

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

MAURÍCIO MADALOZZO

As Contas da Seguridade Social do Brasil a partir do fim da CPMF em 2008

Florianópolis, 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**AS CONTAS DA SEGURIDADE SOCIAL DO BRASIL A PARTIR DO
FIM DA CPMF EM 2008**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório à obtenção do grau de Bacharelado.

Acadêmico: Maurício Madalozzo

Orientador: Prof. Patricia Arienti

FLORIANÓPOLIS, 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 7,5 ao acadêmico Maurício Madalozzo na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Patrícia Arienti

Prof. João Rogério Sanson

Prof. Rafael Barbosa de Carvalho

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar aos meus pais, pela confiança em mim depositada desde o princípio da minha escolha acadêmica.

Aqueles que dividiram comigo, mesmo que por um período curto, seu lar e dia a dia nesta empreitada de seis anos de formação, Mariane (mana), Artur, Laura, Leandro, Paulo e Fernando.

Aos que me ajudaram concretamente na concepção deste projeto, Ricardo e Mariane.

E à Universidade que, com seus problemas e virtudes, fez-me crítico o suficiente para enfrentar o mundo de contradições e alternativas.

**“Conheço muitos que não puderam quando deviam,
porque não quiseram, quando podiam.”**

François Rabelais

RESUMO

MADALOZZO, Maurício. **As Contas da Seguridade Social do Brasil a partir do fim da CPMF em 2008**, Monografia - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

A CPMF foi uma importante fonte de receita entre 1993 e 2007 para a Previdência Social brasileira. Este trabalho propõe uma análise da Seguridade Social a luz do impacto que o fim de uma importante fonte de receita causou no resultado das suas contas a partir de 2008. Ao analisar o impacto do fim da cobrança de CPMF no saldo das contas da previdência brasileira, este trabalho parte de um pressuposto ao menos questionável, e, sobretudo polêmico, que é a constatação de superávit das contas da Seguridade Social para, a partir desse ponto, verificar impactos financeiros e suas implicações econômicas. Por fim constata-se que é a partir de uma manipulação estatística, que exclui diversas fontes de receitas do cálculo da seguridade social, que se promove um falso discurso de crise e que se alimenta uma busca incessante de reformas restritivas do sistema. Todas as análises convergem para a conclusão de que o saldo da seguridade social é, em última instância, reflexo do desempenho da economia, e não o contrário.

Palavras-chave: seguridade social; previdência social; CPMF; superávit.

ABSTRACT

The CPMF was an important source of revenue from 1993 to 2007 for Brazilian Social Welfare. This work proposes an analysis of Social Security focusing on the impact of the end of the CPMF and its outcome on the government accounts from 2008. Analyzing the impact of the charge end of the CPMF in the accounts of Brazilian pension, this paper presents a questionable assumption, and especially controversial, that is the verification of surplus of Social Security accounts, and from this point, intends to check its financial impacts and economic implications. Finally, from some statistical manipulation, which excludes all sources of revenue for the calculation of social security, an unrealistic speech of crisis is taken. This speech fuel a constant search for restrictive reformulation of the system. All analysis converges to the conclusion that the balance of social security is, ultimately, a reflection of economic performance, and not the opposite.

Keywords: social security, welfare, CPMF; surplus.

LISTA DE SIGLAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAGR - *Compounded Annual Growth Rate* (taxa composta de crescimento anual)

CF – Constituição Federal

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

DIEESE - Departamento Intersindical de Estudos Econômicos, Sociais e Estatísticos

DRE – Demonstrativo de Resultado Econômico

DRU – Desvinculação das Receitas da União

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FSE – Fundo Social de Emergência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IOF – Imposto sobre as Operações Financeiras

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação financeira

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB – Produto Interno Bruto

PIS - Programas de Integração Social

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

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

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Tema e Problema	10
1.2 Objetivos	13
1.2.1 Objetivo Geral	13
1.2.2 Objetivos Específicos.....	13
1.3 Justificativa.....	13
1.4 Metodologia	14
1.5 Organização do Trabalho	15
2 CONCEPÇÕES ACERCA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	17
2.1 Breve Contexto Histórico e Econômico.....	18
2.2 Visão Fiscalista.....	23
2.3 Visão Pragmática	27
2.4 Visão Constitucionalista	28
3 IMPACTOS DA QUEDA DA CPMF NAS CONTAS DA SEGURIDADE SOCIAL...	34
3.1 Evolução do Saldo da Seguridade Social a partir de 2008	34
3.2 Implicações Econômicas a partir do Demonstrativo de Resultado da Seguridade Social	35
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS	43
ANEXO 1.....	46
ANEXO 2.....	47

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e Problema

A Previdência Social no Brasil tem sido, nas últimas décadas, alvo de inúmeros debates entre diferentes correntes políticas. As teses que rodeiam o assunto correspondem a formas diferentes de compreender o papel do Estado, e um entendimento equivocado ou parcial da realidade histórica e social reflete em políticas que repercutirão na vida da população brasileira.

Com a finalidade de prover subsistência ao trabalhador nas situações em que eles perdem sua capacidade de trabalho, a previdência caracteriza-se como um seguro social composto por uma série de benefícios que são destinados aos segurados e aos seus dependentes.

No seu surgimento a Previdência Social brasileira foi regida pelo princípio bismarckiano, no qual os benefícios são destinados apenas àqueles que obrigatoriamente contribuíram para o sistema (BOSCHETTI, 2009). Entretanto, ao longo das décadas que se seguiram, importantes movimentos de universalização foram sendo estabelecidos, a se destacar a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS¹, de 1960, durante o período do regime militar², até chegar à Constituição Federal (CF) de 1988, quando se introduziu o conceito de Seguridade Social. A Seguridade Social foi uma das principais conquistas sociais da constituição cidadã ao agrupar as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, reestruturando e institucionalizando uma série de princípios voltados para políticas de proteção social. Estes princípios são: universalidade da cobertura e atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos, irredutibilidade no valor dos benefícios e diversidade da base de financiamento (BOSCHETTI, 2009).

A Constituição de 1988 teve uma importância inigualável para a Previdência, pois criou um sistema de seguridade social, muito mais amplo e capaz de amparar inclusive trabalhadores rurais, que não contribuem significativamente para a

¹ A LOPS “instituiu planos de benefícios e de custeio únicos para o conjunto dos trabalhadores não submetidos a regimes próprios de previdência, impondo-lhes filiação obrigatória decorrente do mero exercício de atividade remunerada” (MPAS, 2009).

² No regime militar observou-se a unificação institucional advinda com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, em 1966, a ampliação, nesse período, do universo de filiados, tendo-se incluído o trabalhador rural (1969), o empregado doméstico (1972), o jogador profissional de futebol (1973) e o trabalhador temporário (1974), e novos benefícios, dentre os quais o salário-maternidade (MPAS, 2009).

Previdência. As pessoas passaram a ter direito a esse serviço de acordo com sua necessidade, e a contribuir de acordo com suas possibilidades. A Previdência foi desvinculada da noção de seguro. O seguro gera um sistema excludente que garante assistência apenas àqueles que são capazes arcar com altos custos. O sistema de seguridade social foi um contrato social através do qual o Estado passa a garantir proteção social a todos que necessitam, independente de sua capacidade contributiva (Jornal da UFRJ, 2006).

A implementação desse novo modelo, apoiado sobre o tripé saúde, assistência e previdência, ampliou a cobertura previdenciária criando-se a figura do segurado especial, no qual o segurado é regido por princípios ditos *beveridgeanos*, segundo os quais os indivíduos não precisam obrigatoriamente contribuir financeiramente para ter direito ao benefício (BOSCHETTI, 2009), e isso tem gerado, desde então, uma série de discussões em torno da sustentabilidade financeira desse sistema.

A tese mais aceita pela sociedade – da insustentabilidade fiscal do sistema de benefícios previdenciários – tem motivado políticas de resguardo fiscal com forte impacto na sociedade brasileira. Estas políticas ficaram evidenciadas nas reformas dos governos FHC - onde se destaca o estabelecimento do Fator Previdenciário³ – e Lula – onde o governo atuou no funcionalismo público com a taxaçoão em 11% sobre o valor da aposentadoria que excedesse o mínimo de isenção. No fundo foram políticas criadas para desestimular a aposentadoria precoce, e que, na prática, servem para diminuir os gastos da previdência social com a aposentadoria por tempo de contribuição, e aumentar a arrecadação.

A tese de insolvência financeira tem sofrido, contudo, alguns reveses, a se destacar a tese de doutorado de Denise Gentil, intitulada de “A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil” (2006) e os estudos mais recentes da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Esses reveses apontam que esse déficit não se sustenta tecnicamente.

Na sua obra de 2006, Gentil coloca em cheque a crise da Previdência e aponta esse discurso como um modo de manipulação estatística em prol de interesses escusos de uma elite econômica nacional. A sua tese revela que os próprios dados do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) evidenciam um superávit nas contas da seguridade social, e que é a luz de distorções conceituais – propositais ou não – que é amplamente divulgado à população um déficit crônico na Previdência que, concretamente, não existe.

³ O Fator Previdenciário, que alterou as condições de acesso à aposentadoria, onde o principal critério passou a ser o tempo de contribuição para a Previdência, em substituição ao tempo de serviço.

A conclusão da obra de Gentil constata que a principal discrepância, e que confunde a leitura sobre o real saldo das contas da Previdência,

está na forma de calcular o financiamento da Previdência. Segundo Denise, a somatória de recursos apontada como “saldo previdenciário” não inclui todas as receitas que constituem a totalidade do financiamento, considerando apenas as originadas de contribuição do empregador e dos trabalhadores ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), (FERREIRA, 2006).

Entre as receitas não inclusas no cálculo do financiamento da Previdência destacam-se a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) (GENTIL, 2006).

