

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Sócio Econômico
Departamento de Ciências Econômicas

ANDREY LUCIANO FAGUNDES MIRANDA

O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE AS DUAS LINHAS METODOLÓGICAS DIVERGENTES.

Florianópolis, 2010

ANDREY LUCIANO FAGUNDES MIRANDA

O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE COMPARATIVA
ENTRE AS DUAS LINHAS METODOLÓGICAS DIVERGENTES.

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito obrigatório para a
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Econômicas

Orientadora: Prof^a. Dra. Brena Paula Magno
Fernandez

Florianópolis, 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota 9,0 ao aluno Andrey Luciano Fagundes Miranda na disciplina CNM 5420 – Monografia, no curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, pela apresentação deste trabalho.

Florianópolis, dezembro de 2010.

Banca Examinadora:

Professora Brena Paula Magno Fernandez, Dra.
Orientadora

Professora Reginete Panceri.

Professor Felipe Wolk Teixeira.

Florianópolis, 2010

Dedico aos meus Pais, à minha Esposa, aos meus Mestres, e a todos que sempre estiveram comigo me dando força e servindo de exemplo nesta caminhada.

AGRADECIMENTOS

No decorrer desta caminhada, muitas foram as pessoas que me apoiaram para chegar onde estou hoje. A minha Família, os meus Amigos e os meus Mestres, são os que merecem maior parte do meu respeito e gratidão.

Com relação à minha família, primeiramente tenho que agradecer aos meus Pais, José Tadeu de Miranda e Dolores Teresinha H. Fagundes, que sempre estiveram comigo, me apoiando em minhas decisões, me alertando para os males do mundo, e me orientando a sempre seguir o caminho da verdade, da lealdade, da amizade, enfim, dos bons valores. E, por isso, quase tudo do que sou hoje devo a eles. À Arlete, que mesmo não sendo a minha mãe, em muitos momentos me tratou como um filho. Aos meus irmãos, pela amizade, pela camaradagem, e por sempre nos mantermos unidos haja o que houver. E, em especial à minha Esposa, Denise Assunção Vieira, que desde que a conheci, tem sido uma verdadeira companheira, seguindo o seu caminho, e ajudando a trilhar o meu. Ela, com sua imensa coragem, dedicação, paciência, entre muitas outras qualidades, têm sido o meu porto seguro, principalmente nos dias mais difíceis.

Aos meus amigos, tenho que agradecer pela força e camaradagem. Em especial agradeço aos meus amigos, Jonas e Renoldo (Roni), que são meus parceiros desde a infância. Agradeço também, aos meus amigos que conheci já na faculdade, Camila, Carine, Douglas, Edson, Giovane, Jeferson, Juliana, Urian e Vera entre muitos outros. Obrigado a todos!

Agradeço também aos meus Mestres, que com suas imensas sabedorias, sempre tentaram nos repassar, da melhor forma possível, os ensinamentos que não somente levaremos para a nossa profissão, mas também para as nossas vidas. Lembro com muito gosto das aulas dos professores, Lauro, Nildo, Pedrinho, Silvio, entre outros grandes mestres. Em especial, agradeço à Professora Brena, que com muita dedicação e paciência, me orientou na confecção deste trabalho. Sentirei muita falta de todos vocês!

E, por último, porém o mais importante, agradeço a Deus, pois sem Ele nada mais seria possível.

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim”.

Francisco Cândido Xavier

RESUMO

A Previdência Social no Brasil, frequentemente, tem sido alvo de críticas ferrenhas de vários economistas. O coro maior está relacionado à suposta falta de sustentabilidade do sistema financeiro para custeio dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Este grupo aponta a existência de sucessivos déficits previdenciários, fenômeno este que tomaria proporções gigantescas nas próximas décadas, caso não forem tomadas atitudes a respeito. Por outro lado, existe um grupo diferenciado que se contrapõe a esta visão majoritária. Alegando a ocorrência de distorções nos fatos que se tornam públicos, este segundo grupo vai além, afirmando a condição superavitária da Previdência Social. De posse das constatações postas acima, onde um grupo alega a existência de déficits, e o outro de superávits, fica evidente a existência de métodos diferenciados na observação do sistema de custeio da Previdência Social. Portanto, este trabalho tem como premissa básica a realização do debate entre estes dois grupos divergentes. O trabalho, portanto, parte de breve apanhado histórico, da análise do arcabouço legal que regula a Previdência Social no Brasil atualmente, bem como a análise de séries históricas como forma de justificar a posição de um ou outro grupo. Por fim, observa-se que o objeto de nosso estudo não se limita a apontar qual grupo está com a razão. A questão é mais abrangente, pois questiona os preceitos constitucionais e, inclusive, discute a função do Estado no âmbito da Seguridade Social.

PALAVRAS-CHAVE: Beneficiários; Contribuintes; Conservadores; Déficit Previdenciário; INSS; Previdência Social; Progressistas; Reforma Previdenciária; Seguridade Social.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Fluxo de Caixa Consolidado do INSS – 2000 a 2008.....	51
Tabela 2: População Ocupada nas Regiões Metropolitanas – 2000.12 a 2009.12.....	69
Tabela 3: Rendimento Médio Mensal da População Ocupada – RMs – 2002 a 2009.....	70
Tabela 4: Evolução da Relação entre Gastos do INSS e o PIB – 2000 a 2008.....	71
Tabela 5: Projeção da População Brasileira em Números Absolutos – 2000 a 2008.....	82

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Total de Gastos do INSS – 2000 a 2008.....	53
Gráfico 2: Benefícios Previdenciários – RGPS – 2000 a 2008.....	54
Gráfico 3: Benefícios não Previdenciários – INSS – 2000 a 2008.....	55
Gráfico 4: Transferências a Terceiros – INSS – 2000 a 2008.....	56
Gráfico 5: Participação de cada Item nos Gastos Totais do INSS – 2000 a 2008.....	57
Gráfico 6: Total de Recebimentos – INSS – 2000 a 2008.....	58
Gráfico 7: Recebimentos Próprios do INSS – 2000 a 2008.....	59
Gráfico 8: Transferências da União para o INSS – 2000 a 2008.....	60
Gráfico 9: Participação de cada Fonte de Financiamento do INSS – 2000 a 2008.....	61
Gráfico 10: Saldo Previdenciário – INSS – 2000 a 2008.....	62
Gráfico 11: Relação entre “Saldo Previdenciário” e Recebimentos Próprios do INSS – 2000 a 2008.....	63
Gráfico 12: CSLL – 2000 a 2008.....	66
Gráfico 13: COFINS – 2000 a 2008.....	67
Gráfico 14: Saldo Previdenciário – Enfoque Conservador – 2000 a 2008.....	73
Gráfico 15: Saldo Previdenciário – Enfoque Progressista – 2000 a 2008.....	74
Gráfico 16: Projeção da População Brasileira – Números Relativos – 2000 a 2008.....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resumo das Reformas de FHC e Lula.....	47
Quadro 2: Brasil – Evolução Etária Absoluta – 2010, 2020 e 2050.....	81

LISTA DE SIGLAS

- CAP's** - Caixas de Aposentadorias e Pensões.
- CDP** - Certificado de Dívida Pública.
- COFINS** - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.
- CPMF** - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.
- CSLL** - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.
- DATAPREV** – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.
- DRU** – Desvinculação das Receitas da União.
- EPU** – Encargos Previdenciários da União.
- FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador.
- FGTS** - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
- FIES** - Programa de Financiamento Estudantil.
- FNS** - Fundo Nacional de Saúde.
- ICMS** – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação.
- INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
- INPS** – Instituto Nacional de Previdência Social.
- INSS** – Instituto Nacional de Seguridade Social.
- IAPAS** – Instituto Nacional de Administração da Previdência Social.
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- INPS** – Instituto Nacional de Previdência Social.
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- LBA** - Legião Brasileira de Assistência.
- LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social.
- LOPS** – Lei Orgânica de Previdência Social.
- MPAS** – Ministério da Previdência e Assistência Social.
- PASEP** - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.
- PIB** - Produto Nacional Bruto.
- PIS** – Programa de Integração Social.
- PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
- REFIS** - Programa de Recuperação Fiscal.
- RGPS** – Regime Geral de Previdência Social.

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

SESC - Serviço Social do Comércio.

SESI - Serviço Social da Indústria.

SEST - Serviço Social do Transporte.

SIMPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

SIMPLES - Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 TEMA E PROBLEMA	18
1.2 OBJETIVOS	19
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos Específicos	19
1.3 Justificativa	20
1.4 METODOLOGIA	21
1.5 REFERENCIAL TEÓRICO	23
2 CONCEITOS BÁSICOS	26
2.1 A Seguridade Social	26
2.2 A Previdência Social	27
2.2.1 Tipos de Regimes Previdenciários	29
2.3 Sobre o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	33
2.3.1 Tipos de Benefícios Concedidos	34
3 A ATUAL PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	37
3.1 Classificações da Receita Previdenciária	37
3.1.1 Previdência Social no Brasil e a Constituição de 1988	38
3.1.2 As Reformas de FHC e Lula	42
3.1.3 Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991	47
3.2 Previdência Social no Brasil - Dados Estatísticos – Recorte de 2000 a 2008	50
3.2.1 Evolução do Gasto com Previdência Social no Brasil	53
3.2.2 Montante Gerado para Custeio da Previdência Pública – 2000 a 2009	58
3.2.3 Os Saldos do INSS – 2000 a 2008	62
3.3 A COFINS e a CSLL	65
3.4 Relação Evolução dos Contribuintes ao INSS da População Economicamente Ativa	68
3.5 Relação entre os Gasto Previdenciário e PIB – 2000 a 2009	70
4 – CARÁTER DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO	73
4.1 Déficit Previdenciário Segundo a Corrente Conservadora	75
4.1.2 As distorções do regime geral da Previdência Social, segundo os Conservadores	76
4.1.3 Mudanças na Composição Etária da População Brasileira	79
4.2 Déficit Previdenciário Segundo a Corrente Progressista	83
4.2.1 Previdência Social como conquista Constitucional	84
4.2.2 Previdência Social versus Crescimento Econômico	87
4.2.3 Previdência Social versus Mercado de Trabalho	88

4.2.3 Outras Considerações Importantes	90
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS.....	95

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social é um dos maiores problemas estruturais das contas públicas do Brasil e o grande responsável pelo déficit primário do Governo Federal (REZENDE, 2001).

Quando o pensamento previdenciário começou a ser entendido no Brasil como um instrumento necessário para o financiamento dos gastos da reprodução da vida dos indivíduos após a atividade laboral, no começo do século XX, o país se encontrava com sua economia em ebulição. A iniciação industrial capitalista, baseada no trabalho assalariado e urbano a partir, principalmente, de 1930 traz à tona toda uma sistemática que possibilitou a criação de várias entidades que tivessem por função a administração de fundos de aposentadorias, as chamadas CAP's (Caixa de Aposentadorias e Pensões). Conforme aponta Giambiagi (2000), no princípio, cada setor possuía a sua própria CAP, sendo a pioneira a das empresas ferroviárias em 1923, e tendo como marco legal a instituição da Lei Eloi Chaves. As CAP's eram instituições que administravam os seus fundos pelo regime de "capitalização". Neste sistema cada indivíduo é responsável pela acumulação de capital que será convertido no seu próprio benefício, como nos diz Rezende (2001). No Brasil, atualmente, somente nos chamados "Planos de Previdência Privada" o regime de capitalização é utilizado, servindo como um complemento ao benefício auferido pela Previdência Pública. Em 1937, segundo Giambiagi (2000), já existiam 183 instaladas no Brasil.

Tendo em vista o crescimento econômico em moldes urbanos, paralelamente às CAP's surge uma tendência de criação dos IAP's (Institutos de Aposentadorias e Pensões) com o Estado, então, assumindo as suas gestões (indicava os seus respectivos presidentes). A filiação se dava por categoria profissional, ou seja, havia os IAP's dos marítimos, dos bancários, dos comerciários, etc. Como a receita de cada IAP era função dos salários de seus filiados, acabaram surgindo IAP's mais fortes e representativos que outros.

Com a promulgação da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social) em 1960, que culminou em 1966 na uniformização desses institutos e caixas de pensões com a criação do INPS (Instituto Nacional da Previdência Social), ocorreu uma unificação destas seis IAP's. É importante frisar, que até os anos 1950, o regime utilizado era o de capitalização, e por se tratar de uma fase inicial desses processos, existiam mais trabalhadores contribuindo do que se valendo dos benefícios, contribuindo assim para a ampliação das reservas previdenciárias. Segundo Haddad (2000) uma pergunta que surge é: o que foi feito do dinheiro acumulado, uma vez que em 1960 o regime adotado foi o de repartição simples? Lembremos que neste

tipo de regime (repartição simples) o trabalhador ativo, por meios de suas contribuições, mantém os benefícios daqueles que se encontram na inatividade, assim como quando estes que hoje estão na ativa, terão seus benefícios, sustentados pela geração ativa futura. Segundo Haddad (2000, p. 1), a resposta seria a seguinte:

A resposta dos especialistas não poderia ser conclusiva, pois um levantamento histórico dos dados ainda está por ser feito. Entretanto há uma presunção bem-amparada de que os governos brasileiros das décadas de 1930 a 1960 se valeram desses recursos para financiar muitas das obras de infra-estrutura do período, sendo o caso de Volta Redonda¹ o mais citado.

É apenas em 1974 que é criado o Ministério de Previdência e Assistência Social. Este fato é um marco histórico na previdência social no Brasil. É importante observar que somente depois de mais de quarenta anos de existência de um sistema previdenciário (mesmo que incipiente) é que este serviço, hoje considerado essencial, ganha uma pasta ministerial exclusiva. Como nos informa Giambiagi (2000), em 1977 o INPS é desmembrado em três órgãos, sendo eles:

1. O próprio INPS, com a função de arcar com os benefícios previdenciários e assistenciais;
2. O INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) que tinha a função de administrar o sistema de saúde; e,
3. O IAPAS (Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social) este órgão, por sua vez, tinha a função de administrar a arrecadação de recursos para o INPS e INAMPS.

Em 1990, com a fusão do INPS e IAPAS é criado o INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social). O INAMPS fora absorvido pelo Ministério da Saúde. (GIAMBIAGI, 2000).

O INSS, até os dias de hoje, é o órgão ao qual foi delegada a incumbência da administração, além de outras atribuições, das contribuições e benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) no Brasil. Ressalta-se que, atualmente, é operado o chamado regime de “repartição simples”. Além disso, o regime é tripartite, ou seja, é mantido pelos trabalhadores ativos, pelos empregadores e pelo Estado. É importante perceber que ao mesmo tempo em que o regime de repartição simples torna o sistema mais suscetível às oscilações da economia, devido à ausência de um colchão financeiro para contingências temporais mais severas, o Estado reparte com os empregadores e os trabalhadores a responsabilidade

¹ A cidade de Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro foi um dos palcos dos primeiros investimentos estatais em indústrias de base. Principalmente na indústria do aço.

financeira da manutenção do sistema previdenciário, e a sua legitimação se dá na concepção que desta forma (regime de repartição) há uma integração maior entre ativos e inativos, apontando para um “sistema solidário”.

No caso da repartição, sua concepção filosófica é a de entender a previdência social como um sistema solidário, por meio do qual há uma estrutura de transferências de uma parte da sociedade para outra, particularmente dos adultos para os idosos e dos indivíduos de boa saúde para os inválidos, sendo o atendimento dos grupos sociais necessitados uma função do Estado, custeada pelos demais grupos da sociedade. (GIAMBIAGI, 2000, p. 277)

Principalmente a partir dos anos 1980, os avanços das técnicas médicas, e um relativo aumento no nível de saneamento básico, fatores estes que corroboraram com uma mudança da composição demográfica nacional, acarretaram no “envelhecimento” da população brasileira. Devido a este fenômeno o Sistema Previdenciário é pressionado para um aumento nos gastos com benefícios, do mesmo modo que não foram criadas contrapartidas para o custeio deste excedente no dispêndio. A Previdência Social do Brasil passa, então, por um novo paradigma. Portanto, tende a se confrontar com uma situação nova, desta forma, colocando em xeque a solidez do sistema face à conjuntura econômica atual.

Fazendo um adendo, existem ainda outros sistemas previdenciários que mesclam as duas formas de obtenção de benefícios, ou seja, os indivíduos continuam, assim como no sistema de capitalização, a serem responsáveis por seus próprios benefícios, mas mantêm, concomitantemente, um benefício mínimo, independente de contribuições (característica do regime de repartição), e que venha tratar de casos de capitalizações insuficientes, muitas vezes mantida não só pelos contribuintes, mas, também, pelo Estado, como é, por exemplo, o caso chileno (REZENDE, 2000).

Neste cenário de retomada do debate previdenciário, destacam-se duas linhas metodológicas distintas e antagônicas entre si para a apresentação do “déficit previdenciário”. A primeira e majoritária, que neste trabalho chamar-se-á “Conservadores”, compreende os analistas que defendem que o déficit previdenciário existe e será explosivo nos próximos anos pelos fatores já mencionados acima. A segunda linha, que neste trabalho chamar-se-á “Progressistas”, aponta que o déficit, se existir, é meramente contábil, uma vez que a Constituição Federal de 1988 atribui ao Estado brasileiro a função de cobertura de eventuais déficits, como já dito por Fragnani e Cardoso Jr. (2007).

O esforço que será demandado neste trabalho consiste em analisar o regime previdenciário brasileiro, no intuito de apontar distorções, face à nova conjuntura econômica, seja com alterações no mercado de trabalho, a variação demográfica da população, ou

qualquer outro fator que possa comprometer o sistema vigente. Desta forma, servindo como mais um instrumento que venha formar opiniões a respeito do assunto abordado, bem como servir de apoio a novas formulações sobre este tema tão importante e ao mesmo tempo tão delicado.

1.1 TEMA E PROBLEMA

Este trabalho tem como tema a análise das contas nacionais, especificamente as que se destinam à captação de recursos para o custeio da previdência social no Brasil, contextualizados, principalmente, entre os anos de 2000 e 2008, bem como apurar se existiu ou existe qualquer problema contábil ou metodológico que tenha comprometido o funcionamento do serviço de pagamentos dos benefícios. Enfim, verificar se existe, contabilmente, o chamado “déficit previdenciário”, além que traçar um panorama econômico para os próximos anos, verificando se poderá existir qualquer empecilho que ponha em risco a perpetuação do sistema utilizado atualmente para a manutenção da Previdência Social.

No intuito de resumir a problematização do tema, podemos demonstrá-la em uma questão: Considerando o arcabouço metodológico vigente para o custeio e o pagamento de benefícios da Previdência Social, qual linha de analistas está correta quanto ao “Déficit Previdenciário”? Reportando aos dois grupos de analistas denominados, anteriormente, de “Conservadores” e “Progressistas”.

Para tanto, torna-se extremamente importante, elucidar a legislação envolvida, o sistema metodológico de cálculo das contribuições e benefícios, e, com base em informações estatísticas oficiais, diagnosticar o sistema previdenciário brasileiro, bem como traçar uma linha de tendência com foco numa perspectiva futura.

Por fim, este trabalho tem a premissa de esclarecer determinados pontos do tema abordado, apontando, se possível (e se existirem), as suas limitações, de modo que contribua para a formulação de opiniões, no intuito de gerar um debate mais apurado sobre o tema.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar a metodologia utilizada para o cálculo do custeio e pagamento de benefícios da Previdência Social brasileira, no intuito de, verificados os registros documentais e estatísticos, identificar a existência ou não de tendências à não sustentabilidade do sistema.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para que seja atendida a pretensão que envolve o objetivo geral deste trabalho, conforme já descrito acima, faz-se necessário esclarecer pontos específicos, que somados servirão de apoio para fundamentar a resposta principal pretendida. São eles:

- Realizar um estudo da metodologia utilizada para o custeio e pagamento de benefícios da Previdência Social;
- Pesquisar os dados estatísticos dos recursos obtidos para o custeio da Previdência Social no Brasil, principalmente, no período de 2000 a 2008, conforme a metodologia estudada;
- Pesquisar os dados estatísticos dos recursos destinados ao pagamento de benefícios da Previdência Social no Brasil, principalmente, entre os anos de 2000 e 2008;
- Calcular, com posse dos dados pesquisados de custeio e pagamentos (entradas e saídas), o déficit ou superávit previdenciário no período proposto.
- Apontar as convergências e divergências das duas correntes distintas de pensamento sobre este assunto.

- Traçar uma perspectiva de futuro da Previdência Social no Brasil para os próximos anos; e,
- Realizar uma síntese (de posse dos dados apurados) das duas visões distintas sobre a Previdência Social no Brasil. A “Conservadora”, que defende que o Déficit Previdenciário existe e será explosivo nos próximos anos, e a que chamaremos de “Progressista” que defende que a inexistência do Déficit Previdenciário, uma vez que o Estado tem como função suprir os seus déficits quando estes ocorrerem.

1.3 Justificativa

A questão previdenciária sempre será um tema delicado de se tratar nos meios políticos nacionais, ainda mais quando entra em pauta a “Reforma da Previdência” quando toma, então, proporções até mesmo polêmicas.

O lado polêmico da Reforma da Previdência cabe à visão de uma linha de pensamento de estudiosos do tema, que defendem que a Previdência Social no Brasil é deficitária e até mesmo explosiva. Conforme afirmam alguns seguidores desta corrente que definimos de “Conservadora” o sistema passa por uma crise de auto-suficiência, ou seja, o Estado gasta mais com os pagamentos de benefícios do que a sua capacidade de arrecadação de recursos (custeio) que ele possa realizar para este fim, gerando sucessivos déficits. E mais, defendem que nos próximos anos a situação será insustentável se ocorrer a manutenção do sistema atual. Note que se os prognósticos desta corrente se confirmarem, as soluções, pela via ortodoxa, não são muito atraentes aos contribuintes, tendo em vista que, ou deverão ser reduzidos os valores dos benefícios ou aumentadas as alíquotas de financiamento da previdência, enfim, aumento de impostos, ou ainda, uma combinação destas duas soluções.

Considerando que a posição recorrente no cenário nacional supõe a existência do déficit, o lado delicado desta questão está na omissão por parte dos governantes, tanto do legislativo como também do executivo em tentar levantar uma bandeira pró-reformista, uma vez que realizada, provavelmente, acarretará em perda de direitos adquiridos ou mesmo aumento do custo de manutenção do sistema previdenciário. E, considerando que cenário político brasileiro é extremamente eleitoreiro, não é de se estranhar que não existam políticos dispostos a tocar nesta questão. Enfim, caso esta visão dominante se conforme, e também o

perfil do cenário político nacional, a solução virá em um momento calamitoso, onde não poderá ser estendido por mais tempo a situação vigente.

Por outro lado, existe a corrente dos que denominamos “Progressistas” que, embora numericamente seja minoritária, defende a inexistência do déficit previdenciário, uma vez que o Estado é o agente de suporte financeiro do sistema. Segundo esta linha de pensamento, caso exista o déficit (valor total dos benefícios pagos seja maior que o valor total arrecadado) o Estado, por meio constitucional, será o agente que irá garantir a diferença apontada. Enfim, o déficit, segundo esta visão, é meramente contábil.

Portanto, no intuito de aprofundar mais o debate sobre o tema da Previdência Pública no Brasil, e na tentativa de gerar mais uma fonte de informação que venha a contribuir para a formulação de políticas futuras, bem como a formação de opiniões sobre este tema tão importante e ao mesmo tempo tão delicado de se lidar, é que se justifica a realização deste trabalho.

1.4 METODOLOGIA

O decorrer da história humana é marcado pela busca do homem em estabelecer “verdades” sobre os fenômenos que o cercam, podendo ser eles de cunho social, natural, organizacional, político entre muitos outros. Para se chegar à elaboração de processos, muitas foram as fontes utilizadas no decorrer dos tempos. Dentre elas, destacamos a intuição, a autoridade, a tradição o bom-senso e a ciência (GIL, 1991).

Entre todas as fontes até hoje utilizadas pela humanidade para estabelecer uma determinada verdade, a que mais ganhou credibilidade nos últimos 200 anos foi a ciência. Embora esta seja ainda tão relegada à condição humana quanto os demais tipos de fontes, ela consegue estabelecer uma probabilidade muito mais fundamentada dos diversos tipos de explicações que ela se propõe a fazer, inclusive com a possibilidade de aplicação em meios distintos. Ramos como a Biologia, a Física, a Química, a Matemática, e até mesmo as Ciências Sociais, como é o caso da Economia, se utilizam das fontes científicas para a elaboração de suas verdades (GIL, 1991).

No entanto, para as ciências sociais, como é o caso da Economia, por serem de grande complexidade e sujeitas à grande probabilidade de falhas, uma vez que a aplicabilidade de

uma teoria social, não necessariamente, é universal em diferentes casos ou situações, não é possível utilizar-se apenas de um único método científico para comprovar as suas teorias como é realizada no domínio natural, faz-se necessária, em muitas oportunidades, de uma mescla de métodos. O uso da experimentação e da observação, para se confirmar algumas de suas conjecturas, são os mais utilizados (GIL, 1991).

Mesmo não sendo a ciência um “caminho infalível” para as chamadas ciências sociais, utilizaremos este tipo de fonte neste trabalho, isto porque não somente uma verdade estabelece um conhecimento científico, é necessário também delinear um método, uma maneira lógica para se chegar a uma conclusão, que neste trabalho será, predominantemente, o descritivo, e por algumas situações o observacional.

O Método descritivo, nesta pesquisa, tem a função de observar, descrever, examinar, analisar, os pontos de vista de duas correntes distintas, para o cômputo das finanças previdenciárias nacionais, além de realizar uma breve análise sobre os postulados defendidos por seus seguidores.

Considerando que uma das correntes estudadas, antagonicamente à outra, defende a existência de grandes e sucessivos déficits previdenciários realizar-se-á uma pesquisa classificada de qualitativa, ou seja, serão pesquisadas as contas nacionais, no que se diz respeito ao custeio e pagamento de benefícios previdenciários no Brasil entre 2000 e 2008, para então calcularmos os possíveis déficits ou superávits.

A análise a ser realizada terá como procedimentos a pesquisa de registros documentais, tanto bibliográficos como também estatísticos, sobre a temática da Previdência Social no Brasil. Um resumo deste material está elencado no item 1.5 “Referencial Teórico” deste projeto.

