

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIECONÔMICO

**JESSÉ SALES RÊGO**

**O DEBATE PREVIDENCIÁRIO E AS IMPLICAÇÕES MACROECONÔMICAS:**  
uma análise da literatura especializada no período recente

São Luís  
2016

**JESSÉ SALES RÊGO**

**O DEBATE PREVIDENCIÁRIO E AS IMPLICAÇÕES MACROECONÔMICAS:**  
uma análise da literatura especializada no período recente

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Ricardo Zimbrão Affonso de Paula.

Coorientador: Alexsandro Sousa Brito.

São Luís  
2016

Rêgo, Jessé Sales

O Debate previdenciário e as implicações macroeconômicas: uma análise da literatura especializada no período recente / Jessé Sales Rêgo. – São Luís, 2016.

172f.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula, Coorientador: Prof. M.e Alexandre Sousa Brito.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2015.

1. Questão previdenciária. 2. Superávit fiscal. 3. Macroeconomia. I. Título.

CDU 34:330.101.541

**JESSÉ SALES RÊGO**

**O DEBATE PREVIDENCIÁRIO E AS IMPLICAÇÕES MACROECONÔMICAS:**  
uma análise da literatura especializada no período recente

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Ricardo Zimbrão Affonso de Paula.

Coorientador: Alexsandro Sousa Brito.

Aprovada em:    /    /

Nota \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

**Ricardo Zimbrão Affonso de Paula** (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Sousa** – Examinador  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Wolfgang Lenk** – Examinador  
Universidade Federal de Uberlândia

Dedico este trabalho a Deus, aos meus Guias Espirituais, aos meus pais e minha irmã Jesana, à minha esposa Lílian e a todos que contribuíram com minha formação moral, religiosa e acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus – Obatalá, Olórum, por me permitir concluir essa jornada. Agradeço também a Oxalá, Exú, Xangô e mãe Yamanjá, pela proteção e iluminação. Agradeço a meus mestres Sete Encruzilhadas, Táta das Almas, João das Almas, Tranca Ruas e aos caboclos pela irradiação positiva e conselhos de grande valor. Agradeço à minha família consanguínea pela paciência, assim como minha família espiritual na pessoa de minha amada mãe de Santo – Mãe Nonata da Oxun, sem cujos conselhos eu não estaria onde estou. Agradeço também a meus pais carnis pelo cuidado e afeto. Um agradecimento especial eu dedico a minha esposa, sem a qual, não seria possível caminhar e chegar até aqui.

“A gente pode morar numa casa mais ou menos, numa rua mais ou menos, numa cidade mais ou menos, e até ter um governo mais ou menos. Pode até dormir numa cama mais ou menos, ter um transporte mais ou menos. O que não pode de jeito nenhum: é ter um amor mais ou menos, namorar mais ou menos, ter fé mais ou menos, beijar mais ou menos. Senão a gente corre o risco de ser uma pessoa, mais ou menos”.

Chico Xavier

## RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo apresentar o debate previdenciário no Brasil, no Mundo e suas implicações macroeconômicas. A escolha por esse tema justifica-se pela ausência de estudos que para além dos aspectos técnicos, por trás dos sistemas previdenciários, apresentem juntamente questões históricas, filosóficas e principalmente de economia política. Para isso, classifica-se o debate em duas grandes categorias: a da perspectiva conservadora e a da perspectiva das demandas por seguridade social. Além disso, apresenta-se o debate no Brasil com foco nas controvérsias macroeconômicas e na relação gasto previdenciário x equilíbrio fiscal.

Palavras-Chave: Macroeconomia. Questão previdenciária. superávit fiscal.



## ABSTRACT

The present dissertation aims to present the social security debate in Brazil, in the World and its macroeconomic implications. The choice for this theme is justified by the absence of studies that, in addition to the technical aspects behind social security systems, present together historical, philosophical and, above all, political economy questions. For this, the debate is classified into two main categories: the conservative perspective and the perspective of the demand for social security. In addition, the debate in Brazil is focused on the macroeconomic controversies and on the relationship between social security spending and fiscal equilibrium.

Key words: Macroeconomics. Social security issue. Fiscal surplus.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Carga Tributária Média.....	77
Gráfico 2 -	Receita Previdenciária Líquida (RPL): Evolução como % do PIB (Taxa de Variação).....	78
Gráfico 3 -	Receitas Próprias (Variação %) x Transferências a Terceiros (Variação %).....	78
Gráfico 4 -	Saldo de Previdenciário (% do PIB).....	85
Gráfico 5 -	Síntese do Fluxo de Caixa do INSS (R\$ a valores correntes)..	87
Gráfico 6 -	Saldo Inicial INSS (R\$ a preços de 2012; INPC-DEZ 93=100).	88
Gráfico 7 -	Recebimento x Pagamento do INSS (R\$ a preços de 2012; INPC DEZ 93=100).....	89
Gráfico 8 -	Pagamentos x Recebimentos do INSS: Taxa de Variação (R\$ a preços de 2012; INPC-DEZ 93=100).....	89
Gráfico 9 -	Saldo Previdenciário x Saldo Operacional x Saldo Final (R\$ a preços de 2012; INPC-DEZ 93=100).....	90
Gráfico 10-	Síntese Resultado da Seguridade Social Segundo Gentil (2006) (R\$ a valores correntes).....	94
Gráfico 11-	Síntese do Resultado da Seguridade Social Segundo Gentil (2006) (R\$ a preços de 2012; INPC DEZ 93=100).....	95
Gráfico 12-	Síntese do resultado da Seguridade Social segundo ANFIP (R\$ a valores correntes).....	97
Gráfico 13-	Síntese do resultado da Seguridade Segundo ANFIP (R\$ a preços de 2012; INPC DEZ 93=100).....	98
Gráfico 14-	Dívida total (Dívida Externa + Dívida Interna) - % do PIB.....	101
Gráfico 15-	Despesas Previdenciárias x PIB.....	102
Gráfico 16-	Despesas Previdenciárias x PIB (comparação com o ano imediatamente anterior).....	102
Gráfico 17-	Total Juros Reais (% do PIB) x Saldo Previdenciário (% do PIB).....	103
Gráfico 18-	Formação do Superávit Primário.....	103
Gráfico 19-	Despesa Previdenciária Total (R\$ a preços de 2012; INPC DEZ 93 = 100).....	113
Gráfico 20-	Aposentadorias por tempo de Serviço e Aposentadorias por idade: % da despesa total do INSS.....	113
Gráfico 21-	Despesa Previdenciária por Período Político.....	114

Gráfico 22-	Taxa de Crescimento do PIB - total (% a.a ) x Taxa de Crescimento do PIB – Industrial (% a.a ).....	119
Gráfico 23-	PIB – Participação Setorial.....	120
Gráfico 24-	PIB – Nível de Atividade Econômica: nível de atividade FGV e taxa de desemprego aberto (média anual).....	121
Gráfico 25-	Benefícios concedidos: taxa de variação contra o ano anterior	122
Gráfico 26-	Brasil: estoque de benefícios x fluxos de benefícios (mantidos pelo INSS).....	122
Gráfico 27-	Renda Domiciliar Per Capta Média Por Décimo da População – % da renda total.....	123
Gráfico 28-	Balanço de Pagamentos – Transações Correntes; Juros; Lucros e Dividendos (R\$ Milhões).....	124

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Europa, América e Ásia: população, esperança de vida, por sexo, idade média de aposentadoria e produto <i>per capita</i> , para o conjunto de países selecionados.....	115
Tabela 2-	Taxas médias de Crescimento: PIB mundial, PIB América Latina, PIB total – Brasil, PIB Industrial Brasil.....	119

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 O DEBATE PREVIDENCIÁRIO CONTEMPORÂNEO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS</b> .....	15
<b>2.1 Por que surgem sistemas previdenciários?</b> .....	17
2.1.1 Perspectiva conservadora: imprevidência, incerteza e falhas de mercado. ....	19
2.1.2. Perspectiva das Demandas por Seguridade Social .....	24
2.1.2.1 - <i>A perspectiva da teoria da lógica da industrialização ou teoria da convergência:</i> .....	33
2.1.2.2 – <i>A Perspectiva Neomarxista</i> .....	37
2.1.2.3 - <i>A perspectiva da teoria da cidadania</i> .....	42
2.1.2.4 - <i>A perspectiva dos Recursos de Poder</i> .....	43
2.1.2.5 – <i>A Perspectiva da teoria neo-institucionalista</i> .....	46
<b>2.2 Custos Econômicos dos Sistemas Previdenciários</b> .....	47
2.2.1 Critérios para apuração .....	48
2.2.2 Controvérsias Macroeconômicas e Modelos Alternativos .....	55
<b>3. O DEBATE PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL</b> .....	66
<b>3.1 Controvérsias</b> .....	68
<b>3.2 Formas de apuração</b> .....	81
3.2.1 Resultado Financeiro da Previdência Social – Metodologia Utilizada pelo INSS .....	82
3.2.2 Resultado Financeiro da Previdência Social – Metodologias Utilizadas Por Gentil (2006). ....	91
3.2.3 Resultado Financeiro da Previdência Social – Metodologias Utilizadas Pela ANFIP. ....	95
<b>3.3 O discurso do Déficit</b> .....	99
<b>3.4 O discurso do “Superávit”</b> .....	117
<b>4 – À GUIA DE CONCLUSÃO: GASTO PREVIDENCIÁRIO X EQUILÍBRIO FISCAL.</b> .....	135
REFERÊNCIAS .....	143
ANEXO .....	154

## 1 INTRODUÇÃO

A questão previdenciária no Brasil é um dos temas de maior relevância política, econômica e social da atualidade, e devido a isso, não pode ficar fora do debate acadêmico. Muito além de uma simples questão de equilíbrio atuarial, ela envolve implicações das mais diversas naturezas, que vão desde as estratégias e interesses amalgamados na disputa política de determinadas camadas da sociedade, pelo controle de recursos orçamentários do Estado, até o modelo de Sociedade e Estado necessários à construção de uma cidadania plena.

Os estudos atuais sobre o tema no Brasil, e em Boa parte do Mundo, em sua maioria, analisam a questão previdenciária do ponto de vista financeiro e contábil, e apontam como solução para os “desequilíbrios orçamentários” que se propagam por todas as finanças dos Estados: reformas internas na forma de gestão dos recursos dos sistemas, reformas estas que visam cortes de gastos, e por consequência, a supressão de direitos sociais adquiridos.

Vale destacar que, tais estudos deixam de lado questões fundamentais sobre a eficácia dos gastos previdenciários, no que concerne a seus efeitos sobre variáveis macroeconômicas, tais como: tamanho do Produto Interno Bruto (PIB), nível de atividade econômica, nível de investimento, nível de consumo agregado, entre outras, além de esquecer sua função de estabilizador automático em momentos de crises. Além disso, existe de forma velada uma serie de questões que vinculam os gastos previdenciários à situação fiscal das nações que são deixadas de lado.

Do ponto de vista político, se relega a um plano secundário, a disputa de classes e os interesses que grupos da sociedade vinculados ao capital financeiro, nacional e internacional, manifestam em relação ao controle de recursos financeiros do Estado.

Além disso, é quase unânime na atualidade do debate acadêmico e jornalístico, a ausência do dimensionamento real dos impactos sociais que propostas de reformas do sistema previdenciário terão, em particular, sobre a redução da desigualdade de renda, bem como dos impactos políticos no tocante à correlação de forças e da hegemonia de grupos<sup>1</sup> e interesses.

---

1 Sobre esta questão ver discussão detalhada sobre o Pacto de Dominação social em Tavares(2000), p. 129 a 154.

As análises realizadas por especialistas na questão previdenciária ficam, portanto, na superfície do problema. Estas análises além de estritamente financeiras, não deixam claro o que seria na verdade esse desequilíbrio no sistema previdenciário e apresentam forte viés ideológico.

Por isso, a presente pesquisa é de extrema importância, tendo em vista que procura romper com os limites das análises realizadas e oferecer um panorama teórico que contemple além das questões financeiras, características relacionadas aos aspectos históricos, filosóficos, político, sócias e de viés macroeconômico em torno da questão.

Como procedimento metodológico realizar-se-á uma extensa revisão de literatura que contemplou trabalhos sobre a questão previdenciária no Brasil e em outras partes do mundo. De forma que o resultado da pesquisa torna possível ao leigo no assunto, depois de transcorridas algumas páginas, estar habilitado a compreender minimamente a questão.

Em seguida, esmiuçamos as estatísticas oficiais que tratam dos resultados previdenciários no Brasil, além dos resultados de pesquisas realizadas por outros pesquisadores.

Entre as estatísticas utilizadas estão as Previdenciárias<sup>2</sup> e de Cobertura Previdenciária<sup>3</sup> (que são publicadas pelo INSS). Utilizamos também as estatísticas fiscais do Setor Público<sup>4</sup>, além de dados Publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e outros.

No que segue, o trabalho está organizado em três partes além desta introdução. No capítulo 2 apresenta-se o debate previdenciário contemporâneo sob uma perspectiva teórica e discute-se sobre os motivos que levaram ao aparecimento ou criação de sistemas previdenciários obrigatórios em regime de solidariedade.

A esse respeito apresentam-se duas visões, uma de mercado e outra social. Em seguida, trata-se dos custos econômicos envolvidos na manutenção dos referidos sistemas, e encerra-se o capítulo tratando das controvérsias macroeconômicas e dos modelos de desenho de sistemas previdenciários alternativos ao modelo em regime de solidariedade.

---

2 Benefícios Concedidos, Benefícios Emitidos e outros.

3 Pessoas de 16 a 59 anos de idade, ocupadas na semana de referência, por proteção previdenciária e sexo, segundo a posição na ocupação – 2002 a 2011; e outros.

4 Necessidades de Financiamento do Setor Público em % do PIB; Superávit Primário em % do PIB; Total Juros nominais em % do PIB; Desvinculações de receitas da União – DRU em % do PIB e outros.

O Capítulo 3 tratará do debate previdenciário no Brasil. Foi dada prioridade aos pontos de dissidência entre os autores, por isso, as formas de apuração dos resultados previdenciários serão apresentadas primeiro que os argumentos dos que afirmam existir déficit dos que afirmam existir e superávit no sistema previdenciário brasileiro.

No capítulo 4 (À Guisa de Conclusão), mostraremos a relação existente entre gasto previdenciário e equilíbrio fiscal no Brasil, além de apresentar uma agenda de pesquisas futuras.



## 2 O DEBATE PREVIDENCIÁRIO CONTEMPORÂNEO: perspectivas teóricas

No debate em torno da questão previdenciária duas perspectivas se destacam. Para efeito deste trabalho, essas duas perspectivas são classificadas como “perspectiva conservadora” e “perspectiva das demandas por seguridade social”. O debate entre essas duas vertentes, em sua maioria, situa-se em torno de questões relacionadas à criação de sistemas previdenciários e dos custos econômicos inerentes à sua manutenção. Destaca-se que a importância dada aos custos econômicos dos sistemas de previdência relaciona-se aos efeitos macroeconômicos, que o financiamento dos sistemas previdenciários em regime de solidariedade, exerce sobre a formação de poupança, o nível de investimento e principalmente, sobre a distribuição de renda.

São duas visões distintas. Para a perspectiva conservadora os sistemas previdenciários são uma compensação necessária, dado o caráter imperfeito dos mercados. Por essa ótica, os sistemas de previdência não representam um direito adquirido. Para a perspectiva das demandas por seguridade social os sistemas previdenciários são conquistas, resultado de concessões necessárias à legitimação do sistema capitalista que levam a ampliação de direitos, principalmente os sociais. Nessa visão, os sistemas de previdência são resultado de conquistas sociais históricas, e por isso, representam um direito adquirido.

Na “perspectiva conservadora”, em termos microeconômicos prevalece o ideal do *homo economicus* liberal<sup>5</sup> maximizador e otimizador. Mais precisamente, o homem walrasiano, que é hedonista, utilitarista e individualista. Nessa perspectiva assume-se como dada a distribuição de renda, e não se leva em consideração a evolução histórica dos valores individuais e sociais, ou seja, os indivíduos, mesmo os mentalmente incapazes, são os melhores juízes de si mesmos, por isso, todas as decisões são tomadas individualmente, dado que todos os agentes tem conhecimento de todas as alternativas possíveis e não existe incerteza quanto ao futuro<sup>6</sup>.

---

5 Segundo Genéreux (1995) capítulo 2, os fundamentos teóricos do liberalismo econômico foram construídos nos escritos dos economistas clássicos nos séculos XVIII e XIX – Smith, Say, Ricardo e J.S Mill; Neoclássicos, de 1870 aos dias atuais – Walras, Pareto, Marshall, Pigou, Schumpeter, Arrow, Debreu, etc; Monetaristas, de 1950 aos dias atuais – Friedman e Hayek e Novo-Clássicos, de 1970 a 1980 – Lucas, Barro, Sargente e Wallace.

6 Para uma discussão mais abrangente ver Hunt e Lautzenheiser (2013), Hofman e Pelaez (2008) e Hofman e Pelaez (2011).

Do ponto de vista macroeconômico, o impacto que o gasto previdenciário tem sobre a economia como um todo, é demarcado pela discussão dos aspectos, atuariais, financeiros, contábeis, orçamentários e demográficos da questão, e da eficiência produtiva, bem como da consideração que fazem do gasto não como um direito de cidadania, mas como uma compensação financeira social pelas falhas decorrentes dos mercados, a fim de possibilitar certa coesão e estabilidade social do Sistema Capitalista. Ou seja, assume-se como hipótese, que os efeitos macroeconômicos do gasto previdenciário são sempre negativos, dado que na aferição dos custos não se levam em consideração as externalidades positivas decorrentes do gasto previdenciário.

Na “Perspectiva das Demandas por Seguridade Social”, os sistemas previdenciários, e por consequência os direitos previdenciários, são o resultado do desenvolvimento do tecido social que se move via luta de classes. Nessa perspectiva é a ampliação dos direitos, resultado de conquistas históricas da classe trabalhadora, que explica o surgimento dos sistemas previdenciários, principalmente os desenhados tendo como pilar de financiamento a solidariedade inter e intra geracional.

Entre as explicações apresentadas para o aparecimento de sistemas previdenciários a perspectiva das demandas por seguridade social elenca como principais: a) o aprofundamento do processo de industrialização, que faz surgir novos riscos sociais que deverão ser cobertos pela ação protetora do Estado; b) os sistemas previdenciários são resultado de um sistema de legitimação do sistema capitalista; c) os sistemas previdenciários são resultado da ampliação progressiva de direitos: – dos civis aos políticos e dos políticos aos sociais; d) os sistemas previdenciários são resultado da capacidade de mobilização da classe trabalhadora e; e) os sistemas previdenciários são resultado do aparelhamento das estruturas institucionais do Estado Capitalista.

Apresentado o contexto, é interessante responder aos seguintes questionamentos: o que leva (ou o que levou) o sistema capitalista de produção a criar programas obrigatórios de proteção contra os riscos que surgem quando o trabalhador envelhece, ou decorrentes da sua atuação no mercado de trabalho? Existem muitas explicações para esse questionamento, mas para nossos objetivos alinhamos as explicações em conformidade com as duas perspectivas teóricas aqui adotadas. Na próxima seção será apresentada uma classificação para a justificativa

de criação de sistemas previdenciários, e nas duas seguintes, trataremos especificamente da perspectiva conservadora e da perspectiva das demandas por seguridade social, respectivamente. E para concluir o capítulo discutiremos os custos econômicos inerentes aos sistemas previdenciários em regime de repartição, tratando mais especificamente dos questionamentos macroeconômicos e de desenhos alternativos.

## **2.1 Por que surgem sistemas previdenciários?**

Segundo Ferreira (2007), as justificativas para a existência de sistemas previdenciários, em geral são classificadas em três tipos: 1<sup>a</sup> - existem porque os governos são benevolentes e paternalistas; 2<sup>a</sup> - existem porque os governos são benevolentes e buscam corrigir as ineficiências dos mercados; e 3<sup>a</sup> - existem porque são resultados de pressões e de coalizões entre eleitores.

Assumimos que, as justificativas 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup>, ou seja, que os sistemas previdenciários existem, ou foram concebidos no capitalismo, porque os governos são paternalistas e benevolentes, e por isso, buscam corrigir as ineficiências, ou falhas dos mercados alinham-se à perspectiva conservadora. Isto é, parte-se da premissa de que os mercados não são capazes de garantir proteção satisfatória ao trabalhador durante toda a sua vida. Esta é a premissa basilar que fundamenta o pensamento conservador acerca da questão.

Por outro lado, a terceira justificativa alinha-se a perspectiva das demandas por seguridade social e mostra-se histórica e sociologicamente muito mais consistente que as duas primeiras, em função do caráter classista da sociedade capitalista, e da necessidade de representação, e da disputa política que é evidente, apesar de muitas vezes velada, nas casas legislativas dos Estados Nacionais.

Conforme Ferreira (2007), os dois primeiros argumentos dão origem as teorias normativas; isto é, o mundo do dever ser. Na perspectiva normativa, a previdência seria um bem meritório oferecido por governos paternalista que gostam de intervir na alocação de recursos, com vistas a incentivar o consumo. Dentro desse contexto explicitado pelo autor, basta que a previdência se torne um produto atrativo (lucrativo), para que o setor privado assuma o papel de fornecer à sociedade a “proteção” necessária – o que já acontece! Pelo menos ideologicamente nos

mercados de privados de previdência. No entanto, como bem meritório, enquanto não se torna atraente para o setor de previdência privada oferecer o nível de proteção desejada pela sociedade, cabe ao Estado cumprir esse papel. Por isso, o governo é caracterizado como paternalista e benevolente.

Como os objetivos do governo não são exclusiva e diretamente os mesmos do mercado privado, os programas previdenciários estatais, em sua maioria, são financiados via repartição e garantem a proteção individual por meio da participação na forma de contribuições definidas. Para Ferreira (2007), prevalece no mundo esse modelo de previdência (de contribuição definida e financiado via regime de repartição), porque os programas são sempre criados em circunstâncias em que predominam informações assimétricas, o que leva, os ofertantes e demandantes a problemas de seleção adversa nos mercados de anuidades.

O autor ainda destaca, que somadas a essas circunstâncias, ainda existe o risco moral no caso de indivíduos que podem agir como caronas e se aposentar cedo demais.

Uma segunda justificativa que está em acordo com as proposições 1 e 2, apresentadas anteriormente, é que devido as gerações mais jovens apresentarem retornos médios de capital humano maiores que os retornos médios auferidos pelos mais velhos, justifica-se a intervenção do governo criando compensações para que os indivíduos de capital humano mais baixo saiam do mercado de trabalho. Ou seja, na ausência de altruísmo intergeracional, deve o Estado estabelecer sistemas previdenciários de repartição e trabalhar como coordenador, regulador e centralizador de um contrato intergeracional implícito, para que se reduzam os custos de transação, de maneira que sejam transferidos dos mais jovens aos mais velhos parte do rendimento produzido<sup>7</sup>.

Uma terceira justificativa, agora numa perspectiva positiva, ou seja, do ponto de vista do mundo que é, os sistemas previdenciários existem devido a conflitos distributivos intra e Inter geracionais. Assim, é a escolha pública que deve decidir o grau e a forma de redistribuição de renda inter e intra gerações considerada aceitável<sup>8</sup>.

Ainda do ponto de vista positivo, há uma quarta justificativa, qual seja, os sistemas previdenciários seriam criados pela eficiência de grupos de interesse. Por

---

7 Ver: Ferreira (2007) e Tafner (2007).

8 Ver: Ferreira (2007), Tafner (2007) e Freitas (2008).

essa ótica, os sistemas previdenciários em regime de repartição, são maioria porque concentram os benefícios em poucos e distribuem os custos com toda a sociedade<sup>9</sup>.

Na seção seguinte apresentam-se, de acordo com a perspectiva conservadora, os motivos que levam à criação de sistemas previdenciários obrigatórios em regime de solidariedade.

### 2.1.1 Perspectiva conservadora: imprevidência, incerteza e falhas de mercado

Seguindo a premissa basilar, numa perspectiva estritamente conservadora e de mercado, como dito anteriormente, os sistemas previdenciários são criados porque o mercado não é capaz de gerir os riscos sociais dele originários, o que ocorre porque mercados perfeitamente liberalizados, ou não existem, ou não são capazes de garantir a todos os cidadãos, sem intervenção governamental, proteção suficiente, no que tange aos riscos sociais no período ativo no mercado de trabalho e nem no período de aposentaria. Dessa maneira, a intervenção governamental é motivada pelo desejo, a princípio, de atenuar a pobreza.

Isso porque:

À medida que as economias se desenvolvem, os laços extensos de família enfraquecem e os governos tradicionalmente aceitam a responsabilidade de garantir aos idosos um padrão de vida mínimo. Em muitos países os programas de previdência social são a ferramenta mais importante para o cumprimento dessa responsabilidade, pois exercem bem a função de garantir pelo menos um nível modesto de rendimentos à grande maioria dos idosos e fazem isso preservando sua dignidade e respeito próprio. (THOMPSON, 2000, p.17).

Para Holzmann; Packard e Cuesta (2001), com o envelhecimento das populações, a urbanização e a globalização, os idosos terão menos acesso a redes de segurança informais no âmbito das famílias e comunidades. Afirmam que o desenvolvimento econômico não é capaz de, em tempo hábil, permitir aos indivíduos acumularem ativos reais e financeiros, que os fariam menos vulneráveis à pobreza na velhice.

---

9 Ver: Ferreira (2007), Tafner (2007), Freitas (2008), Rosanvalon (1997); Azambuja (2005), Salvatti Neto (1982); Esping-Andersen (2003) e Madrid (2003).

Os autores entendem que na esmagadora maioria, os idosos do mundo dependem unicamente das formas tradicionais familiares de proteção na velhice, e das estratégias por elas utilizadas para garantir estabilidade de renda. Essas estratégias assumem diversas formas, a exemplo de famílias maiores, preferência por filhos do sexo masculino, migração rural-urbana ou internacional de membros em condições de trabalhar, casamentos estrategicamente planejados, aquisição de ativos reais e financeiros, entre outras.

Em resumo, segundo eles, “por esta razão, o Banco Mundial propôs um sistema previdenciário multi-pilar<sup>10</sup> para proporcionar aposentadorias adequadas à população trabalhadora e proteção contra os riscos econômicos, demográficos e políticos ao apoio e à renda previdenciária”. (HOLZMANN; PACKARD; CUESTA, 2001, p.197).

Quais são então as justificativas microeconômicas, segundo a perspectiva conservadora, que justificam a intervenção governamental, no que tange a criação de sistemas previdenciários obrigatórios? Entre as explicações a nível microeconômico, duas chamam a atenção: a primeira é que os agentes individuais são míopes, e a segunda é que estes são imprevidentes. Ou seja, aparentemente a racionalidade do *homo economicus*, ou mais precisamente a racionalidade liberal, não se aplica aos indivíduos quando o assunto é a aposentadoria.

Miopia individual é aquela situação em que os agentes individuais não conseguem prever de forma adequada a necessidade de consumo futuro, e por isso, não poupam o que necessitariam poupar se o cálculo estivesse correto. O que é um contrassenso, dado que para os conservadores os agentes são racionais.

Para os adeptos das expectativas racionais, não há como ocorrer erros de cálculo. Estes assumem que as expectativas dos agentes individuais são formadas levando em conta todas as informações relevantes disponíveis a respeito do comportamento da variável de interesse. Destaca-se que, segundo essa teoria, os agentes individuais utilizam as informações a que tem acesso de forma inteligente, e

---

10 Mais à frente trataremos do modelo de previdência proposto pelo Banco Mundial, por ora adiantamos que é um modelo alternativo aos sistemas previdenciários de contribuição definida e financiados via repartição. Para o Banco Mundial um modelo teórico Ideal seria composto por um pilar obrigatório universal gerido pelo governo, porém minoritário em termos de cobertura e volume de recursos, um pilar obrigatório capitalizado gerido pelo setor privado e um pilar facultativo na forma de previdência complementar – logo um modelo multi pilar.

conseguem compreender como as variáveis que observam afetaram e afetarão a variável que estão tentando prever<sup>11</sup>.

Por esse lado, não se justificam as influências de informação assimétrica, porque os agentes usam as informações disponíveis, nem as explicações que se voltam aos possíveis efeitos deletérios, que a existência de programas estatais em regime de repartição, teria sobre a formação de expectativas dos agentes individuais. O que vai contra as explicações dadas por Thompson (2000), James (2001), Barr (2001) e Mitchel (2001).

Por outro lado, a imprevidência, situação em que os agentes não poupam propositalmente de forma adequada, em que, os membros “folgados”, intencionalmente, acabam prejudicando os membros precavidos e racionais, não reflete como afirmado por Thompson (2000), o comportamento irresponsável e desajustado do agente individual. Isto porque, de acordo com a economia neoclássica, o nível de utilidade do consumo presente é mais elevado que o nível de utilidade do consumo futuro<sup>12</sup>, e pela teoria da preferência intertemporal, conforme retomado pela escola Austríaca<sup>13</sup>, não seria racional adiar o consumo presente em troca de um possível consumo futuro.

Apesar disso, para Thompson (2000) os agentes individuais são imprevidentes e não trabalham poupando de forma adequada para o período da velhice, por isso, deve o Estado impor a disciplina da poupança previdenciária para que os membros prudentes da sociedade não sejam prejudicados pelos membros “folgados”, de uma maneira que se reduzam as incertezas decorrentes de quando cada agente é responsável pelo próprio futuro.

Ferreira discordando da afirmativa anterior defende que “as pessoas poupam pouco não por miopia ou racionalidade limitada, mas porque contam com recursos previdenciários ou programas de renda mínima quando se aposentam” (FERREIRA, 2007, p. 70). O autor entende que quando o governo oferece programas previdenciários sem a exigência de contribuição prévia, sem vínculo atuarial e financeiro, o mesmo acaba transmitindo informações e criando incentivos que inibem a formação de poupança previdenciária individual.

---

11 Ver Froyen (2002, p. 294) e Moretti e Lélis (2007).

12 Ver teoria do consumidor em: Pindick e Rubinfeld (2006) capítulo 3.

13 Ver Soto (2010).

Já para Afonso (1998) na abordagem atual, uma forma de se amenizar os problemas decorrentes da miopia individual seria a obrigatoriedade de contribuição.

Para Mitchel (2001, p. 161):

Uma razão pela qual as pessoas enfrentam uma insegurança na velhice é que elas são incapazes de proteger a si mesmas e às suas famílias contra as diminuições de consumo na terceira idade. Às vezes isso se dá devido a atributos pessoais, tais como baixa capacidade de ganho e/ou incapacidade de economizar. Alternativamente, pode ser devido à falta de visão, como quando as pessoas subestimam sua provável expectativa de vida na aposentadoria. Ainda outra fonte de falta de segurança é a saúde ou os choques de emprego. Os trabalhadores podem experimentar quedas inesperadas nos rendimentos devido à invalidez ou perda de emprego causada pelo desemprego.

Segundo James (2001), envelhecer é algo previsível, por isso, uma grande parcela dos recursos usados no período da velhice deve ter origem no auto seguro, pessoas poupando para si mesmas, deslocando seu consumo dos anos produtivos, consumo presente na juventude, para o período improdutivo, consumo futuro na velhice. No entanto, como falta visão – problema da informação assimétrica – o Estado deve exigir obrigatoriedade da poupança previdenciária nos moldes multi-pilar.

Isto é:

É esta a justificativa para a prestação de benefícios previdenciários mediante uma combinação de auto seguro obrigatório e seguro entre indivíduos – em um sistema multi-pilar que atribui maior ênfase à poupança, possui mecanismos financeiros e gerenciais distintos para redistribuição e poupança, e divide a responsabilidade entre os setores privado e público. (JAMES, 2001, p., 10).

Holzmann, Packard e Cuesta (2001) discordam de James (2001) e afirmam que para as pessoas mais pobres o consumo presente é mais importante que a possibilidade de consumo futuro. Para os autores a miopia, a incapacidade de reconhecer a utilidade futura, também explica a maior prioridade atribuída ao consumo imediato.

Numa outra vertente, Barr (2001) argumenta que no período da velhice somente dois caminhos são capazes de dar segurança aos idosos. O primeiro caminho seria acumular a produção corrente e usar a poupança formada para suprir as necessidades de consumo futuro, prática que entre suas deficiências, a incapacidade de lidar com as incertezas é a mais evidente, devido principalmente às



mudanças constantes nas preferências dos agentes. O segundo caminho seria trocar a produtividade presente por um direito sobre a produção futura, o que pode ocorrer via a formação de poupança individual de longo prazo, que seria consumida no futuro, sendo usada para adquirir bens e serviços, ou por via fiduciária aplicada aos filhos ou ao governo<sup>14</sup>.

Para o autor, as dificuldades de acumular a produção presente impõem, como caminho mais seguro, garantir um direito sobre a produção futura. Pois, os “pensionistas não estão interessados em dinheiro [...], mas no consumo [...]. O dinheiro é irrelevante a menos que haja produção para os pensionistas adquirirem” (BARR, 2001, p. 95).

Assim, assumindo verdadeira a miopia e a imprevidência estes argumentos presumem que muitas pessoas em idade de trabalhar não cuidariam do futuro voluntariamente. Portanto, “um ponto essencial para o êxito da implementação de um programa de previdência social é que o governo esteja disposto e tenha condições de obrigar indivíduos e organizações a contribuir” (THOMPSON, 2000, p. 18).

Para Mitchel, é o trabalhador quem deve focar na prevenção dos riscos de pobreza na velhice, pois o indivíduo é quem deve ser responsabilizado pelo acúmulo de recursos necessários a financiar as necessidades de consumo no período inativo. A autora afirma que a pessoa e sua família podem se aposentar mais tarde e economizar mais por conta própria, “assim diminuindo a chance de um consumo insuficiente na velhice, de forma que os sistemas previdenciários lidem somente com o risco individual, o risco nacional<sup>15</sup>, e do risco decorrente das aplicações nos mercados de capitais”. (MITCHELL, 2001, p.163).

No entanto, apesar de focalizar no indivíduo, a autora dá importância a políticas públicas que otimizem a produtividade dos trabalhadores, pois entende que:

---

14 “Os dois caminhos mais comuns para organizar as previdências são bastante paralelos a esses dois tipos de direito sobre a produtividade futura. Os planos capitalizados, em que as pensões são pagas com um fundo construído pelas contribuições de seus membros durante um determinado período de tempo, são baseados na acumulação de bens financeiros; os planos de repartição simples, em que as pensões são pagas (geralmente pelo estado) com as receitas de impostos, são baseados em promessas” (BARR, 2001, p. 95).

15 Que é o risco macroeconômico, o risco político e o risco global não diversificável.

A redução do risco individual de pobreza na velhice reside na melhoria da educação e alfabetização financeira do trabalhador, melhorando seus ganhos e taxas de poupança no decorrer da vida. É claro que o investimento no capital humano normalmente é a chave para qualquer programa de desenvolvimento, mas a possibilidade de escoamento no programa para idosos pode não ser muito apreciada. Da mesma forma, algumas das outras reformas já discutidas, tais como reforma tributária e racionalização da previdência pública, também terão efeitos positivos sobre os incentivos para os trabalhadores participarem do setor formal e a capacidade dos empregadores em contratar e manter seus funcionários (MITCHEL, 2001, p. 185-186).

Em relação ao auto seguro proposto por Mitchel; James (2001) argumenta que apesar de produzirem problemas relacionados à elevação dos custos administrativos e a necessidade de mecanismos de regulação que podem distorcer os investimentos, a criação de regimes baseados no auto seguro tendem a melhorar a eficiência econômica.

Mitchel (2001) ainda argumenta que a criação de sistemas previdenciários obrigatórios do governo, é também motivada pela insuficiência ou ausência de instrumentos no mercado financeiro, e pelo desejo de proteção dos recursos estatais contra o risco moral e comportamento oportunista de agentes mal-intencionados.

Para Thompson (2000), além da miopia, imprevidência e risco moral, outro fator justificaria a criação de sistemas previdenciários obrigatórios está associada às incertezas do ambiente macroeconômico, qual seja, a incapacidade que os agentes individuais têm de projetar com certa margem de segurança o futuro.

Em resumo, para os conservadores é o agente econômico individual quem deve se preparar para o período da aposentadoria, como este é míope e imprevidente e o comportamento do mercado é incerto, cabe ao Estado a responsabilidade de corrigir essas falhas e obrigar o indivíduos a contribuírem para fundos específicos de aposentadoria. A previdência, portanto, não é um direito, é um instrumento de compensação financeira dado os limites do mercado.

Na seção seguinte, apresenta-se sob a perspectiva das demandas por seguridade social, o que levou ao aparecimento ou criação de sistemas previdenciários obrigatórios em regime de solidariedade.

### 2.1.2 Perspectiva das Demandas por Seguridade Social

Na “Perspectiva das Demandas por Seguridade social” os sistemas previdenciários surgem em meio a demandas sociais mais amplas, motivadas pelo

aprofundamento do processo de industrialização; pelas necessidades de legitimação do sistema capitalista; pela luta por ampliação progressiva de direitos; pela mobilização da classe trabalhadora e pelo aparelhamento das estruturas institucionais do Estado Capitalista. Por isso, na perspectiva das demandas por seguridade social, a criação de sistemas previdenciários vincula-se ao surgimento do fenômeno histórico, econômico, social e cultural que dá origem ao que ficou conhecido como *Welfare State*.

Muito além de questões puramente técnicas e vinculadas aos mecanismos de mercado e à busca constante da eficiência econômica, por essa ótica são abordadas questões históricas, resultado da luta de classes e envolvem desde princípios filosóficos até questões políticas relacionadas aos embates que deram origem à sociedade tal como a conhecemos hoje.

O fenômeno do *Welfare State* é resultado do nascimento dos primeiros programas previdenciários. Sua história firma-se a partir de finais do século XIX com a emergência das organizações sindicais e políticas dos trabalhadores ao lado do começo das políticas sociais nos países ocidentais de industrialização avançada, inicialmente previdenciárias e acidentárias do trabalho; perpassa o período em que prevaleceram as ideias keynesianas, dos anos 1940 a 1970, quando os dois choques do petróleo e o crescimento da dívida pública levam a negação do modelo keynesiano, revitalizando correntes teóricas de matriz liberal (monetaristas e novos clássicos); até chegar aos dias atuais com muitos retrocessos, mas mantendo a essência do que foi conquistado pelas classes trabalhadoras<sup>16</sup>.

Dentro desse contexto, é perfeitamente coerente aplicar ao fenômeno particular (previdenciário) as mesmas teorias que explicam o fenômeno geral (*Welfare*) dado a forte correlação existente entre ambos.

O desenrolar do *Welfare State* ocorreu de forma desigual, por isso o conceito de Seguridade Social como o conhecemos – um conjunto integrado de ações previdenciárias, assistenciais e de saúde que visa à proteção contra os riscos sociais não cobertos por instituições tradicionais como as famílias – em diversos momentos históricos, e em razão de aspectos regionais, foi influenciado por fatores e princípios filosóficos que estavam alinhados com os acontecimentos e com os interesses de grupos de poder dominantes a cada época.

---

16 Ver : Fiori (1995), Delgado e Porto (2007); Merrien (2007); Faria ( 2007), Kerstenetzky (2012), e Dean (2008).

Isso implica a existência de tipologias de *Welfare State* como abordado por Esping-Andersen e Richard M Titmuss. Tais tipologias evidenciam na verdade o nível de proteção social colocado à disposição da sociedade por parte do Estado<sup>17</sup>.

Para Hill (2006, p. 67), a seguridade pode ser entendida como uma *ação* coletiva para proteger os indivíduos contra a insuficiência de renda. Efetivamente, essa só pode ocorrer via ações organizadas pela sociedade civil, ou implementadas pelo governo na forma de poupanças individuais (previdenciárias) ou seguros mútuos contra desemprego doença ou velhice (DEAN, 2008).

Dessa forma, segundo Dean (2008), a Seguridade Social ainda pode ser entendida como um regime de pensões na forma de seguro social – caso americano<sup>18</sup>, ou como um conjunto de ações de previdência e assistência seletiva – caso Inglês<sup>19</sup>, em que a essência do Estado de Bem-Estar reside na proteção

---

17 Richard Titmuss (1974) classifica os modelos de política social em três modalidades ou em três tipos ideais: 1ª – *Modelo Residual de Bem-Estar*. Neste, a provisão por parte do estado, da proteção e do bem-estar é mínima. Cabe ao mercado e as famílias a responsabilidade por fornecer o nível de proteção desejado. Só se justifica a ação do Estado quando as famílias e o mercado forem julgados incapazes de cumprir seu papel; 2ª – *Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial*. Neste, os mecanismos de proteção estatais são complementares aos mecanismos de mercado e familiares, sendo um regime meritório e 3º - *Modelo Redistributivo Institucional*. Neste, a proteção é oferecida mediante necessidade de forma universal independente da capacidade das famílias e do mercado. Para Esping-Andersen (1990) existem três tipos de regimes de *Welfare State*: 1º - *O Regime Liberal*. Neste, os benefícios são oferecidos mediante comprovação de carência e teste de meios, não focalizados e de valores modestos, assemelha-se a classificação Residual de Bem-Estar de Titmuss; 2º - *Regime Conservador ou Corporativista*. Neste, o Estado e o mercado são responsáveis pela provisão de Bem-Estar; no entanto, a ação do Estado volta-se a objetivos redistributivos, assemelhando-se ao Modelo de Produtividade de Titmuss e 3º - *Regime Socialdemocrata*. Neste, tem por objetivo minimizar a dependência do mercado e da família, aceita uma pesada carga redistributiva e se compromete com o pleno emprego, assemelhando-se ao modelo Redistributivo Institucional de Titmuss.

18 “Nos EUA, o seguro social serviu como base do sistema de pensões e aposentadorias. Como foi dito, o sistema é sinônimo do termo segurança social, e se opõe ao bem-estar, termo pejorativo usado para a assistência dada aos pobres em idade produtiva” (DEAN, 2008, p.16). De acordo com Arretche (1996, p. 12 e 13): “Em primeiro lugar, o individualismo econômico (o imperativo de vencer na vida por seus próprios esforços); o individualismo como regra de conduta social; a crença na propriedade privada e no livre mercado; a crença na iniciativa individual e na competição são elementos-chave da cultura norte-americana. Tais valores constituiriam fortes obstáculos ao desenvolvimento de programas sociais contra os riscos inerentes ao processo de industrialização. Em segundo lugar, existem nos EUA bases objetivas para o florescimento de tais valores, dado que se observa concretamente um enriquecimento geral do conjunto da população e tendências de longo prazo no sentido da equalização da renda. Qual seja, observadas as tendências de longo prazo, toda a população tem crescentemente padrões de vida mais elevados e há um crescimento permanente e progressivo das dimensões da classe média em relação à população total. Finalmente, a heterogeneidade social, étnica e religiosa, característica dos EUA, reforçada pela acentuada fragmentação política propiciada pela descentralização, impede o desenvolvimento de programas nacionais, de natureza abrangente, característicos da ação social na Europa e especialmente nos países escandinavos”.

19 “Originado naquelas medidas de proteção aos indigentes e pobres em geral acima mencionadas (notadamente, a Lei dos Pobres e seus desdobramentos posteriores), o processo em curso teria tomado impulso no começo do século XX, através de um progressivo movimento de dissolução da Lei dos Pobres. As medidas de proteção aos pobres foram progressivamente deixando de tratá-los indistintamente, isto é, passaram a surgir políticas de atenção à heterogeneidade da pobreza. Cria-se

oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não como caridade.<sup>20</sup> Assim, os custos econômicos dos referidos sistemas ficariam a cargo do trabalhador que arcaria contribuindo compulsoriamente no primeiro caso, (americano), para o fundo que garantiria o seguro social a que estes teriam direito, ou no segundo caso, (inglês), a sociedade arcaria com o custo pagando impostos de base ampla e o trabalhador contribuiria sobre seus rendimentos.

Esses dois extremos – o caso americano e o caso inglês – apresentam pontos de convergência. O primeiro é o lugar de primazia do direito ao trabalho e ao emprego; o segundo é a existência da democracia e a busca por justiça social e bem-estar em uma sociedade desigual. Pois, nos dois casos, garantir trabalho e o emprego, significava garantir poder a quem era originalmente destituído de qualquer forma de riqueza. O que se tornou uma forma eficaz de distribuição e redistribuição de renda, e de poder, na desigual sociedade capitalista. A justiça social toma a forma da ação ativa do Estado através de políticas públicas garantidoras de direitos e redistributivas de renda – previdenciárias e assistenciais – ou seja, as relações sociais passam a legitimar o direito ao trabalho como essencial (DELGADO, 2008).

De forma que, ao Estado caberia como função principal, garantir um nível mínimo de participação individual na produção nacional o que só seria possível com a inclusão de programas de pleno emprego. No entanto, mesmo assumindo forte papel redistributivo e dando importância a centralidade do trabalho, prevalece sobre o indivíduo, dado o cumprimento de tarefas socialmente elaboradas, a responsabilidade para com o provimento dos recursos destinados ao financiamento da seguridade, na forma de contribuições para os sistemas de aposentadorias e os subsídios às políticas assistenciais destinadas às crianças (FARIA, 2007).

Diversas formas de *Welfare State* acampam, portanto, entre esses dois extremos. No caso americano temos um sistema seletivo e condicional e no caso inglês um sistema de proteção genérico e universal, “os quais fornecem distintos graus de segurança.” (DEAN, 2008, p.11).

---

assim um significativo dispositivo de proteção que atendia de forma distinta a crianças, velhos, desempregados, indigentes. etc”. (ARRETCHE, 1996, p.17).

20 Ver Wilensky (1975, p. 1) e Faria (2007, p. 32).

Em ambos os casos “os serviços sociais seriam a resposta às necessidades individuais ou coletivas, garantindo a sobrevivência das sociedades” (FARIA, 2007, p. 38).

Segundo Dean (2008), dois princípios nortearam a criação dos sistemas de proteção social e a concepção dos Estados de Bem-Estar Social. O primeiro baseado em uma abordagem hedonista<sup>21</sup> converte-se no século XIX em utilitarismo<sup>22</sup>, e na ideia de que cabe aos tomadores de decisões políticas a

---

21 Relacionada ao prazer físico, satisfação das necessidades do corpo.

22 Segundo Araújo (2011, p.3) “O utilitarismo é demarcado no campo das éticas *teleológicas* ou *consequencialistas*”. De forma que o valor moral de uma ação estaria nas consequências que esta ação produz. Isto decorre segundo o autor, do princípio filosófico da utilidade, que permite julgar uma ação como correta ou incorreta, levando como referência a maximização da felicidade ou bem-estar dos envolvidos considerados imparcialmente. O primeiro estudioso a se preocupar com a definição de felicidade foi o jurista e filósofo, último dos iluministas, Jeremy Bentham. Junto ao filósofo e historiador escocês James Mill foram os difusores do utilitarismo. Bentham alegava que a felicidade deveria ser entendida como prazer ou ausência de dor, seriam estados mentais positivos (BENTHAM, [1781], 1979). Devido a esses aspectos, o utilitarismo defendido por ele foi chamado de *hedonista* ou utilitarismo da concepção mentalista. Além disso, existem também as concepções de felicidade como satisfação de desejos ou preferências e a concepção pluralista de felicidade”. A ideia de Bentham sobre o hedonismo é simples e direta, se as ações geram prazer e inibam a dor, o indivíduo está praticando o bem caso o contrário está fazendo o mal, em que o beneficiado pode ser o indivíduo, um grupo de indivíduos ou uma comunidade (ARAÚJO, 2011, p. 4). Mas, Bentham apresenta também outro tipo de utilitarismo, o dito de interesse, em que a ação correta não seria aquela que produz a maior quantidade de prazer, mas aquela que maximiza os interesses. Araújo também afirma que nas concepções de Bentham existem objeções entre os termos utilidade e maior felicidade, em que maior felicidade é sinônimo de ausência de dor, ou de maior felicidade, e utilidade seria o princípio de maior felicidade, de forma que uma ação é correta se proporcionar ao maior número de pessoas envolvidas na ação a maximização da felicidade. Dado a importância do prazer, segundo Araújo, o problema posterior enfrentado por Bentham foi o calcular, ou medir a utilidade, o que foi feito admitindo que o valor do prazer pode ser calculado levando em conta quatro circunstâncias: sua intensidade, sua duração, sua certeza ou incerteza e sua proximidade no tempo. Quer dizer, levando em conta essas quatro circunstâncias é possível identificar qual ação é maximizada a de felicidade. Entre as críticas ao pensamento de Bentham, Araújo apresenta as realizadas por Robert Nozick e John Stuart Mill. Para Nozick, o problema direcionado ao utilitarismo hedonista seria que, se as pessoas agissem de acordo com ele, teríamos uma sociedade de “porcos satisfeitos”. A expressão “porcos satisfeitos” refere-se à preocupação demasiada que um hedonista dá às nossas experiências prazerosas. A preocupação em praticar ações que produzem prazeres seria tamanha que o modo como os prazeres seriam produzidos não importaria mesmo que fossem produzidos por ilusões. Em outras palavras, a concepção hedonista de Bentham falharia ao afirmar que a felicidade (como prazer e ausência de dor) seria o fundamento de todas as nossas ações. O argumento de Nozick, então, pode ser posto como se segue: se o hedonismo é verdadeiro, então seria melhor ligarmo-nos para sempre à máquina de experiências. Mas parece que não seria melhor nos ligarmos a máquinas de experiências porque desejamos uma vida real, portanto, o hedonismo parece ser falso. De acordo com Araújo, para Mill o conceito de felicidade e prazer são equivalentes, no entanto nada há que justifique a ideia da maximização do prazer. Assim o entendimento do padrão estabelecido pela teoria da utilidade deveria perpassar a investigação sobre o prazer. Mill passa a distinguir os prazeres inferiores dos superiores, os primeiros teriam origem nos apetites dos seres humanos e os segundos seriam provenientes dos prazeres intelectuais, e, além disso, no cálculo das utilidades deveriam se incluir, além do que Bentham havia proposto a questão da qualidade do prazer que seria tão importante quanto à quantidade de prazer. Portanto, o utilitarismo, segundo Mill, não é uma teoria descritivista, mas normativa, ou seja, não está preocupado em nos informar o modo como agimos, mas como devemos agir (ARAÚJO, 2011, p.12). Para Dean (2008) a aplicação prática dos princípios utilitaristas se encontra no que ele chamou de princípios de assistência e na propagação das redes de proteção social. Na visão do autor, regimes de proteção baseados em princípios assistencialistas e em redes de proteção social, tiram a responsabilidade do Estado para com o combate aos riscos sociais, da mesma forma que o princípio utilitarista tira a responsabilidade dos mais

promoção da felicidade para o maior número possível de pessoas. Essa filosofia, por definição, justificava o ato de infligir dor a qualquer indivíduo que ameaçasse a felicidade da maioria.