Ao que pese a constatação que, se considerada as receitas supracitadas, a Previdência apresenta um saldo positivo, o fim da cobrança da CPMF, aprovada pelo Congresso Nacional em 13 de dezembro de 2007 com validade a partir de 01 de janeiro de 2008 (MALTCHIK, 2007), remete a uma reavaliação sobre a manutenção do saldo positivo das suas contas. Essa avaliação torna-se relevante a medida que a discussão do fim da cobrança dessa contribuição motivou meses de discussões no congresso e na sociedade brasileira, e seus recursos anuais, em torno de 30 bilhões de reais/ano, poderia impactar, em algum grau, o orçamento da União.

O presente trabalho é, portanto, movido pela necessidade de investigar a real situação financeira da Previdência e Seguridade Social e suas implicações econômicas, dado o impacto que o fim da cobrança da CPMF pode ter lhe causado. Neste sentido haverá uma preocupação de remeter as conclusões técnicas da obra base dessa tese, que permeará, assim, todo o trabalho.

Por fim, compreender se o sistema de Seguridade Social brasileiro se mantém superavitário, mesmo após a queda de uma importante fonte de receita é, senão uma obrigação, uma pauta absolutamente relevante na compreensão das formulações de políticas públicas e econômicas dos governos brasileiros. O entendimento claro sobre a capacidade de sustentação financeira do sistema previdenciário qualifica a discussão do impacto do gasto público na sociedade, expande alternativas antes desqualificadas em razão da até então opinião dominante de déficit desse sistema, e traz à tona o papel da política econômica no cotidiano da sociedade brasileira.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Investigar se o sistema de seguridade social brasileiro se mantém superavitário, mesmo após a queda de uma importante fonte de receita, a CPMF, e suas implicações econômicas.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever as concepções acerca das análises dos demonstrativos de resultados da previdência e da seguridade social brasileira.
- b) Caracterizar o saldo das contas do Sistema de Seguridade Social brasileiro antes do fim da cobrança da CPMF.
- c) Verificar se o saldo entre as fontes de receitas e despesas do sistema previdenciário brasileiro é superavitário ou não a partir do fim da cobrança da CPMF em 2008 e suas implicações econômicas.

1.3 Justificativa

Constatar o verdadeiro resultado financeiro do sistema previdenciário é ponto crucial para definir os rumos do planejamento governamental. Um diagnóstico que evidencie um sistema deficitário implica fazer reformas que cortem os gastos correntes. Já um diagnóstico de superávit da previdência aponta para a alternativa do desenvolvimento econômico ancorado em investimento público. Em jogo está “uma disputa sobre os recursos públicos; sobre a concepção de Estado e sobre a mercantilização da vida e sobrevivência dos brasileiros” (DIEESE, 2007).

Para além das análises dos discursos de déficit ou superávit das contas da Seguridade Social, o entendimento claro do seu real saldo é partida indispensável para qualquer posicionamento político sobre o assunto, e debruçar-se sobre esse tema é, não apenas uma obrigação como economista, mas, sobretudo, um requisito na defesa de um sistema seguridade social justo e sustentável para o Brasil.

Portanto este trabalho justifica-se pela relevância política, social e científica, podendo constituir-se como fonte bibliográfica para estudos posteriores considerando-se o tema ainda recente e que carece de estudos sistemáticos.

1.4 Metodologia

O presente estudo parte das análises conclusivas da professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Denise Gentil, de 2006, e dos trabalhos recentes da ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social.

A presente pesquisa pode ser classificada de natureza qualitativa, predominantemente exploratória e documental.

Quanto à natureza é uma pesquisa qualitativa já que envolve a interpretação e análise de dados existentes e de ampla divulgação nacional e acadêmica dos trabalhos supracitados.

Para Godoy (1995) a análise qualitativa

considera o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; possui caráter descritivo; o processo é o foco principal de abordagem e não o resultado ou o produto; a análise dos dados foi realizada de forma intuitiva e indutivamente pelo pesquisador; não requereu o uso de técnicas e métodos estatísticos; e, por fim, teve como preocupação maior a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados.

Quanto aos objetivos é uma pesquisa exploratória já que pretende “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou constituir hipótese” (GIL, 2002). Esta abordagem permitirá clareza no pressuposto chave desta pesquisa de que há superávit na conta da seguridade social brasileira até 2007, e na análise dos trabalhos realizados sobre o tema entre 2008 e 2012.

A pesquisa exploratória é usada em casos nos quais é necessário definir o problema com maior precisão e identificar cursos relevantes de ação ou obter dados adicionais antes que se possa desenvolver uma abordagem (VIEIRA, 2002).

Quanto aos procedimentos é uma pesquisa documental, já que se interessa em analisar dados oficiais do governo federal. Segundo Godoy (2002),

a pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar. Pode oferecer base útil para outros tipos de estudos qualitativos e possibilita que a criatividade do pesquisador dirija a investigação por enfoques diferenciados (GODOY, 2002).

Este estudo envolve dados do governo federal. No caso o *website* do MPAS é uma fonte oficial de informação, de acesso aberto e claro para qualquer pesquisador, e que permite o não envolvimento a contato com o sujeito da pesquisa. Os dados pesquisados são de 1994 a 2011.

1.5 Organização do Trabalho

Apresentar-se-á três concepções que compõem as diferentes perspectivas conceituais sobre a composição do Demonstrativo de Resultado Econômico (DRE) da Seguridade e Previdência Social. Essas três visões decorrem de visões diversas sobre a Previdência, que implicam em bases de financiamento diferentes e, que assim, chegam a resultados financeiros divergentes, são elas: a fiscalista, pragmática e constitucionalista. Neste item o enfoque será para justificar a adoção da visão constitucionalista das análises subsequentes.

Cada uma das concepções será tratada em uma seção separada, sendo que anteriormente será apresentado um breve contexto histórico e econômico que suportam as diferentes visões sobre o tema. A seção sobre a visão constitucionalista debruçar-se-á sobre a tese de doutorado da Professora Denise Gentil e da ANFIP, referências para todas as posteriores análises e conclusões técnicas deste trabalho. Será uma etapa minuciosa, pois, ao buscar analisar o impacto do fim da cobrança de CPMF no saldo da conta previdenciária brasileira, este trabalho parte de um pressuposto ao menos questionável, e sobretudo polêmico, que é a constatação de superávit das contas da Seguridade Social para, a partir desse ponto, verificar impactos do fim de uma fonte de receita no resultado das suas contas e suas implicações econômicas.

Na última seção, este estudo se destinará a atualizar os resultados da Seguridade Social a partir da queda da cobrança da CPMF nos moldes metodológicos da concepção constitucionalista que terá sido defendida na seção anterior. O objetivo é constatar a saúde das

contas da seguridade e avaliar sobre quais suportes econômicos e políticos o superávit da previdência e seguridade social se sustentam.

2 CONCEPÇÕES ACERCA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A falência do sistema previdenciário brasileiro é tema tão intenso e rotineiramente propagado que as discussões, quando existentes, tratam apenas das políticas necessárias para o Brasil escapar do irrefutável desastre financeiro com maior ou menor dolo social. A esse discurso, de falência das contas da previdência, frequentemente relacionado a um problema demográfico, adicionam-se motivos como a elevação do salário mínimo, aposentadorias precoces, aumento dos benefícios e custos administrativos elevados como variáveis que levam inevitavelmente a uma crise no sistema previdenciário brasileiro e a necessidade, quase ininterrupta, de reformas que corrijam esta deformidade.

Não se questiona mais se existe o déficit da previdência, e sim, o porquê existe e a solução desse resultado negativo. Para os que defendem a existência de um hiato negativo entre a arrecadação e pagamentos de benefícios previdenciários, o alto grau de proteção social, aprovado nas constituições que se seguiram na história brasileira, a se destacar a de 1988, resultou, ao ampliar os direitos dos beneficiários, em um aumento desproporcional das despesas do governo.

Entretanto, por detrás dessa discussão, existe um debate recente que ganhou ênfase somente na metade dos anos 2000 e que tem acendido novos fóruns de discussão que é: se de fato existe ou não o déficit da Previdência. Agentes políticos e econômicos do cenário nacional, com apoio pragmático da grande mídia, têm transmitido a ideia de que a situação das finanças públicas do Brasil tem sido o grande obstáculo ao crescimento sustentado da economia e que os gastos do governo são os grandes vilões do desenvolvimento brasileiro.

“A situação está ficando muito complicada porque o déficit resultante da diferença de benefícios altos e contribuições baixas, ele está crescendo ano a ano. Está chegando a um ponto que exige uma mudança realmente radical”, acredita o economista Raul Veloso (Jornal Nacional, 2006).

Entretanto a análise dos resultados financeiros do sistema previdenciário traz uma série pontos importantes a serem discutidos e que desmistificam essa crise de insustentabilidade financeira dependendo da abordagem conceitual em que a tratemos, e independente do modelo de operação que vigora a previdência, se de repartição ou de capitalização. Este capítulo concentrará energias em esmiuçar três das principais concepções acerca da previdência e que norteiam as principais correntes em torno desse debate. Estas três visões podem ser identificadas como fiscalista, pragmática e constitucionalista.

Este debate trás consigo muitos interesses em jogo, e a defesa de uma ou de outra visão sobre as contas da previdência direcionam os rumos de políticas sociais que impactam diretamente na prestação de serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora. Para tanto, uma breve contextualização da história recente será apresentada no intuito de esclarecer sob que fundamentos tais concepções e implicações econômicas estão baseadas.

2.1 Breve Contexto Histórico e Econômico

A previdência brasileira, assim como em boa parte do mundo, teve início na esfera privada mediante a formação dos primeiros planos ditos mutualistas, caracterizados predominante por não visarem o lucro. Já a previdência social despontou como política pública de caráter permanente e geral no Brasil a partir da “Lei Eloy Chaves”, em 1923, quando a filiação a um sistema de contribuição passou a ser obrigatório voltado ao resguardo do segurado em casos de enfermidade, velhice ou morte dos seus beneficiários.

