

Texto para Discussão Nº 31 - Março 2011

Discussion Paper No. 31 - Março 2011

**Previdência Social brasileira: análise
financeira da década de 2000 e discussão
sobre propostas de reformas**

Bruno Pires Tiberto
Programa de Pós-Graduação em Economia da
Universidade Federal Fluminense - UFF

Previdência Social brasileira: análise financeira da década de 2000 e discussão sobre propostas de reformas¹

Bruno Pires Tiberto²

Resumo: Os desequilíbrios fiscais do governo federal são, em parte, atribuídos aos gastos vinculados ao sistema público de previdência social devido ao seu suposto déficit. Este artigo faz uma análise financeira do sistema de seguridade social do Brasil para a década de 2000, seguindo estritamente o seu conceito definido na Constituição Federal de 1988. Embora esse sistema abranja a saúde, a assistência social e a previdência social, o objeto principal desse estudo recairá sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, atualmente administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Os resultados dessa análise levaram à conclusão que o sistema de seguridade social é financeiramente autossustentável e apresentou expressivos excedentes para todos os anos analisados. A previdência social pública não é cronicamente deficitária tal como é divulgado pela imprensa oficial e pela mídia em geral. Para o período analisado, em apenas dois exercícios o RGPS apresentou déficits operacionais. Observa-se que parte expressiva desses excedentes são legalmente desviados para o orçamento fiscal, através das Desvinculações das Receitas da União. Diferentemente do que é usualmente difundido, é o orçamento da seguridade social que financia o orçamento fiscal e não o contrário. Apesar de o sistema de previdência social no Brasil estar equilibrado, este artigo mostra que são necessárias reformas para adequação à nova demografia brasileira do século XXI e para a inclusão de trabalhadores que estão desprotegidos do sistema.

Abstract: Fiscal imbalances of the federal government are partly attributed to expenditures related to the public pension system due to its alleged deficit. This paper contains a financial analysis of Brazil's social security system in the 2000s, following strictly the concept defined in the Constitution of 1988. Although this system covers health, social services and pensions, the main object of this study will be on the RGPS (General Public Pension System), currently administered by the INSS (National Institute of Social Security). The results of this analysis led to the conclusion that the social security system is financially self-sustaining and showed significant surpluses for all years analyzed. The public system of pension is not chronically deficient such as is disclosed by the official press and the media in general. For the period analyzed, only in two years did the RGPS showed operating deficits. It is observed that a significant proportion of these surpluses are legally diverted to the fiscal budget, through the so-called DRU (a infra-constitutional law). Contrary to what is usually announced, it is the social security budget that finances the fiscal budget and not the reverse. Although the public system of pension in Brazil is balanced, this paper shows that reforms are needed in this system to fit Brazilian demographic traits in the XXI century and to the inclusion of informal workers who are not covered by the system.

Palavras-chave: Seguridade Social; Previdência Social; Orçamento Fiscal e da Seguridade Social; Déficit; Reformas Previdenciárias.

Key words: Social Security; Public Pensions; National Budget; Deficit; Retirement; Retirement Policies.

JEL Classification: H55; H60; H62; J26.

1. Introdução:

A previdência social é um tema que está inserido entre os principais assuntos discutidos atualmente pela sociedade brasileira. Os desequilíbrios fiscais do governo federal são atribuídos, ao menos em parte, aos gastos vinculados ao sistema público de previdência social, devido ao seu suposto déficit. Segundo a teoria econômica ortodoxa, para o país alcançar um crescimento

¹ Este artigo sintetiza os resultados de um trabalho de conclusão de curso de graduação, premiado pelo Corecon-RJ. O autor gostaria de agradecer: à professora e orientadora Ruth Helena Dweck, ao professor Fábio Domingues Waltenberg e à professora Célia Lessa Kerstenetzky pelos comentários e críticas que colaboraram para a elaboração deste trabalho. Erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor.