É importante deixar claro que esta pesquisa tem o interesse de ser objetiva e não de preservar ou mesmo enaltecer como verdadeira a exposição defendida por qualquer uma das partes envolvidas (defensores da existência do déficit ou não). Desta forma, será atendida umas das características do conhecimento científico, sintetizado por Gil (1991, p. 19).

O conhecimento científico é objetivo, ou seja, não é afetado por crenças, preferências, desejos, valores ou caprichos do pesquisador. Esta seja talvez a mais pesada de todas as normas científicas, pois contraria a tendência humana para envolver-se com o objeto de conhecimento, sobretudo quando este objeto envolve valores. Por essa razão é que se torna difícil mesmo a um cientista ser objetivo quando trata de assuntos como religião, moral, ideologia, política etc.

A idéia geral consiste em analisar, com base na legislação previdenciária, na Constituição Federal de 1988, enfim, em todo o arcabouço jurídico que engloba o tema, principalmente no que diz respeito ao custeio da Previdência Pública no Brasil, bem como nos dados econômicos e estatísticos oficiais, e definir se existiu ou não o déficit previdenciário. Desta forma, pretendendo esclarecer os pontos conflitantes entre as duas abordagens.

1.5 REFERENCIAL TEÓRICO

O ponto de partida desta pesquisa, ou melhor, o evento (se assim pudermos chamar) que serviu como estopim para a realização deste trabalho foi o caloroso debate entre três dos mais influentes economistas brasileiros. De um lado Fábio Giambiagi, mestre em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e graduado pela Faculdade de Economia e Administração também da UFRJ, integrante do Departamento Econômico do BNDES desde 1996, e de outro lado Eduardo Fragnani, doutor em economia e professor do Instituto de Economia da UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) e José Celso Cardoso Júnior, doutorando em economia no Instituto de Economia da UNICAMP e técnico pesquisador do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Debate este que foi veiculado em meados do mês de agosto de 2007, no Jornal Folha de São Paulo.

No dia 2 de agosto de 2007, Fragnani e Cardoso Jr., abrem a pauta de debates publicando em conjunto o artigo intitulado “Falácias sobre o "déficit" da Previdência”. Neste artigo, os autores negam a existência de déficits previdenciários no Sistema Geral de Previdência do Brasil, negam também a necessidade da Reforma da Previdência, e, inclusive, acusam Giambiagi, a quem se reportam como porta-voz dos que defendem a existência de déficits, de atentar contra os avanços e conquistas da Constituição Federal de 1988.

No dia 8 de agosto de 2007, Giambiagi rebate as críticas sofridas publicando, no mesmo periódico, o seguinte artigo: “Previdência: Fatos x Palavras”. Neste artigo o autor, além de se defender das acusações realizadas por Fragnani e Cardoso Jr., aponta para fatos que, segundo ele, seriam decisivos para a formação do déficit e o seu caráter explosivo, são eles:

Fato um: Em 1988, a despesa do INSS era de 2,5% do PIB; deverá ser de 7,2% do PIB em 2007.

Fato dois: O número de brasileiros com 60 anos ou mais crescerá 4% ao ano de 2010 a 2025, segundo o IBGE.

Fato três: O piso previdenciário, recebido por 2 de cada 3 aposentados e pensionistas, teve um aumento real de mais de 100% desde 1994.

Fato quatro: No Chile e no Peru, um homem precisa ter 65 anos para se aposentar; no Brasil, os homens se aposentam por tempo de contribuição aos 57 anos, e as mulheres, aos 52.

(GIAMBIAGI, 2007, p. 2 e 3)

O debate em pauta, por serem seus protagonistas economistas de grande bagagem acadêmica (e por este motivo formadores de opinião), merece certa atenção e instiga a realização de uma pesquisa mais aprofundada sobre o tema, tendo em vista que a ciência da real situação da Previdência Social é de total importância para a realização de políticas públicas no Brasil.

Considerando que o ponto de partida de nossa análise é a tese professada por Giambiagi (2008), ou seja, a existência do déficit, adotar-se-á como livro base nesta construção o intitulado “Reforma da Previdência – O Encontro Mercado” de 2007. Nesta obra, Giambiagi faz um diagnóstico geral da previdência pública no Brasil, apura distorções no papel de Estado, além de propor soluções que podem parecer amargas, mas que, segundo ele, auxiliará o Brasil a enfrentar de forma mais sustentável a “Crise da Previdência”. Ainda na defesa desta proposição, usar-se-á também outros autores que acompanham a linha de raciocínio de Giambiagi, dentre estes destaco “A Previdência Injusta – Como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil”, de 2007, de autoria do jornalista econômico britânico (mas que mora no Brasil há 30 anos) Brian Nicholson. Nesta obra o autor identifica distorções que levam a previdência no Brasil ser tão desigual entre as diversas camadas da sociedade, tais como os exageros auferidos por militares, diferenças entre servidores públicos e privados, trabalhadores urbanos e rurais entre outros, isto tudo devido à leis antiquadas que não mais remontam a situação econômica do país. Algumas destas distorções, conflitadamente, amparadas pela Constituição de 1988.

No intuito de contestar a proposição conservadora, defendida por Giambiagi, e assim tentar provar os preceitos defendidos por Fragnani e Cardoso Jr., nos reportaremos ao arcabouço legal que diz respeito ao Custeio da Previdência Social. Neste sentido, faz-se imprescindível a verificação das premissas que regem a Constituição Federal de 1988, a Lei n. 8.212 de 24 de julho de 1994 (conhecida como Lei de Custeio da Seguridade Social), bem como outros marcos legais que pautam esta matéria. É importante ressaltar que este trabalho

não tem como foco a **discussão** dos marcos legais, mas sim a **verificação das fontes de recursos no intuito de analisar, considerando os marcos legais atuais para o custeio da Previdência Pública, se existiu a insuficiência de aporte de recursos no decorrer da história previdenciária brasileira**, principalmente no período de 2000 a 2008. É prudente que, por se tratar de escritos jurídicos (que por vezes se fazem em linguagem estritamente técnica) a utilização de manuais de direito previdenciário se torna indispensável para a melhor interpretação das redações oficiais. Desta forma, gerando maior confiabilidade à análise apresentada. Uma obra deste gênero pode ser representada pelo livro de Wladimir Novaes Martinez, intitulado “Curso de Direito Previdenciário” de 2003, assim como outras obras que venham fornecer suporte a este tipo de redação jurídica.

Ainda no objetivo de contrapor a corrente conservadora, mas agora no que diz respeito à parte do gasto da Previdência Social, que compreende, em sua forma geral, os benefícios pagos no período analisado (principalmente do ano 2000 a 2009) utilizar-se-á os dados estatísticos publicados, principalmente, em ambiente *on line* como nos fornecem os sites do IPEA (www.ipeadata.gov.br), Ministério da Previdência Social (www.mpas.gov.br), IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov.br), bem como outros sites que possam fornecer dados oficiais e que disponham de confiabilidade comprovada.

Além do que foi mencionado acima, no intuito de realizar um aporte histórico, mesmo que brevemente, para a previdência social no Brasil, principalmente para o período estudado, utilizar-se-á a obra de Darcy Francisco Carvalho dos Santos intitulada “Previdência Social no Brasil – 1923-2009 – Uma Visão Econômica”, de 2009. Neste livro o autor aborda de maneira econômica e histórica a trajetória do pensamento previdenciário no Brasil, contribuindo de maneira significativa para a elaboração de análises de períodos distintos. Este livro, nesta pesquisa (assim como outras obras desta natureza) é de fundamental importância, uma vez que terá a incumbência de fazer a “ponte” entre os fatos históricos e os marcos jurídicos e estatísticos.

Finalmente, é importante destacar que, por se tratar um trabalho de **pesquisa**, poderão ser descobertas, no decorrer dos trâmites de desenvolvimento que esta análise se propõe, outras referências que possam se mostrar, também, de fundamental importância para que se chegue a um melhor resultado.

2 CONCEITOS BÁSICOS

Para que possamos dar prosseguimento, faz-se necessária a apresentação de alguns conceitos básicos no intuito de não ocorrerem possíveis distorções com relação à aplicação de alguns termos que iremos utilizar no decorrer deste trabalho. Ou seja, iremos definir, desde já, o sentido de algumas “palavras-chave”, utilizando o arcabouço acadêmico para tal.

2.1 A Seguridade Social

Antes de começarmos a nossa discussão sobre a Previdência Social do Brasil, mais precisamente a discussão sobre o chamado “Déficit Previdenciário”, faz-se necessária a compreensão do que se entende por “Seguridade Social”, bem como apontar como ela se dispõe no Brasil.

Segundo Ruprecht (1996, p. 35) “A Seguridade Social implica a aceitação da responsabilidade de toda a sociedade para garantir a segurança econômica a seus membros. Admitida a escolha de formas equitativas de financiamento, a seguridade social vem representar uma solidariedade que não significa um benefício, mas um direito de todos e para todos”. Ou seja, vem a ser um instrumento indispensável na garantia do amparo social, àqueles que, por motivo fortuito, necessitem. Para tanto, faz-se necessário relegar aos agentes detentores de direitos no sistema de proteção a responsabilidade pela manutenção do mesmo.

A seguridade social tem como preceito básico a vinculação de sua administração ao Estado, por motivos que ultrapassam a esfera jurídica, como nos mostra Ruprecht (1996, p. 59), na passagem abaixo:

Em geral se considera que a seguridade social é um serviço público não só pela natureza jurídica dos organismos que a administram, mas também porque a solução das necessidades, cujas conseqüências busca aliviar, é dada pelo coletivismo e pela solidariedade.

Resumindo, a intervenção do Estado na seguridade social é de fundamental importância e transcendência. O Estado, via de regra, é responsável pelo estabelecimento, distribuição, financiamento e normatização de tudo quanto a ele se refina, não deixando de reconhecer que pode haver – e há – seguridade social privada como seu elemento coadjuvante e complementar.

No Brasil, conforme ditames constitucionais, a Seguridade Social se divide em três elementos fundamentais, sendo eles: A Previdência Social; A Saúde; e, A Assistência Social.

No contexto nacional, a Previdência Social é parte de um sistema mais abrangente, no caso, a Seguridade Social. Portanto, o seu financiamento, que se dará pelo sistema tripartite formados pelos contribuintes, empregadores e Estado, está condicionado às contas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é o órgão responsável pela administração do Sistema de Seguridade Social. Nota-se que existe, portanto, um aparato contributivo mesclado a outro aparato de natureza fiscal, destinado a uma única execução financeira, neste caso, da Seguridade Social. No capítulo 3 iremos demonstrar este aparato financeiro com maior riqueza de detalhes.

Diferentemente da Previdência Social, o acesso ao sistema de Saúde e à Assistência Social se dão sem a obrigatoriedade de contrapartida pecuniária do cidadão, ou seja, o Estado é garantidor de saúde e amparo social, independentemente de contribuições do amparado ao sistema. No entanto, neste trabalho, não será realizado com maior riqueza de detalhes a análise destes dois elementos da Seguridade Social do Brasil, embora, por vezes, se fará necessária a realização de alguns apontamentos. Enfim, se dará ênfase à Previdência Social, restritamente as contas que resultem no chamado “Déficit Previdenciário”.

2.2 A Previdência Social

A “Previdência Pública” ou “Previdência Social” é, conforme nos aponta o site da Previdência Social do Brasil, um seguro aos seus contribuintes, pela perda da capacidade laboral.

A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão. (Previdência Social, 2010)

Observando mais atentamente, é notório que a Previdência Social, quando admite ser um “seguro social”, admite também a desvinculação dos valores das contribuições dos benefícios auferidos pelos cidadãos. Fazendo uma analogia, aos diversos outros tipos de seguro (claro, muito simploriamente), como, por exemplo, o seguro de uma casa por danos diversos que venha a inutilizá-la para a moradia. Neste caso, quando ocorre um sinistro, por exemplo, um incêndio, a seguradora arcará com as despesas de indenização previamente

acordados em contrato. No entanto, é possível também que o segurado nunca acione a seguradora, tendo em vista que nunca tenha ocorrido qualquer sinistro, desta forma sempre pagando o seguro e nunca usufruindo do mesmo. Notemos que, admitindo tal premissa não há uma vinculação direta entre contribuições e benefícios, embora haja todo um arcabouço respaldado em cálculos atuariais para que o Estado possa assumir o compromisso de zelar pelas necessidades básicas dos seus cidadãos quando estes não puderem mais se prover, e à sua família, por incapacidade laboral. Ruprecht (1996, p. 33), aponta o “Seguro Social” da seguinte maneira:

Os seguros sociais visam proteger os economicamente fracos contra as vicissitudes da vida e representam a versão mais recente de uma solução coletiva do problema da desproteção da existência humana, problema tão antigo como a própria humanidade.

O seguro social é uma variedade do seguro comercial, mas se distingue deste por sua inspiração política e seus fins.

No entanto, a Previdência Social no Brasil admite ser também, um grande instrumento de políticas de distribuição de renda, de desenvolvimento de algumas regiões, e até mesmo de inclusão social, como iremos observar nos capítulos que seguem, ou seja, é um serviço público que extrapola os fins ao qual ela foi instituída. Já vimos no capítulo anterior, mais precisamente na “Introdução” um breve discorrer histórico da previdência social no Brasil até se tornar a instituição que chamamos hoje de “Previdência Social do Brasil”, que será um dos objetos deste estudo.

Como toda instituição, seja ela pública ou privada, a Previdência Social tem a necessidade de se articular, delegar funções, se tornando mais ágil, e desta maneira, atingir de forma mais satisfatória os fins almejados. Atualmente o Sistema Previdenciário do Brasil se articula, conforme Rezende (2001) em dois grandes sistemas: Sendo eles: o geral, denominado Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o destinado aos servidores públicos.

O RGPS se destina aos trabalhadores da iniciativa privada, ou seja, aqueles que são empregados de empresas privadas, trabalhadores rurais, empregados domésticos, trabalhadores autônomos, enfim, são destinados aos chamados “trabalhadores de carteira assinada” ou de natureza autônoma devidamente regulamentada. Já os regimes dos servidores públicos são caracterizados por serem regidos pelos estatutos dos diferentes órgãos da União dos estados e dos municípios, ou seja, a regulamentação desses sistemas previdenciários varia dependendo da classe profissional, da área de atuação entre muitos outros pontos. Nesta pesquisa analisaremos, basicamente, o Regime Geral da Previdência Social, por ser o maior e

o mais expressivo, além do que, abrange uma população consideravelmente maior em relação ao dos servidores públicos. Muito embora, em alguns momentos, também abordaremos os regimes dos servidores públicos, utilizando-o como um contraponto ao RGPS.

O Regime Geral da Previdência Social é custeado, como já dito anteriormente, pelos contribuintes, pelos empregadores e pelo Estado, formando assim o que chamamos de Sistema Tripartite.

Segundo a Lei n. 8.212 de 24 de julho de 1991 (Art. 17, alínea IV), o Estado, a partir do ano de 1995, repassará ao Sistema de Previdência Social até 10% (dez por cento) do total dos gastos da mesma a título de encaixes para sanar uma eventual insuficiência financeira, porém, já prevista e na forma da Lei Orçamentária Anual (LOA). Com base nesta informação fica evidente a preocupação da sustentabilidade financeira da Previdência Social, uma vez que pelo menos 90% (noventa por cento) dos recursos destinados ao pagamento de benefícios são relegados às contribuições dos próprios contribuintes (empregados) e das empresas (empregadores). Iremos entender melhor esta questão de sustentabilidade quando identificarmos os “Tipos de Regimes Previdenciários”, como veremos a seguir.

2.2.1 Tipos de Regimes Previdenciários

No mundo todo são diversos os modelos de previdência social adotados pelos diferentes países. Dentre os mais utilizados, destacam-se o Regime de Capitalização e o Regime de Repartição Simples. Geralmente, o que determina a adoção de um ou outro modelo de sistema previdenciário é a situação econômica, a construção social e cultural, entre outros aspectos. No Brasil, o modelo adotado e gerido pelo Instituto Nacional da Seguridade Nacional para a administração do RGPS é o sistema de repartição simples.

Nos tópicos seguintes serão expostas as principais características dos principais tipos de regimes previdenciários.

➤ Regime de Capitalização

Conforme nos mostra Rezende (2001, p. 364), no regime de capitalização “cada trabalhador deve auferir um benefício que reflita exatamente seu montante de contribuição ao

longo da vida ativa”. Neste tipo de regime previdenciário as contribuições são semelhantes a depósitos que somadas a um rendimento (capitalização) por meio de juros, vão formar um montante que será utilizado na reprodução do trabalhador após a atividade laboral.

Neste regime previdenciário existe uma vinculação forte e direta entre as contribuições e o benefício auferido. À primeira vista, um problema que é recorrente observar neste tipo de regime previdenciário, diz respeito ao amparo àqueles indivíduos que por motivos adversos, tais como deficiência física, acidentes que culminam na perda total ou parcial de um determinado movimento, ou seja, incapacidade da realização de atividade laboral, e que por consequência, não são capazes de realizar contribuições e, portanto, não terão direito ao respectivo amparo financeiro, suscitando assim o caráter excludente deste tipo de regime, assim como se mostra o próprio Modo de Produção Capitalista. No tocante à possibilidade da ocorrência deste tipo de problema, Rezende (2001, p. 364) nos faz a seguinte explanação:

No entanto, esses regimes **[capitalização]** não são excludentes. Mesmo em países como o Chile, o Estado garante uma renda mínima para as capitalizações insuficientes. Além disso, os benefícios por invalidez e por acidentes de trabalho são também garantidos. **[destaque meu]**

Considerando a existência de “falhas” no regime de capitalização o Estado toma o papel de corrigi-las. Notemos que prevalece neste tipo de proposta a consideração do que chamamos de “Estado-Mínimo” onde a interferência estatal se resume a administrar as contas previdenciárias individuais e corrigir as falhas que o sistema possa apresentar.

O ponto forte do sistema está relacionado à melhor capacidade de sustentabilidade financeira, uma vez que o sistema proporciona a formação de um colchão financeiro, evitando possíveis incapacidades de pagamento de benefícios. No entanto, este tipo de regime previdenciário requer a existência de uma economia razoavelmente equilibrada, sem grandes problemas de desemprego, e com a manutenção de crescimento constante da economia, entre outros fatores que venham a repercutir de forma favorável no não crescimento das “falhas” cobertas pelo Estado. Caso contrário, o Estado tenderá a assumir obrigações demasiadamente elevadas, onde este fica incapaz de saná-las via execução fiscal, desta forma, gerando grave crise no sistema previdenciário.

➤ Regime de Repartição Simples

O Regime de Repartição Simples é caracterizado pela manutenção da população inativa pela população trabalhadora ativa. Ou seja, as contribuições previdenciárias do pessoal da ativa irão formar o montante a ser repassado, por meio de aposentadorias, pensões, auxílios entre outros meios, ao pessoal da inativa. Notemos que neste tipo de regime previdenciário, diferentemente do Regime de Capitalização, não existe relação direta entre as contribuições individuais aos seus respectivos benefícios (RESENDE, 2001).

Neste tipo de regime (Repartição Simples) o sistema se mostra superavitário quando: a quantidade da população jovem é relativamente maior que a população de idade mais avançada, uma vez que haverá mais contribuintes em relação aos beneficiários; quando o país apresenta um histórico de franco crescimento econômico, tendo em vista que o crescimento necessariamente suscita a criação de mais empregos formais; entre outros aspectos positivos. Por outro lado, este tipo de regime também apresenta maior vulnerabilidade em decorrência de possíveis desequilíbrios econômicos, uma vez que não existe, necessariamente, um colchão financeiro para suportar estas possíveis oscilações. Além do que, à medida que a população vai envelhecendo, como é o caso brasileiro (iremos verificar isto mais profundamente no capítulo 4), o sistema necessita da realização de mudanças, de forma a se adequar a uma nova realidade nacional, enfim, este sistema é mais suscetível às mudanças demográficas. (RESENDE, 2001)

Alguns países como os Estados Unidos, Japão e França adotam o Regime de Repartição Simples, mas, diferentemente do Brasil, mantém em paralelo um sistema de reserva, que funciona como um suporte financeiro, com função de “socorrer” o Sistema Previdenciário quando este apresenta desequilíbrios causados por problemas diversos. Desta forma, este colchão ampara, mesmo que temporariamente, os desequilíbrios do Sistema Previdenciário, até que determinado problema se resolva e este volte a atuar em condições normais (REZENDE, 2001).

➤ Outros Regimes Previdenciários

Basicamente, os regimes previdenciários se resumem aos dois já apontados: “Regime de Capitalização” e o denominado “Repartição Simples”. No entanto, existem ainda outros tipos de regimes previdenciários que mesclam características dos regimes já apresentados, são os que chamamos de Regimes Mistos.

O modelo de previdência misto é composto por um plano básico universal de caráter público com um teto para os benefícios e um complementar privado, no qual cada indivíduo forma um fundo de poupança que irá garantir a sua renda complementar na inatividade. (REZENDE, 2001, p. 364)

Neste tipo de regime o Estado assume a administração e concessão de um benefício mínimo mediante a utilização de parte das contribuições dos trabalhadores, suscitando o lado denominado Repartição Simples do sistema Misto. Já a parte das contribuições direcionadas para um fundo privado, desta forma gerando um montante capitalizado, nos remete ao Regime de Capitalização, uma vez que existe relação direta entre as contribuições e os benefícios (REZENDE, 2001, p. 364).

O Regime Misto tenta ser uma alternativa que estabelece a função primária do Estado como provedor das necessidades básicas dos cidadãos e torna o contribuinte livre para determinar como irá formar o seu montante previdenciário. No entanto, embora o contribuinte tenha liberdade para formar a sua capitalização, ela ainda assim é, geralmente, de caráter obrigatório na maioria dos países que utilizam este tipo de regime previdenciário.

A premissa básica do regime misto é contornar de forma mais segura as oscilações da economia nacional, as mudanças demográficas, ou outro fenômeno que venha a desequilibrar o Sistema Previdenciário do país, tendo em vista que o Estado ao garantir um mínimo necessário, torna o sistema por ele administrado menos dispendioso. E transfere ao setor privado o ônus pela administração dos complementos previdenciários, tendo em vista que em muitas vezes o benefício concedido por esta parte do sistema misto é mais relevante que a do sistema estatal.

Notemos que, embora faça sentido o Estado querer transferir o ônus provocado por desequilíbrios do Sistema Previdenciário, torna-se razoavelmente arriscado se implantar um sistema misto, tendo em vista que não é fácil determinar qual a porcentagem deverá ser capitalizada e quanto deverá ser repassado para o sistema de repartição simples. Além do mais, ao ser administrado por entes privados, e portanto, mais suscetíveis às mudanças

conjunturais, uma vez que estes não decidem por políticas econômicas, mas somente as seguem, os planos de capitalização (complementação) ficam mais sujeitos à falências ou dificuldades que comprometam a sustentabilidade do sistema, isto sem contar que o Estado abre mão de uma excelente ferramenta de política econômica de renda.

2.3 Sobre o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma autarquia supervisionada pelo Ministério da Previdência Social, com a finalidade de gerir as contribuições previdenciárias, bem como conceder benefícios na forma da Lei. O artigo primeiro do Decreto n. 6.934 de 11 de agosto de 2009, que estabelece entre outros a Estrutura Regimental do INSS, dá maior entendimento sobre a finalidade do INSS.

Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.
(Decreto 6.934 de 11 de agosto de 2009)

Notemos que o INSS tem a finalidade de operacionalizar o Sistema Previdenciário, por meio de corpo técnico especializado no propósito de seguir e fazer seguir as leis instituídas para tal. Já o Ministério da Previdência Social, além de realizar a supervisão do INSS, se encarrega de realizar políticas previdenciárias, regulamentar o sistema previdenciário nacional, realizar por meio da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) estudos previdenciários, enfim, atua, na forma da lei, no suporte às atividades desempenhadas pelos demais órgãos do Sistema Previdenciário.

2.3.1 Tipos de Benefícios Concedidos.

Entre os benefícios administrados pelo INSS, podemos identificar dois grupos distintos: sendo eles as “Aposentadorias” e os “Auxílios”.

No grupo denominado Aposentadorias, temos:

- **Aposentadoria Especial.** “Benefício concedido ao segurado que tenha trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física. Para ter direito à aposentadoria especial, o trabalhador deverá comprovar, além do tempo de trabalho, efetiva exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais pelo período exigido para a concessão do benefício (15, 20 ou 25 anos)”. (Ministério da Previdência, 2010).
- **Aposentadoria por Idade.** “Têm direito ao benefício os trabalhadores urbanos do sexo masculino a partir dos 65 anos e do sexo feminino a partir dos 60 anos de idade. Os trabalhadores rurais podem pedir aposentadoria por idade com cinco anos a menos: a partir dos 60 anos, homens, e a partir dos 55 anos, mulheres”. (Ministério da Previdência, 2010).
- **Aposentadoria por Invalidez.** “Benefício concedido aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados pela perícia médica da Previdência Social incapacitados para exercer suas atividades ou outro tipo de serviço que lhes garanta o sustento”. (Ministério da Previdência, 2010).
- **Aposentadoria por Tempo de Contribuição.** “Pode ser integral ou proporcional. Para ter direito à aposentadoria integral, o trabalhador homem deve comprovar pelo menos 35 anos de contribuição e a trabalhadora mulher, 30 anos. Para requerer a aposentadoria proporcional, o trabalhador tem que combinar dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima”. (Ministério da Previdência, 2010).

Entre os benefícios denominados Auxílios temos:

- **Auxílio por Acidente.** “Benefício pago ao trabalhador que sofre um acidente e fica com sequelas que reduzem sua capacidade de trabalho. É concedido para segurados que recebiam auxílio-doença. Têm direito ao auxílio-acidente o trabalhador empregado, o trabalhador avulso e o segurador especial. O empregado doméstico, o

contribuinte individual e o facultativo não recebem o benefício”. (Ministério da Previdência, 2010).