Desde então o sistema previdenciário social brasileiro tem sofrido modificações ininterruptas. Dentre os episódios históricos que merecem registro, destacam-se a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), de 1960, que incluiu um conjunto de trabalhadores ainda não submetidos a regimes próprios de previdência a planos de benefícios e que culminou, em 1966, com a unificação dos diferentes institutos e caixas de pensões existentes; a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1974; e a CF de 1988 que criou um sistema de seguridade social mais amplo, agrupando setores de saúde, assistência e previdência, e que ampliou os direitos ao amparar, por exemplo, trabalhadores que não contribuíam significativamente para a Previdência, como os trabalhadores rurais (GENTIL, 2006).

A mudança constitucional datada de 1988 e que unificou os setores da saúde, assistência e previdência sob o mesmo pilar da Seguridade Social ocorreu ao final da década marcada pela estagnação, alta inflação e instabilidade política e econômica. Nesta década de 80, a economia produtiva brasileira atravessava um processo de transformação por meio da introdução de inovações na forma de gestão e de organização empresarial, dos métodos de produção com a generalização dos processos de automação flexível, do surgimento de novas formas de concorrência entre empresas, através das alianças tecnológicas e o aguçamento da competição mundial através da adoção de estratégias deliberadas em busca de

competitividade (TEIXEIRA, 1994). Esse movimento, de modernização dos processos produtivos, implica, se não for acompanhado de uma vigorosa acumulação de capital, na redução ou precarização dos postos de trabalho, uma vez que a mão de obra passa a ser substituída. Porém o que marcou a década foi a redução drástica das taxas de crescimento do período, combinado com elevada inflação (Tabela 1).

TABELA 1

Taxas Médias Anuais de Inflação e PIB, entre 1981 e 1989 (em %)

Anos	Inflação *	PIB
1981	95,2	-4,3
1982	99,7	0,8
1983	211,0	-2,9
1984	223,8	5,4
1985	235,1	7,9
1986	65,0	7,5
1987	415,8	3,6
1988	1.037,6	-0,1
1989	1.782,9	3,2
Média	462,9	2,4

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA, 2001

* IGP-DI

Durante o que foi considerada a década perdida de 80, os níveis de crescimento do PIB brasileiro apresentaram significativas reduções, partindo das médias próximas a 8% ao ano durante a década de 70 para 2% na de 80, reflexo do esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações (CARNEIRO, 2002). Além disso, o período é marcado pelo aumento do déficit público devido ao crescimento da dívida externa ocasionada pela elevação das taxas internacionais de juros, e pela escalada inflacionária, que chegou a 1.782% em 1989 (CONJUNTURA ECONÔMICA, 2001).

Mas se por um lado a crise, consequentemente, degradava a qualidade de vida dos trabalhadores e da população em geral, de outro, este cenário fomentou que os economistas e intelectuais envolvidos com a defesa de políticas sociais universais que participaram da elaboração da Constituição de 88, o fizessem à luz da necessidade de se diversificar as fontes de financiamento para viabilizar financeiramente este sistema mais amplo de concessão de benefícios. Desta forma criaram-se contribuições atreladas ao faturamento e lucro das empresas e às movimentações financeiras entre outros⁴, como forma de aumentar a

⁴ A seção do presente trabalho sobre a “Visão constitucionalista”, apresenta, em maiores detalhes, como se configura essa diversificação da base de receitas da Seguridade Social.

arrecadação e as formas de captação de recursos para o financiamento da seguridade social (GENTIL, 2006).

Entretanto se a CF de 88 consagrou o ideário da universalização das políticas sociais no Brasil numa fase onde as condições econômicas para chegar a um universalismo de fato se tornavam cada vez mais precárias, a influência do pensamento conservador que percorreu a América Latina, e que promoveu reformas privatizantes e a dominância de políticas econômicas ortodoxas a partir do final da década de 80 e toda década de 90, contribuíram para um novo padrão de condução da política econômica nacional e que marcaram a história recente do país. Essa política traduziu a hegemonia do neoliberalismo como pensamento único do período, e ficou evidenciado nas reformas do estado, no reforço da lógica de mercado, nas privatizações, nas desregulamentações promovidas, na abertura financeira e comercial, no ajuste fiscal, na implementação das metas de inflação, no Banco Central independente, na adoção do câmbio flutuante e nas metas de superávit primário (GENTIL, 2006).

Todos estes fatos convergem para o princípio de Estado Mínimo previsto nas diretrizes do Consenso de Washington de 1989. O Consenso de Washington foi um conjunto de medidas formuladas em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser receitado para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades, como o Brasil. Esse princípio acabou por conectar os gastos do governo – sendo o descontrole das contas da previdência um dos principais ingredientes – à causa o déficit público das últimas décadas. O descontrole das contas do governo teria sido a causa da inflação no período pré-plano real e a contenção de gastos impactaria numa redução ou controle da relação dívida/PIB que, ao longo dos anos 90, cresceu substancialmente, conforme Tabela 2.

TABELA 2

Evolução da dívida líquida como percentagem do PIB Brasil, entre 1994 a 2005 (em %)

Anos	Dívida Líquida / PIB¹
1994	32,5
1995	31,1
1996	30,1
1997	33,4
1998	37,8
1999	50,4
2000	49,6
2001	52,0
2002	57,3
2003	56,6
2004	54,9
2005	51,2

Fonte: DIEESE, 2006

¹ Médias mensais de comprometimento

Após o plano real todas as novas diretrizes econômicas condicionaram as ações da área monetária e fiscal. Na política fiscal a lógica foi voltada, quase exclusivamente, para a sustentabilidade de médio e longo prazo da dívida pública. E foi neste contexto que os recursos da seguridade social se tornaram decisivos para a formação do superávit primário⁵. Desde a adoção do regime de câmbio flexível, a partir de janeiro de 1999, o superávit primário, observado anualmente nas contas públicas, tornou-se o principal mecanismo de ajuste da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), tanto do governo Fernando Henrique Cardoso quanto do governo Lula. Como consequência da adesão às metas firmadas com o FMI e Banco Mundial, através do consenso de Washington, a meta de superávit primário se tornou, sem sombra de dúvida, a variável determinante utilizada pelas autoridades monetárias para obter a estabilização da relação Dívida/PIB.

Segundo Gentil (2006), boa parte do superávit primário é resultado do desvio dos recursos da seguridade social para o orçamento fiscal a fim de compensar a carga de juros imposta pelo montante da dívida brasileira. Segundo a autora, desta forma

Os objetivos tradicionais da seguridade social são, portanto, claramente desprezados pelo governo. São também abandonados os objetivos tradicionais da política fiscal keynesiana, definidos em termos de taxas de crescimento do PIB e de taxas de inflação. Todo o esforço fiscal esteve (e prossegue) voltado para as expectativas de risco dos agentes do mercado financeiro.

⁵ Superávit Primário se caracteriza quando o Governo consegue que sua arrecadação total supere suas despesas, descontados os gastos com juros e correção monetária de dívidas.

Através do argumento de que o “envelhecimento” da população brasileira, resultado, entre outros, dos avanços da medicina e do aumento no nível de saneamento básico, busca-se, incessantemente, a justificativa para implementar os inúmeros projetos de reforma da previdência como soluções para o suposto déficit das contas da previdência.

A mudança da composição demográfica nacional apresentada no Anexo 2, conforme estudo do IBGE, exige duas considerações, entretanto os conceitos de regime de capitalização e repartição precisam estar esclarecidos para avançarmos.

Esses regimes de operação previdenciários concentram-se tecnicamente em três modalidades e são responsáveis pela forma de operar o caixa de pagamentos dos benefícios, são eles: de capitalização, repartição e outro de operação mista. Esses regimes se caracterizam e se diferenciam basicamente pelo fato de que, enquanto no regime de capitalização as contribuições são capitalizadas em contas individualizadas ou coletivas para a formação de uma reserva que na ocasião da aposentadoria será transformada em benefício, o regime de repartição funciona em regime de caixa, fazendo com que suas contribuições sejam utilizadas para o pagamento de benefícios dos já aposentados (GIAMBIAGI, 2000). Portanto enquanto a característica principal do regime de capitalização é a individualidade, o de repartição é a solidariedade entre os segurados. Há a terceira modalidade, mista de operação, que contempla cada modelo até uma determinada faixa de renda, como funciona na Argentina.

No Brasil, até os anos 50, o regime adotado era o de capitalização, e por se tratar de uma fase onde existiam mais trabalhadores contribuindo do que se recebendo os benefícios, as reservas previdenciárias teriam sido beneficiadas com um aumento dos seus saldos. A partir de então, com o regime de repartição os segurados na ativa contribuem para o pagamento dos benefícios do grupo de segurados em inatividade. Quando aqueles segurados da ativa chegarem à inatividade, novos segurados da ativa estarão contribuindo e arcando com o pagamento destes benefícios e assim por diante (BRASIL, 2009).

Esse entendimento nos permite avançar para a primeira consideração: o que foi feito do saldo acumulado durante o período de capitalização no momento em que o regime adotado passou a ser o de repartição simples? Esse saldo de fato existia ou já havia sido consumido com outros gastos que não os previdenciários dos contribuintes originários? Embora não haja uma resposta conclusiva, as evidências apontam que esses recursos foram utilizados para financiar muitas das obras de infraestrutura – Itaipú, Volta Redonda, Ponte Rio - Niterói e Brasília, para citar algumas (SOUZA, 2004).

A segunda consideração é que, se de fato existe uma pressão que converge para um fluxo de saída corrente maior que de entrada, justificado por esta questão demográfica, a solução desse problema é a redução, postergação e restrição ao benefício do segurados? E se esta fosse a solução, por que as inúmeras reformas liberalizantes realizadas pelo governo FHC e Lula não surtiram efeito, ao contrário, as sinalizações mais veementes são de crescimento constante no dito “rombo” da previdência? Teriam os formuladores de política fiscal errado ao executar tais reformas ou foram insuficientes? Os problemas das contas do Estado estariam, em uma hipótese, realmente no suposto déficit da previdência?

A realidade é que a partir deste cenário, de pressão por aumento das despesas com benefícios, existem diferentes visões, no mínimo três, que decorrem de concepções diversas sobre a Previdência, que entendem de maneira diferente as bases de financiamento do sistema e, assim, chegam a resultados financeiros divergentes. “Olhando mais a fundo, essas visões correspondem a formas diferentes de compreender o papel do Estado e os problemas, interesses e prioridades do país” (DIEESE, 2007).