Sob esse princípio nascem sistemas previdenciários e de proteção social seletivos, condicionados a contribuição prévia que tem por objetivo alcançar os pobres e os miseráveis, os quais, por sua vez, vêm acentuando a dimensão contributiva em seus sistemas de Seguridade Social, o que historicamente é a marca registrada do modelo bismarckiano (DELGADO; PORTO, 2007).

O segundo princípio, baseado em abordagem eudaimônica<sup>23</sup>, converte-se no século XIX, devido à influência da ética deontológica kantiana<sup>24</sup>, em noções de direito moral universal, segundo o qual todas as pessoas têm direito ao bem-estar, como também ninguém deve prestar-se como instrumento de felicidade de outrem.

Sob esse princípio nascem os sistemas previdenciários e de proteção social universal<sup>25</sup>, em que as medidas sociais estendem-se para além do mercado de trabalho, o que se tornou uma característica tradicional dos Estados de Bem-Estar-Social beveridgiano<sup>26</sup> (DEALGADO; PORTO, 2007).

---

ricos para com os mais pobres, os quais tornam-se responsáveis pela autossuficiência. Numa lógica econômica embutida no tecido social que cria e recria o pauperismo, referindo-se a época da lei dos pobres na Europa Ocidental, sob a perspectiva do liberalismo econômico, de forma que “o pobre disfuncional poderia ser legitimamente sujeito a “não-utilidade” de “tratamento menos qualificado”. Os pobres seriam aliviados no local de trabalho em condições tidas, sistematicamente, como sendo menos favoráveis do que aquelas toleradas pelos trabalhadores independentes mais pobres (DEAN, 2008, p. 14). Para o autor, o que motiva a “assistência social são pressupostos sobre a motivação humana que invocam um cálculo fundamentalmente Hedônico, que estigmatiza àqueles que recebem os auxílios. O resultado é que sob as diretrizes do Consenso de Washington se cria uma bula que oferece uma receita universal de combate à pobreza, baseada na liberalização econômica que torna as redes de proteção social seletivas e as de assistência social voltadas para os mais pobres, dado o tamanho mínimo que o Estado deve alcançar. “A gestão de riscos sociais preocupa-se em permitir que os criticamente pobres possam gerir melhor os riscos que enfrentam, mas o risco é equiparado principalmente à não utilidade econômica individual [...]. O Objetivo é reduzir os riscos e, assim aliviar o sofrimento da pobreza – mas não, promover a prosperidade Humana” (DEAN, 2008, p. 15).

23 Relacionada ao prazer e bem-estar espiritual.

24 Segundo Magalhães e Maroja (2002) a ética deontológica kantiana traz a ideia de valor intrínseco, vinculado a dignidade de um dever moral a ser cumprido sobre a prioridade do que é justo.

25 O sistema de seguridade social institucionalizado na constituição de 1988 no Brasil se aproxima do Modelo de Bem-Estar Beveridgiano (Ver: SILVA, 2011).

26 Fiori (1995) identifica dois padrões ou paradigmas que deram origem a intervenção Estatal na área social o alemão e o inglês. Na Inglaterra as intervenções tiveram origem com o nascimento do Estado Absolutista, a liberação da força de trabalho camponesa, acompanhada da mercantilização das terras e um nível mínimo de proteção dado aos pobres na forma de uma legislação que se preocupava com a ordem e o disciplinamento no trabalho – *Poor Law* (1834). Na Alemanha, a legislação bismarckiana juntava repressão e antecipação ao socialismo. As intervenções na Alemanha se concentrava em trabalhadores homens e exigia que os mesmos contribuíssem financeiramente de forma compulsória num regime *conservador e corporativo*, onde os direitos sociais, definidos de forma contratual, eram outorgados “desde cima” por um governo autoritário que ainda não reconhecera os direitos elementares da cidadania política (FIORI, 1995, p. 4).

Historicamente e,

Para fins heurísticos, podemos atribuir às origens dos princípios de assistência social ou de redes de proteção social à era das Poor Law; e as origens da segurança social ou os princípios de proteção social universalistas à Era do Estado do Bem-Estar Social. A distinção costuma ser associada a diferença de abordagem ideológica. A assistência social e a prestação universal são equiparadas a uma combinação de conservadorismo social, por um lado, e/ou de social democracia, por outro, dependendo da abrangência da cobertura e do equilíbrio da ênfase (DEAN, 2002 apud DEAN, 2008 p.13).

Faria (2007) tratando das tipologias do *Welfare State* e dos regimes de Políticas Sociais, afirma que apesar de uma série de controvérsias em torno delas, dois modelos são facilmente identificáveis e os demais são variações ou combinações destes. O primeiro é o modelo bismarckiano<sup>27</sup>, e o segundo, é o modelo beveridgiano<sup>28</sup>.

O modelo bismarckiano tem origem com as políticas sociais do Chanceler alemão Otto Von Bismarck, que as pôs em prática entre 1883 e 1889, em resposta principalmente a ameaça socialista. A principal característica do modelo bismarckiano é seu caráter seletivo ou corporativo e seu propósito explícito de pacificar os operários industriais, minar a organização trabalhista e promover a paz social, o que seria conseguido via a criação de um seguro social contra acidentes de trabalho, invalidez, doença e amparo na velhice.

Assim, a “Alemanha bismarckiana tornou-se um paradigma para a análise do Welfare State como forma de manipulação bonapartista, isto é, com intervenção preventiva de elites precavidas contra o crescente poder do operariado” (FARIA, 2007, p. 55). Para Dean (2008, p. 16) “a tradição bismarckiana, no que diz respeito à seguridade social acabou por caracterizar os regimes de previdência social corporativa na Europa continental”.

Segundo Silva:

---

27 Um dos primeiros programas estabelecidos foi a indenização compensatória paga aos trabalhadores das minas da Noruega, em 1842. Alguns outros planos limitados de Seguridade Social foram desenvolvidos na Europa durante as décadas seguintes, mas a mudança fundamental veio a ocorrer com a introdução de um sistema assecuratório nacional na Alemanha de Bismarck, ao longo da década de 1880. A inovação mais significativa, verdadeiro legado do sistema germânico, foi o princípio do seguro social obrigatório, controlado pelo Estado. Tal princípio foi duramente discutido à época, mas foi sendo incorporado, desde então, pela maioria dos sistemas de seguridade Social (KUHNLE, 2007, p.195).

28 Um caso mais extremo seria o modelo ultraliberal americano.



O modelo bismarckiano é considerado um sistema de seguros sociais com características semelhantes às dos seguros privados. Os direitos, em forma de benefícios, destinam-se quase que exclusivamente aos trabalhadores assalariados e aos seus respectivos dependentes econômicos, sendo que o acesso a eles é geralmente condicionado a contribuições prévias e os seus valores são definidos pelos valores das contribuições prévias realizadas. O financiamento, em geral, é feito mediante participação dos trabalhadores com base na folha de salários e, em menor escala, por meio do orçamento fiscal. (SILVA, 2011, p. 99).

Posto isso, os programas eram celetistas ou corporativistas e seus únicos beneficiários eram os trabalhadores industriais<sup>29</sup>. Ademais, funcionava na forma de solidariedade forçada, pois “externalizava e pretendia manejar os custos econômicos decorrentes do combate aos riscos sociais fora do Estado, ao mesmo tempo em que promovia o direito social, mantinha livre seu orçamento”. (SANTOS, 2008, p. 51).

Faria (2007, p. 57) ainda faz a seguinte ressalva:

É importante lembrar que, tanto a prática quanto a lei básica, a obrigação do Estado com a provisão de bem-estar e com a manutenção da renda era complementada pela ênfase nas obrigações das associações ou grupos privados (principalmente empregadores e sindicatos), das famílias e dos próprios indivíduos com seu próprio sustento. Não se tratava, em absoluto, da obrigação de nivelar as condições de vida dos indivíduos ou da criação de uma rede de seguridade mínima e universal.

Já o modelo beveridgiano de Estado de Bem-Estar Social tem por marca fundamental *um sistema nacional, universal e gratuito de assistência* (FIORI, 1995, p. 4) e seguia os passos de Keynes, posto que a seguridade social também era entendida como um mecanismo macroeconômico capaz de assegurar estabilidade, em que bem-estar social e trabalho possuem vínculos indissociáveis, de forma que no modelo beveridgiano, os mecanismos de seguridade se adequavam às características do mercado de trabalho da época, tentando associar uma perspectiva humanista a uma lógica administrativa (FARIA, 2007).

Segundo Silva (2011) é consenso no meio acadêmico o entendimento de que o conceito atual de Seguridade Social foi desenvolvido e cunhado, no que ficou conhecido como Plano Beveridge de Seguridade Social publicado em 1942 na Inglaterra.

A autora afirma que o plano:

---

29 Ver :Fiori (1995), Faria (2007) e Silva (2011).

Constituiu uma reorganização e recomposição de medidas dispersas de proteção social já existentes na Inglaterra, acrescidas de medidas direcionadas para a ampliação e consolidação dos planos de seguro social [...] e da uniformização de benefícios e da criação de novos benefícios de auxílio. Os novos benefícios criados foram o seguro acidente de trabalho, o abono (ou salário) família e o seguro desemprego. Os auxílios sociais criados foram: auxílio-funeral, auxílio-maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para os que trabalhavam por conta própria (SILVA, 2011, p. 90).

Segundo a autora, o plano, alinhado com as políticas keynesianas objetivava antes de tudo o combate à pobreza, mas traziam fortes elementos que direcionavam a manutenção do pleno emprego, pois afirmava que nenhum plano de seguro social seria bem-sucedido ou satisfatório se existisse desocupação em massa.

O plano quando implementado reforçava o esforço para o pleno emprego, isto porque contemplava como objetivos a unificação das políticas de proteção social e o caráter universal da cobertura de forma que garantisse generalidade e universalidade na satisfação das necessidades básicas dos trabalhadores<sup>30</sup>.

Segundo Silva (2011), do ponto de vista do financiamento, o modelo Beveridgiano difere do modelo bismarckiano ao exigir recursos da sociedade como um todo, na forma de impostos arrecadados pelo Estado, de contribuições diretas dos cidadãos (empregados e empregadores), o que se fazia necessário devido à universalidade de cobertura, a prestação de benefícios sem a exigência de testes de meios, ao caráter distributivo do programa, e principalmente, pela alocação de recursos dos orçamentos fiscal no financiamento da proteção social.

Para Faria (2007, p. 58), “o Plano Beveridge concebia um Estado de Bem-Estar cuja principal função seria compensar os indivíduos pela perda de salários”.

Do ponto de vista do Bem-Estar, Arretche (1996, p. 19) argumenta que:

A adoção do seguro social compulsório e do Serviço Nacional de Saúde, cobrindo, com garantia estatal, os riscos inerentes à vida coletiva, para todos os membros da sociedade representam o encontro definitivo da sociedade inglesa com o bem-estar. Tal produto, cujos traços centrais se encontram acabados, ainda que sujeito a contínuo movimento, não é dependente de correntes de pensamento ou partidárias. As sucessivas alternâncias entre Partido Trabalhista e Conservador no poder têm pequena influência no curso do processo, ainda que possam ter influência sobre a

---

30 Ver: Marshall (1967), Pereira (2002) e Silva (2011).

ênfase no caráter estatal ou privado, voluntário ou compulsório de determinados programas. Assim, não é o Governo Trabalhista no poder, por exemplo, que explica o advento do Estado de Bem-Estar Social em 1946, mas as forças sociais propulsadas pela guerra. As duas guerras (bem como a depressão) são, contudo, incidentes que vieram a acelerar a evolução lógica do sistema, dado que criaram um sentimento nacional de solidariedade propício ao desenvolvimento de programas de proteção social.

Faria (2007), tratando da genealogia das teorias que explicam as tipologias e a expansão do Estado de Bem-Estar Social, organiza o pensamento construído sobre a temática em três eixos.

No primeiro eixo apresenta as teorias que explícita ou implicitamente evidenciam a existência de disponibilidade de excedente econômico passível de ser realocado, como fator causador do surgimento, expansão e declínio do Estado de Bem-Estar Social.

No segundo eixo alinha as teorias que veem no desenvolvimento econômico do pós-guerra até a crise dos anos 1970, como o fator, que junto ao keynesianismo favoreceu o aparecimento, a expansão e o declínio do Estado de Bem-Estar Social.

No terceiro eixo são alocadas as teorias nas quais afirmam que foi a experiência de centralização governamental durante a guerra, responsável pelo crescimento da capacidade administrativa do Estado, o que tornou possível o surgimento do Estado de Bem-Estar Social; e justamente a perda dessa capacidade administrativa pós-anos 1980, originada do crescimento da dívida pública seria o responsável pelo declínio do Estado de Bem-Estar Social.

Sob esses três eixos podemos organizar cinco perspectivas (teorias) que possuem elementos capazes de explicar o fenômeno particular (previdenciário) e o fenômeno geral: 1ª – Lógica da industrialização ou teoria da convergência; 2ª – teoria da cidadania; 3ª – o neomarxismo; 4ª – os recursos de poder ou paradigma socialdemocrata e 5ª – o neo-institucionalismo.

#### *2.1.2.1 A perspectiva da teoria da lógica da industrialização ou teoria da convergência.*

Segundo essa teoria, o processo de industrialização criou novas demandas e tipologias de gasto público, uma vez que as famílias não podiam mais

exercer as funções tradicionais de proteção social e os novos processos produtivos provocaram a marginalização de determinados grupos sociais. A resposta natural dada pelo Estado foi adequar a política de modo quase automático à emergência dessas novas demandas sociais (FARIA, 2007).

Os estudos de Harold L. Wilensky constituem exemplo clássico de trabalhos alinhados à teoria da lógica da industrialização. Para esse autor as variáveis explicativas do processo que levaram ao aparecimento do Estado de Bem-Estar Social, são a expansão do gasto social, o envelhecimento da população – por questões previdenciárias e assistenciais – e o tempo de existência do aparato público de assistência social, que se aprofundam com o processo de industrialização (FARIA, 2007).

Nessa perspectiva o Estado assume a função de garantir certos padrões mínimos de vida pelo fato de que instituições tradicionais como a família haviam perdido essa capacidade. O ponto principal dessa teoria era a crença de que o Estado seria capaz de redistribuir renda e harmonizar crescimento econômico com Bem-Estar, o que seria condicionado pela existência de economias fortes e burocracias públicas e sistemas políticos desenvolvidos (FARIA, 2007).

Sob esse paradigma as políticas sociais são requisitos e consequências do processo de industrialização, dado que a prosperidade do pós-guerra amenizava a contradição entre democracia política e capitalismo, pois nas sociedades modernas as políticas sociais não seriam determinadas pela ideologia, cultura ou conflitos de classe, seriam determinadas por condições produtivas e tecnológicas.

De forma que:

A perspectiva da “Lógica da Industrialização”, assim interpreta as políticas sociais como refletindo, essencialmente, fatores como nível de desenvolvimento econômico e estrutura demográfica da população. O argumento pode ser expresso em poucas palavras: do ponto de vista da provisão de benefícios e serviços públicos de Bem-Estar, os teóricos da convergência declaram que a política não faz diferença. (FARIA, 2007, p. 36).

A convergência existiria porque as sociedades tenderiam a convergir em direção a formas semelhantes, estivessem elas sob regimes capitalistas ou socialistas, dado o impulso da industrialização. Assim o surgimento de programas sociais é um desdobramento das mudanças gerais decorrentes do próprio processo de industrialização, “e tal qual é a condição necessária para a existência de

programas sociais, porque sociedade que não produz excedentes suficientes não tem como financiá-los” (ARRETCHE, 1996, p. 6).

Os problemas sociais e os serviços sociais decorrentes tornam-se novos mecanismos de garantia de coesão e integração social. Portanto, não haveria diferenças entre países como “o Japão, os Estados Unidos e a URSS, dado que independentemente de seus regimes políticos e das diferenças nacionais, estes diferentes países estariam igualmente submetidos à lógica da industrialização” (ARRETCHE, 1996, p. 8).

Outro ponto importante a respeito dos trabalhos de Winlensky destacado por Arretch (1996) é seu caráter empírico. Para a autora, a determinação da industrialização seguida de mudanças sociais e demográficas que dão origem aos serviços de *Welfare*, é construída a partir de correlações estatísticas identificadas. Entre as mais importantes correlações encontradas pelo autor estão: a *proporção de velhos na população*, a *idade da população e idade do sistema de proteção social*. Destas, a primeira é a que estabelece uma explicação mais forte sobre a origem do fenômeno *Welfare State*, presente nas análises de Winlensky.

Conforme destacado:

Ao observar uma fortíssima correlação entre proporção da população com mais 65 anos de idade e esforço de welfare afirma [...], que aquele primeiro seria o principal fator de diversidade no gasto (portanto, um fator de ordem demográfica, o qual é, por sua vez, um subproduto do grau de desenvolvimento industrial). Por que é este o fator principal? Porque é este indicador que apresenta uma correlação positiva mais elevada com o indicador "esforço de gasto". Em segundo lugar, como elementos de diferenciação no gasto e no estilo administrativo entre os países, estariam a idade da população (dado que os programas correspondem às necessidades demográficas) e a idade dos sistemas. Os sistemas amadurecem, uma vez constituídos, exercendo pressão para uma ampliação progressiva dos gastos sociais. Esta ampliação é resultado sobretudo da natureza das burocracias diretamente envolvidas nos programas sociais. (ARRETCHE, 1996, p. 13).

Assim, para Arretche (1996), os trabalhos de Wilensky, Richard Titimuss e T. H. Marshall são os que melhor representam a perspectiva de que o *Welfare State* é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades. Para a autora, o núcleo comum entre os trabalhos dos referidos autores diz respeito à forma como o processo de industrialização modificou as formas de intervenção e atuação do Estado.

Em Titimuss, a novidade em relação ao que já foi exposto é o foco que este pesquisador dá a crescente complexidade decorrente da divisão do trabalho resultado do desenvolvimento da industrialização. Para ele, os programas de proteção social são resultados da crescente especialização da produção e são uma resposta as necessidades do desenvolvimento. Os serviços sociais seriam então uma resposta a tais necessidades, quer individuais ou sociais, e seriam destinadas a garantir a sobrevivência das sociedades modernas.

Portanto, nos trabalhos de Titimuss, as necessidades às quais se quer amenizar via programas sociais não se limitam somente à satisfação das necessidades primárias dos seres humanos em situações de risco. O desemprego, o subemprego, a aposentadoria revelam estados de dependência cultural e historicamente estabelecidos. A ampliação gradual dos programas sociais é portanto, o resultado esperado da ampliação progressiva das necessidades sociais culturalmente construídas (ARRETCHE, 1996).

Em Marshall, a novidade é que para este autor o Estado de Bem-Estar Social faz parte de um processo, resultado da evolução lógica e natural da ordem social em si mesma, decorrente do processo de industrialização. Para Marshall, a ação política apesar de certa importância na explicação do surgimento da política social é somente parte de uma lógica de forças evolutivas que atuam naturalmente no tecido social.

Assim, o autor afirma que nos anos de 1920 e 1930, observou-se um acentuado movimento de convergência entre os países em que a Política Social já estava em prática (MARSHALL, 1967). Dessa forma, existe, para ele, consenso no que tange à natureza e extensão da responsabilidade governamental assumida para com o bem-estar social. Existe, portanto, entre os países, convergências quanto ao público-alvo dos programas previdenciários, quanto à metodologia e à organização administrativa a ser implementada nos programas e quanto aos riscos a serem cobertos. De forma que:

Há ainda convergência no sentido da unificação dos programas, no sentido de envolver os assalariados e, finalmente, no surgimento da temática da distribuição da renda como um elemento constitutivo da Política Social. Tal convergência é reveladora das forças postas em prática pelo capitalismo democrático. Ainda que haja divergências entre os países quanto aos métodos através dos quais se operaria o gradual processo de dissolução da Lei dos Pobres, o movimento de convergência é altamente significativo (ARRETCHE, 1996, p.18).

Entre as objeções à teoria da lógica da industrialização, Faria (2007) elenca: 1º- sua limitada capacidade analítica, devido uso limitado de variáveis unidimensionais; 2º- erros metodológicos, devido ao fato de comparar países em nível de desenvolvimento diferente – alta e baixa renda *per capita* e 3º - principalmente, por supor que a industrialização criou problemas semelhantes em todos os países.

Assim:

A explicação dos diferentes regimes de política social só se tornou uma questão importante para as ciências sociais quando se desfez o relativo consenso sobre a eficiência das políticas fiscais keynesianas. Quando os gastos públicos já não puderam mais conter o desemprego e a inflação, percebeu-se que a ênfase no gasto e convergência das políticas sociais deveria ser confrontada com a análise de outras variáveis capazes de atenuar o determinismo econômico inerente à “Teoria da Lógica da Industrialização” [...]. Quando a estrutura de classe e o sistema partidário, por exemplo, passaram a ser analisados como variáveis independentes, tornou-se claro que a forte correlação entre as dimensões do Welfare State e a força política dos partidos socialistas e dos sindicatos operários não podia ser menosprezada (FARIA, 2007, p. 41).

Dado os limites explicativos que a **Teoria da Lógica da Industrialização** apresenta, a teoria neomarxista fornece novos elementos e novas variáveis capazes de explicar a emergência e a expansão do Estado de Bem-Estar.

#### 2.1.2.2 A Perspectiva Neomarxista

Faria (2007) afirma que para os autores neomarxistas, os direitos gerais de cidadania e desigualdades sociais se compatibilizam na ação atenuadora do Estado devido a dois argumentos distintos.

O primeiro é que nas democracias de massas a dinâmica político-partidária é extremamente competitiva. Dessa forma, a busca por maximização de apoio eleitoral provoca o enfraquecimento da identidade coletiva, o que reduz o radicalismo político de forma que o movimento partidário continua subjugado ao poderio econômico.

O segundo argumento, é que a expansão do *Welfare State* dissolveu o conflito de classes, da forma como Marx e Engels descreveram, desviando o conflito para questões distributivas em vez de questões produtivas.

Para o autor, os neomarxistas se propõem a demonstrar que a oposição entre Bem-Estar Social e Capitalismo, reside no fato de que o *Welfare State* é na verdade, um sistema de legitimação do capitalismo, em que parte do excedente econômico é redistribuído através das políticas de Bem-Estar como definido por James O'Connor, Claus Offe e Jill Quadagno.

Portanto, na afirmação de Arretche (1996), o *Welfare State*, na perspectiva **marxista ou neomarxista**, é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista.

Para O'Connor a dinâmica do gasto Estatal da origem a uma maneira específica de interpretar o que levou ao surgimento dos programas sociais no pós-guerra, o que decorre de duas funções básicas que o Estado tem a desempenhar, as quais muitas vezes são contraditórias: acumulação e legitimação. O estado deve criar condições para a acumulação do capital e também criar condições para manter ou criar a harmonia social.

Destas duas funções originam-se dois tipos de gastos estatais: 1º - os gastos de capital, vinculados a função acumulação, que se divide em investimento social, que são destinados a elevar a produtividade dos trabalhadores e o consumo social, destinado a rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho; 2º - despesas sociais, que são gastos destinados a manutenção da harmonia social e legitimação do sistema (O'CONNOR, 1977).

Segundo Arretche (1996, p. 21):

Para o autor, o gasto estatal sob a forma de Capital Social é indispensável à expansão do investimento e consumo privados. Por sua vez, o aumento da atividade privada, por seu caráter irracional, gera a demanda por gasto estatal sob a forma de Despesas Sociais. Neste sentido, o processo de ampliação e crescimento das despesas estatais está direta e indiretamente associado a um único movimento: aquele que diz respeito às necessidades do capital, fundamentalmente do setor monopolista da economia.

Dessa forma, em O'Connor (1997) a chave para o entendimento da crise fiscal do estado e para a explicação dos motivos que levam ao surgimento das políticas sociais está na análise do setor monopolista.

O argumento do autor é que mesmo o setor privado sendo o impulsionador do crescimento da economia, e dentro do setor privado, o setor chave sendo o setor monopolista, este não arca com os custos do investimento social os quais recaem sobre o Estado. Como os recursos que custeiam o Estado têm origem



na tributação da população, os investimentos em consumo e despesas sociais necessários à expansão do setor monopolista são socializados via o Estado (O'CONNOR, 1977).

Posto isso, “a expansão do Estado (seja de seu volume de gasto, seja na criação de instituições), e o crescimento do setor monopolista são um mesmo e único fenômeno, complementar e auto alimentador”. (ARRETCHE, 1996, p. 22).

Merece destaque ainda as seguintes questões colocadas por O'connor: o desenvolvimento do setor monopolista acaba gerando população excedente que tende a ser absorvida pelos setores competitivos e estatais, o que provoca o rebaixamento dos salários no interior do setor competitivo, levando ao aumento das despesas sociais e do funcionalismo estatal.

Dado o cenário de rebaixamento dos salários as necessidades individuais deverão ser complementadas via programas sociais ou pela expansão do comércio e do investimento no exterior, gastos militares. Portanto, as disfunções do setor monopolista acabam sendo resolvidas na forma de gasto estatal, o que explica o crescimento das despesas sociais.

Assim, o Estado do pós-guerra é definido por O'Connor como um Estado previdenciário-militar. O que não é uma característica apenas dos Estados Unidos da América. O Estado bélico e previdenciário é uma característica comum aos países capitalistas adiantados no pós-guerra, mesmo sendo um fenômeno geral, cada Estado Nação deu mais ênfase ao elemento previdenciário ou militar, de acordo com seu período histórico específico.

No caso norte-americano dá-se uma forte ênfase no aspecto militar, ao passo que nos países escandinavos, por exemplo, dá-se preferência ao aspecto previdenciário. “Em outras palavras, não haveria, para O'Connor, diferenças substanciais entre distintas modalidades institucionais de prestação de serviços sociais”. (ARRETCHE 1996, p. 25).

Assim:

Qualquer que seja a conjuntura específica de forças, em qualquer momento e em qualquer sociedade, a dinâmica subjacente à expansão das despesas com o bem-estar ou com as operações militares é o processo de acumulação de capital nas atividades monopolistas (O'CONNOR, 1977, p. 46).

Portanto, a conclusão de O'Connor, é que “o processo de acumulação de capital no interior do setor monopolista explica ao mesmo tempo a origem e o desenvolvimento do gasto com programas sociais, qual seja, do elemento previdenciário do Estado do pós-guerra”. (ARRETCHE, 1996, p.25).

Outro autor neomarxista que merece destaque é Claus Offe. Segundo ele, o *Welfare State* é um fenômeno particular das sociedades capitalistas avançadas, as quais criam, sem exceção, estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não atendidas. Por isso, o *Welfare State* representa uma tentativa de remediar os novos problemas sociais criados por essas sociedades no desenrolar do desenvolvimento industrial, o que ocorre porque o desenvolvimento do capitalismo destrói formas anteriores de vida social, o que gera disfuncionalidades que se expressam na forma de problemas sociais, os quais o Estado tem que assumir o encargo. (OFFE, 1972).

Portanto, “o *Welfare State* representa, segundo Offe, formas de compensação, um preço a ser pago ao desenvolvimento industrial” (ARRETCHE, 1996, p. 26).

Claus Offe defende uma concepção funcionalista do *Welfare State*. Funcionalidade em relação ao modo de produção da sociedade capitalista. Os programas sociais seriam somente uma forma de amenizar as disfuncionalidades produzidas nas economias de mercado, as quais se manifestam no plano social.

O resultado é que a esse novo estágio do desenvolvimento da sociedade capitalista, em que novos desafios e ameaças são postos à disposição do processo de acumulação, corresponde uma nova forma de Estado – o Estado intervencionista – que é quantitativa (tamanho do Estado) e qualitativamente diferente da forma anterior.

Esses novos desafios e dilemas constituem a razão da aparecimento das atividades produtivas do Estado. Entretanto, em qualquer fase do desenvolvimento capitalista, o Estado tem sempre a mesma essência: funcionalmente relacionado e organicamente dependente do processo de acumulação capitalista<sup>31</sup>.

De acordo com Claus Offe, então, os motivos que levam o Estado a garantir a reprodução ampliada do capital relacionam-se a dependência estrutural

---

31 Ver:Offe (1979, p.125) Também: Arretche (1996, p. 27 e 28).

que o mesmo tem em relação à saúde financeira da economia. A saúde financeira do Estado depende da saúde financeira da economia.

Portanto, sob esse ponto de vista, o aparecimento de determinadas atividades no interior do Estado Capitalista dizia respeito às exigências do processo de acumulação capitalista, e “sua forma de desenvolvimento estava relacionada a uma dinâmica que é mais propriamente de tipo institucional, vale dizer, está no âmbito das estruturas estatais”. (ARRETCHE, 1996).

Entre os autores neomarxistas, Ian Gough, se destaca por entender de forma distinta o *Welfare State*. Segundo ele, o Estado de Bem-Estar Social é resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado dentro do capitalismo. (GOUGH, 1982).

Para Arretche (1996), Ian Gough apesar de afirmar explicitamente que está de acordo com O'Connor, leva em conta variáveis que não são utilizadas por este, o que faz com que àquele autor interprete o fenômeno do *Welfare State* como a faceta social do capitalismo avançado. Nesse sentido, Gough (1982) afirma que os programas sociais do Estado de Bem-Estar Social são particulares e destinados essencialmente a atividades vinculadas a reprodução da classe trabalhadora ou a manutenção da população que não produz diretamente ou que já esteja fora do mercado de trabalho.

Portanto, para Gough a política social é o contraponto necessário ao processo de acumulação capitalista que produz necessariamente demandas nas áreas sociais. (ARRETCHE, 1996).

Dentro desse contexto, como o processo de acumulação é capitaneado pelas classes detentoras do capital e estas têm seus representantes legitimamente colocados no governo com o objetivo de difundir a ideologia capitalista, o próprio processo de criação de programas sociais acaba sendo limitado pelas necessidades de acumulação do capital, dados os objetivos de maximização de lucros das classes dominantes. Desse modo, os limites para a expansão do *Welfare State* são postos e regulados pelas necessidades de acumulação de capital (ARRETCHE, 1996).

### 2.1.2.3 A perspectiva da teoria da cidadania

Na perspectiva da teoria da cidadania, o *Welfare State* “é resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais”. (ARRETCHE, 1996, p. 33).

Segundo Faria (2007, p. 40), para a teoria da cidadania o Estado de Bem-Estar Social é interpretado como resultante da progressiva extensão dos direitos individuais; portanto, da ampliação progressiva das ideias de cidadania.

A teoria da cidadania tem como principal representante T.H. Marshall, cujos trabalhos *Cidadania e Classe Social* (1950) e *Política Social* (1967), constituem referência. Marshall “postula que há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade”. (SCHMITTER, 1967, p. 62).

Em *Política Social* (MARSHALL, 1967), ressaltou que as origens e a expansão do Estado de Bem-Estar Social fazem parte de um processo que se define essencialmente pela evolução lógica e natural das sociedades, nas quais teriam representado, em boa medida, um processo de adaptação aos requisitos da industrialização. A intervenção política teria sido condicionada por um processo de desenvolvimento autônomo das políticas sociais.

Para Marshall cidadania compreende três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. Segundo ele, tomando como base a história contemporânea inglesa, os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se vieram após os civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Por outro lado, os direitos sociais quase que desapareceram entre século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania. (MARSHALL, 1967, p. 75).

Outro autor importante é Pierre Rosanvalon. Para este, o Estado-Nação moderno, cuja arquitetura intelectual foi forjada nas obras de Locke e Hobbes, está

fundado sobre a realização de uma dupla tarefa: a produção da segurança e a redução da incerteza. Por isso, um Estado-Protetor (ARRETCHE, 1996).

Para Rosanvalon (1997), o Estado de Bem-Estar Social é uma extensão do Estado-Protetor Clássico, no qual a proteção oferecida pelo Estado para os indivíduos se prolonga até o campo dos direitos sociais. Segundo Arretche (1996), é justamente a ampliação dos direitos, dos civis aos sociais que dará origem ao Estado-Previdenciário.

Portanto, sob o ícone da economia política e da laicização da sociedade, o Estado de Bem-Estar demonstrou que a ideia de substituir a incerteza da proteção religiosa pela certeza da proteção estatal era possível. “Se o Estado previdenciário progride por saltos, especialmente por ocasião das crises, é porque estes períodos constituem tempos de prova, a favor dos quais há uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social”. (ROSANVALLON, 1997, p. 25 e 29).

#### 2.1.2.4 A perspectiva dos Recursos de Poder

Numa outra perspectiva o *Welfare State* e os diversos modelos de Bem-Estar Social seriam resultado da capacidade de mobilização de força e poder, ou **dos recursos de poder** à disposição da classe trabalhadora<sup>32</sup>. Tal assertiva tem por justificativa as motivações emancipatórias da classe trabalhadora entre as quais podemos incluir a desmercantilização do trabalho e do consumo, “a reestratificação da sociedade de acordo com o princípio da solidariedade, correções redistributivas das desigualdades produzidas pelo mercado e a institucionalização do pleno emprego”. (ARRETCHE, 1996, p.46).

Essa perspectiva é desenvolvida por Gosta Esping-Andersen, no Livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). Nesse livro, o autor analisa que a história das coalizões políticas de classe é a causa mais decisiva da variação entre Estados de Bem-Estar Social. Ou seja, além da relação de força entre esquerda e direita e a disputa em torno do gasto social se enfatiza os aspectos redistributivos das políticas sociais.

Esping-Andersen usa como variáveis de análise o grau de desmercantilização, que seria o grau de cobertura que os indivíduos e as famílias

---

32 Ver: Esping-Andersen (1985a); Esping-Andersen ,( 1985b) Arretche (1996) e Faria (2007).

seriam capazes de oferecer com vistas à manutenção de um padrão de vida aceitável independente do mercado e a Estratificação Social, entendida como os graus de participação dos setores públicos e privados na provisão de Bem-Estar. A partir dessas duas variáveis o autor pôde identificar, à semelhança de Titimus a existência de três regimes de *Welfare State*; quais sejam: Um Regime Liberal, Um Regime Conservador ou corporativista e outro Socialdemocrata.

O Regime Liberal é predominante nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça e, em certa medida, a própria Grã-Bretanha. Tratam-se de países nos quais os movimentos operários são fracos eleitoralmente e o impulso burguês foi especialmente forte na constituição da sociedade.

Contrariamente ao modelo socialdemocrata, as políticas sociais no regime liberal são desenhadas de modo a maximizar o *status* de mercadoria do trabalhador individual. As políticas implementadas caracterizam-se sistematicamente pela seleção via testes-de-meios, de modo a distinguir os beneficiários, segundo um critério caro aos padrões liberais: o mérito.

Financiadas basicamente com base na contribuição individual e vinculando contribuição a benefício, tais regimes tendem a estabelecer estreitos limites para a intervenção estatal e máximo escopo para o mercado na distribuição dos serviços. Ainda que se possa ter sob tais regimes princípios universalistas, trata-se fundamentalmente de universalizar as oportunidades – e não os resultados – de modo a estimular a capacidade de o indivíduo de auto proteger-se<sup>33</sup>.

O Regime Conservador é predominante na Europa continental, em países como Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália. Tratam-se de países nos quais a Igreja teve um poderoso papel nas reformas sociais e onde o absolutismo era forte, sendo, portanto, lentamente abolido. Países nos quais a revolução burguesa foi fraca, incompleta ou mesmo ausente. Marcado pela iniciativa estatal, este modelo favoreceu um ativo intervencionismo estatal destinado a promover lealdade e subordinação ao Estado e deter a marcha do socialismo e do capitalismo.

Presente em países onde os movimentos operários foram influenciados pelo catolicismo, tais sistemas de proteção são fortemente marcados pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional. A promoção de

---

33 Ver: Esping-Andersen (1990), Arretche (1996), Faria (2007) e Kerstnetzky (2012).

marcadas diferenças de status na distribuição das contribuições e benefícios estaria submetida ao objetivo político de consolidar divisões no interior da classe trabalhadora. Em vários países, o legado conservador representou um forte obstáculo às reformas de orientação socialdemocrata, quando este partido veio a assumir o poder; por exemplo, no caso da Alemanha e Áustria<sup>34</sup>.

Por fim, o Regime Socialdemocrata se desenvolveu fundamentalmente no norte da Europa e, mais especificamente, nos países escandinavos. Nestes, o movimento operário foi capaz de traduzir seus objetivos históricos em políticas sociais de um certo tipo, dado que foi capaz de expressar-se politicamente através de partidos sociais-democratas, os quais mantiveram o controle parlamentar por significativos períodos de tempo.

Países nos quais os partidos não socialistas tendem a fracionar-se e nos quais os socialistas foram capazes de forjar alianças com a pequena burguesia e com os proprietários rurais, conseguiram implementar políticas sociais caracterizadas pelos princípios socialdemocratas.

O *Welfare State*, assim construído, caracterizar-se-ia por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal, e com benefícios, garantido como direitos, cujo valor é desvinculado do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário. Trata-se de assegurar mínimos vitais, distribuídos segundo critérios de equalização, e não de mérito<sup>35</sup>.

Segundo Arretche (1996) do ponto de vista dos recursos de poder, a defesa das políticas sociais é parte do processo de constituição da classe trabalhadora, e dentro de uma visão socialdemocrata, a reforma social contribuiria para o fortalecimento da capacidade que a classe trabalhadora tem de reivindicar e conseguir através de pressões, benefícios na área social.

Assim, de acordo com Esping-Andersen (1985a, p. 228), “a política social, tornou-se uma arena para a acumulação de recursos de poder da classe trabalhadora, cujo princípio de atuação seria substituir as trocas via mercado pela distribuição social e os direitos de propriedade por direitos sociais”.

---

34 Ver: Esping-Andersen (1990); Arretche (1996); Faria (2007); e, Kerstnetzky (2012).

35 Ver: Esping-Andersen (1990); Cardoso (1990); Przeworski (1995); Arretche (1996); Faria (2007); Schwartzman (2008), Benevides (2011); Kerstenetzky (2010 e 2012); Grin (2013); Vieira (2013) e Platt (2013).

Portanto, nessa perspectiva, os recursos de poder são avaliados pelo grau de mobilização sindical, que se mostra evidente quando nas disputas eleitorais estes conseguem espaços no Executivo e no Legislativo.

#### 2.1.2.5 A Perspectiva da teoria neo-institucionalista

Na perspectiva neo-institucionalista, o Estado não é agente e nem instrumento passivo a disposição de grupos de pressão que buscam fazer prevalecer seus interesses. O Estado e suas burocracias públicas é ativo e capaz de influenciar a forma e a implementação das políticas sociais.

Dessa forma, o *Welfare State* é resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas, de forma que a variável analítica fundamental para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado.

Por isso:

Baseados nesta premissa, os autores filiados a esta corrente debatem com todas as demais correntes que vêm a ação do Estado (e, portanto, a formulação e implementação de políticas sociais) como um resultado de fatores exógenos à esfera estritamente estatal, vale dizer, apenas como um subproduto seja da urbanização, seja do desenvolvimento econômico, seja ainda da ação de grupos de interesses ou da luta de classes (ARRETCHE, 1996, p. 52).

Segundo Faria (2007), a contribuição dos neo-institucionalistas para a compreensão do surgimento e expansão dos Estados de Bem-Estar Social pode ser dividida em duas questões: a primeira refere-se à capacidade administrativa e a capacidade de coesão dos governos que propõe a promover políticas sociais. “Isso quer dizer que quanto mais fragmentado for o sistema decisório, mais difícil se tornará a implementação de políticas redistributivas, ou seja, as políticas de Bem-Estar Social por excelência”. (FARIA, 2007, p. 46).

A segunda está relacionada ao que se chama de políticas previamente implementadas – *policy feedback*. “Ou seja, o conceito de *policy feedback* diz respeito ao efeito de retorno das políticas prévias sobre as políticas futuras”. (ARRETCHE, 1996, p. 55).



Segundo Arretche (1996) os neo-institucionalistas focam sua análise nos órgãos administrativos do Estado, nos interesses societários e nas formas de representação. O foco são as capacidades e a relação entre burocracias e setores não estatais. Assim, absorvendo as contribuições das demais correntes, os neo-institucionalistas afirmam que mudanças econômicas e demográficas, mudanças ideológicas e pressões políticas do movimento popular “tiveram impacto na origem dos modernos sistemas de provisão de serviços sociais, mas seus efeitos ocorreram no interior de estruturas institucionais e políticas específicas”. (ARRETCHÉ, 1996, p. 59).

Portanto, os mecanismos institucionais na forma de regras legais ou estruturas consolidadas, dentro dos quais as políticas são formuladas e sustentadas politicamente, são condição necessária para que se entenda a forma das próprias políticas, “porque uma determinada política (policy) é resultado da forma de ação dos grupos interessados em implementá-la, no interior de um contexto cujas regras de operação são específicas”. (ARRETCHÉ, 1996, p. 59).

Na seção seguinte trata-se dos custos econômicos dos sistemas previdenciários e dos critérios usados para sua aferição.

## **2.2 Custos Econômicos dos Sistemas Previdenciários**

Os custos econômicos dos sistemas previdenciários são fortemente correlacionados ao seu desenho institucional, forma e regras de concessão de benefícios e ao modelo de financiamento adotado para o sistema.

A depender dos critérios de elegibilidade e do regime de financiamento adotado, o sistema pode ser mais ou menos oneroso. Dito isto, é importante saber que os sistemas previdenciários podem ser financiados de três formas distintas: em Regime de Repartição Simples, em Regime de Capitalização e em Regime Misto. Cada uma dessas formas apresenta implicações diversas sobre a economia, por isso é importante entender a mecânica de cada uma delas.

O financiamento pelo Regime de Repartição Simples ocorre via contribuição dos trabalhadores da ativa para o custeio das aposentadorias dos trabalhadores inativos. Estabelece-se, sob a tutela do Estado, um Pacto de Gerações no qual as gerações futuras financiam as aposentadorias das gerações presentes. Nesta modalidade, os contribuintes já sabem no presente o valor de suas

futuras aposentadorias<sup>36</sup>. Este sistema tem por característica ser superavitário em países que possuem população jovem e encontram-se auferindo elevadas taxas de crescimento do PIB.

Já no financiamento através do Regime de Capitalização, cada trabalhador deverá contribuir durante sua vida laboral e o valor do benefício previdenciário que irá receber será o resultado da capitalização de sua própria poupança previdenciária que foi capitalizada ao longo de sua vida no mercado de trabalho a uma dada taxa de juros.

Num Regime Misto, o Estado provê um benefício mínimo de caráter universal às capitalizações insuficientes, aos que sofrem de invalidez e as vítimas de acidente de trabalho. Neste regime (repartição simples + capitalização) existe um teto para os benefícios de caráter público universal e um plano complementar privado no qual o indivíduo forma um fundo de poupança que visa garantir sua renda na inatividade.

Compreendidas as formas de financiamento, na seção posterior apresentaremos critérios para a aferição dos custos econômicos dos sistemas previdenciários. Destaco que os critérios que serão apresentados partem da perspectiva conservadora anteriormente apresentada, no entanto, com exceção das prescrições de política econômica, os mesmos critérios de aferição podem ser usados pela perspectiva das demandas por seguridade social<sup>37</sup>.

### 2.2.1 Critérios para apuração

Para adentrarmos no assunto específico da presente seção cabem os seguintes questionamentos: quais seriam os custos econômicos inerentes à criação e manutenção de sistemas previdenciários? É possível quantificá-los? Quais medidas, se é que são necessárias, deveriam ser tomadas para que os sistemas não se tornem demasiadamente oneroso para a sociedade?

Do ponto de vista objetivo, pela ótica conservadora, existem pelo menos duas abordagens que buscam responder a essas questões, além de discussões

---

<sup>36</sup> Ver: Rezende (2006); Filgueiras e Lobo, (2003) e Toneto Junior e Gremaud (1999).

<sup>37</sup> Cabe a ressalva de que sob a perspectiva das demandas por seguridade social os custos e benefícios implícitos tem que serem levados em consideração.

sobre a natureza subjetiva do custo e a natureza do gasto previdenciário<sup>38</sup>, que dentro dos objetivos desse trabalho, são relegadas a um plano secundário, o que não os faz menos importantes.

Do ponto de vista objetivo, os custos econômicos de um sistema previdenciário podem ser nulos ou positivos, explícitos ou implícitos. Do ponto de vista subjetivo, dado o caráter social e de estabilidade política, além de nulos e positivos os custos econômicos podem até ser negativos, ou seja, o sistema previdenciário pode ser interpretado como um ativo e não como um passivo.

Objetivamente, de forma explícita, ou seja, não levando em conta a Dívida Previdenciária Implícita - DPI<sup>39</sup>, Thompson (2000) define o custo econômico real dos sistemas previdenciários como o percentual da atividade econômica total destinada a cada ano ao sustento dos aposentados, a qual não pode ter outra aplicação que não seja lhes prover de bens e serviços, somado as reduções do Produto Nacional Bruto - PNB referentes à manutenção de programas previdenciários<sup>40</sup>, decorrentes de alterações não intencionais nos mercados de mão de obra e de capital, acrescidos dos custos relacionados à manutenção<sup>41</sup> dos referidos programas.

Isso implica na exigência de que os programas devem ser financiados através de uma combinação de transferências de rendas dos trabalhadores ativos para os trabalhadores aposentados, e de rendimentos provenientes de aplicações financeiras anuais realizadas pelos fundos de pensão em mercados de capitais. A distribuição do ônus entre capital e trabalho pode variar de ano a ano mantido sempre o custo total<sup>42</sup> para a economia.

É evidente, que na conceituação acima, o custo econômico do sistema é expresso em termos físicos, passível de conversão em valores monetários, ou seja, o custo é explícito. Por isso, contável, não leva em conta os custos de oportunidade,

---

38 «A ênfase que os economistas dão aos efeitos econômicos negativos da previdência social do Estado pode ser atribuída à estrutura teórica adotada, que permanece enraizada em um modelo de mercados perfeitamente competitivos e perfeitamente compensadores... [Essa] estrutura não incorpora nenhuma das contingências para as quais a Previdência Social do Estado existe... Falta todo o propósito da provisão da Previdência Social do Estado no modelo teórico». (ATKINSON, 1999, p.8).

39 Corresponde ao valor presente das promessas de benefícios futuros, que deverão ser cumpridas para com os trabalhadores vinculados a um sistema previdenciários em regime de repartição.

40 Outros que não os propriamente decorrentes do pagamento de aposentadoria a exemplo temos o auxílio doença e seguro desemprego.

41 Despesas relacionadas ao funcionamento da máquina administrativa e operacional do sistema. A exemplos temos as despesas de custeio.

42 Custo aqui é tratado no aspecto microeconômico.

nem os aspectos subjetivos como apregoado pela economia neoclássica e pela Escola Austríaca, respectivamente.

Pela definição de Thompson (2000), no orçamento público, o custo do sistema previdenciário tende a ser elevado, por isso, deve ser contabilizado e sujeito de políticas que o reduzam em busca de um almejado equilíbrio orçamentário.

Numa segunda abordagem, também objetivamente, no entanto de forma explícita e implícita, ou seja, contemplando a DPI e os custos de oportunidade por trás do sistema previdenciário, prevalece, a não ser em casos particulares, o valor nulo (zero) para o custo econômico de um sistema previdenciário. Isto por que, na contabilização do custo de um sistema previdenciário gerido pelo governo, devem ser cotejados ativos e passivos puros (levando em conta a DPI e os Custos de Oportunidade) que ao se equilibrarem tornam nulos os custos econômicos do sistema, conforme explicado em Barr (2001).