- **Auxílio por Doença.** “Benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, exceto o doméstico, e a Previdência Social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho. Para os demais segurados inclusive o doméstico, a Previdência paga o auxílio desde o início da incapacidade e enquanto a mesma perdurar”. (Ministerio da Previdência, 2010).
- **Auxílio-Reclusão.** “O auxílio-reclusão é um benefício devido aos dependentes do segurado recolhido à prisão, durante o período em que estiver preso sob regime fechado ou semi-aberto. Não cabe concessão de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que estiver em livramento condicional ou cumprindo pena em regime aberto”. (Ministério da Previdência, 2010).
- **Pensão por Morte.** “Benefício pago à família do trabalhador quando ele morre. Para concessão de pensão por morte, não há tempo mínimo de contribuição, mas é necessário que o óbito tenha ocorrido enquanto o trabalhador tinha qualidade de segurado”. (Ministério da Previdência, 2010).
- **Salário Família.** “Benefício pago aos segurados empregados, exceto os domésticos, e aos trabalhadores avulsos com salário mensal de até R\$ 810,18², para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos de idade ou inválidos de qualquer idade. (Observação: São equiparados aos filhos os enteados e os tutelados, estes desde que não possuam bens suficientes para o próprio sustento, devendo a dependência econômica de ambos ser comprovada)”. (Ministério da Previdência, 2010).
- **Salário Maternidade.** “O salário-maternidade é devido às seguradas empregadas, trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas, contribuintes individuais, facultativas e seguradas especiais, por ocasião do parto, inclusive o natimorto, aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção”. (Ministério da Previdência, 2010).
- **Assistência Social – BPC – LOAS.** “O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC-LOAS, é um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pago pelo Governo Federal, cuja a

² Valores de setembro de 2010.

operacionalização do reconhecimento do direito é do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e assegurado por lei, que permite o acesso de idosos e pessoas com deficiência às condições mínimas de uma vida digna”. (Ministério da Previdência, 2010).

É importante percebermos que o INSS tem uma função demasiadamente complexa. Ao administrar os diversos tipos de aposentadorias e auxílios concedidos pelo Sistema Previdenciário Nacional, faz-se necessária a adoção de um corpo técnico de funções diversificadas, como médicos peritos, contadores, administradores, analistas de tecnologia da informação, entre muitos outros, de tamanho considerável, e com razoável grau de especialização e comprometimento, tendo em vista que a multi-ramificação do sistema desperta uma maior probabilidade de ocorrência de fraudes que venham a onerá-lo.

3 A ATUAL PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Este terceiro capítulo abordará, de maneira prática e com base nas informações oficiais, o aparato regulamentar bem como o material estatístico pertinente à Previdência Social no Brasil.

Atendendo à proposta de estudo da pauta regulamentar, far-se-á um breve levantamento do amparo legal vigente que rege a matéria previdenciária no Brasil. Este levante legal se resumirá a discutir as normas constitucionais; os pontos mais importantes da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, mais conhecida como “Lei de Custeio da Previdência Social”; da Lei Complementar 70 de 30 de dezembro de 1991 e a Lei n. 7.689 de 15 de dezembro de 1988, que dispõe, consecutivamente, sobre a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição sobre o Lucro Líquido das pessoas jurídicas (CSLL); sendo que estas leis normatizam as maiores fontes de arrecadações indiretas para a Seguridade Social.

Com relação aos dados estatísticos, far-se-á um recorte histórico dos nove últimos anos disponíveis para análise, ou seja, de 2000 e 2008, na tentativa de verificar a evolução dos números pertinentes à Previdência Social, tais como “gastos realizados”, “contribuições recebidas”, entre outros e compará-los com outros índices nacionais que se mostram diretamente ligados à Previdência Social, tais como evolução da População Economicamente Ativa, do Número de Trabalhadores Formais e Informais, do Produto Interno Bruto, entre outros.

Por fim, este capítulo se resumirá a apontar a Previdência Social Brasileira como é vista hoje, sem realizar, por hora, qualquer crítica ao sistema, atividade esta que será realizada no próximo capítulo.

3.1 Classificações da Receita Previdenciária

Nesta pesquisa, quando nos referimos à “Receita Previdenciária”, queremos nos ater nos recursos destinados ao pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), conforme nos aponta Santos (2009, p. 116). Não estão computados os recursos oriundos de contribuições destinadas à Seguridade Social, tais como COFINS, CSLL, e

CPMF³, uma vez que, segundo o autor já mencionado, estas são consideradas “Outras Fontes”, tendo em vista que não separam qual a parcela da arrecadação destas contribuições cabe a cada uma das áreas que compõem a Seguridade Social. (SANTOS, 2009)

Sendo assim, a abordagem dos textos legais terá como base identificar as fontes de receitas com destinação exclusiva para o pagamento de benefícios previdenciários.

3.1.1 Previdência Social no Brasil e a Constituição de 1988.

A Constituição de 1988, proclamada por Ulysses Guimarães como a “Constituição Cidadã”, representou o ponto culminante para a restauração do Estado democrático de Direito, após 21 anos de regime ditatorial no Brasil. (ROCHA, 2004)

Nesta, então, nova Carta Magna, a Ordem Social na qual se enquadram os direitos individuais, bem como as garantias fundamentais é emancipada da Ordem Econômica, passando então, a Previdência Social, a ser tratada em um capítulo específico. (ROCHA, 2004)

No texto constitucional a Previdência Social é tratada no Capítulo II, intitulado “Da Seguridade Social”, na Seção II denominado “Da Previdência Social”. No entanto, embora a referida Seção seja composta de dois artigos, o 201 e o 202, apenas o primeiro faz menção ao que passamos a chamar de Regime Geral de Previdência Social – RGPS, já descrito anteriormente. O segundo faz menção aos chamados Planos de Previdência Complementar, de caráter facultativo e complementar ao RGPS. Por não ser, a “Previdência Privada Complementar”, o objeto de estudo desta pesquisa nos reportaremos à análise do artigo 201 transcrito, na íntegra, na passagem abaixo.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

³ A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), conhecida popularmente como “Imposto do Cheque”, vigorou até 31-12-2007.

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; [\(Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. [\(Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. [\(Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado. [\(Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e

consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei. [\(Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

(Constituição Federal, 1988)

É curioso observar que todos os parágrafos, incisos e o próprio *caput* do artigo 201 não correspondem mais ao texto original da Carta promulgada em 1988. Este fato, provavelmente, se deve ao elevado grau de complexidade do tema, bem como o seu re-enquadramento técnico no intuito de atender de forma mais satisfatória aos movimentos econômicos que suscitem novas conjunturas, novas realidades, e novas necessidades, tanto no atendimento a uma gama maior de indivíduos bem como estabelecer uma engenharia contributiva que dê maior suporte financeiro ao sistema.

Voltando para uma análise mais crítica do artigo em voga, é muito importante destacar os grupos originalmente enquadrados como passíveis de direitos beneficiários. Dentre estes se destacam os doentes, os inválidos, os idosos, a gestante, o trabalhador em situação de desemprego involuntário, os dependentes dos segurados de baixa renda, de reclusos e de falecidos. Ao destacar o grupo “protegido” pela Previdência Social ressalta-se o caráter “assistencial” do Sistema de Seguridade Social, embora este não seja tratado como um privilégio e sim como um direito adquirido e consagrado na Carta Maior de 1988. É um tanto quanto contraditório, um país como o Brasil, caracterizado por grande pobreza de seu povo, más condições da saúde, educação, e segurança, entre muitas outras mazelas que assombram o cotidiano do brasileiro, dispor de um arcabouço jurídico tão evoluído e garantidor de condições de amparo aos seus cidadãos. Streck, conforme aponta Rocha (2004, p. 72), dá o diagnóstico preciso desta dicotomia: “de um lado temos uma sociedade carente de realização de direitos, e de outro, uma Constituição que garante estes direitos na forma mais ampla possível”. É possível, notar nas breves palavras de Streck a paradoxal conformação da existência de um amparo legal fortemente protetor, que visa resguardar aos seus cidadãos, formas mínimas de manutenção de uma vida razoavelmente digna, porém, empiricamente, constata-se que o texto constitucional de 1988 não é capaz, isoladamente, de cumprir os seus ditames, tendo em vista que, na prática, não é isto o que ocorre.

Como já sabemos a Previdência Social faz parte de um invólucro mais abrangente denominada Seguridade Social. No texto constitucional, o artigo que consagra a forma de arrecadação, os entes contribuintes, bem como as responsabilidades de cada qual no sistema previdenciário está disposto no artigo 195 e seus incisos e parágrafos, transcritos, em parte, abaixo:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

b) a receita ou o faturamento; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

c) o lucro; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#) [...] (Constituição Federal, 1988)

Reportando-nos especificamente ao *caput* do artigo 195, nota-se a essência do Sistema da Seguridade Social (o que também compreende a Previdência Social) que é o caráter solidário do mesmo. É possível observar a delegação da responsabilidade do financiamento do sistema para todos os entes envolvidos, sendo eles: os trabalhadores; os empresários e o Estado, tanto na forma direta, por meio de contribuições como indiretamente, por meio da execução fiscal, consagrando assim o que chamamos de “Sistema Tripartite de Financiamento”.

Assim como o artigo 201, o artigo 195 também já sofrera inúmeras alterações desde o texto original de 1988, sempre no intuito de se adequar às necessidades insurgidas de um novo momento econômico. Por se tratar do texto constitucional, estas alterações se deram por meio das chamadas “Emendas Constitucionais” que, na maioria das vezes, têm a premissa de resolver de forma paliativa a um desajuste pontual, no entanto, nunca na forma de reformas puras e abrangentes capazes de alterar a essencialidade do sistema vigente, fato pelo qual os Conservadores contestam veementemente.

A seguir, nos ateremos nas mais importantes “reformas” realizadas pelos dois últimos Governos Federais. A primeira no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e a segunda já no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

3.1.2 As Reformas de FHC e Lula

As reformas de FHC

Como já visto no item anterior, várias foram as intervenções nas premissas originais da Carta Constitucional de 1988, quando o assunto em pauta é a Previdência Social. No entanto, existem dois momentos que merecem melhor discussão por se tratarem de “pseudorreformas”, e que, embora não tenham alterado a essência do funcionamento do sistema previdenciário nacional, estas provocaram impacto mais sensível nestes últimos vinte e dois anos de vigor da Lei Maior. A primeira intervenção, que na verdade se deu em dois momentos distintos, se trata da ocorrida ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1998, por meio de Proposta de Emenda Constitucional (PEC).

Como nos mostra Giambiagi (2007, p. 99), os pontos mais importantes da reforma de FHC foram dois, sendo eles:

- no caso dos funcionários públicos, estabeleceu-se a idade mínima de aposentadoria de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, para os novos entrantes, ou seja, para aqueles que vierem a ingressar no mercado de trabalho após a aprovação da emenda; e
- no caso dos trabalhadores regidos pelo regime geral do INSS, ou seja, aqueles que pertenciam ao setor privado e eram contribuintes do citado órgão, a fórmula de cálculo do benefício passaria a ser definida por legislação ordinária, sendo, portanto, “desconstitucionalizada”, uma vez que até então o tema era matéria constitucional.

É importante observar, conforme nos alerta Giambiagi (2007, p. 100) que estas duas maiores medidas adotadas ainda no primeiro mandato de FHC não tiveram grande efeito no curto prazo, tendo em vista que no primeiro ponto, por se tratar de uma alteração que apenas afeta os “entrantes” somente terá efeito daqui há trinta ou quarenta anos e, no segundo ponto, embora a alteração tenha “desconstitucionalizado” a matéria previdenciária dos empregados privados, não houve legislação posterior e imediata que viesse a fazer nova regulamentação desta matéria. Na verdade, com relação a este segundo ponto, ao se desconstitucionalizar o tema previdenciário, tornando-o passível de alteração por meio de Lei Ordinária, tornou-se

mais fácil a realização de “reformas” e alterações no referido tema, tendo em vista que para aprovação de alterações no Congresso, passaria a ser necessária a aprovação de maioria simples dos deputados, ou seja, cinquenta por cento mais um, e não mais por maioria qualificada, quando seria necessária a aprovação por pelo menos três quintos dos deputados. Todavia, de fato, como não houve regulamentações posteriores, até então, tudo continuava como estava.

Existe ainda a aplicação do chamado “Pedágio” de 20% do tempo remanescente para a conquista ao direito à aposentadoria. Como nos explica melhor Giambiagi (2007, p. 100).

[...] O único elemento com conseqüências concretas, mesmo assim modestas, foi o “pedágio” de 20% do tempo remanescente para conquista do direito de aposentadoria para os funcionários públicos da ativa. Isso significava que indivíduos que, por exemplo, precisassem de 35 anos de contribuição e que tivessem contribuído por 30 anos, teriam de contribuir não por mais cinco e sim por mais seis anos, o que, por definição, só teria maiores efeitos para aqueles que estivessem mais distantes da aposentadoria – uma vez que um adicional de 20%, multiplicado por um número pequeno de anos remanescentes, não gera um *plus* de anos de contribuição significativo.

A segunda e mais expressiva reforma previdenciária do governo de FHC, ocorreu no segundo mandato (1999 – 2002), denominada de “Reforma Previdenciária de FHC”, implantada por meio de lei ordinária, conforme já previra a alteração anterior, ou seja, embora tenha produzido um caráter próprio, na realidade se tratava da complementação do segundo ponto visto anteriormente. Instituiu-se, portanto, o chamado “Fator Previdenciário”.

A reforma, conhecida como “lei do fator previdenciário”, consistiu na aprovação de dispositivo por meio do qual a aposentadoria de quem passasse a receber o benefício pelo INSS seria resultado da multiplicação de dois elementos: a média dos 80% dos maiores salários de contribuição desde julho de 1994 – sábia decisão, para evitar toda uma discussão que provavelmente iria abarrotar os corredores da Justiça, caso se pretendesse regular os índices de indexação dos salários de contribuição anteriores ao Plano Real – e o chamado “fator previdenciário”, que era um valor em torno de uma unidade – inferior em alguns casos e superior em outros – e que dependeria do número de anos de contribuição e da idade da pessoa ao se aposentar. (GIAMBIAGI, 2007, p. 100)

A instituição do “Fator Previdenciário” é considerada até hoje uma das mais polêmicas alterações do regimento legal previdenciário brasileiro, tendo em vista que, na maioria dos casos, fez aumentar o tempo de contribuição para se fazer jus à um valor de benefício que anteriormente era conquistado mais prematuramente.

Não cabe aqui, transcrevermos toda a tabela do Fator Previdenciário, mas é importante, pelo menos, nos atermos aos exemplos demonstrados por Giambiagi (2007, p. 113 e 114) para entendermos melhor a lógica desta medida.

Caso 1

[...] Pensemos na situação de um homem de 58 anos que tenha começado a trabalhar aos 18 anos, ou seja, 40 anos de contribuição. Na tabela [do fator previdenciário], qual é o fator previdenciário dessa pessoa? Como se pode ver na matriz de resultados do fator previdenciário, ele é de 95%, ou seja, a “perda” é do indivíduo é de apenas 5% por poder se aposentar sete anos antes do que a idade de aposentadoria dos homens na maioria dos países! Percebe o leitor a dimensão do exagero das críticas?

Caso 2

[...] Pensemos agora na situação de uma mulher de 55 anos que tenha começado a trabalhar aos 18 anos. Os 37 anos de contribuição, pelo benefício dos cinco anos antes citado, contam como 42. Qual é, o fator previdenciário dessa pessoa? Vamos novamente a Tabela [do fator previdenciário], cruzamos a informação de 55 anos de idade com 42 de contribuição e chegamos ao fator de 0,90. A perda é de 10%, mas o INSS irá garantir o benefício a quem pela expectativa de vida específica das mulheres a essa idade, tem esperança, na média, de viver mais 26 anos. Ou seja, uma pessoa contribuiu com 11% do seu salário por 37 anos que, somados com os 20% do empregador, corresponde a uma contribuição de 31% e tem garantia de recebimento, em média, por 26 anos de 90% - o triplo - do salário de contribuição. Creio que não é preciso ser especialista em atuária para perceber que a regra continua sendo bastante generosa. [...]

Giambiagi, como já dito anteriormente é pertencente ao grupo denominado “Conservador”, que defende a adoção de reformas e se pauta em políticas de cunho neoliberais para defender um sistema previdenciário mais justo e sustentável. Ou seja, nestes moldes, basicamente, quem contribui tem direito a aposentadoria e quem não contribui vai depender ou de sorte maior do que o INSS é capaz de proporcionar, seja por meio de poupança própria, ou outra forma de reserva, ou por meio de programas assistenciais que têm a função de apenas gerar (muitas vezes sem eficácia) condições mínimas de sobrevivência do indivíduo. Embora ele tenha total razão em seus comentários, para os seus exemplos, ele esquece que o mercado de trabalho no Brasil não é tão estável como na maioria dos países centrais ao qual ele se reporta. A alta-rotatividade de empregados devido a problemas econômicos diversos, entre estes a alta taxa de falência de empresas iniciantes, economia sujeita a oscilações, acarreta em alta taxa de desemprego e de indivíduos alocados na chamada “economia informal”. Hoje, estima-se que este mercado acolhe em torno de 28% da

População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, existe uma gama de 28%⁴ de trabalhadores que hoje não contribuem ao INSS e que de uma forma ou de outra serão amparados pela Previdência Social. Há aqui um grave problema a ser discutido que transborda aos limites da previdência, e que acabará por complicá-la ainda mais em futuro próximo.

Um exemplo que Giambiagi não faz e que é bastante relevante fazermos é a que contempla a situação de um trabalhador, que como a maioria dos brasileiros, não contribuiu ininterruptamente por toda a sua vida laboral ao INSS. Hipoteticamente denominado “João da Silva”, atuante na construção civil, na atividade de pedreiro, por poucas ocasiões atuou formalmente, como ele mesmo diz: “de carteira assinada”, o nosso trabalhador hipotético contribuiu, esparsamente, o equivalente à 25 anos, o mínimo exigido, mas trabalha desde os 15 anos de idade quando ajudava o seu pai, também pedreiro. E hoje, com 60 anos ele não tem mais condições de trabalhar no seu ofício dado que a sua profissão lhe exige o vigor físico da juventude que ele não mais o tem. O Sr. João da Silva, conforme a tabela do “Fator Previdenciário”, cruzando idade e tempo de contribuição, passará a receber o correspondente a 61% da média dos seus maiores salários. Não parece que existe um problema aí? O Sr. João trabalhou por 45 anos, dez a mais que a lei preconiza como período justo, e que por motivação diversa, fez com que tenha contribuído apenas 25 anos. É totalmente compreensível que o tempo das contribuições tende a determinar os benefícios auferidos, e que o caso do Sr. João tenha de ser tratado como uma contingência, mas não é isso o que observamos, basta verificarmos novamente os dados relevantes a porcentagem da PEA que está formalmente ocupada. Pouca gente contribui, e aqueles indivíduos que passam todo o período laboral contribuindo são aqueles que têm maior grau de formação, e por consequência, têm maiores rendimentos, caracterizando o lado injusto do sistema previdenciário. Não tomarei muito tempo aqui, pois levantaremos de forma mais elaborada esse caráter da Previdência Social no Capítulo 4. O que basta, por hora, é entendermos que os elogios ao “Fator Previdenciário” nos dois primeiros casos são atribuídos à Giambiagi, que pertence ao grupo dos Conservadores, e que a sua opinião não é unânime entre os estudiosos que se propõem a debater a Previdência Social no Brasil.

⁴ Vide Tabela 2: População Ocupada nas RMs – 2000.12 a 2009.12.

A reforma de Lula

A reforma previdenciária colocada em prática em 2003, já no primeiro mandato do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, diferentemente das reformas de FHC, tiveram maior impacto nas contribuições e aposentadorias dos servidores públicos, embora também tenha algum efeito nos trabalhadores que contribuem ao INSS. (GIAMBIAGI, 2007)

Segundo Giambiagi (2007, p. 101), os pontos mais importantes da reforma do governo Lula foram:

- taxaço dos servidores inativos, em 11% da parcela do valor que excede um mínimo de isenço – como no caso da tabela do Imposto de Renda – e que foi definido que seria igual ao teto de contribuço do INSS;
- adoço imediata da idade mínima para todos os funcionários da ativa – e não apenas para novos entrantes – de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens;
- aumento do teto de contribuço do INSS.

É importante frisar que as medidas da reforma do governo Lula são mais imediatistas que as do governo de FHC que, como já visto, tem caráter de longo prazo. Note que a taxaço de 11% sobre o excedente de um teto de benefício dos servidores faz aumentar, imediatamente, a arrecadaço, assim como o aumento do teto de contribuço do INSS faz, também, aumentar a arrecadaço previdenciária do INSS, pelo menos em primeiro momento, pois no longo prazo estas contribuço se converterão em direito a benefícios, ou seja, um dispêndio maior por parte do Governo. Além do que, o aumento do tempo de contribuço, tanto para homens como também para mulheres, posterga a obrigatoriedade de concessão de benefícios por alguns anos, em alguns casos. (GIAMBIAGI, 2007)

Para sintetizar de forma mais clara as reformas dos governos pós-Plano Real, tanto de FHC como também de Lula, nos apropriaremos do quadro abaixo, já elaborado anteriormente por Giambiagi (2007, p. 104), desta forma, tornando mais visível a preocupação dos dois diferentes governos em tratar um mesmo tema, porém sem a abrangência que almejava o grupo dos Conservadores, apenas servindo de intervenço paliativa sem corrigir os reais problemas previdenciários.

Quadro 1: Resumo das Reformas de FHC e Lula.

Grupos Específicos		Reforma FHC	Reforma Lula
Ativos	Funcionários Públicos	“Pedágio” de 20% sobre tempo remanescente para aposentados por TC Idades mínimas para novos entrantes	Vigência imediata de idade mínima
	Futuros Aposentados por Idade (INSS)	Não foram afetados	Não foram afetados
	Futuros Aposentados por Tempo de Contribuição em idades extremamente precoces (INSS)	Foram drasticamente afetados pelo “Fator Previdenciário”	Não foram afetados
	Futuros Aposentados por Tempo de Contribuição em idades normais (INSS)	Foram moderadamente afetados pelo “Fator Previdenciário”	Não foram afetados
Inativos	Serviço Público	Não foram afetados	Só foi afetado o grupo que na época ganhava acima de R\$ 2.400,00 com taxação de 11% do excedente a esse valor
	INSS	Não foram afetados	Não foram afetados

Fonte: (GIAMBIAGI, 2007, p. 104)

Com o quadro acima terminamos a exposição dos preceitos constitucionais vigentes, conforme a Carta Maior de 1988, bem como as suas principais alterações, com relação à matéria da Previdência Social no Brasil. A seguir, trataremos das principais leis ordinárias que tratam também do arcabouço legal que contempla o tema em voga.

3.1.3 Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991

Considerando que o nosso objeto, neste trabalho, é estudar o suposto déficit previdenciário, não nos estenderemos examinando a integralidade da Lei n. 8.212 de 24 de julho de 1991, a chamada “Lei Orgânica da Seguridade Social”. Portanto, basta-nos analisar o que a referida Lei rege em relação ao custeio da Seguridade Social. Os artigos 10 e 11 reforçam a condição tripartite de financiamento, conforme já preconizava a Constituição de 1988, já analisada anteriormente.

DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL INTRODUÇÃO

Art. 10. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;

b) as dos empregadores domésticos;

c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;

d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;

e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

(Lei 8.212, de 24 de julho de 1991)

Muito do que aparece nos artigos acima transcritos já foi analisado anteriormente, tendo em vista que são reforços do que determina o artigo 195 da Constituição Federal de 1988. Todavia, no Parágrafo Único do artigo 11 são elencadas as chamadas “Contribuições Sociais”. Até agora, já tínhamos a noção do que poderia ser uma contribuição social direta dos empregados e das empresas. Os empregados contribuem, na maioria das vezes, com 11% sobre os seus rendimentos, as empresas com cerca de 20% sobre os salários de seus empregados. E o Estado como participa? Sabemos que o Estado não é capaz de gerar receita endogenamente, ou seja, no caso da Previdência Social, ou será financiado por meio de contribuições ou será por via fiscal. É aqui que se encontra o ponto mais ambíguo desta matéria. O governo entende, e o INSS acata, conforme iremos observar no Fluxo Financeiro do INSS, que a Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), entre outras, são considerados “repases da União”, quando na verdade deveriam ser elencadas como sendo contribuições das empresas, tendo em vista que a entidade que aufera “lucros” são as empresas, conforme é preconizado no item “d”, da Lei em questão.

Porém, o artigo 17 desta mesma Lei atribui legitimamente ao Estado o repasse dos recursos oriundos da COFINS e CSLL, entre outras contribuições, como podemos observar nos artigos 16 ao 19, da Lei Orgânica da Seguridade Social, transcritos abaixo:

CAPÍTULO II DA CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO

Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

Art. 17. Para pagamento dos encargos previdenciários da União, poderão contribuir os recursos da Seguridade Social referidos na alínea "d" do parágrafo único do art. 11 desta Lei, na forma da Lei Orçamentária anual, assegurada a destinação de recursos para as ações desta Lei de Saúde e Assistência Social.

I - até 55% (cinquenta e cinco por cento), em 1992;

II - até 45% (quarenta e cinco por cento), em 1993;

III - até 30% (trinta por cento), em 1994;

IV - até 10% (dez por cento), a partir de 1995.

Art. 18. Os recursos da Seguridade Social referidos nas alíneas "a", "b", "c" e "d" do parágrafo único do art. 11 desta Lei poderão contribuir, a partir do exercício de 1992, para o financiamento das despesas com pessoal e administração geral apenas do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social-INAMPS, da Fundação Legião Brasileira de Assistência-LBA e da Fundação Centro Brasileira para Infância e Adolescência.

Art. 19. O Tesouro Nacional repassará mensalmente recursos referentes às contribuições mencionadas nas alíneas "d" e "e" do parágrafo único do art. 11 desta Lei, destinados à execução do Orçamento da Seguridade Social.

§ 1º Decorridos os prazos referidos no caput deste artigo, as dotações a serem repassadas sujeitar-se-ão a atualização monetária segundo os mesmos índices utilizados para efeito de correção dos tributos da União.

§ 2º Os recursos oriundos da majoração das contribuições previstas nesta Lei ou da criação de novas contribuições destinadas à Seguridade Social somente poderão ser utilizados para atender as ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social.