2.2 Visão Fiscalista

A visão fiscalista é a visão tradicionalmente divulgada nos meios de grande repercussão nacional. Nela se considera, para fins de resultado financeiro, basicamente as contribuições de trabalhadores e das empresas sobre as folhas de salários como fontes financiadoras, e os benefícios previdenciários pagos, essencialmente as aposentadorias e pensões dos trabalhadores, como despesas.

Analisando o desempenho das contas da previdência partindo da visão fiscal temos o cenário da Tabela 3.

TABELA 3

As receitas e despesas do Orçamento da Previdência Social (em R\$ milhões - valores correntes) 2000 a 2011 - Concepção Fiscal

Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892
Contribuição para Previdência Social	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892
Despesas	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	169.047	194.190	213.854	234.035	264.667	299.147	329.427
Benefícios previdenciários	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	169.047	194.190	213.854	234.035	264.667	299.147	329.427
Resultado Previdenciário	- 37.693	- 46.484	- 52.190	- 64.748	- 71.744	- 60.613	- 70.670	- 73.442	- 70.680	- 82.659	- 87.179	- 83.535

Fontes: SP/SMPS.
Elaboração: Própria

É essencialmente essa diferença entre, de um lado, as contribuições de trabalhadores e as contribuições sobre as folhas de salários e, de outro, o montante de benefícios previdenciários pagos que se convencionou chamar de “déficit da previdência” (DIEESE, 2007).

A diferença entre essas duas contas se convencionou chamar de resultado previdenciário. Esse resultado apresenta um excesso de despesa frente a sua arrecadação e é o que tem motivado um conjunto de ações reformistas para resolver o problema de solvência financeira apontada pelo saldo das contas. O documento “Política Econômica e Reformas Estruturais” do Ministério da Fazenda de 2003 reflete o diagnóstico trágico que se pode extrair de um resultado como este:

O ajuste saudável das contas do setor público – necessário à redução da relação dívida/PIB e consequente recuperação da capacidade de investimento dos setores público e privado – tornam imprescindíveis as reformas estruturais. Algumas delas, como a reforma da Previdência, tendem a produzir impactos diretos sobre as contas do setor público. Outras reformas e projetos – reforma tributária, autonomia operacional do Banco Central e reforma do mercado de crédito – trarão reflexos positivos para o funcionamento da economia, acelerando o ritmo do crescimento do produto [...] Dessa forma, a reforma da Previdência tem como objetivos principais: i) recompor o equilíbrio da previdência pública, garantindo-se sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados; ii) reduzir as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado que, como será visto adiante, agravam nossa elevada desigualdade de renda; e iii) reduzir a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à Previdência, permitindo recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003).

De acordo com Boschetti (2009) essa visão fiscal tem motivado o que ela chamou de “desmonte permanente e gradual da Seguridade Social”. A primeira demonstração deste desmonte são as sucessivas reformas previdenciárias, como a de 1998, 2002 e 2003, sendo as primeiras no Governo Fernando Henrique Cardoso e outra no Governo Lula – as quais restringiram direitos, reforçaram a lógica do seguro, reduziram valor de benefícios, abriram caminho para a privatização e para a expansão dos planos privados e para os fundos de pensão, e ampliaram o tempo de trabalho e contribuição para obter a aposentadoria.

A segunda ação no caminho deste desmonte foi a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos Conselhos locais de Previdência Social⁶ que fragilizou os espaços de participação e controle democrático previstos na CF.

A terceira e de mais forte impacto no caminho desse desmonte é a desconstrução orçamentária que é tratada a Seguridade Social. A CF prevê a elaboração e execução de três orçamentos: o orçamento das empresas estatais, o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social. Entretanto o governo apresenta dados consolidados de apenas dois

⁶ Os Conselhos de Previdência foram reinstituídos em 2004, em âmbito regional, mas com natureza mais técnica e menos política.

demonstrativos de execução orçamentária: o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Fiscal e da Seguridade Social agregados num único orçamento (GENTIL, 2006).

Essa avaliação distorcida serviu para desviar recursos próprios da Seguridade Social criados na CF. Como será visto na seção da “Visão constitucionalista”, a diversificação da base de financiamento do Sistema de Seguridade Social, prevista na CF de 1988, criou um mecanismo de proteção financeira ao sistema a atrelar seus recursos ao faturamento e lucro das empresas, entre outras fontes que não apenas as contribuições de trabalhadores e das empresas sobre as folhas de salários.

Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), foi o meio pelo qual se respaldou legalmente esse desvio de recursos, e passou a tratá-los como transferência da União para cobrir o suposto déficit apontado na Tabela 3. Vinculado ao MPAS com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social, o RGPS desconsidera como fonte de financiamento própria da Previdência as fontes diversificadas o que “distorce a verdadeira natureza da questão e dá margem a uma análise defeituosa” do real saldo e conceito da Seguridade Social (GENTIL, 2006).

No resultado desse emaranhado metodológico predomina esse discurso, catastrófico das contas da previdência, suportado pela grande mídia e intelectuais respeitados da área que direcionam suas considerações, portanto, no sentido da necessidade inquestionável de reformas no sistema e que convence a opinião pública.

Segundo ele (ministro da Previdência Social, Garibaldi Alves Filho), as mudanças são indispensáveis para permitir que o sistema tenha sustentabilidade no longo prazo, evitando que o problema seja transferido para as futuras gerações. (...) Segundo Garibaldi, o elevado déficit da previdência dos servidores é uma "tragédia anunciada". "Ou tomamos uma providência ou nos veremos numa situação muito difícil", destacou Garibaldi. (O Estadão, 2011).

Entre as reformas, que resultaram dessa visão enviesada, destaca-se o “Pedágio” de 20% sobre o tempo remanescente para os aposentados por tempo de contribuição, o aumento da idade mínima para os novos entrantes, o “Fator Previdenciário” que previa “descontos” nas aposentadorias por tempo de contribuição, e a taxação de 11% para os funcionários públicos que ganhavam acima de um limite mínimo. Todas essas medidas, que possuem ampla bibliografia àqueles que acharem necessário um melhor aprofundamento⁷, nada mais

⁷ Recomenda-se a obra “Uma agenda parcial de reformas para 2009: à procura de um “pacto de Toledo” brasileiro” (GIAMBIAGI, 2007).

objetivavam do que reduzir o desembolso com pagamento de benefícios sociais e aumentar a arrecadação, tudo alinhado com a lógica fiscal de atingimento das metas de superávit primário e redução da dívida pública (GENTIL, 2006).

Um agravante que se soma a esta avaliação que desconsidera o total das fontes financiadoras do sistema, é a aplicação do mecanismo da DRU, Desvinculação das Receitas da União, que permite ao governo desvincular até 20% das receitas.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º art.60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art.1º Fica incluído o art.76 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

Art.76 Fica desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2012).

Esse mecanismo, criado em 1994 com a instituição do FSE – Fundo Social de Emergência - como medida necessária à estabilização da economia durante o processo de implementação do Plano Real, foi sendo prorrogado com algumas alterações, e hoje, com o nome de DRU, está prorrogado até 2015. Ao permitir essa desvinculação o governo tem a possibilidade de redirecionar até 20% das receitas das contribuições sociais para outros fins que não os alicerces da seguridade (saúde, assistência e previdência), originalmente destinados, ou mesmo para garantir maiores superávits primários ao resguardar esse montante de recursos para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública brasileira.

A aplicação desta desvinculação também é polêmica na medida em que o texto constitucional esclarece que é a Seguridade Social que será financiada com os recursos provenientes do orçamento fiscal da União e não o contrário (GENTIL, 2006). Dessa forma, ao se analisar as contas do Sistema Previdenciário sob um olhar atento ao texto constitucional, não se poderia aplicar à Previdência o mecanismo da DRU.

Por fim, a análise das contas da previdência suportada por esta visão fiscal, claramente sustenta uma ideologia (neo)liberal que enfatiza a redução da intervenção estatal na economia, a soberania do mercado sobre as necessidades coletivas e uma eficiência da gestão pública orientada para o equilíbrio fiscal e como consequência a estabilidade econômica.

2.3 Visão Pragmática

Essa corrente que defende uma análise financeira das contas da previdência de maneira pragmática, considera, além das contribuições previdenciárias dos trabalhadores e das empresas sobre a folha de pagamento, o valor referente às renúncias fiscais previdenciárias e uma parcela da arrecadação da CPMF que existia no Brasil até o ano de 2007.

A entidade com importante ênfase na defesa de uma posição pragmática é a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Há duas décadas a associação edita análises sobre a Seguridade Social dentro de sua missão de informar e contribuir para a discussão das políticas públicas e do seu financiamento.

A lógica existente nesta concepção é, assim como na visão fiscalista, focar exclusivamente na Previdência e não na Seguridade Social, mas se diferencia desta por incluir no demonstrativo de resultado as renúncias fiscais, ou seja, as receitas previdenciárias de setores que, por decisão do Estado, tiveram a contribuição suprimida, seja por um regime especial ou para atender o interesse público. As receitas com estes setores que tiveram uma renúncia fiscal, nesta visão, deveriam ser consideradas como repasse do tesouro. Entre os beneficiários que se enquadram nesta classificação encontram-se os militares que tiveram isenção até 1993, e os trabalhadores rurais (DIEESE, 2007).

[...], se há uma percepção de que a instituição de uma determinada renúncia ou de um regime especial de contribuição é importante para a sociedade e atende ao interesse público, então a solução é repartir socialmente esse custo. E a única forma de fazê-lo é pelo Tesouro. Cabe ao Estado cobrir essa parcela de receitas que foi suprimida. (Anfip, 2007)

Partindo dessa concepção, parte importante das despesas atribuídas a previdência deveriam ser arcadas pelo Tesouro e não pelos contribuintes que, em última instância, seriam os impactados por esta sobrecarga de custos sem contrapartida financiadora.

Esta concepção também considera uma parcela da receita com a CPMF que, por lei, deveria ser destinada necessariamente a Previdência Social.