O autor chega à conclusão de que o Valor Atual Líquido de um plano previdenciário é zero, num regime de repartição, definindo o que são ativos e passivos puros. Para ele, o passivo puro de um regime de repartição é formado pelo valor presente das pensões às aposentadorias a serem pagas no futuro, que no caso de um regime de repartição, é resultado de uma promessa que está sob a guarda do governo, que a depender das necessidades do sistema pode ser adequado reduzindo o valor nominal dos benefícios futuros ou aumentando a idade para a aposentadoria, medidas que tem o efeito de reduzir o passivo presente e o atuarial.

Ou seja, o passivo é explícito e implícito no caso de um regime de repartição, o que difere do caso da capitalização, em que o passivo é exclusivamente explícito, não podendo a qualquer tempo ser reajustado. É importante destacar, que a promessa não pode ser modificada a qualquer tempo, fato não deixado de lado pelo autor, isto é, existe um limite quanto à capacidade de o governo mudar as regras e quebrar a equivalência entre passivo implícito e explícito.

Do ponto de vista do Ativo puro, Barr o define como o direito que o governo tem de tributar as gerações presentes e futuras. Ou seja, o governo pode mudar o valor das alíquotas de contribuição e adequar os recebimentos presentes e futuros as necessidades presentes e futuras de caixa, “desde que se aceite que a capacidade de tributação é adequada para atender as obrigações da previdência,

[...], o valor atual líquido do plano é zero”. (BARR, 2001, p. 109). Isto é, o governo pode quebrar as regras de equivalência entre ativos e passivos, de forma a manter inalterado o resultado do sistema, o que só é possível, segundo o autor dada a natureza diferenciada do gasto, e da dívida previdenciária em relação aos demais gastos do governo.

Empírica e objetivamente, é possível apurar o custo de sustento dos aposentados utilizando três razões<sup>43</sup> que após multiplicadas<sup>44</sup> resultam no custo econômico real dos sistemas previdenciários, e que isoladamente e/ou combinadas facilitam a compreensão da forma como as instabilidades macroeconômicas, as pressões demográficas e as modificações em políticas públicas afetam a saúde financeira e atuarial dos referidos sistemas, conforme apresentado em Thompson (2000).

Em ordem temos:

1) razão consumo agregado, isto é, a fração da atividade econômica empregada na produção de bens e serviços para uso doméstico; 2) razão dependência de aposentados, isto é, a fração já aposentada da população; e 3) razão padrões de vida, isto é, a razão do consumo médio da população aposentada para o consumo médio de todas as pessoas [...].

A relação entre alterações de qualquer dessas três razões e a alteração correspondente do custo econômico dos aposentados é diretamente proporcional. Qualquer coisa que faça crescer uma dessas razões numa percentagem aumentará o custo do sustento dos aposentados na mesma percentagem. De igual maneira, o custo do sustento dos aposentados só pode ser reduzido se forem introduzidas alterações que reduzam pelo menos uma das três razões básicas. (THOMPSON, 2000, p.19).

Ou seja, as maneiras possíveis de se manter o custo econômico real dos sistemas previdenciários em níveis aceitáveis perpassam três dimensões, A primeira é que a sociedade não deve destinar parcela significativa do PIB anual ao sustento dos aposentados<sup>45</sup>.

43 No sentido matemático.

44 De acordo com Thompson (2000) temos: Custo Econômico Real = Razão de Consumo Agregado x Razão de Dependência de Aposentados x Razão Padrões de Vida. Matematicamente podemos demonstrar que o ônus relativo a um sistema previdenciário é a fração do rendimento total anual usada para sustentar a população aposentada. Fazendo C = consumo agregado; CR = Consumo dos Aposentados; N = População Total; R = Número de aposentados e Y = Rendimento Total (PNB). Temos que ônus relativo = (C/Y). (R/N). (CR/R). (N/C), resolvendo Ônus Relativo = CR/Y; assumindo que os aposentados não poupam – abstração não realizada por Thompson (2000), podemos simplificar e entender que o ÔNUS RELATIVO = BENEFÍCIOS/ PNB.

45 Não é moralmente correto estes participarem dos resultados da produção atual do país, nesta visão como os aposentados não contribuíram para o atual nível de produtividade alcançado pela sociedade não podem participar dos resultados do progresso.

A segunda é que se deve inibir a aposentadoria considerada precoce, ou seja, de geração em geração as pessoas deverão se aposentar cada vez mais tarde.

A terceira é que os benefícios financeiros recebidos pelos aposentados não devem ser corrigidos de forma a acompanhar a evolução dos salários no mercado de trabalho.

Operacionalmente, a elevação da idade legal de aposentadoria, a redução do valor das aposentadorias e a transferência da responsabilidade pelos planos previdenciários da esfera pública para a privada são as medidas mais comuns a serem adotadas. Se efetivas, essas medidas evitam que ocorra a transferência dos resultados do crescimento econômico para a população inativa, de forma que no mercado, sob a prescrição conservadora, se deve impedir a elevação do volume e do valor dos benefícios pagos à população aposentada.

Por outro lado, entender a origem econômica dos recursos que são destinados a financiar o custo do sistema previdenciário é importante, independente de assumirmos que o sistema tende a ser superavitário, deficitário, ou de custo econômico nulo.

Segundo Thompson (2000), em uma economia de mercado, os bens e serviços consumidos pelos aposentados são produzidos mais ou menos ao mesmo tempo em que são consumidos. Desta forma, estando parte da população aposentada, o consumo global é financiado, em sua maioria, pelos rendimentos do trabalho dos trabalhadores ativos e pelos rendimentos decorrentes do uso do capital. Assim sendo, o consumo dos aposentados, pelo menos em tese, pode ser financiado em parte pelos rendimentos do capital que são de propriedade também dos inativos e por transferências voluntárias por parte dos trabalhadores ativos, que prevalecem sobre os rendimentos do capital.

Destaca-se que essa posição do autor só faz sentido econômico se assumirmos verdadeira a explicação clássica/neoclássica de funcionamento do mercado. Ou seja, mercados livres e atomizados, informação perfeita, preços e salários flexíveis, moeda neutra, condições de produção determinada pela dotação de fatores de produção, validade da lei de Say, o que implica em propensão a consumir da população de 100%, independente da proporção de aposentados na população total e da fração do rendimento global destinada ao sustento deles. Pressupostos que apresentam pouca aderência a realidade.

Feita a crítica e assumindo que as transferências de recursos dos ativos para os inativos como forma predominante de financiamento, é importante perceber que elas ocorrem por três mecanismos, como explicado por Thompson (2000).

O primeiro, e muito importante, são as transferências informais, em que os membros da família em idade de trabalhar proveem o sustento dos familiares aposentados. São em sentido estrito transferências voluntárias motivadas por aspectos socioculturais.

O segundo mecanismo, seriam as transferências obrigatórias resultado das imposições legais impostas pelos governos, à medida que as sociedades se urbanizam, as taxas de natalidade reduzem-se e as expectativas de vida e sobrevida se elevam, este mecanismo torna-se extremamente necessário, ocorrendo na forma de benefícios contributivos proporcionais aos ganhos<sup>46</sup> e/ou benefícios universais não contributivos<sup>47</sup>, em que todos recebem o mesmo benefício.

O terceiro mecanismo são as trocas ou transferência de ativos em que pessoas acumulam bens materiais e/ou ativos financeiros durante sua vida laboral, e na aposentadoria os revendem aos trabalhadores ativos – um ato de despoupança.

Segundo a perspectiva conservadora nenhum dos três mecanismos é capaz de por si mesmo elevar renda a disposição da sociedade – os ganhos dos aposentados são, nessa visão transferência de propriedade dos ativos para os inativos<sup>48</sup>, por isso, não produzem efeitos dinamizadores sobre a demanda agregada (THOMPSON, 2000). Apesar disso, em termos de bem-estar é importante fazer a ressalva de que não se deve:

Desconsiderar o argumento da miopia para motivar a participação obrigatória, forçando os indivíduos a participarem de um sistema previdenciário (atuariamente justo, em linhas gerais) implica a imposição de uma trajetória de poupança que eles talvez não tivessem escolhido por si sós. Em um mundo de mercados de capital perfeitos, os indivíduos poderiam neutralizar a poupança obrigatória mediante contração de empréstimo (despoupança). Em um mundo não-tão-perfeito, a poupança obrigatória leva a perdas individuais de bem-estar (HOLZMANN, PACKARD, CUESTA, 2001, p., 201).

---

46 Financiados via contribuições a exemplo das contribuições sociais ver Rezende (2006) na parte que trata da teoria da tributação.

47 Financiados via tributos de base ampla, tributos do tipo IVA a exemplos temos o ICMS. Ver Rezende (2006) na parte referente a teoria da Tributação.

48 Ver: Banco Mundial (1994), Hujo (1999), James (2001), Thompson (2000), Barr (2001), Mitchel (2001), Hozmann; Packard e Cuesta (2001); Ornelas (2000); Scherman (2000); James; Banco Mundal e Brooks ( 2001) e Ferreira (2007).

Ora, se o gasto previdenciário não tem efeitos dinamizadores sobre a demanda agregada e sua influência maior é na redução do nível de bem-estar individual dos trabalhadores ativos, em termos intergeracionais, o nível de bem-estar entre ativos e inativos não é alterado, ou seja, a redução no nível de utilidade decorrente da diminuição do consumo presente é repostada no período da aposentadoria, se válido o argumento o custo previdenciário não precisa ser contido.

No entanto, a prescrição conservadora é que diversas medidas (políticas) devem ser adotadas para evitar o crescimento expressivo desta rubrica, gasto previdenciário, no bojo do orçamento estatal.

As medidas a serem utilizadas deverão atuar primordialmente na razão de dependência e na razão de padrão de vida.

Para Thompson (2000), diversas medidas têm que ser adotadas para diminuir a quantidade de aposentados na sociedade, entre estas, o aumento da idade da aposentadoria e/ou a criação de ações que desestimulem a saída precoce do mercado de trabalho, são as medidas mais usuais<sup>49</sup>. O autor afirma também que é necessário reduzir o valor dos benefícios.

Operacionalmente, a criação de tributos sobre os já aposentados, ou a obrigatoriedade de continuar contribuindo sobre o valor das aposentadorias é a forma mais comum, porém adiamentos de aumentos previstos, alterações nos índices de reajustamento, redução dos aumentos previstos para o futuro também são importantes.

Em outro extremo, o Estado deverá transferir para o setor privado parte, ou a integralidade, da responsabilidade para com a gestão dos regimes previdenciários, o que deve ocorrer pela passagem do financiamento via repartição, para uma combinação entre repartição e capitalização até a completa capitalização. Com o governo tornando-se responsável por socorrer àqueles que não tiverem condições para poupar, garantindo-lhes somente um mínimo universal.

Do que foi discutido até aqui a respeito da perspectiva conservadora sobre a necessidade de criação e manutenção e a respeito dos custos dos sistemas previdenciários, dois pontos são centrais: o primeiro é que nessa perspectiva, os sistemas previdenciários só são necessários porque os agentes

---

49 Thompson (2000) sustenta que conter a elevação do custo de sistemas previdenciários atacando inteiramente a razão de dependência é praticamente impossível. Para exemplificar o autor apresenta o caso da OCDE, em que se tal ajuste fosse efetuado as pessoas só poderiam se aposentar com mais de setenta e quatro anos.



econômicos individuais são imprevidentes, se fossem prudentes não necessitaria de intervenção do Estado no mercado para garantir renda a indivíduos que tiveram tempo e oportunidade de poupar.

O segundo é que dada a necessidade de intervenção, os custos inerentes a tal ato recaem sobre os agentes que estão em plena atividade laboral. Estes são obrigados a abrir mão de consumo presente para garantir o consumo presente dos que já estão aposentados, em um ciclo que não tem como se perpetuar indefinidamente devido as mudanças que naturalmente ocorrem na estrutura demográfica das sociedades.

Portanto, segundo a perspectiva conservadora, o caminho natural é que ocorram reajustamentos ao longo do tempo de forma que os sistemas previdenciários se tornem completamente financiados pela prudência dos que deles usufruem num regime de capitalização ou em um sistema multi-pilar nos moldes proposto pelo Banco Mundial.

No entanto, conforme Ferreira (2007), como em termos previdenciários eficiência nem sempre significa equidade/redistribuição – de risco, compromissos e rendas – por mais que seja o caminho natural, é importante perceber que maiores repartições de riscos levam geralmente a maiores distorções no mercado de trabalho e no capital, e potencialmente a possibilidades de desequilíbrios fiscais ou fortes (e indesejáveis) transferências intergeracionais.

Sistemas atuarialmente mais justos transferem o risco do Estado (e, por conseguinte, da sociedade como um todo) para o aposentado e são menos redistributivos. Ou seja, o velho dilema entre eficiência e redistribuição (de renda e de riscos) está mais presente do que nunca quando o assunto é previdência.

Na seção seguinte apresentam-se as principais controvérsias macroeconômicas e as prescrições de desenhos e modelos previdenciários alternativos ao modelo de solidariedade intra e inter geracional.

### 2.2.2 Controvérsias Macroeconômicas e Modelos Alternativos

Na perspectiva conservadora os programas previdenciários em regime de repartição, baseados na solidariedade e no pacto intergeracional, são considerados como mero instrumento de política de transferência de impostos, que criam distorções nos mercados de trabalho, desestimulam a formação de poupança de

longo prazo, reduzem o nível de investimento planejado e efetivo e produzem sérios problemas fiscais que obrigam os governos a ampliarem a carga tributária sobre a população e a contraírem empréstimos destinados a financiar os déficits dos sistemas previdenciários<sup>50</sup>.

Conforme Hujo (1999), a nível mundial, os debates em busca de soluções para resolução dos problemas econômicos engendrados pelos sistemas previdenciários em regime de repartição, se concentra em questões controversas entre as quais as mais importantes são as oposições entre: reforma estrutural x reforma pontual; objetivos sociais x objetivos econômicos; princípio do seguro social x princípio de redistribuição (seguridade); regimes em repartição x regimes em capitalização; benefícios definidos x contribuição definida e previdência pública x previdência privada.

Empiricamente, estudos como os realizados por Mulligan e Sala-I-Martin<sup>51</sup> no ano de 1997, evidenciaram que em um universo de 116 países, a maioria dos sistemas previdenciários em atividade induzia a saída precoce do mercado de trabalho, pois ofereciam benefícios que não dependiam da renda de capital, os quais aumentavam em função dos rendimentos de trabalhos prévios à aposentadoria.

Também, afirmaram que as contribuições compulsórias eram geralmente financiadas através de alíquota fixa sobre o salário bruto, em que o pagamento dos benefícios de uma anuidade é prática bastante comum e na maioria, os programas não definiam uma idade mínima para a aposentadoria. Tais estudos ratificavam o diagnóstico conservador e prescreviam reformas urgentes.

Segundo Thompson (2000), organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, atribuem aos sistemas previdenciários a responsabilidade pelo desempenho econômico pífio que o mundo industrializado vem auferindo desde os anos de 1990. Conforme explica o autor, para esses organismos, os sistemas previdenciários em operação, financiados via regime de repartição, com esquemas de benefícios definidos são, responsáveis pelas dificuldades fiscais de suas nações.

No entanto, o autor destaca, que para o Banco Mundial, dois outros problemas econômicos resultado da operação dos regimes em repartição são de extrema relevância: o primeiro refere-se, que em regime de repartição, a

---

50 Ver: Banco Mundial (1994), Hujo (1999), James (2001), Thompson (2000), Barr (2001), Mitchel (2001), Hozmann; Packard e Cuesta (2001); Ornelas (2000); Scherman (2000); James; Banco Mundial e Brooks (2001) e Ferreira (2007).

51 Ver: Ferreira (2007).

redistribuição de renda ocorre às avessas, tirando renda dos mais pobres e transferindo aos mais ricos (dado o caráter regressivo do sistema tributário baseado em tributação sobre o consumo necessário ao financiamento dos sistemas previdenciários). O segundo, diz respeito ao crescimento da dívida pública previdenciária implícita e oculta, que eleva o custo de transição para modelos previdenciários alternativos e dificulta a realização de reformas estruturais efetivas.

James (2001) também dá grande relevância aos problemas apresentados pelo Banco Mundial, com tratamento particular para a Dívida Previdenciária Implícita (DPI) – que corresponde ao valor presente das promessas de benefícios futuros, que deverão ser cumpridas para com os trabalhadores vinculados a um sistema previdenciários em regime de repartição.

Segundo o autor:

A DPI é inerente aos sistemas de repartição simples, nos quais os trabalhadores esperam receber um benefício previdenciário especificado em troca de suas contribuições, mas não se acumulam ativos para cumprir esses benefícios; em vez disso, a obrigação é cumprida mediante notas promissórias implícitas do governo. A DPI ultrapassa a dívida explícita convencional (lastreada em títulos públicos) em muitos países e ultrapassa 200% do PNB em alguns casos. Trata-se de uma dívida particularmente elevada em países com alta cobertura, benefícios generosos e populações mais idosas. Embora essa dívida nem sempre seja legalmente vinculante, ela tende a ser social e politicamente vinculante, e os governos não podem, com facilidade, deixar de cumprir suas obrigações. (...) A maioria dos países em desenvolvimento tem DPIs pequenas devido a suas baixas taxas de cobertura, e, portanto, estão na invejável situação de poderem mudar seus sistemas para uma capitalização parcial antes de a dívida se tornar inadmissível. (JAMES, 2001, p.16).

Ferreira (2007) concorda plenamente com a importância dada a DPI, pelo Banco Mundial e por James (2001), no entanto coloca que explicitamente os programas previdenciários já são demasiadamente onerosos e por isso é preciso que sejam logo revistos.

Segundo o autor os:

Programas previdenciários hoje são responsáveis pela maior parte das transferências governamentais no mundo, e por parte importante do aumento da carga tributária nos países desenvolvidos no pós-guerra. Entre 1953 e 1974, gastos totais do governo aumentaram de uma média de 29% do Produto Interno Bruto (PIB) para uma média de 43%, nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo que a parte das despesas classificadas como transferências aumentou de 12% para 19% [...], com estabilidade desde então. (FERREIRA, 2007, p.68).

James (2001), analisando em nível macroeconômico, argumenta que até 2030, a proporção da população mundial acima de 60 anos passará de 9% para 16%. Sendo que deste total 80% da população idosa mundial se concentrará em países que hoje são classificados como em desenvolvimento. Isso provocará uma elevação dos gastos públicos que produzirão distorções no sistema econômico afetando entre outras variáveis a oferta de fatores de produção, a produtividade dos fatores, o tamanho do PIB, o nível de emprego no setor de trabalho formal, e a poupança nacional.

Dentro desse contexto, no debate em torno da criação, manutenção, reforma e reestruturação de sistemas previdenciários, a perspectiva conservadora defende que estruturas previdenciárias alternativas irão melhorar o desempenho macroeconômico e ajudar a atender à transição demográfica. Também, está explícito o desejo de refletir mudanças na filosofia social sobre a importância relativa das disposições da garantia individual e coletiva da aposentadoria<sup>52</sup>.

Ou seja, não existe mais um consenso de que programas previdenciários em regime de repartição<sup>53</sup> sejam desejáveis. As críticas mais comuns dos conservadores aos benefícios em regime de repartição envolvem seu impacto econômico.

Entretanto, uma crítica que deve fazer à perspectiva conservadora é que os sistemas previdenciários não são criados por motivo do impacto que possam ter sobre a macroeconomia. Destinam-se, acima de tudo, a ser mecanismos que garantam aposentadoria à população idosa. O papel da previdência social na garantia de coesão numa sociedade moderna pode ser tão importante como qualquer um dos seus possíveis efeitos econômicos.

Ora, se não existe mais um consenso, e se as reformas são necessárias, quais seriam então os critérios que devam ser usados na construção de sistemas previdenciários socialmente aceitáveis e economicamente viáveis na perspectiva conservadora?

Para James (2001) a proteção equitativa aos idosos e a promoção do crescimento econômico, são os dois critérios que deverão guiar os governos na

---

52 Ver: Thompson (2000, p.15).

53 Conceitualmente: No sistema de repartição os benefícios dos aposentados são exclusivamente financiados pelas contribuições dos trabalhadores atuais, ou seja, a geração "jovem" paga contribuições que custeiam os benefícios da geração "velha". (FERREIRA, 2007, p.66).

estruturação e avaliação de sistemas previdenciários socialmente aceitos e economicamente viáveis. Esses dois critérios justificam a criação de sistemas capitalizados, e são motivados pelos problemas criados pelos sistemas de repartição.

Tendo em vista, os critérios colocados por James; Barr (2001) argumenta que os sistemas previdenciários devem cumprir três objetivos: o primeiro é amenizar a pobreza, o segundo é aperfeiçoar o consumo, e o terceiro é aperfeiçoar os seguros contra os riscos da longevidade. É dentro desse contexto que o Banco mundial prescreve como solução para os problemas acima elencados “um sistema que é parcialmente de contribuições definidas, capitalizado e gerenciado pelo setor privado, em vez de um sistema plenamente público, de repartição simples e benefícios definidos”. (JAMES, 2001, p.12).

Para o Banco Mundial, os sistemas previdenciários deverão ser multi-pilar. Ou seja, deverão ser estruturados de forma a contemplar os seguintes pilares obrigatórios: o primeiro, que tem como objetivo a redistribuição de renda, gerenciado pelo governo e financiado por impostos. O segundo, gerenciado pelo setor privado, plenamente capitalizado para fins de poupança. E um terceiro pilar voluntário para as pessoas que desejam proteção maior<sup>54</sup>.

Entre as vantagens apresentadas pelo desenho institucional proposto pelo Banco Mundial, James (2000) coloca que: o primeiro pilar, por ser limitado e financiado via impostos de base ampla ao invés de contribuições sobre os salários e folha de pagamento, tornará possível o emprego de alíquotas tributárias mais baixas do que as atualmente aplicadas aos regimes de repartição; o segundo pilar, obrigará as pessoas a cuidar de sua própria aposentadoria e contribuirá para a formação de poupança de longo prazo e o terceiro pilar favorecerá as pessoas que desejam auferir um consumo maior no futuro em relação ao consumo presente. Portanto, os três pilares deverão atuar como cosseguros para os idosos, contra os riscos relacionados às incertezas quanto ao futuro da economia ou da política e contra a inflação.

A crítica que se faz ao modelo multi-pilar proposto pelo Banco Mundial, é que implicitamente, tira da responsabilidade do Estado e põe sobre os ombros do

---

54 Banco Mundial (1994), Hujo (1999), James (2001), Thompson (2000), Barr (2001), Mitchel (2001), Hozmann; Packard e Cuesta (2001); Ornelas (2000); Scherman (2000) e James; Banco Mundal e Brooks (2001).

trabalhador, independente do seu nível renda e de sua capacidade intelectual, a responsabilidade pela gestão e combate aos riscos oriundo do envelhecimento.

O primeiro pilar, apesar de explicitar como objetivo redistribuir renda, da forma como foi proposto, em termos de nível de proteção oferecida e nível de cobertura a ser alcançada, evidencia o caráter puramente assistencialista e pontual da proposta.

O segundo pilar, obrigatório, capitalizado e gerido pelo setor privado constitui-se na verdade em um mecanismo de fortalecimento do mercado de fundos de pensão, e não existem evidências comprovadas de que seria benéfico no sentido de contribuir para a formação de poupança de longo prazo, e, além disso, vários estudos como os realizados por Mitchel (2001) mostram que por causa da baixa escolarização dos beneficiados, no caso dos países em desenvolvimento, e devido à existência de informação assimétrica nos mercados de capitais, as pessoas de mais baixa renda acabam não tendo como participar ou se rejeitam a participar desses programas capitalizados. E como evidenciado pelo caso chileno, engordam as estatísticas de pessoas protegidas somente pelo primeiro pilar.

O terceiro pilar, voluntário e capitalizado, mostra-se como instrumento especulativo, dado que os recursos administrados pelos fundos de pensão são majoritariamente alocados em mercados secundários.

É justamente por isso, que Barr (2001) argumenta que questões financeiras e atuariais são secundárias, e nesse sentido, pouco importa se o sistema funcionará na forma de repartição, capitalização ou num regime misto.

O cerne da questão para autor envolve questionamentos de eficiência produtiva, em que aumentos na produção ou de produtividade, solucionam os problemas de programas de repartição e de programas capitalizados. Ou seja, o que importa é o direito que a população presente terá sobre a produtividade da população futura. Crescendo a produção ou elevando-se a produtividade, mesmo em um universo demográfico menor, não existirão problemas de financiamento.

Assim “um sistema de aposentadoria estável reflete um equilíbrio entre as demandas dos aposentados por apoio aos idosos e a vontade e capacidade dos trabalhadores de pagar por tal apoio”. (MITCHEL, 2001, p. 187).

Barr (2001) só não explica de que forma o aumento da produção e produtividade se refletirá na distribuição funcional da renda. O argumento do autor só faz sentido em uma situação em que os aumentos de produtividade se refletem

em ganhos salariais. No caso contrário se os aumentos de produtividade significarem elevação nos lucros das empresas, nada garante que o sistema continuará solvente, pois na perspectiva conservadora a responsabilidade pela formação de poupança previdenciária individual recai sobre o trabalhador, seja ele prudente ou não.

Ornélas (2000) argumenta que o que se busca é um novo consenso, no qual sustentabilidade financeira e atuarial<sup>55</sup> coexista com a garantia de se elevar a proteção social oferecida pelos sistemas previdenciários, de forma que as legislações e a gestão dos sistemas previdenciários tornem-se eficientes, transparentes e atrativas para os segurados atuais e potenciais, o que em sua visão contribui para a manutenção da estabilidade social.

Na mesma linha, Scherman (2000) entende que a previdência social além de garantir dignidade e independência aos seus beneficiários, também é crucial para o bom funcionamento da economia como um todo, tendo em vista, que os benefícios em dinheiro são um forte elemento de manutenção da demanda agregada e da capacidade de consumo das famílias. Afirma “que um sistema previdenciário bem desenhado melhora diretamente o funcionamento do mercado de trabalho. [...] Pois, a previdência social constitui um programa eficaz para o incremento da paz social e da coesão econômica nas sociedades modernas”. (SCHERMAN, 2000, p.9).

Outra interpretação é dada por Barr (2001). Segundo ele, a questão fundamental relaciona-se aos fatores relacionados à produção<sup>56</sup>, entendida no sentido macroeconômico, e sua relação com a viabilidade macroeconômica dos arranjos previdenciários, o que vai além das prescrições de equilíbrio financeiro e atuarial tão presente no confuso debate sobre o problema. Isto porque, para o autor, à capacidade produtiva de longo prazo da economia devem ser associados os riscos, as incertezas e os problemas de informação assimétrica dos consumidores,

---

55 Segundo Ferreira (2007) um sistema previdenciário pode ser atuarialmente justo ou não. Um sistema justo do ponto de vista atuarial tem vínculo perfeito entre contribuição e benefício para cada indivíduo. Ou seja, em valor presente, R\$ 1 de contribuição “compra” o direito a R\$ 1 de benefícios, em cada instante de tempo, para cada indivíduo participante. Sistemas atuarialmente mais justos transferem o risco ‘1 Estado (e, por conseguinte, da sociedade como um todo) para o aposentado e são menos redistributivos. A maioria dos sistemas previdenciários ao redor do mundo está desequilibrada atuarialmente, e a grande questão de economia política é sobre quais gerações pagarão o custo do ajuste. O custo de transição não é particular a nenhuma forma específica de reforma previdenciária, mas é consequência da necessidade de eliminação do desequilíbrio atuarial (FERREIRA, 2007, p.87). Do ponto de vista da sustentabilidade financeira, Vaz (2009) explica em termos coletivos os sistema estará equilibrado quando o montante de recebimentos equiparar-se ao montante de benefícios a pagar.

56 Uma outra forma de abordar é entender na forma de função de produção agregada.

para que avaliações e estudos previdenciários façam algum sentido. Afirma que a centralidade do debate não foge aos aspectos relacionados à oferta e demanda de bens e serviços e de ativos financeiros.

Dado tal cenário, de acordo com Thompson (2000), reformas estruturais “moralizantes” tornam-se imprescindíveis, para que os sistemas de proteção social que advirão sejam mais equitativos entre homens e mulheres; para que deem mais responsabilidade às famílias com relação a manutenção de crianças e idosos; para que inibam aposentadorias precoces, de forma que os melhores desenhos de sistema previdenciários devam estar assentados nas famílias, em arranjos voluntários, no seguro privado, na assistência social, em planos obrigatórios de poupança previdenciária e no seguro social.

Para ele:

Um sistema de previdência social que funciona bem é elemento básico em qualquer sociedade moderna. Poucas questões são tão importantes, sob os aspectos político e econômico, como a reforma em andamento na área do bem-estar. Um país que não consegue que o seu sistema de bem-estar desfrute de ampla confiança entre a população não deve esperar que esta tenha confiança no futuro. Assim, reformas que reforcem a confiança pública no sistema reforçarão também a economia. (THOMPSON, 2000, p.6).

É importante observar que a proposta de Thompson não diverge totalmente da proposta do Banco Mundial. A proposta de Banco Mundial tem como foco principal os agentes individuais, apesar de conter um pilar administrado pelo governo e financiado pela sociedade, o qual é aparentemente redistributivo, como explicado anteriormente. Em Thompson, além do foco sobre os indivíduos, o autor dá importância à coletividade e a instituições tradicionais como a família. No entanto, do ponto de vista da assistência, propõe somente políticas compensatórias e pontais deixando de lado, da mesma forma que o Banco Mundial a questão redistributiva.

Aqui cabe ainda algumas considerações críticas. A política previdenciária apesar de ser uma política geracional, conforme James, Banco Mundial, Brooks, (2001), também deve fazer parte de uma estratégia de crescimento de longo prazo, dada a disputa por direitos de participação da geração presente na produção da geração futura (BARR, 2001), a qual é resultado da produtividade alcançada, da qual a geração presente tem grande participação.



A questão previdenciária também é financeira e atuarial, e por isso, tem grande influência no nível de bem-estar da população presente. Contudo, torna-se uma questão de estabilidade social, pois limita a capacidade de aplicação de recursos em outras áreas também consideradas prioritárias<sup>57</sup>.

Dito isto, é racional pensar que os novos sistemas previdenciários que advirão, serão resultado da capacidade de apaziguamento dos grupos envolvidos, do nível de fragmentação do poder político, das promessas que se farão às gerações presentes e das compensações dadas às gerações já aposentadas.

Para além da eficiência econômica, o abandono dos programas previdenciários em regime de repartição, relaciona-se aos custos do sistema. Nessa perspectiva, os sistemas previdenciários são empreendimentos estatais caríssimos, dado que quando amadurecem “seus fluxos financeiros podem facilmente crescer até representar de 5% a 10% do Produto Interno Bruto do país, o que a rigor deixa longe qualquer outra atividade do governo”. (THOMPSON, 2000, p. 35).

Como prova desta justificativa, Afonso afirma que:

O pagamento de benefícios previdenciários constitui-se em grande fonte de despesas do governo. Por exemplo, nos EUA, em 1996, a previdência social despendeu US\$ 349,5 bilhões<sup>4</sup>. Estes gastos representam 4,59% do PIB. (SSA, 1997). Esta porcentagem é ainda pequena se comparada aos 5% da Holanda em 1994 (Kapteyn e Vos, 1997), 10,60% da Bélgica em 1990 (Pestieu e Stijns, 1997), 11,50% da Espanha em 1994 (Boldrin, Jimenez-Martin e Peracchi, 1997) ou 17% da Itália em 1995 (Brugiavini, 1997). No Brasil, os gastos previdenciários em 1996 representavam 11,79% do PIB somando R\$ 88,7 bilhões. Destes, R\$42,6 bilhões eram relativos ao INSS, R\$ 17,1 bilhões referentes às aposentadorias e pensões de funcionários públicos federais e R\$ 29 bilhões eram gastos com inativos e pensionistas de estados e municípios. (AFONSO, 1998, p. 3).

Para James (2001), além de caros, os sistemas previdenciários baseados em regime de repartição e benefícios definidos, apresentam em nível mundial, problemas comuns que sugerem que estes não são resultados de erros de desenho e planejamento; mas inerentes às economias e as práticas políticas dos planos em regime solidário.

Entre os principais problemas o autor cita: elevadas e crescentes alíquotas sobre a folha de pagamento das empresas, a sonegação e fuga de recursos para o setor informal da economia, aposentadorias antecipadas, problemas de alocação de recursos públicos, queda nos níveis de poupança nacional de longo

---

57 Ver: Thompson (2000), Ornelas (2000) e Scherman (2000).

prazo, regressividade redistributiva, transferências intergeracionais não desejadas e crescimento das dívidas previdenciárias.

As consequências de tais problemas são: o uso político intencional dos benefícios de curto prazo, aumento do desemprego, redução da produtividade, redução da oferta de mão de obra experiente e desvios indesejados de recursos de áreas prioritárias para a previdência.

Por isso, James (2001) coloca que entre as propostas do Banco Mundial (1994), a criação de um pilar obrigatório plenamente capitalizado gerido pelo setor privado, reduziria o ônus social provocado pela falta de visão dos imprevidentes. Isto é, por guardar vínculo estreito entre contribuição e benefícios, na forma de contribuição definida, os sistemas tenderiam a ser equilibrados financeira e atuarialmente, além de desestimular a sonegação e a fuga de recursos para o setor informal da economia – dado que as pessoas não irão ver a contribuição como imposto. Também, por ser capitalizado os custos *ex ante* ficam explícitos o que facilita o planejamento e impedem as transferências intergeracionais dos mais novos para os mais velhos.

Outro fator importante destacado pelo autor é que o sistema capitalizado consolida a poupança nacional de longo prazo, o que segundo o banco mundial eleva a produtividade dos trabalhadores futuros, aumentando a competitividade internacional dos países. E gerido pelo setor privado, o risco de os objetivos políticos sobressaírem-se sobre os objetivos econômicos não existe, de forma que a alocação ótima dos recursos é consequência imediata, além de ajudar a desenvolver os mercados financeiros.

Para Barr (2001), as análises de James (2001) e do Banco Mundial (1994) estão equivocadas. Segundo o autor, um sistema plenamente capitalizado apresenta fragilidades que um sistema em repartição não enfrenta.

Ou seja, um sistema capitalizado, além dos riscos e incertezas decorrentes dos choques macroeconômicos (choques de oferta, choques cambiais e inflacionários), dos choques demográficos e dos riscos políticos, os sistemas capitalizados então sujeitos aos custos de agência, aos riscos de gerenciamento, aos riscos de investimento, aos riscos dos mercados de anuidades e aos problemas de informação assimétrica, de forma que um sistema multi-pilar, que maximiza o pilar privado capitalizado, além de não ser capaz de diversificar na integralidade os riscos, acaba colocando sobre os ombros dos beneficiários os custos implícitos

decorrentes dos riscos adicionais. Portanto, sua conclusão é que o pilar capitalizado deve ser minimizado e o primeiro pilar como exposto anteriormente deve ser maximizado.

Para o autor os riscos adicionais e principalmente os problemas de informação imperfeita criam custos administrativos adicionais que encarecem, dado que a concorrência no setor de seguros privados somente impede o surgimento de “excessos”, artificialmente os custos das aposentadorias capitalizadas.

Por isso Barr (2001) discorda dos demais autores conservadores apresentados no presente trabalho no que concerne ao entendimento de que as dificuldades fiscais dos Estados são resultado do crescimento da rubrica previdenciária no orçamento Estatal.

Para o autor no orçamento estatal não é a rubrica previdência isolada que deve ser minimizada, mas o gasto público total, o que implica no longo prazo, redução de gastos com pagamento de Serviços de Dívida. De forma que “a variável relevante não é o gasto público com previdência, mas o gasto público total, e o tamanho e tempo desse gasto deve ser otimizado e não minimizado”. (BARR, 2001, p. 114). O autor ainda afirma que é viável um maior gasto com previdência se for possível aumentar o espaço fiscal reduzindo-se outros gastos. Um exemplo é reduzir a dívida pública no presente, para assim, reduzir os pagamentos de juros no futuro.

No capítulo seguinte aborda-se as peculiaridades do debate em torno do sistema previdenciário brasileiro, desde já se adianta que se encontra reproduzido no Brasil, embora muitas vezes utilizando de outros argumentos, o mesmo debate ora apresentado entre “perspectiva conservadora” e “perspectiva das demandas por seguridade social”.

### 3 O DEBATE PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL

No Brasil, classificamos o debate em torno das questões previdenciárias em dois polos centralizadores. Um discute as questões pertinentes à previdência focando nos aspectos financeiros e contábeis. O outro se concentra nos efeitos que a constituição de 1988 e as opções de política macroeconômica adotadas no Brasil pós anos de 1990 tiveram sobre o desempenho do Sistema Previdenciário. Em ambos, prevalecem argumentos voltados a explicar a existência de déficits ou de superávits no sistema.

Em um polo temos defensores da existência de déficits e no outro, defensores da existência de superávits financeiros no sistema. Consequentemente, no primeiro prega-se a necessidade de reformas que diminuam as necessidades de financiamento do sistema previdenciário, o que só é possível, diretamente, reduzindo benefícios ou alterando o modelo de financiamento do sistema. Já para os defensores da existência de superávits financeiros, o sistema é solvente e deve, por isso, ser expandido e elevar o nível de proteção social a trabalhadores ativos e inativos.

Os trabalhos que coadunam com os argumentos do déficit trazem internamente, mesmo que não na integralidade, os pressupostos, as filosofias, as ideais e princípios teóricos apresentados no capítulo anterior quando discorremos sobre a “perspectiva conservadora”. Ou seja, as pesquisas são realizadas sobre os mesmos fundamentos que são alicerces, para a construção de sistemas previdenciários sob uma perspectiva de mercado.

Por outro lado, os trabalhos que incorporam os argumentos do superávit, internamente, mesmo que não na integralidade, estão fundamentados sob os pressupostos que foram apresentados anteriormente quando tratamos da “perspectiva das demandas por seguridade social”. Ou seja, os sistemas previdenciários não devem ser pensados sob a ótica de mercado, devem ser construídos sob a perspectiva das necessidades sociais inerentes ao aprofundamento do sistema capitalista.

É possível identificar três correntes em torno da questão previdenciária no Brasil, conforme classificam O DIEESE (2007) e Vaz (2009): constitucionalistas, fiscalistas e pragmáticos.

Como já dito, o centro da discussão é existência, ou não, de déficits e dificuldades financeiras na previdência social brasileira. Destaca-se que esta classificação não invalida a que propomos nos parágrafos anteriores, desde que reunamos os constitucionalistas e pragmáticos em um mesmo grupo. Feito isso, fica evidente que os fiscalistas tratam da previdência sob a “perspectiva conservadora”, e os constitucionalistas e pragmáticos sob a “perspectiva das demandas por seguridade social”.

Para não gerar confusão, nos parágrafos seguintes daremos um pouco mais de atenção a classificação proposta por DIEESE (2007) e Vaz (2009).

Segundo Vaz (2009), os constitucionalistas afirmam que a previdência social brasileira por fazer parte do sistema maior de Seguridade Social instituído em 1988, tem por direito, fazer uso dos recursos excedentes da Seguridade Social, e por isso, não é deficitária. O estudo de Denise Lobato Gentil em 2006 é o melhor exemplo de trabalhos nesta linha.

Para a autora os déficits da previdência são um artifício contábil, ideologicamente vinculado aos interesses do setor financeiro, que se apropria de recursos desvinculados da Seguridade Social pelo mecanismo da DRU – Desvinculações de Receitas da União<sup>58</sup>, o que é segundo a autora, uma forma de ganho extraordinário, que se manifesta na forma de Gestão da Política Fiscal por parte do Governo Federal (GENTIL, 2006).

Vaz (2009) evidencia que o maior problema dessa interpretação é não considerar o aumento artificial da arrecadação das contribuições sociais, a qual é motivada pelas necessidades de financiamento do Governo. Como as contribuições são vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social, o governo para fazer caixa, não cria novos impostos, prefere instituir novas contribuições de forma a poder centralizar a sua arrecadação.

Para os fiscalistas, no cálculo dos resultados da previdência social só devem ser considerados os recursos arrecadados e destinados ao financiamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social (VAZ, 2009). Por essa ótica, a previdência social brasileira é deficitária. Os artigos publicados sobre a temática pelo economista Fábio Giambiagi, são os que melhor representam essa corrente.

---

<sup>58</sup> 20% até 2015 com propostas de elevação para 2016 a 30%.

Segundo ele, em entrevista concedida ao Jornal Valor Econômico, publicada em 23/10/2015, a questão previdenciária no Brasil é fiscal, demográfica e contábil.

Segundo o DIEESE (2007) o argumento fiscalista encontra justificativa na lei de responsabilidade fiscal<sup>59</sup> que criou um fundo específico para a previdência social, no qual são depositadas as receitas previdenciárias, e do qual são debitadas as despesas com benefícios, e custos administrativos do sistema. Como entre as receitas só são contabilizadas as contribuições dos trabalhadores e empregadores, e entre as despesas, contabilizam-se os benefícios prestados pelo do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e pelos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS e Militares, o Resultado Previdenciário é deficitário.

Para a corrente pragmática, entre as receitas da previdência, além das contribuições de empregados e empregadores, deve ser adicionado, o valor das renúncias de contribuição previdenciária e a arrecadação da CPMF<sup>60</sup> - Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira. Como representante desta corrente, as publicações sobre a temática da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – ANFIP merecem destaque.

Nas seções seguintes trataremos respectivamente de algumas controvérsias por trás dos diagnósticos da situação do sistema previdenciário<sup>61</sup> brasileiro e das metodologias de apuração do resultado financeiro do sistema previdenciário. Como em sua maioria o debate gira em torno de questões financeiras e atuariais, para se entender o debate é preciso conhecer a forma de apuração do resultado previdenciário de acordo com cada abordagem, ou seja, “conservadora” e das “demandas por seguridade social”.

Em seguida, trataremos especificamente dos argumentos dos defensores da veracidade do déficit, para logo após, apresentar os argumentos que legitimam o superávit financeiro da previdência social.

### **3.1 Controvérsias**

Muitos são os pontos de dissidência quando o assunto é previdência no Brasil. Pelo menos cinco controvérsias, apesar de nem sempre explícitas, estão

---

59 Lei Complementar nº101/2002, art 68 (BRASIL, 2002).

60 Já extinta.

61 RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

sempre latentes, e permeiam os mais diversos aspectos do debate, e não são mutuamente excludentes.

De todas as polêmicas as cinco mais importantes são: 1º - Déficit ou superávit? 2º - lei de responsabilidade fiscal ou Constituição Federal? 3º resultado operacional ou saldo previdenciário? 4º seguro social ou seguridade social? 5º - modelo seletivo ou universal?

A apuração de Déficit ou Superávit na previdência social é condicionada pelos mesmos princípios econômicos e filosóficos apresentados no capítulo anterior quando tratamos das “perspectivas conservadoras” e “das demandas por seguridade social”. Com base nisso, podemos esquematizar pelo menos duas abordagens diferentes que explicariam a existência de déficit ou superávit na previdência social brasileira.

Numa primeira abordagem, ou na “perspectiva conservadora”, o “*homo economicus*” walrasiano daria origem a uma abordagem da previdência social brasileira pela ótica estritamente liberal ou de mercado. Nessa perspectiva a Previdência Social no Brasil seria um bem meritório, que ao ser oferecido pelo Estado deve respeitar as prerrogativas do equilíbrio orçamentário. No entanto, por está sujeita a fortes mudanças em seus macrofundamentos, resultado de modificações conjunturais da economia como um todo, e, do envelhecimento natural da população, tenderia a ser deficitária.

Por outro ponto de vista, essa primeira abordagem parte do princípio hedonista para explicar que a previdência social é um bem sujeito as leis da utilidade subjetiva. Por isso, a previdência social brasileira, após a lei de responsabilidade fiscal, tem que ser analisada levando em conta que seu desenho pressupõe a necessidade de contribuição prévia por parte dos indivíduos, e a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial<sup>62</sup>. Desta forma, sendo regida pelos mesmos princípios que fundamentam os seguros privados, aproxima-se do modelo de previdência desenhado por Bismarck para a Alemanha do século XIX. Como no Brasil o sistema ainda garante proteção sem a exigência de contribuição e garante benefícios com elevada razão de padrões de vida, sistema é deficitário.

A segunda abordagem, partindo da eudaimonia e da ética deontológica kantiana, aborda a previdência social brasileira como um direito moral universal. Por

---

62 Para alguns doutrinadores a constituição já prevê a contribuição prévia, por isso a lei de responsabilidade fiscal não é inconstitucional.

essa segunda via, a previdência é um sistema de proteção universal nos moldes do modelo de previdência Beveridgiano, por isso, a ela não se aplicam os princípios que regem os seguros privados. Nessa linha, baseados na Constituição Federal de 1988, aplicam o princípio da seguridade ao sistema de previdência, e por isso, o consideram naturalmente superavitário.

O que há de comum entre estas duas abordagens é o fato de que em ambas prescrevem a necessidade de reformas na previdência social brasileira, apesar de que, as prescrições não comungam dos mesmos fundamentos. Para a primeira, as reformas devem corrigir assimetrias que significam diminuir o nível de proteção social oferecido pelo sistema previdenciário, e para a segunda o sistema deve ser expandido de forma a elevar o nível de proteção social.

Historicamente, as propostas de reforma da previdência social brasileira entraram em discussão na década de 1990 no Brasil. Num período marcado por excesso de liquidez internacional, em que predominou os investimentos em *portfólio*<sup>63</sup>. (GENTIL, 2006).

Segundo Gentil (2006), desde os anos de 1980 as taxas de juros nos países desenvolvidos estavam em queda. As taxas de juros em queda, associadas ao excesso de liquidez existente nesses países, liberavam recursos que buscavam aplicações rentáveis. Neste cenário, países que apresentavam taxa de juros interna elevada, entre eles o Brasil e demais países emergentes<sup>64</sup>, se tornaram o território de valorização dos estoques de riqueza financeira excedente dos países desenvolvidos, e por isso, foram inseridos no círculo de expansão do capital internacional a partir dos anos 1990.

É nessa conjuntura que:

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. (GENTIL, 2006, p. 181)

---

63 Investimento em portfólio: diferente do investimento externo direto que é aquele no qual o investidor compra ações ou cotas de empresas no exterior com o propósito de exercer controle limitado ou total sobre a empresa receptora de seus recursos. O investimento externo em portfólio é aquele em que os fluxos de capitais não são motivados pelo controle da empresa receptora do investimento. O motivo do investimento em portfólio é o diferencial de taxa de juros. Para melhor entendimento ver glossário do Banco Central. Fonte: <http://www.bcb.gov.br/Glossario.asp?idioma=P>

64 Para Gentil (2006) países emergentes são países menos desenvolvidos que se encontram em processo de estabilização, liberação comercial e financeira e que demonstravam boas perspectivas de expansão de lucro nos setores liberalizados.



A autora afirma, que no início dos anos 90 finda a escassez de financiamento externo privado no Brasil, no entanto, o ingresso de capital externo não estava motivado pelo investimento produtivo nem pelo aumento da capacidade de produção local.

A Política econômica do período tinha por objetivo construir mecanismos que permitissem aplicações rentáveis aos capitais voláteis (ou especulativos<sup>65</sup>), o que era o maior atrativo para esse tipo de investimento. Importante ressaltar que esse novo dinamismo dos capitais internacionais nos anos 1990 trouxe consigo, agora revitalizados, as antigas ideias conservadoras entre as quais predominam as privatizações, os mercados desregulados e a retirada do Estado da economia.

Nos países emergentes, as ideias neoliberais se voltam para a discussão da inflação e das possíveis estratégias de estabilização monetária. É um período no qual a preocupação com o desenvolvimento econômico é deixada de lado, em favor da soberania dos mercados. No Brasil, os anos 1990 marcaram o início do desmonte do Estado Desenvolvimentista e de parte significativa das cadeias industriais e da infraestrutura construída no período de 1950 a 1980.

Foi um período marcado por:

Abertura comercial, liberalização das contas de capital, desregulamentação do sistema financeiro doméstico, reforma do Estado (incluindo a privatização da seguridade social) e o abandono das políticas de fomento à indústria e à agricultura tornaram-se palavras de ordem (BELLUZZO, 2002 apud Gentil, 2006, p.183).

Segundo Gentil (2006, p. 182):

Os controles de capital foram substituídos pela liberalização financeira para permitir a livre circulação de capitais de qualquer natureza. Argumentava-se que mercados financeiros globais perfeitamente integrados permitiriam que os capitais pudessem ser alocados nos seus usos mais produtivos.

Nos anos de 1990, estabeleceu-se o entendimento de que os países emergentes eram os grandes beneficiados pela integração internacional. O argumento que fundamentava tal afirmação era de que o excesso de capitais

---

65 Capitais Voláteis ou Especulativos: recursos que são aplicados por investidores internacionais em operações de curto prazo que garantam a mais rentabilidade. É volátil por entrar e sair rapidamente do país em busca de maiores diferenciais de taxa de juros e é especulativo por que especulações e as expectativas dos investidores fazem a remuneração das aplicações flutuar entre taxa de juros mais elevadas e taxas de juros mais baixas.

existentes nos países desenvolvidos poderia ser aplicado nos países emergentes, desde que estes garantissem segurança às aplicações e uma rentabilidade que atraísse esses capitais. Nesse sentido, os países emergentes (entre os quais se inclui o Brasil) deveriam promover e garantir estabilidade aos fluxos de capitais, o que significava acalmar as preocupações e expectativas dos investidores (residentes e estrangeiros).

