 com Suíça e Nigéria. Além das enormes disparidades entre os países analisados e das dificuldades para comparar dados de fontes diversas, os autores totalizam despesas de *natureza absolutamente distintas*: somam as aposentadorias do INSS com as Aposentadorias do Servidor Público dos três níveis de governo.

Outros estudos realizados pelo Ipea (2006) chegam a resultados distintos. Em 2004 os dados do INSS era inferior ao gasto de países subdesenvolvidos, como o México e da totalidade dos paises desenvolvidos selecionados (Gráfico 4).

Gráfico 4
Gastos com Previdência (% PIB)



Fonte Ipea (2006)

Matijascic, Ribeiro e Kay (2007) também criticam o mito de que "os gastos previdenciários no Brasil estão fora dos padrões internacionais". Afirma que, em geral, estudos que apontam esse disparate não distinguem as parcelas destinadas às aposentadorias dos servidores públicos ou trabalhadores rurais e as 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.

Outro argumento muito difundido por setores da ortodoxia econômica é que os gastos previdenciários representam o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico do país. Seria necessário definir prioridades em um contexto de restrição orçamentária, no qual "o Brasil gasta muito em aposentadorias e pouco em investimento".

É o gasto em aposentadoria o principal gasto corrente a inviabilizar os investimentos? Ora, os encargos financeiros e os juros lideram o ranking, com mais de 8% do PIB. Todavia, esse fato é omitido. Para justificar uma nova rodada de reformas, esses segmentos não analisam as contas públicas em seu conjunto e voltam suas baterias contra a previdência social. Como mencionado, em função das taxas de juros, a relação dívida pública/PIB foi de 30% para 60% entre 1994 e 2002. Entre 2003 e 2006, o estoque da dívida cresceu cerca de R$ 400 bilhões – passando de cerca de R$ 880 bilhões para mais de R$ 1,1 trilhão. Assim, por que obscurecer a questão financeira e focar contra a Previdência Social? A sociedade brasileira tem de optar: ou os contribuintes pagam de 8% do PIB em despesas com juros e no serviço da dívida (que, estima-se, beneficiam menos de 100 mil famílias); ou, os trabalhadores e empregadores pagam 7,5% do PIB com a previdência que beneficia direta e indiretamente mais de 80 milhões de pessoas.

Outro argumento questionável é que haveria "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 set. 2007). 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 Giambiaggi, *Valor Econômico*, 4 jul. 2007).

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. Mas desconsiderar a sua existência é antiético.

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.

Estudos realizados pelo Ipea (2006) 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) (Tabela 4).

Tabela 4
União Européia: financiamento das transferências de renda da seguridade – 2000

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

Fonte: Eurostat.

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

Porque os reformadores de 1988 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. Essa lógica voltou a ser invertida pelos sucessivos governos democráticos a partir de 1990.

Gentil (2007) demonstra que o Orçamento da Seguridade Social sempre foi superavitário para todo o período analisado em seu estudo (1995 e 2006) e que recursos deste sistema têm sido utilizados em outros setores e para contribuir, direta e indiretamente, para pagar a conta financeira (de juros e amortização da dívida pública).

Tabela 5
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.							

Fonte: Gentil (2007).

Em suma, fica claro que o diagnóstico realizado por essa corrente identifica exclusivamente fatores endógenos ao próprio sistema, relacionados unicamente ao crescimento das despesas correntes. Dados esses pressupostos discutíveis, sustentam que, em última instância, a desmontagem do sistema de proteção social conquistado em 1988 representaria a "única saída" da armadilha macroeconômica em que nos metemos a partir das opções feitas entre 1994/2002, continuadas entre 2003/2006.

Esses setores identificam esse crescimento das despesas correntes – com destaque para os gastos da previdência e da Seguridade Social – como obra do

populismo irresponsável, dos inimigos da estabilidade e da eficiência da gestão pública que conspiram contra a redução do tamanho do Estado, gastador voraz e incompetente, garantidor de privilégios aos 'ricos' e perpetuador da 'armadilha da desigualdade'.