O Artigo 84⁸ destina 0,10 pontos percentuais da arrecadação da CPMF⁹ exclusivamente ao custeio da previdência social, e portanto, até 2007 o saldo da previdência deveria contar com esses recursos, o que segundo o DIEESE (2007) leva o “déficit da previdência” a metade do que é divulgado pela visão fiscalista.

Analisando o desempenho das contas da previdência partindo da visão pragmática temos o cenário da Tabela 4, onde se observa uma redução significativa sobre o déficit apontado pela primeira concepção.

TABELA 4

As receitas e despesas do Orçamento da Previdência Social (em R\$ milhões - valores correntes) 2000 a 2007 - Concepção Pragmática

Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	71.129	78.834	91.457	104.732	121.018	137.958	155.374	175.329
Contribuição para Previdência Social	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412
Renúncias Fiscais	13.975	16.059	18.402	21.703	24.619	26.559	28.605	31.279
CPMF ¹	1.440	1.716	2.027	2.299	2.634	2.965	3.249	3.638
Despesas	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	169.047	194.190	213.854
Previdência	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	169.047	194.190	213.854
Resultado Previdenciário	- 22.279	- 28.710	- 31.761	- 40.746	- 44.491	- 31.089	- 38.816	- 38.525

Fontes: SPS/MPS.

Elaboração: Própria

¹ Considera apenas 0,10 pp da arrecadação da CPMF.

2.4 Visão Constitucionalista

Outra forma de avaliar o saldo previdenciário parte de uma concepção constitucionalista, uma vez que sua construção é baseada em preceitos constitucionais. As diretrizes previstas na CF de 1988 representaram um grande avanço social ao criar um sistema amplo de seguridade social e que, como será visto a seguir, viabilizou a estrutura do sistema

⁸ **Art. 84.** A contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, prevista nos artigos. 74, 75 e 80, I, deste.

[...]

§ 2º Do produto da arrecadação da contribuição social de que trata este artigo será destinada a parcela correspondente à alíquota de:

I - vinte centésimos por cento ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde;

II - dez centésimos por cento ao custeio da previdência social;

III - oito centésimos por cento ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, de que tratam os artigos. 80 e 81 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁹ A CPMF era uma cobrança que incidia sobre todas as movimentações bancárias, exceto negociação de ações na bolsa de valores, saques de aposentadorias, seguro-desemprego, salários e transferências entre contas correntes de mesma titularidade.

como está posto sem necessidade de reformas privatizantes e arrocho social. Entretanto, para compreender a relevância dessa concepção a luz do seu impacto na interpretação do saldo previdenciário, faz-se necessário compreender todo contexto histórico a que esta formulação da Carta Magna se estabeleceu.

Com um amplo conteúdo democrático a CF de 1988 é considerada um marco jurídico-político do processo de redemocratização do país, e o enfoque dado a Previdência trouxe uma transformação histórica para o sistema de proteção social.

A inclusão de um capítulo, na Carta de 1988, sobre a seguridade social foi o mais importante esforço de modernização da história da Previdência Social brasileira. Estava se dando naquele momento, ainda que apenas no plano da lei, um importante passo para a modernização das relações capitalistas no país (GENTIL, 2006).

A CF passou a associar a previdência, assistência e saúde num único pilar de Seguridade Social e, ao se estruturar com base no princípio da universalidade da cobertura e atendimento, o sistema de proteção social passou a prever garantias contra contingências sociais que ameaçassem a sobrevivência dos indivíduos (DIEESE, 2007).

Nesse sentido, tal concepção de proteção vai além da concessão de benefício em caso de perda de capacidade de trabalho, que é o comumente associado a estruturas previdenciárias em termos estritos. Essa concepção se afasta da ideia da previdência como “seguro”, em que a pessoa tem um contrato e direitos individuais e, quando ocorre o evento previsto, recebe algum benefício de acordo com o que contribuiu (DIEESE, 2007)

Para viabilizar, portanto, esse sistema amplo de seguridade, inevitavelmente deveria existir fontes financiadoras, haja vista que este modelo implicaria em aumento do custeio do Estado. Neste sentido o Artigo 194¹⁰ do capítulo que trata a Seguridade Social define entre todas as conquistas supracitadas, a diversificação da base de financiamento.

¹⁰ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

No artigo 195¹¹, desse mesmo capítulo, a CF esclarece ainda quais seriam as fontes de financiamento desse sistema. Escoradas nesse artigo, as contribuições que financiam a seguridade social e que se somam às receitas das contribuições incidentes sobre as folhas de salários e sobre os rendimentos dos trabalhadores (contribuição ao INSS) são:

- COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
- Receita de concursos de prognósticos

Tanto a COFINS quanto a CSLL são contribuições incidentes sobre empresas privadas, excetuando as empresas de pequeno porte optantes pelo SIMPLES. A primeira foi instituída em Lei Complementar de 1991 e as empresas são oneradas em 3% ou 7,6% sobre os seus faturamentos, a segunda foi instituída ainda em 1988, e às empresas que se aplicam esta contribuição são oneradas em 12% a 32% dependendo da atividade desenvolvida (PORTAL TRIBUTÁRIO, 2006).

Já a CPMF foi aprovada em 1993 e passou a vigorar no ano seguinte com o nome de IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira) - à época, a alíquota era de 0,25% e durou até dezembro de 1994 quando, como já estava previsto, foi extinta. Dois anos depois, em 1996, o governo voltou a discutir o assunto, com a intenção de direcionar a arrecadação desse tributo para a área da saúde. Foi então criada de fato a CPMF, que passou a vigorar em 1997 com alíquota de 0,20%. Em junho de 1999, a CPMF foi prorrogada até 2002, sendo que a alíquota passou a ser de 0,38%. O objetivo dessa elevação era ajudar as contas da Previdência Social. Em 2007 não foi aprovada a prorrogação da sua cobrança e em 2008 ela foi, definitivamente, extinta.

¹¹Art. 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:

- 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;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

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;

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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

A CPMF originou-se com o propósito de financiar o Fundo Nacional de saúde, e mais tarde sua arrecadação, oficialmente, passou a ser destinada além da saúde (0,20pp), para a Previdência Social (0,10pp) e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (0,08pp), compondo os 0,38% da alíquota estabelecida desde a última alteração. Como contribuição social, a totalidade do produto de sua arrecadação dever-se-ia ser destinada ao custeio da despesa que motivou sua instituição, no caso a Saúde, a Previdência e o Fundo de Erradicação da Pobreza. Isso é o que prevê a CF através dos artigos 153, 155 e 156, e qualquer destinação diferente desta estaria desrespeitando os termos da Lei Maior.

A CF estabelece ainda uma contribuição social incidente sobre a receita de concursos de prognósticos. São considerados concursos de prognósticos todo e qualquer sorteio de números, loterias, apostas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. A receita da Seguridade Social será a renda líquida de tais concursos, assim considerada o total da arrecadação, deduzidos os valores destinados a pagamento de prêmios, impostos e despesas de administração, conforme for determinado na legislação específica (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Estas contribuições são destinadas a financiar o Sistema de Seguridade Social e foram as bases fundamentais da diversificação de financiamento supracitado. Vale ressaltar que a criação de contribuições é de competência da União, e que estas contribuições, pertencem, pelo artigo 195 da CF, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas recursos próprios (GENTIL, 2006). Esta compreensão é importante para evitar o discurso da concepção fiscalista de condenar o sistema da Previdência por estar, em última instância, obrigando a União a transferir recursos do orçamento fiscal para cobrir o suposto déficit existente nas suas contas.

Segundo Gentil (2006):

Essa interpretação distorce a verdadeira natureza da questão e dá margem a uma análise defeituosa que coloca a previdência social como alvo de reformas urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo geral. [...], (...) a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal (GENTIL, 2006).

Incorporam-se ainda a essas contribuições supracitadas, outras fontes de recursos, que originalmente não pertenciam ao sistema previdenciário e não estavam previstos na criação da Seguridade Social, mas que em função de alterações da sua natureza de destinação, faz-se necessário incluir no balanço da seguridade:

- PIS - Programas de Integração Social
- Pasep - Formação do Patrimônio do Servidor Público

Em 1975 a Lei Complementar nº26 unificou o que, a partir de então, ficou conhecido como Fundo PIS-PASEP. Desde 1988 o Fundo PIS-PASEP não conta com a arrecadação para contas individuais. O artigo 239 da CF alterou a destinação dos recursos provenientes dessas fontes, que passaram a ser alocados no Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, para o custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Embora o PIS-PASEP não pareça constituir-se em contribuição para financiamento da Seguridade Social, ao compor o FAT, é destinado ao pagamento do seguro-desemprego e outros benefícios previdenciários. Portanto, ao considerarmos os benefícios como despesas competentes à Seguridade, o recurso destinado ao seu financiamento também deve ser levado em consideração na contabilização do total de receitas do Sistema de Seguridade Social.

Analisando o desempenho das contas da Seguridade Social partindo sob a visão constitucionalista e, portanto, considerando todas as receitas e despesas consideradas na CF, temos o cenário da Tabela 5.

TABELA 5
As receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social (em R\$ milhões – valores correntes) 2000 a 2007 - Concepção Constitucionalista

Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	129.173	146.339	169.624	196.224	240.149	288.688	310.610	352.904
Contribuição para Previdência Social	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412
COFINS	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	89.597	90.341	101.835
CPMF	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.654	32.493	36.382
CSLL	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.232	27.266	33.644
Receita de Concursos Prognósticos	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.578	1.956	2.431
PIS/PA SEP	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	22.083	23.815	26.116
Outras Contribuições Próprias	4.892	5.871	6.351	6.804	9.776	11.110	11.219	12.084
Despesas	122.756	142.111	162.228	189.140	221.816	231.046	269.218	300.020
Assistência Social	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	16.104	19.372	22.411
Saúde	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	34.517	40.746	45.798
Previdência	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	169.047	194.190	213.854
Abono e Seguro Desemprego	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.378	14.910	17.957
Resultado Previdenciário	6.417	4.228	7.396	7.084	18.333	57.642	41.392	52.884

Fontes: SPS/MPS.
Elaboração: Própria

Posto acima o resultado da seguridade social, considerando todas as receitas e despesas constitucionalmente constituídas, observa-se não um déficit, ao contrário, um superávit absolutamente expressivo e que, ao não ser destinado ao custeio e investimentos nos pilares da seguridade social, estão sendo utilizados pra outros fins. Mas não obstante identificar o destino deste saldo ou o custo social deste desvio seja de uma relevância significativa, os limites desta pesquisa permitem apenas reconhecer, neste ponto, o saldo

positivo das contas da seguridade como ponto de partida para uma análise econômica sobre as bases de sustentação desse sistema.