Para isso, era preciso garantir a credibilidade internacional e evitar desequilíbrios nas economias nacionais, os quais deveriam ser corrigidos via reformas estruturais<sup>66</sup> entre as quais a previdenciária é vista como de maior importância, pois “é importante para 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”. (GENTIL, 2006, p. 183).

É em meio a esse cenário internacional e da necessidade de mostrar a solvência<sup>67</sup> do setor público<sup>68</sup>, que alguns setores vinculados ao setor financeiro privilegiam o ajuste fiscal em detrimento das políticas sociais no Brasil. São exatamente esses setores econômicos vinculados ao capital financeiro que defendem reformas no sistema previdenciário. Isto porque, esses são os grandes beneficiados e maiores interessados no ajuste fiscal no Brasil, em favor da “garantia de credibilidade” por parte dos governos, ou seja, garantia de pagamento dos compromissos com os serviços da Dívida Pública.

Legalmente, com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o Seguro Social no Brasil foi substituído pela Seguridade Social. O Seguro Social trazia consigo o dever do indivíduo, enquanto trabalhador formal, de contribuir no presente com a previdência para que no futuro estivessem garantidos benefícios proporcionais ao tempo e ao valor das suas contribuições.

---

66 Conforme Publicação do Banco Central (BACEN, 2008); As reformas estruturais fazem parte do PROGRAMA DE ESTABILIDADE MACROECONOMICA (1999/2001) do Governo Fernando Henrique Cardoso - FCH o qual tinha por pilares a estabilidade fiscal, política de metas de inflação e transformação estrutural da economia, aqui entram em cena as reformas da previdência (EC nº 20, de 15.12.1998), a reforma administrativa e a prorrogação do fundo de estabilização fiscal – FEF que é depois substituído pelas Desvinculações de Receitas da União – DRU.

67 Diferente da condição de Liquidez, que exige capacidade de pagamento de compromissos assumidos no curto prazo a condições de solvência exige que exista capacidade de pagamento para saldar seus compromissos para com a Dívida Pública (encargos financeiros somados a amortizações), em um horizonte de médio e longo prazo, em qualquer conjuntura e nível de taxa de juros.

68 Governo central, estados, municípios e empresas estatais.

Ou seja, o Seguro Social é seletivo, pois, está vinculado à realização de atividade laboral regular e remunerada, o que exclui dos direitos a benefícios previdenciários todos os que não estejam trabalhando em atividades formais remuneradas regularmente. “Já a seguridade social tem como objeto o cidadão, trabalhador ou não, portador de uma necessidade social e prevê benefícios sem contrapartida contributiva”. (PACHECO FILHO, 2007, p. 68). Numa Palavra, com a Seguridade Social abandona-se a seletividade em favor da universalização.

Segundo Nolasco (2012), no texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988), os direitos a previdência social fazem parte dos direitos fundamentais sociais, que objetivam equalizar situações sociais desiguais, via a ação positiva do Estado em função da garantia da dignidade humana de todos os cidadãos. O autor afirma que direitos fundamentais, são protegidos pela imutabilidade, portanto, cláusulas pétreas, o que impossibilita e torna inconstitucional qualquer tentativa de supressão dos direitos previdenciários.

Na constituição de 1988 (BRASIL, 1988) a previdência social está inserida num sistema mais amplo de proteção social que busca oferecer juntamente com a previdência, políticas de saúde e assistência. Por isso, a seguridade social brasileira é formada por três áreas: saúde, previdência e assistência social, que juntas compõe o sistema de proteção social idealizado pela Assembleia Constituinte de 1988, que “é um sistema que possui bases de financiamento sólidas, as quais estão apoiadas nas receitas de contribuições definidas pela Constituição Federal”. (GENTIL, 2006, p. 17).

Ao longo da história brasileira, desde a constituição de 1824, perpassando as de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 até à atual (1988), em termos constitucionais e infraconstitucionais, as questões previdenciárias estão sempre presentes. Em cada um destes textos constitucionais, ou momentos históricos, o que se modifica é a abordagem e a gradação dada à matéria.

Nessa Linha, Nolasco (2012) tem uma contribuição importante, ao evidenciar o que cada uma dessas constituições trazia em relação à proteção previdenciária. Segundo o autor no texto de 1824 já existia a garantia aos cidadãos aos direitos aos “socorros públicos”. Para o autor, apesar da não aplicação prática, a garantia já em 1824 do acesso à proteção previdenciária, por parte de uma prestação positiva do Estado, já sinalizava a mudança de direção, pois pela primeira

vez a segurança na velhice em terras brasileiras não seria garantida apenas pela prudência do indivíduo.

Na constituição de 1891, segundo o autor, a união é obrigada a prestar socorro aos estados no caso de calamidade pública, e garantia a aposentadoria por invalidez aos funcionários públicos sem a exigência de qualquer contribuição por parte do trabalhador. Sob o mando da constituição de 1891 o decreto legislativo n. 4.682/1923, ou como ficou conhecido, lei Eloy Chaves, é tido como o marco inicial da previdência social no Brasil.

De acordo com Pacheco Filho (2007), o sistema previdenciário brasileiro começa a ser construído consistentemente com a Lei Eloy Chaves, em 1923, quando foram criadas no Brasil as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) que “eram sociedades civis com abrangência por empresas, mas não possuíam uma organização geográfica, e sua administração realizava-se por meio de um colegiado composto por empregados e empregadores com ingerência mínima do poder público”.

Na década de 1930, as CAPs foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), “autarquias organizadas por categorias profissionais abrangendo todo o território nacional com um sistema de custeio através de contribuições paritárias dos empregados, dos empregadores e do Estado” (PACHECO FILHO, 2007, p.68). É o momento em que o Estado tornou-se responsável pelo Sistema Previdenciário.

Segundo Nolasco (2012), na Constituição de 1934 se inaugura o financiamento tripartite, ou seja, empregado, empregador e Estado tonam-se corresponsáveis pelo financiamento do sistema previdenciário. Na constituição de 1937 são garantidos: o seguro acidente de trabalho, o seguro de vida, seguro invalidez, o seguro velhice, além de infraconstitucionalmente criar os: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado; Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores; o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, e por fim, o Departamento Nacional de Previdência Social.

Já a constituição de 1946, segundo o autor, não trouxe modificações de conteúdo quando comparada à constituição de 1937. Contudo, é sob essa constituição que cai em desuso o termo “Seguro Social” e ganha destaque o termo

“Previdência Social”, além de instituir o auxílio-reclusão, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral e a Lei Orgânica da Previdência Social que unificou toda a legislação existente sobre a Previdência Social até 1960.

Além disso, a Lei Orgânica da Seguridade Social (1960) tornou a União responsável pela administração geral e financeira do sistema previdenciário e uniformizou legalmente os IAPs (PACHECO FILHO, 2007).

De acordo com Nolasco (2012), na Constituição de 1967, foi instituído o seguro desemprego, o salário família e o seguro de acidentes de trabalho. Além disso, contemplou o trabalhador rural na previdência social, instituiu o PIS (Programa de Integração Social), o PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), substituiu o plano básico de Previdência Social Rural pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRÓ-RURAL), incluiu na Previdência Social os empregados domésticos, desmembrou o Ministério do Trabalho e Previdência Social criando o Ministério da Previdência e Assistência Social, autorizou a criação da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), consolidou as Leis da Previdência Social e criou Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Entre 1966 e 1971 aconteceram dois fatos importantes que merecem destaque: em 1966, unificam-se todos os sistemas previdenciários com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social; e em 1971, cria-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural – FUNRURAL. Ainda na década de 1970, foram incluídos no sistema previdenciário os trabalhadores autônomos e foi criada a renda mensal vitalícia para idosos pobres com mais de 70 anos (PACHECO FILHO, 2007), hoje convertido no BPC – Benefício de Prestação continuada<sup>69</sup>.

A partir de 1988, com a elaboração do texto constitucional se reestabelece no Brasil o Estado Democrático de Direito, o qual se encontra

---

69 Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social “O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, **individual, não vitalício e intransferível**, que garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. O BPC integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. O BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Nº 8.742, de 7/12/1993 e pelas Leis Nº 12.435, de 06/07/2011 e Lei Nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos Nº 6.214/2007 e Nº 6.564/2008”, ver em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/bpc-beneficio-prestacao-continuada>> .

ancorado no Estado de Bem Estar Social, que decorreu da luta contra a Ditadura Militar e foi quando, no sistema previdenciário, muda-se a visão de Seguro Social para a de Seguridade Social.

Segundo Gentil (2006, p. 19):

O sistema de seguridade social afastou-se corretamente da noção de seguro, que vincula o benefício à contribuição proporcional do afiliado, para apoiar-se no princípio do direito aos benefícios como um direito da cidadania, pois só assim poderia dar conta de enfrentar as enormes carências da população.

Dessa forma, Fagnani (2008, p. 3) afirma que:

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.

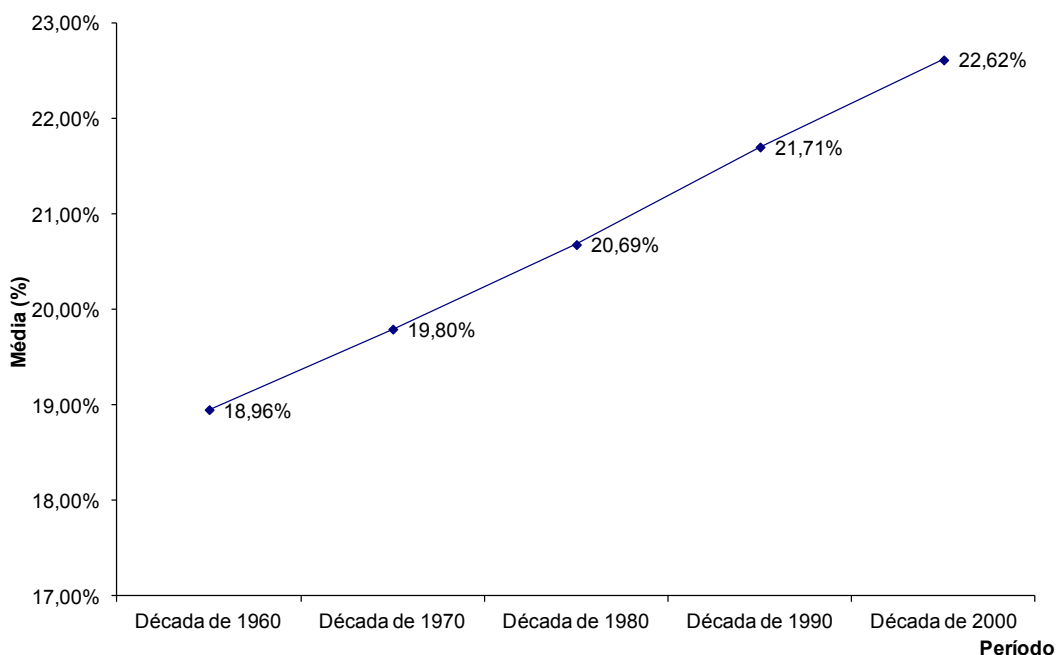
Segundo Rezende (2006), a rede de proteção social, criada com a constituição de 1988, promoveu a universalização dos direitos em termos de seguridade social, por isso, o orçamento da seguridade social ganhou importância e passou a ter impacto sobre a carga tributária<sup>70</sup>, como se pode observar no Gráfico 1, que mostra que a Carga Tributária brasileira vem em uma trajetória de crescimento positivo desde a década de 1960.

Comparando as décadas de 1980 e 2000, observa-se um incremento na Carga Tributária média de 2,23% em relação ao PIB no período considerado.

---

70 Aqui o autor se refere à criação das contribuições Sociais que são vinculadas ao financiamento da Seguridade Social.

Gráfico 1 – Carga Tributária Média



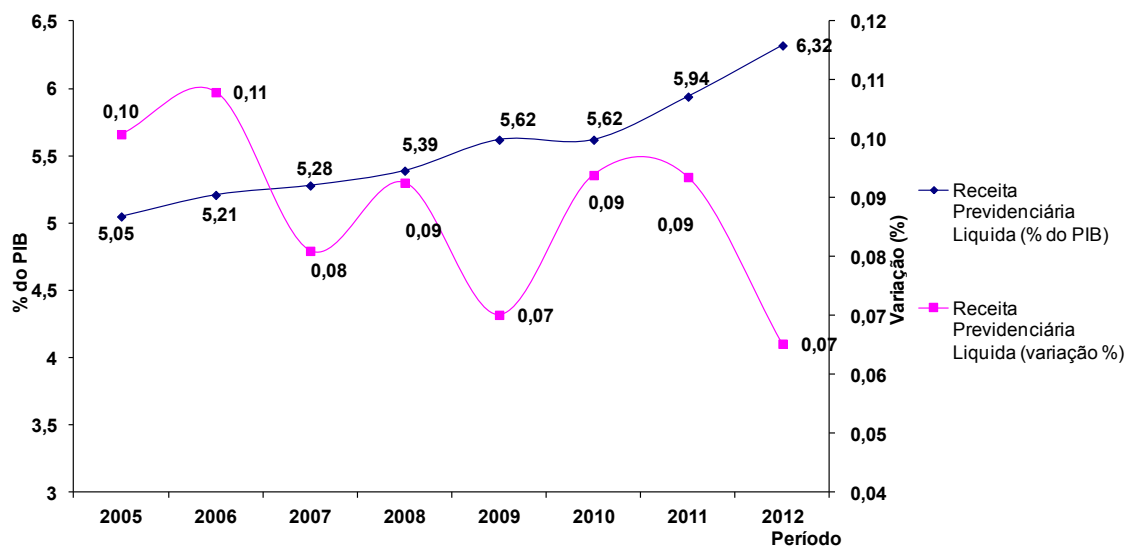
Fonte: elaboração do autor. IBGE. Diretoria de contas Nacionais. Carga Tributária Média aferida pela média geométrica

Segundo a ANFIP (2012), em termos de recursos fiscais, a Receita Previdenciária Líquida do Regime Geral de Previdência Social RGPS - RPL<sup>71</sup> correspondeu a: 5,05% do PIB em 2005; 5,21% do PIB em 2006; 5,28% do PIB em 2007; 5,39% do PIB em 2008; 5,62% do PIB em 2009; 5,62% do PIB em 2010; 5,94% do PIB em 2011; e 6,32% do PIB em 2012 (Gráfico 2).

É evidente que, entre 2005 e 2012, a RPL sempre cresceu em relação ao valor arrecadado no ano imediatamente anterior, apresentando taxa de variação sempre positiva. No entanto, entre 2005 e 2012 a RPL apresentou tendência decrescente, resultado do crescimento acelerado das transferências a terceiros – em ritmo maior ao observado para o crescimento das Receitas Próprias no período pós 2005, conforme demonstrado no gráfico 3.

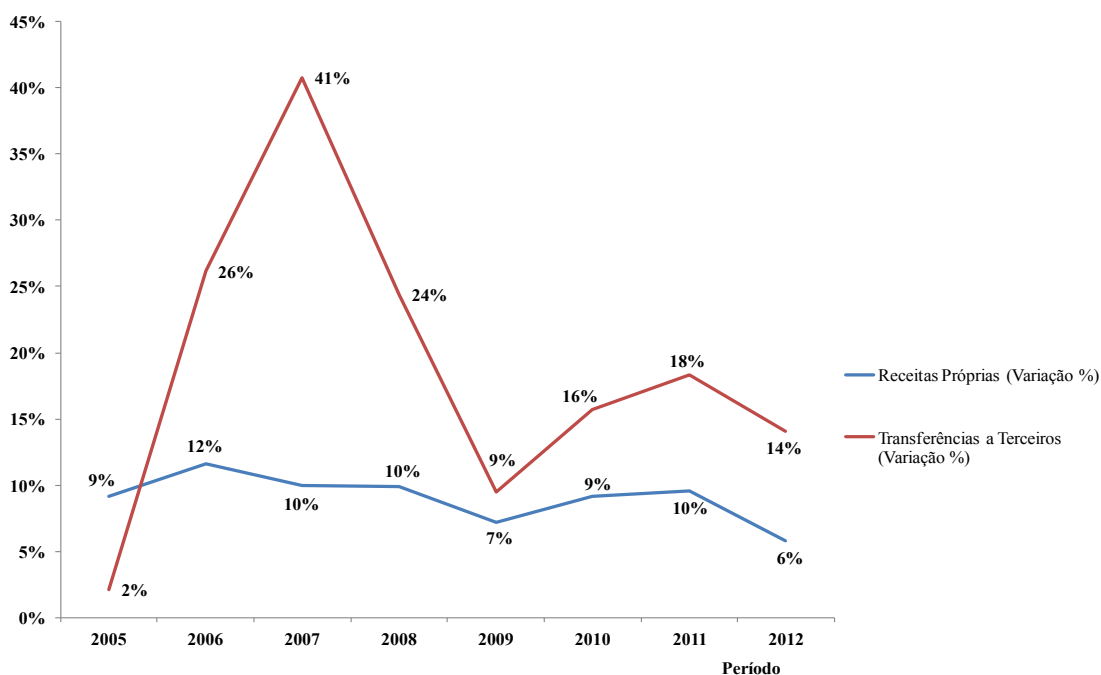
71 Receita Previdenciária Líquida RGPS = Receitas Previdenciárias Próprias do INSS subtraída as Transferências a Terceiros.

Gráfico 2- Receita Previdenciária Líquida (RPL): Evolução como % do PIB Taxa de Variação



Fonte: elaboração do autor, ANFIP, vários anos. Taxa de variações aferida com base na RPL inflacionada a preço de 2012. Com base no INPC – DEZ 93=100 IBGE.

Gráfico 3- Receitas Próprias (Variação %) x Transferências a Terceiros (Variação %)



Fonte: Elaboração do autor, INSS: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (BRASIL, 1993-)

Como já dito no Capítulo anterior, quanto à forma de financiamento, os sistemas previdenciários em geral, quando de sua construção, foram financiados via contribuição de patrões e empregados, por meio da capitalização de poupanças previdenciárias individuais, de uma forma mista ou via multiplicidade de fontes.



Ressalta-se que a forma de financiamento e de apuração dos resultados financeiros dos sistemas previdenciários dependeram da ótica que prevaleceu no momento de sua construção, ou seja, se o sistema previdenciário irá corresponder a um Seguro Social, conforme entende a “Perspectiva Conservadora”, ou se foi parte integrante de um sistema maior de Seguridade social, em acordo com a “Perspectiva das Demandas Por seguridade Social”.

Se o sistema previdenciário for entendido pela ótica do Seguro Social, ele pode ser financiado de três formas distintas: a primeira é através do Regime de Repartição Simples, que se dá via contribuição dos trabalhadores da ativa para o custeio das aposentadorias dos trabalhadores inativos. Estabelece-se, sob a tutela do Estado, um Pacto de Gerações no qual as gerações futuras financiam as aposentadorias das gerações presentes. Nesta modalidade, os contribuintes já sabem no presente o valor de suas futuras aposentadorias<sup>72</sup>. Estes sistemas têm por característica ser superavitário em países que possuem população jovem e encontram-se auferindo elevadas taxas de crescimento do PIB, o que se comprova no caso brasileiro, no qual predomina o Regime de Repartição Simples. Em sua fase inicial, o sistema previdenciário brasileiro mostrou-se extremamente superavitário.

No Brasil, “a massa de segurados ativos era de 22.991 em 1923, cresceu para 142.464 em 1930, alcançando 2.762.822 segurados em 1945”. (ANDRADE, 1999, p. 48). Ainda assim, “poucos trabalhadores haviam adquirido o direito de se aposentarem, o que significava que as receitas do sistema eram superiores às suas despesas”. (PACHECO FILHO, 2007, p.69).

A segunda forma de financiamento é através do Regime de Capitalização, no qual cada trabalhador deverá contribuir durante sua vida laboral e o valor do benefício previdenciário que irá receber será o resultado da capitalização de sua própria poupança previdenciária, que foi capitalizada ao longo de sua vida no mercado de trabalho, a uma dada taxa de juros.

A terceira forma de financiamento ocorre por um Regime Misto no qual o Estado provê um benefício mínimo de caráter universal às capitalizações insuficientes, aos que sofrem de invalidez e as vítimas de acidente de trabalho. Neste regime (repartição simples + capitalização) existe um teto para os benefícios

---

72 Ver: Rezende (2006), Filgueiras e Lobo (2003) e Toneto Junior e Gremaud (1999).

de caráter público universal, e um plano complementar privado, no qual, o indivíduo forma um fundo de poupança que visa garantir sua renda na inatividade<sup>73</sup>.

Quando visto pela ótica da Seguridade Social, a forma de financiamento do sistema previdenciário muda. Diferente do caso anterior, no qual o sistema é financiado via contribuições de empregados e empregadores ou via a capitalização da poupança previdenciária individual ou através de um sistema misto, o sistema previdenciário toma como característica possuir, para o conjunto da Seguridade, um orçamento próprio o qual tem multiplicidade de fontes de financiamento e, que no caso brasileiro, tem origem de recursos nas contribuições de empregados, empregadores, recursos do orçamento fiscal e através de contribuições especificamente vinculadas, conforme Art. 194 e 195 da Constituição Federal. O parágrafo único, inciso VI, do artigo 194 da Constituição Federal estabelece a necessidade da existência da diversidade de fontes de receitas na base de financiamento do sistema de seguridade social e, portanto, da própria previdência (GENTIL, 2006, p. 34 e 35).

No período pós – 1988 foram empreendidas várias tentativas de desconstrução do sistema de Seguridade Social. Entre essas tentativas, figura como porta-voz dos que defendem a reforma da previdência, a Lei Complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Esta lei tornou possível aplicar outra metodologia à apuração do resultado da previdência social, ela representou a substituição do conceito de seguridade social e a volta do conceito de seguro social no momento da apuração do resultado da previdência (GENTIL, 2006; FAGNANI, 2008). Por isso, tornou-se o pilar que legitima os argumentos dos conservadores na defesa da existência de déficits na previdência social.

É importante também destacar que, sem o artigo 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), não existiriam propostas de reforma da previdência de viés “conservador”, tendo em vista, que não seria possível apurar os sucessivos “déficits”, pois a apuração do resultado que é feita pelo INSS<sup>74</sup> corresponderia ou se aproximaria metodologicamente à forma como a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – ANFIP e Gentil (2006) têm usado para apurar o resultado da Previdência Social e da Seguridade Social.

---

73 Ver: Rezende (2006), Filgueiras e Lobo (2003) e Toneto Junior e Gremaud (1999).

74 Instituto Nacional do Seguro Social

Ou seja, O Resultado Operacional<sup>75</sup> seria igual ao Saldo Previdenciário<sup>76</sup>, conforme ocorria no período anterior à aprovação da lei de responsabilidade fiscal<sup>77</sup>. Na seção seguinte trataremos das formas de apuração do resultado previdenciário, o que nos dá condições de entender a controvérsia Resultado Operacional x Saldo Previdenciário.

### 3.2 Formas de apuração

O objetivo desta seção é apresentar três metodologias de apuração do resultado financeiro da previdência social: a primeira usada pelo INSS (BRASIL, 1993-), a segunda desenvolvida em Gentil (2006) e a terceira utilizada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – ANFIP.

A metodologia utilizada pelo INSS justifica a defesa das propostas de reforma da previdência de acordo com a “Perspectiva Conservadora” e sua utilização está ancorada no que prevê a lei de responsabilidade fiscal em seu art. 68<sup>78</sup>.

Já as metodologias utilizadas por Gentil (2006) e pela ANFIP saem em defesa das afirmações da “Perspectiva das Demandas por Seguridade Social”, no que diz respeito à inexistência de problemas financeiros na Seguridade Social e, por consequência, da inexistência de problemas financeiros na Previdência Social.

Baseados nessas metodologias defendem a ampliação da cobertura do sistema previdenciário, uma vez que este é superavitário. Do ponto de vista legal, as metodologias utilizadas por Gentil (2006) e pela ANFIP estão ancoradas nos Art. 194 e 195 da Constituição Federal de 1988.

Na seção seguinte apresenta-se a metodologia utilizada pelo INSS para apurar o resultado financeiro da previdência social conforme determina a lei de responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000).

---

75 SALDO OPERACIONAL (SO)<sup>75</sup> = (Receita Total - Pagamento Total);

76 SALDO PREVIDENCIÁRIO (SP)<sup>76</sup> = (Arrecadação Líquida – Benefícios Previdenciários);

77 Ver INSS (BRASIL, 2008a).

78 Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social CF (BRASIL, 1988).

### 3.2.1 Resultado Financeiro da Previdência Social – Metodologia Utilizada pelo INSS

Para os conservadores, o resultado financeiro da previdência social é obtido pelo cálculo do SALDO PREVIDENCIÁRIO<sup>79</sup>, que é anualmente publicado no Anuário Estatístico da Previdência Social, na Seção Finanças, no item fluxo de caixa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Com a lei de responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000), que em seu Art. 68 criou o Fundo Geral de Previdência Social, desconstruiu-se o conceito de Seguridade Social, o que tornou possível apurar o resultado da Previdência Social pela ótica do Seguro Social. É por isso, que para os conservadores, a apuração do resultado financeiro da previdência social tem demonstrado sucessivos déficits, os quais são expressos pelo cálculo do Saldo Previdenciário<sup>80</sup>. “O saldo previdenciário inscreve-se dentro da noção de Seguro Social, onde a cobertura dos benefícios deve ser sustentada estritamente pelo volume de contribuições de trabalhadores e patrões”. (PACHECO FILHO, 2007, p.70).

O Saldo Previdenciário é calculado no fluxo de caixa do INSS, que é a síntese do acompanhamento diário da movimentação financeira da Previdência

---

79 Gentil (2006), faz alguma considerações à respeito da metodologia usada pelo INSS e defendida pelos Conservadores, a saber:

- a. O INSS divulga o Saldo Previdenciário com resultado da previdência. Gentil (2006) defende que o resultado da previdência é expresso pelo Saldo Operacional;
- b. O resultado divulgado pelo INSS desrespeita a constituição de 1988 que instituiu a Seguridade Social: o fluxo de caixa do INSS não contempla no Rol das receitas a arrecadação de todas as contribuições vinculadas a Seguridade Social, por isso, desrespeita a diversificação das bases de financiamento da Seguridade Social conforme Art. 195 CF/88;
- c. A criação em 2000 da lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu o Fundo do Regime Geral de Previdência Social feriu o texto constitucional de 1988;
- d. Desobedecendo ao dispositivo constitucional, as receitas provenientes da arrecadação da CPMF, COFINS, CSLL e a receita de concursos e prognósticos, são arrecadadas e administradas pelo Ministério da Fazenda e depositadas junto ao Banco Central do Brasil – BACEN e por isso são incluídas na rubrica transferência da União, quando na verdade, se tratam de recursos próprios da seguridade, (aqui se inclui da Previdência Social), deve-se ficar bem claro que estes recursos são “devolvidos” à Seguridade somente no montante necessário à cobertura dos “déficits” que ocorrerem no exercício social;
- e. A constituição de 1988 estabelece que a gestão dos recursos vinculados a Seguridade Social caberá aos órgãos administradores da Seguridade social, no entanto, tais recursos, têm sido administrados por órgão externos à Seguridade conforme Lei 8.212 Art. 33;
- f. Na apuração do resultado da previdência são computados dados estranhos ao RGPS como as despesas referentes ao RPPS.

80 É importante destacar que até 1999 o INSS não apurava o Saldo Previdenciário, está rubrica não existia nos fluxos de caixa do INSS, a mesma só passou a ser apurada a partir dos anos 2000 após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Antes de 2000 o resultado Financeiro da Previdência Social era expresso pelo saldo Final que até o ano 2000 não apresentou resultado negativo, o mesmo mostrava que a Previdência Social era superavitária.

Social realizada pela Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade/Divisão de Programação Financeira do INSS, onde são contempladas todas as entradas (recebimentos) e saídas (pagamentos) de recursos do sistema previdenciário (INSS, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012). A seguir, são apresentadas as principais rubricas (contas) existentes no fluxo de caixa do INSS, que são: SALDO INICIAL, RECEBIMENTOS, PAGAMENTOS, TRANSFERÊNCIAS A TERCEIROS, SALDO PREVIDENCIÁRIO (ARRECAÇÃO LÍQUIDA - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS), SALDO OPERACIONAL (RECEITA TOTAL – PAGAMENTO TOTAL) e SALDO FINAL<sup>81</sup>.

Os recebimentos<sup>82</sup> são classificados em: Receitas Correntes, Receitas de Contribuições, Receita Patrimonial, Outras Receitas Correntes, Receitas de Capital e Repasses da União<sup>83</sup>.

---

81 Saldo Inicial – valor do saldo de caixa no primeiro dia do período (mês ou ano). Recebimentos – somatório do valor dos recursos próprios (arrecadação bancária, rendimento de aplicações financeiras e outros) e o valor das transferências da União (arrecadação SIMPLES, COFINS e outros). Na Arrecadação Bancária estão incluídas as contribuições sociais de terceiros (SENAI, SESI, SESC etc.). Pagamentos – valor dos recursos destinados ao pagamento de benefícios, à administração do sistema e às transferências a terceiros. Transferências a Terceiros – valor das contribuições sociais repassado às respectivas entidades (SENAI, SENAR, SESC, SESI) etc.

Saldo Previdenciário – valor da diferença entre a arrecadação líquida (recebimentos próprios menos transferências a terceiros) e benefícios previdenciários pagos.

Saldo Operacional – valor da diferença entre total de recebimentos e total de pagamentos. Saldo Final – valor do saldo de caixa verificado no último dia do período (mês ou ano). É obtido pela soma do Saldo Inicial dos Recebimentos, descontados os Pagamentos. (BRASIL, 1993-).

82 As informações referentes à classificação das receitas e das despesas do INSS estão disponíveis na seção referente à Contabilidade, (que apresenta informações detalhadas de receitas e despesas do balancete analítico do INSS) o qual também faz parte do Anuário Estatístico da Previdência Social. Receita Corrente – valor das receitas definidas na Lei no 8.212/91 para cobertura das despesas correntes e de capital da Seguridade Social, provenientes de contribuições e de outras receitas.

Receita de Contribuições – valor das receitas arrecadadas diretamente pela Previdência Social, oriundas de contribuições de empresas, empregadores domésticos, segurados, inclusive domésticos, e contribuintes individuais, conforme Lei no 8.212/91.

Receita Patrimonial – valor das receitas de aluguéis, arrendamentos, juros, taxas de ocupação de imóveis, juros de títulos de rendas, dividendos e outras receitas provenientes de aplicações do patrimônio da Entidade, conforme Lei no 8.212/91.

Outras Receitas Correntes – valor de outras receitas correntes referentes a serviços administrativos, multas e juros previstos em contrato, atualizações monetárias, indenizações, restituições, receita de dívida ativa e outras conforme Lei no 8.212/91.

Receita de Capital – valor proveniente de alienação ou resgate de bens móveis, bem como alienação de títulos mobiliários, amortização de empréstimos e repasse de capital, conforme Lei no 8.212/91.

Repasso da União – recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual, destinados ao pagamento dos Encargos Previdenciários da União – EPU e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios. As contribuições sociais das empresas cujas bases de incidência são o faturamento (conhecidas como Cofins) e o lucro e, ainda, as que incidem sobre a receita de concursos de prognósticos são recolhidas pela União e, posteriormente, transferidas para a Previdência Social. (BRASIL, 1993-).

83 Contrariando o que afirma Gentil (2006), o INSS reconhece que na rubrica Repasses da União existem valores de origem previdenciária. “A maior parcela do repasse da União, contudo, tem origem previdenciária (contribuição sobre o lucro das

Na rubrica Pagamentos<sup>84</sup>, são contempladas: Despesas correntes, Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Despesas com Benefícios Previdenciários, as Despesas com Serviços de Terceiros, as Despesas com Sentenças Judiciárias e Despesas de Capital.

As rubricas Arrecadação Líquida; Saldo Previdenciário; Saldo Operacional e Saldo Final têm seus valores calculados pelas equações apresentadas a seguir:

1. ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (AL)<sup>85</sup> = (Recebimentos Próprios - Transferências a Terceiros - Restituições);
2. SALDO PREVIDENCIÁRIO (SP)<sup>86</sup> = (Arrecadação Líquida – Benefícios Previdenciários);
3. SALDO OPERACIONAL (SO)<sup>87</sup> = (Receita Total - Pagamento Total);
4. SALDO FINAL (SF) = (Saldo Inicial + Recebimentos – Pagamentos).

Para os conservadores, o resultado financeiro da previdência social é expresso pela apuração do saldo previdenciário, o qual não contempla em sua apuração todas as receitas de origem previdenciária, conforme prevê os art. 194 e 195 da Constituição Federal. No entanto, é importante observar que o Saldo Previdenciário está em acordo com o art. 68 da lei de responsabilidade fiscal que, ao instituir o Fundo Geral de Previdência Social, transformou recursos de origem previdenciária em recursos repassados<sup>88</sup> pela União, de forma que estes passaram a ser tratados como parte do Orçamento Fiscal e não do Orçamento da Seguridade Social.

A seguir, no Gráfico 4 se apresenta o Saldo Previdenciário do INSS como percentual do PIB para o período compreendido entre 1997 e 2012, no qual é

---

empresas, contribuição para o FINSOCIAL e CPMF). INSS (BRASIL, 2006, p. 679 e 680). O que mostra que o próprio INSS reconhece o problema da metodologia aplicada no cálculo do resultado financeiro da previdência social.

84 Despesas Correntes – despesas realizadas com a manutenção e o funcionamento do sistema previdenciário; Pessoal e Encargos Sociais – relativa à remuneração do pessoal ativo e inativo, incluindo as obrigações patronais e o imposto de renda.

85 A Arrecadação Líquida representa os recursos que efetivamente deverão ser usados para o pagamento dos benefícios previdenciários, isto pela ótica do Seguro Social.

86 O Saldo Previdenciário deve corresponder a situação de equilíbrio financeiro e indica o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário, logo  $SP \geq 0$ , para que o sistema esteja efetivamente em equilíbrio. Situações em SP tem resultado menor que zero mostram que o sistema está em desequilíbrio financeiro e possivelmente atuarial.

87 O saldo operacional representa a ótica da Seguridade Social na apuração do resultado financeiro da previdência social (PACHECO FILHO, 2007).

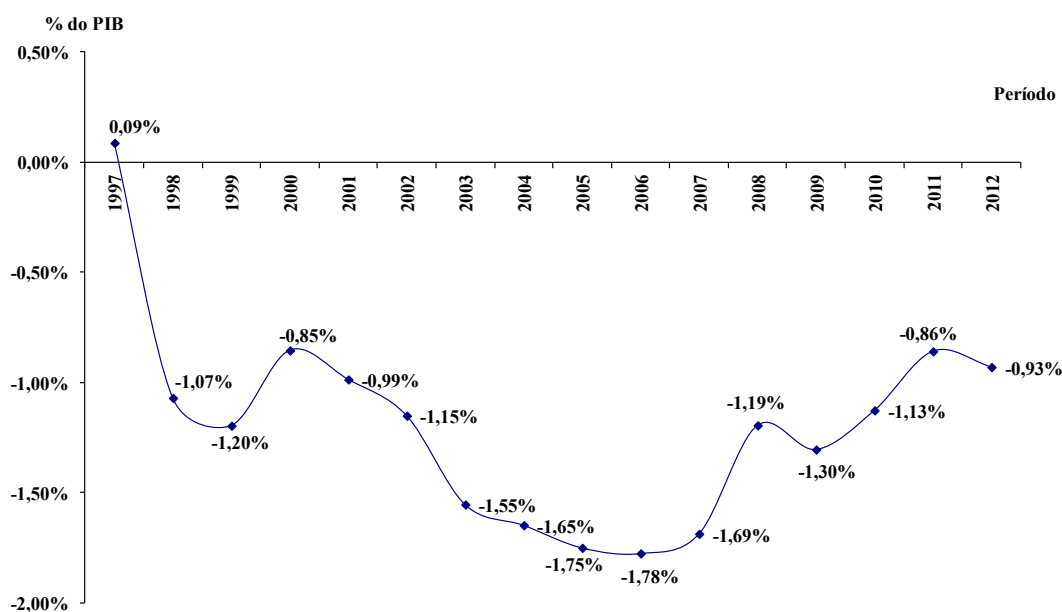
88 Transferidos pela União.

possível verificar que a previdência nesse período e, de acordo com essa metodologia, apresentou sucessivos déficits que se acentuaram até 2006.

De 2007 a 2012 ocorre um ponto de inflexão e a tendência se reverte, o que segundo os conservadores é resultado da reforma ocorrida em 1998, no governo FHC, que instituiu o tempo de contribuição como critério de acesso aos benefícios, criou o regime de previdência complementar, determinou regras de transição que só protegeram os trabalhadores que haviam cumprido os requisitos para a aposentadoria, e da reforma de 2003 e criou o Fator Previdenciário, (governo Lula), que estabeleceu regras mais rígidas para os servidores públicos, como explica Araújo (2009) e Teixeira (2006).

Destaca-se ainda que para os conservadores os efeitos das reformas de 1998 e 2003 são apenas momentâneos, por isso, reformas estruturais mais abrangentes continuam sendo necessárias.

Gráfico 4 – Saldo de Previdenciário (% do PIB)



Fonte: Elaboração do autor, INSS, vários anos (BRASIL, 1993-).

Obs: os valores correspondentes ao período entre 1997 e 1999 foram apurados pelo autor nos Fluxos de Caixa do INSS dos respectivos anos. A partir de 2000 ocorre uma mudança metodológica devido a aprovação da lei de responsabilidade fiscal e o Saldo Previdenciário passou a ser calculado e apresentado no Fluxo de Caixa anual publicado pelo INSS. Saldo Previdenciário (% do PIB) aferido pela razão Saldo Previdenciário/PIB - IBGE a valores correntes.

O Saldo Previdenciário, o Saldo Operacional e o Saldo Final são variáveis de fluxo, ou seja, correspondem ao resultado financeiro de determinado período, por

isso são apuradas no Fluxo de Caixa do INSS, também podendo ser apuradas no Balancete Analítico do INSS.

Estas variáveis representam o cotejo entre receitas e despesas (recebimentos e pagamentos) dentro de um período determinado de tempo, no caso um exercício social<sup>89</sup>. Por isso, como representam períodos isolados e são resultado de um fluxo financeiro, não existe a necessidade de se trabalhar com valores constantes, podendo-se trabalhar com valores correntes, conforme feito em Gentil (2006).

Para efeito deste trabalho, optou-se por trabalhar com dados a valores correntes<sup>90</sup> e a valores constantes<sup>91</sup>.

Os anexos 1 e 2 apresentam o resultado consolidado do fluxo de caixa do INSS, para os anos de 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, a valores correntes e a valores constantes, respectivamente.

A título de exemplo, do anexo 1, podem-se tirar as seguintes informações: no ano de 2006, a valores correntes, as entradas no caixa da Previdência Social somaram aproximadamente R\$201,8 bilhões, das quais aproximadamente R\$67,7 bilhões foram Transferências da União. Pelo lado das Despesas, no ano de 2006, estas atingiram a cifra de aproximadamente R\$200,5 bilhões, o que levou a um Saldo Previdenciário em 2006 de, aproximadamente, R\$(-42,1) bilhões. O Gráfico 5 apresenta, de forma sintética, o fluxo de caixa do INSS para os anos de 2006 a 2012.

---

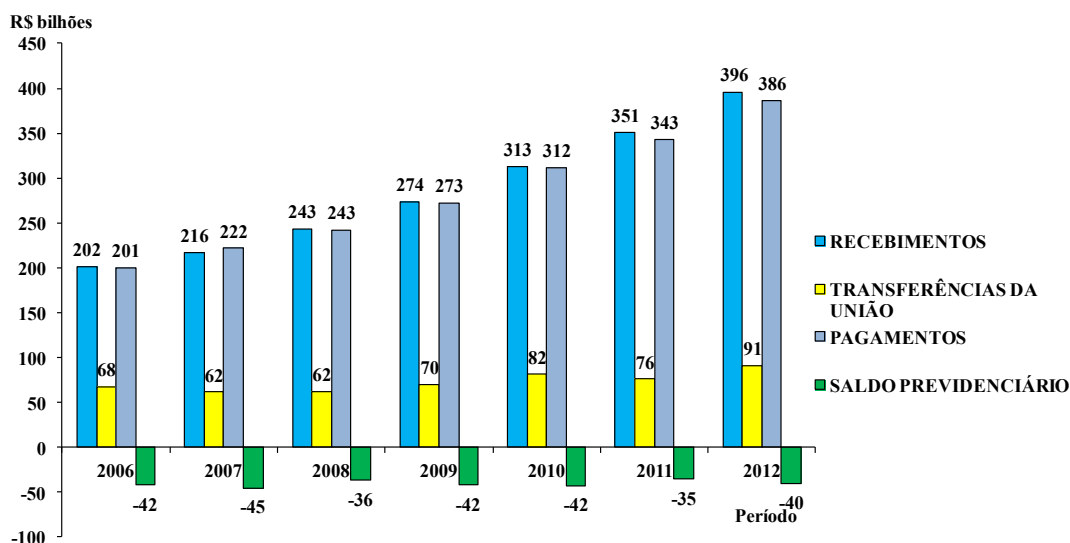
89 De 2 (dois) de janeiro a 31 (trinta e um) de dezembro de um determinado ano.

90 São apresentados dados a valores correntes, quando o objetivo é descrever situações pontuais, ou seja, quando o objetivo for mostrar o resultado financeiro da previdência social em determinado ano.

91 São apresentados dados a valores constantes, quando o objetivo for realizar comparações entre períodos, por exemplo, ou quando da apresentação de um gráfico.



Gráfico 5- Síntese do Fluxo de Caixa do INSS (R\$ a valores correntes)



Fonte: Elaboração do autor, INSS: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (BRASIL, 1993-)

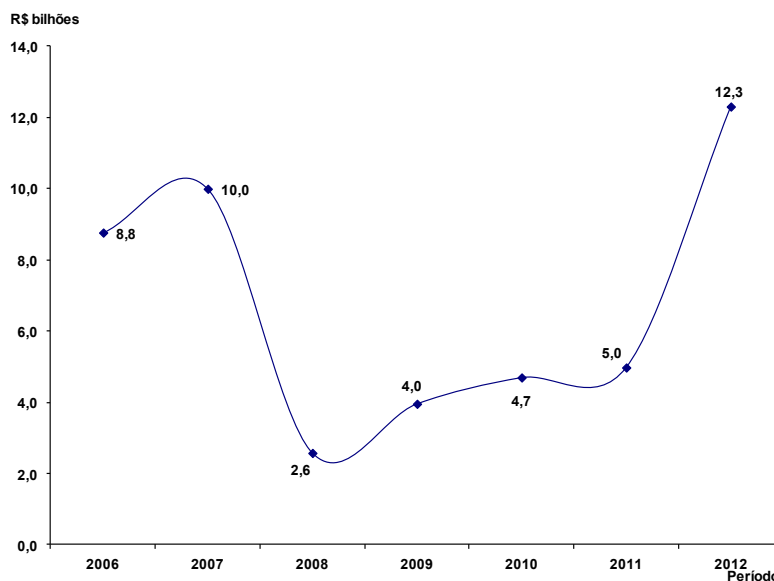
O anexo 2, por trabalhar com valores constantes, permite uma melhor visualização do comportamento financeiro da previdência social. A seguir, resumem-se algumas informações retiradas do anexo 2:

1. O saldo inicial, que é o montante de recursos que estão disponíveis ao INSS, no primeiro dia útil do exercício social a iniciar, registrou no período compreendido entre 2006 e 2010 decréscimo, no entanto, em 2011 mantém-se próximo ao ocorrido em 2010 e em 2012 supera o valor de 2006 em aproximadamente 40%;
2. No ano de 2010, o saldo inicial só correspondia a 54% do registrado em 2006, apesar de ser aproximadamente 20% maior do que no período imediatamente inferior. Em 2012 quando comparado a 2010 evidencia um crescimento de 161% na referida rubrica, quando comparado a 2011 o crescimento é de 147% o que sugere que no período recente houve uma recuperação financeira na previdência social. Outra informação importante é que para o período compreendido entre 2006 e 2010, o saldo inicial registrou taxa de decréscimo de aproximadamente 11,72% a.a. De 2010 a 2012 a tendência reverte-se e a rubrica apresenta taxa de crescimento de aproximadamente 21%, conforme se pode observar no Gráfico 6;

3. Do que foi exposto a respeito dessa variável, pode-se fazer a seguinte afirmação: se o saldo inicial é o que sobra de recursos disponíveis na conta da previdência como resultado da movimentação financeira do período imediatamente inferior. O decréscimo dessa rubrica significa que ou entraram menos recursos na conta da previdência, ou as despesas aumentaram, valendo também a situação contrária.

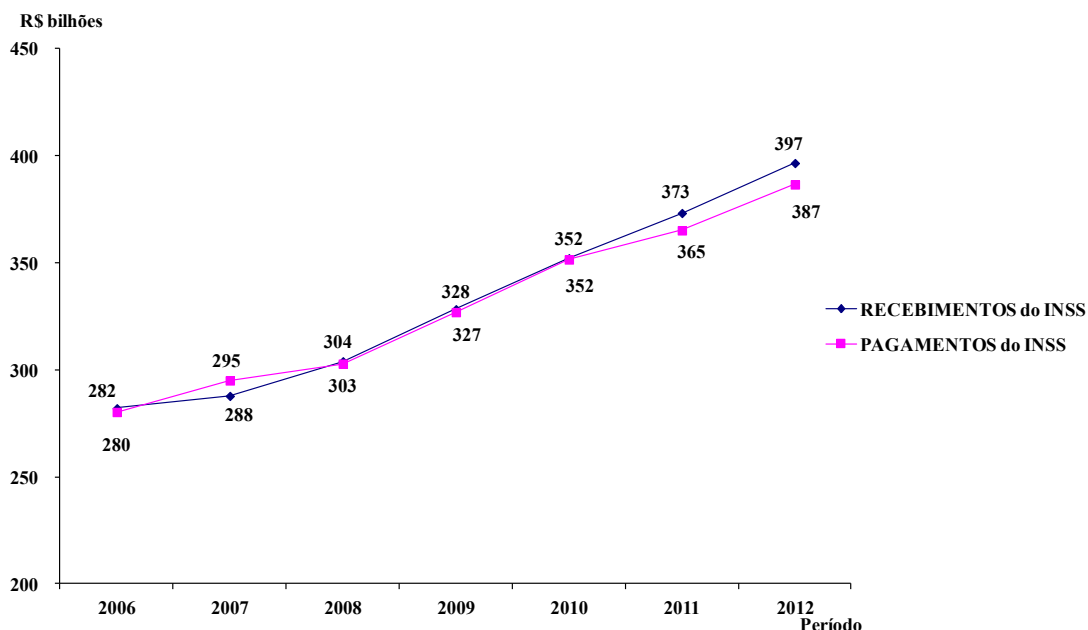
Os gráficos 7 e 8 mostram que, no período considerado, recebimentos e pagamentos tiveram comportamento semelhante, registrando taxa de variação e ritmo de crescimento muito próximo, o que mostra que a movimentação financeira das contas do INSS não é capaz de explicar esse decréscimo e elevação do valor do saldo inicial, indicando que outros fatores causaram esse decréscimo.