(Lei 8.212, de 24 de julho de 1991)

O artigo 19 dá a noção exata de “contribuição da União”, quando aponta as contribuições referentes à letra “d” (as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro) e “e” (as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos) do artigo 11 desta mesma lei. Estabelece, também, que as receitas provenientes da majoração das contribuições sociais deverão ser utilizadas única e exclusivamente na Seguridade Social, que por sua vez é constituída pela Saúde, a Previdência Social, e a Assistência Social, conforme aponta o parágrafo 2º do artigo 19 da lei em pauta.

No item 3.3 iremos analisar, com mais veemência, as bases legais e séries estatísticas referentes aos recursos auferidos, pelo Estado, por meio da CSLL e COFINS, bem como o seu repasse ao INSS.

3.2 Previdência Social no Brasil - Dados Estatísticos – Recorte de 2000 a 2008.

Nesta seção demonstraremos os números pertinentes ao Fluxo Financeiro Consolidado do INSS, para o período de 2000 a 2008, que será o nosso recorte histórico nesta análise.

Os “Fluxos de Caixa Mensal Consolidado do INSS” estão disponibilizados no *site* do Ministério da Previdência, na forma de planilhas semestrais. No entanto, no intuito de facilitar a nossa abordagem foi confeccionada, como base naquelas planilhas fornecidas pelo INSS, uma nova planilha que contempla anualmente o Fluxo Financeiro de Caixa Consolidado do INSS, permanecendo a mesma metodologia utilizada pelo Instituto Nacional da Seguridade Social.

É importante observar na planilha que segue, que existem itens que passam a vigorar no decorrer do período estudado (2000 a 2008) e outros que foram extintos, como é o caso da CPMF – Contribuição Provisória por Movimentação Financeira, que foi extinta em 31 de dezembro de 2007.

Ainda com relação à CPMF, nota-se que a mesma teve grande participação no cômputo das “Transferências da União”, principalmente nos primeiros anos desta série. Mas, por não mais fazer parte da situação atual da Previdência Social, nos limitaremos a esta observação. Segue abaixo a tabela mencionada.

Tabela 1: Fluxo de Caixa Anual Consolidado do INSS – 2000 a 2008

Fluxo de caixa anual consolidado do INSS - 2000 a 2008									
RUBRICAS	R\$ (mil)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. SALDO INICIAL.....	655.405	1.366.271	1.487.512	4.456.488	3.324.432	5.354.274	6.275.320	7.521.472	2.068.139
2. RECEBIMENTOS.....	77.185.134	88.156.585	105.035.180	122.229.227	152.684.048	172.719.638	201.756.676	216.488.553	243.489.097
2.1. PRÓPRIOS.....	59.605.661	66.998.152	76.082.251	86.587.225	101.125.841	115.955.568	133.015.292	153.788.348	180.004.470
- Arrecadação Bancária.....	55.812.508	63.044.086	71.827.576	81.674.547	94.539.380	109.014.534	122.317.740	142.774.048	167.758.107
- Arrecadação - SIMPLES (1).....	2.024.712	2.476.524	2.810.330	3.393.562	4.366.334	5.057.101	8.225.275	5.660.734	455.496
- Arrecadação - SIMPLES NACIONAL.....	-	-	-	-	-	-	-	3.419.328	10.274.493
- Arrecadação - CDP.....	198.195	86.554	60.059	-	232	56	-	-	-
- Arrecadação - FIES.....	311.729	366.649	435.168	493.499	740.111	599.769	682.577	689.726	674.628
- Arrecadação - FNS.....	25.345	12.735	12.900	8.243	7.395	6.519	1.140	183	-
- Arrecadação - REFIS (2).....	264.522	442.618	400.258	303.198	378.113	345.017	325.827	287.371	304.919
- Depósitos Judiciais.....	885.826	669.830	628.650	958.455	1.218.109	1.197.461	1.152.381	1.182.676	1.096.677
- Quitação de Débitos.....	239.533	167.425	114.987	-	-	-	-	-	-
- Restituição de Arrecadação.....	-156.710	-268.269	-267.676	-238.157	-182.251	-207.662	-240.145	-215.501	-216.659
- Ressarcimento de Arrecadação.....	-	-	-	-6.121	-2.182	-57.286	-49.504	-10.217	-1.786
- Taxa de Administração Sobre Outras entidades (2).....	-	-	-	-	-	-	-	-	-341.404
2.2. RENDIMENTOS FINANCEIROS.....	383.617	466.739	39.251	385.090	932.413	187.214	-2.540	403.534	150.462
- Remuneração <i>st</i> Arrecadação Bancária.....	3.716	2.534	3.088	4.075	1.499	2.540	2.347	2.455	3.230
- Rendimentos de Aplicações Financeiras.....	379.901	464.205	36.163	381.015	930.914	184.674	-4.887	401.079	147.232
2.3. ANTECIPAÇÃO RECEITA - TESOURO NACIONAL.....	1.760.549	-2.368	2.939.546	-3.237.294	598.269	10.326.539	-357.808	1.315.177	-2.857.759
- Antecipação Receita - Tesouro Nacional.....	1.760.549	-2.368	2.939.546	-3.237.294	598.269	10.326.539	-357.808	1.315.177	-2.857.759
2.4. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO.....	15.283.224	20.541.869	25.653.199	38.275.673	48.348.546	45.552.497	67.730.476	61.758.389	62.369.442
- COFINS.....	5.478.739	11.132.576	13.035.393	19.752.315	28.483.643	25.193.727	42.801.423	31.802.898	28.686.035
- COFINS - LOAS.....	2.012.919	2.712.248	3.438.782	4.450.752	7.593.889	9.361.487	12.067.954	12.325.967	15.464.638
- COFINS - Desv. Imp. e Contrib. - EPU.....	542.945	713.848	622.154	615.043	686.300	798.695	627.500	1.385.905	1.025.300
- Contrib. Provisória <i>st</i> Mov. Financeira (3).....	4.341.427	3.550.000	2.303.928	4.399.596	5.490.211	5.821.610	6.572.516	7.572.119	-
- Contrib. Seg. Social - Transf. Da União.....	-	159.019	-	-	-	-	-	-	-
- Contribuição sobre o Lucro.....	1.557.026	264.865	1.426.347	3.758.235	1.959.853	130.293	619.541	3.174.508	10.212.144
- Contribuição sobre o Lucro - Contrapartida.....	-	-	1.795	-224	3.365	9.672	3.377	815	1.263
- Desvinc. Impostos e Contribuições.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Devolução do PSS/PASEP/Outros.....	56.343	11.209	1.049	1.476	16.757	2.003	19	-	74.971
- Recursos Fundo Estabilização Fiscal.....	-	82.134	-	-	-	-	-	-	-
- Recursos Ordinários.....	586.379	1.578.342	4.823.922	4.692.126	993.776	112.822	957.484	190.231	1.837.939
- Recursos Ordinários / COFINS - TRF.....	-	-	-	-	3.017.162	4.088.101	3.386.554	4.718.049	4.379.103
- Operações de Crédito Externa.....	1.100	-	-	340	152	1.788	11.448	-34.340	-133
- Saldo de Exercícios Anteriores.....	106.285	337.628	-772	-	-	-	-	-	-
- Concursos e Prognósticos.....	-	-	-	6.015	103.438	32.299	82.060	82.235	88.182
2.5. OUTROS RECEBIMENTOS.....	152.083	152.192	320.935	218.532	1.678.978	697.820	1.371.258	-776.895	3.822.482
- Outros Recebimentos.....	152.083	152.192	320.935	218.532	1.678.978	697.820	1.371.258	-776.895	3.822.482

Continua

Conclusão

3. PAGAMENTOS.....	76.474.268	88.035.343	102.066.204	123.361.223	150.654.269	171.798.592	200.510.523	221.941.886	242.592.278
3.1. PAGAMENTOS INSS.....	72.583.742	83.529.081	97.011.634	117.504.148	143.293.811	164.277.121	191.015.427	208.565.326	225.943.079
- Benefícios.....	68.506.397	78.637.572	92.110.271	112.197.630	133.318.671	156.009.591	177.917.323	200.308.271	218.025.308
- Devolução de Benefícios.....	439.177	-431.623	-563.882	-545.539	-651.017	-693.671	-877.380	-1.000.751	-1.409.201
- Benefícios Previdenciários.....	65.787.080	75.819.736	88.026.659	107.134.805	125.750.764	146.010.130	165.585.300	185.293.441	199.562.013
- Benefícios não Previdenciários.....	2.719.317	3.369.466	4.083.612	5.062.884	8.167.307	3.399.462	12.332.623	15.014.830	17.054.034
- Encargos Previdenciários da União.....	712.399	682.191	657.571	614.781	665.920	746.395	633.769	822.830	1.017.895
- Amparos Assistenciais - LOAS.....	2.006.919	2.687.275	3.426.041	4.448.103	7.501.987	9.253.067	11.638.854	14.191.939	16.036.198
- Pessoal.....	2.608.937	2.661.790	3.250.422	3.773.778	6.348.349	4.540.515	5.872.874	6.196.028	6.928.640
- Custeio.....	1.468.409	2.169.719	1.650.940	1.532.680	2.426.790	3.727.015	7.224.629	2.061.027	2.398.332
3.2. TRANSFERÊNCIAS A TERCEIROS.....	3.890.526	4.506.262	5.054.571	5.857.075	7.360.458	7.521.471	9.495.096	13.376.561	16.649.198
- SENAR.....	41.181	50.895	39.542	136.609	169.208	168.143	203.385	224.501	269.361
- SENAI.....	229.957	291.741	303.768	357.916	438.174	406.430	478.538	557.010	680.018
- SESI.....	298.601	359.230	387.808	452.150	555.865	565.019	677.440	795.063	980.462
- SENAC.....	314.434	360.750	395.736	459.543	560.578	561.441	705.333	853.398	1.018.875
- SESC.....	606.797	703.897	778.599	898.539	1.099.352	1.084.001	1.346.864	1.610.486	1.900.601
- INCRA.....	243.889	304.361	319.168	378.492	476.463	411.213	533.420	632.822	705.219
- SDR / MAARA.....	45.114	50.230	58.048	65.706	172.093	72.129	93.716	111.312	124.060
- FNDE - Salário Educação.....	1.338.075	1.474.308	1.691.784	1.934.929	2.460.879	2.964.863	3.852.104	6.634.742	8.657.096
- SEST.....	67.913	86.028	91.066	107.412	131.112	117.224	136.437	164.244	203.874
- SENAT.....	45.985	56.359	59.668	71.770	87.001	77.908	90.607	107.363	131.953
- SEFA - Fundo Aeroviário.....	33.725	36.423	41.587	48.406	61.126	39.486	50.435	78.161	90.269
- DPC / FDEP - Marítimo.....	22.656	27.646	29.165	35.530	43.890	46.888	59.584	72.107	75.544
- SEBRAE.....	582.141	680.569	773.666	790.582	944.176	827.782	1.045.713	1.261.039	1.471.174
- SESCOOP.....	19.997	23.224	24.367	28.364	35.127	44.252	51.829	68.872	101.761
- APEX-BRASIL.....	-	-	-	90.527	125.414	120.658	148.428	179.172	209.069
- ABDI.....	-	-	-	-	-	14.035	21.264	25.669	29.352
4. SALDO PREVIDENCIÁRIO (4).....	-10.071.944	-12.836.217	-16.398.979	-26.404.655	-31.985.381	-37.576.033	-42.065.104	-44.881.653	-36.206.742
5. SALDO ARRECAÇÃO LÍQUIDA - BENEFÍCIO TOTAL.....	-12.791.262	-16.205.682	-21.082.591	-31.467.540	-40.153.288	-47.575.495	-54.397.728	-59.896.483	-54.670.037
6. SALDO OPERACIONAL (5).....	710.866	121.241	2.968.976	-1.131.997	2.029.779	921.046	1.246.153	-5.453.339	1.238.223
7. SALDO FINAL.....	1.366.271	1.487.512	4.456.488	3.324.492	5.354.274	6.275.320	7.521.472	2.068.139	3.306.363
FONTE: COGEFIN/INSS; COGECOM/INSS									
NOTA: Foram lançados, em arrecadação bancária, débitos recebidos em decorrência de Contrato de Assunção, Confissão e Compensação de Crédito: Janeiro = Fundação IBGE; Maio = CODESA; Agosto = Rede Ferroviária Federal; Setembro = LLOYBRAS e Dezembro = LBA.									
(1) Recursos transferidos pela União. (2) Os valores de "Arrecadação - REFIN" são estimados e sujeitos a alterações. (3) A Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, no art. 1º, § 2º, definiu que o resultado do aumento da arrecadação, decorrente da alteração da alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF, nos exercícios financeiros de 1999, 2000 e 2001, será destinado ao custeio da Previdência Social. (4) O Saldo Previdenciário é obtido pela diferença entre a Arrecadação Líquida (Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros e Restituições de Arrecadação) e Benefícios Previdenciários. (5) O Saldo Operacional é obtido pela diferença entre Recebimentos e Pagamentos.									

Fonte: Elaboração própria. Utilizados os dados contidos nas planilhas dos Fluxos Semestrais Consolidados do INSS, disponível em www.previdenciasocial.gov.br

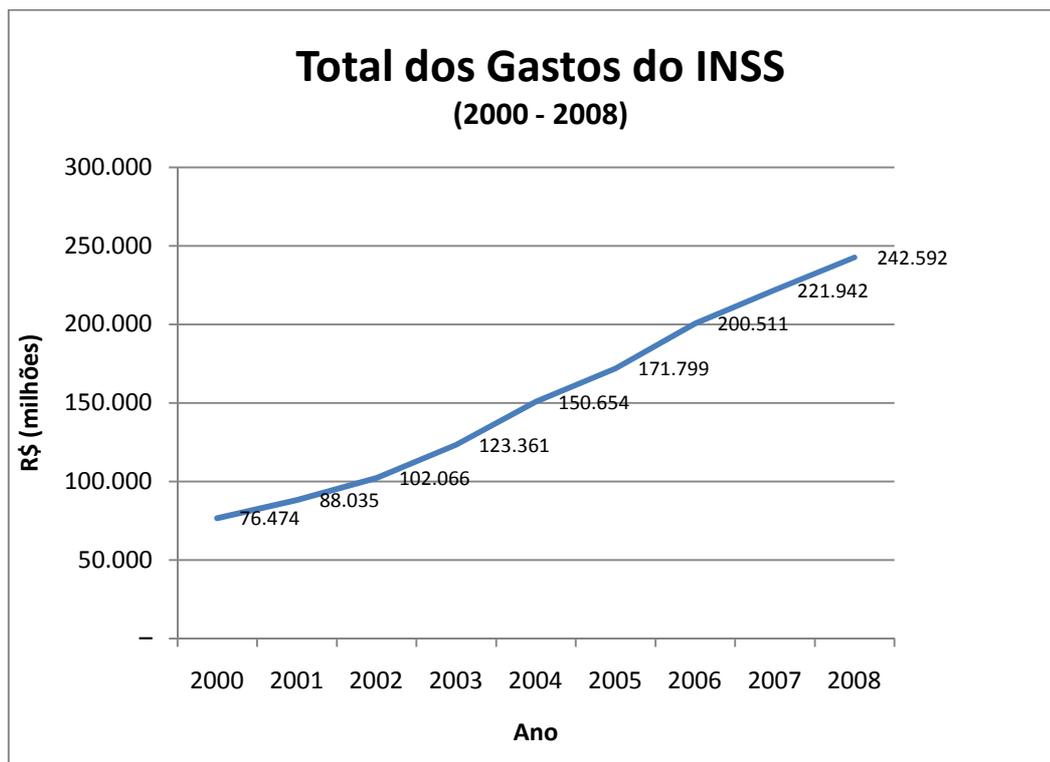
Com base nos dados contidos na tabela acima transcrita serão elaborados três novos subitens. O primeiro abordará os dados disponíveis para a apresentação da evolução do que chamaremos de “Gastos Previdenciários” para o período de 2000 a 2008, nesta parte serão apresentados os tipos de gastos que o INSS se dispõe a cumprir, bem como traçar um panorama da situação atual. O segundo subitem tratará dos números que fazem menção às formas de custeio do INSS, abordará os recursos próprios do INSS e as Transferências da União. E por último, já no terceiro subitem desta seção, será realizada uma apresentação dos saldos do INSS, com atenção especial ao chamado “Saldo Previdenciário”.

3.2.1 Evolução do Gasto com Previdência Social no Brasil

Para demonstrar a evolução do Gasto Previdenciário no Brasil, utilizaremos um recorte dos anos compreendidos entre 2000 e 2008, com base nos dados contidos na Tabela intitulada “Fluxo Financeiro de INSS” disponível no *site* do Instituto.

Primeiramente, segue gráfico demonstrando a evolução do gasto do INSS, ou seja, os gastos agregados da Assistência Social e Previdência Social, somadas, também as “Transferências do INSS”, que são destinadas, principalmente ao chamado “Sistema S” que compreendem SESI, SENAI, SESC, SEST, SENAT, SEBRAE organizações estas que são incumbidas, em dar apoio aos trabalhadores assalariados, micro e pequenos empresários, profissionais liberais, enfim, contribuem no resguardo ao emprego e renda dos cidadãos, por este motivo são também considerados de caráter da Seguridade Social.

Gráfico 1: Total dos Gastos do INSS – 2000 a 2008.



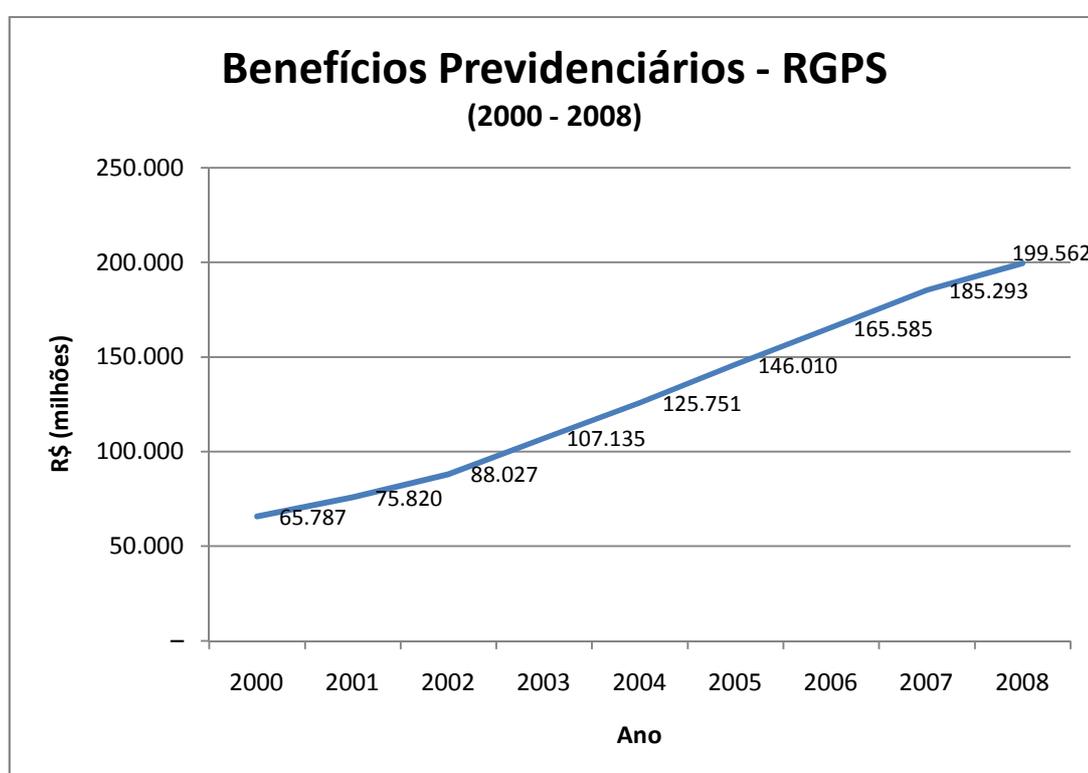
Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

No ano 2000 o gasto total do INSS, referenciados na Tabela 1 como “3. Pagamentos”, item que comporta o total de todos os gastos do INSS, apresenta a cifra de R\$ 76,474 bilhões.

Após oito anos, em 2008, este mesmo item evoluiu para R\$ 242,592 bilhões, perfazendo, assim, um acréscimo de 217,22% no período.

Para Previdência Social, nunca é demais lembrar, será demonstrada a evolução do gasto com o RGPS, que compreende as aposentadorias, pensões e auxílios administrados pelo INSS, evidenciado na Tabela 1 como “Benefícios Previdenciários”, ficando de fora desta demonstração os gastos com aposentadorias dos ex-servidores públicos, tendo em vista que estes últimos são administrados por fundos próprios.

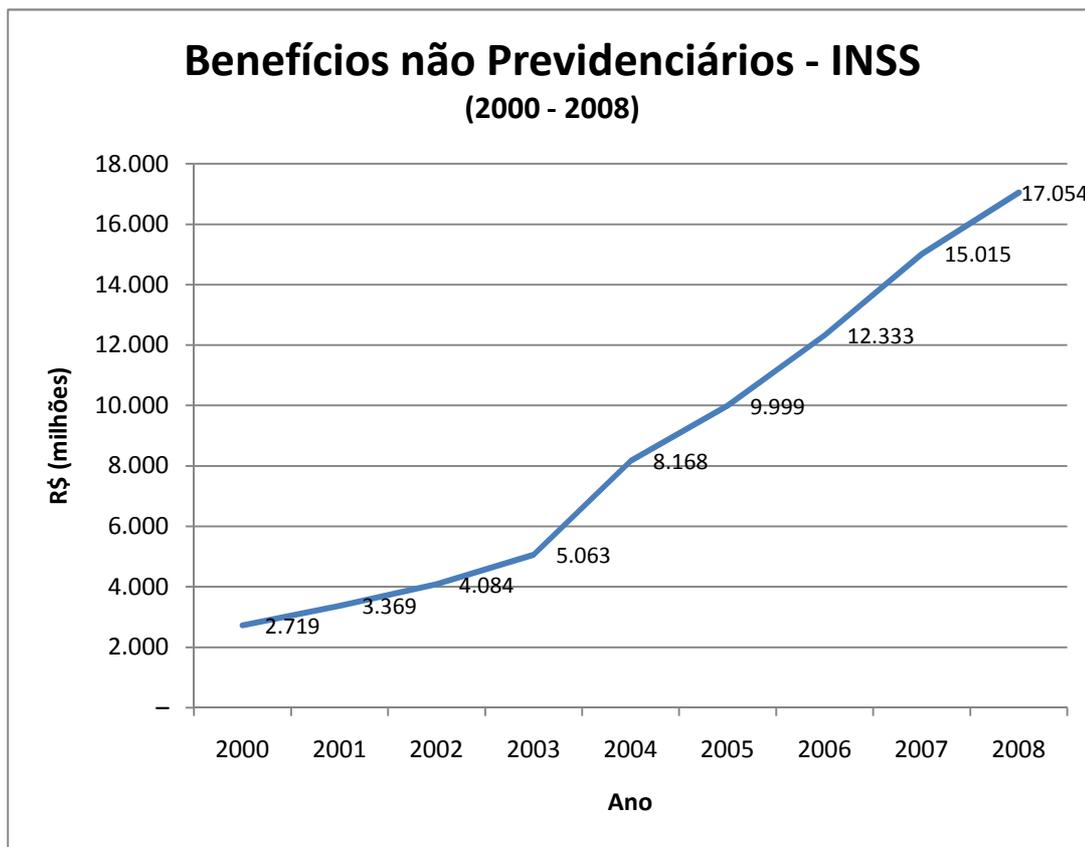
Gráfico 2: Benefícios Previdenciários – RGPS – 2000 a 2008.



Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

Os gastos com “Benefícios Previdenciários” aumentaram, basicamente, na mesma proporção dos Gastos da Seguridade Social, demonstrando incremento de 203,35% no período, saltando de R\$ 65,787 bilhões no ano 2000 para R\$ 199,562 bilhões no ano de 2008. Embora o gasto previdenciário tenha se elevado no decorrer no período estudado, verifica-se que esta tendência vem acontecendo de forma linear, ou seja, não há um acréscimo exponencial significativo entre os anos pesquisados, para o gasto previdenciário, diferentemente do que ocorre com os chamados “Benefícios não Previdenciários”, como veremos a seguir.

Gráfico 3: Benefícios não Previdenciários – INSS – 2000 a 2008.



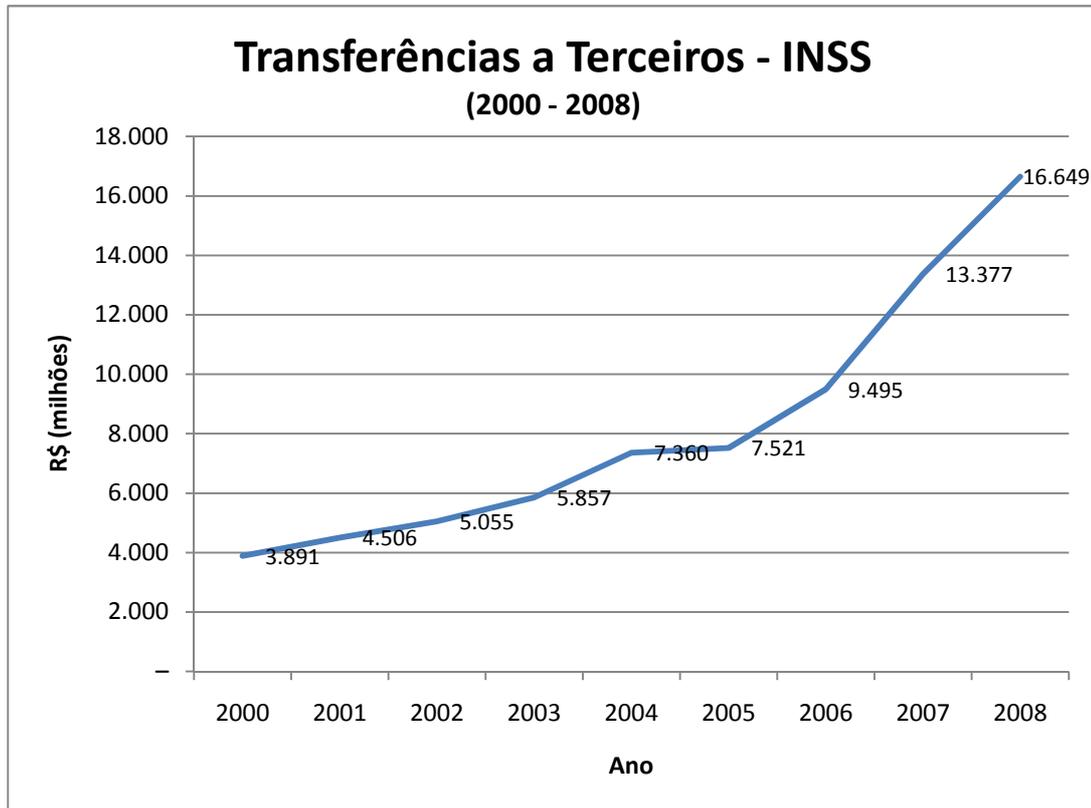
Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

Os chamados “Benefícios não Previdenciários” são aqueles que contemplam: os “Encargos Previdenciários da União”, que não têm grande modificação no decorrer do período de 2000 a 2008, uma vez que representaram R\$ 712 milhões em 2000 e um crescimento constante até chegar à cifra de R\$ 1,018 bilhão em 2008, ou seja, cresceu 43% nestes oito anos; os chamados “Amparos Assistenciais – LOAS”, que muito diferente do item anterior, saltou de R\$ 2,007 bilhões em 2000 para nada menos de R\$ 16,036 bilhões em 2008, ou seja um incremento de quase 700%. Nenhum dos outros componentes dos gastos do INSS sofreu tamanho incremento no período analisado. Embora o item “Benefícios não Previdenciários” ainda não tenha demonstrado, em números absolutos, tanta relevância no cômputo dos gastos totais do INSS, quanto os chamados “Benefícios Previdenciários”, ele apresenta uma aceleração mais acentuada, em 2000 representava 3,75% dos gastos totais do INSS, em 2008 já representava 7,55%.