Em suma, esta estrutura de financiamento, ancorada em diversas fontes geradoras de recursos, segundo Faleiros (2000), torna o modelo de Seguridade Social um importante instrumento, senão de distribuição de renda, de redução da desigualdade social. Isso não significa que a melhora no padrão de vida dos trabalhadores depende de um sistema de seguridade social mais amplo, mas a Seguridade Social, ao disseminar políticas fundamentadas nos pilares de saúde, assistência social e previdência social de forma conjunta e associativa, contribui significativamente na prestação de serviços à sociedade. Neste sentido, a diversificação das fontes de financiamento implica em viabilizar uma política voltada ao bem estar da classe mais necessitada da população.

3 IMPACTOS DA QUEDA DA CPMF NAS CONTAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Ponto importante e que permeia o objetivo principal desta pesquisa é a CPMF. Esta contribuição surgiu em 1993 com o nome de IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação financeira) e em 1996, já com o nome de CPMF, perdurou até final de 2007. Alvo de inúmeros debates políticos, partidários de uma ideologia mais à direita questionavam a real destinação dos recursos arrecadados pela contribuição, porém, por outro lado, era considerado uma ferramenta importante contra a sonegação de impostos ao possibilitar cruzamento de informações de pagamentos de CPMF e a declaração de empresas e indivíduos, e de ser um mecanismo de distribuição de renda.

O que torna, contudo, esta contribuição foco da análise aqui proposta é o impacto que o fim dessa arrecadação causou nas contas da seguridade social a partir de 2008 quando ela foi extinta e em que bases econômicas a sustentação do Sistema de Seguridade está vinculada. Com uma arrecadação que se aproximava da casa dos 30 bilhões de reais por ano, seu montante representava, nominalmente, o equivalente aos maiores superávits primários assistidos durante a década de 90 e anos 2000 (GENTIL, 2006).

3.1 Evolução do Saldo da Seguridade Social a partir de 2008

Observando a Tabela 6 observa-se que a exclusão dessa importante fonte de recursos do sistema, não desvirtuou a conclusão superavitária que a concepção constitucionalista propaga.

TABELA 6

As receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social (em R\$ milhões – valores correntes) 2000 a 2011 - Concepção Constitucionalista												
Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita	129.173	146.339	169.624	196.224	240.149	288.688	310.610	352.904	373.367	390.060	456.149	522.524
Contribuição para Previdência Social	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892
COFINS	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.891
CPMF ¹	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.654	32.493	36.382	1.004			
CSLL	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.845
Receita de Concursos Prognósticos	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148	
PIS/PASEP	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.373	42.023
Outras Contribuições Próprias	4.892	5.871	6.351	6.804	9.776	11.110	11.219	12.084	13.528	14.173	14.883	16.873
Despesas	122.756	142.111	162.228	189.140	221.816	231.046	269.218	300.020	331.245	380.661	426.043	477.815
Assistência Social	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	16.104	19.372	22.411	26.246	30.589	35.727	41.883
Saúde	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	34.517	40.746	45.798	50.270	58.270	61.965	72.332
Previdência	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	169.047	194.190	213.854	234.035	264.667	299.147	329.427
Abono e Seguro Desemprego	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.378	14.910	17.957	20.694	27.135	29.204	34.173
Resultado Previdenciário	6.417	4.228	7.396	7.084	18.333	57.642	41.392	52.884	42.122	9.399	30.106	44.709

Fontes: SPSPMS

Elaboração: Própria

¹ Em 2008 o valor atrelado a CPMF correspondente a resquícios de cobrança dos períodos anteriores

Nota-se que, mesmo em 2008, primeiro ano do sistema sem a receita da CPMF, e em 2009, ano em que a crise financeira mundial corroborou para um crescimento negativo do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro¹², o resultado ainda fora positivo, e ampliou-se a partir de então. Importante salientar que a metodologia aplicada neste demonstrativo em nada diverge do considerado na Tabela 5, quando detalhado a concepção constitucionalista de calcular o saldo da seguridade, apenas apresenta a continuidade da metodologia aplicada para 2008 a 2011.

3.2 Implicações Econômicas a partir do Demonstrativo de Resultado da Seguridade Social

Dois pontos, entretanto, chamam a atenção quando analisado de perto as conseqüências e efeitos do fim da cobrança da CPMF. O primeiro é a compensação que o governo criou logo após o fim da arrecadação da CPMF. Destaca-se entre as ações do governo o aumento da alíquota do IOF, imposto sobre operações financeiras, e da inclusão de algumas operações, antes isentas deste imposto, no leque das operações oneradas por este. Outra compensação veio através do aumento de uma contribuição já considerada como receita própria da seguridade social, a CSLL, que em algumas atividades aumentou de 12 para 30% a incidência. Esse movimento garantiu em reais em torno de 10 bilhões/ano, equivalente aos 0,10 pp da CPMF, que antes eram destinados exclusivamente a Previdência Social. O governo justificou este aumento alegando que os maiores atingidos por este aumento de tributação seria a classe mais alta, principalmente o setor financeiro que estava lucrando muito com as transações financeiras da época (ANFIP, 2010).

Olhando constitucionalmente, o aumento da arrecadação com o IOF, embora para o governo, que não separa o orçamento da Seguridade do restante do orçamento fiscal¹³, seja uma compensação direta, significa, conceitualmente, que o governo estaria, neste caso, transferindo recursos da União ao Sistema de Seguridade. Isso representa um problema de

¹² Crescimento do PIB brasileiro segundo o IBGE: 5,2% em 2008; -0,3% em 2009; 7,5% em 2010; 2,7% em 2011.

¹³ O Artigo 165 da CF estabelece que o Poder Executivo elabore e execute três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas da União e o orçamento da seguridade social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Contudo o governo só apresenta dois orçamentos, das empresas estatais e um segundo agregando as receitas e despesas da União e da Seguridade. Segundo Gentil (2006) “como conseqüência de mais este artifício metodológico, o superávit do orçamento da seguridade social é automaticamente incorporado ao orçamento geral da União, resultando na geração dos elevados superávits primários”

alocação contábil na medida em que credencia o discurso de crise da previdência mesmo quando se respeita as diretrizes constitucionais. Em uma visão pragmática esse entendimento refletiria na inclusão dessa arrecadação na divulgação do saldo previdenciário¹⁴, contudo, como o objetivo aqui é não abrir espaços para discussões subjetivas e sim traduzir o saldo do sistema da seguridade social a luz *ipsis litteris* do que diz a CF, as implicações econômicas foram avaliadas sem considerar este item na elaboração do demonstrativo de resultado. O mesmo, porém, não se pode dizer da compensação proveniente da CSLL, pois a mesma já se coloca como receita própria da Seguridade, e constitucionalmente, toda sua arrecadação deveria ser aplicada no financiamento dos alicerces da seguridade: saúde, assistência e previdência, conforme previsto na CF.

O segundo item que chama a atenção a partir do fim da CPMF, na realidade, existe desde a elaboração da carta magna, porém é na sua extinção que seus efeitos transparecem de maneira mais evidente. Da maneira que foi instituída a base diversificada de financiamento, a fonte de recursos do sistema seria beneficiada tanto maior fosse o crescimento e robustez da economia brasileira, evidencia, portanto, o caráter pró-cíclico do modelo.

A constituinte mostrou-se propositivamente realista ao construir um arcabouço institucional não ancorado apenas na contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de pagamentos. Sendo o Brasil um dos piores países em distribuição de renda e com a grande parte da população reconhecidamente pobre (IBGE), ter as receitas da seguridade provenientes do faturamento e do lucro mostrou-se ser a saída decisiva para a solvência do sistema sem afetar a prestação de serviços à população. Esse cenário minimizou, durante toda a década de 90, o impacto das políticas restritivas, que no primeiro plano refletiram em baixos índices de crescimento, altas taxas de desemprego e terceirização – onde a informalidade predominante agravaria o problema de arrecadação previdenciária.

A política econômica fortemente restritiva, no entanto, prejudicou apenas parcialmente o conjunto das receitas vinculadas ao sistema previdenciário. A diversificação das fontes de recursos que compõem sua receita, apoiada não apenas na folha de pagamento dos empregados, mas também no lucro, no faturamento e na movimentação financeira, foi decisiva para proporcionar uma arrecadação crescente em termos reais e como proporção do PIB, evitando a deterioração financeira do sistema (GENTIL, 2006).

As contribuições próprias do sistema de seguridade, e que compõe a diversificação da base de financiamento proposta na CF, são diretamente proporcionais ao faturamento e lucro

¹⁴ O Anexo 1 traz uma tabela com o resultado da Previdência a luz do racional de cálculo defendido na visão pragmática. Esta tabela, contudo, consta neste trabalho apenas como subsídio para aqueles que, por ventura, ainda se submetem a avaliar o resultado previdenciário a despeito das diretrizes constitucionais aqui claramente defendidas.

das empresas, o que implica, necessariamente, que, quanto maior o crescimento das empresas, maior a arrecadação e capacidade financiadora do Sistema de Seguridade.

Ao longo do plano real o crescimento pífio da economia brasileira, em torno de 2,7% entre 1994 e 2005 (IBGE), refletiu no desempenho acanhado da arrecadação da Seguridade Social. Da mesma maneira o momento expansivo e de solidez assistido nos indicadores econômicos nacionais a partir de meados dos anos 2000 refletiu numa ampliação significativa da arrecadação e capacidade de sustentação do sistema, mesmo após o fim da CPMF, conforme demonstra os resultados de arrecadação após o fim da CPMF na Tabela 6.