Todavia, busca-se, em última instância, o ajuste fiscal pela subtração de gastos sociais. Preconizam, exclusivamente, políticas de transferência de renda em detrimento de políticas sociais universais. Isso, porque políticas de transferência de renda são mais baratas que políticas sociais que asseguram padrões mínimos de cidadania. Observe-se que o gasto anual com o Programa Bolsa-Família é de cerca de R$ 12 bilhões, enquanto os gastos previdenciários (INSS urbano e Previdência Rural) atingem mais de R$ 180 bilhões. Esta é verdadeira razão que move a suposta opção preferencial pelos mais pobres, que há mais de duas décadas tem sido defendida por instituições internacionais que pregam o Estado Mínimo.

Conclusões

Sublinhei que a natureza da questão do financiamento da Previdência Social é preponderantemente exógena e reflete as opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas, que fragilizaram o mercado de trabalho e estreitaram os mecanismos de financiamento das políticas sociais, em geral, e da Previdência Social, em particular. Mais precisamente, o cerne da questão do financiamento da Seguridade Social é a redução do patamar de receitas, decorrente do baixo crescimento econômico e seus impactos negativos sobre o mercado de trabalho.

Portanto, uma agenda alternativa mais justa e eficaz deve, necessariamente, mudar o foco das despesas para o das receitas. A alternativa mais promissora é crescimento da economia que ampliaria a inclusão social digna via o mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, potencializaria as fontes de financiamento da Previdência Social.

Entendemos que a questão central, que não tem sido privilegiada no debate em curso, é: "como incluir os excluídos?" Hoje, por conta da estagnação econômica nas últimas décadas quase metade da PEA é composta de desempregados ou trabalhadores informais que não contribuem para a previdência e não terão proteção satisfatória na velhice. Esse é o desafio central. Apontar caminhos para incluir esses incluídos que sejam financeiramente sustentados.

O crescimento econômico é condição necessária – embora insuficiente – para isso. Na perspectiva do crescimento, parcela desse contingente pode 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 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 e bem-vindo que não ocorria há mais de duas décadas. A redução das taxas de juros – que ainda permanece elevada – foi um dos fatores centrais que induziu o início da retomada do crescimento econômico em 2007.

A doutrina e a ideologia de que o país não poderia crescer mais de 3,5% ao ano, tantas vezes represadas, estão sendo negadas pela realidade. O PIB cresceu 5,4% em 2007. Foram criados mais de 1,8 milhões de empregos formais. O desemprego estrutural caiu para 14,2% em dezembro de 2007, o melhor resultado desde 1998. O desemprego médio em 2007, medido pelo IBGE, caiu para 9,3%, a menor taxa em cinco anos. A arrecadação tributária até setembro aumentou 11% em relação a 2006. Governo arrecadou até outubro de 2007 mais de R$ 36 bilhões acima do previsto. A dívida líquida do setor público caiu para 43% do PIB, o menor valor desde 1999. O crescimento do investimento no País acumulado entre 2006 e 2007 é de 18%. O investimento deve crescer 20% nos próximos 5 anos, estima o BNDES. No final de 2007, 85% da indústria produzia acima da média dos últimos dois anos. O consumo de máquinas cresceu 29% no 3º trimestre de 2007. A rentabilidade da indústria voltou a subir após dois anos. O Consumo avançou 5,9% no primeiro semestre, a maior taxa desde 1997.

Em agosto desse ano, o aumento das contratações de empregados com carteira assinada ajudou a previdência social a apresentar pela primeira vez desde meados de 1990 uma redução de 20% no alegado "déficit" em suas contas em relação a agosto de 2006. No final de 2007, o Secretário de Previdência Social do MPS, Helmut Schwarzer, então coordenador do Fórum Nacional da Previdência Social, admitiu a melhoria das contas da previdência, ante os fatos positivos decorrentes do crescimento econômico. Segundo 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. E prossegue Schwarzer:

> 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..., 23 nov. 2007).

Em outra entrevista, Schwarzer, voltou a apontar a melhora das contas da Previdência Social, fruto do comportamento da economia em 2007:

> 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 (Paulo Henrique Amorim, *IG,* 23 nov. 2007).