Outro item importante na composição dos gastos totais do INSS é o intitulado “Transferências a Terceiros”, que não são caracterizados como benefícios propriamente

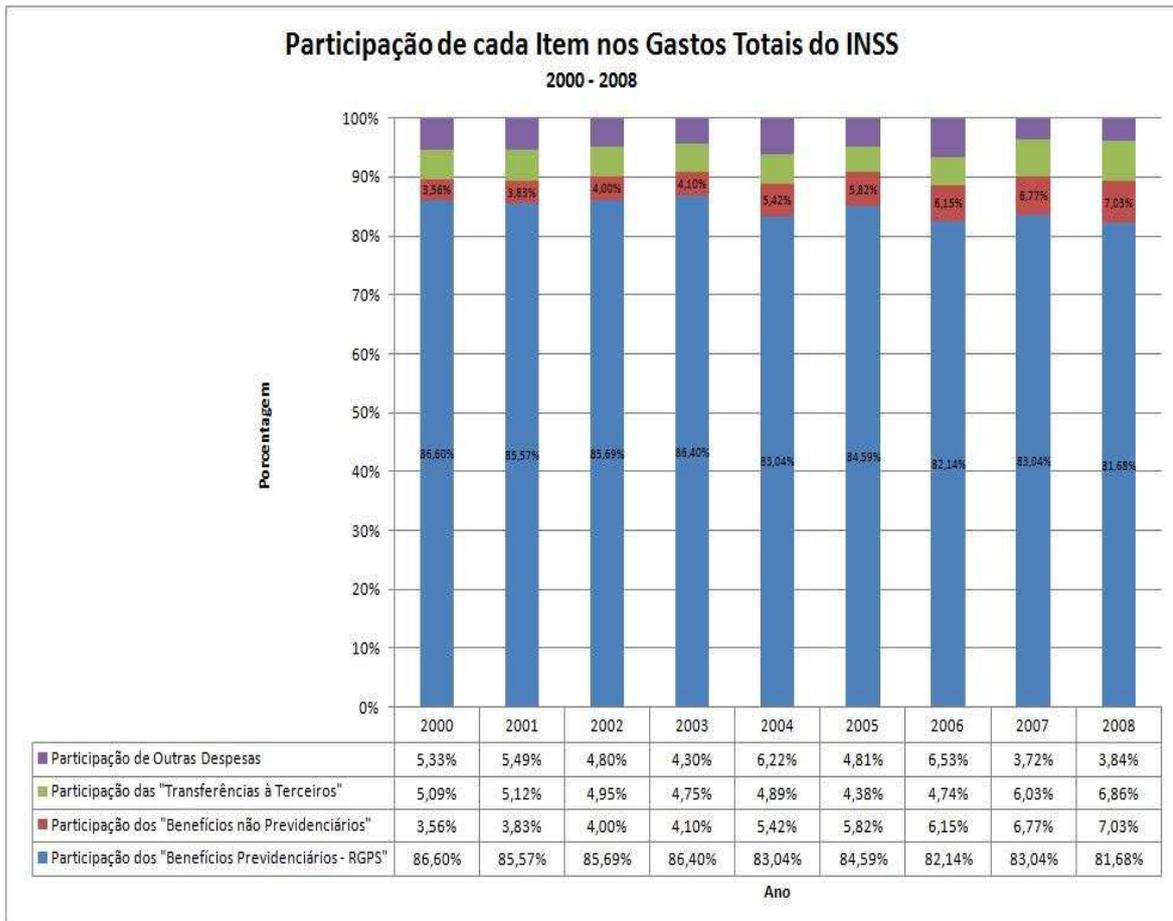
pertencentes ao Sistema de Seguridade Social, no entanto, possuem caráter protetivo do trabalhador, tendo em vista que são destinados, basicamente, ao “Sistema S”. No gráfico abaixo segue a evolução do gasto do INSS para as chamadas “Transferência para Terceiros”.

Gráfico 4: Transferências a Terceiros – INSS – 2000 a 2008.



Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

De posse destes dados faz-se necessária a análise da evolução temporal da participação de cada item no cômputo dos Gastos Totais da Seguridade Social. O gráfico abaixo tem a função de vislumbrar de forma fácil e visível a participação de cada item do “Gasto Previdenciário”, em termos percentuais, considerando o total gasto no período de 2000 a 2008.

Gráfico 5: Participação de cada item dos Gastos Totais do INSS – 2000 a 2008.

Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do "Fluxo de Caixa Consolidado do INSS", no período de 2000 a 2008.

Observa-se no gráfico acima que os chamados "Gastos não-Previdenciários" vêm apresentando ligeira alta relativa nos últimos anos, ou seja, nos leva a concluir que o INSS passou a amparar de forma mais abrangente àqueles indivíduos que não necessariamente tenham contribuído à Previdência Social. Enfim, suscita uma tendência de aumento da assistência aos menos favorecidos, principalmente, nos últimos cinco anos estudados. Esta constatação já era esperada, dado o aumento vertiginoso deste tipo de gasto (não-Previdenciário), que entre 2000 e 2008 sofreu aumento de 527% em número reais.

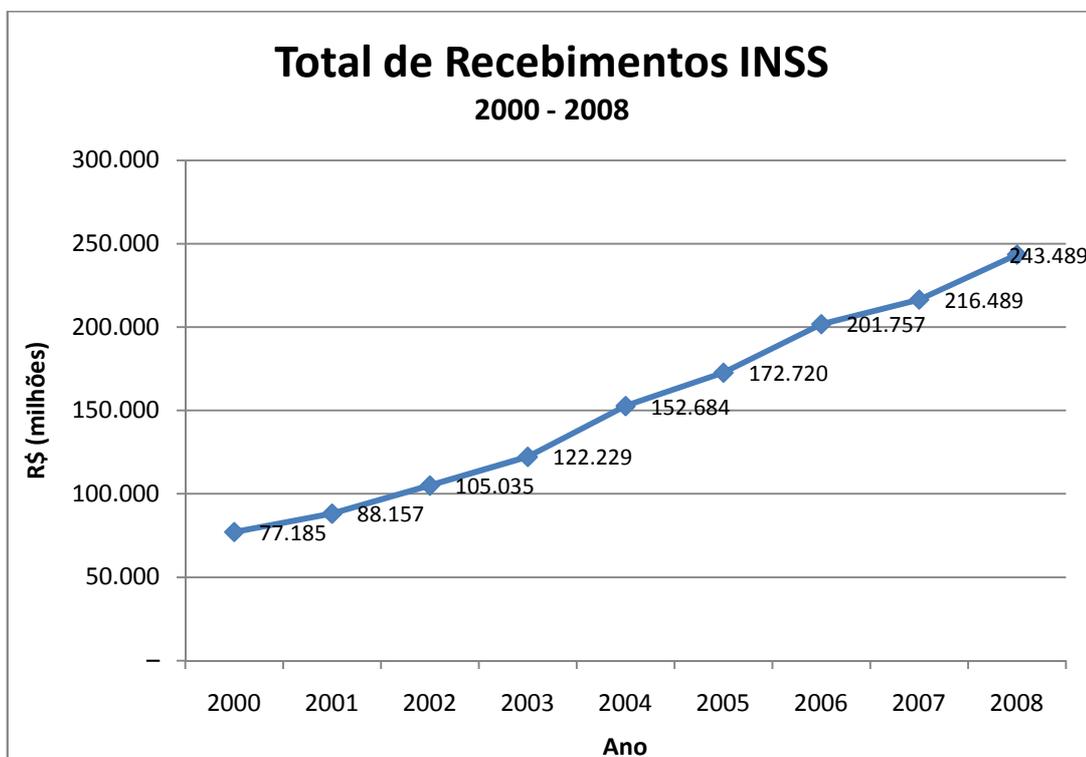
3.2.2 Montante Gerado para Custeio da Previdência Pública – 2000 a 2009

Para realizar um levantamento estatístico do total de recursos arrecadados pela Previdência Social, temos que considerar, conforme dispõe a tabela do Fluxo Financeiro do INSS, os chamados “Recursos Próprios”, “Rendimentos Financeiros”, “Antecipação de Receita da Receita Federal”, “Outros Recebimentos” e as “Transferências da União”.

Conforme supõe a metodologia do INSS para a apresentação do seu Fluxo Financeiro, como já visto em oportunidade anterior, mas que nunca é demais nos recordarmos, a arrecadação proveniente de contribuições, denominada “Recursos Próprios” é considerada como sendo fonte de custeio oriunda do próprio INSS. Todas as demais são consideradas “exógenas” ao sistema, embora existam preceitos legais que vinculem as demais receitas ao financiamento da Seguridade Social, como já visto neste trabalho. O que importa por hora é entender que o item “Recursos Próprios”, conforme a metodologia aplicada pelo próprio INSS, é a única fonte de receita do próprio Instituto para custeio da Seguridade Social.

Segue abaixo gráfico apresentando o total de recursos disponibilizados pelo INSS para o financiamento da Seguridade Social.

Gráfico 6: Total de Recebimentos INSS – 2000 a 2008.

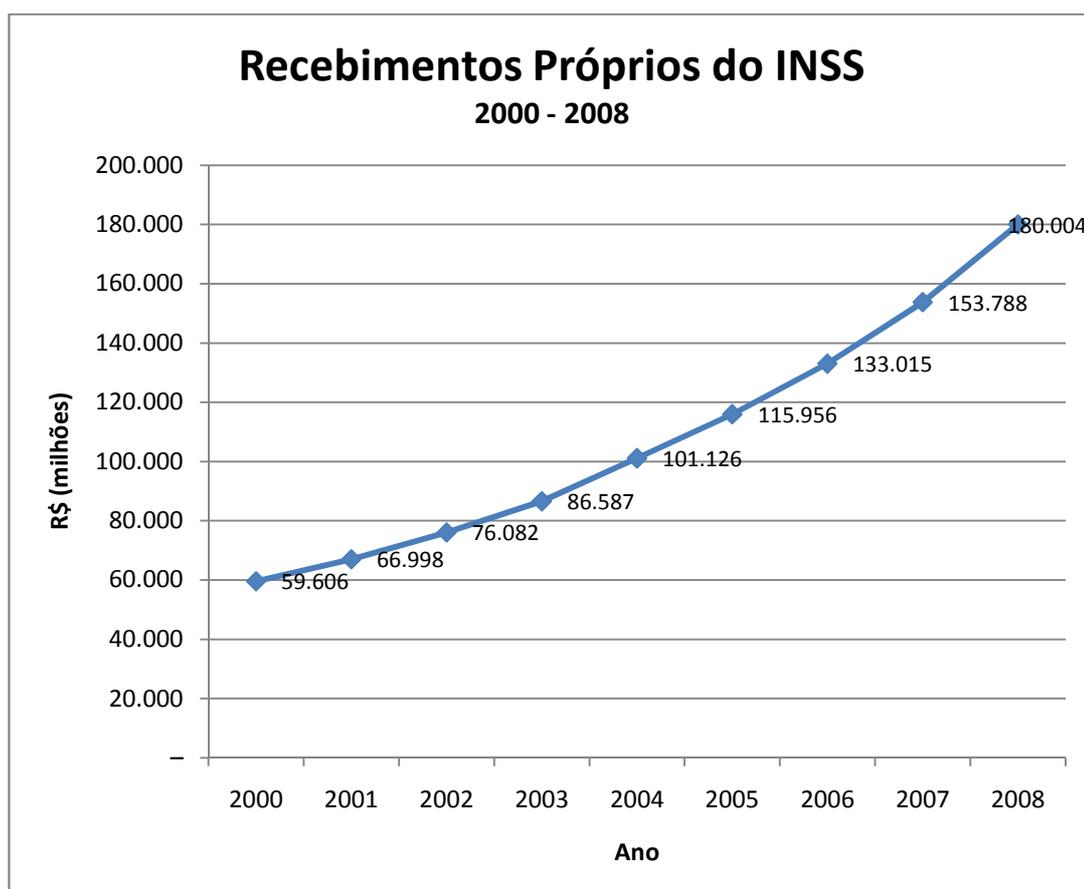


Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

No ano 2000 o INSS apresentava para a arrecadação total, entre recursos próprios e demais transferências, um total de R\$ 77,185 bilhões. No ano de 2008 o Fluxo Financeiro do INSS fecha o ano com um total de R\$ 243,489 bilhões, ou seja, nestes nove anos a arrecadação aumentou em 215,46%; resumindo, mais que triplicou o total arrecadado para o financiamento da Seguridade Social nestes anos.

Contudo, há de se observar, também, a participação dos contribuintes e da União na evolução do aumento da arrecadação. Para tanto seguem abaixo dois novos gráficos, o primeiro apresentando a evolução dos chamados “Recursos Próprios” que constituem, basicamente, nas contribuições dos assalariados, trabalhadores autônomos e dos empregadores, o segundo apresentará a evolução da participação do Estado para o financiamento da Seguridade Social, são as chamadas “Transferências da União”.

Gráfico 7: Recebimentos Próprios do INSS – 2000 a 2008.



Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

A arrecadação por meio das contribuições originárias do INSS, realizadas pelos trabalhadores e pelos empregadores, apresenta um elevado aumento no período, saltando de

R\$ 59,606 bilhões no ano 2000 para R\$ 180,004 bilhões em 2008, ou seja, esses números representam um incremento na arrecadação própria do INSS de 201,99% no período em questão. Nota-se, portanto, uma progressão geométrica, embora não muito acentuada, mas que no decorrer dos anos, mantendo a tendência exponencial, poderá representar elevados níveis de arrecadação.

No próximo gráfico estão dispostas as cifras, transferidas pela União para destinação dos compromissos do INSS. Estes números representam àqueles que nos referimos anteriormente como sendo a parte do Estado no sistema tripartite para financiamento da Seguridade Social.

Gráfico 8: Transferências da União para o INSS – 2000 a 2008.



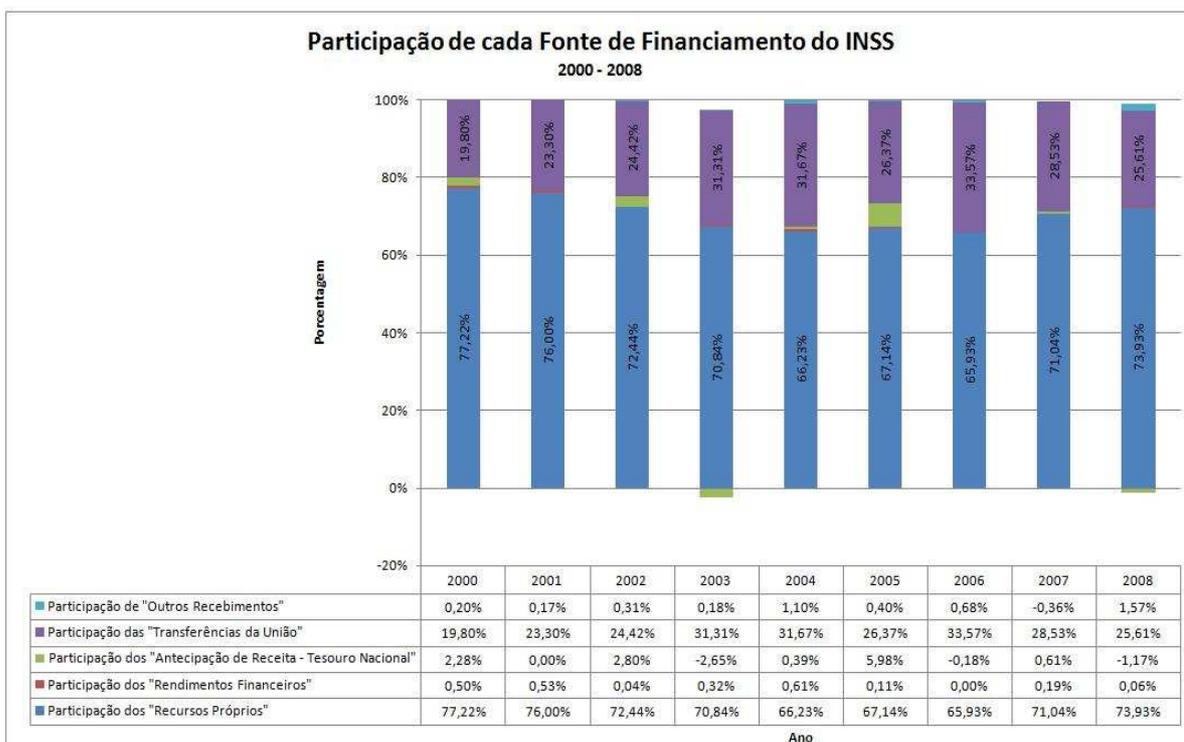
Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

Analisando o gráfico acima, percebe-se a ocorrência de períodos descontínuos de aumento do montante transferido para o INSS, embora se perceba, em geral, uma tendência de crescimento destas transferências no período pesquisado, saltando de R\$ 15,283 bilhões no ano 2000 para R\$ 62,369 bilhões em 2008. Observa-se que em 2006 o INSS registrou uma

transferência recorde no período, e que houve uma redução em dois momentos distintos: entre 2004 e 2005 e entre 2006 e 2007. Lembremos que, como já dito anteriormente, o Estado tem como função no sistema de financiamento da Seguridade Social, a cobertura de possíveis déficits, quando estes existirem, ou seja, oscilam conforme a necessidade de financiamento que o item denominado “Recursos Próprios” do INSS não é capaz de suprir. No entanto, no cômputo geral registra-se um aumento de 308,09% no período estudado.

É importante prestar a atenção no que vem ocorrendo nos itens de custeio da Seguridade Social. Em primeiro período, compreendido entre 2000 e 2004, o Estado tendia a participar com cifras cada vez maiores para a manutenção do sistema de financiamento da Seguridade Social. Se observarmos considerando o grau de participação de cada ente financiador do sistema, podemos observar que, embora haja um grande aumento no montante arrecadado a partir da contribuição dos trabalhadores, o Estado elevou, neste período, a sua participação mais que proporcionalmente em relação aos trabalhadores e empregadores neste primeiro recorte de tempo. A partir de 2005 a situação se inverte e o Estado passa a diminuir a sua participação aumentando a participação dos trabalhadores para o custeio da Seguridade Social. O Gráfico Abaixo nos dá a real dimensão deste fenômeno.

Gráfico 9: Participação de cada Fonte de Financiamento do INSS – 2000 a 2008.



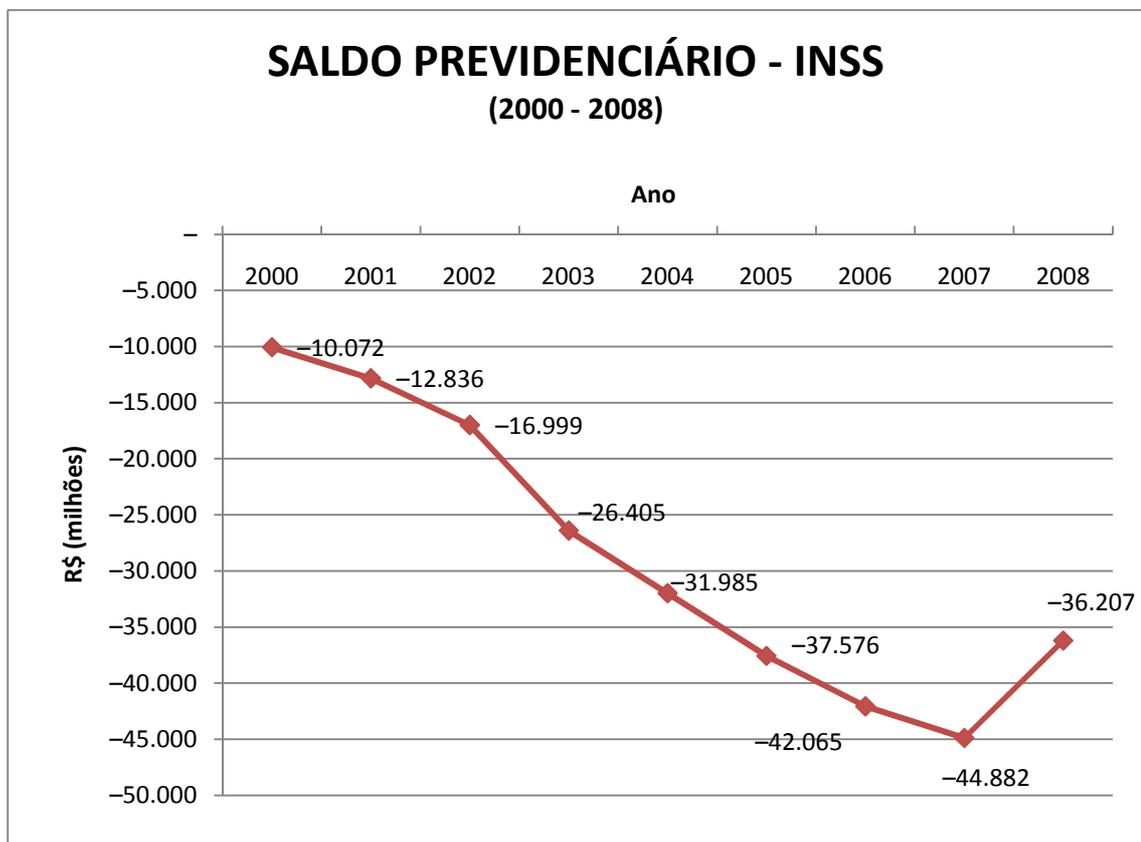
Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

Cabe ressaltar que as demais fontes de financiamento, intituladas “Rendimentos Financeiros”, “Antecipação de Receita – Tesouro Nacional” e “Outras Receitas”, perfazem, juntas, uma média de 1,63% de participação no cômputo dos recebimentos totais do INSS no período, e, portanto, não terão maiores detalhamentos neste trabalho.

3.2.3 Os Saldos do INSS – 2000 a 2008

No “Fluxo de Caixa do INSS”, existe um item final chamado “Saldo Previdenciário”. Este número, conforme a metodologia utilizada pelo próprio INSS, nada mais é do que o resultado da diferença entre a Arrecadação Líquida (Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros e Restituições de Arrecadação) e Benefícios Previdenciários. E, entre 2000 e 2008, se apresentou desta forma:

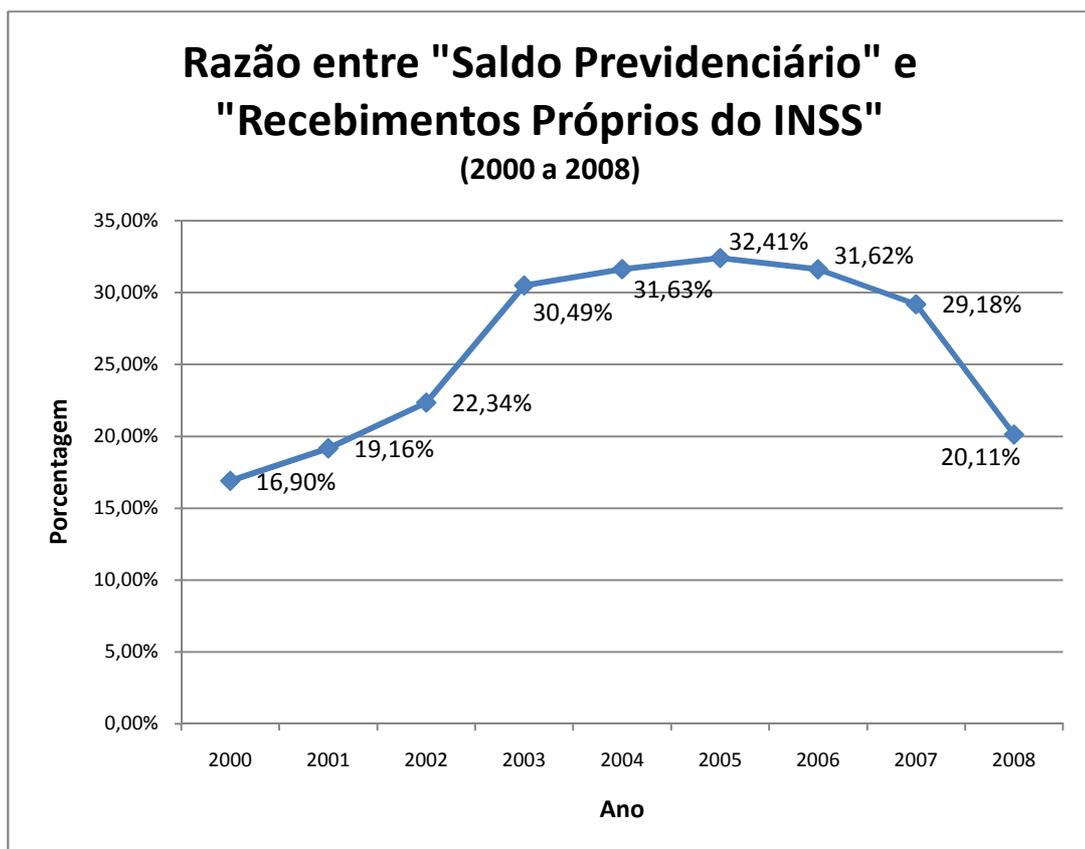
Gráfico 10: Saldo Previdenciário do INSS – 2000 a 2008.



Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

No Gráfico acima, percebe-se a franca aceleração, em números absolutos, do déficit no “Saldo Previdenciário” do INSS. Passando de –R\$ 10 bilhões no ano 2000 para quase –R\$ 45 bilhões em 2007 e regressando para pouco mais de –R\$ 36 bilhões em 2008, ou seja, neste período o déficit aumentou em torno de 260%. Mas olhando numa outra ótica veremos que o déficit não é tão alarmante quanto parece. Já vimos em oportunidade anterior neste trabalho, que tanto os “Gastos Previdenciários” como a “Arrecadação Previdenciária” vêm sofrendo grande elevação em números absolutos nos anos estudados, o que supõe, também, uma elevação no resultado deste déficit, em números absolutos. Porém, o mais prudente na análise do “Saldo Previdenciário” do INSS é fazermos a relação percentual entre ambos, ou seja, mostrar qual o tamanho percentual do déficit em relação à arrecadação própria da INSS. Faremos isto no gráfico abaixo.

Gráfico 11: Relação entre “Saldo Previdenciário” e “Recebimentos Próprios do INSS” – 2000 a 2008



Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

Na exposição gráfica acima se observa que, embora tenha ocorrido uma tendência de alta nos primeiros cinco anos, esta apresenta uma tendência de queda nos últimos três anos, e em 2008 o Déficit Previdenciário (lembro: conforme a metodologia da INSS) representou 20,11% do total arrecadado por contribuições próprias do INSS, apenas 3,21 pontos percentuais a mais do que foi registrado no ano 2000. Registra-se ainda que, conforme já foi visto na seção 3.1.1.1 – As Reformas de FHC e Lula, a reforma previdenciária do Governo Lula, instituída em 2003, apresenta um caráter mais imediatista, uma vez que, entre outros, aumenta o teto de contribuição dos trabalhadores do INSS, que, por conseguinte, aumenta a base de arrecadação e o próprio montante arrecadado.

Vale lembrar ainda que no cômputo do “Saldo Previdenciário” do INSS não estão sendo contempladas as “Transferências da União”, que comportam, entre outros, a CSLL e a COFINS, que são fontes legítimas para o financiamento da Seguridade Social.

Existem ainda dois outros saldos no “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, sendo eles: o “Saldo Arrecadação Líquida - Benefício Total”, este é similar ao “Saldo Previdenciário” já visto, apenas engloba, também, os benefícios “não-Previdenciários” o que faz aumentar o déficit no montante destes últimos; e o último se refere ao “Saldo Final”⁵, onde são considerados todos os recebimentos e pagamentos do INSS, inclusive as “Transferências da União”, por parte dos recebimentos, e até mesmo o gasto com pessoal do INSS, como parte das despesas. No entanto, o “Saldo Final” não tem grande sentido para a demonstração de déficits ou superávits, tendo em vista que engloba também as “Transferências da União”, que por sua vez são repassadas pelo Tesouro Nacional, ao INSS, na medida necessária para cobrir insuficiências financeiras, ou seja, não é possível determinar o “Saldo Real” do sistema previdenciário, e sim apenas do INSS.

Com tudo o que foi visto, podemos determinar que não existe, atualmente, insuficiência financeira no Sistema Previdenciário Nacional, conforme o arcabouço legal já visto. Resumindo, não existe uma auto-suficiência financeira do INSS, mas ainda sim o sistema tripartite de financiamento vem suprindo a necessidade até então existente para o financiamento da Previdência Social.

⁵ Este saldo pode ser visualizado no Gráfico 15: Saldo Previdenciário – Enfoque Progressista.

3.3 A COFINS e a CSLL

A COFINS e a CSLL perfazem juntas a maior parte das chamadas “Transferências da União” e por este motivo, neste trabalho, tomarão um pouco mais a nossa atenção em relação às demais.

A COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social é instituída e regulamentada por meio da Lei Complementar n. 70 de 30 de dezembro de 1991. Os artigos 1º e 2º dão a real dimensão da função e abrangência desta contribuição.

Art. 1º Sem prejuízo da cobrança das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), fica instituída contribuição social para financiamento da Seguridade Social, nos termos do inciso I do art. 195 da Constituição Federal, devida pelas pessoas jurídicas inclusive as a elas equiparadas pela legislação do imposto de renda, **destinadas exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas de saúde, previdência e assistência social.**

Art. 2º A contribuição de que trata o artigo anterior será de dois por cento e incidirá sobre o faturamento mensal, assim considerado a receita bruta das vendas de mercadorias, de mercadorias e serviços e de serviço de qualquer natureza.

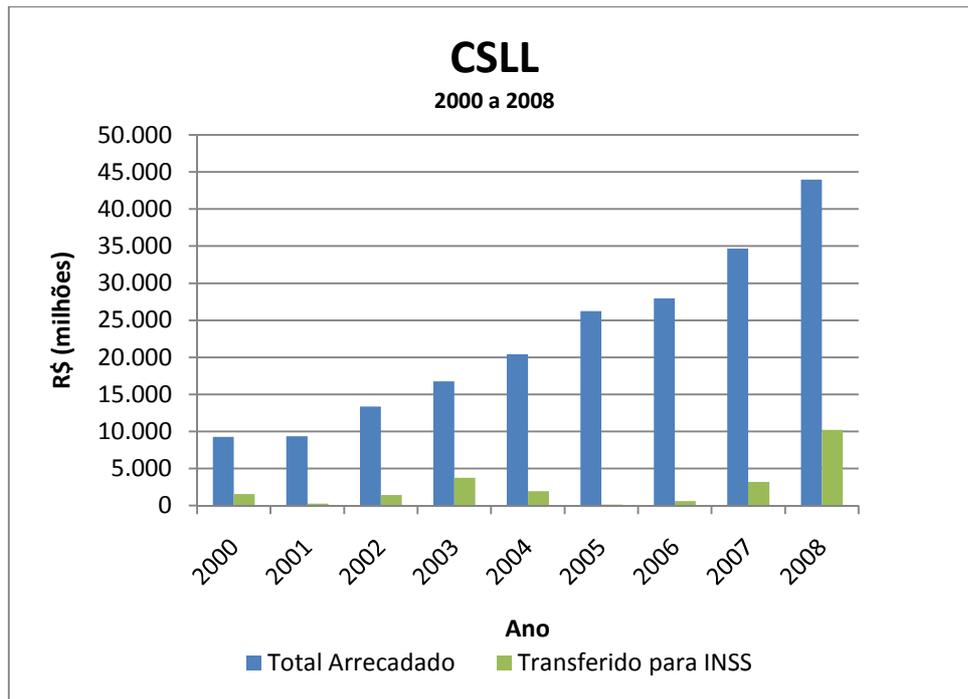
(LC n. 70 de 30 de dezembro de 1991) [grifo meu]

Já a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas e pessoas jurídicas é constituída e regulada por meio da Lei n. 7.689 de 15 de dezembro de 1988. E, assim como a COFINS, também é gerida e administrada pela Receita Federal do Brasil, cabendo a esta realizar os repasses mensais necessários ao INSS como medida de realizar os encaixes financeiros para suprir insuficiências de custeio do INSS.

Art. 1º Fica instituída contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, **destinada ao financiamento da seguridade social.**

(Lei 7.689 de 15 de dezembro de 1988) [grifo meu]

Seguem logo abaixo os gráficos contemplando um resumo histórico do total arrecadado no Brasil, por meio da CSLL e COFINS, no período de 2000 a 2008, bem como o montante repassado ao INSS, que é, conforme os ditames legais, a única e exclusiva destinação de tais recursos.

Gráfico 12: CSLL – 2000 a 2008.

Fontes: Construído com base nos dados do IPEADATA, para a Arrecadação Total e dados do Fluxo de Caixa Consolidado do INSS, para Transferência para o INSS.

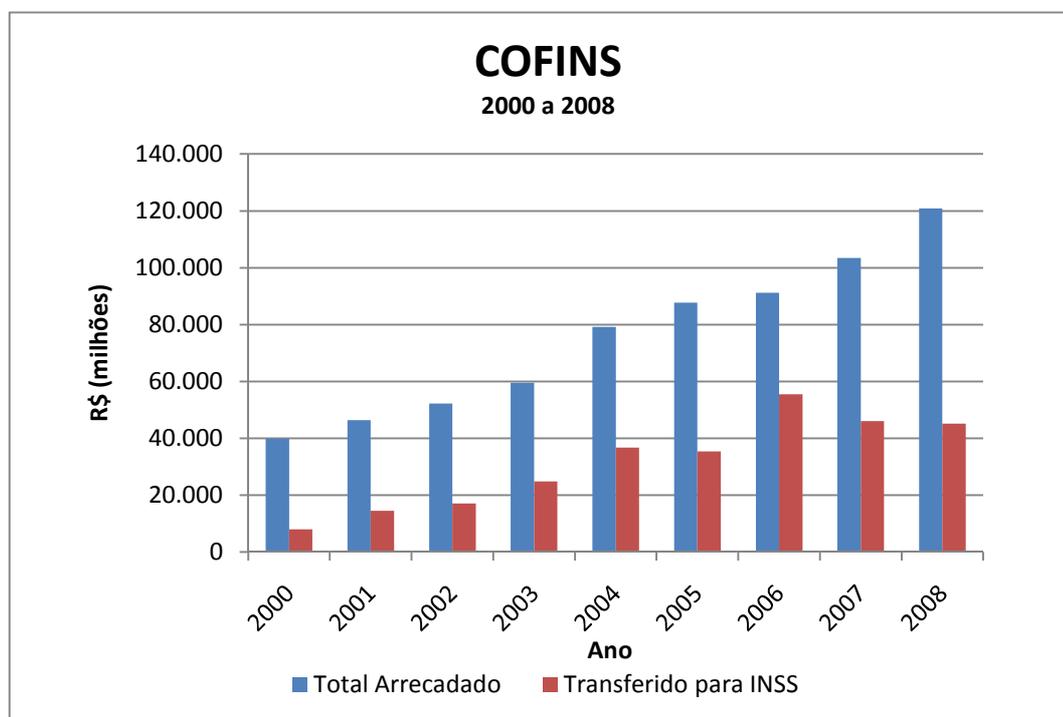
Embora a arrecadação pela União, por meio da CSLL, apresente um crescimento de grande magnitude, saltando de pouco menos de R\$ 10 bilhões no ano 2000 para quase R\$ 45 bilhões em 2008, não se verifica a mesma tendência nas chamadas “Transferências da União por meio da CSLL”. Na realidade não existe uma linha de tendência clara para essas transferências, muito embora no ano de 2008 tenha ocorrido a maior de toda a série apresentada, quando chegou ao patamar de R\$ 10 bilhões, mesmo assim, ainda muito abaixo do total arrecadado, que foi em torno de R\$ 45 bilhões.

As questões que vêm à tona são: Por que não é repassado todo o montante arrecadado? E o que foi feito do restante da arrecadação não repassada ao INSS? Para a primeira questão existe uma argumentação lógica, pois a própria Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991) em seu Artigo 19 prevê o repasse, pelo Tesouro Nacional, de aporte apenas necessário para eventuais coberturas financeiras, decorrentes de insuficiência de recursos próprios do INSS. Já a segunda questão merece tratamento mais cauteloso. Cabe lembrar que o INSS absorve a Previdência Social, pelo RGPS e a Assistência Social, por meio da LOAS, no entanto, não gere os recursos (gastos) com a Saúde, que é realizado por Ministério próprio, ou seja, seria irresponsável de nossa parte, sugerirmos qualquer

improbidade na utilização desses recursos sem analisarmos, também, os gastos na área da saúde, que, por sua vez, está também incluída no arcabouço da Seguridade Social. Mas, para não perdermos o foco, não entraremos em mais detalhes dos gastos dos recursos da CSLL, e nos reportaremos ao que foi destinado ao INSS.

Segue abaixo, analogamente ao que foi realizado para a CSLL, um gráfico demonstrando a arrecadação total da COFINS, no período de 2000 a 2008, bem como as transferências realizadas pela União, neste mesmo período.

Gráfico 13: COFINS – 2000 a 2008.



Fontes: Construído com base nos dados do IPEADATA, para a Arrecadação Total e dados do Fluxo de Caixa Consolidado do INSS, para Transferência para o INSS.

Diferentemente do que foi apresentado no gráfico anterior (CSLL), a COFINS, embora ocorram leves alterações, apresenta relação direta entre o total arrecadado e o total repassado ao INSS, com exceção dos anos de 2004 e 2005, quando se manteve praticamente estável assim com em 2007 e 2008. E, assim como a arrecadação da CSLL, no período estudado, demonstrou um aumento exponencial, saindo de R\$ 40 bilhões no ano de 2000 para pouco mais de R\$ 120 bilhões em 2008.

O importante na observação destes dois gráficos fica por conta de melhor visualizarmos que o INSS não é, nos moldes em que vem sendo administrada a Previdência

Social, auto-suficiente, ou seja, as chamadas “Transferências da União”, conforme já visto no item 3.2.2, são essenciais para a solvência das obrigações assumidas pelo INSS. Enfim, as Transferências da União, quantitativamente muito dependente da CSLL e da COFINS, perdem aqui o seu caráter de suporte para insuficiências financeiras no INSS, como preconizada nos ditames legais vistos acima, e se tornam fundamentais para a manutenção do sistema de Previdência Social.

3.4 Relação Evolução dos Contribuintes ao INSS da População Economicamente Ativa.

Em termos previdenciários, não basta observarmos a evolução do tamanho da População Economicamente Ativa. De mesmo modo é importante observarmos o *quantum* desta população que é contribuinte ao Sistema Previdenciário, no caso, ao INSS.

Sabemos, ou pelo menos temos uma idéia, que no Brasil a informalidade nas relações de trabalho tem uma tônica bastante expressiva. Qualquer um de nós conhece alguém que se mantém ativo desta forma, seja um pedreiro que faz alguns bicos, um catador de materiais recicláveis, um indivíduo de tenha um pequeno veículo de carga e que sobrevive de pequenos fretes, entre muitos outros exemplos. Pois bem, este pessoal, que, normalmente, não contribui ao INSS não está à margem do Sistema Previdenciário, tendo em vista que a LOAS, em muitos casos, os acolherá num futuro de possível miséria, por outro lado, a não contribuição, além de deformar a sustentabilidade o sistema, também amputa alguns dos direitos básicos deste indivíduo. Por esse motivo, é extremamente importante a realização de políticas que promovam o emprego formal, uma vez que, além de resguardar o cidadão dos percalços que geralmente chegam na velhice, por meio de um “direito adquirido”, ainda torna o sistema de fluxo financeiro do INSS mais saudável.

Tabela 2: População Ocupada nas Regiões Metropolitanas – 2002.12 a 2009.12

População Ocupada nas Regiões Metropolitanas			
Números Absolutos (Pessoas x 1.000)			
Ano.Mês	Sem Carteira Assinada	Com Carteira Assinada	Total
2002.12	3.805	8.389	12.194
2003.12	4.272	8.237	12.509
2004.12	4.524	8.553	13.077
2005.12	4.395	9.070	13.465
2006.12	4.320	9.378	13.698
2007.12	4.248	9.938	14.186
2008.12	4.119	10.574	14.693
2009.12	4.193	10.749	14.942
Números Relativos			
2002.12	31%	69%	100%
2003.12	34%	66%	100%
2004.12	35%	65%	100%
2005.12	33%	67%	100%
2006.12	32%	68%	100%
2007.12	30%	70%	100%
2008.12	28%	72%	100%
2009.12	28%	72%	100%

Fonte: Elaboração Própria. Dados do IBGE / Pesquisa Mensal de Emprego.

Comentários: 1 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, empregadas com carteira de trabalho assinada, no trabalho principal da semana de referência, por regiões metropolitanas; 2 - Regiões metropolitanas (RMs): Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Embora os números expostos acima não referenciem a população brasileira com um todo e somente algumas regiões metropolitanas, ainda sim nos serve de amostra da realidade do mercado de trabalho no Brasil. Observa-se que, mesmo apresentando redução nos últimos anos, a informalidade ainda apresenta números substanciais. Em dezembro de 2009 o pessoal ocupado sem carteira assinada correspondeu a 28% do total da população ocupada nas Regiões Metropolitanas. Ou seja, olhando do ponto de vista contributivo, que visa preservar o bom funcionamento do sistema de financiamento da Previdência Social, existe um contingente hoje, nestas cidades, de mais de 4 milhões de pessoas que, mesmo não contribuindo ao INSS, em algum momento irão se beneficiar de algum de seus amparos, nem que seja por meio dos benefícios assistenciais da LOAS.

Por outro lado, tendo uma visão de cunho mais social, são mais de 4 milhões de pessoas que deixam de ser melhor amparadas pelo INSS.

Esses números podem se tornar ainda mais expressivos quando tomarmos o Brasil como um todo. Sabemos que nas cidades, principalmente nas grandes metrópoles, que é o caso desta exposição, o emprego formal se faz mais presente, ou seja, embora para as Regiões Metropolitanas o índice de empregados informais seja de 28% em dezembro de 2009, este número poderá ser ainda maior se considerarmos o Brasil como palco de estudo, desta forma, evidenciando ainda mais esta grande falha no mercado de trabalho no Brasil.

Tabela 3: Rendimento Médio Mensal da População Ocupada – RMs – 2002 a 2009

Rendimento Médio Mensal da População Ocupada - RMs (R\$)		
Ano	Com Carteira Assinada	Sem Carteira Assinada
2002	1.363,78	817,33
2003	1.261,55	748,06
2004	1.265,88	755,29
2005	1.263,31	790,71
2006	1.316,58	815,14
2007	1.338,50	866,36
2008	1.364,49	867,40
2009	1.379,82	913,01

Fonte: Elaboração Própria. Dados do IBGE / Pesquisa Mensal de Emprego.

Comentários: 1 - Regiões metropolitanas (RMs): Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. 2 - Rendimento médio real efetivamente recebido pelos empregados sem carteira de trabalho assinada no setor privado, por Regiões Metropolitanas. 3 - Série inflacionada pela média ponderada do INPC das seis regiões metropolitanas a preços do mês subsequente ao último dado do rendimento médio real efetivo.

Há de se mencionar também que os trabalhadores informais recebem, em média, menos que os trabalhadores com carteira assinada, o que suscita o lado injusto do mercado de trabalho, tendo em vista que, além de não estarem devidamente amparados pelo INSS, ainda percebem remuneração menor, ou seja, nem mesmo existe uma “contrapartida” por estarem à margem da formalidade.

Enfim, há muito que se fazer para que o mercado de trabalho no Brasil apresente, pelo menos, níveis aceitáveis de Inclusão Social.

3.5 Relação entre os Gasto Previdenciário e PIB – 2000 a 2009

Nesta seção será apresentado o comportamento do total dos gastos do INSS em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), no período de 2000 a 2008.

O intuito desta demonstração faz-se necessária tendo em vista que os estudiosos de linha Conservadora alegam um crescimento exponencial dos gastos previdenciários em relação ao PIB, diminuindo, desta forma, a margem financeira de manobra do Governo em assumir outros compromissos também de interesse nacional, como investimentos em educação, infra-estrutura, segurança pública, entre muitos outros pontos que impedem o desenvolvimento nacional. Veremos melhor esse aspecto do Sistema de Seguridade Social no Capítulo 4, quando analisaremos algumas das justificativas dos Conservadores para a realização da Reforma Previdenciária. Segue abaixo os dados.

Tabela 4: Evolução da Relação existente entre os Gastos do INSS e o PIB – 2000 a 2008.

Evolução da Relação existente entre os Gastos do INSS e o PIB (2000 a 2008)			
Ano	PIB (R\$ milhões)	Gastos INSS (R\$ milhões)	Gasto INSS / PIB
2000	1.179.482	76.474	6,48%
2001	1.302.136	88.035	6,76%
2002	1.477.822	102.066	6,91%
2003	1.699.948	123.361	7,26%
2004	1.941.498	150.654	7,76%
2005	2.147.239	171.799	8,00%
2006	2.369.484	200.511	8,46%
2007	2.661.344	221.942	8,34%
2008	3.004.881	242.592	8,07%

Fonte: Elaboração própria. Tabela construída com dados do IPEADATA, para os valores do PIB e do Ministério da Previdência, para os dados dos Gastos do INSS

Observemos que juntamente ao ritmo de crescimento do PIB o comportamento dos Gastos do INSS, vem em embalo similar, na verdade com leve aumento relativo. Esta elevação (é importante frisar novamente) muito se deve ao aumento dos chamados “benefícios não-previdenciários” nos últimos anos, mas que tenderá a se estabilizar, como já é possível observar nos últimos dois anos do período estudado. Além do mais, com uma economia em expansão, mesmo que pequena em alguns momentos, se pressupõe o aumento de empregos formais⁶, maior eficiência da máquina pública em reaver os direitos dos seus cidadãos, enfim, há uma tendência a aumentar o nível de segurança social a ser oferecido pelo Estado.

Contudo, não é observável, pelo menos no período estudado, grande disparidade entre a taxa de crescimento dos Gastos do INSS em relação à taxa de crescimento do PIB. O que se

⁶ É possível observar o aumento da população formalmente ocupada nos últimos anos na Tabela 2: População Ocupada nas RMs – 2000.12 a 2009.12

nota, na verdade, é uma preocupação maior do Estado, com os gastos em assistência social por meio dos recursos do INSS nos últimos cinco anos, assim como é preconizada pela Assistência Social, embora haja muito por se fazer para que possam ser resolvidas todas as mazelas que afligem o povo brasileiro, principalmente os mais necessitados.

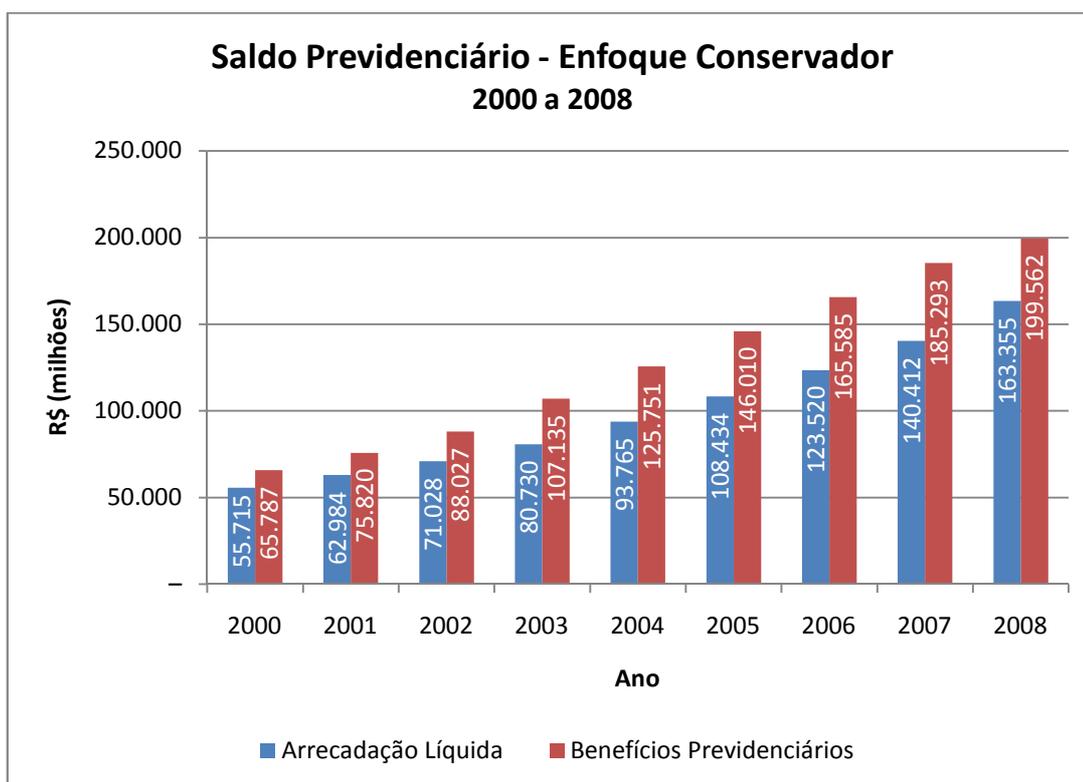
4 – CARÁTER DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO

Tudo o que foi visto até aqui nos dá base para discutirmos com maior propriedade a real situação do sistema previdenciário nacional, bem como melhor analisarmos as premissas dos dois grupos divergentes, como já mencionados anteriormente, os Conservadores e os Progressistas.

Quando os Conservadores alegam que existe um déficit previdenciário a ser equacionado, eles se reportam ao item “Saldo Previdenciário” da demonstração do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”.

Como já visto, o “Saldo Previdenciário”⁷ nada mais é do que a diferença entre a Arrecadação Líquida (Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros e Restituições de Arrecadação) e Benefícios Previdenciários. No gráfico abaixo é possível visualizar com mais clareza o tamanho do déficit, apontado pelos Conservadores.

Gráfico 14: Saldo Previdenciário – Enfoque Conservador – 2000 a 2008.