Vincula-se, a partir da formulação da CF, o desempenho da Seguridade Social ao desempenho das empresas privadas. Essa configuração permite que a classe mais necessitada do país se beneficie do crescimento econômico, enfatizando seu caráter de reduzir a desigualdade social. Portanto, o crescimento e formalização da economia é que viabiliza a solvência financeira da seguridade social, tão importante na prestação de serviços essenciais para a população, e não ao contrário, como a corrente predominante (fiscal) divulga ao propor reformas restritivas, de que a crise previdenciária é parte importante da causa do gargalo da economia brasileira.

Outro movimento importante da economia brasileira e que contribui diretamente para a capacidade financiadora do sistema de seguridade social brasileiro é o aumento progressivo da parcela de empregados com carteira assinada. Desde 1974, com o Decreto-lei nº 6.707, que determinava a criação da carteira profissional, apenas aqueles que a tivessem teriam direito a concessão de benefícios e, da mesma maneira, apenas quem possuía esse registro contribuía para a Previdência. Sendo o recolhimento um percentual sobre as remunerações registradas na carteira de trabalho e adicionais decorrentes do salário base, quanto maior a remuneração e número de carteiras assinadas, maior será a arrecadação para a Previdência.

Esse racional aplicado no contexto econômico assistido durante a década de 90 justifica, em algum nível, o discurso preocupante dos fiscalistas. Nesta década, mais especificamente a partir do plano real, observa-se uma queda progressiva na proporção de empregados com carteira assinada sobre o total de trabalhadores ocupados, caindo de 49,7% em 1994 para 43,5% em 1999, conforme se pode perceber na Tabela 7. Esse movimento atrelado ao aumento da taxa de desemprego, que passou de 5,8% em 1994 para a 12,3% em 2003 agravou ainda mais o problema de arrecadação do sistema previdenciário. O resultado desse cenário é que entre 95 e 99, enquanto a despesa previdenciária (descontando os gastos com inativos e militares) crescia a 10,4% ao ano, a arrecadação com a previdência crescia apenas 2,8%.

TABELA 7

PIB, Desemprego, Rendimento Médio Real e Emprego Formal - Brasil 1994-2004

Anos	PIB - Var % Cresc Real Anual	Taxa Média de Dsemprego ¹	Rendimento Médio Real dos Assalariados (RS) ²	% pessoas empregadas c/ carteira assinada/pessoas ocupadas ³
1994	5,8	5,8	302,65	49,7
1995	4,2	4,9	504,46	48,8
1996	2,7	6,0	627,90	46,5
1997	3,3	6,2	670,97	46,4
1998	0,1	8,4	685,80	45,9
1999	0,8	8,4	679,15	44,6
2000	4,4	8,0	725,75	43,5
2001	1,3	6,9	747,94	44,7
2002	1,9	11,7	1139,10	45,1
2003	0,5	12,3	983,58	44,3
2004	4,9	11,5	984,99	43,7
2005	2,3	9,8	1004,32	45,0

Fonte: Gentil, 2006

Elaboração: Própria

Contudo esse cenário traz à tona, mais uma vez, a importância de uma política voltada ao crescimento e formalização da economia e o impacto provocado por uma política econômica restritiva, voltada exclusivamente para o atingimento das metas de superávit primário.

A não divulgação deste modelo de análise é alarmante na medida em que é a partir desse entendimento que se compreende todos os impactos que são consequência dessa manipulação estatística que exclui diversas fontes de receitas do cálculo da seguridade social. Uma das últimas versões da reforma tributária, por exemplo, extinguiu a CSLL, incorporando-a ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. No entanto, essa incorporação teria pelo menos uma consequência drástica para a seguridade: a perda de uma das suas fontes exclusivas de financiamento (ANFIP, 2010). Todas estas análises convergem para a conclusão de que o saldo da seguridade social é, em última instância, reflexo do desempenho da economia, e não o inverso.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A informação de déficit da previdência norteia o noticiário nacional e contribui na disseminação da percepção de caos das contas do sistema por toda a população. Contudo, esta é uma forma parcial e socialmente injusta de avaliar o resultado do sistema uma vez que foram criadas inúmeras contribuições na Constituição Federal de 1988 com fim justamente para financiar a Seguridade Social – que por sua vez contempla a Previdência Social – e que, ao serem excluídas da análise, desvirtuam o propósito da sua própria existência. Ora, se de um lado criou-se fontes financiadoras do sistema, e de outro excluem-se estas fontes na divulgação do seu resultado, trata-se de uma manipulação de dados que, em última instância, aumenta a arrecadação e arrocha, ainda mais, a retribuição aos contribuintes. Segundo Gentil (2006) trata-se “de manipulação estatística em prol de interesses econômicos que nada têm a ver com seguridade social”.

Em suma, três concepções dominam o debate em torno de conceitos distintos de formular o demonstrativo de resultado da Previdência: fiscalista, pragmática e constitucionalista.

As duas primeiras limitam-se a focar apenas na Previdência. A diferença entre elas é que, enquanto a fiscalista considera como fonte de financiamento apenas as contribuições dos trabalhadores e empresas sobre a folha de pagamento, a pragmática inclui a esta fonte os valores correspondentes às renúncias fiscais e uma parcela da CPMF. Incluir as renúncias faz parte de um racional que entende que o Estado é quem deve arcar com a receita que ele mesmo optou por abrir mão e não a sociedade, que, em última instância, seria a prejudicada no caso de contabilizada esta renúncia como déficit da previdência. E a parcela da CPMF corresponde aos 0,10pp da arrecadação total de 0,38% destinados, por lei, exclusivamente à Previdência Social.

Todavia a visão pragmática se propõe a elaborar um demonstrativo arraigado de alguns princípios de justiça social, como considerar as renúncias fiscais e uma parcela da CPMF destinada exclusivamente a Previdência¹⁵, essa visão ainda não aprofunda sua avaliação sobre toda a orientação da Constituição Nacional. Ao incluir as renúncias fiscais da análise e observar a Lei Maior na destinação de uma parcela da CPMF ao financiamento do

¹⁵ Após o fim da CPMF os “pragmáticos” passaram a considerar o aumento da CSLL e IOF, mecanismo utilizado como compensação de parte da arrecadação perdida, nos cálculos do saldo da Previdência conforme Anexo 1.

custeio da previdência, essa visão contribui, em parte, para desmistificar todo o déficit aparente da previdência, mas ainda trabalha sob uma ótica enviesada da realidade. A concepção que, de fato, traduz todo o entendimento constitucional, e que faz jus às conquistas visualizadas na constituinte é a terceira concepção, a constitucionalista.

Não contabilizar todas as fontes previstas constitucionalmente para financiar a Seguridade Social, além do claro impacto social ao fundamentar políticas sociais restritivas, faz parte de um processo que Gentil (2006) chamou de “execração da Previdência pública” brasileira voltada a atender interesses de um grupo privatizante que tem como objetivo destinar uma parcela crescente do orçamento público na geração de superávits primários. Fazendo um paralelo entre o saldo da seguridade social e o resultado primário das contas do governo, percebe-se, conforme Tabela 8, que grande parte dos recursos que deveriam ser destinados para o custeio do sistema de seguridade social está sendo desviado para o cumprimento dessas metas financeiras.

TABELA 8

% de Representatividade do Saldo da Seguridade Social sobre o Resultado Primário (em milhares R\$), entre 2000 a 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Resultado Primário	20.431	21.980	31.919	38.744	52.385	55.741	51.352	59.439	71.308	42.443	78.723	93.035
Saldo da Seguridade Social	6.417	4.228	7.396	7.084	18.333	57.642	41.392	52.884	42.122	9.399	30.106	44.709
Saldo da Seguridade Social / Resultado Primário	31%	19%	23%	18%	35%	103%	81%	89%	59%	22%	38%	48%

Fonte: IBGE

Elaboração Própria

E a grande causa da falta de clareza no entendimento da composição da conta previdenciária é a elaboração conjunta do orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e não separada, conforme determina a CF. Se a elaboração do orçamento da seguridade social fosse elaborada segundo os princípios constitucionais, ficaria revelado que

1) o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social; 2) a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e, 3) não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a assistência social, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora (GENTIL, 2006).

Ademais a queda da CPMF em 2008, conforme verificado, não representou em termos de impacto na saúde das contas da seguridade, nenhum efeito reversivo; e que o melhor desempenho assistido da economia brasileira, seja por aumento de carteiras assinadas, seja por aumento do faturamento e lucro das empresas privadas – que refletem em uma arrecadação maior para a seguridade social – compensaram, em larga escala, a redução

provocada pelo fim da arrecadação dessa contribuição. Tecnicamente a Seguridade Social é, respeitando os princípios constitucionais, superavitária.

A conclusão a que se chega desmitifica a crise previdenciária que vem sendo amplamente defendida e propagada nos meios de comunicação, em fóruns acadêmicos, entre intelectuais e que permeia até mesmo o senso comum. Ao contrário da falência financeira apontada, o sistema de seguridade social é superavitário, e este cenário se repete mesmo com o fim da cobrança da CPMF – que era uma importante fonte financiadora do sistema. Essa constatação, no entanto, coloca algumas questões relevantes que os limites desta pesquisa não abordarão:

- As políticas recessivas, fruto da avaliação manipulada do real saldo da conta previdenciária, tiveram alguma contribuição para a estabilidade econômica assistida a partir da década de 90 no Brasil? Ou seja, o discurso, mesmo que falso, contribuiu de alguma maneira para desempenho positivo na condução da estabilidade econômico pós-plano real?
- Quem foi e ainda são os grandes beneficiários das políticas decorrentes do entendimento deficitário das contas da previdência?