Gráfico 6 – Saldo Inicial INSS (a valores de 2012; INPC-DEZ 93=100)



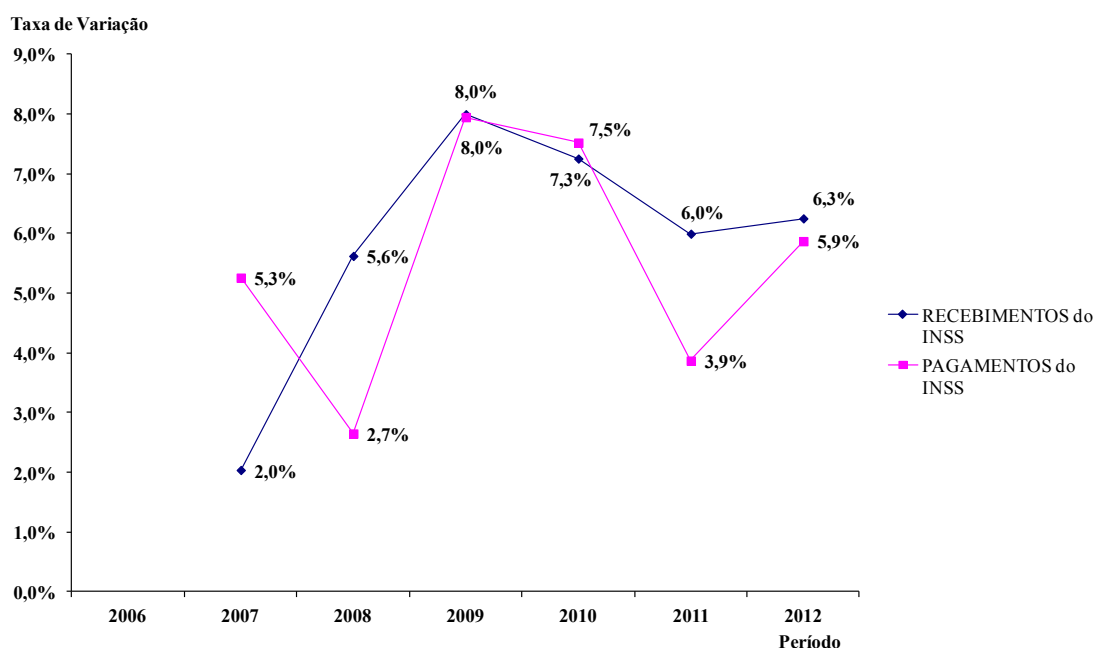
Fonte: Elaboração do autor, INSS: 2006,2007,2008,2009,2010, 2011, 2012. (BRASIL, 1993-)

Gráfico 7 – Recebimento x Pagamento do INSS (a preço de 2012; INPC DEZ 93=100)



Fonte: Elaboração do autor, INSS: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. (BRASIL, 1993-)

Gráfico 8 – Pagamentos x Recebimentos do INSS: Taxa de Variação (R\$ a preços de 2012; INPC DEZ 93 =100)

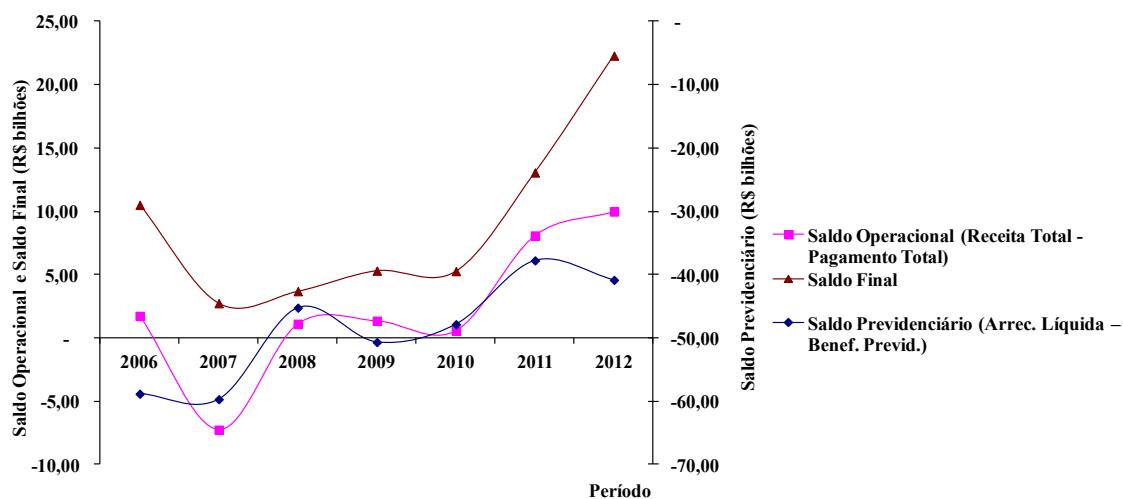


Fonte: Elaboração autor, INSS: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. (BRASIL, 1993-)

Entre 2006 e 2010, o saldo operacional só foi negativo no ano de 2007. Mesmo assim, em 2007 o saldo final foi positivo. O gráfico 9 mostra que entre 2006 e 2012 o saldo operacional e saldo final apresentaram tendência positiva e o saldo previdenciário tendência a se reverter. De 2006 a 2008 e de 2008 a 2010 o saldo

operacional apresentou taxa de decréscimo de aproximadamente 19% e de 2010 a 2012 taxa de crescimento de 157%.

Gráfico 9 – Saldo Previdenciário x Saldo Operacional x Saldo Final (R\$ a preços de 2012; INPC – DEZ 93=100)



Fonte: Elaboração do autor, INSS: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. (BRASIL, 1993-)

Antes de dar prosseguimento, é importante frisar que no segundo mandato do Ex-Presidente Lula, o Governo resolveu afirmar que o déficit da previdência possuía um caráter social, conforme explica Sá Neto (2008).

Segundo o autor ao se admitir que o déficit da previdência, é uma política social, o governo do ex-presidente Lula, assumiu que a expansão das aposentadorias e pensões rurais, dos benefícios assistenciais e outros benefícios relacionados aos riscos, estavam sob a responsabilidade do Tesouro Nacional, isso fez com que a concepção de déficit naquele período mudasse, o que culminou em 2007, ao final do Fórum Nacional de Previdência Social, numa nova metodologia de cálculo do resultado do sistema previdenciário, a qual buscava reintegrar a previdência ao sistema de seguridade social.

Essa nova metodologia, nunca foi colocada efetivamente em prática, e até os dias atuais, o INSS apura e divulga o resultado da previdência conforme explicado anteriormente. Segundo essa metodologia deve-se contabilizar outras receitas, além das resultantes de contribuições patronais e dos trabalhadores individuais, segundo explica o autor:

Nesse novo entendimento, os recursos oriundos da CPMF (Alíquota de 0,10), as perdas de receitas com renúncias fiscais e as perdas de receita com legislação especial – que beneficiam alguns seguimentos econômicos, como entidades filantrópicas, clubes de futebol, empregadas domésticas e empregadores rurais, entre outros – devem ser contabilizados no novo cálculo do resultado previdenciário. (SÁ NETO, 2008, p.185).

Segundo essa metodologia, como evidencia o autor, a título de exemplo, o resultado da previdência em 2006, não seria um déficit de R\$42bilhões, seria somente de R\$22bilhões.

Nos próximos itens, serão apresentadas outras duas metodologias<sup>92</sup> de apuração do resultado financeiro da previdência social. A primeira desenvolvida em Gentil (2006) e a segunda Utilizada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP. Estas duas metodologias diferem da metodologia utilizada pelo INSS em aspectos diversos, entre os quais, figura com maior importância, ter por fundamento o que prevê a constituição federal de 1988 em seus artigos 194 e 195.

É de relevância também observar que tais metodologias têm uma abrangência maior do que a utilizada pelo INSS, que se restringe a calcular o resultado financeiro da previdência social.

A metodologia usada em Gentil (2006) e nos relatórios da ANFIP -(vários anos) permite calcular o resultado financeiro de toda a Seguridade Social, como prevê o texto constitucional. Assim essas duas metodologias extrapolam o resultado consolidado da Seguridade Social para os entes isolados do sistema, (Saúde, Assistência Social e Previdência Social).

### 3.2.2 Resultado Financeiro da Previdência Social – Metodologias Utilizadas Por Gentil (2006)

Gentil (2006), estudando a situação financeira da Seguridade Social brasileira, no período compreendido entre 1990 e 2005, concluiu que não existe crise financeira na Seguridade Social e, por consequência, não existe crise financeira no Sistema Previdenciário brasileiro, salvo momentos isolados, como nos

---

92 Que são extremamente parecidas e que aparentemente podem ser qualificadas como uma só metodologia. No entanto, vale destacar que elas diferem quanto a amplitude e abrangência o que faz com seus resultados sejam diferentes quanto a magnitude dos valores obtidos.

anos de 1991, 1995, 1996 e 1998, quando a previdência apresentou resultado operacional negativo.

A conclusão da autora é que o resultado financeiro do sistema de Seguridade Social e, por consequência, do Sistema Previdenciário, mostraram-se superavitários, apesar da política macroeconômica voltada a ajustes liberalizantes de caráter recessivo que se tem adotado no Brasil desde a década de 1980.

O trabalho realizado por Gentil (2006) se limitou a avaliar as condições de liquidez<sup>93</sup> do Sistema de Seguridade Social, ou seja, é uma análise de curto/médio prazo. Para isso, a autora realizou o levantamento das fontes de financiamento da Seguridade Social, as quais se encontram listadas no texto constitucional de 1988 nos artigos 194 e 195. A autora também realizou o levantamento das despesas liquidadas pelo Sistema de Seguridade com o objetivo de calcular o resultado financeiro da Seguridade Social. Seu objetivo final era descobrir se existia alguma conexão entre o resultado financeiro da Seguridade Social e da Previdência Social com a Política Econômica posta em prática no período compreendido por seu estudo.

De uma maneira geral, Gentil (2006) buscou “desmistificar” as ideias que se propagam a respeito do “suposto déficit da previdência”, que têm sua origem na divulgação oficial, por parte do INSS, do SALDO PREVIDENCIÁRIO<sup>94</sup> que, segundo a autora, não corresponde à realidade financeira da Previdência Social.

Para os defensores da Seguridade Social ou do suprimento das demandas por seguridade, o problema existente na metodologia de cálculo do resultado da previdência, divulgado pelo INSS, está no desrespeito para com o texto constitucional de 1988, que instituiu a Seguridade Social com receitas estritamente vinculadas a seu financiamento, que são: contribuições de empregados e empregadores - Receita de Contribuições (RC); Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição Sobre Lucro Líquido das Empresas – CSLL; Receita de Concursos e Prognósticos – RCP; Contribuição provisória sobre

---

93 Apesar de mostrar que no sistema é extremamente solvente.

94 Para Gentil (2006) o resultado que deveria ser divulgado oficialmente pelo Governo como resultado financeiro da previdência deveria ser o “superávit operacional, que é uma informação favorável – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é divulgado para a população como sendo o resultado da previdência social”.

movimentação financeira – CPMF<sup>95</sup>; e Recursos Provenientes do Orçamento da União, Recursos do Orçamento Fiscal – ROF.

Para a apuração do resultado financeiro da Seguridade Social<sup>96</sup>, Gentil (2006) obedeceu ao que prevê o texto constitucional de 1988, por isso o cálculo resultado financeiro da seguridade social obedeceu às equações a seguir:

- RECEITAS DA SEGURIDADE = RC + COFINS + CPMF + CSLL + RCP + ROF + PIS/PASEP<sup>97</sup>
- DESPESAS DA SEGURIDADE = DESPESAS COM SAÚDE + DESPESAS COM PREVIDÊNCIA + DESPESAS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL + DESPESAS COM (ABONO + SEGURO DESEMPREGO)
- RESULTADO DA SEGURIDADE = RECEITAS DA SEGURIDADE – DESPESAS DA SEGURIDADE

Pela metodologia desenvolvida por Gentil (2006), a Seguridade Social brasileira não apresenta déficits. A mesma apresentou os seguintes superávits em valores correntes: R\$237,01 bilhões, em 2006; R\$169,9 bilhões, em 2007; R\$281,5

---

95 Já extinta.

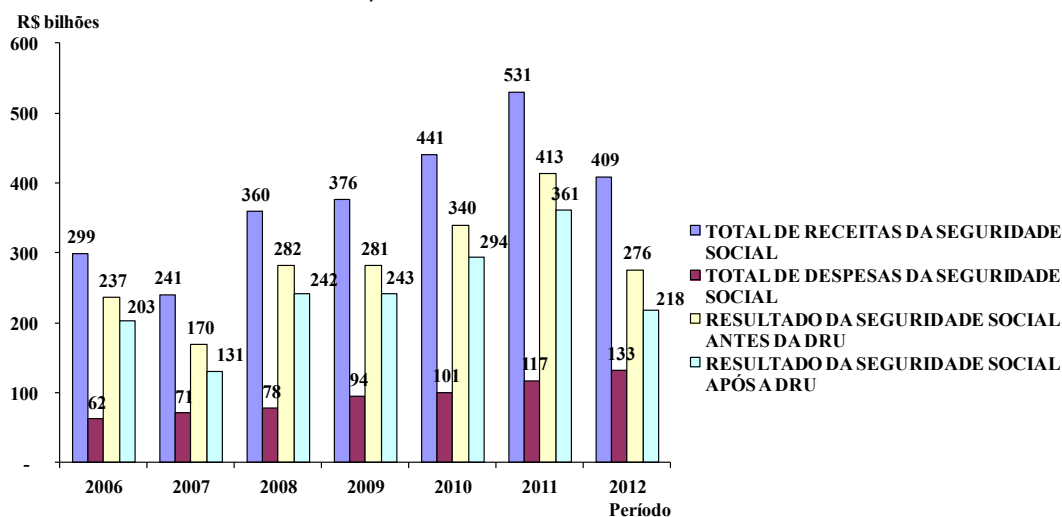
96 Algumas observações devem ser feitas:

- A) A metodologia de cálculo desenvolvida por Gentil (2006) difere da forma de apuração dos resultados da Seguridade Social Publicada nos Órgãos Oficiais;
- B) Na composição da receita Gentil (2006) usou o ingresso de recursos legalmente vinculados a Seguridade Social o quais foram extraídos dos relatórios da Receita Federal, no entanto, para a construção deste trabalho os dados referentes a construção das receitas da seguridade foram retirados dos Anuários Estatísticos do INSS: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012. (Brasil, 1993-), e das Análises da Seguridade Social Publicadas pela ANFIP (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012);
- C) Gentil (2006) levantou as despesas efetivamente liquidadas utilizando a classificação por função, (Saúde, Assistência Social e Previdência Social), as quais foram retiradas dos relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional-STN e incluem entre outras: gastos com pessoal, encargos da dívida e custeio. Para efetivação deste trabalho os dados referentes à construção das despesas da seguridade foram retirados dos Anuários Estatísticos do INSS: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. (BRASIL, 1993-); e das Análises da Seguridade Social Publicadas pela ANFIP (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012);
- D) Só são computados na apuração do resultado os dados referentes ao RGPS;
- E) No rol das receitas não se contemplam a “Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor (CSSS), a contribuição ao custeio e pensões de militares e nem as contribuições ao FGTS, FUNDESP, FUNPEN e outras. Por consequência, nas despesas da seguridade social também não estão incluídos os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores civis e militares (GENTIL, 2006, p. 49)”;
- F) Do PIS/PASEP só se contemplam os 60% destinados ao Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT.

97 Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

bilhões, em 2008; R\$281,4 bilhões, em 2009; R\$340,1 bilhões, em 2010; R\$413,4 bilhões em 2011 e R\$276,01 bilhões em 2012, conforme Gráfico10.

Gráfico 10 – Síntese Resultado da Seguridade Social Segundo Gentil (2006) (R\$ a valores correntes)



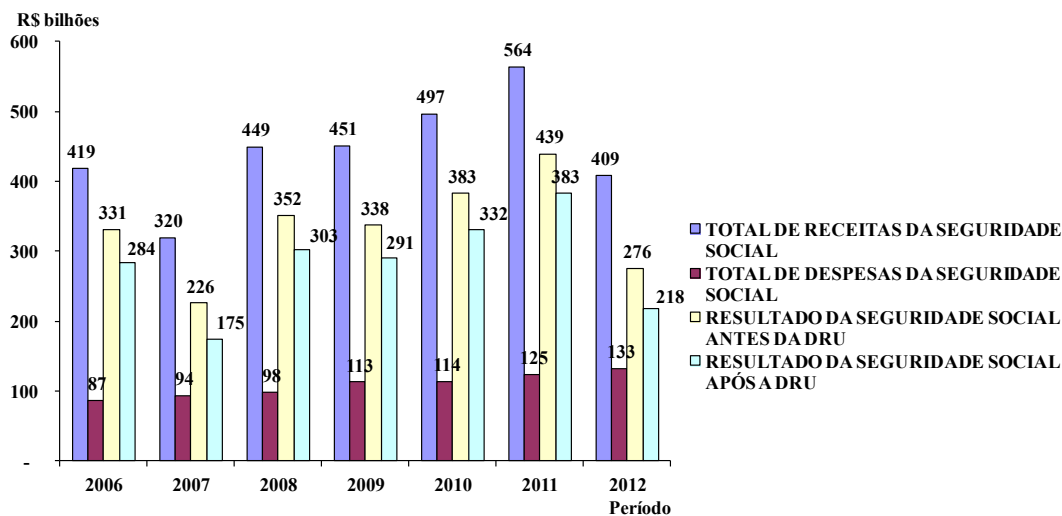
Fonte: Elaboração do autor, ANFIP (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012)

Trabalhando com valores constantes, observa-se que a seguridade social acumulou, no período de 2006 a 2010, R\$1,6 trilhão apesar das Desvinculações de Receitas da União – DRU terem nesse mesmo período chegado a cifra de R\$306,9 bilhões. Entre 2006 e 2012, as receitas da Seguridade cresceram a taxa de 3,16%a.a e as despesas totais cresceram a taxa de 7,8%a.a.

Apesar das despesas terem crescido a taxas mais elevadas que as receitas, a seguridade apresentou sucessivos superávits, o que prova que quando visto pela ótica da Seguridade, que possui multiplicidade de fontes de financiamento, o sistema apresenta liquidez e solvência. Ver Gráfico 11.



Gráfico 11 – Síntese do Resultado da Seguridade Social Segundo Gentil (2006) (R\$ a preços de 2012; INPC DEZ 93=100)



Fonte: Elaboração do autor, ANFIP (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012)

### 3.2.3 Resultado Financeiro da Previdência Social – Metodologias Utilizadas Pela ANFIP

As análises da Seguridade Social Desenvolvidas pela ANFIP seguem a mesma linha de raciocínio utilizada por Gentil (2006), ou seja, a apuração do resultado da Seguridade Social obedece ao que prevê o dispositivo constitucional de 1988, Art. 194 e 195. A ANFIP afirma que:

Os direitos sociais reconhecidos nesse sistema são baseados nos princípios da universalidade de cobertura e de atendimento, na participação na gestão de políticas, na diversidade de bases de financiamento, na irredutibilidade no valor dos benefícios, na equivalência de benefícios às populações rurais e urbanas, na equidade na forma de participação e custeio, entre outros. São princípios que norteiam não só a Seguridade Social, mas todas as relações sociais e jurídicas de um país em desenvolvimento em que o fator humano é mais do que importante para a construção de uma sociedade de fato justa e solidária, como prevê a Constituição Federal de 1988. (ANFIP, 2010, p. 9).

A seguir, apresenta-se a composição da receita e da despesa da Seguridade Social conforme estas aparecem organizadas nas Análises da Seguridade Social realizadas pela ANFIP. Destaca-se que as informações contidas nas publicações da ANFIP têm origem nos relatórios do Ministério da Previdência Social – MPS, as quais estão disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, e podem ser acessadas em <https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf>.

Conforme apresentado a seguir, a ANFIP classifica as receitas da Seguridade Social em: Receitas de Contribuições Sociais, Receitas de Entidades da Seguridade e Contrapartida do Governo (Contrapartida do Orçamento Fiscal).

As receitas de contribuições sociais são formadas através da soma das seguintes rubricas: Receita Previdenciária Líquida RGPS<sup>98</sup>, COFINS, CPMF, CSLL, PIS/PASEP e Outras contribuições<sup>99</sup>. As receitas de entidades da Seguridade são compostas por: Recursos próprios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; Recursos próprios do Ministério da Previdência Social – MPS; Recursos próprios do Ministério da Saúde; e Recursos próprios do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (do Ministério do Trabalho e Emprego). A contrapartida do Orçamento Fiscal representa a transferência de recursos do Orçamento Fiscal para o Financiamento da Seguridade Social.

As despesas da Seguridade Social são classificadas pela ANFIP em: Benefícios Previdenciários<sup>100</sup>, Benefícios Assistenciais<sup>101</sup>, Bolsa Família e Outras Transferências de Renda, EPU – Benefícios de Legislação Especial<sup>102</sup>, Saúde<sup>103</sup>, Assistência Social<sup>104</sup>, Outras Ações da Seguridade Social<sup>105</sup>, Benefícios FAT e Outras Ações do FAT<sup>106</sup>.

---

98 Receitas Previdenciárias Próprias do INSS subtraídas as Transferências a Terceiros.

99 “Incluem contribuições sobre concursos de prognósticos, contribuição para correção do FGTS e outras contribuições. O PPA 2008-2011 transferiu as programações relativas à complementação do FGTS para o Orçamento Fiscal; por coerência, essas receitas e despesas não foram consideradas, mesmo para exercícios anteriores” (ANFIP, 2010, p. 20).

100 Os Benefícios Previdenciários correspondem à soma dos benefícios oferecidos a trabalhadores rurais e urbanos com as compensações previdenciárias. A compensação previdenciária “representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS da União, estados e municípios)” (ANFIP, 2010, p. 20).

101 Os Benefícios Assistenciais são os benefícios garantidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (Assistenciais – LOAS) e a Renda Mensal Vitalícia fornecida a idosos pobres com mais de 70 anos (Assistenciais – RMV).

102 Os benefícios de legislação especial são aqueles fornecidos a determinadas categorias profissionais (ex: ferroviários, jornalistas, jogador de futebol etc.) e a benefícios que tiverem fatos geradores que fujam da normalidade ( Ditadura militar, acidente do célio 137 etc.)

103 Despesas do Ministério da Saúde as quais incluem as despesas com pessoal.

104 Despesas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS as quais incluem as despesas com pessoal (BRASIL, 2014).

105 São consideradas também as despesas dos Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Previdência Social – MPS, onde se incluem as despesas com pessoal ativo e das outras ações da Seguridade Social que são: “Ações e programas executados em outros órgãos. Há ações de assistência social no Ministério da Justiça e em Secretarias da Presidência da República, despesas de saneamento no Ministério das Cidades, despesas de saúde nos hospitais universitários e a merenda escolar, que é legalmente financiada com recursos das contribuições sociais” (ANFIP, 2010, p. 45).

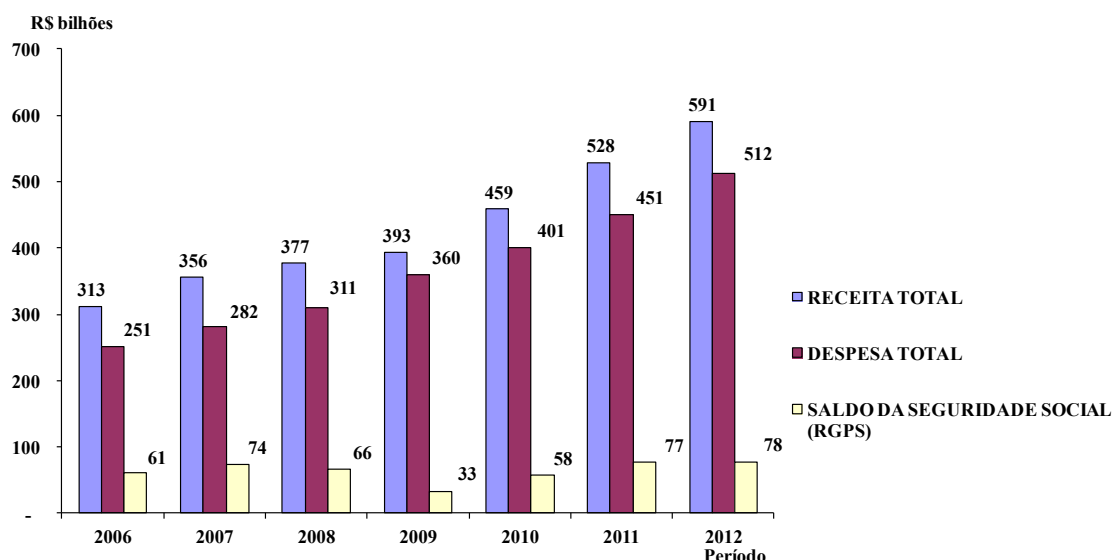
106 Ver ANFIP (2010, p. 46 e 47).

O resultado financeiro da Seguridade Social, conforme metodologia utilizada pela ANFIP é obtido pelo cotejo entre Receitas Realizadas e Despesas Liquidadas no exercício social:

- SALDO DA SEGURIDADE SOCIAL (RGPS) = RECEITAS REALIZADAS – DESPESAS LIQUIDADAS

A ANFIP chega a resultados semelhantes aos encontrados em quando aplicamos a metodologia de Gentil (2006). Para o período compreendido entre 2006 e 2012, utilizando-se ambas as metodologias, tem-se por resultado sucessivos superávits nas contas do Sistema de Seguridade Social. Em valores correntes, os superávits apurados pela ANFIP, foram de: R\$61,2 bilhões, em 2006; R\$74,1 bilhões, em 2007; R\$66,2 bilhões, em 2008; R\$32,9 bilhões, em 2009, R\$58,1 bilhões, em 2010, R\$77,1 bilhões em 2011 e R\$78,1 bilhões em 2012, conforme demonstrado a seguir no Gráfico 12.

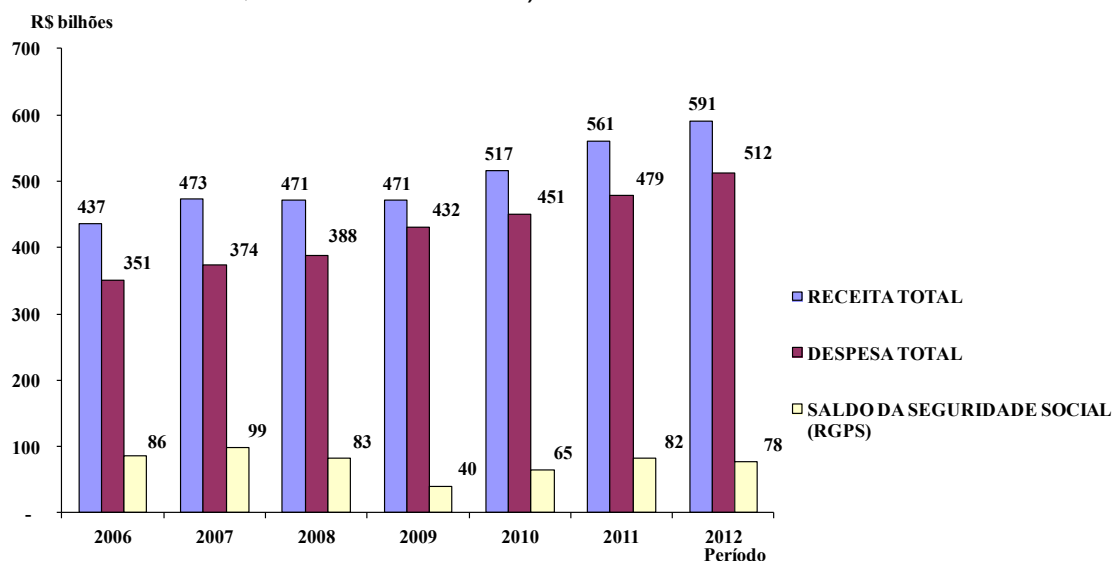
Gráfico 12 – Síntese do resultado da Seguridade Social segundo ANFIP (R\$ a valores correntes)



Fonte: Elaboração do autor, ANFIP (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012)

Em valores de 2012, o acumulado da Seguridade Social no período de 2006 a 2012 é de R\$532 bilhões, que mostra que não há déficit no período estudado, nem na Previdência nem na Seguridade social, conforme afirmam os auditores. Ver Gráfico 13.

Gráfico 13 - Síntese do resultado da Seguridade Segundo ANFIP (R\$ a preço de 2012; INPC DEZ 93=100)



Fonte: Elaboração autor, ANFIP (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012)

Pelo que já foi exposto sobre as formas de apuração podemos fazer quatro afirmações:

- A. O INSS divulga como resultado financeiro da Previdência Social o SALDO PREVIDENCIÁRIO, apesar de reconhecer a existência de problemas metodológicos na formação dos Recebimentos Próprios. O INSS reconhece que na rubrica Transferências da União existem recursos de origem previdenciária que deveriam ser contabilizados como recursos próprios da Previdência Social, o que torna duvidoso e impreciso o resultado apurado pelo INSS;
- B. Como afirmado por Gentil (2006) e, por consequência, da conclusão anterior, o SALDO OPERACIONAL apresenta-se como melhor indicador do resultado financeiro do Fluxo de Caixa do Sistema Previdenciário, tendo em vista que este contempla todos os recursos de origem previdenciária e todas as despesas realizadas pelo Sistema durante o Exercício Social;
- C. No Brasil, a noção de Seguridade Social suplantou a noção de Seguro Social. Portanto, não existem motivos que justifiquem que recursos da seguridade social sejam entendidos como recursos transferidos da União, o que leva à falsa ideia de existência de déficits na previdência;
- D. Obedecendo ao que prevê o dispositivo constitucional de 1988, na apuração dos resultados financeiros da Seguridade Social e da Previdência Social, concluiu-se que não existem déficits nem na Previdência Social e nem na

Seguridade Social. Portanto, não existem justificativas plausíveis para a realização de reformas na Seguridade e Previdência Social.

Logo, a afirmativa de que o Sistema de Previdenciário é deficitário não se comprova. Os dados apresentados até aqui mostram que o sistema é superavitário e que existe grande espaço para inclusão social. Fazer o ajuste fiscal via cortes nos gastos sociais é privilegiar setores vinculados ao setor financeiro, é defender a geração de superávits primários crescentes, é defender os compromissos para com os serviços da Dívida Pública.

Nas seções seguintes trataremos dos argumentos que justificam os resultados obtidos nas formas de apuração já apresentadas. Para efeito didático separamos as justificativas e causas que a “Perspectiva Conservadores” usa para justificar a existência dos déficits na previdência na seção 3.3. Na seção 3.4 apresentaremos as justificativas e causa para a existência de superávits na previdência segundo a “Perspectiva das Demandas por Seguridade Social”.

### **3.3 O discurso do Déficit**

De uma forma geral, os principais argumentos usados pelos conservadores, para justificar a necessidade de reformas liberalizantes na Previdência Social no Brasil, estão centrados na afirmativa de que o sistema previdenciário brasileiro é o ponto central do problema estrutural das contas públicas nacionais<sup>107</sup>. Sendo considerado o grande causador dos problemas fiscais e do déficit primário do governo federal<sup>108</sup>.

Para os que defendem esse pensamento, os déficits previdenciários são a causa da crise fiscal<sup>109</sup> do país e os verdadeiros inibidores da formação de

---

107 Ver: Rezende (2006), Gentil (2006); Filgueiras e Lobo (2003), Giambiagi (2000), Pacheco Filho (2007), Toneto Júnior e Gremaud (1999); Tafner (2007), Tafner (2008), Telles (2008), Rocha e Caetano (2008) e , Cechin (2008).

108 Gentil (2006) ressalta que, em 1998 quando da concepção do Fundo de Estabilização Fiscal – (FEF) se estabeleceu que deveria ser realizado um amplo programa de ajuste fiscal no país o qual deveria reduzir o déficit nominal que naquele ano, que era próximo de 8%, para aceitáveis 3% do PIB. Para isso o ajuste deveria ser feito via cortes de despesas não financeiras (o que exigia reformas da previdência, administrativa e tributária). A consequência foi que no período pós – 1999 o país passou a auferir elevado resultado primário o que visava manter estabilizada a relação Dívida/PIB.

109 Como afirmam Silva e Valverde [s.d], no final dos anos de 1970 se instaura no Brasil uma crise fiscal e financeira do Estado, a qual marca o fim do desenvolvimentista. E junto com a crise ocorre também a mudança da lógica de atuação da Política Fiscal que passou a atuar em acordo, com um estado de reduzida participação no setor real da economia – diferente

poupança interna, da queda da taxa de juros, da elevação do risco país, da formação e desenvolvimento dos fundos de pensão<sup>110</sup>, e do investimento, tendo em vista que consomem recursos que, num cenário de superávit, poderiam ser aplicados em investimento produtivo, ou seja, infraestrutura e criação de mais capacidade produtiva (FAGNANI, 2008).

Para os conservadores, os déficits do sistema previdenciário são as principais causas do desequilíbrio financeiro<sup>111</sup> das contas públicas do Brasil, portanto, são os principais responsáveis pelas dificuldades fiscais do Estado.

No Gráfico 14, pode-se observar que entre 1994 e 2002 a Dívida Total do Setor Público (Dívida Interna + Dívida Externa) saltou de 30,01% para 59,8% do PIB. No período seguinte, de 2002 a 2012 a dívida total decresce e cai de 59,8% do PIB para 32,9%, patamar próximo ao verificado no ano de 1997.

Nesse mesmo período, as Despesas Previdenciárias, (Gráfico 15), apresentaram tendência de crescimento positivo, o mesmo acontecendo com o PIB. Vale destacar, que nos anos observados, as despesas previdenciárias só cresceram em ritmo inferior ao crescimento do PIB nos anos de 1999, 2007, 2008 e 2010, no demais, o PIB sempre cresceu a taxas inferiores às das despesas previdenciárias.

---

do Estado Desenvolvimentista, na qual o estado era o fomentador do desenvolvimento. Com o choque do petróleo de 1973 as autoridades políticas do país, ao contrario do que faziam os países desenvolvidos, optaram por realizar empréstimos no exterior para continuar consumindo petróleo e dando prosseguimento a programas de investimentos considerados estratégicos. Ocorre que no final dos anos 1980 o país encontrava-se assolado pelo elevado endividamento externo e como solução se adota um receituário neoliberal conhecido como Consenso de Washington, que preconizava a necessidade de abertura comercial, privatizações de empresas públicas, liberdade cambial e a necessidade de um rígido programa de controle das contas públicas, o qual deveria evitar a formação de déficits como forma de controlar a inflação. Tal receituário foi utilizado no governo Collor, mas teve sua plenitude no Governo FHC, no período pós-1999 no qual se adota explicitamente a necessidade de geração de elevados superávits primários (diferença entre receitas não financeiras e despesas não financeiras). Gomes (2012) afirma que é justamente no período no qual se estabelece a Crise fiscal e Financeira do Estado, período este que marca a ascensão da fase neoliberal, que a prioridade dos compromissos para com a Dívida Pública se torna fundamental, e é nesse mesmo período que o ataque a Seguridade social se aprofunda, tendo em vista, que a dimensão financeira dos gastos públicos não é parte integrante do ajuste fiscal. Para finalizar Rezende (2006) mostra que a crise fiscal é resultado dos déficits do setor público (D), ou seja, o setor público como qualquer agente econômico defronta-se com restrição orçamentária, e se os gastos públicos (G) forem maiores que as receitas auferidas (R),  $(D = G - R)$ , a diferença terá que ser financiada, o que será feito via emissão monetária ou contratação de nova dívida. É em meio a isso que as propostas de reforma da previdência aparecem, pois sendo está menos deficitária ou superavitária se poderá auferir maiores superávits primários, e por consequência, a dívida líquida do setor público – DLSP (dívida interna e externa do setor público subtraída a base monetária e os ativos do setor público), se tornará menor. (DLSP pode ser com ou sem a base monetária).

110 Ver: Filgueiras e Lobo (2003).

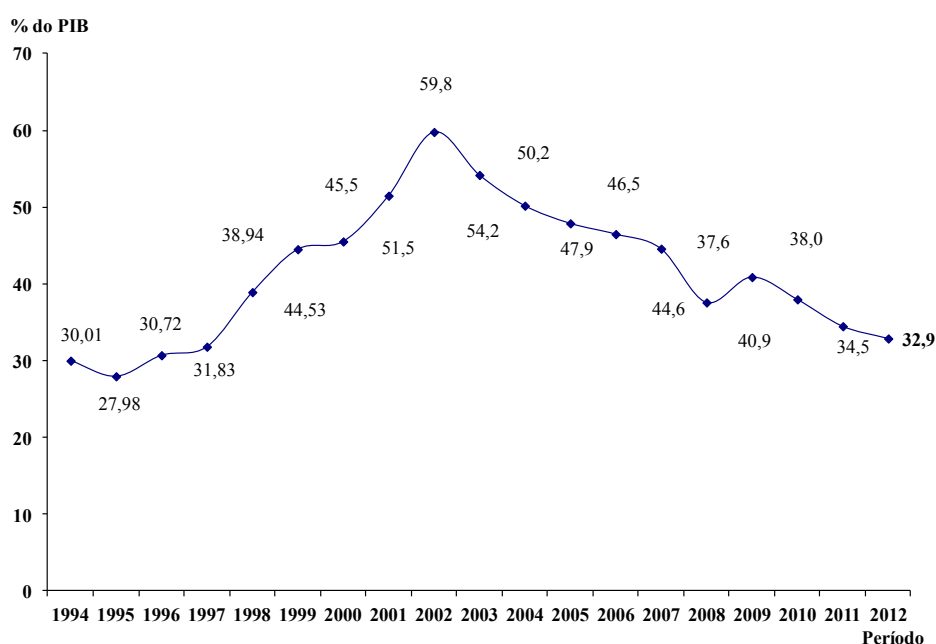
111 Aqui se entende déficit público, que pode ser medido pelas Necessidades de Financiamento do setor público – NFSP, as quais são calculadas pelo critério “abaixo da linha”. A relação existente entre o déficit da previdência e o déficit público é que sempre que ocorrem déficit na previdência aumentam as NFSP e por consequência a DLSP. (REZENDE, 2006).

O Gráfico 16, mostra, que entre 1996 e 1999 tanto o PIB quanto as despesas previdenciárias cresceram a taxas decrescentes. No período de 1999 a 2002 o PIB cresceu a taxas decrescentes e as despesas previdenciárias a taxas crescentes. Entre 2002 e 2012 tanto o PIB quanto as despesas previdenciárias tiveram taxas de crescimento crescentes.

À primeira vista, esses percentuais parecem ratificar as afirmativas dos conservadores, no entanto, o Gráfico 17 mostra que o comportamento financeiro das contas do setor público está estritamente ligado aos compromissos para com os serviços da Dívida Pública, ou seja, os períodos no qual se tem dificuldades de bater as metas de superávit primário são justamente os períodos onde se afirmam existirem os maiores déficits da Previdência social.

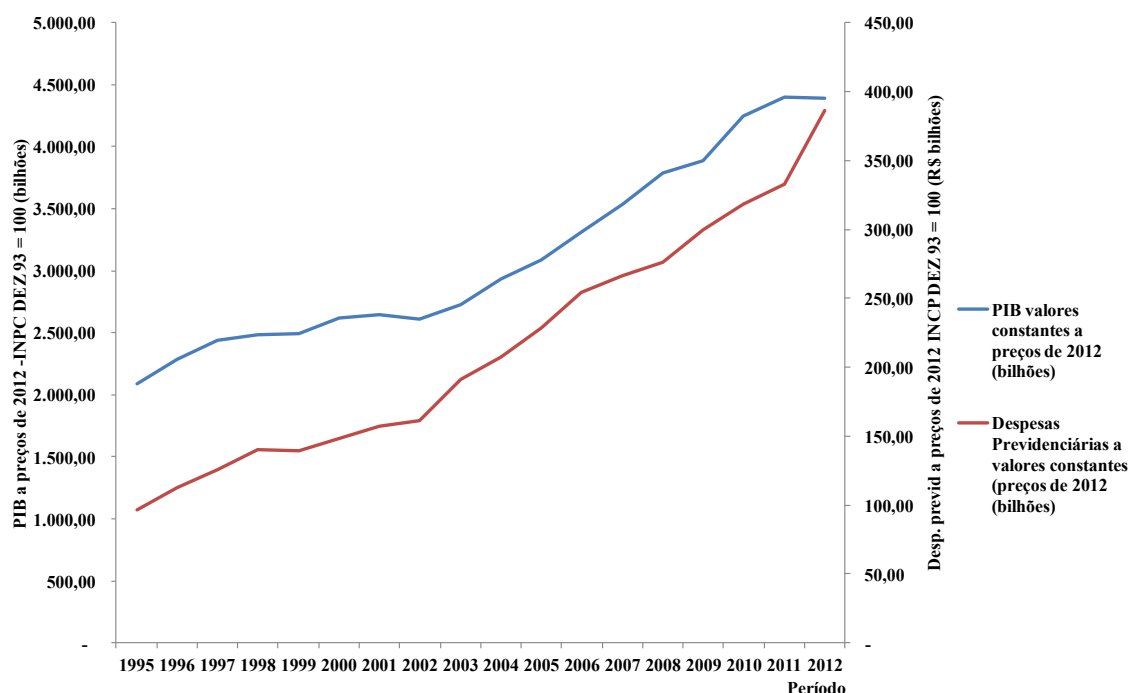
Como exemplo disso, no período considerado, os anos de 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007 são os períodos em que em média a previdência apresentou os piores resultados. Em termos médios, o déficit do período ficou em 1,68% do PIB. Nesse mesmo período ocorreu justamente o maior pagamento de juros, ficando em média na casa dos 6,81% do PIB. Vale destacar que, dos recursos que foram “economizados” para formar o superávit primário, em média 46,8% tiveram origem em recursos desvinculados do orçamento da seguridade social no período compreendido entre 2006 e 2012 conforme mostra o Gráfico 18.

Gráfico 14 – Dívida total (Dívida Externa + Dívida Interna) - % do PIB



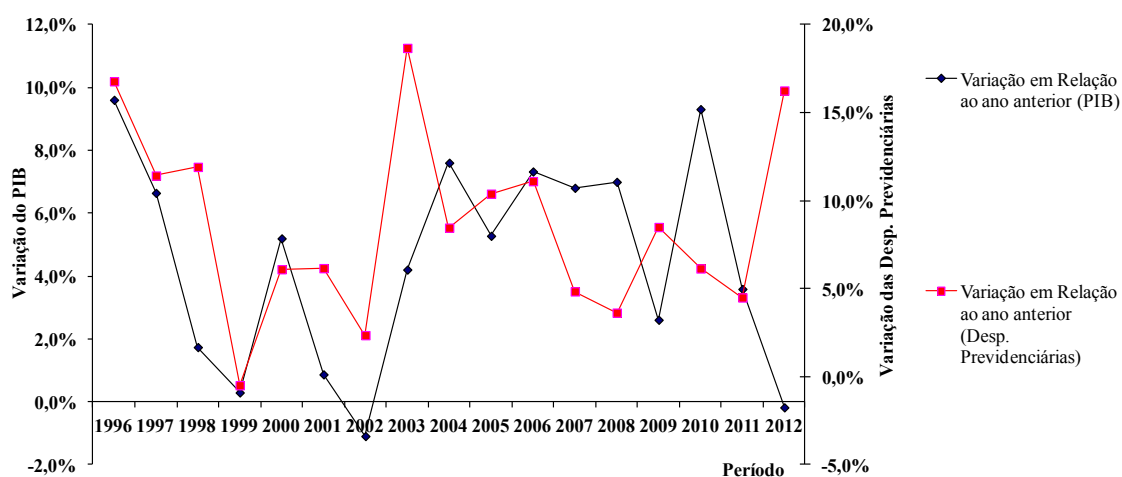
Fonte: Elaboração do autor, Bacen (2010) e IPEA (2014)

Gráfico 15 – Despesas Previdenciárias x PIB



Fonte: Elaboração do autor, PIB-IBGE/SCN (2000), Despesas Previdenciárias - ANFIP, vários anos.  
 Obs: 1ª) PIB e Despesas Previdenciárias inflacionados pelo INPC DEZ 93 = 100; 2ª) PIB de 1994 fonte:SCN referência 1985 e PIB 2010 e 2012 resultados preliminares Contas Nacionais Trimestrais Referência 2000; 3ª) PIB: Conceito utilizado a partir de 1990: a preços básicos.

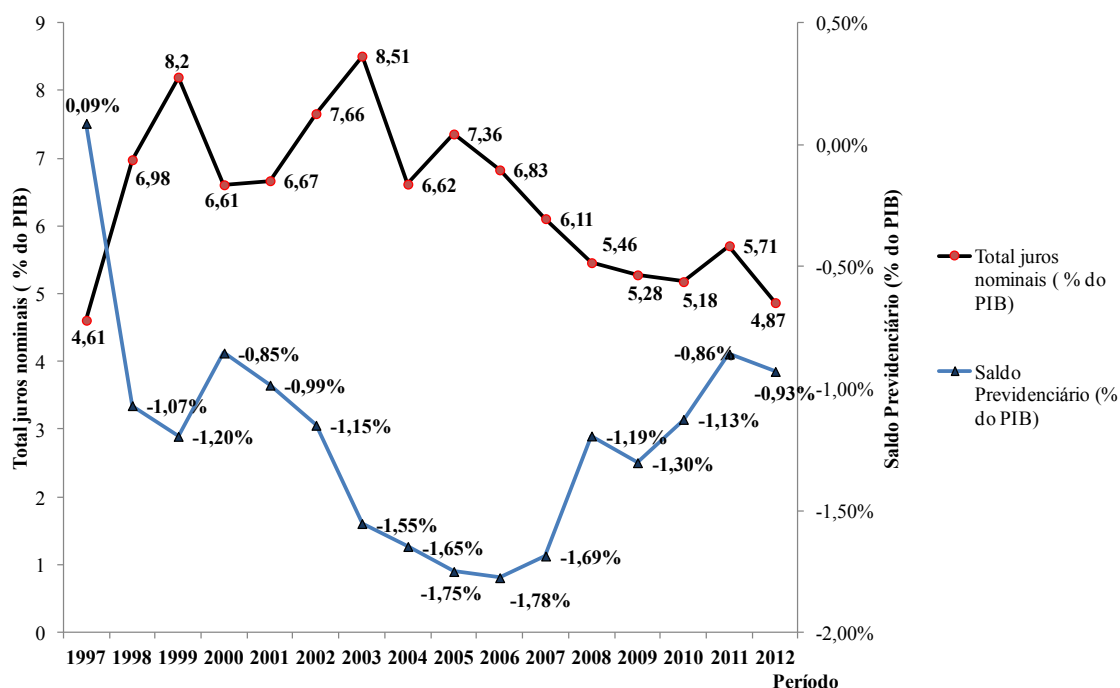
Gráfico 16 – Despesas Previdenciárias x PIB (comparação com o ano imediatamente anterior)



Fonte: elaboração do autor. PIB-IBGE/SC (2000). Despesas Previdenciárias - ANFIP - vários anos.  
 Obs:1ª) PIB e Despesas Previdenciárias inflacionados pelo INPC-Geral; 2ª) PIB de 1994 fonte:SCN referência 1985 e PIB 2010 e 2011 fonte: resultados preliminares Contas Nacionais Trimestrais Referência 2000; 3ª) PIB: Conceito utilizado a partir de 1990: a preços básicos. Variação aferida pela razão com o ano imediatamente anterior.



Gráfico 17 – Total Juros Nominais (% do PIB) x Saldo Previdenciário (% do PIB)

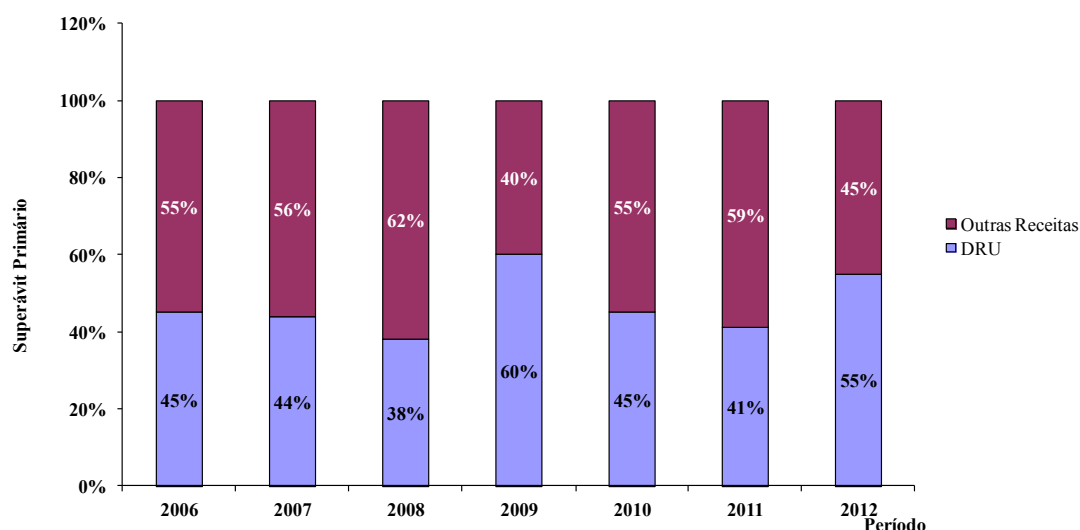


Fonte: Elaboração do autor, Juros Nominais – Bacen (2010) e IPEA (2014).

Obs<sub>1</sub>: Engloba as empresas federais, estaduais e municipais. A partir de 1998 sem desvalorização cambial sobre estoque da dívida mobiliária interna. Saldo Previdenciário - INSS, vários anos (BRASIL, 1993-).

Obs<sub>2</sub>: os valores correspondentes ao período entre 1997e 1999 foram apurados pelo autor nos Fluxos de Caixa do INSS dos respectivos anos. A partir de 2000 ocorre um Fluxo de Caixa anual publicado pelo INSS. Saldo Previdenciário (% do PIB) aferido pela razão Saldo Previdenciário/PIB a valores correntes.

Gráfico 18 – Formação do Superávit Primário



Fonte: Elaboração do autor, Superávit Primário – Bacen (2010); DRU – ANFIP (2011). Percentuais aferidos pela razão DRU/Superávit Primário

Mesmo sendo possível obter as informações acima elencadas sem muitas dificuldades, dados que mostram que a previdência social não é sozinha

responsável, e tem na verdade posição secundária, pelas dificuldades fiscais do governo Brasileiro, para Rezende (2006), de uma maneira geral, os déficits da previdência, e por consequência, os desequilíbrios financeiros nas contas públicas do país podem ser explicados pela combinação de três fatores: 1º -mudanças ocorridas na estrutura demográfica da população brasileira (mudanças na pirâmide etária); 2º - transformações no mercado de trabalho; e 3º - devidos os efeitos da Constituição de 1988 sobre o sistema previdenciário brasileiro.