Assim, após 26 de opções macroeconômicas inspiradas na cartilha neoliberal, esses sinais de reversão da tendência de estagnação contradizem as profecias pessimistas de que a economia não poderia crescer mais de 3,5% ao ano porque geraria inflação; de que sem a Reforma da Previdência o País não cresceria; de que sem a reforma da Previdência o País não investiria; de que sem a reforma da previdência, "a mãe da todas as reformas, o pais se tornará ingovernável", dentre tantos outros mitos difundidos como cortina de fumaça, por trás da qual se escondem os objetivos de capturar esses recursos da Seguridade para a gestão financeira da dívida. A continuidade desse ciclo de crescimento por mais alguns anos poderá colocar por terra muitos outros dogmas. Sem crescimento não há saídas civilizadas para a Previdência Social – nem para o país.

Bibliografia

ALÉM, A. Seguridade social ou despesa financeira: quem é o vilão do ajuste fiscal? *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_integral_07.pdf

ANTUNES, D.; GIMENEZ, D.; FAGNANI, E. Crescimento econômico e pobreza. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 4, 2006. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_Integral-4.pdf

BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90 Brasil. In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Org.). *Trabalho. mercado e sociedade*. O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit, 2003.

CAETANO, M. Abi-Ramia; MIRANDA, Rogério. *Comparativo internacional para a previdência social*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. (TD, 1302).

CAMPOS; POCHMANN, M. Mercado de Trabalho e Previdência Social no Brasil. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_integral_07.pdf

CASTRO, J., RIBEIRO, J. A.; CARVALHO, B. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Texto apresentado no Congresso Anual da Sociedade de Economia Política, São Paulo, jun. 2007.

DEDECCA, C. S. Anos 90: estabilidade com desigualdade. In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Org.). *Trabalho. mercado e sociedade*. O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit, 2003.

DÉFICIT na previdência cai pela primeira vez desde 95. *Folha de S.Paulo*, 23 nov. 2007.

FAGNANI, E. *A política social no Brasil (1964/1982)* – Entre o projeto de estado de bem-estar social e o estado mínimo. Tese (Doutorado)– Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2005.

FIBGE. *Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil* – 2000. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 24. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1991.

GENTIL, Denise L. Política econômica e seguridade social no período pós-1994. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_integral_07.pdf

GIAMBIAGGI, F. *As raízes do atraso*: paternalismo X produtividade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGGI, 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).

GOVERNO segura despesa com auxílio doença. *O Estado de S.Paulo,* 18 fev. 2008.

IPEA. *Brasil* – o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade. Tafner, P (Ed.). Brasília: Ipea, 2006.

IPEA. *Políticas sociais* – acompanhamento e análise n. 13 (edição especial – 1995-2005). Brasília: Ipea. Diretoria de Políticas Sociais, 2007.

KHAIR, A. Projeções de longo prazo do RGPS e da seguridade. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_integral_07.pdf

KREIN, J. D. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, M.; HENRIQUES, W. (Org.). *Trabalho. mercado e sociedade*. O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE-Unicamp-Cesit, 2003.

LEONE, Eugenia T.; BALTAR, Paulo. Contribuição à previdência social e informalidade do mercado de trabalho. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 6, 2007. Disponível em http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_Integral6.pdf

MAIA, Alexandre G. Perfil do desemprego no Brasil nos anos 2000. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 6, 2007. Disponível em http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_Integral6.pdf

MATIJASCIC, M.; RIBEIRO, José O. L.; KAY, S. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_integral_07.pdf

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.

MATTOSO, J. *O Brasil desempregado* – como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

MPAS. *O Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.

ORNÉLAS, W. Prefácio. In: SOLON de FRANÇA, Álvaro. *Previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: Anfip, 2000.

PMDB. Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. *Revista do PMDB*, Rio de Janeiro, Fundação Pedroso Horta, ano II, n. 4, 1982.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado* – exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999.

POCHMANN, M. *A década dos mitos* – o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

QUADROS, W. Classes sociais e desemprego no Brasil dos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE-Unicamp, n. 20, 2003.

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).