Além disso, é importante salientar que, conforme Gentil (2006) ressaltou:

o bom desempenho financeiro da previdência não implica também em concluir que o sistema não necessite de reformas no âmbito gerencial que se traduzam em esforços para reduzir fraudes e sonegação, incentivar a filiação, melhorar os serviços de atendimento, recuperar crédito e racionalizar gastos administrativos. São igualmente relevantes as medidas que visem dar maior progressividade na tributação dos salários e seletividade na tributação dos diferentes setores produtivos. São todas medidas imprescindíveis. A conclusão mais relevante deste trabalho, entretanto, é a constatação de que as reformas não se justificam por motivo de déficit previdenciário e, conseqüentemente, não há necessidade de implantar reformas que impliquem na substituição parcial ou total do sistema público ou em sua aproximação com um sistema de capitalização através de corte de direitos, redução no valor de aposentadorias, maior dificuldade de acesso aos benefícios e elevação da tributação. A direção da reforma deve ser a de levantar fundos suficientes para tornar o sistema mais inclusivo e auto-sustentável no futuro (GENTIL, 2006).

O uso de uma metodologia adequada e que respeita os princípios da Carta Maior para avaliar o desempenho financeiro da previdência representa uma desmistificação que tira as vendas sobre um tema de consenso nacional. Muito além de analisar os números resultantes dessa ou daquela concepção, enxergar o problema fundamentado em bases tão sólidas quanto está baseada o leque de recursos que financiam a seguridade social na CF, é partida

indispensável para qualquer posicionamento político, sobretudo, sobre um assunto fundamental para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2010**. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social - Brasília: ANFIP, 2011. 79p.

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2011**. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social - Brasília: ANFIP, 2012. 138 p.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios..** 1. Ed. Brasília: MPS, 2009 - (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30). 232 p.

BRASIL. **Lei nº 9.311**, de 24 de outubro de 1994. Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9311.htm>. Acesso em: 15 outubro 2011.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. CFESS, Revista Inscrita, 2009.

BOSCHETTI, I., SALVADOR, E.. **O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem paga a Conta?** Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. p. 49-72, julho. 2006

BRASIL. **Lei Complementar 70**, de 30 de dezembro de 1991. COFINS – CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL. Disponível em:
<<http://www.portaltributario.com.br/tributos/cofins.html>>. Acesso em: 12 de maio 2012

CARNEIRO, R.. **Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Unesp, 2002

CASTRO, J. A. de et al. **Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995 - 2001**. Texto para Discussão nº 988. IPEA. Brasília, DF. out. 2002.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: FGV, vol. 55, n. 01, jan. 2001.

DIAS, F. A. C. **Desvinculação de Receitas da União, Gastos Sociais e Ajuste Fiscal**. Textos para Discussão 38, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, fev. 2008.

DIEESE. **Previdência Social brasileira: concepção constitucional e tentativas de desconstrução**. Nota Técnica nº 51, setembro de 2007. Disponível em:
<<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec51Previdencia.pdf>>. Acesso em: 15 outubro 2011.

FALEIROS, V. de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

FERREIRA, R.. Falsa Crise da Previdência. **Jornal da UFRJ**, Janeiro 2006. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/falsa_crise_previdencia.htm>. Acesso em: 20 outubro 2011.

GENTIL, D. L.. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** - Análise financeira do período 1990-2005. 2006. 244f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. 536 p.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Uma agenda parcial de reformas para 2009: à procura de um "pacto de Toledo" brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. FGV-SP. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1995.

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: 16 de junho 2012

JORNAL NACIONAL. Por que existe o rombo na Previdência? **G1 - globo.com**, 27 julho 2006. Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Telejornais/JN/0,,MUL568257-10406,00-POR+QUE+EXISTE+O+ROMBO+NA+PREVIDENCIA.html>>. Acesso em: 22 de fevereiro 2012.

MALTCHI, R.. Senado derruba prorrogação da CPMF. **G1 - globo.com**, 13 dezembro 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL220027-9356,00-SAIBA+TUDO+SOBRE+O+FIM+DA+CPMF.html>. Acesso em: 06 novembro 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Política Econômica e Reformas Estruturais. Brasília, 2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão. **DESVINCULAÇÃO DE RECEITA DA UNIÃO - DRU**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=478&cat=51&sec=8&sub=129>. Acesso em: 12 de maio 2012

PASSARINHO, N.. Lula crítica aprovação do fim do fator previdenciário. **G1 - globo.com**, 25 maio 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/lula-critica-aprovacao-do-fim-do-fator-previdenciario.html>>. Acesso em: 05 de junho 2012

PL 1992/2007: ANFIP desmente déficit de R\$ 51 bi na previdência do servidor. **ANFIP**, 07 fevereiro 2012. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/noticias/publicacoes_noticiasindex.php?id=23400>. Acesso em: 18 de março 2012.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim de Políticas Sociais** - acompanhamento e análise. n. 13, edição especial 2007. p. 45-76.

SIMÃO, E.. **Garibaldi: rombo na previdência é ‘tragédia anunciada’**.

ESTADÃO.COM.BR, 07 dezembro 2011. Disponível em:

<<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,garibaldi-rombo-na-previdencia-e-tragedia-anunciada,807976,0.htm>>. Acesso em: 31 dezembro 2012.

SOUZA, P. C. de. **A Previdência de Todos Nós**. Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social. 2004.

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 61-70, jan./abr. 2002.

ANEXO 1

As receitas e despesas do Orçamento da Previdência Social (em R\$ milhões - valores correntes) 2000 a 2011 - Concepção Pragmática

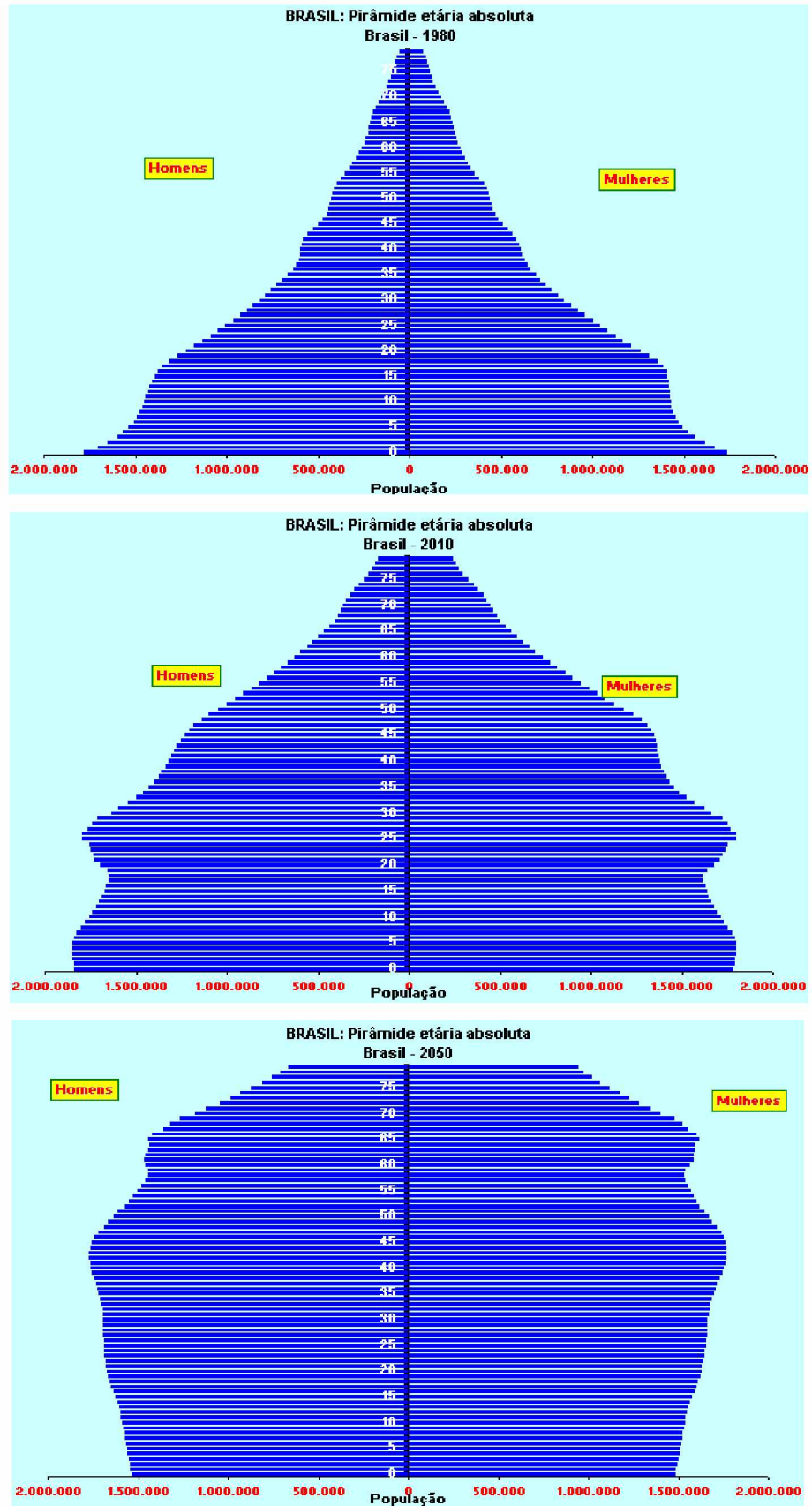
Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita	71.187	78.932	91.565	104.883	121.263	137.958	155.374	175.329	203.713	230.612	265.193	302.405
Contribuição para Previdência Social	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968	245.892
Renúncias Fiscais	14.032	16.156	18.511	21.855	24.864	26.559	28.605	31.279	34.473	39.571	44.288	47.989
CPMF ¹	1.440	1.716	2.027	2.299	2.634	2.965	3.249	3.638	5.885	9.033	8.937	8.524
Despesas	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	169.047	194.190	213.854	234.035	264.667	299.147	329.427
Previdência	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	169.047	194.190	213.854	234.035	264.667	299.147	329.427
Resultado Previdenciário	- 22.221	- 28.612	- 31.653	- 40.595	- 44.246	- 31.089	- 38.816	- 38.525	- 30.322	- 34.055	- 33.954	- 27.022

Fontes: SP/S/MPS.

Elaboração: Própria

¹ Considera apenas 0,10 pp da arrecadação da CPMF.

ANEXO 2



Fonte: IBGE, 2012.