Para o autor, outro fator adicional que contribui para acirrar os problemas financeiros, tendo em vista que contribui para dificultar a realimentação financeira do sistema, é o desincentivo à formação de poupança interna no país.

De fato, as decisões de poupança dos agentes econômicos são influenciadas pelo modelo de previdência. Países em que o regime de repartição garante elevado grau de cobertura apresentam menor incentivo à poupança, dado que parcela significativa da renda já está garantida. Já nos países onde o regime de capitalização responde pela maior parte dos benefícios, por meio dos fundos de pensão, garante-se maior formação de poupança interna.(REZENDE, 2006, p. 364).

Vale ressaltar, que esta afirmação feita por Rezende (2006), de que os déficits da previdência representam um desincentivo à formação de poupança interna no país, está revestida de forte caráter ideológico em defesa da privatização da previdência pública.

O referido autor, com esta afirmativa, coloca-se em defesa da criação e manutenção dos fundos de pensão no Brasil, sob o argumento de que estes deverão acumular as poupanças previdenciárias individuais, que servirão de base financeira para a realização de investimentos produtivos no país.

O argumento que valida tal afirmação baseia-se na lógica neoclássica que entende dever existir poupança prévia para que se realizem os investimentos. A relação com a questão previdenciária vincula-se com a forma de financiamentos dos déficits da previdência e dos déficits do setor público, pois dentro da visão tradicional os déficits e a Dívida Pública, no longo prazo, são financiados via poupança privada interna e poupança privada externa, ou seja, déficit continuado reduz poupança privada o que prejudica a realização de investimentos produtivos.

Aqui cabem três ressalvas. A primeira a ser feita é em relação a participação dos fundos de pensão no financiamento de atividades produtivas. Como argumentam Filgueiras e Lobo (2003), em relação aos fundos de pensão a questão

é a seguinte: o financiamento em longo prazo do setor produtivo sempre ficou sob a responsabilidade das instituições financeiras do Estado.

Os bancos privados sempre estiveram à parte do financiamento das atividades produtivas realizando sempre empréstimos a pessoas físicas e de curto prazo às empresas, lucrando com a compra de títulos do Governo, o que justifica a constituição dos fundos compulsórios e de financiamento (FGTS, FAT, FNE...). Então a proposta do governo é que a criação de novos fundos de pensão pode vir a financiar a atividade produtiva do país, visto que suas receitas só começarão a ser gastas em 30 a 35 anos.

No entanto, a questão é que mesmo tendo elevação da poupança doméstica, devido ao aumento da poupança previdenciária, nada garante que esta se converta em novos investimentos, da mesma forma como o fortalecimento do mercado de capitais não significa diretamente maior crescimento econômico, fato que no caso brasileiro se torna mais evidente, pois os fundos de pensão não têm convertido suas poupanças previdenciárias em investimento produtivo.

A segunda ressalva a ser feita vincula-se afirmação de que existe necessidade de poupança prévia para que se realizem investimentos, pressupondo que a poupança determina o investimento, o que não é consenso.

Para autores de pensamento Pós-Keynesianos, como Costa (1999), Souza Júnior (2002) e Resende (2007), o investimento antecede a poupança.

A leitura que esta escola faz do problema se baseia no chamado circuito Finance – Investimento - Poupança-Funding. Para Costa (1999), a economia neoclássica nos faz entender que a poupança determina o investimento e que baixo investimento significa baixo nível de poupança prévia e que essa baixa poupança prévia é resultado de elevado consumo, o que segundo ele é um equívoco, pois se todos os agentes resolvessem poupar, a sociedade não enriqueceria.

Para o autor uma explicação mais consistente da questão proposta é apresentada pela corrente keynesiana, onde maior consumo faz aumentar a utilização da capacidade instalada da economia, o que incentiva novos investimentos, que via efeito multiplicador eleva a renda, o emprego e, ao final do processo, o nível de poupança.

Para os keynesianos, demanda aquecida gera recursos para pagar o financiamento. “Em economias monetárias prevalece o circuito Finance-Investimento-Poupança-Funding (F-I-S-F). O investimento antecede a poupança

que, por seu turno, resulta do crescimento econômico e se presta à consolidação da acumulação de capital” (SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 4).

A terceira ressalva se refere aos efeitos econômicos sobre variáveis reais que os déficits públicos provocarão. Aqui também não existe consenso de que os déficits continuados afetarão negativamente o consumo, o investimento e o crescimento econômico.

Como o próprio Rezende (2006) apresenta, existe uma corrente que defende a neutralidade do déficit público em relação a variáveis reais da economia, corrente conhecida como Equivalência Ricardiana, para a qual os agentes econômicos tomam suas decisões no presente olhando para o futuro e por isso, sendo o horizonte de planejamento suficiente longo, ultrapassando o próprio período de vida, e refletindo a preocupação para com os descendentes, não mudam sua trajetória de consumo.

Para estes, como o setor público se defronta com restrição orçamentária, este não pode manter déficits indefinidamente. Sendo que o consumo dos agentes, no presente, irá variar de acordo com suas expectativas futuras sobre o valor dos impostos. Para essa corrente, as famílias adotam no presente uma trajetória de consumo em função de suas rendas permanentes e não em função de sua renda disponível. São por esses fatores para a Equivalência Ricardiana os déficits e a Dívida Pública são neutros em relação a variáveis reais da economia.

Os trabalhos de Tafner (2007) e Leite, Ness Junior e Klotzle (2010) também concluem que os fatores demográficos, o salário mínimo, o trabalho informal e o desemprego são as variáveis que explicam o comportamento financeiro do RGPS.

Tafner (2007), realizando um estudo comparativo entre o sistema previdenciário brasileiro e os sistemas previdenciários de vinte países da Europa, América e da Ásia, levantando as regras de acesso e de fixação dos valores dos benefícios nesses países e comparando com as regras de acesso e fixação do valor desses benefícios no Brasil, obtém como resultado da comparação, que no caso brasileiro o sistema previdenciário se apresenta como um dos mais “generosos” do mundo.

Segundo Tafner (2007), no conjunto dos países analisados todos possuem um limite de idade bem definido e em sua maioria não existem

diferenciações quanto à forma de acesso entre sexos e categorias profissionais, o que não ocorre no caso brasileiro.

Aqui cabem duas ressalvas: apesar de Tafner (2007) afirmar que não existe limite de idade para se aposentar no Brasil, com a aprovação do FATOR PREVIDENCIÁRIO em 1999, no Governo (FHC/LULA), apesar de não se ter definido um limite de idade para o trabalhador se aposentar, fica evidente que a redução do valor das aposentadorias por se aposentar mais cedo, força o trabalhador a permanecer o máximo de tempo possível no mercado de trabalho, tendo em vista manter o valor de seus rendimentos.

Portanto, a reforma feita no Governo FHC/LULA estabeleceu pela via indireta e mais penosa ao trabalhador, um limite de idade para se aposentar.

A outra ressalva a ser feita é que em termos de comparações internacionais como adverte Fagnani (2008), a própria Organização Mundial de Saúde estabelece clara diferença entre a população idosa nos países desenvolvidos (acima de 65 anos) e nos países em desenvolvimento (acima de 60 anos), ficando claro que a comparação feita por Tafner (2007) está fortemente carregada de cunho ideológico em favor da reforma da previdência.

Leite, Ness Júnior e Klotzle (2010), por meio de um estudo econométrico, “identificaram” os fatores que influenciam nos resultados financeiros da Previdência Social. Para isso, selecionaram por meio de um estudo bibliográfico as possíveis variáveis que teriam influência sobre o resultado da previdência - fatores demográficos, desemprego, inflação, taxa de juros, trabalho informal, salário mínimo, rendimentos dos trabalhadores -, e as variáveis previdenciárias - receitas previdenciárias, benefícios previdenciários e saldos previdenciários.

O resultado da modelagem foi que os fatores demográficos, o salário mínimo, o trabalho informal e o desemprego são as variáveis que explicam o comportamento financeiro da Previdência Social.

É importante fazer algumas considerações: a primeira, é que nesse estudo, no tratamento das receitas previdenciárias, os autores não contemplaram todas as receitas de origem previdenciária como prevê o dispositivo constitucional em seu Art. 195, por isso o trabalho de Leite, Ness Júnior e Klotzle (2010) desconstrói o conceito de seguridade social em favor do conceito de seguro social, conforme observado quando se tratou da lei de responsabilidade fiscal; a segunda, é que, o verdadeiro resultado financeiro da previdência social não é dado pelo saldo

previdenciário, e sim pelo saldo operacional; e estudos como este tem forte viés estatístico pró-reformas previdenciárias e, portanto, não são bons indicadores da realidade financeira da previdência.

Para Rocha e Caetano (2008), os gastos previdenciários no Brasil são muito elevados. Segundo os autores, isso ocorre, por que no Brasil o sistema previdenciário apresenta forte caráter distributivo, no que se refere à redução da pobreza dos idosos<sup>112</sup> e apresenta sérios problemas de desenho dos planos previdenciários.

Tais características fazem com que o sistema seja obrigado a manter um número excessivo de benefícios e force a população ativa a pagar elevadas alíquotas de contribuição para financiar o sistema, o que por deslocar recursos do mercado para o governo, reduz a renda disponível dos agentes econômicos individuais e inibe o crescimento econômico.

Quanto ao componente distributivo, para os autores, isso ocorre, devido a elevadas taxas de cobertura no período do recebimento do benefício, cerca de 90% no Brasil, e baixa cobertura na fase de contribuição para o sistema, cerca de 50% no Brasil, ou seja, existe um descompasso entre financiadores e financiados. Aliado a isso, os benefícios rurais, que são sujeitos a regras de concessão mais brandas, e os benefícios de característica assistencial destinado aos idosos e deficientes, LOAS – BPC, acentuam o caráter distributivo do sistema.

No que tange a falhas de desenho, para Rocha e Caetano (2008), estas derivam: 1º- do acesso fácil e prematuro aos benefícios, dado que prevalecem as concessões por tempo de contribuição; 2ª - do descompasso existente entre razão de dependência previdenciária e a de dependência demográfica, ou seja, no Brasil a relação entre aposentados e contribuintes é maior que a relação entre população idosa e população ativa, quando o esperado é pelo menos a igualdade entre as duas; 3º - da formula de calculo dos benefícios, que permite elevada taxa de reposição – razão de padrões de vida, e, 4º - das regras de indexação do valor dos benefícios ao salário mínimo, que transferem ganhos reais da população ativa para a população aposentada.

Para Giambiagi (2000), o desequilíbrio do sistema é crítico, o que exige que o executivo altere as regras da previdência que regem as aposentadorias e

---

112 Segundo os autores no caso de jovens e crianças o caráter de redutor da pobreza não se verifica.

pensões para que se minimizem os desajustes. Para o mesmo, o sistema é extremamente “benevolente”, fato que segundo o autor foi acirrado pela Constituição de 1988 e pela regulamentação em 1991 de alguns aspectos do capítulo previdenciário, ao permitir que trabalhadores que poderiam estar ativos se aposentem muito cedo, o que tem como resultado a elevação do montante das despesas previdenciárias em relação ao PIB.

Para Tafner (2008), em termos doutrinários, o sistema previdenciário brasileiro é um seguro social, e, por isso, deve majoritariamente está estruturado sob a operação do setor privado com regras de acesso o mais neutras possível.

Para o autor, sob a administração privada, fica protegido o orçamento do Estado em caso de mudanças estruturais na demografia nacional, e das assimetrias decorrentes de choques perversos nos mercados de trabalho, e aliado a isso, o sistema não fica sujeito aos *lobbies* políticos que conferem elevado grau distributivista ao sistema previdenciário.

Em relação aos aspectos distributivistas do sistema previdenciário, Tafner (2008) tem posição semelhante à Rocha e Caetano (2008), no entanto para o autor, o caráter distributivo é mais perverso, e resultado de regras institucionais que têm como efeito, além de permitir a aposentadoria precoce, tornar possível o acúmulo de benefícios; elevada razão de padrão de vida – ao cúmulo de famílias que possuam beneficiários do INSS apresentem renda *per capita* média superior a famílias de mesmo tamanho em que todos os membros estejam formalmente empregados; que num cenário de transição demográfica, associada a elevação de direitos sociais, de baixo crescimento econômico e queda na produtividade do trabalho e das empresas, fazem com que se elevem de maneira descontrolada o gasto previdenciário.

Para Telles (2008) usar a previdência como instrumento de redução da pobreza e de equalização das relações de trabalho entre homens e mulheres é insustentável, tendo em vista, que doutrinariamente a previdência é um seguro social, e em termos de destinação de recursos, diferente dos programas assistenciais como o bolsa família, em que os aportes financeiros concentram-se nos mais pobres (40%), no caso da previdência 50% dos recursos alocados se concentram nos mais ricos e somente 30% dos recursos são destinados aos mais pobres.

Para Telles (2008), Tafner (2008) e Rocha e Caetano (2008) a previdência deve garantir somente, sem transferir ganhos reais decorrentes de

mudanças estruturais nas condições do mercado de trabalho e de produtividade da economia, a reposição de renda para o indivíduo ou para seus parentes, por tempo determinado, quando por doença, idade avançada ou por morte o indivíduo estiver privado do “direito” de garantir sua própria sobrevivência.

No que tange a mudanças estruturais na demografia nacional, ou seja, a elevação da quantidade relativa de idosos na população total, e principalmente na população economicamente ativa, Tafner (2008), Rocha e Caetano (2008), e Telles (2008) são unânimes ao afirmar que isso exigirá mudanças estruturais na forma de financiamento do sistema previdenciário, a elevação da idade mínima da aposentadoria, elevação das alíquotas de contribuição e diminuição da cobertura previdenciária.

Para os autores, genericamente, as condições de equilíbrio do sistema previdenciário relacionam-se a fatores internos ao sistema, (regras de elegibilidade e concessão de benefícios, regras de contribuição e alíquotas contributivas), e a fatores externos ao sistema, relacionados às condições de produção e do mercado de trabalho, além de condições demográficas, sanitárias, dos determinantes culturais e do ambiente macroeconômico.

Uma das condições necessárias, mas não suficientes para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência brasileira, é que o tempo de contribuição aproxime-se da sobrevida dos beneficiários; melhor ainda se o tempo de usufruto for inferior ao tempo de contribuição, pois “não há sistema que se mantenha equilibrado tendo o tempo de contribuição igual ao usufruto do benefício” (TAFNER, 2008, p. 115).

Rezende (2006) classifica as causas do desequilíbrio previdenciário no Brasil de duas formas: estruturais e conjunturais. As causas estruturais, segundo ele, encontram-se no fato de que no Brasil, a previdência social não separa claramente o seguro social da assistência social, por isso, não se mantém a devida proporcionalidade entre benefícios e contribuições, o que compromete o equilíbrio do sistema.

Aliado a isso, tem-se ainda os problemas criados pela Constituição de 1988, que instituiu a Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social), que faz com que superávit no sistema de previdência signifique transferência ou aplicação dos recursos excedentes em assistência social e saúde pública.



Entre as causas conjunturais, Rezende (2006) aponta a redução do Efeito Patinkin<sup>113</sup> sobre as despesas previdenciárias (como resultado da queda dos índices de inflação), o aumento real do salário mínimo, reajustes salariais dos servidores públicos e o baixo crescimento econômico, que segundo Giambiagi (2000) é o “Efeito Dominador” dos desequilíbrios financeiros.

Para Tafner (2008) a constituição de 1988 não é uma “verdade revelada”, para ele, ela só representa o resultado de um pacto que refletiu interesses e preferência de um dado momento em situações específicas. Para o autor as preferências e os interesses mudaram, e olhar a previdência usando como lupa a CF/88 não se aplica ao momento atual, prova disso, segundo o autor foi a criação da DRU, e atacar a DRU significa atacar a constituição que está se adequando às novas necessidades da nação brasileira.

Para Tafner (2008), a criação da seguridade social significou na verdade elevação dos gastos públicos e deterioração da qualidade tributária do País.

Segundo o autor:

Para fazer frente à despesa crescente sob sua responsabilidade, a União comprimiu os demais gastos e elevou a carga por meio da criação de novas contribuições sociais e ampliação das já existentes, as quais têm vantagens de facilidade de cobrança. A participação dessas contribuições para o financiamento da seguridade passou de 5,6% do PIB em 1994, para 7,9%, em 2005, com aumento de 2,7 pontos percentuais ou 41% em 11 anos, um aumento médio anual de 3,18%, como fração do PIB” (TAFNER, 2008, p.130).

Rezende (2006) defende posição semelhante à de Tafner (2008), para ele o surgimento da Seguridade Social, provocou o aumento das despesas, devido o aumento do estoque de segurados e do estoque de segurados em potencial, o que ocorreu sem a devida preocupação com as fontes de financiamento do sistema e transformações ocorridas no mercado de trabalho, devido ao uso de tecnologias poupadoras de mão de obra fizeram aumentar o trabalho informal, que em uma ponta não financia o sistema, mas na outra, toma recursos na forma de benefícios que são concedidos sem a exigência de devida contribuição.

---

113 Segundo Rezende (2006) corresponde a redução das despesas do governo devido os efeitos de inflação. No Brasil conhecido como administração das despesas na “boca do caixa”. O efeito Patinkin se torna mais evidente em situações de elevado patamar inflacionário. Ocorre que ao atrasar os pagamentos, a dívida tem seu valor real reduzido pelo mecanismo inflacionário.

Por isso, para Giambiagi (2000), Rezende (2006), Tafner (2007), Tafner (2008), Rocha e Caetano (2008), Telles (2008) e Leite, Ness Júnior e Klotzle (2010) o sistema previdenciário brasileiro é extremamente generoso e benevolente, quando comparado ao cenário internacional. O que ocorre principalmente pela existência de aposentadorias por tempo de contribuição o que força a elevação da despesa total do INSS.

É inegável que as despesas previdenciárias apresentaram forte crescimento no período pós-1988, resultado principalmente da ampliação da cobertura do sistema de proteção social.

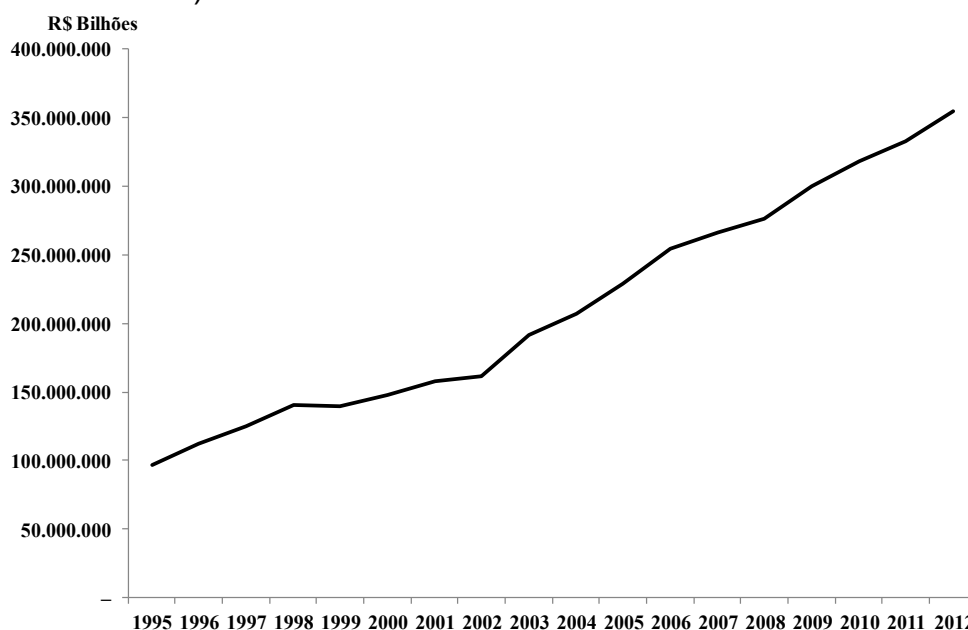
No período compreendido entre 1995 e 2012 a despesa previdenciária total cresceu a uma média de 7,5% a.a. Nesse mesmo período as aposentadorias por tempo de contribuição em relação à despesa total elevaram-se de 8% a 24% e as aposentadorias por idade de 7% a 22%, com taxas de crescimento anual de 14,5% e 14,8% respectivamente.

Em relação aos anos de 1988, 1989 e 1990 a participação das aposentadorias por tempo de contribuição, e por idade, corresponderam, respectivamente, a 24% e 13%.

Se compararmos esses anos iniciais sob a tutela da constituição de 1988 com o ano de 2012, perceberemos que a participação das aposentadorias por tempo de contribuição permanece no mesmo patamar, 24%; e as aposentadorias por idade evoluíram de 13% a 22% da despesa total, o que é reflexo das reformas já realizadas (Ver Gráficos 19 e 20).

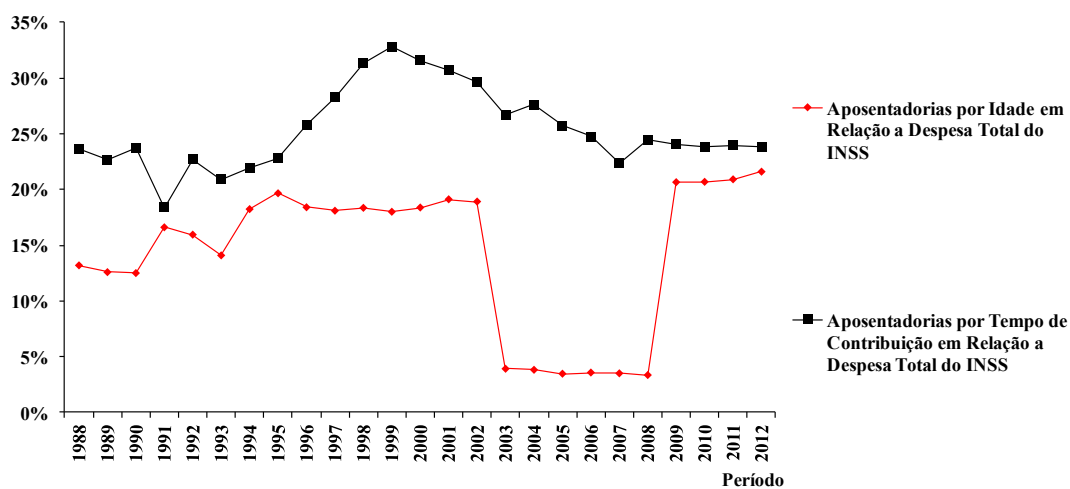
Comparando esses dados aos valores pagos na forma de serviços da dívida pública, no mesmo período considerado, questiona-se se a benevolência e a generosidade do sistema previdenciário para com a grande maioria do povo brasileiro é maior ou menor que a generosidade e benevolência demonstrada para com nossos “credores” por parte do Governo Federal. A exemplo, o Gráfico 21 mostra o Gasto Previdenciário no Brasil por período político recente e evidencia que a rubrica sempre correspondeu a algo próximo de somente 7% do PIB.

Gráfico 19 – Despesa Previdenciária Total (R\$ a preços de 2012; INPC-DEZ 93 = 100)



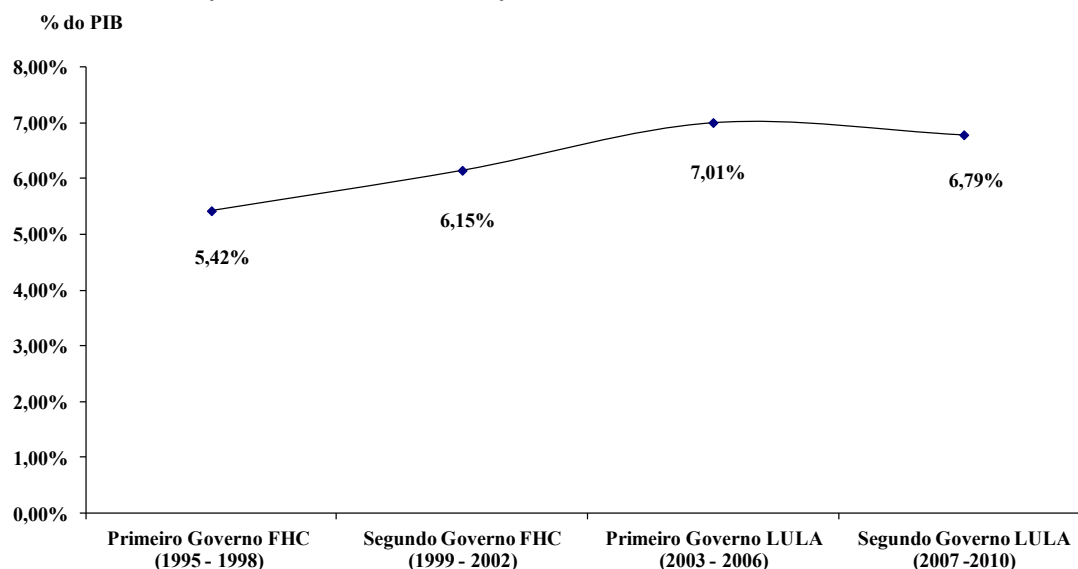
Fonte: Elaboração do autor. Anuário Estatístico da Previdência Social. (BRASIL, 1993-)

Gráfico 20 – Aposentadorias por tempo de Serviço, Aposentadorias por idade: % da despesa total do INSS



Fonte: Elaboração do autor. Anuário Estatístico da Previdência Social. (BRASIL, 1993-)

Gráfico 21 – Despesa Previdenciária por Período Político



Fonte: Elaboração Própria, ANFIP, vários anos. Despesa Previdenciária Média por Período Político Recente Aferida pela média geométrica

Em termos de comparações internacionais Caetano e Miranda (2007), em estudo realizado com 49 países, concluem que o sistema previdenciário é superdimensionado.

Em um cenário de comparação internacional, no qual foram considerados países com população envelhecida e alta renda *per capita* e com sistemas previdenciários de elevada cobertura, o Brasil gasta, em termos proporcionais, elevado volume de recursos com o sistema de proteção social (previdência social, saúde e assistência social), o que está em acordo com os estudos de Giambiagi (2000), Tafner (2007), Tafner (2008), que concluíram que o sistema previdenciário é benevolente e extremamente generoso.

Na tabela 1, é possível observar, que em vários continentes prevalecem as aposentadorias por idade sobre as, por tempo de serviço, o que para os conservadores evidencia o extremo contrassenso do caso brasileiro, no qual coexistem critérios de elegibilidade vinculados à idade e ao tempo de contribuição dos indivíduos.

Tabela 1 – Europa, América e Ásia: população, esperança de vida, por sexo, idade média de aposentadoria e produto *per capita*, para o conjunto de países selecionados

Países	Total da População (Milhões)	Expectativa de Vida ao Nascer		Idade média de aposentadoria	PIB per capita (US\$)
		Homens	Mulheres		
<b>Europa: população, esperança de vida, por sexo, idade média de aposentadoria e produto <i>per capita</i>, para o conjunto de países selecionados.</b>					
Alemanha	82,60	76,40	82,10	61,60	27.756
Belgica	10,40	76,50	82,70	58,10	28.335
Espanha	43,00	76,50	83,80	61,40	22.391
Finlândia	5,20	76,00	82,40	60,30	27.619
França	60,40	76,60	83,50	58,70	27.677
Itália	58,00	77,50	83,60	60,40	27.119
Noruega	4,60	77,80	82,50	63,10	37.670
Portugal	10,40	74,60	81,20	64,50	18.126
Rússia	143,00	58,70	71,80	58,30	9.230
Suécia	9,00	78,60	83,00	63,20	26.750
Suiça	7,20	78,20	83,80	64,90	30.552
Reino Unido	59,60	76,70	81,20	63,20	27.147
<b>Américas: população, esperança de vida, por sexo, idade média de aposentadoria e produto per capita, para o conjunto de países selecionados - 2005</b>					
Argentina	38,70	71,60	79,10	60,10	12.106
Canadá	32,20	78,20	83,10	62,40	30.677
Chile	16,20	75,50	81,50	61,70	10.274
Costa Rica	4,30	76,50	81,20	58,70	9.606
México	100,10	72,40	77,40	69,80	6.290
Estados Unid	298,20	75,20	80,60	63,90	37.562
<b>Ásia: população, esperança de vida, por sexo, idade média de aposentadoria e produto per capita, para o conjunto de países selecionados - 2005</b>					
China	1.275,00	69,10	73,50	60,00	4.020
Hong Kong	6,80	77,30	82,80	60,80	24.850
Índia	1.008,00	63,60	64,90	57,70	2.840
Japão	127,00	77,80	85,00	66,80	25.130

Fonte: Elaboração Própria, Tafner (2007, p.11 a 17)

Em termos gerais, o trabalho de Caetano e Miranda (2007) mostra que o Brasil ocupa a 14<sup>a</sup> posição (entre 113 países) no *ranking* dos países que mais gastam em termos absolutos<sup>114</sup> como proporção do PIB com previdência. Já em relação à Razão de Dependência Demográfica<sup>115</sup>, o Brasil apresentou como resultado 9,1%, o que nos remete que o país apresenta uma população extremamente jovem quando levados em conta outros países como Japão, Portugal e Grécia que possuem mais de 20% da população com idade acima de 65 anos.

114 O que os autores estão dizendo é que, para efeito de comparações internacionais, foi preciso converter o valor absoluto das despesas previdenciárias individuais de cada país selecionado a uma única moeda, sendo que o mesmo procedimento foi feito com o valor do PIB. Uma outra leitura que se pode fazer é: o Brasil ocupa a 14<sup>a</sup> posição (entre 113 países) no ranking dos países que mais gastam com previdência como percentual do PIB.

115 Quociente entre a população com mais de 65 anos e a população entre 15 e 64 anos.

Pelo valor de reposição da renda que o regime previdenciário proporciona em relação à renda auferida durante a vida ativa no mercado de trabalho, constatou-se que o Brasil apresentou uma relação entre aposentadoria e renda *per capita* de 59,4%, enquanto a mediana da amostra foi de 48,5%. Ou seja, a fórmula de cálculo dos benefícios previdenciários no Brasil repõe valor elevado de renda aos aposentados e pensionistas, fato que explica em parte o elevado gasto previdenciário nacional.

Em relação à quantidade de contribuintes e, por consequência, de beneficiários do sistema, o Brasil apresenta pequena cobertura para os padrões mundiais, e alta cobertura para os padrões da América Latina, o que mostra que no Brasil não há mais muito espaço para a viabilização da ampliação da cobertura do sistema previdenciário. (CAETANO; MIRANDA, 2007).

Em relação às alíquotas de contribuição para o sistema previdenciário, o Brasil ocupa a 7ª posição entre os 49 países estudados e, em relação à exigência de idade mínima para a aposentadoria, o Brasil é um dos poucos países que possuem aposentadorias por tempo de serviço sem exigência de idade mínima. (CAETANO; MIRANDA, 2007).

Portanto, baseados nos argumentos acima, os autores conservadores defendem que a reforma da previdência é necessária e urgente para que o país volte a crescer e para que se equilibrem as contas públicas.

Segundo Giambiagi (2000, p. 16):

Nossa proposta é que, preservados não apenas os direitos adquiridos de quem está aposentado, como a expectativa de direitos de quem já se encontra no mercado de trabalho, a Constituição do país seja modificada de modo a que se condicione a aposentadoria por tempo de serviço a uma idade mínima crescente. Isso permitiria fazer uma transição – no espaço de uma geração –, que faria com que, na prática, em 2030 – isto é, daqui a 30 anos – os indivíduos só pudessem se aposentar por idade. Ao mesmo tempo, i) reconhecendo a necessidade de dar alguma compensação às mulheres, devido ao peso da maternidade nas suas vidas, mas partindo do pressuposto de que as contas fiscais não comportam a manutenção desse diferencial em 5 anos; e ii) assumindo que não há nenhuma justificativa para que a categoria dos professores seja beneficiada em relação a outras categorias que envolvem grandes sacrifícios e que não gozam de qualquer privilégio, o diferencial de exigência de idade para aposentadoria – e de tempo de serviço – das mulheres em relação aos homens seria diminuído gradualmente de 5 para 2 anos e o dos professores de 5 para 0.

Para concluir essa seção, cabe resumir as conclusões que os argumentos dos conservadores nos permitem chegar: 1º - em termos internacionais gastamos

demais com previdência, por isso, precisamos nos adequar a boa prática internacional; 2º - o sistema apresenta forte caráter distributivo, de forma que o que se ganha em equidade se perda em eficiência, ou seja, é preciso desvincular a previdência das políticas de redução da pobreza; 3º - o desenho dos planos previdenciários é ineficiente, tendo em vista, que resultam em elevada taxa de reposição, número excessivo de beneficiários e elevadas alíquotas contributivas, que inibem a formalização no mercado de trabalho e oferecem obstáculo ao crescimento econômico, portanto, é necessário rever os critérios de elegibilidade impostos aos demandantes do sistema; 3º - é preciso reformar a previdência, mas antes é necessário reduzir a capacidade de pressão e reação dos que se opõem às reformas; 4ª - é necessário elevar a produtividade do trabalho no Brasil para que o sistema seja menos demandado.

Na seção seguinte trataremos dos argumentos que afirmam não existir déficit na Previdência Social brasileira.

### **3.4 O discurso do “Superávit”**

De uma forma Geral, sob a “Perspectiva das Demandas por Seguridade Social”, defende-se que a previdência social no Brasil não é deficitária, não é responsável pelas dificuldades fiscais do Estado e nem pelo baixo crescimento econômico que se observa no Brasil desde 1990.

Por isso, a acusação de que o sistema previdenciário é o responsável, pelos problemas estruturais das contas públicas nacionais, pelo déficit primário do governo federal, pela elevação do risco país, pelos baixos níveis de poupança nacional e por consequência, do baixo nível de investimento nacional, é infundada e ideologicamente enviesada, dado o grande apelo neoliberal<sup>116</sup>.

Para justificar o argumento acima, os autores que defendem essa perspectiva, analisam o sistema previdenciário sob a ótica da constituição federal de 1988 e sob as opções de política macroeconômica adotados no Brasil a partir dos anos de 1990.

Ancorados no texto constitucional surgem assim duas justificativas para a falácia dos déficits na previdência.

---

116 Ver: ANFIP ( 2006 a 2012), Delgado (2008), Fagnani (2008), Gentil (2006), Sá Neto (2008), Pacheco Filho (2007), Gomes (2012) e Filgueiras e Lobo (2003).

A primeira, afirma que os déficits são fictícios em função de uma prática orçamentária equivocada, ou de um esquema contábil propositalmente montado para produzir resultados deficitários.

A segunda, afirma que as políticas macroeconômicas recessivas adotadas a partir dos anos de 1990, baseadas na estabilização monetária via âncora cambial – num primeiro momento, e taxas de juros elevadas (nos momentos posteriores até o momento atual), aliadas a uma política fiscal restritiva – baseada na formação de elevados superávits primários, combinados a uma política comercial e cambial favorável a desindustrialização do País, deteriorou o mercado de trabalho, e, por isso, encerrou o ciclo de formalização previdenciária e reduziu da participação dos salários na renda nacional, o que teve como resultado comprometer a principal fonte de financiamento da previdência social.

Tal argumento, assim como muitos dos argumentos dos defensores do déficit exige-nos um mínimo de verificação. Não que seja objetivo deste trabalho analisar os macrofundamentos da economia brasileira no período pós 1990, cabe somente, através da verificação das estatísticas oficiais, observar os efeitos que as opções de política macroeconômica produziram sobre a economia nacional.

Do ponto de vista das taxas de crescimento do produto observa-se que em termos médios as décadas de 1980, 1990, e 2000 apresentaram taxas de crescimento do PIB-Total e do PIB industrial muito pequenas.

A década de 1990 foi a que apresentou o pior resultado com taxas médias de crescimento inferiores a 2% a.a, por outro lado, o período de 2010 a 2012 foi o que apresentou o melhor desempenho com taxas médias de crescimento de 3,77%a.a para o PIB total e 2,78%a.a para o PIB industrial.

Vale ressaltar que são números muito ruins quando comparados à média de crescimento da economia mundial, que na década de 1990 apresentou taxa média de crescimento superior a 3%a.a, e entre 2010 e 2012 taxa média de crescimento acima de 4%a.a, e da America Latina que na década de 1990 cresceu a uma taxa média de 2,64%a.a, e de 4,64%a.a de 2010 a 2012. Para informações adicionais ver Tabela 2 e gráfico 22.

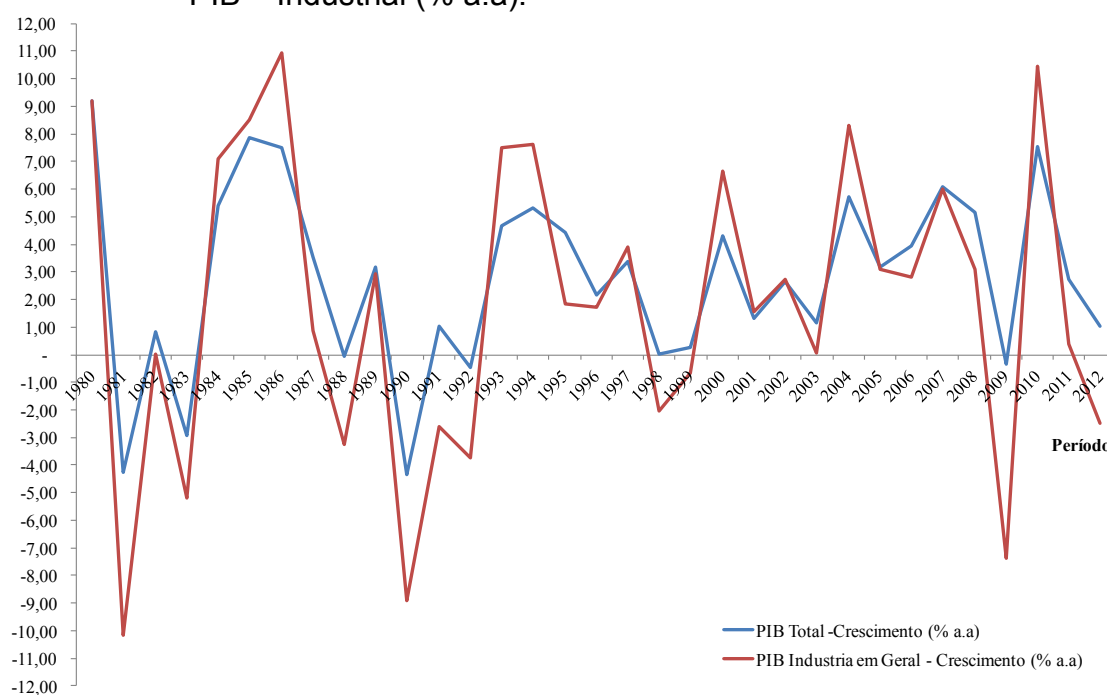


Tabela 2 – Taxas médias de Crescimento: PIB mundial, PIB América Latina, PIB total – Brasil, PIB Industrial Brasil

Período	Taxa média crescimento do PIB mundial (%)	Taxa médiacrescimento do PIB na América Latina (%)	Taxa média PIB total - BRASIL (%)	Taxa média PIB industrial - BRASIL (%)
Déc. 1980	3,19	1,82	2,23	1,10
Déc. 1990	3,15	2,64	1,64	0,46
Déc. 2000	3,89	3,18	3,32	2,70
2010 a 2012	4,31	4,64	3,77	2,78

Fonte: Elaboração do autor. PIB IBGE, "Estatísticas do século XX", 2003, e IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2000; PIB mundial: International Financial Statistics Yearbook. PIB América Latina: CEPAL; PIB industrial Ipea/Dimac/Gecon. (IPEA, 2014).

Gráfico 22 – Taxa de Crescimento do PIB - total (%a.a) x Taxa de Crescimento do PIB – Industrial (% a.a).

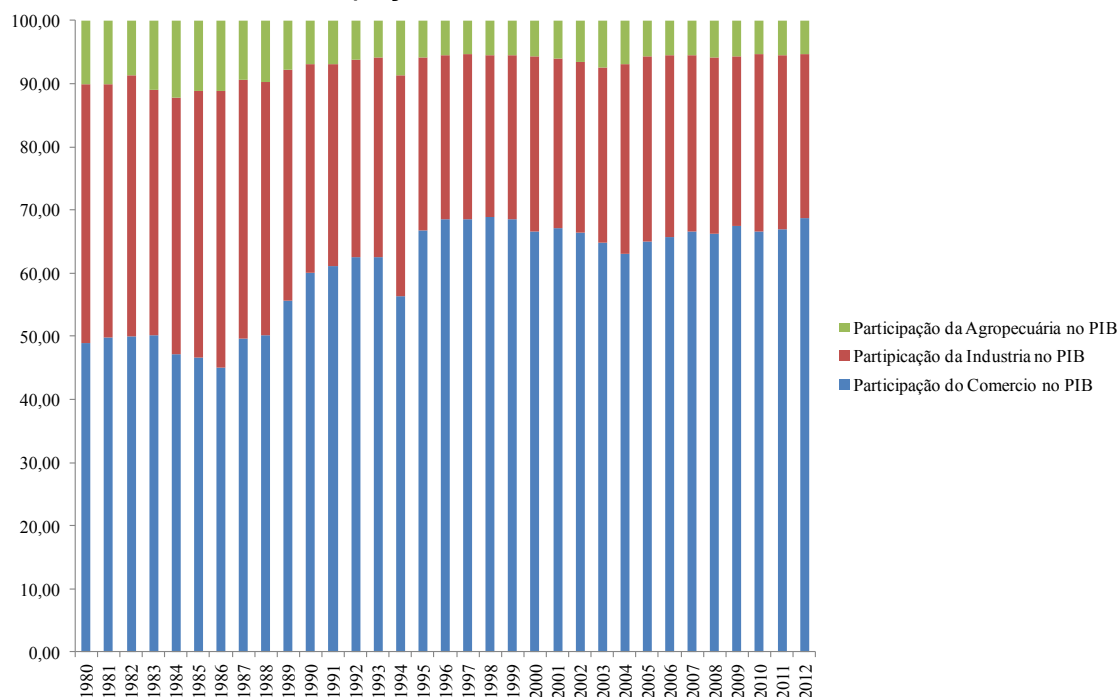


Fonte: Elaboração do autor. PIB, IBGE, "Estatísticas do século XX", 2003, e IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2000. Ipea/Dimac/Gecon. (IPEA, 2014).

Outro dado importante observado é que de 1980 a 2012 o comércio aumentou sua participação no PIB, enquanto a indústria e a agropecuária perderam espaço. O que indica uma forte tendência à desindustrialização do País.

No Gráfico 23 podemos observar que em 1980 PIB do comércio correspondia a aproximadamente 50% do PIB total, já em 2012 o PIB do comércio passa a representar aproximadamente 70% do PIB nacional.

Gráfico 23 – PIB - Participação Setorial



Fonte: Elaboração do autor. Ipea/Dimac/Gecon. (IPEA, 2014)

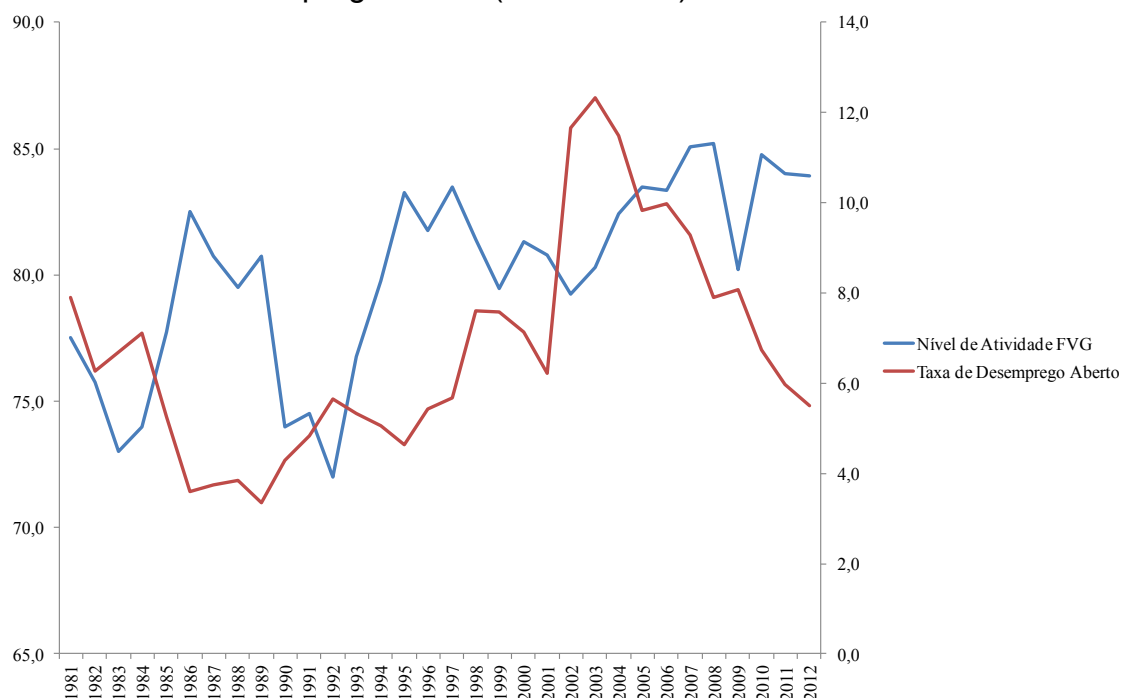
Nesse mesmo período, o nível de atividade foi demasiadamente instável, o que se refletiu nas taxas de desemprego que apresentaram três tendências distintas.

A primeira corresponde ao período de 1980 a 1989, em que as taxas de desemprego são declinantes caindo de 7,9% a 3,4%, a esse período corresponde a um forte ciclo de formalização previdenciária.

A segunda vai de 1990 a 2004, período em que a taxa de desemprego salta de 4,3% para 11,5%, maior valor para a série observada – destaca-se que esse é o período em que as despesas previdenciárias sofrem grande elevação e também é um período em que a formalização previdenciária cai drasticamente o que vem a comprometer as fontes de caixa do INSS.

A terceira corresponde ao período de 2005 a 2012, em que economia começa a se recuperar, com exceção do ano de 2009, as taxas de desemprego voltam a cair e os índices de formalização previdenciária a se elevar. Ver gráfico 24.

Gráfico 24 - Nível de Atividade Econômica: nível de atividade FGV e taxa de desemprego aberto (média anual)



Fonte: Elaboração do autor. FGV/lbre, CNI e IBGE/PME. Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon. Taxa de Desemprego Aberta para 1981-2001: PME (antiga metodologia). Ipea/Dimac/Gecon. (IPEA, 2014).

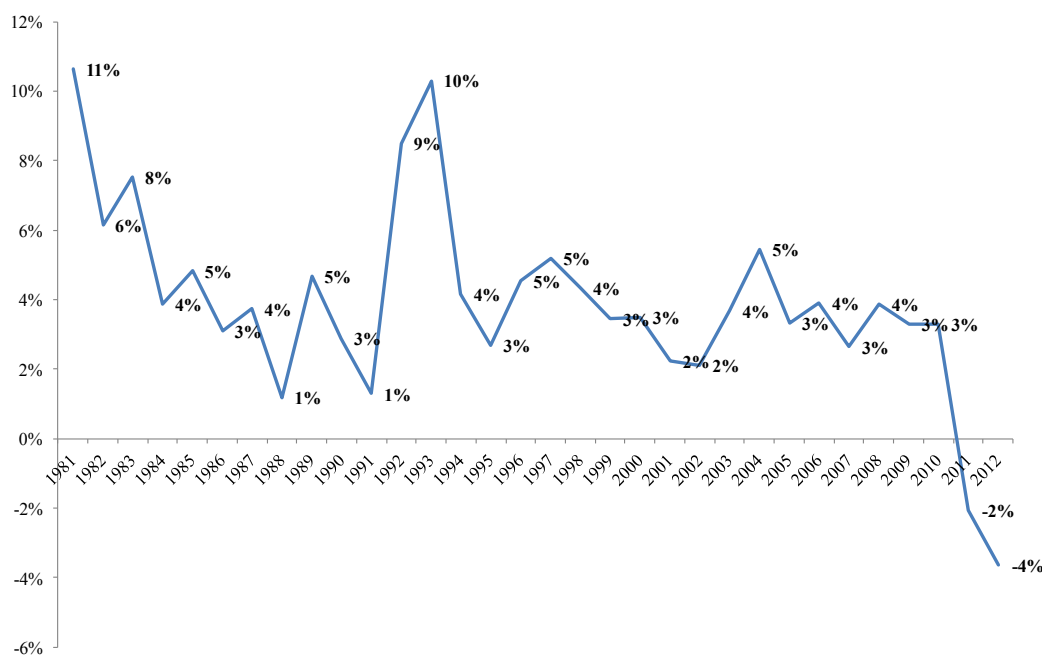
Como demonstrado, as instabilidades macroeconômicas têm forte influência nos ciclos de formalização previdenciária, dada a alta correção negativa que esta possui com as taxas de desemprego.

Por outro lado, o Gráfico 25 nos mostra que apesar das instabilidades enfrentadas pela economia brasileira de 1980 a 2012, em termos marginais, as despesas previdenciárias cresceram a taxas decrescentes.