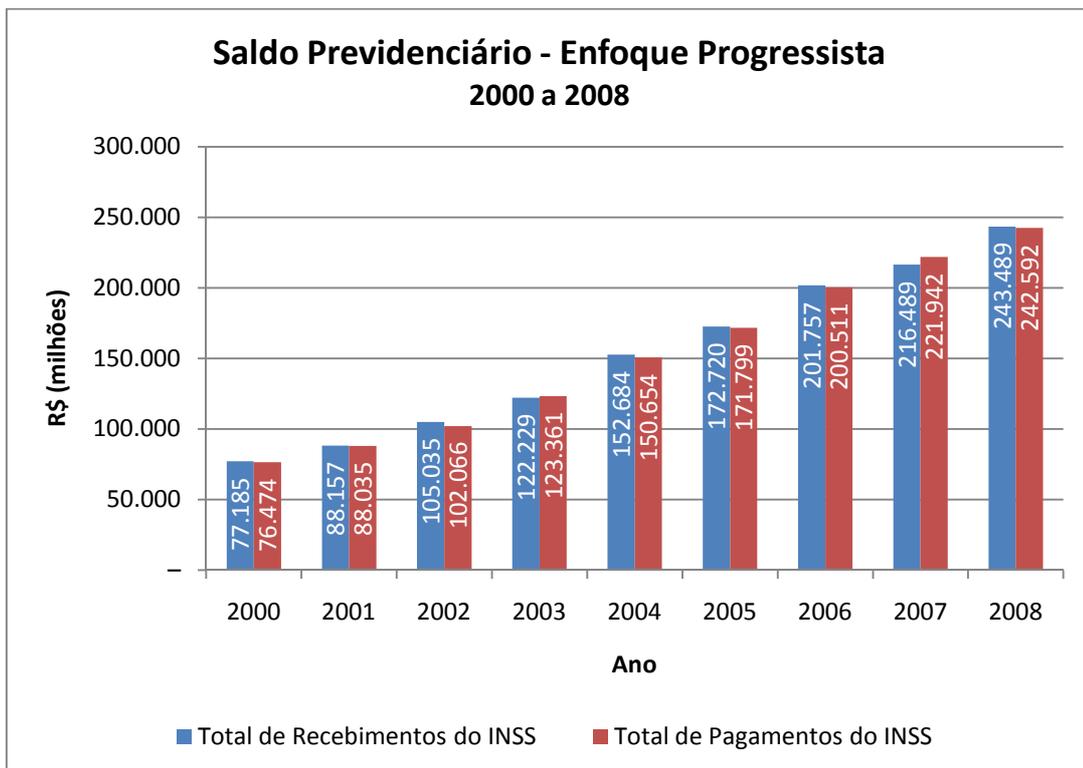
Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

⁷ Vide: Gráfico 12: Saldo Previdenciário do INSS – 2000 a 2008.

Ficam claras aqui as premissas conservadoras: A arrecadação própria do INSS, que consiste naquela incidente em folha de pagamento dos trabalhadores, deve ser de tal magnitude que, no mínimo, absorva todos os pagamentos de benefícios previdenciários.

Aproveitando o ensejo, e na tentativa de realizar um contraponto mais evidente entre as linhas metodológicas em pauta, segue abaixo a demonstração gráfica do saldo previdenciário, segundo os Progressistas.

Gráfico 15: Saldo Previdenciário – Enfoque Progressista – 2000 a 2008.



Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

Analisando nesta ótica, o sistema previdenciário vem apresentando bons resultados, com os recebimentos suprimindo o total de pagamentos do INSS na maior parte do período estudado. As exceções ocorreram em 2003 e 2007, no entanto, a INSS possuía saldos de competências anteriores capazes de cobrir estas insuficiências financeiras. Além do mais, os recursos denominados “Transferências da União”, que comportam algumas das contribuições indiretas mais importantes para o financiamento da Seguridade Social, como a CSLL e COFINS, somente são repassados pelo Tesouro Nacional conforme a necessidade financeira do INSS.

Os Progressistas, em sua maioria, se amparam no “Resultado Operacional do INSS”, item do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS⁸”, para demonstrar a condição superavitária da Previdência Social. Nesta linha metodológica, diferentemente da conservadora, é admitida a participação do Estado na apuração do saldo previdenciário, tendo em vista que são preceitos legais preconizados pela Constituição de 1988. Para os Progressistas, qualquer cálculo para o saldo previdenciário que venha a descaracterizar os preceitos legais não correspondem com a verdade dos fatos.

Agora que já sabemos a diferença para a apuração do Saldo Previdenciário entre Conservadores e Progressistas, retornaremos ao debate apontando, nos itens que seguem deste capítulo, os maiores problemas segundo os distintos pontos de vista desses dois grupos.

4.1 Déficit Previdenciário Segundo a Corrente Conservadora

O grupo denominado Conservador, como já visto, engloba aqueles indivíduos que entendem que o funcionamento financeiro da Previdência Social deve ser de forma sustentável, em moldes neoliberais. Repetindo, isto quer dizer que o total da arrecadação incidente sobre os salários dos trabalhadores deve ser de tal magnitude que comporte, pelo menos, o total dos pagamentos de Benefícios Previdenciários contemporâneos, cabendo ao Estado apenas as funções de administração e, em caso extremo, de suporte financeiro ao sistema. Além disso, os benefícios concedidos devem fazer jus às contribuições realizadas ao longo da vida laboral pelo indivíduo, reduzindo ao máximo os subsídios que não têm caráter de amparo social, conforme prevê a LOAS. Isto não quer dizer, necessariamente, que há de se realizar uma migração para o sistema de capitalização, mas que o sistema deverá realizar um balanço financeiro de modo que o Estado brasileiro não gaste demasiadamente com a Previdência Social, relegando a segundo plano, por este motivo, outros gastos que seriam mais importantes, conforme a visão destes estudiosos, como em infra-estrutura, educação, segurança pública, entre muitos outros setores.

Nota-se que até aqui os Conservadores não reivindicam mudanças constitucionais. O Estado continua sendo o suporte financeiro do sistema, como já normatiza a Constituição de 1988. O que é sugerido, por hora, é a participação menor do Estado para o financiamento da

⁸ Vide: Tabela 1: Fluxo de Caixa Consolidado do INSS.

Previdência Social. A proposta é fazer com que o “Saldo Previdenciário”, exposto na Tabela 1, apresente superávits ou, pelo menos, déficits não tão expressivos, acarretando em volumes menores de recursos por meio das chamadas “Transferências da União”, e por último, sobrando mais recursos a serem alocados em outros setores. No entanto, os Conservadores apontam, também, para outros motivos de cunho previdenciário que poderão gerar (ou até mesmo já geram) entraves na economia nacional. A seguir apresentaremos alguns argumentos dos Conservadores para a necessidade da realização da Reforma Previdenciária.

4.1.2 As distorções do regime geral da Previdência Social, segundo os Conservadores

Os Conservadores analisam o problema de sustentabilidade financeira da Previdência Social, também por fatores endógenos ao sistema. Ou seja, assinalam também problemas existentes dentro do próprio sistema de concessão de benefícios. Apontaremos, a seguir, os três maiores problemas salientados por essa corrente.

➤ Aposentadoria por Tempo de Contribuição

A maior argumentação com relação aos benefícios concedidos por tempo de contribuição diz respeito ao alto valor de subsídio embutido no mesmo. Além do mais, conforme nos mostra Nicholson (2007), este tipo de benefício suscita o caráter injusto da Previdência Social.

Dentro do INSS, os problemas de injustiça social vêm principalmente com as aposentadorias por tempo de contribuição (antes, chamava-se “tempo de serviço”). É, efetivamente, o benefício da classe média urbana. Das pessoas que se aposentam pelo INSS, somente uma em cada cinco, aproximadamente, consegue este tipo de benefício. Seu valor médio em 2005 era de R\$ 940,00, aproximadamente duas vezes e meia o valor médio dos outros benefícios do INSS, e 50% acima da renda mediana no país. Isso não seria um problema, caso os agraciados tivessem contribuído o suficiente para cobrir o gasto real dos seus benefícios. Mas isso raramente aconteceu. (NICHLOSON, 2007, p. 88)

Nicholson deixa claras as suas posições: primeiro, que os benefícios deveriam ser o reflexo das contribuições realizadas durante a vida ativa do trabalhador, e segundo, se houver a necessidade de subsídios que eles sejam destinados àqueles que mais necessitam, no caso os mais pobres. Fato, que segundo o autor, não ocorre.

A injustiça estrutural do INSS é bem conhecida pelos peritos. Vejamos as palavras do *Livro Branco*, um amplo estudo publicado pelo Ministério da Previdência em dezembro de 2002, um trabalho bem conhecido por todas as pessoas que estudam a previdência. Ao falar sobre a situação antes das reformas do governo FHC, em 1998/99, os peritos afirmam no Livro Branco: “Entre as regras básicas do sistema brasileiro estava a concessão de aposentadorias por tempo de serviço, independentemente da idade. Esse tipo de benefício vinha perpetuando uma perversa redistribuição de renda, por meio da previdência social, em que *os mais pobres financiam os mais ricos*”. (grifo do autor). Isso, numa publicação do próprio governo... (NICHOLSON, 2007, p. 88)

Os motivos que levaram o autor a afirmar este caráter injusto da Previdência Social no Brasil se referem ao fato de que os beneficiários por tempo de contribuição são, na sua maioria, concedidos à classe média urbana. Por terem melhores condições de acesso à educação e, conseqüentemente, ao mercado de trabalho, os integrantes da classe média acabam por se aposentar muito antes da idade mínima, do que aqueles que não conseguem contribuir pelo tempo mínimo necessário. Ou seja, como se aposentam precocemente, tendem a ficar por um tempo maior auferindo os benefícios do INSS, e, por este motivo, em muitas oportunidades, estes benefícios não correspondem às contribuições realizadas⁹, necessitando de subsídios para que sejam honrados até ao fim da vida.

Notemos que faz sentido a alegação do autor, e que de fato existem problemas a serem solucionados dentro do sistema previdenciário nacional, mas que, até aqui, não comprometem a sustentabilidade da Previdência Social. O que está em voga, na verdade, é a repartição dos recursos de forma mais justa. Até porque, o Fator Previdenciário¹⁰ veio a minimizar este problema apontado pelo autor, tendo em vista que, a partir de então, quem quiser de aposentar antes da idade mínima terá os valores de seus benefícios reduzidos.

➤ Auxílios-Doença

Conforme Giambiagi (2007), existem também problemas de sustentabilidade de financiamento dos chamados “Auxílios-Doença”. Segundo o autor, quando o governo

⁹ Para um melhor entendimento sobre o que o autor chama de “subsídios”, verificar os Casos 1 e 2 expostos no item “3.1.2 As Reformas de FHC e Lula”.

¹⁰ Verificar o item “3.1.2 As Reformas de FHC e Lula”, mais precisamente, “As reformas de FHC”.

realizou a arranjo financeiro do INSS para a administração dos benefícios ele deixou de computar, no valor das contribuições, o seguro por doença. Ou seja, segundo Giambiagi (2007, p. 120), seria “uma anomalia do sistema porque equivale a contratar, de um seguro do carro de graça”.

O fato é que o contribuinte do INSS, do ponto de vista financeiro, paga a rigor pela aposentadoria, mas recebe o direito a ela e também aos chamados “benefícios de risco”, entre eles o auxílio-doença. Se alguém contratar uma instituição privada para ter a mesma cobertura, terá de pagar um certo valor para receber uma aposentadoria X e um seguro adicional para cobrir a possibilidade de não poder trabalhar e ter de se alimentar durante esse período sem se descapitalizar. (GIAMBIAGI, 2007, p. 120)

Percebe-se na passagem transcrita acima a preocupação de sustentabilidade financeira do Sistema de Previdência Social, defendida pelo autor. No entanto, os pressupostos neoliberais, segundo os quais, os contribuintes devem ser os únicos responsáveis pela formação de seus benefícios futuros, contradiz a premissa básica do regime de repartição vigente no Brasil. Para que as alegações do autor tivessem sustentação, teríamos de estar incluídos no regime de capitalização, modelo este, em que o valor das contribuições se refletem diretamente no valor dos benefícios auferidos pelos inativos. Além do que, a alegação do autor não supõe a participação do Estado, como é preconizada na Constituição de 1988.

➤ Aposentadorias Especiais

As aposentadorias especiais são aquelas em que o tempo de contribuição é reduzido devido a problemas de insalubridade no local de trabalho, como mineradores de carvão que respiram ar contaminado por diferentes gases e poeira, entre outros exemplos deste tipo. (NICHOLSON, 2007)

Segundo Nicholson (2007, p. 104) “quando as aposentadorias especiais foram criadas, em 1964, até que se pode dizer que a idéia era boa”. Nada mais justo que alguém que trabalhe em tais condições tenha, pelo menos como forma compensatória, a redução do período de trabalho. No entanto, como destaca o próprio autor (p. 104), “o benefício refletia menos qualquer situação de extremo perigo ou desgaste físico, e mais o poder político de determinados grupos profissionais”.

Na verdade, os problemas desta face do sistema previdenciário na auto-suficiência do INSS são os mesmos já analisados no item “Aposentadorias por Tempo de Contribuição”, onde os valores das contribuições não correspondem com os dos benefícios. No entanto, tem caráter mais injusto e discriminatório, tendo em vista que, segundo Nicholson (2007), as regras, na maioria das vezes, não condizem com a realidade dos fatos. Por exemplo, os jornalistas poderiam se aposentar até 10 anos antes da população em geral, esta regalia se respaldava em atividades como “correspondentes de guerra”, reportagens investigativas que colocavam em risco a vida do repórter e a própria saída a campo. Então, por analogia, os milhares de balconistas de padarias e farmácias do Brasil deveriam ter a mesma regalia, dado o alto índice de assaltos seguidos de morte registrados no país, que diga-se de passagem, é muito maior do que de mortes de jornalistas em serviço. (NICHOLSON, 2007)

Contudo, embora este aspecto não tenha reflexos tão contundentes para a determinação de um suposto déficit previdenciário, ele suscita a face injusta do sistema previdenciário nacional, problema este que também necessita de cuidados para que possamos ter níveis pelo menos razoáveis, de “Justiça Social”.

4.1.3 Mudanças na Composição Etária da População Brasileira

O aspecto mais contundente de todas as argumentações dos Conservadores para explicar o “Déficit Explosivo” na Previdência Social que devemos encarar nos próximos anos, e que, portanto, suscita a realização de uma Reforma Previdenciária abrangente, deve-se ao fato de estarem previstas mudanças bruscas na composição etária da população brasileira.

Conforme estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), intitulado “Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade / 1980 – 2050”, revisado em 2008, estas alterações tornariam o Brasil um país mais “maduro”, com uma população de indivíduos pertencentes à faixa da terceira idade bem mais representativa em 2050. Para se ter uma idéia do aumento da população nesta faixa etária crítica para a Previdência Social, basta sabermos que hoje, em 2010, a população de homens e mulheres que passaram dos 65 anos de idade está na casa de 13.193.703 habitantes. Já em 2050, esta mesma população será, conforme estimativa do IBGE, de 48.898.637 habitantes, ou seja, um aumento de aproximadamente

270%. Para piorar o quadro previdenciário, a PEA não sofrerá a mesma variação, muito pelo contrário, proporcionalmente, tenderá a se reduzir.

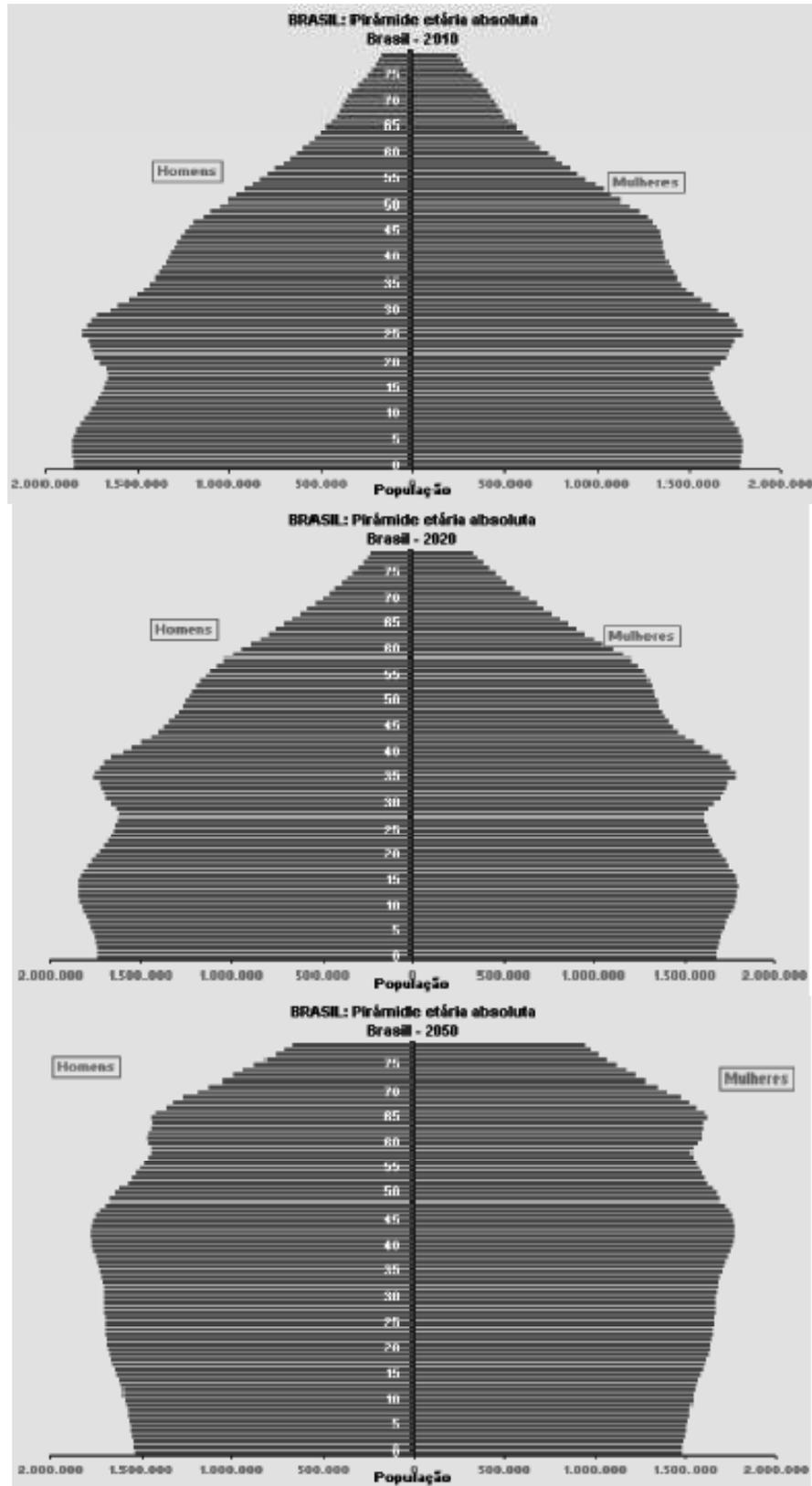
Considerando o atual sistema de repartição simples, onde o pessoal da ativa financia os seus aposentados contemporâneos e o atual mercado de trabalho, altamente mesclado na informalidade, não precisamos ter grandes noções de cálculo atuarial para admitirmos que o sistema tenderá ao colapso já nos próximos anos, assim como sugerem os Conservadores.

Para que possamos fazer uma análise do crescimento populacional no Brasil, neste trabalho, dividiremos a população em três faixas etárias distintas, sendo elas:

- A “Base” da pirâmide, que é composta por indivíduos na faixa etária de 0 à 19 anos de idade. Embora seja de conhecimento geral que muitos brasileiros e brasileiras já iniciem sua atividade laboral antes dos vinte anos de idade, adotaremos essa metodologia, na premissa de subestimarmos a arrecadação para o INSS;
- O “Corpo” da pirâmide, que é composta por aqueles indivíduos que têm idade entre 20 e 59 anos de idade. A tentativa, nesta concepção é definir uma PEA e, portanto, contribuinte ao INSS, ou seja, a parcela da população que financiará os aposentados; e,
- O “Cume” da pirâmide, que é composto pelos indivíduos com mais de 60 anos de idade, que, neste trabalho, serão os aposentados, ou seja, os dependentes financeiramente do “Corpo” da pirâmide.

Abaixo seguem uma seqüência de quadros, oriundos do estudo realizado pelo IBGE, já mencionado anteriormente, para que possamos visualizar a projeção das mudanças etárias da população brasileira nos próximos quarenta anos.

Quadro 2: Brasil - Evolução Etária absoluta – 2010, 2020 e 2050.



Fonte: IBGE – Projeção da População do Brasil: 1980-2050.

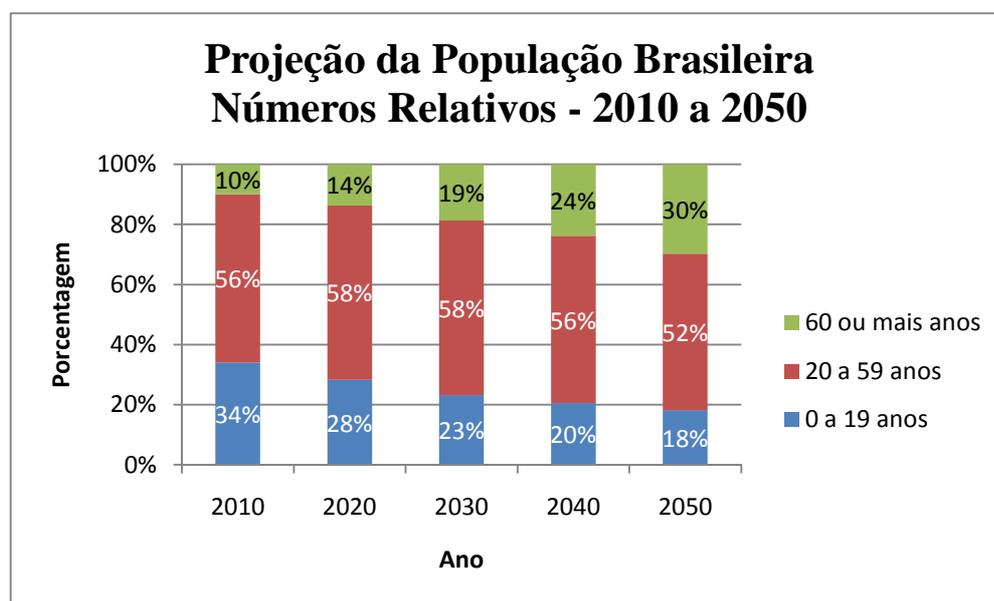
Na tabela 5, que segue, são apontadas as estimativas, em números absolutos, para a população brasileira nos próximos 40 anos, por faixa de idade.

Tabela 5: Projeção da População Brasileira em Números Absolutos 2000 a 2008.

PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA – Números Absolutos (2010 a 2050)					
Faixa de Idade	Ano				
	2010	2020	2030	2040	2050
0 a 19 anos	65.844.877	58.602.302	50.261.830	44.885.525	39.132.348
20 a 59 anos	108.125.678	120.219.142	125.675.396	122.133.806	112.104.135
60 anos ou mais	19.282.049	28.321.799	40.472.804	52.055.799	64.050.980
Pop. Total Estimada	193.254.614	207.145.263	216.412.060	219.077.170	215.289.513

Para melhor visualizarmos a mudança da composição etária da população brasileira, em números relativos, segue o gráfico abaixo.

Gráfico 16: Projeção da População Brasileira – Números Relativos – 2010 a 2050.



Fonte: Elaboração própria. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2000 a 2008.

Devemos reconhecer que, caso se confirme a projeção realizada pelo IBGE para a mudança na composição etária da população brasileira, é certa a ocorrência de problemas no Sistema Previdenciário Nacional. O grupo ao qual denominamos “Cume”, que é constituído pelos indivíduos de sessenta anos ou mais, sofrerá grande aceleração no seu aumento relativo,

saltando de 10% do total da população em 2010 para quase o dobro em 2030 (19%), e 30% em 2050, o triplo da população atual, em termos percentuais. Em compensação, a população de indivíduos denominada de “Corpo”, que constituem aqueles que financiam as aposentadorias, sofrerá pequena elevação no período, saem de 56% em 2010 para 58% em 2030, e logo recua, em 2050, para a casa dos 52% da população, em termos percentuais. Já com relação às crianças e adolescentes, estes sofrem queda vertiginosa, começam e 34% da população para o patamar de 18% em 2050. No entanto, este último grupo, no escopo deste trabalho não possui grandes impactos.

O importante a se observar e, desta forma, tornando o argumento dos Conservadores extremamente contundente, é que enquanto os beneficiários do INSS tendem a crescer vertiginosamente, triplicando-se em quarenta anos, o inverso, porém menos acentuadamente, acontece com o grupo dos financiadores do Sistema Previdenciário sendo que apresentará uma queda relativa de 6% nos próximos quarenta anos. Se nos dias de hoje o INSS não é capaz de se manter independentemente, sem a necessidade de recursos da União, muito menos será, se for mantido o mesmo sistema de alíquotas de contribuição, valores dos benefícios, enfim, o mesmo arcabouço de proteção que o INSS atualmente se propõe a realizar.

Resta lembrar ainda que, conforme já visto no item anterior, a informalidade é atualmente bastante grande, o que faz agravar ainda mais o problema da arrecadação. Caso não sejam realizadas políticas em prol de se reverter o quadro atual, na busca de se gerar maior formalização, que, por consequência, se revertam numa arrecadação mais robusta, o Sistema Previdenciário Brasileiro fatalmente passará por grave crise, que se refletirá nos gastos do Estado como um todo, podendo, inclusive, ser um entrave ao desenvolvimento nacional, haja vista que sobrarão menos recursos para investimentos produtivos na educação, na segurança pública, em infra-estrutura, entre muitos outros.

4.2 Déficit Previdenciário Segundo a Corrente Progressista

Enquanto a corrente Conservadora zela por pressupostos neoliberais, a corrente Progressista se ampara no avanço social proferido por meio da Constituição de 1988, inclusive vai mais adiante e afirma que a Previdência Social no Brasil é superavitária, e que o tão veementemente divulgado déficit previdenciário, ao qual se reportam os Conservadores, nada mais é do que mero artifício contábil, com intenções de encobrir uma realidade e justificar intervenções liberalizantes.