No período de 1980 a 1989, momento de grande formalização previdenciária, as concessões de novos benefícios, ano a ano, tornaram-se cada vez menores. De 1990 a 1994, houve crescimento na concessão de novos benefícios, no entanto, de 1995 até 2012 as concessões diminuíram e quando comparadas ao ano anterior tornaram-se negativas em 2011 e 2012.

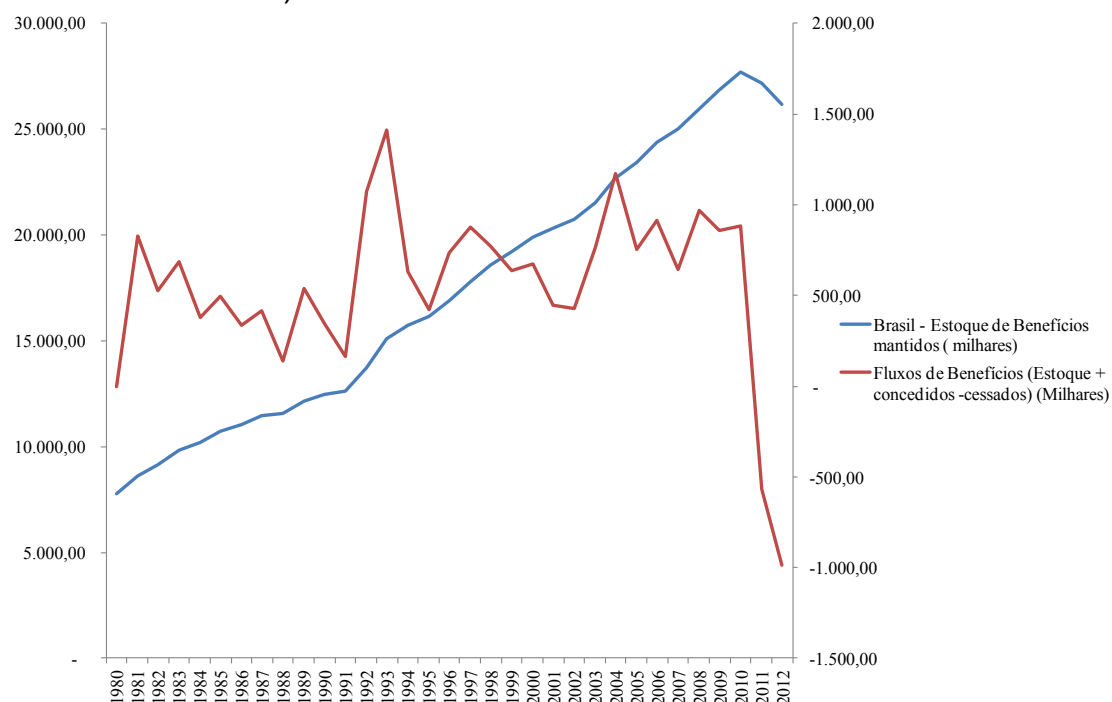
O Gráfico 26 mostra o comportamento dos estoques de benefícios mantidos pelo INSS, como resultado dos fluxos sucessivos de concessões.

Gráfico 25 – Benefícios concedidos: taxa de variação contra o ano anterior



Fonte: elaboração do autor, INSS, suplemento histórico, 2006 a 2012. (BRASIL, 1993-)

Gráfico 26 – Brasil: estoque de benefícios x fluxos de benefícios (mantidos pelo INSS)



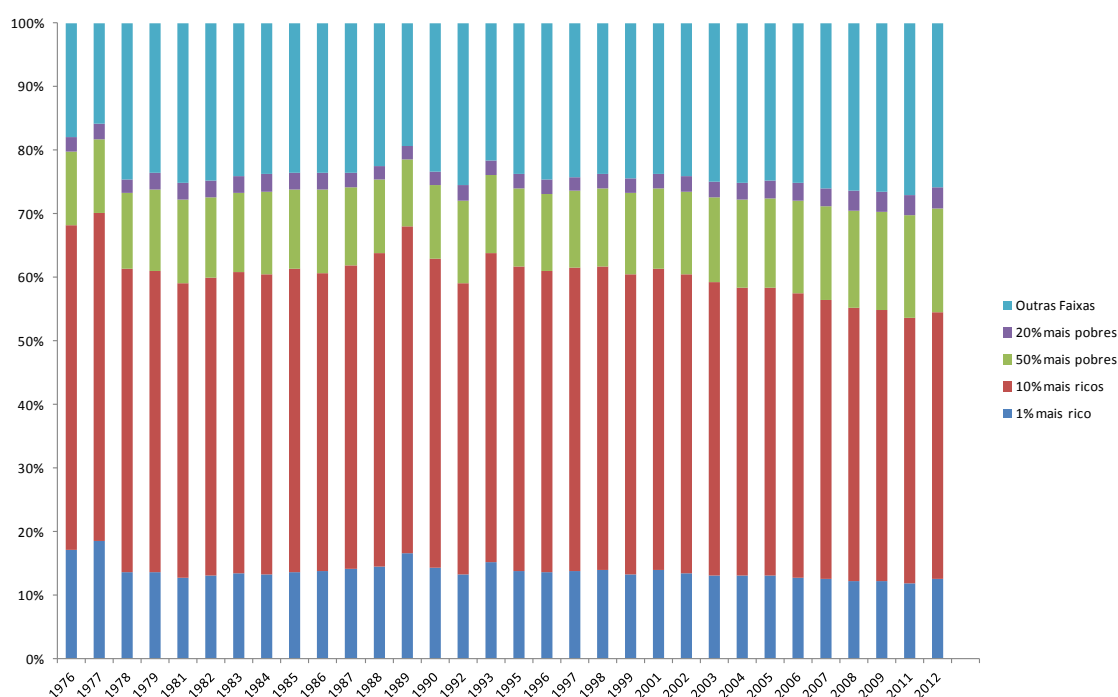
Fonte: elaboração do autor, INSS, suplemento histórico, 2006 a 2012. (BRASIL, 1993-)

Quanto à capacidade que o sistema previdenciário tem de redistribuir renda, tão questionada pelos defensores dos déficits, o gráfico 27 mostra que o efeito existe, mas que é residual. A distribuição de renda entre ricos e pobres no

Brasil continua semelhante ao que se observava na década de 1970. Os 11% mais ricos continuam concentrando aproximadamente 60% de toda a renda produzida no país.

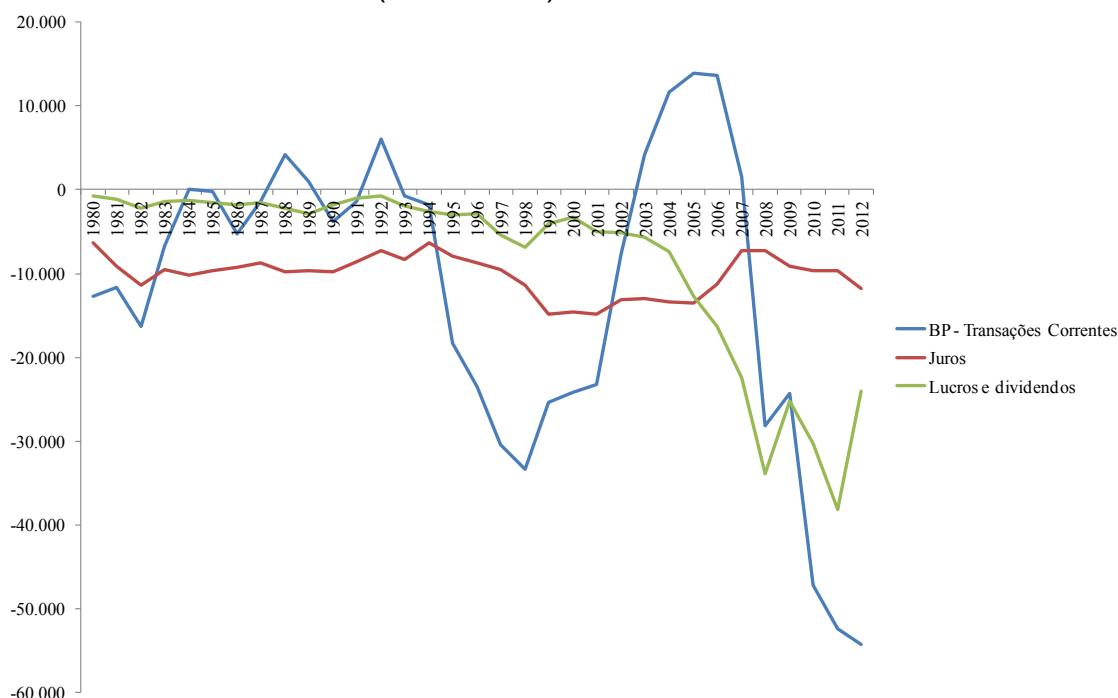
Por outro lado, é evidente quando observamos o balanço de pagamento do Brasil, a ocorrência de transferência de renda interna para não residentes (exterior), principalmente na forma de juros e lucros e dividendos, o que nos mostra, o quanto estamos comprometidos com o exterior e o quanto perdemos em competitividade. Ver gráfico 28.

Gráfico 27 – Renda Domiciliar Per Capta Média Por Décimo da População – % da renda total



Fonte: Elaboração do autor. IPEA, a partir dos microdados da Pnad/IBGE. Ipea/Dimac/Gecon. (IPEA, 2014)

Gráfico 28 – Balanço de Pagamentos – Transações Correntes; Juros; Lucros e Dividendos (R\$ Milhões)



Fonte: Elaboração do autor. Bacen. Ipea/Dimac/Gecon. (IPEA, 2014)

Voltando ao tratamento teórico, do ponto de Vista do Texto constitucional, Gentil (2006) e Delgado (2008) possuem posições complementares.

Para Gentil (2006) o problema é contábil. Resultado da não inclusão de receitas de origem previdenciária, como por exemplo, a CSLL, entre as receitas que financiam o sistema. Para a autora isso faz surgir os déficits, que são proposadamente resultado de uma pratica contábil que desrespeita o texto constitucional de 1988<sup>117</sup>.

Já para Delgado (2008), o Governo Federal, desrespeitando a constituição, deixando de elaborar separadamente, os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, torna impossível à sociedade perceber que juntamente com as despesas da Previdência são contabilizadas despesas de origem da Seguridade Social, ou seja, no Fluxo de Caixa do INSS, são contabilizadas despesas financiadas por via securitária e despesas financiadas por tributos vinculados à seguridade, no entanto, a forma de calculo do resultado apresenta ambas as despesas como financiadas por via securitária.

117 Ver Formas de Apuração Seção 3.2.2.

Aliado a isso, ainda se desvinculam recursos da seguridade para financiar o Orçamento Fiscal, sob a Forma de DRU, o que aprofunda as ideias de dificuldades financeiras do sistema (ANFIP, 2006 a 2012).

No Debate, os opositores dessas ideias, julgam infantil o entendimento dos autores citados nos parágrafos anteriores, pois segundo eles, a previdência, faz parte do sistema de Seguridade, mas está sujeita às prerrogativas que regem os sistemas de previdência privada, ou seja, equilíbrio financeiro e atuarial.

No entanto José Cechin, ex-ministro da Previdência Social e defensor da existência de déficit na previdência, deixa claro, que somente após a promulgação da emenda constitucional nº 20 em 1999 é que se mudou o conceito de previdência como política social não contributiva, para o conceito de previdência social contributiva (CECHIN, 2008), logo no texto constitucional de 1988 a previdência não foi construída sob a ótica dos seguros privados.

Segundo o autor:

A emenda nº 20 foi promulgada após quase quatro anos de tramitação. Essa emenda trouxe duas ordens de alterações: uma conceitual e outra relativa a regras específicas de elegibilidade. Na conceitual, ficou estabelecido que a previdência é contributiva, devendo ser financeira e atuarialmente equilibrada. Isso acarretou a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição, com pouca consequência prática imediata, exceto o efeito educativo de deixar claro que a previdência deve ser contributiva e equilibrada (CECHIN, 2008, p. 230)

Para Sá Neto (2008), a previdência quando vista sob o manto do Sistema de Seguridade Social, é uma das políticas públicas mais importantes do país financiada por toda a sociedade, que tem como função principal a construção da cidadania.

Para Delgado (2008) a questão previdenciária tem que ser vista como uma política de longo prazo, a qual deve conter reformas pontuais no sistema de previdência que levem à sua ampliação relativamente ao mercado de trabalho real. Para o autor o paradigma da política de longo prazo da previdência não é a redução, ou mesmo a sua estagnação no tamanho atual, é sua ampliação do ponto de vista da cobertura e da proteção social.

Sá Neto (2008) entende que previdência, assistência e saúde são políticas integradas e complementares, de forma que não há como desvincular a

previdência desse conjunto, nem na prestação do serviço, nem no financiamento do custo disso decorrente.

Por isso, além dos princípios de universalidade de cobertura e atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação do serviço e dos benefícios; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa do sistema:

Foi criado o Orçamento da Seguridade Social, com fontes plurais de custeio e respectivos programas sociais afins, é importante dar ênfase à Lei de Custeio e Benefícios da previdência social (RGPS), à incorporação do setor rural aos benefícios previdenciários, à lei orgânica da Assistência Social (Loas), que garante renda mínima para idosos e deficientes, e ao Sistema Único de Saúde (SUS), regionalizado e descentralizado” (SÁ NETO, 2008, p. 175).

Para Delgado (2008), muitos dos debates em torno dos resultados do sistema previdenciário, seriam equalizados, se o governo federal cumprisse a determinação de elaborar separadamente um Orçamento Fiscal e Outro da Seguridade Social.

Para o autor a prestação de contas que se faz hoje em termos de recursos e aplicações no sistema previdenciário é resultante de uma interpretação fiscalista de normas decorrentes da lei de responsabilidade fiscal. Uma prática fiscal, que segundo o autor, confere o “estigma do déficit a toda despesa não financiada por contribuições financeiras dos segurados, ainda que, como é o caso, financiadas por tributos da Seguridade Social” (DELGADO, 2008, p. 87).

Para o autor a separação entre o Orçamento da Seguridade e o Orçamento Fiscal, é condição necessária para uma conceituação explícita e transparente das contas de origem fiscal da seguridade social e especificamente de origem previdenciária, o que, segundo ele, evitaria manipulações ideológicas de dados essenciais ao bom entendimento da situação das finanças da previdência.

Para Delgado (2008), o déficit evidenciado pelo INSS, é resultado dessa prática orçamentária equivocada, que não separa das despesas previdenciárias vinculadas à contribuição, as despesas previdenciárias de cunho social financiadas por tributos da seguridade social. Isso fez surgir, a partir de 1996, o suposto déficit



da previdência, o que não ocorreria se fossem elaborados separadamente os Orçamentos fiscal e da Seguridade Social.

O autor afirma que a Constituição Federal de 1988 criou uma série de benefícios vinculados à noção de Direito Social, que fazem parte do esforço fiscal feito pela sociedade para diminuir as desigualdades sociais – essas despesas deveriam ser explicitadas e desvinculadas das receitas de contribuição, são gastos de seguridade financiados por tributos específicos.

Ou seja:

A noção de despesa previdenciária, sustentada pelos tributos da seguridade, deveria vir discriminada em separado no Orçamento da Seguridade, contendo uma composição explícita de subvenções. Isso está refletido, em grande medida, no “déficit de caixa” que hoje o Ministério da Previdência Identifica como tal. Essa despesa, conceitualmente representativa de subvenções de alíquotas contributivas a segurados sem suficiente capacidade contributiva, uma vez claramente identificada, precisaria ser objeto de monitoramento sistemático. Sua evolução recente (de 1995 a 2006) revela essa, como proporção do PIB, emerge em 1995, atinge o seu ápice em 2005 (1,8%) e começa a cair a partir de 2006 (DELGADO, 2008, p.89).

Para o autor, a Despesa Previdenciária Financiada por Tributos de Seguridade representa o verdadeiro esforço fiscal que a previdência realizaria se objetivasse realizar uma política de inclusão. Por isso, é necessário distinguir essas despesas das despesas financiadas de forma securitária, o que, segundo ele, evitaria “o apelo a grandes números e a grandes proporções do PIB, tão ao gosto dos áulicos do “déficit” explosivo sem fundamento na boa técnica”.

Atualmente O INSS não separa os benefícios por incapacidade dos benefícios programáveis (CECHIN, 2008), essa prática faz com que a aposentadoria por invalidez, auxílio doença, auxílio acidente de trabalho, pensão por morte e outros de característica assistencial, como a aposentadoria rural, sejam tratados da mesma forma que as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

Essa prática acaba por responsabilizar voluntariamente os contribuintes do sistema de previdência, por todas as despesas realizadas, quando na verdade suas contribuições deveriam ser estritamente vinculadas ao pagamento de benefícios programáveis.

Para Delgado (2008, p.90) “os chamados benefícios previdenciários são uma contrapartida aos assim denominados riscos previdenciários (incapacitantes ao trabalho), que acometem a população segurada” de forma que a aposentadoria por

invalidez, auxílio doença, auxílio acidente de trabalho, pensão por morte e outros de característica assistencial, como a aposentadoria rural fazem parte de uma autêntica política de seguridade social, por isso, tem que ser contabilizados como financiados com recursos da seguridade, se assim não for feito não haverá política de longo prazo que represente uma solução fiscal para a previdência (DELGADO, 2008).

Para Sá Neto (2008), como para Gentil (2006) e ANFIP (2006 a 2012), a não individualização dos dois orçamentos, tem um claro objetivo, qual seja, transferir recursos da seguridade social para a execução da política fiscal do Governo Federal.

De forma que:

Uma vez que o Orçamento Fiscal está comprometido com o refinanciamento da dívida pública, o governo federal utiliza-se do Orçamento da Seguridade Social para fazer frente ao pagamento dos juros nominais dessa mesma dívida. Essa política fiscal atinge diretamente a Previdência Social, tendo em vista que parte dos recursos das fontes de custeio da Seguridade Social – tais como Cofins, CSLL e CPMF, os quais deveriam ser repassados para o pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios (principalmente da área rural) – é desviada para engordar o superávit primário da União. Com isso, o equilíbrio financeiro da Previdência Social fica totalmente prejudicado. Além disso, o Sistema Público de Saúde (SUS) e os programas assistenciais também ficam comprometidos, já que fazem parte da Seguridade Social” (SÁ NETO, 2008, p. 178).

Ou seja, é evidente que a questão não é somente relacionada aos equilíbrios atuarial e financeiro do sistema, “envolve antes de tudo a disputa política de determinadas camadas da sociedade pelo controle de recursos orçamentários do Estado” (FILGUEIRAS; LOBO, 2003).

Neste sentido a ANFIP tem demonstrado há vários anos que a política fiscal do Brasil, há muito tempo é motivada pela necessidade de mostrar credibilidade internacional, o que significa acima de tudo produzir superávits primários, seja pela DRU, ou outro mecanismo, de forma que a garantia da credibilidade junto ao setor financeiro exige mostrar disposição para fazer os cortes necessários, mesmo que na área social<sup>118</sup>.

Por outro lado, quando se levam em conta os efeitos das políticas macroeconômicas sobre o desempenho do sistema previdenciário no período pós – 1990, trata-se especificamente dos efeitos, que as opções levadas à cabo, tiveram

---

118 Ver: Filgueiras e Lobo (2003), Lopreatto (2006), Gentil (2006), ANFIP (2006 a 2012) e Sá Neto (2008).

sobre a expansão ou contração do mercado de trabalho formal e sobre os ciclos positivos e negativos de formalização previdenciária, e do impacto que estes ciclos têm sobre os estoques e fluxos de benefícios em manutenção.

Veja-se, que sob essa abordagem, são condições externas ao sistema previdenciário, ou exógenas a este, que determinam sua posição de equilíbrios financeiro e atuarial e a qualidade desse equilíbrio (DELGADO, 2008; FAGNANI, 2008).

Sob essa ótica, é evidente que as abordagens pouco se voltam a questões de curto prazo, o que é tratado com cuidado é o enfoque de longo prazo, que apesar de não deixar de lado as questões financeiras e atuariais entende que a saúde do sistema é determinada por questões conjunturais e principalmente estruturais, que são determinadas fora do sistema previdenciário (DELGADO, 2008).

Institucional e academicamente, até 2007, era consenso nacional a necessidade de reforma do sistema previdenciário. Aceitava-se, até aquele momento, as justificativas conservadoras, que conforme já explicado, baseadas em questões internas ao sistema de previdência o julgavam insolvente. No entanto, com a realização do Fórum Nacional da Previdência Social – FNPS naquele ano, tal consenso passou a encontrar barreiras e as ideias dos que defendiam reformas urgentes no sistema previdenciário passaram a ser questionadas (PACHECO FILHO, 2007).

Foi durante esse Fórum, que outros pesquisadores e profissional vinculados ao setor público, começaram a defender a manutenção do sistema de proteção social criado pela Constituição de 1988. Sob esse ponto de vista alternativo, entendia-se que a proteção social oferecida pelo Estado, tinha efeitos redistributivos importantes e que o Sistema de Seguridade Social apresentava superávits, e que eram os efeitos macroeconômicos de longo prazo quem determinavam a saúde do sistema previdenciário.

Neste momento histórico importante, surge como alternativa ao pensamento conservador o entendimento que o amadurecimento do sistema previdenciário e o baixo crescimento econômico verificado desde os anos de 1980 têm comprometido de certa forma as bases de financiamento da previdência, (PACHECO FILHO, 2007).

Para Delgado (2008) um enfoque de longo prazo não pode deixar de lado as questões de equilíbrio financeiro e atuarial. O autor entende que as condições de

equilíbrio do sistema são determinadas fora dele, por isso, o mesmo afirma que é preciso manter o ciclo de formalização no mercado de trabalho para que o sistema possa ser ampliado e não ocorra a propagação das ideias do “déficit estrutural”, que é importante ver a questão dos riscos previdenciários no contexto da Seguridade Social.

Para o autor é “necessário prorrogar e manter o ciclo de formalização previdenciária recente, por pelo menos mais uma década”, pois para ele:

Cumpra-se 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 (subvenções ao contribuinte). Assim o foi no início dos anos 90, no caso da inclusão do segurado especial rural; e de certa forma também o tem sido pelo recurso às desonerações do Simples no final dos anos 90 e no início dos anos 2000, que é explicado o afluxo significativo de trabalhadores de micro e pequenas empresas no sistema. (DELGADO, 2008, p.86)

Ou seja, para Delgado (2008), um dos objetivos a se alcançar é elevar a filiação dos trabalhadores informais urbanos, aliado a isso se deve equalizar pelo menos no curto prazo a capitalização das alíquotas de contribuição ao valor de fruição do benefício.

Fagnani (2008) argumenta que muitas das propostas de reforma da previdência, ou a maioria delas, apoiam-se nos problemas internos do próprio sistema previdenciário para justificar sua necessidade de realização. Segundo ele, tem prevalecido a visão de que os problemas financeiros da previdência têm sido causados por fatores “endógenos” ao sistema, porém, no seu entendimento os fatores que determinam tais problemas têm origem na opção de política macroeconômica adotada há algumas décadas, que tem como resultado baixo crescimento econômico, desestruturação do mercado de trabalho e das fontes de financiamento do sistema.

Por isso, o autor afirma que os problemas financeiros da previdência têm sua origem em fatores “exógenos” ao próprio sistema.

Segundo ele:

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 (FAGNANI, 2008, p. 144, grifo do autor).

Pacheco Filho (2007) argumenta que, em sua fase inicial, o sistema previdenciário brasileiro teve como característica ser superavitário. O autor mostra que com a criação do Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e Institutos de Aposentadorias (1936), que tinha por objetivo cobrir os esperados déficits futuros do sistema previdenciário e realizar aplicações financeiras rentáveis com os recursos excedentes, instituiu-se no Brasil a combinação do Regime de Repartição Simples com o Regime de Capitalização que a partir daí deveria ser financiado com recursos de empregados, empregadores e recursos fiscais do Estado.

Ocorre que o Estado não entrou com sua parcela de recursos e ainda subtraiu os recursos oriundos dos superávits do sistema, com os quais realizou investimentos com a justificativa de promover o crescimento econômico via industrialização.

Em 1939, autorizou os fundos previdenciários a efetuarem empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas em processos de reflorestamento, papel e celulose e material bélico. Também tratou de impor a subscrição de ações preferenciais de empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Companhia Nacional de Álcalis e a Fábrica Nacional de Motores. No decreto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento, em 1952, constou um artigo onde era exigida das instituições previdenciárias a concessão de empréstimos compulsórios em montante fixado pelo Ministério da Fazenda. [...] Os recursos previdenciários, que, na primeira metade do século XX, contribuíram para o processo de financiamento do crescimento econômico do País, continuaram, na segunda metade do século, colaborando com o financiamento do Estado brasileiro na construção de Brasília, da ponte Rio-Niterói, da Usina Hidrelétrica de Itaipu, da estrada Transamazônica e das Usinas Nucleares de Angra dos Reis. A professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) Eli Gurgel Andrade (B. Inf. UNAFISCO..., 2003) estima que o volume total de recursos da Previdência utilizados para o financiamento do Estado era equivalente a 69,7% do PIB daquele ano (2003). Dessa forma, com um volume importante de reservas, a Previdência Social, a partir da década de 30, é transformada em “sócia” do Estado no financiamento do processo de industrialização e crescimento econômico do País. (PACHECO FILHO, 2007, p. 69).

Gomes (2012) segue a mesma linha de argumentação que Pacheco Filho (2007), mostrando que quando da institucionalização da previdência complementar

no Governo Geisel, pela Lei nº 6.435 de 1971, o que se tinha por objetivo era canalizar a poupança previdenciária para o desenvolvimento do mercado de capitais nacional com vista a expandir o volume de investimentos produtivos via expansão do mercado de ações nacional. O que tinha por trás o apoio a determinados setores ligados ao governo Militar.

Do outro lado, esta fase expansiva foi marcada pela ascensão social de uma nova geração de empresários que emergiram devido ao apoio ao regime militar e a obtenção de volumosos recursos subsidiados pelo BNDE e os demais bancos de fomento. Dentre estes novos capitalistas, o setor da construção civil teve um grande destaque, especialmente pela intensa contratação precária. Isso tudo, resultou dos grandes projetos contratados pelo governo militar, em grande parte financiado também por recursos desviados da previdência social para impulsionar o dito crescimento econômico, tais como a hidrelétrica de Itaipu, da rodovia Transamazônica, da usina nuclear de Angra, do metrô em São Paulo e no Rio, Ponte Rio-Niterói, etc. Em 1980, com o início do governo do General Figueiredo todas as grandes obras foram paralisadas. (Gomes, 2012, p. 1).

Portanto, fica bem claro que ocorreram transferências de recursos da previdência para a área fiscal. Para Fagnani (2008) fica também evidente que os problemas financeiros da previdência foram acentuados pelas opções macroeconômicas, sobretudo a partir do início dos anos de 1990.

Para ele, a crise da dívida externa brasileira em 1982, que pôs fim ao estado desenvolvimentista e impôs o arrocho orçamentário ao Estado, abriu espaço para políticas baseadas no receituário neoliberal que no campo macroeconômico marginalizaram os objetivos de crescimento com distribuição de renda, em favor de ajustes liberalizantes.

O resultado foi estagnação econômica, ampliação da crise social, desestruturação do mercado de trabalho, fragilização das bases de financiamento da Seguridade Social e a prática de uma política monetária baseada em juros elevados. Fatores que segundo o autor, quando combinados são capazes de explicar a atual crise das fontes de financiamento da previdência e são a prova que a mesma é determinada por fatores exógenos e não por fatores endógenos, como defendem os que são a favor das reformas.

Para Fagnani (2008), no contexto em que são apresentados, os argumentos dos que defendem a reforma da previdência não se sustentam.

O primeiro argumento é que as despesas com benefícios cresceram a taxas elevadas e que esse ritmo continuará nos próximos anos. Diante disso, o autor

mostra que a relação despesas previdenciária/PIB cresceu nos últimos anos, mas tal crescimento é reflexo do crescimento das despesas com benefícios, e principalmente do baixo crescimento do PIB.

O segundo argumento é que o comportamento das despesas correntes está relacionado à “generosidade” do plano de benefícios e obra do populismo irresponsável, mas para Fagnani (2008) o comportamento das despesas não está relacionado à suposta “generosidade” do sistema previdenciário, mas sim ao fim da ditadura, à entrada em vigor da Constituição de 1988 (que garantiu mais proteção social aos trabalhadores rurais), à implantação da Lei Orgânica da Assistência Social - Loas a partir de 1995, à corrida por aposentadorias (verificada no período que antecede a aprovação da EC n. 20/98) e à recuperação do salário mínimo entre 1994 e 2006 (100%) e esse comportamento só se manterá se o nível de crescimento do país continuar baixo.

Como terceiro argumento tem-se que o envelhecimento da população seria outro fator que justificaria uma nova onda de reformas. Segundo o autor, de fato como mostra o IBGE, entre 2000 e 2040 a população de idosos irá crescer (de 5,5% para 15,3% da população total), no entanto, o bônus demográfico irá oferecer nesse mesmo período muitas oportunidades: os jovens de até 14 anos sairão de 29,8% para 19,3% da população total, enquanto que a população entre 15 e 64 anos irá aumentar de 64,8% para 65,4%. Por isso os gastos com os idosos serão atenuados pela diminuição dos gastos com os jovens.

O quarto argumento afirma que o Brasil gasta como país rico (12% do PIB o que está fora dos patamares internacionais). Para o referido autor os gastos previdenciários brasileiros não estão fora dos padrões internacionais.

Para ele, estudos que levam a entender que os gastos previdenciários brasileiros estão fora do que se pratica internacionalmente não separam a parcela de recursos destinadas às aposentadorias dos servidores públicos e trabalhadores rurais da parcela destinada aos trabalhadores urbanos e, por isso, os resultados destes trabalhos levam a entender que os gastos previdenciários brasileiros estão acima do que se pratica internacionalmente.

No entanto, quando se utiliza uma metodologia adequada à realidade (que separa a previdência dos servidores público e trabalhadores rurais da previdência do RGPS) os resultados são outros e mostram que os gastos

previdenciários brasileiros estão em conformidade com o que se pratica internacionalmente.

O quinto argumento é de que haveria “déficit” sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social for insuficiente para bancar os gastos com a Seguridade. Isso, para Fagnani (2008) é uma grande falácia, tendo em vista que os recursos que deverão compor orçamento da Seguridade Social vão muito além das contribuições de empregados e empregadores, por isso aceitar tal argumento significa desconsiderar a existência do texto constitucional de 1988 que instituiu a seguridade social no Brasil.

Para concluir essa, cabe-nos resumir as conclusões que tiramos da presente seção: 1º - como parte integrante do Sistema de Seguridade Social, não se devem fazer análises isoladas a respeito da viabilidade do Sistema Previdenciário Brasileiro; 2º - o sistema é superavitário, dado que sobram nos recursos da Seguridade Social; 3º - o sistema não deve ser visto como um seguro, mas como uma política pública de proteção social; 4º - os déficits são resultado de uma prática orçamentária propositalmente equivocada, que visa, não permitir à sociedade perceber que financia com recursos de Seguridade Despesas Financeiras do Orçamento Fiscal; 5º - a viabilidade do sistema é determinada fora dele, devido a isso, políticas econômicas pró-desenvolvimento, que visem elevadas taxas de crescimento do produto e elevado nível de formalização da força de trabalho, são necessárias à expansão do sistema.



#### 4 À GUIZA DE CONCLUSÃO: GASTO PREVIDENCIÁRIO X EQUILÍBRIO FISCAL

Haja vista todo o que já foi discutido até aqui, o caminho lógico necessário a se percorrer, nos leva a tratar necessariamente da situação fiscal do Governo Brasileiro. Em relação a isto, há muitas formas possíveis de abordar a questão, que variam desde um olhar conservador até uma visão heterodoxa.

Dito isto, percebe-se que o debate aprofunda-se em complexidade. Num primeiro momento, mesmo que não diretamente, tratou-se de tentar descobrir a relação existente entre a forma de financiamento da política fiscal brasileira e maneira de se levantar recursos necessários para isso.

As evidências que nos levaram a perceber que ao contrário do que prevê a constituição de 1988, no Brasil desde os anos de 1990, se financia o modelo macroeconômico, baseado no paradigma novo-clássico, com recursos constitucionalmente vinculados à seguridade social.

De acordo com a abordagem Novo-Clássica<sup>119</sup>, a condução da política macroeconômica, deve abandonar a discricionariedade em função da adoção de regras, ou do Regime de Política estabelecido à priori. Tal mudança representou um ataque keynesiano da síntese neoclássica, que determinava ser possível através da gestão combinada de políticas fiscais e monetárias arbitrar entre o pleno emprego e a estabilidade monetária.

Essa mudança de direção só foi possível graças à adoção das expectativas racionais. Que diferente das expectativas adaptativas monetaristas, exigia que as ações dos agentes governamentais estivesse lastreada em regras, que se não satisfeitas, forçavam os agentes econômicos a mudanças inesperadas e conduzia a economia para a instabilidade. Ou seja, as decisões das autoridades econômicas refletem-se nas expectativas dos agentes individuais.

Em termos intertemporais a política econômica precisa ser consistente. Isso ocorrendo o sistema como um todo estará protegido contra as instabilidades. E para que isso ocorra, o governo precisa ser fiel ao regime de política macroeconômica adotado, ao custo de perder, ou não alcançar credibilidade junto aos agentes econômicos.

---

119 Ver Froyen (2002) e Mishkin (1995).

O governo deve ser fiel ao regime de política econômica e criar condições institucionais para que ele seja cumprido, o que exige a independência do Banco Central executar a função de defender o valor da moeda.

No Brasil, pós-liberalização econômica, adotou-se um modelo de política macroeconômica de matriz Novo-Clássica, em que, a política monetária voltou-se somente a cumprir as metas de inflação e as políticas fiscal e cambial tornaram passivas e reféns das metas fiscais primárias. O país condicionou-se a cumprir as prerrogativas determinadas pelas bulas do FMI, as quais são derivadas do Consenso de Washington.

Paulo Nogueira Batista, sabiamente, mostrou que tal consenso representou “uma versão mais sofisticada e sutil das antigas políticas colonialistas de open-door, nas quais, se apelava, sem maiores constrangimentos, à força das canhoneiras para abrir os portos de países amigos” (BATISTA, 1994, p.26). Só que desta vez sob a forma velada de um receituário que não se adequava às realidades regionais e socioeconômicas dos países da América Latina.

A história mostrou que os países dessa região do Globo Terrestre, que se subjugaram ao receituário imposto pelo FMI e Banco mundial, abriram mão de objetivos como o crescimento do produto e desenvolvimento socioeconômico, em favor a uma limitada estabilização monetária, sempre sujeita a ataques especulativos, dada as fragilidades fiscal, cambial e a baixa quantidade de reservas internacionais, e de um falso equilíbrio fiscal – propositalmente desenhado sob o critério primário, que se mantém à custa de elevadas taxas de juros para títulos públicos, tão ao gosto dos especuladores internacionais, isso sem falar, dos déficits crônicos em conta corrente resultado principalmente da perda de competitividade dessas economias.

No Brasil o desenrolar não foi diferente, segundo Batista (1994), após a liberalização da economia, no governo Collor, a política macroeconômica passou a ser decidida a partir das condições definidas pelos credores. O que significou autonomia para o Banco Central conter a inflação via taxas de juros muito elevadas.

O Governo passou a cumprir metas de superávit primário, com o objetivo de manter estabilizada a relação dívida/PIB, vista como indicador de qualidade da gestão pública e da sustentabilidade da dívida. Mas, sob a dominância da política monetária o governo foi obrigado a diminuir cada vez mais os gastos correntes de forma a contrair constantemente o nível de investimentos, o que impediu a economia

de crescer, e, dada a elevação permanente da taxa de juros, dificultou período a período, o cumprimento das metas fiscais.

Contraditoriamente, o receituário do FMI e Banco Mundial, leva em longo prazo a estagnação econômica e ao crescimento da dívida pública mesmo com a constante contenção de gastos primários.

O modelo proposto pelo FMI e Banco Mundial – Consenso de Washington – leva necessariamente a endividamento, mas por um processo gradual, e necessariamente ao encolhimento Estado. É uma macroeconomia para o Mercado.

Desta feita, o gasto previdenciário tem importância fundamental para a manutenção desse modelo de política macroeconômica. Muitos dos analistas do mercado, e muitos cientistas econômicos conservadores, afirmam que o Brasil não consegue fazer um ajuste fiscal consistente devido o sistema de proteção social oferecido, e dão ênfase principalmente ao sistema de previdência social<sup>120</sup>. É uma leitura contraditória da realidade à qual não é de consenso único.

Velloso (2008) afirma que a constituição de 1988 criou uma situação de crescimento do gasto público, principalmente do gasto corrente, na forma de gastos “obrigatórios” de difícil equalização, que colocam o país sempre à beira de uma crise fiscal. O autor entende que é preciso acabar com a rigidez do gasto corrente o que implica principalmente desconstitucionalizar a seguridade social.

No entanto, ele se contradiz ao afirmar que uma possível outra saída seria a queda da taxa de juros. Apesar de que o mesmo vincula tal procedimento a uma forma de compensar a elevação dos gastos correntes.

Prevalece o conceito primário. No entanto, do ponto de vista nominal tal medida seria mais eficaz ao reduzir o custo da dívida pública, fato nem comentado pelo autor.

Por outro lado, sob uma perspectiva keynesiana, Gobetti e Amado (2011) entendem que a crise fiscal não se originou do desequilíbrio primário, embora reconheçam que pós-constituição de 1988, os gastos primários tenham se elevado.

Para os autores é a falta de coordenação entre as políticas fiscal e monetária que “onera as contas públicas, pelo impacto dos juros sobre a dívida pública, em um circuito que alguns economistas denominam “dominância monetária”

---

120 Ver: Velloso (2008); Gobetti e Amado (2011) e Gobetti (2015).

e que uma ministra do governo Lula<sup>121</sup> chamou de enxugar gelo” (GOBETTI; AMADO, 2011, p. 2).

Os autores questionam o diagnóstico conservador de que os déficits fiscais são a causa do desequilíbrio interno e externo da economia brasileira. Para os eles, a crise fiscal brasileira é resultado do fato do tesouro ter que administrar uma dívida pública que exige cada vez mais taxas de juros maiores que as necessárias à manutenção da situação fiscal.

Para os autores o uso do critério primário em vez do critério nominal, que “exclui os juros do calculo, é revelador da opção por blindar a política monetária contra ações discricionárias do governo, o que, [...], teve profundas consequências sobre a trajetória do ajuste fiscal do país”. (GOBETTI; AMADO, 2011, p. 7).

Em trabalho recente Gobetti, demonstra que é preciso evitar ajustes fiscais que inibam a capacidade de crescimento da economia, de forma que é preciso dar prioridade a reformas de médio e longo prazo que tenham capacidade de elevar a qualidade estrutural dos resultados fiscais, pois é preciso abandonar o modelo de ajuste atual que ocorre ou via aumento da carga tributária e/ou a redução dos investimentos (GOBETTI, 2015).

Para o autor é preciso mudar o foco e repensar essa política de superávits fiscais primários, tendo em vista, que mesmo sob o cumprimento de elevados superávits, desde 1999 a despesa federal continuou crescendo graças à elevação das receitas do governo. Segundo o autor “no período recente, assistimos tanto a uma acomodação do processo de crescimento das receitas, influenciado pela política de desonerações e pelo fraco crescimento econômico, quanto a uma aceleração no crescimento das despesas”. (GOBETTI, 2015, p.26).

Em trabalho publicado em 2007 o Professor Francisco Luiz C. Lopreato também questiona o modelo de política Fiscal baseado em superávits primários e expansão da carga tributária. Para ele é preciso ampliar a discussão sobre os instrumentos de política fiscal de forma que se possa enfrentar “o fôlego curto da política de corte de gastos como solução dos problemas de ordem fiscal”. (LOPREATO, 2007, p. 44).

---

121 Dilma Rousseff

Segundo o professor é preciso também romper com a ideia de que a política fiscal é somente um instrumento na garantia da credibilidade junto aos credores.

Do ponto de vista teórico, ele defende que no momento histórico que estamos vivendo a política fiscal passou a ser utilizada com como “fiadora do espaço de valorização do capital nesta nova fase do capitalismo mundial, caracterizada pela abertura da conta de capital e pela crescente volatilidade do movimento financeiro”. (LOPREATTO, 2006, p. 8).

Segundo o autor a função tradicional a ser desempenhada pela política fiscal – gestão da demanda agregada (D.A) e dos ciclos econômicos – foi conferida à política monetária, de forma que a política fiscal passou a ser coadjuvante na gestão da D.A e passou a ser usada como indicador de qualidade dos receptores de investimentos internacionais principalmente na forma de *hot Money*. “A crença na trajetória de solvência da situação fiscal emerge como o pilar da estabilidade macroeconômica, que é a base a partir da qual os investidores definem as suas ações”. (LOPREATTO, 2006, p. 10).

Nesse sentido, as discussões sobre a sustentabilidade da dívida pública, sobre a relação entre política fiscal e monetária, sobre o equilíbrio do balanço de pagamentos e as crises cambiais, a respeito das taxas de juros, dos fluxos de capitais e dos prêmios de risco, passam a se relacionar com a forma de gestão da política fiscal, principalmente sobre os “efeitos não keynesianos” políticas fiscais contracionistas, em que a política fiscal, apesar de ocupar papel passivo, não sai da centralidade da política macroeconômica (LOPREATTO, 2006).

Segundo o autor, no momento atual prevalecem afirmações que vinculam a fragilidade fiscal ao risco de ataques especulativos. Prevalecem também os argumentos que vinculam a elevação das taxas de juros à deterioração das expectativas dos agentes, em função das condições de sustentabilidade da dívida pública, de forma que num mundo de expectativas racionais uma deterioração fiscal exige um prêmio de risco mais elevado por parte dos investidores, para que não se invertam fluxos de capitais, que teriam por resultado comprometer as reservas internacionais e gerariam sérias dificuldades cambiais (LOPREATTO, 2006).

Pelo que Já foi discutido, percebe-se que a “Questão Previdenciária no Brasil”, vai muito além dos aspectos relacionados à criação e manutenção dos referidos sistemas. Além disso, é uma questão de opção de política

macroeconômica, mas também está sujeita a questões relacionadas à moralidade e ao modelo de sociedade que se pretende construir – dado que uma sociedade nunca está “pronta”, numa é um fim sempre é um meio, num ininterrupto processo de construção.

Ao longo desta pesquisa transcorremos por vários aspectos da questão previdenciária. Começamos por tentar entender natureza do Debate. O que nos levou a indagar sobre a natureza dos sistemas previdenciários e sobre os motivos que levaram ao seu aparecimento como ação ativa do Estado no Capitalismo Moderno.

A literatura consultada nos levou a conclusão de que existiam duas explicações para o aparecimento dos sistemas previdenciários.

A primeira, vinculada ao pensamento econômico liberal, justificava o aparecimento dos sistemas previdenciários, como forma de compensação financeira dada a incapacidade dos mercados em proteger os cidadãos dos riscos decorrentes de sua atividade no trabalho. Sob essa perspectiva os sistemas previdenciários não passam de um bem meritório, oferecido pelo governo, mas que pode muito bem ser oferecido pelo mercado.

É importante ressaltar também, que sob esse ponto de vista, a pesquisa nos mostrou que a gestão dos riscos da velhice deveriam recair sobre o indivíduo, que deverá ser prudente e poupar durante o período ativo no mercado de trabalho – pois, é imoral transferir para a sociedade a responsabilidade pela imprevidência de indivíduos mal intencionados.

A segunda vincula o aparecimento dos sistemas previdenciários a conquistas sociais da classe trabalhadora. Sob essa ótica, a previdência é um direito moral universal, resultado das concessões que os capitalistas se viram obrigados a fazer para legitimar e manter a estabilidade do Sistema Capitalista de produção.

Sob essa perspectiva identificamos muitas correntes que explicavam o aparecimento dos sistemas previdenciários, o que há de comum entre elas, é que os sistemas previdenciários surgem em meio a demandas sociais mais amplas, motivadas pelo aprofundamento do processo de industrialização; pelas necessidades de legitimação do sistema capitalista; pela luta por ampliação progressiva de direitos; pela mobilização da classe trabalhadora e pelo aparelhamento das estruturas institucionais do Estado Capitalista.

O passo seguinte foi identificar os custos econômicos dos sistemas previdenciários. A literatura nos mostrou que os custos dos sistemas dependem do modelo de financiamento, do desenho dos planos de benefício e do modelo institucional adotado. E que eles representam o percentual da atividade econômica total destinada a cada ano ao sustento dos aposentados, existindo diversas formas de serem medidos. Destaca-se que a forma atual de medição do custo (Valor do Benefícios/PIB), só mede o custo objetivamente, ou seja, as externalidades positivas dos sistemas previdenciários não são quantificadas.

Em seguida tratamos de demonstrar a nível teórico as principais controvérsias em torno da questão, e percebeu-se o forte viés macroeconômico envolvido.

A literatura nos mostrou que as discussões se situavam em torno do modelo de reforma dos sistemas em atividade; dos objetivos que se tentariam alcançar – ou econômicos ou sociais; do princípio a ser utilizado – universal ou seletivo; da forma de financiamento – social ou individual; dos tipos de benefícios oferecidos – de contribuição definida ou de benefícios definidos e do desenho institucional – público ou privado.

Como resultado, percebeu-se, que as controvérsias tratavam na verdade dos efeitos que os sistemas têm sobre a economia em nível macroeconômico.

Ao focar especificamente sobre debate no Brasil, percebemos que de forma velada, em nível teórico, tratava-se do mesmo debate que estudamos nos momentos iniciais da pesquisa, no entanto, com especificidades decorrentes da nossa realidade regional, econômica e sociocultural.

Identificamos primeiro as controvérsias que aqui existiam em torno da temática, das quais, selecionamos as cinco mais polêmicas: 1º - Déficit ou superávit? 2º - lei de responsabilidade fiscal ou Constituição Federal? 3º resultado operacional ou saldo previdenciário? 4º seguro social ou seguridade social? 5º - modelo seletivo ou universal?

Logo se percebeu que internamente essas polêmicas teoricamente ou vinculavam-se à perspectiva conservadora ou estavam em acordo com a perspectiva das demandas por seguridade social.

Em seguida apresentamos e testamos estatisticamente, no que foi possível, as justificativas que lastreavam cada uma das perspectivas.

Sob a perspectiva conservadora prevalece-se o discurso do déficit do sistema previdenciário e sob a perspectiva das demandas por seguridade social prevalece o discurso do superávit do sistema.

Internamente, cada uma das posições, déficit ou superávit, é explicada pela forma como os analistas e pesquisadores da temática apuram o resultado financeiro do sistema previdenciário. Identificou-se que três metodologias são usadas para a apuração do comportamento de uma mesma variável. Duas vinculam-se ao que prevê a Constituição Federal de 1988 e uma segue o artigo 68 da lei de responsabilidade fiscal. As duas primeiras apuram resultados superavitários e a terceira resultados deficitários.

Testamos também os argumentos que fundamentam os dois discursos, o do déficit e o do superávit. Em ambos os casos, o tratamento dos dados evidenciou que existem afirmativas que se comprovam e outras de difícil comprovação.

Como resultado final, chegou-se a conclusão de que prevalecem os aspectos políticos e ideológicos e a defesa dos interesses de determinados grupos que disputam o controle de recursos orçamentários do Estado.

Conclui-se também que persiste a lógica perversa de se financiar a política fiscal com recursos vinculados à seguridade social. De forma que o orçamento estatal tornou-se instrumento de valorização financeira de capital especulativo.

Para concluir é importante sinalizar que a presente pesquisa não se encontra concluída. O trabalho realizado até aqui, nos indica que o novo caminho a seguir deve necessariamente passar sobre um estudo mais aprofundado do papel da política fiscal no Brasil e de sua relação com o sistema de proteção social desenhado em 1988. Que é uma discussão já iniciada no Brasil.

Em meio a isso é preciso estudar a viabilidade do modelo de política macroeconômica em prática desde o Governo Collor, defendo a priori que este modelo tende a se esgotar, e já esboça sinais de esgotamento. No mais, estes são aspectos que serão tratados em pesquisa futura.



## REFERÊNCIAS

AFONSO, L. Reforma da previdência social: aspectos relevantes. **Anais do XXII Encontro nacional da ANPAD**. Foz do Iguaçu, 1998.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. **(Dês)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945 – 1997**. 1999. Tese de doutorado – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas FACE/UFMG, Departamento de Demografia, 1999.

ARAÚJO, Elizeu Serra. As reformas da Previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 13, n. 1, p. 31 – 41, Jan/jun. 2009.

ARAÚJO, Leandro Shigueo. Uma resposta hedonista à objeção da máquina de experiências. **Revista de pesquisa em filosofia fundamento**. Minas Gerais, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.revistafundamento.ufop.br/index.php/fundamento/article/view/28>>. Acesso em: 03 set. 2014.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**, 1996. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_1996\\_BIB.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1996_BIB.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social em 2005**. Brasília, abr. 2006.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2006**. Brasília, abr. 2007.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2007**. Brasília, mai. 2008.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2008**. Brasília, mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2009**. Brasília, jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2010**. Brasília, jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Análise da Seguridade Social em 2011**. Brasília, mai. 2012.

ATKINSON, A. B. **The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State**, 1999. Disponível em: <<https://mitpress.mit.edu/books/economic-consequences-rolling-back-welfare-state>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. São Paulo: Globo, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Finanças Públicas**: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e normas relacionados à Política Econômico-Financeira, Brasília, 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. VIII Séries históricas. **Carta de Conjuntura**, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Averting the Old Age Crisis**. Nova York: Editora da Universidade de Oxford, 1994.

BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: \_\_\_\_\_. **A Economia Política da Reforma da Previdência**. Ministério da Previdência Social, 2001.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino americanos, 1994. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossi e/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossi e/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf)>. Acesso em: ago. 2015.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro, 2011.

BOLDRIN, Michele; SERGI, Jimenez-Martin; FRANCO, Peracchi. Social security and retirement in Spain. **NBER Working Paper**, nº 6136, aug.1997.

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

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar, nº 101, 4 maio 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, mai. 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário estatístico da Previdência Social: AEPS 2005**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 14, 1993-. 836p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Previdência Social: AEPS 2006**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 15, 1993-. 832p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Previdência Social: AEPS 2007**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 16, 1993-. 862p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Previdência Social: AEPS 2008**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 17, 1993-. 868p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico. AEPS 2008a**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 17, 1993-. 168p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Previdência Social: AEPS 2009**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 18, 1993-. 854p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Previdência Social: AEPS 2010**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 19, 1993-. 868p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Previdência Social: AEPS 2011**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 20, 1993-. 888p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Anuário estatístico da Previdência Social: AEPS 2012**. Brasília: MPS/INSS/DATAPREV, v. 20, 1993-. 889p. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS\\_2012.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/AEPS_2012.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e Combate a Fome. Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social –BPC. **Perguntas frequentes sobre o benefício de prestação continuada**, 2014. . Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/bpc-beneficio-prestacao-continuada%20>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BRUGIAVINI, Agar. Social security and retirement in Italy. **NBER Working Paper**, n. 6155, Sep. 1997.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; MIRANDA, Rogério Boueri. Comparativo internacional para a Previdência Social. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, set. 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A social-democracia**: O que é, e o que propõe para o Brasil? São Paulo, mar. 1990. Disponível em: <<http://psdb.org.br/doc/socdem.pdf>>. Acesso em: jan. 2015.

CECHIN, José. Reformas na Arquitetura da Previdência Social: propostas, textos aprovados e o que precisa ser feito. In: \_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: IPEA, 2008.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Economia Monetária e Financeira**: uma Abordagem Pluralista, São Paulo: Makron Books, 1999.

DEAN, Hartley. Princípios de Seguridade Social: legados históricos e Indicadores Globais. In: \_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: IPEA, 2008.

\_\_\_\_\_. **Welfare rights and social policy**. Harlow: Prentice Hall, 2002.

DELGADO, Guilherme C. Critérios Para uma Política de Logo Prazo Para a Previdência Social. In: \_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: IPEA, 2008.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem – Estar Social no Capitalismo Contemporâneo. In: \_\_\_\_\_. **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A Previdência Social brasileira tem déficit?** nota técnica nº 52, out. 2007. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notate52PrevidenciaDeficit.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Politics against markets: the Social Democratic Road to Power, **Princeton University Press**, 1985a.

\_\_\_\_\_. Power and Distributional Regimes. **Politics & Society**, v.14, n. 2, p. 223-56, 1985b.

\_\_\_\_\_. The Three Worlds of Welfare Capitalism. **Princeton University Press**, 1990.

\_\_\_\_\_. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: \_\_\_\_\_. **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas: Unicamp/IE, 2008. (Textos para discussão, n. 140).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma Genealogia das Teorias e Tipologias do Estado de Bem-Estar Social. In: \_\_\_\_\_. **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

FERREIRA, Sergio Guimarães. Sistemas Previdenciários no Mundo: Sem “almoço grátis”. In: \_\_\_\_\_. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz; LOBO, Breno. Política e economia na reforma da previdência. **Bahia Análise & dados**, Salvador, v.13, n.3, p. 717-78, dez. 2003.

FIORI, José Luís. Estado de Bem Estar Social: padrões e crises. **Série Estudos em Saúde Coletiva**, n. 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995.

FREITAS, Irene da Conceição. **Previdência Social e Democracia**. Brasília, ago. 2008. Disponível em:  
<[http://www2.anfip.org.br/Fundacao\\_ANFIP/publicacoes/publicacoes/artigos/IreneFreitas\\_08ago08.pdf](http://www2.anfip.org.br/Fundacao_ANFIP/publicacoes/publicacoes/artigos/IreneFreitas_08ago08.pdf)>. Acesso em: Jul. 2014.

FROYEN, Richard T. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GENÉREUX, Jacques. **Introdução à Política Econômica**. São Paulo: Edições Loyola, 1995. 284p.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e falsa crise da previdência social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. 2006. Tese (Doutorado)— Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação, Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

GOBETTI, Sergio Wulff; AMADO, Adriana Moreira. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pos-keynesiano. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121). p. 139 – 159, Jan./mar. 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Ajuste Fiscal no Brasil: os limites do possível. Texto para Discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**. Brasília, 2015.

GOMES, José Menezes. Fase neoliberal: Resultados e perspectivas. **Tempos históricos**, v. 13, 1º semestre, 2012.

GOUGH, Ian. **Economia política del Estado del bienestar**. Madrid: H. Blume e Ediciones, 1982.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. **Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, jul./dez. 2013.

HILL, M. **Social policy in the modern World: a comparative text**. Oxford: Blackwell, 2006.

HOZMANN, Robert; PACKARD, Truman; CUESTA, Jose. Ampliação da cobertura em sistemas previdenciários multi-pilar: limitantes e hipóteses, evidências preliminares e agenda de pesquisa futura. In: \_\_\_\_\_. **A Economia Política da Reforma da Previdência**. Ministério da Previdência Social, 2001.

HOFMANN, Ruth; PELAEZ, Vitor. A psicologia econômica como resposta ao individualismo metodológico. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 2, p. 262-282, abr./jun. 2011.

\_\_\_\_\_. A racionalidade na teoria econômica: entre o individualismo metodológico e o estruturalismo. **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia**. Salvador, 2008.

HUJO, Katja. Novos Paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, 1999.

HUNT, E.K; LAUTZENHEISER, M. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 484p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). Séries históricas. **Carta de Conjuntura**, jun. 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22935&Itemid=3](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22935&Itemid=3)>. Acesso em: 10 jul. 2014.

JAMES, Estelle. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: \_\_\_\_\_. **A Economia Política da Reforma da Previdência**. Ministério da Previdência Social, 2001.

JAMES, Estelle; BANCO MUNDAL; BROOKS, Sarah. A Economia Política da Reforma Estrutural do Sistema Previdenciário. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. **A Economia Política da Reforma da Previdência**. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001.

KAPTEYN, Arie; KLAAS, de Vos. Social security and retirement in the Netherlands. **NBER Working Paper**, n. 6135, aug. 1997.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 289p.  
KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas Sociais sob a Perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

KUHNLE, Stein. A Globalização e o Desenvolvimento das Políticas Sociais. In: \_\_\_\_\_. **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

LEITE, Anderson Ribeiro; NESS JÚNIOR, Walter Lee; KLOTZLE, Marcelo Cabus. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n.2, p.437-57, mar./abr. 2010.

LOPREATO, Francisco Luiz C. A Política Fiscal Brasileira: limites e entraves ao crescimento. Texto para Discussão, Campinas, **IE/UNICAMP**, n. 131, ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Política Fiscal: mudanças e perspectivas. **Política Econômica em Foco**, Campinas, IE/UNICAMP, n. 7, nov. 2005, abr.2006.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

\_\_\_\_\_. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MADRID, Raul. Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina. In: \_\_\_\_\_. **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MAGALHÃES, Kézia Pimentel; MAROJA, Ângela. A Filosofia Prática de Kant: deontologia e teleologia. **Revista Científica da UFPA**. Pará, mar. 2002. Disponível em: <[http://www.cultura.ufpa.br/rcientifica/ed\\_anteriores/pdf/ed\\_03\\_kpm.pdf](http://www.cultura.ufpa.br/rcientifica/ed_anteriores/pdf/ed_03_kpm.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

MERRIEN, François Xavier. O novo Regime Econômico Internacional e o Futuro dos Estados de Bem-Estar Social. In: \_\_\_\_\_. **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007.

MISHKIN, F. S. The rational expectations revolution: a review article of: Preston J. Miller, ed: The Rational Expectations Revolutions, Readings The Logic of Currency Crises From the Front Line. **The National Bureau of Economic Research**, 1995.

MITCHEL, Olivia. **Construindo um ambiente para a reforma da previdência nos países em desenvolvimento**. In:\_\_\_\_\_. A Economia Política da Reforma da Previdência. Ministério da Previdência Social, 2001.

MORETTI, Bruno; LÉLIS, Marcos T.C. Economia Clássica e Novo-Clássica versus Keynes e Pós-Keynesianos: um debate ontológico. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 79-98, jul. 2007.

NOLASCO, Lincoln. Evolução Histórica da Previdência Social no Brasil e no Mundo. **Revista Conteúdo Jurídico**, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo,35915.html>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

O'CONNOR, James. **EUA: A Crise Fiscal do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Advanced Capitalism and the Welfare State**. In:\_\_\_\_\_. **Politics and Society**, 1972. v. 4.

\_\_\_\_\_. The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation. In: LINDBERG, Leon et al. **Stress and Contradiction in Modern Capitalism**. London: Lexington, 1979.

ORNELAS, Waldeck. **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2000.

PACHECO FILHO, Calino. Déficit da Previdência: a verdade que se encerra. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 67-74, fev. 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PESTIEAU, Pierre; STIJNS, Jean-Philippe. Social security and retirement in Belgium. **NBER Working Paper**, n. 6169, Sep. 1997.

PINDYCK, R. S; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2006. 617p.



PLATT, Adreana Dulcina. Elementos de governabilidade pós-revolucionária: a orientação teórica à administração do Estado Moderno. **Revista Scientia Iuris**, Paraná, jul. 2013.

PRZEWORSKI, A. A social-democracia como fenômeno histórico. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo e Social democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.  
RESENDE, Marco Flávio da Cunha. O circuito finance-investimento-poupança funding em economias abertas. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 01, p. 136-154, jan./ mar. 2007.

REZENDE, Pacheco. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

ROCHA, Roberto de Rezende; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. O Sistema Previdenciário Brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. In: \_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: IPEA, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Goiânia: Editora da Universidade Federal de Goiânia, 1997.

SÁ NETO, Floriano Martins. Compromisso com a Seguridade Social: o fortalecimento da previdência social pública com gestão quadripartite, redistribuição de renda e justiça social. In \_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: IPEA, 2008.

SALVETTI NETO, Pedro. **Curso de Teoria do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1982.

SANTOS, Rita de Cássia Bessa dos. **O Discurso da “Racionalidade Econômica” e a Racionalização na Reforma da Previdência Social**. 2008. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2008.

SCHERMAN, K. G. **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2000.

SCHMITTER, P. C. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SCHWARTZMAN, Simon. **Coesão Social, Democracia e Corrupção**. São Paulo, Santiago: Instituto Fernando Henrique Cardoso, Corporación de Estudios para Latino America, 2008.

SILVA, Daniel Nogueira; VALVERDE, Rosembergue. **Crise fiscal e ajuste do estado, uma análise do caso do Brasil**, [s.d]. Disponível em: <<http://www2.uefs.br/semic/upload/2011/2011XV-842DAN318-220.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2012.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **(Des) estruturação do trabalho e condições para a universalização da previdência social no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Brasília, 2011.

SSA. **Fast facts and figures about social security 1997**. Office of research and statistics- Social security administration (SSA), Washington, 1997.

SOTO, Jesus Huerta. **A escola austríaca**. 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010. 100p.

SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de Castro. **Restrições ao Crescimento Econômico no Brasil: uma aplicação do modelo de três hiatos (1970-2000)**. 2002. 64 f. Dissertação (mestrado do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2002.

TAFNER, Paulo. Seguridade e Previdência: Conceitos Fundamentais. In \_\_\_\_\_. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

\_\_\_\_\_. Previdência no Brasil: debates e desafios. In: \_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: IPEA, 2008.

TAVARES, Maria da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: \_\_\_\_\_. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p.129-154.

TEIXEIRA, A. M. P. **Previdência Social no Brasil: da revolução à contra-reforma**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – UFRJ, 2006.

TELLES, Mario Sérgio Carraro. Desafios para a Previdência Social no Brasil: debates e desafios. In: \_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: IPEA, 2008.

THOMPSON, Lawrence. **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2000.

TITMUSS, R. M. **Social Policy**. New York: Pantheon, 1974.

TONETO JÚNIOR, Rudinei; GREMAUD, Amaury Patrick. Sistema previdenciário: aspectos teóricos e os problemas brasileiros, **PEPGE – PUCSP**, 1999. (Texto para discussão, n.15).

VAZ, Levi Rodrigues. O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Paraná,

Fev. 2009. Disponível em: < [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquepordentro/temas/fator\\_previdenciario/levi-rodriques-vaz](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquepordentro/temas/fator_previdenciario/levi-rodriques-vaz)>. Acesso em: 03 fev. 2014.

VELLOSO, Raul. Previdência Social e Ajuste Fiscal no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Previdência Social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: IPEA, 2008.

VIEIRA, Evaldo. A Social-Democracia, longo caminho Até a terceira Via. **Revista Currículo sem Fronteiras**, São Paulo, mai./ago. 2013.

WILENSKY, Harold. **The Welfare State and Equality**. Berkeley: University of California, 1975.

ANEXO

## ANEXO 1 – Fluxo de caixa anual consolidado do INSS em valores correntes (R\$ Mil)

RUBRICAS SINTÉTICO	FLUXO DE CAIXA ANUAL CONSOLIDADO DO INSS EM VALORES CORRENTES (R\$ Mil)						
	Ano:2006	Ano:2007	Ano:2008	Ano:2009	Ano:2010	Ano:2011	Ano:2012
<b>SALDO INICIAL</b>	<b>6.275.320</b>	<b>7.521.472</b>	<b>2.068.139</b>	<b>3.306.364</b>	<b>4.174.157</b>	<b>4.691.497</b>	<b>12.313.715</b>
<b>RECEBIMENTOS</b>	<b>201.756.677</b>	<b>216.488.551</b>	<b>243.489.098</b>	<b>273.786.756</b>	<b>312.640.916</b>	<b>351.544.706</b>	<b>396.683.576</b>
<b>PRÓPRIOS</b>	<b>133.015.291</b>	<b>153.788.348</b>	<b>180.004.471</b>	<b>200.880.598</b>	<b>233.512.580</b>	<b>271.405.799,00</b>	<b>304.880.912,00</b>
Arrecadação Bancária	122.917.740	142.774.048	167.758.107	183.109.258	212.556.518	245.645.267	271.136.546
Arrecadação - SIMPLES	8.225.275	5.660.734	455.496	171.234	103.406	57.444	
Arrecadação - SIMPLES NACIONAL	-	3.419.328	10.274.493	12.599.202	16.842.733	20.074.138	22.952.715
Arrecadação - FIES	682.577	689.726	674.628	765.098	546.962	417.056	316.679
Arrecadação - FNS	1.140	183	-	726	963	1.644	12.975
Arrecadação - REFIS	325.827	287.371	304.919	222.213	129.279	119.729	112.831
Arrecadação - CDP	-	-	-	-	-	-	-
Depósitos Judiciais	1.152.381	1.182.676	1.096.677	3.286.584	1.723.287	1.440.283	1.749.306
Restituições de Arrecadação	- 240.145	- 215.501	- 216.659	- 2.146	- 460.085	- 269.149,00	- 367.881,00
Ressarcimento de Arrecadação	- 49.504	- 10.217	- 1.786	- 2.146	- 17.121	- 766	- 11
Arrecadação Lei nº 11.941/09	-	-	-	730.575	2.086.638	3.920.153	3.979.238
TAXA DE ADMINISTRAÇÃO S/ OUTRAS ENTIDADES	-	-	341.404	-	-	515.299	588.225
<b>RENDIMENTOS FINANCEIROS</b>	<b>2.540</b>	<b>403.534</b>	<b>150.462</b>	<b>382.573</b>	<b>192.343</b>	<b>145.217</b>	<b>1.196.437</b>
Remuneração s/ Arrecadação Bancária	2.347	2.455	3.230	1.229	1.454	2.328	1.430
Rendimentos de Aplicações Financeiras	4.887	401.079	147.232	383.802	193.797	142.889	1.197.867
<b>ANTECIPAÇÃO RECEITA - TESOURO NACIONAL</b>	<b>357.808</b>	<b>1.315.177</b>	<b>2.857.759</b>	<b>3.054.874</b>	<b>2.510.165</b>	<b>-479.138</b>	<b>1.285.232</b>
Antecipação Receita - Tesouro Nacional	357.808	1.315.177	2.857.759	3.054.874	2.510.165	-479.138	1.285.232
<b>TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO</b>	<b>67.730.476</b>	<b>61.758.387</b>	<b>62.369.442</b>	<b>69.885.371</b>	<b>81.539.051</b>	<b>76.036.406</b>	<b>91.426.601</b>
COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor	42.801.423	31.802.898	28.686.035	33.218.500	24.907.477	25.078.877	38.279.915
COFINS - LOAS	12.067.954	12.925.967	15.464.638	19.220.070	22.262.735	25.170.848	30.510.553
COFINS - Desv. Imp. e Contrib. - EPU	627.500	1.385.905	1.025.300	1.161.251	1.072.035	1.228.131	1.436.674
Contrib. Provisória s/ Mov. Financeira	6.572.516	7.572.119	-	56	17.092	5.040.000	
Contribuição sobre o Lucro	619.541	3.174.508	10.212.144	5.194.387	15.191.811	10.005.199	10.452.952
Contribuição sobre o Lucro - Contrapartida	3.977	815	1.263	1	6.753.836	1	
Devolução do PSS/PASEP/Outros	19	-	74.971	-	314.829	-	
Recursos Ordinários	957.484	190.231	1.837.939	4.969.601	4.206.221	2.613.584	3.855.468
Recursos Ordinários / COFINS - TRF	3.986.554	4.718.049	4.979.103	6.011.178	6.576.418	6.597.138	6.185.455
Operações de Crédito Externa	11.448	94.340	133	2.004	4.085	10	903
Concursos e Prognósticos	82.060	82.235	88.182	108.323	232.512	302.620	489.743
<b>OUTROS RECEBIMENTOS</b>	<b>1.371.258</b>	<b>776.895</b>	<b>3.822.482</b>	<b>348.486</b>	<b>291.793</b>	<b>4.436.421</b>	<b>5.490.723</b>
Outros Recebimentos	1.371.258	776.895	3.822.482	348.486	291.793	4.436.421	5.490.723
<b>PAGAMENTOS</b>	<b>200.510.523</b>	<b>221.941.886</b>	<b>242.592.278</b>	<b>272.655.885</b>	<b>312.123.575</b>	<b>343.922.488</b>	<b>386.691.559</b>
<b>PAGAMENTOS INSS(A)</b>	<b>191.015.426</b>	<b>208.565.325</b>	<b>225.943.079</b>	<b>254.419.858</b>	<b>291.012.023</b>	<b>318.923.929</b>	<b>358.163.559</b>
<b>Total de Benefícios Pagos</b>	<b>177.917.923</b>	<b>200.308.270</b>	<b>216.616.107</b>	<b>244.863.107</b>	<b>278.152.807</b>	<b>307.605.994</b>	<b>348.923.494</b>
<b>Benefícios Previdenciários</b>	<b>165.585.300</b>	<b>185.293.441</b>	<b>199.562.014</b>	<b>224.876.366</b>	<b>254.858.554</b>	<b>281.438.220</b>	<b>316.589.508</b>
Benefícios - INSS	180.161.606	194.103.209	217.343.110	246.304.238	272.838.836	308.298.553	368.298.553
Sentenças Judiciais - TRF	4.718.049	4.979.103	6.011.178	6.576.418	6.597.138	6.185.455	6.185.455
Sentenças Judiciais - INSS	413.786	479.702	495.296	652.653	615.191	605.096	605.096
Comprev	-	-	1.026.782	1.325.245	1.387.054	1.500.403	1.500.403
<b>Benefícios não Previdenciários</b>	<b>12.332.623</b>	<b>15.014.829</b>	<b>17.054.093</b>	<b>19.986.741</b>	<b>23.294.253</b>	<b>26.167.775</b>	<b>30.574.628</b>
Encargos Previdenciários da União - EPU	693.769	822.830	1.017.895	1.040.746	1.060.039	1.262.989	1.367.183
Amparos Assistenciais - LOAS e RMV	11.638.854	14.191.999	16.036.198	18.945.995	22.234.214	24.904.786	29.207.445
<b>Devolução de Benefícios</b>	<b>877.380</b>	<b>1.000.751</b>	<b>1.400.751</b>	<b>2.180.359</b>	<b>1.504.516</b>	<b>1.726.501</b>	<b>1.759.359</b>
<b>Pessoal</b>	<b>5.872.874</b>	<b>6.196.028</b>	<b>6.928.640</b>	<b>7.366.021</b>	<b>8.982.088</b>	<b>8.920.565</b>	<b>8.789.576</b>
<b>Custeio</b>	<b>7.224.629</b>	<b>2.061.027</b>	<b>2.398.332</b>	<b>2.190.730</b>	<b>3.877.128</b>	<b>2.397.370</b>	<b>2.209.848</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS A TERCEIROS</b>	<b>9.495.097</b>	<b>13.376.561</b>	<b>16.649.198</b>	<b>18.236.032</b>	<b>21.111.550</b>	<b>24.998.559</b>	<b>28.527.999</b>
SENAR	203.385	224.501	269.361	285.949	320.578	408.654	440.239
SENAI	478.538	557.010	680.018	749.274	909.082	1.130.905	1.317.980
SESI	677.440	795.063	980.462	1.081.123	1.304.229	1.618.888	1.889.498
SENAEC	705.333	853.398	1.018.875	1.150.069	1.337.476	1.588.173	1.812.786
SESC	1.346.864	1.610.486	1.900.601	2.108.116	2.420.022	2.860.906	3.258.706
INCRA	533.420	632.822	705.219	697.958	787.299	906.695	1.022.264
SDR / MAARA	93.716	111.312	124.060	122.874	138.772	159.852	180.255
FNDE - Salário Educação	3.852.104	6.634.742	8.657.096	9.530.528	10.998.016	12.919.965	14.736.910
SEST	136.437	164.244	203.874	217.590	254.841	297.556	336.748
SENAE	90.607	107.963	131.953	139.837	162.881	190.542	214.859
SEFA - Fundo Aeroviário	50.435	78.161	90.269	92.999	104.972	123.681	122.690
DPC / FDEP - Marítimo	59.584	72.107	75.454	88.984	83.614	96.787	122.690
SEBRAE	1.045.713	1.261.039	1.471.174	1.595.093	1.850.962	2.179.311	2.487.346
SESCOOP	51.829	68.872	101.761	116.295	137.590	161.949	191.009
APEX-BRASIL	148.428	179.172	209.069	226.844	263.461	310.248	354.138
ABDI	21.264	25.669	29.952	32.499	37.745	44.447	50.735
ANAC	-	-	-	-	-	-	111.835
<b>5. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida – Benef. Previd.)</b>	<b>- 42.065.106</b>	<b>- 44.881.654</b>	<b>- 36.206.741</b>	<b>- 42.231.800</b>	<b>- 42.457.524</b>	<b>- 35.546.278,00</b>	<b>- 40.824.819</b>
<b>6. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios Pagos</b>	<b>- 54.397.729</b>	<b>- 59.896.483</b>	<b>- 53.260.834</b>	<b>- 62.218.541</b>	<b>- 65.751.777</b>	<b>- 61.714.053,00</b>	<b>- 71.399.447</b>
<b>7. Saldo Operacional (Receita Total – Pagamento Total)</b>	<b>1.246.154</b>	<b>5.453.335</b>	<b>896.820</b>	<b>1.130.871</b>	<b>517.341</b>	<b>7.622.218</b>	<b>9.992.018</b>
<b>8. Saldo Final</b>	<b>7.521.474</b>	<b>2.068.137</b>	<b>2.964.959</b>	<b>4.437.235</b>	<b>4.691.498</b>	<b>12.313.715</b>	<b>22.305.732</b>

Fonte: Elaboração própria, INSS. 2006, 2007, 2008, 2009,2010, 2011, 2012.

**ANEXO 2 – Fluxo de caixa anual consolidado do INSS (R\$ Mil) inflacionado pelo INPC a preço de 2012**

RUBRICAS SINTÉTICO	FLUXO DE CAIXA ANUAL CONSOLIDADO DO INSS (R\$ Mil) INFLACIONADO PELO INPC A PREÇO DE 2012						
	Ano:2006	Ano:2007	Ano:2008	Ano:2009	Ano:2010	Ano:2011	Ano:2012
<b>SALDO INICIAL</b>	<b>8.774.112</b>	<b>10.000.893</b>	<b>2.582.520</b>	<b>3.965.577</b>	<b>4.702.369</b>	<b>4.982.245</b>	<b>12.313.715</b>
<b>RECEBIMENTOS</b>	<b>282.094.871</b>	<b>287.853.073</b>	<b>304.048.940</b>	<b>328.373.515</b>	<b>352.203.583</b>	<b>373.331.158</b>	<b>396.683.576</b>
<b>PRÓPRIOS</b>	<b>185.981.113</b>	<b>204.484.017</b>	<b>224.774.617</b>	<b>240.931.552</b>	<b>263.062.073</b>	<b>379.477.820</b>	<b>405.383.596</b>
Arrecadação Bancária	171.862.783	189.838.900	209.482.376	219.617.017	239.454.158	260.868.761	271.136.546
Arrecadação - SIMPLES	11.500.526	7.526.771	568.786	205.374	116.491	61.004	-
Arrecadação - SIMPLES NACIONAL	-	4.546.495	12.829.933	15.111.192	18.974.071	21.318.202	22.952.715
Arrecadação - FIES	954.375	917.091	842.419	917.641	616.176	442.902	316.679
Arrecadação - FNS	1.594	243	-	871	1.085	1.746	12.975
Arrecadação - REFIS	455.569	382.102	380.757	266.517	145.638	127.149	112.831
Arrecadação - CDP	-	-	-	-	-	-	-
Depósitos Judiciais	1.611.252	1.572.540	1.369.439	3.941.853	1.941.358	1.529.542	1.749.306
Restituições de Arrecadação	-	286.540	270.546	2.574	518.306	285.829	367.881
Ressarcimento de Arrecadação	69.216	13.585	2.230	2.574	19.288	813	11
Arrecadação Lei nº 11.941/09	-	-	-	876.235	2.350.688	4.163.099	3.979.238
TAXA DE ADMINISTRAÇÃO S/ OUTRAS ENTIDADES	-	-	426.317	-	-	547.234	588.225
<b>RENDIMENTOS FINANCEIROS</b>	<b>3.551</b>	<b>536.557</b>	<b>187.884</b>	<b>458.849</b>	<b>216.683</b>	<b>154.217</b>	<b>1.196.437</b>
Remuneração s/ Arrecadação Bancária	3.282	3.264	4.033	1.474	1.638	2.472	1.430
Rendimentos de Aplicações Financeiras	6.833	533.293	183.851	460.323	218.321	151.744	1.197.867
<b>ANTECIPAÇÃO RECEITA - TESOURO NACIONAL</b>	<b>500.285</b>	<b>1.748.719</b>	<b>3.568.532</b>	<b>3.663.945</b>	<b>2.827.810</b>	<b>508.832</b>	<b>1.285.232</b>
Antecipação Receita - Tesouro Nacional	500.285	1.748.719	3.568.532	3.663.945	2.827.810	508.832	1.285.232
<b>TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO</b>	<b>94.700.310</b>	<b>82.116.774</b>	<b>77.881.773</b>	<b>83.818.901</b>	<b>91.857.286</b>	<b>80.748.647</b>	<b>91.211.663</b>
COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor	59.844.671	42.286.587	35.820.735	39.841.502	28.059.356	26.633.103	38.279.915
COFINS - LOAS	16.873.335	17.186.957	19.310.954	23.052.108	25.079.939	26.730.773	30.510.553
COFINS - Dev. Imp. e Contrib. - EPU	877.366	1.842.763	1.280.309	1.392.778	1.207.694	1.304.243	1.436.674
Contrib. Provisória s/ Mov. Financeira	9.189.649	10.068.236	-	67	19.255	5.352.346	-
Contribuição sobre o Lucro	866.238	4.220.971	12.752.076	6.230.028	17.114.236	10.625.256	10.452.952
Contribuição sobre o Lucro - Contrapartida	5.561	1.084	1.577	1	7.608.490	1	-
Devolução do PSS/PASEP/Outros	27	-	93.618	-	354.669	-	-
Recursos Ordinários	1.338.748	252.940	2.295.065	5.960.425	4.738.491	2.775.557	3.855.468
Recursos Ordinários / COFINS - TRF	5.573.974	6.273.334	6.217.490	7.209.668	7.408.621	7.005.986	6.185.455
Operações de Crédito Externa	16.007	125.439	166	2.404	4.602	11	903
Concursos e Prognósticos	114.736	109.343	110.114	129.920	261.935	321.374	489.743
<b>OUTROS RECEBIMENTOS</b>	<b>1.917.284</b>	<b>1.032.995</b>	<b>4.773.198</b>	<b>417.966</b>	<b>328.717</b>	<b>4.711.361</b>	<b>5.490.723</b>
Outros Recebimentos	1.917.284	1.032.995	4.773.198	417.966	328.717	4.711.361	5.490.723
<b>PAGAMENTOS</b>	<b>280.352.507</b>	<b>295.104.076</b>	<b>302.929.066</b>	<b>327.017.175</b>	<b>351.620.776</b>	<b>365.236.565</b>	<b>386.691.559</b>
<b>PAGAMENTOS INSS(A)</b>	<b>267.076.524</b>	<b>277.317.989</b>	<b>282.138.931</b>	<b>305.145.305</b>	<b>327.837.695</b>	<b>338.688.758</b>	<b>358.163.559</b>
<b>Total de Benefícios Pagos</b>	<b>248.763.681</b>	<b>266.339.032</b>	<b>270.492.184</b>	<b>293.683.158</b>	<b>313.351.229</b>	<b>326.669.412</b>	<b>347.164.136</b>
<b>Benefícios Previdenciários</b>	<b>231.520.288</b>	<b>246.374.629</b>	<b>249.196.450</b>	<b>269.711.523</b>	<b>287.109.240</b>	<b>298.879.929</b>	<b>316.589.508</b>
Benefícios - INSS	-	239.551.106	242.379.949	260.676.309	277.472.431	289.747.611	308.298.553
Sentenças Judiciais - TRF	-	6.273.334	6.217.490	7.209.668	7.408.621	7.005.986	6.185.455
Sentenças Judiciais - INSS	-	560.189	599.012	594.047	735.242	653.317	605.096
Comprev	-	-	-	1.231.499	1.492.946	1.473.015	1.500.403
<b>Benefícios não Previdenciários</b>	<b>17.243.393</b>	<b>19.964.403</b>	<b>21.295.733</b>	<b>23.971.636</b>	<b>26.241.989</b>	<b>27.789.483</b>	<b>30.574.628</b>
Encargos Previdenciários da União - EPU	970.023	1.094.072	1.271.063	1.248.247	1.194.180	1.361.161	1.367.183
Amparos Assistenciais - LOAS e RMV	16.273.370	18.870.331	20.024.671	22.723.389	25.047.809	26.448.222	29.207.445
<b>Devolução de Benefícios</b>	<b>1.226.747</b>	<b>1.330.644</b>	<b>1.759.693</b>	<b>2.615.072</b>	<b>1.694.903</b>	<b>1.833.498</b>	<b>1.759.359</b>
Pessoal	8.211.414	8.238.522	8.651.910	8.834.636	10.118.713	9.473.404	8.789.576
Custeio	10.101.429	2.740.436	2.994.838	2.627.511	4.367.753	2.545.943	2.209.848
<b>TRANSFERÊNCIAS A TERCEIROS</b>	<b>13.275.983</b>	<b>17.786.087</b>	<b>20.790.134</b>	<b>21.871.876</b>	<b>23.783.079</b>	<b>26.547.807</b>	<b>28.416.163</b>
SENAR	284.372	298.507	336.356	342.961	361.145	433.980	440.239
SENAI	669.089	740.626	849.150	898.662	1.024.132	1.200.991	1.317.980
SESI	947.192	1.057.152	1.224.319	1.296.674	1.469.271	1.719.216	1.889.498
SENAC	986.192	1.134.717	1.272.286	1.379.366	1.506.725	1.686.598	1.812.786
SESC	1.883.176	2.141.376	2.373.313	2.528.426	2.726.260	3.038.206	3.258.706
INCRA	745.824	841.429	890.619	837.115	886.927	962.886	1.022.264
SDR / MAARA	131.033	148.006	154.916	147.372	156.333	169.759	180.255
FNDE - Salário Educação	5.385.987	8.821.856	10.810.262	11.430.695	12.389.743	13.720.660	14.736.910
SEST	190.765	218.386	254.581	260.972	287.089	315.997	336.748
SENAI	126.686	143.553	164.772	167.717	183.493	202.351	214.859
SEFA - Fundo Aeroviário	70.518	103.926	112.720	111.541	118.256	131.346	-
DPC / FDEP - Marítimo	83.310	95.877	94.221	106.725	94.195	102.785	122.890
SEBRAE	1.462.109	1.676.735	1.837.080	1.913.118	2.085.189	2.314.371	2.487.346
SESCOOP	72.467	91.575	127.071	139.482	155.001	171.986	191.009
APEX-BRASIL	207.531	238.235	261.068	272.071	296.800	329.475	354.138
ABDI	29.731	34.131	37.402	38.979	42.521	47.202	50.735
<b>5. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida – Benef. Previd.)</b>	<b>- 58.815.157</b>	<b>- 59.676.699</b>	<b>- 45.211.968</b>	<b>- 50.651.846</b>	<b>- 47.830.246</b>	<b>- 37.749.205</b>	<b>- 40.824.819</b>
<b>6. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios Pagos</b>	<b>- 76.058.550</b>	<b>- 79.641.102</b>	<b>- 66.507.701</b>	<b>- 74.623.482</b>	<b>- 74.072.235</b>	<b>- 65.538.688</b>	<b>- 71.399.447</b>
<b>7. Saldo Operacional (Receita Total - Pagamento Total)</b>	<b>1.742.364</b>	<b>7.251.003</b>	<b>1.119.874</b>	<b>1.356.341</b>	<b>582.807</b>	<b>8.094.593</b>	<b>9.992.018</b>
<b>8. Saldo Final</b>	<b>10.516.476</b>	<b>2.749.889</b>	<b>3.702.394</b>	<b>5.321.917</b>	<b>5.285.176</b>	<b>13.076.839</b>	<b>22.305.732</b>

Fonte: Elaboração própria, INSS. 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

## ANEXO 3 – Resultado da Seguridade Social valores correntes R\$ milhões

RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL VALORES CORRENTES R\$ milhões							
RECEITA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173
COFINS	90.341	1.835	120.094	116.759	140.023	181.555	21.664
CPMF	32.493	36.382	1.004	-	-	-	-
CSLL	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488
RECEITA DE CONCURSOS E PROGNÓSTICO	1.956	2.431	2.054	2.498	3.148	3.414	3.765
PIS/PASEP	23.815,00	26.116,00	30.830,00	31.030,00	40.373,00	42.023,00	47.778,00
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>299.391</b>	<b>240.820</b>	<b>359.839</b>	<b>375.887</b>	<b>441.266</b>	<b>530.729</b>	<b>408.868</b>
DESPESAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SAÚDE	40.746	45.798	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063
PREVIDÊNCIA	4.542	4.792	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2.183	2.302	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	14.910,00	17.957,00	20.694,00	27.135,00	29.204,00	34.173,00	39.950,00
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>62.381</b>	<b>70.849</b>	<b>78.319</b>	<b>94.416</b>	<b>101.076</b>	<b>117.305</b>	<b>132.853</b>
<b>RECEITA - DESPESAS</b>	<b>237.010</b>	<b>169.971</b>	<b>281.520</b>	<b>281.471</b>	<b>340.190</b>	<b>413.424</b>	<b>276.015</b>
<b>DRU</b>	<b>33.806</b>	<b>38.550</b>	<b>39.255</b>	<b>38.776</b>	<b>45.860</b>	<b>52.635</b>	<b>58.117</b>
<b>RECEITA COM DRU - DEPENDAS</b>	<b>203.204</b>	<b>131.421</b>	<b>242.265</b>	<b>242.695</b>	<b>294.330</b>	<b>360.789</b>	<b>217.898</b>

Fonte: Elaboração Própria. ANFIP, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012

ANEXO 4 – Resultado da Seguridade Social valores inflacionado pelo INPC a preço de 2012

RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL VALORES INFLACIONADO PELO INPC A PREÇOS DE 2012							
RECEITA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL	172.705	186.698	203.984	218.296	238.791	261.131	278.173
COFINS	126.314	2.440	149.963	140.038	157.742	192.807	21.664
CPMF	45.432	48.375	1.254	-	-	-	-
CSLL	38.123	44.735	53.073	52.283	51.544	61.430	57.488
RECEITA DE CONCURSOS E PROGNÓSTIC	2.735	3.233	2.565	2.995	3.547	3.626	3.765
PIS/PASEP	33.297,98	34.725,03	38.497,94	37.216,67	45.481,94	44.627,31	47.778,00
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>418.607</b>	<b>320.206</b>	<b>449.337</b>	<b>450.830</b>	<b>497.106</b>	<b>563.620</b>	<b>408.868</b>
<b>DESPESAS</b>	<b>2804,776131</b>	<b>2668,598938</b>	<b>2507,423443</b>	<b>2409,548226</b>	<b>2264,352379</b>	<b>2135,628688</b>	<b>2012</b>
SAÚDE	56.971	60.895	62.773	69.888	69.806	76.815	80.063
PREVIDÊNCIA	6.351	6.372	5.938	7.514	7.302	7.186	7.171
ASSISTÊNCIA SOCIAL	3.052	3.061	3.247	3.293	3.858	4.283	5.669
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	20.847,06	23.876,45	25.840,95	32.545,09	32.899,58	36.290,82	39.950,00
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>87.221</b>	<b>94.204</b>	<b>97.798</b>	<b>113.240</b>	<b>113.867</b>	<b>124.575</b>	<b>132.853</b>
<b>RECEITA - DESPESAS</b>	<b>331.386</b>	<b>226.002</b>	<b>351.539</b>	<b>337.589</b>	<b>383.239</b>	<b>439.045</b>	<b>276.015</b>
<b>DRU</b>	<b>47.267</b>	<b>51.258</b>	<b>49.018</b>	<b>46.507</b>	<b>51.663</b>	<b>55.897</b>	<b>58.117</b>
<b>RECEITA COM DRU - DEPESAS</b>	<b>284.119</b>	<b>174.744</b>	<b>302.521</b>	<b>291.082</b>	<b>331.576</b>	<b>383.148</b>	<b>217.898</b>

Fonte: Elaboração Própria. ANFIP, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012



## ANEXO 5 – Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2006 a 2012, em valores correntes

Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2006 a 2012, em valores correntes							
Receitas realizadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)						
Classificação	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>1. Receita de contribuições sociais</b>	<b>299.391</b>	<b>340.820</b>	<b>359.840</b>	<b>375.887</b>	<b>441.266</b>	<b>509.064</b>	<b>568.759</b>
Receita Previdenciária Líquida RGPS	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892	275.765
Compensação Pela Desoneração - Folha não repassada							2.408
Cofins	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555
CPMF	32.493	36.382	1.004	-	-		
CSLL	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488
PIS / PASEP	23.815	26.116	30.830	31.030	40.373	42.023	47.778
Outras contribuições	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148	3.414	3.765
<b>2. Receitas de entidades da Seguridade</b>	<b>11.829</b>	<b>13.181</b>	<b>15.191</b>	<b>14.923</b>	<b>15.224</b>	<b>16.873</b>	<b>20.044</b>
Recursos próprios do MDS	110	86	161	219	361	159	173
Recursos próprios do MPS	843	1.017	1.686	580	314	362	360
Recursos próprios do MS	1.511	2.442	3.009	3.057	3.087	3.556	3.573
Recursos próprios do FAT	9.093	9.332	10.008	10.683	11.017	12.271	15.447
Taxas de Órgãos e entidades	272	304	327	384	444	525	491
<b>3. Contrapartida do Orçamento Fiscal</b>	<b>1.294</b>	<b>1.766</b>	<b>2.048</b>	<b>2.015</b>	<b>2.136</b>	<b>2.256</b>	<b>1.774</b>
Receita Total (1+2+3)	312.514	355.767	377.079	392.825	458.626	528.193	590.577
Despesas liquidadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)						
Classificação	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>1. Benefícios Previdenciários</b>	<b>165.585</b>	<b>182.575</b>	<b>199.562</b>	<b>225.095</b>	<b>254.859</b>	<b>281.438</b>	<b>316.590</b>
Previdenciários urbanos	133.216	147.386	158.953	178.999	198.061	218.616	243.954
Previdenciários rurais	32.369	35.189	39.997	44.850	55.473	61.435	71.135
Compensação previdenciária	-	-	612	1.246	1.325	1.387	1.500
<b>2. Benefícios assistenciais</b>	<b>11.571</b>	<b>13.469</b>	<b>15.641</b>	<b>18.712</b>	<b>22.234</b>	<b>25.116</b>	<b>30.324</b>
Assistenciais - LOAS	9.679	11.567	13.748	16.864	20.380	23.353	28.485
Assistenciais - RMV	1.892	1.902	1.893	1.848	1.854	1.764	1.839
<b>3. Bolsa-Família e outras Transferências de Renda</b>	<b>7.801</b>	<b>8.943</b>	<b>10.526</b>	<b>11.851</b>	<b>13.493</b>	<b>16.767</b>	<b>20.530</b>
<b>4. EPU - Benefícios de Legislação Especial</b>	<b>1.294</b>	<b>1.766</b>	<b>2.048</b>	<b>2.015</b>	<b>2.136</b>	<b>2.256</b>	<b>1.774</b>
<b>5. Saúde: despesas do MS (inclui pessoal) (6)</b>	<b>40.740</b>	<b>45.790</b>	<b>50.265</b>	<b>58.261</b>	<b>61.096</b>	<b>72.332</b>	<b>80.063</b>
<b>6. Assistência social: despesas do MDS (inclui pessoal)</b>	<b>2.182</b>	<b>2.301</b>	<b>2.678</b>	<b>2.771</b>	<b>3.099</b>	<b>4.033</b>	<b>5.669</b>
<b>7. Previdência social: despesas do MPS (Inclui pessoal)</b>	<b>4.547</b>	<b>4.789</b>	<b>4.752</b>	<b>6.262</b>	<b>6.478</b>	<b>6.767</b>	<b>7.171</b>
<b>8. Outras ações da seguridade social</b>	<b>1.992</b>	<b>3.365</b>	<b>3.894</b>	<b>7.174</b>	<b>7.510</b>	<b>7.552</b>	<b>9.824</b>
<b>9. Benefícios FAT</b>	<b>14.904</b>	<b>17.951</b>	<b>20.690</b>	<b>27.077</b>	<b>29.195</b>	<b>34.173</b>	<b>39.950</b>
<b>10. Outras ações do FAT</b>	<b>683</b>	<b>684</b>	<b>724</b>	<b>666</b>	<b>417</b>	<b>565</b>	<b>541</b>
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	251.299	281.633	310.780	359.884	400.517	450.999	512.436
<b>Saldo da Seguridade Social (RGPS)</b>	<b>61.215,00</b>	<b>74.134,00</b>	<b>66.299,00</b>	<b>32.941,00</b>	<b>58.109,00</b>	<b>77.194,00</b>	<b>78.141,00</b>

Fonte: Elaboração Própria. ANFIP, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012

## ANEXO 6 – Receita e Despesas da Seguridade Social, 2006 a 2012, a preço de 2012 -INPC

Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2006 a 2012, a preços de 2012 - INPC.							
Receitas realizadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)						
Classificação	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>1. Receita de contribuições sociais</b>	<b>418.607</b>	<b>453.170</b>	<b>449.338</b>	<b>450.830</b>	<b>497.105</b>	<b>540.612</b>	<b>568.759</b>
Receita Previdenciária Líquida RGPS	172.705	186.698	203.984	218.296	238.791	261.131	275.765
Compensação Pela Desoneração - Folha não repassada	-	-	-	-	-	-	2.408
Cofins	126.314	135.404	149.963	140.038	157.742	169.800	181.555
CPMF	45.432	48.375	1.254	-	-	-	-
CSLL	38.123	44.735	53.073	52.283	51.544	61.430	57.488
PIS / PASEP	33.298	34.725	38.498	37.217	45.482	44.627	47.778
Outras contribuições	2.735	3.232	2.565	2.995	3.546	3.626	3.765
<b>2. Receitas de entidades da Seguridade</b>	<b>16.539</b>	<b>17.526</b>	<b>18.969</b>	<b>17.898</b>	<b>17.150</b>	<b>17.919</b>	<b>20.044</b>
Recursos próprios do MDS	154	114	201	263	407	169	173
Recursos próprios do MPS	1.179	1.352	2.105	696	354	384	360
Recursos próprios do MS	2.113	3.247	3.757	3.666	3.478	3.776	3.573
Recursos próprios do FAT	12.714	12.408	12.497	12.813	12.411	13.031	15.447
Taxas de Órgãos e entidades	380	404	408	461	500	558	491
<b>3. Contrapartida do Orçamento Fiscal</b>	<b>1.809</b>	<b>2.348</b>	<b>2.557</b>	<b>2.417</b>	<b>2.406</b>	<b>2.396</b>	<b>1.774</b>
Receita Total (1+2+3)	436.955	473.044	470.865	471.145	516.662	560.927	590.577
Despesas liquidadas	Acumulado no exercício (R\$ milhões)						
Classificação	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>1. Benefícios Previdenciários</b>	<b>231.520</b>	<b>242.760</b>	<b>249.196</b>	<b>269.974</b>	<b>287.110</b>	<b>298.880</b>	<b>316.590</b>
Previdenciários urbanos	186.262	195.971	198.487	214.687	223.124	232.164	243.954
Previdenciários rurais	45.258	46.789	49.945	53.792	62.493	65.242	71.135
Compensação previdenciária	-	-	764	1.494	1.493	1.473	1.500
<b>2. Benefícios assistenciais</b>	<b>16.178</b>	<b>17.909</b>	<b>19.531</b>	<b>22.443</b>	<b>25.048</b>	<b>26.673</b>	<b>30.324</b>
Assistenciais - LOAS	13.533	15.380	17.167	20.226	22.959	24.800	28.485
Assistenciais - RMV	2.645	2.529	2.364	2.216	2.089	1.873	1.839
<b>3. Bolsa-Família e outras Transferências de Renda</b>	<b>10.907</b>	<b>11.891</b>	<b>13.144</b>	<b>14.214</b>	<b>15.200</b>	<b>17.806</b>	<b>20.530</b>
<b>4. EPU - Benefícios de Legislação Especial</b>	<b>1.809</b>	<b>2.348</b>	<b>2.557</b>	<b>2.417</b>	<b>2.406</b>	<b>2.396</b>	<b>1.774</b>
<b>5. Saúde: despesas do MS (inclui pessoal) (6)</b>	<b>56.962</b>	<b>60.884</b>	<b>62.767</b>	<b>69.877</b>	<b>68.827</b>	<b>76.815</b>	<b>80.063</b>
<b>6. Assistência social: despesas do MDS (inclui pessoal)</b>	<b>3.051</b>	<b>3.060</b>	<b>3.344</b>	<b>3.323</b>	<b>3.491</b>	<b>4.283</b>	<b>5.669</b>
<b>7. Previdência social: despesas do MPS (Inclui pessoal)</b>	<b>6.358</b>	<b>6.368</b>	<b>5.934</b>	<b>7.510</b>	<b>7.298</b>	<b>7.186</b>	<b>7.171</b>
<b>8. Outras ações da seguridade social</b>	<b>2.785</b>	<b>4.474</b>	<b>4.863</b>	<b>8.604</b>	<b>8.460</b>	<b>8.020</b>	<b>9.824</b>
<b>9. Benefícios FAT</b>	<b>20.839</b>	<b>23.868</b>	<b>25.836</b>	<b>32.476</b>	<b>32.889</b>	<b>36.291</b>	<b>39.950</b>
<b>10. Outras ações do FAT</b>	<b>955</b>	<b>909</b>	<b>904</b>	<b>799</b>	<b>470</b>	<b>600</b>	<b>541</b>
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	351.365	374.472	388.076	431.637	451.200	478.949	512.436
<b>Saldo da Seguridade Social (RGPS)</b>	<b>85.590,41</b>	<b>98.571,95</b>	<b>82.788,68</b>	<b>39.508,68</b>	<b>65.462,31</b>	<b>81.977,98</b>	<b>78.141,00</b>

Fonte: Elaboração Própria. ANFIP, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012