O propalado falso-déficit da Previdência é deduzido de um artifício contábil que distorce a verdadeira natureza da questão. O próprio governo, em alguns documentos, chega perto da verdade. Na “Carta de Brasília” – elaborada em 2003 por ministros de Estado do governo atual [**1º mandato do Governo Lula**] e por governadores dos 27 Estados da Federação e que trata dos pontos que foram objeto de acordo sobre a reforma tributária e da previdência –, fez-se um diagnóstico da situação previdenciária do País, considerada, como de praxe, “grave em seus sistemas diferenciados”. Esse documento, no entanto, admite que “... o regime Geral da Previdência Social administrado pelo INSS é auto-sustentável em mais de 80%, pelo fluxo contributivo [ou seja, pelas contribuições que incidem sobre a folha de pagamentos], e que a parte urbana do sistema chega a 97% de auto-sustentação”. Para ser uma verdade completa seria necessário que os governantes admitissem haver outras fontes de recursos próprios da Previdência e, a partir daí, concluíssem pela existência de um sistema 100% auto-sustentável e, mais do que isso, superavitário. (GENTIL, 2006 p. 5) [**grifo meu**]

Dentre as diversas argumentações dos Progressistas para explicar as razões da sustentabilidade do sistema previdenciário nacional, existem três que demandam maior atenção, por serem recorrentes entre os diversos estudiosos. Sendo eles:

- O avanço social preconizado pelo Constituição de 1988;
- O baixo crescimento econômico nacional dos últimos anos;
- Os problemas do mercado de trabalho no Brasil.

É com base nestes pressupostos que serão elencadas as demais argumentações dos Progressistas.

4.2.1 Previdência Social como conquista Constitucional

Após vinte e um anos de regime autoritário no Brasil, a Constituição Federal de 1988 veio a confirmar a retomada da democracia no país. O novo texto constitucional consagrou e ampliou os direitos sociais básicos dos indivíduos, se bem que muito do que está professado na Carta Maior está ainda longe de ser a realidade dos fatos. No entanto, mesmo com a incapacidade de se realizar na integralidade os desígnios da Lei Maior, por diversos motivos, esta serve, pelo menos, como um horizonte a ser seguido, um rumo que irá nortear as ações governamentais. E, nesta ótica, não somente a previdência social assume este caráter, mas também toda a matéria a qual a Constituição Cidadã se propõe a tratar. Portanto, segundo os

Progressistas, seria um retrocesso em termos de amparo social, a realização de qualquer ação, seja por reformas, ou por qualquer outro instrumento, que venha a cercear direitos adquiridos dos cidadãos.

Voltando ao nosso objetivo maior, que é a análise do Déficit Previdenciário, no caso específico da Previdência Social, por ser um dos componentes da Seguridade Social, o sistema tem como fonte de financiamento outras receitas além das contribuições, por meio da folha de pagamentos dos assalariados, ao INSS, tendo em vista que a Seguridade Social, constitucionalmente, requer diversidade da base de financiamento (GENTIL, 2006, p. 4).

A COFINS e a CSLL, como já vistas anteriormente, perfazem juntas a segunda maior fonte de financiamento do INSS, ficando atrás apenas das contribuições diretas ao INSS. No entanto, não são tratadas como recursos próprios da Seguridade Social. No Fluxo de Caixa Consolidado do INSS, demonstrado na Tabela 1 deste trabalho, estas contribuições, assim como outras desta natureza, são tratadas como “Transferências da União”, desta forma, segundo os Progressistas, descaracterizando os preceitos constitucionais e maquiando o suposto déficit previdenciário. A passagem do artigo de Gentil (2006), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), nos dá a real dimensão deste equívoco, talvez propositalmente realizado no intuito de gerar alarme na população, desta forma justificando a realização de reformas.

Inicialmente é necessário considerar que os números utilizados para avaliar a situação financeira da Previdência são normalmente enganosos e alarmistas. Divulga-se, por exemplo, com base em fontes oficiais, que o déficit previdenciário, em 2004, foi de R\$ 32 bilhões. Entretanto, o que vem sendo chamado de déficit da Previdência é, na verdade, o *saldo previdenciário*, ou seja, a soma (parcial) de algumas das receitas, como as contribuições ao INSS e outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas dos benefícios previdenciários e das transferências a terceiros. Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência, conforme autoriza a Constituição, deixando de computar recursos significativos, provenientes da COFINS, CPMF e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. O resultado disso é um déficit que não é real. Se for computada, a totalidade das fontes de recursos da Previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal e custeio, bem como outros gastos não-previdenciários, o resultado apurado será um *superávit* de R\$ 8,26 bilhões em 2004. Esse superávit, denominado *superávit operacional*, que é uma informação favorável e distinta daquelas divulgadas para a sociedade – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é propagada para a população como sendo o *verdadeiro* resultado da Previdência Social. Surpreendente qualquer cidadão comum a constatação de que sobram recursos financeiros do Regime Geral de Previdência Social e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar esse sistema, em

benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda. (GENTIL, 2006, p. 3 e 4)

De fato, o que foi apontado pelos Progressistas até aqui sobre os preceitos constitucionais, e a forma na qual são tratadas as fontes de custeio da Seguridade Social, fazem sentido. Já vimos no item “3.1.2 Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991” que trata da Lei de Custeio da Seguridade Social, que por sua vez regula o artigo 195 da Constituição Federal, que muitas das contribuições que compõem as “Transferências da União”, e que não entram no cálculo do “Saldo Previdenciário” (sempre amplamente negativo), são legitimamente receitas para o custeio da Seguridade Social. E, como já vimos no decorrer de todo o capítulo 3 desta pesquisa, não houve momentos, entre 2000 e 2008 em que o sistema previdenciário tenha sofrido insuficiência de recursos, utilizando os pressupostos constitucionais, assim como recorrem os Progressistas.

Por outro lado, os Conservadores, ainda alegam que há a necessidade de novas reformas visando resguardar o sistema previdenciário futuro. Estes defendem que o tempo de contribuição, com exigência de idade mínima de 53 anos para os homens e 48 anos as mulheres poderão gerar grandes complicações financeiras para o INSS ainda no médio prazo, dado que a população tende a viver cada vez mais. Para rebater esta alegação Eduardo Fragnani (2008, p. 14), tem a seguinte defesa:

Esse argumento [da **necessidade de novas reformas**] não se sustenta se levarmos em conta a Reforma realizada pela Emenda Constitucional 20/98 que, como se sabe, adotou duas alternativas para a aposentadoria:

_ A aposentadoria “por idade” – 65 anos para homens e 60 anos para mulher, além da exigência de contribuição mínima por 15 anos. Portanto, nesse caso, foi estabelecida a idade mínima para a aposentadoria. Em função das condições adversas do mercado de trabalho, [...], esta é a alternativa acessível para maior parte dos trabalhadores.

_ A aposentadoria “por tempo de contribuição” – 35/30 anos e idade mínima de 53/48 anos. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, incidi o “fator previdenciário”, criado em 1999. Portanto, se nesse caso, não temos a idade mínima, temos o “fator” que suprime parcela do valor do benefício e incentiva a postergação da data da aposentadoria. [grifo meu]

O Gráfico 11: Relação entre “Saldo Previdenciário” e “Recebimentos Próprios do INSS” – 2000 a 2008, dá-nos a impressão de que a observação de Fragnani faz sentido, tendo em vista que nos últimos anos a relação acima citada tendeu a diminuir, ou seja, proporcionalmente, as receitas próprias do INSS cresceram mais rapidamente que o saldo previdenciário, o que não era observado anteriormente. Enfim, as reformas surtiram algum

efeito, pelo menos por enquanto. Claro, ainda muito aquém de se auto-sustentar conforme almejam os Conservadores, mas considerando os preceitos constitucionais atuais, observa-se bom grau de solvência.

4.2.2 Previdência Social versus Crescimento Econômico

A maioria dos Progressistas relega à fatores exógenos ao sistema de financiamento da Seguridade Social os motivos pelos quais o mesmo não apresenta resultados ainda mais satisfatórios, com possibilidade de gerar receitas mais elevadas que garantam a sustentação do modelo de financiamento atual, e até mesmo a ampliação das ações do Governo no intuito de amparar um grupo ainda maior de indivíduos. Entre estes “fatores exógenos” ao sistema está o fraco crescimento econômico apresentado pelo Brasil nos últimos anos.

A chamada “década perdida” de 1980 e os ajustes ortodoxos que se sucederam na década de 1990, com alta taxa de juros, como medida de controle da inflação, impediram o crescimento do PIB nacional. Fragnani (2008, p. 5), na passagem abaixo dá um breve panorama deste momento histórico no Brasil.

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

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

Notemos que neste cenário, na qual a economia encontrava-se estagnada e com renda *per capita* sem crescimento, o regime de repartição para o sistema previdenciário suscita graves problemas, inclusive afirmando a necessidade de intervenção, conforme defendem os Conservadores. Como já vimos, no regime de repartição os trabalhadores ativos são os financiadores dos seus aposentados contemporâneos, ou seja, se a economia nacional enfrenta problemas, que resultam em aumento do desemprego, a arrecadação direta, que é a maior fonte de custeio da Previdência Social, não consegue corresponder satisfatoriamente às despesas geradas.

Enfim, o regime de repartição é mais sensível às oscilações econômicas, e por este motivo, para que se possa apresentar uma trajetória contínua de bons resultados financeiros ao sistema previdenciário, necessita-se, obrigatoriamente, de uma boa manutenção do crescimento econômico. Nos últimos anos da década de 2000, verificamos que o Brasil, mesmo com a existência de uma crise de magnitude internacional, apresentou boas taxas de crescimento se comparadas ao restante do mundo, e, provavelmente, este é um dos motivos pelos quais o Saldo Previdenciário em relação aos Recursos Próprios de INSS apresentou boa recuperação.

4.2.3 Previdência Social versus Mercado de Trabalho

Como visto no item anterior, o bom funcionamento do sistema de repartição para o financiamento da Previdência Social é fortemente influenciado pela performance do crescimento (ou decrescimento) da economia nacional. Portanto, quando a economia não apresenta índices satisfatórios de crescimento e funcionamento, os indivíduos tendem a se colocar à margem da economia formal. Ou seja, quando existem descompassos que impedem a formação de novos empregos formais, seja por elevada carga tributária, por falta de incentivos à formalização, por baixa taxa de crescimento que não atraem investimentos internos e externos, ou qualquer outro motivo desta natureza, a geração de empregos é comprometida e, por consequência, também a base de financiamento da Previdência Social.

Na maioria dos países do continente, as pessoas mais necessitadas, que se encontram abaixo da linha de pobreza crítica, não estão cobertas pela seguridade social, seja por que se encontrem desempregadas, subempregadas, seja por serem trabalhadores eventuais, ou que desempenhem ocupações não abrangidas pelo sistema. Segundo cálculos da CEPAL, em 1976, cerca de 35% da população da América Latina situavam-se abaixo da linha de pobreza crítica, e estima-se que, neste mesmo ano, mais de 64% da PEA não estavam cobertos pelos sistemas previdenciários. (Teixeira, 1985, p. 407)

Os indivíduos que não se colocam no mercado de trabalho formal, tendem, portanto, a se ocupar informalmente em atividades de baixa produtividade. São os chamados “bicos”, “por conta própria”, entre outras ocupações dessa natureza. Enquanto os Conservadores buscam por mudanças no sistema previdenciário que culminem na redução de benefícios e/ou

aumento de alíquotas, os Progressistas enaltecem a necessidade e resgatar os indivíduos que hoje estão na informalidade, para que estes integrem o fundo de financiamento da Previdência Social, bem como passem a contar com a proteção oferecida pela Seguridade Social. Denise Lobato Gentil (2006, p. 2), nos dá uma noção desta reivindicação.

Ao contrário do que normalmente se divulga através das fontes oficiais e que se propaga pela imprensa sem nenhum exame crítico, a previdência social e o sistema de seguridade social são financeiramente sustentáveis. A maior eficiência – que é sempre desejável – não depende de corte de benefícios, restrições de direitos ou de maior tributação, mas da incorporação ao sistema de uma parte da classe trabalhadora que vive de empregos informais, sem cobertura previdenciária.

Aliás, quando se fala em emprego informal temos, como primeira impressão, que esta é uma condição de contingência, que não é reflexo da situação de grande parcela da população brasileira. Mas não é bem isso que verificamos. Conforme Fragnani (2008) no ano de 2006, apenas 39% das pessoas ocupadas nas Regiões Metropolitanas pertencem ao emprego formal, seja no serviço público ou na iniciativa privada. E mais ainda, estes 39% correspondiam com 79% das contribuições da Previdência Social. Ou seja, existe um contingente de indivíduos que perfaz 61% dos trabalhadores que estão à margem da ocupação formal, e suas únicas contribuições são aquelas que denominamos como “indiretas”, que são embutidas nos preços dos produtos e serviços formais, como é o caso da COFINS, CSLL e outras.

A elevada informalidade do mercado de trabalho tem-se mantido até o presente. Em 2006, o emprego formal (empregados contratados segundo a Consolidação das Leis do Trabalho ou pelo Estatuto dos Servidores Públicos) abrangia somente 39% das pessoas ocupadas em todas as atividades econômicas do país e respondia por 79% dos contribuintes da Previdência Social. As outras posições na ocupação (emprego não-formal, trabalhador doméstico, trabalhador por conta própria, empregador e não-remunerados), que absorviam 61% das pessoas ocupadas, eram responsáveis por apenas 21% dos contribuintes da Previdência Social. A informalidade existente no mercado de trabalho é a principal causa da elevada parcela de pessoas ocupadas que não contribuem para a Previdência Social (LEONE; BALTAR, 2007, apud FRAGNANI, 2008, p. 6).

Contudo, pelo que foi visto neste tópico, fica evidente a constatação de um entrave no sistema previdenciário que extrapola os limites que o INSS e o Ministério da Previdência Social se propõem em controlar. Os Progressistas nos mostram que muito do que foi tratado como problemas de cunho previdenciário, na verdade, se tratam de inconformidades de

ordens mais abrangentes, como as políticas de emprego, renda e crescimento da economia nacional, mas que repercutem no funcionamento financeiro da Previdência Social.

4.2.3 Outras Considerações Importantes

A análise das fontes de arrecadação para o INSS se mostrou um tanto confusa, dada a diversidade destes meios. Em muitas oportunidades, neste trabalho, verificamos a existência de preceitos constitucionais que, teoricamente, vinculam determinadas contribuições exclusivamente ao financiamento da Seguridade Social, mas que na prática não é o que vem ocorrendo. Basta verificarmos, por exemplo, os recursos oriundos da CSLL e COFINS, onde parte significativa não entra nos cofres do INSS.

As questões que surgem são as seguintes: (1) Como é possível que isto ocorra, dados os preceitos constitucionais? (2) Por qual motivo esta prática vem ocorrendo? Denise Lobato Gentil nos faz estes esclarecimentos. A primeira questão ela explica da seguinte maneira:

Foi também com a intenção de produzir superávit primário que a política tributária dos anos 90 buscou a ampliação da receita pública através, principalmente, do aumento de contribuições que são destinadas ao orçamento da seguridade social, por terem a peculiaridade de não serem partilhadas com Estados e Municípios. Mas, para que o aumento da carga tributária se tornasse conveniente aos propósitos do governo, o Executivo propôs a *desvinculação das receitas da União (DRU)*, que foi estabelecida através de emenda ao texto constitucional, autorizando o governo a utilizar parcela significativa dos recursos arrecadados – 20% das receitas de contribuições – de forma livre de qualquer vinculação a despesas específicas. Com este mecanismo, receitas da seguridade social são legalmente deslocadas do seu orçamento próprio para o orçamento fiscal, mas apenas 20% delas não eram suficientes. Os indícios de que o governo tem desviado mais são fortes. Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), há pelo menos cinco anos, recursos são subtraídos da seguridade social para além dos 20% permitido legalmente através da DRU. (GENTIL, 2006 p. 10)

Fica clara, portanto, a intenção do Governo nada mais é do que se utilizar uma receita pública destinada a um serviço público essencial que, no que tange à Previdência Social é superavitária, para a produção de Superávits Primários. Ou seja, a chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU), nada mais é do que o meio legal, do qual o Governo se utilizou

para realizar tais “desvios” dos recursos próprios da Seguridade Social para a produção de Superávits Primários, e conseqüentemente, pagamento dos juros da dívida pública.

Denise L. Gentil (2006) vai além em suas argumentações e cita, conforme passagem abaixo, que a prática de alegar a falência da Previdência Social, como fazem os Conservadores, nada mais é do que uma forma de retirar ao máximo do Estado a responsabilidade dos amparos sociais, e de garantir uma quantidade maior de recursos para a produção de Superávits Primários.

O discurso de falência da previdência pública e da necessidade de privatizá-la e/ou de tornar os seus custos menores para o orçamento público visa garantir a continuidade da destinação de parte significativa dos recursos orçamentários para pagamento de juros ao sistema financeiro (algo em torno de 7% do PIB, atualmente). Essa garantia precisa ser dada através de políticas governamentais efetivas que assegurem um superávit primário elevado. A execração da previdência pública tem sido útil aos interesses rentistas de desmonte do Estado, e que são os mesmos que defendem a política de juros altos. Cortes de programas do governo, o quase congelamento de gastos de custeio e a desvinculação de receitas orçamentárias (DRU) são variantes dos instrumentos através dos quais o governo tem atendido aos interesses que exigem menos verbas para gastos sociais com saúde, assistência social, previdência, educação e mais verbas para o superávit primário. (GENTIL, 2006 p. 12)

Não devemos deixar de perceber que, quando o Governo utiliza um instrumento como a DRU para realizar “desvios” das receitas da Seguridade Social, para então utilizá-las em outros fins, ele deixa de alocá-los em Saúde e Assistência Social, que são serviços essenciais à população, principalmente aos mais pobres, e que atualmente se encontram em profunda precariedade.

Enfim, conforme nos mostra a autora, é possível supor que a situação financeira da Previdência Social, pelo menos até neste momento, não tem encontrado grandes problemas de sustentabilidade; dado que montantes significativos, que deveriam ser destinados à Seguridade Social, são utilizados para outros fins. No entanto, fica evidente a descaracterização de tais recursos que deveriam ser convertidos em maior amparo à população, contribuindo para a redução das mazelas que tanto assombram a maioria do povo brasileiro.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão realizada acima, embora ainda que de maneira superficial, tendo em vista que muito mais poderia ser acrescentado, expõe as premissas fundamentais dos dois grupos divergentes. Os Conservadores, adotando uma linha de cunho mais neoliberal, defendem a auto-suficiência do INSS, na administração de contribuições e benefícios previdenciários, sem, ou, pelo menos, com pouquíssima participação do Estado. Já os Progressistas exaltam os avanços realizados por meio da Constituição Federal de 1988, e, amparados nesta, comprovam que o sistema de financiamento da Seguridade Social, até os dias de hoje, se mostrou suficiente.

Na verdade, não podemos dizer que existe um grupo soberano, ou dono da razão absoluta, em respeito à Previdência Social. O que existe são pontos de vista divergentes. De um lado, temos os Conservadores que tentam tirar da alçada do Estado o amparo para além das contribuições realizadas, adotando assim uma concepção de “Estado-Mínimo”, onde o Estado tende a ter uma participação mais restrita. Desta forma, os Conservadores fazem uma analogia à economia doméstica, onde não é possível gastar mais do que é arrecadado. Por outro lado, os Progressistas, adotam uma visão mais ampla da participação do Estado, suscitando os preceitos do que chamamos de “Estado do Bem-Estar”, no qual o Estado assume para si o amparo à população, como é o caso da Previdência Social, mesmo que para tanto seja necessário gastar além do que é arrecadado, ou seja, utilizando recursos de outras fontes, em prol de garantir, pelo menos, condições mínimas de sobrevivência à população.

Percebe-se, portanto, que a discussão em pauta extravasa os limites da Previdência Social e discute, também, o papel do Estado, que hoje, conforme o aparato legal, se mostra com o perfil de “Estado do Bem-Estar Social”, da forma que define Sonia Maria Fleury Teixeira, na passagem abaixo.

[...] o *Estado do Bem-Estar Social* rompe com as concepções de proteção social com base na evidência da necessidade ou no contrato firmado, e propõe uma relação de *cidadania plena*, na qual o Estado está obrigado a fornecer a garantia de um *mínimo vital* a todos os cidadãos, em relação à saúde, educação, pensão, seguro desemprego, etc. O Estado do Bem-Estar Social baseia-se em uma relação de direito social inerente à condição de cidadania e, do ponto de vista institucional, implica uma organização nacional da política social, na qual o Estado assume os ônus básicos da administração e financiamento do sistema. Trata-se de um projeto de redefinição das relações sociais em direção à redistribuição da renda e, portanto, à equidade e justiça social para toda a sociedade. (Teixeira, 1985, p. 402)

Refletindo sobre tudo o que foi visto, me identifico mais com a condição dos Progressistas, tendo em vista que a Previdência Social pode ser um grande instrumento de redistribuição de renda, de amparo aos menos afortunados e até mesmo de estimulador de desenvolvimento de economias de pequenas cidades, como é o caso, principalmente, de cidades do agreste brasileiro, onde a única fonte de renda de muitas famílias provêm de benefícios do INSS, que por sua vez sustentam os pequenos comércios e prestadores de serviços locais. Em suma, a Previdência Social, pode ser uma grande ferramenta econômica no combate às maiores mazelas do povo brasileiro, entre estas, a miséria e a desigualdade social.

No entanto, entendo a visão Conservadora, e até mesmo defendo a adoção de reformas que venham a reduzir as desigualdades proferidas endogenamente no próprio Sistema Previdenciário, como os privilégios de poucos em detrimento de muitos. Além do que, este grupo tem uma argumentação bastante concisa no que diz respeito ao futuro da Previdência Social. Caso se consolidem as estimativas do IBGE, que demonstram a explosão do crescimento populacional da terceira idade, teremos, indubitavelmente, um grande problema a ser equacionado. Notemos que, mesmo que a População Economicamente Ativa esteja toda empregada em atividades formais (hoje são apenas 72%¹¹), que compreende em maior base de arrecadação direta, e que todas as contribuições indiretas sejam alocadas, exclusivamente, na Previdência Social, ainda assim, em quarenta anos, não existiria capacidade financeira suficiente para garantir os pagamentos à um contingente três vezes maior¹² do que temos hoje, tendo em vista que relativamente, a PEA não mostra o mesmo movimento, muito pelo contrário, tende a diminuir.

Entendo que os Progressistas nos mostram a real situação da Previdência nos dias de hoje, elucidando pontos até então repassados de forma distorcida à população em geral. No entanto, os Conservadores nos alertam para distorções endógenas ao Sistema Previdenciário Nacional, que suscitando o lado injusto do mesmo, e os possíveis problemas futuros, caso não sejam realizadas alterações no intuito de corresponder de forma mais condizente com a nova situação populacional do Brasil.

Enfim, compreendo que temos um problema de grande magnitude a ser enfrentado nos próximos anos. E caberá ao Governo, a difícil e ambígua tarefa de realizar um novo arranjo

¹¹ Dados de Dezembro de 2009 – Fonte: IBGE/PME para Regiões Metropolitanas.

¹² Segundo estudo do IBGE, a população brasileira acima dos 60 anos de idade, que hoje é de 19.282.049 habitantes sofrerá um crescimento de 232% até 2050, quando terá por volta de 64.050.980 habitantes.

financeiro que mantenha boa parte dos direitos adquiridos, e que, concomitantemente, venha a suprir às novas necessidades de financiamento da Previdência Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 21 abr. 2010.

BRASIL. **Lei nº. 8.212 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm. Acesso em: 21 abr. 2010.

BRASIL. **Decreto nº. 6934 de 11 de agosto de 2009**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão e funções gratificadas, e altera o Anexo II ao Decreto nº 6.417, de 31 de março de 2008, que aprova a Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6934-11-agosto-2009-590429-publicacao-115562-pe.html>
Acesso em: 22 ago. 2010

BRASIL. **Lei Complementar nº. 70 de 30 de dezembro de 1991**. Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp70.htm
Acesso em: 22 de ago. 2010

BRASIL. **Lei 7.689 de 15 de dezembro de 1988**. Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7689.htm
Acesso em: 22 de ago. 2010

FRAGNANI, Eduardo; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Falácias sobre o "déficit" da Previdência**. Artigo veiculado originalmente no Jornal Folha de São Paulo de 02/08/2007. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/12876828/Debate-Giambiagi-vs-Fagnani-Sobre-a-Previdencia>>. Acesso em: 04 abr. 2010.

FRAGNANI, Eduardo; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Previdência e Opinião Pública**. Artigo veiculado originalmente no Jornal Folha de São Paulo de 14/08/2007. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/12876828/Debate-Giambiagi-vs-Fagnani-Sobre-a-Previdencia>>. Acesso em: 04 abr. 2010.

FRAGNANI, Eduardo. Previdência Social e Desenvolvimento Econômico. **Texto para Discussão IE/UNICAMP n. 140, fev. 2008**. Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2008. Disponível em:

<http://www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/textos140.pdf>
Acesso em: 20 ago. 2010.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira**. Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

Disponível em:

<www.corecon-rj.org.br/.../artigo_denise_gentil_reforma_da_previdencia.pdf>.

Acesso em: 01 ago. 2010.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Campus, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da Previdência: O Encontro Mercado**. São Paulo: Elsevier - Campus, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. **Previdência: Fatos x Palavras (FSP 08/08/07)**. Artigo veiculado originalmente no Jornal Folha de São Paulo de 08/08/2007. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/12876828/Debate-Giambiagi-vs-Fagnani-Sobre-a-Previdencia>>. Acesso em: 04 abr. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de Pesquisa em Economia**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1990.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HADDAD, Fernando. **“Salário mínimo e previdência”**. São Paulo: Folha de São Paulo, 16 de abril de 2000.

Disponível em: www.race.nuca.ie.ufrj.br/journal/h/haddad1.doc

Acesso em: 16 jul. 2010

IBGE. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade - 1980-2050: Revisão 2008**. Vol. 24. Brasília. 2008. 94 p. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/lojavirtual/fichatecnica.php?codigoproduto=9066>>.

Acesso em: 06 set. 2010.

Acesso mediante compra no site do IBGE.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário, tomo II: previdência social**. 2. ed. São Paulo: LTR, 2003.

NICHOLSON, Brian. **A Previdência Injusta: Como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil**. São Paulo: ed. Geração, 2007.

PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL.

Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/>

Acesso em: 01/08/2010

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: Na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: ed. Livraria do Advogado, 2004.

RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: ed. Ltr, 1996.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho Dos. **Previdência Social no Brasil - 1923 - 2009: Uma Visão Econômica**. São Paulo: ed. AGE, 2009.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: Reflexões sobre o Legado da Previdência Social. **Caderno de Saúde Pública do RJ**, Rio de Janeiro, p.400-417, 01 out. 1985. Trimestral. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002>.
Acesso em: 08 ago. 2010.