² O autor é aluno do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense e servidor do INSS, e-mail: brunotiberto@yahoo.com.br.

econômico sustentado de longo prazo deveria possuir estabilidade econômica e equilíbrio fiscal. Segundo essa corrente, o comportamento das contas da previdência social brasileira que teria contribuído bastante para deteriorar as finanças públicas devido à grande magnitude de seu déficit. Por este motivo, propõem uma ampla reforma na previdência social, justificada, não apenas pelo seu recorrente déficit ao longo dos últimos anos, mas também pela perspectiva futura de insustentabilidade do sistema, devido ao aumento da expectativa de vida da população brasileira nos últimos anos e à queda na taxa de fertilidade. Essa constatação, repetida comumente por especialistas no assunto e veiculada pela mídia em geral, induz a sociedade brasileira a concluir que existe a necessidade de uma ampla reforma do sistema previdenciário brasileiro, no sentido de reduzir o déficit responsável pelo desequilíbrio das contas públicas do governo federal que, por sua vez, é considerado um obstáculo ao crescimento econômico sustentável do país no longo prazo. Esse argumento ortodoxo está baseado num modelo simples que assume a existência de um mercado perfeitamente competitivo, pleno emprego, informação perfeita, inexistência de falhas de mercado e comportamento racional dos indivíduos. Nesse modelo, devido à inexistência de risco e incertezas, não seria necessário a existência de um sistema de seguridade social, pois os indivíduos poupam para a sua velhice e a pobreza temporária é solucionada pela contratação de um empréstimo ou pela poupança. Desta forma, o único papel para a seguridade social seria o de fornecer alívio à pobreza dos indivíduos que são pobres ao longo da vida. A capitalização do regime previdenciário tornaria o sistema mais eficiente e promoveria um maior crescimento econômico, uma vez que o regime previdenciário de repartição simples restringe a poupança e o crescimento econômico.

Entretanto, de acordo com Barr (2004), ao considerar um mundo mais realista, no qual existe imperfeição dos mercados, informação imperfeita, desemprego involuntário, risco e incerteza, a seguridade social possui um papel fundamental, não apenas para aliviar a pobreza, mas também para garantir, aos indivíduos em situações vulneráveis, um padrão mínimo de sobrevivência. Segundo Barr (2004), a capitalização do regime previdenciário gera um maior crescimento econômico em comparação ao regime de repartição simples se, e somente se, três condições forem satisfeitas: (a) a capitalização for capaz de gerar maiores taxas de poupanças no período de acumulação do que o regime de repartição simples; (b) esta poupança maior for traduzida em mais e melhores investimentos e; (c) estes investimentos levarem a um aumento do crescimento econômico. No entanto, nenhuma dessas três condições necessariamente são mantidas. As evidências empíricas para a primeira condição são inconclusivas (Mackenzie, Gerson e Cuevas, 1997). Sobre a segunda condição, aumentos na poupança não necessariamente levam a novos investimentos. Ademais, existe ainda um importante argumento macroeconômico. Ao considerar um modelo com uma pequena economia aberta, a afirmação de que maiores poupanças contribuem

para o crescimento econômico possui uma relevância duvidosa uma vez que investidores podem tomar empréstimos internacionais. Assim, maiores poupanças individuais em alguns países poderiam traduzir-se em maiores rendas para esses indivíduos no futuro, tendo pouco efeito sobre o nível de investimento de seus países. A terceira condição afirma que canalizar recursos na previdência privada traduz-se em investimentos mais produtivos. Entretanto, não podemos assumir que os administradores de previdência privada fazem escolhas mais eficientes que outros agentes do mercado. Portanto, Barr (2004) afirma que ainda não ficou comprovado que o regime de capitalização é capaz de fornecer maiores crescimento econômico do que o regime de repartição simples.

No Brasil, a criação de um sistema integrado de seguridade social que abrange a saúde, a previdência e a assistência social foi um dos maiores avanços inscritos na Constituição Federal de 1988. Diante desse cenário sobre a situação atual da previdência social e as suas perspectivas futuras, um dos objetivos deste artigo é analisar a real situação financeira da previdência social no Brasil e verificar se ela é ou não é deficitária. Para isto, esse estudo vai considerar a previdência social como parte integrante do sistema de seguridade social, tal como consta na Constituição Federal de 1988. O outro objetivo deste artigo é avaliar a necessidade de reforma do sistema de previdência social no Brasil e discutir as principais propostas de reforma que podem colaborar para sua sustentabilidade futura.

O artigo contém quatro seções, incluindo esta breve introdução. Na seção dois é feita uma análise financeira da seguridade social e do Regime Geral de Previdência Social. Na terceira seção é feita uma avaliação da necessidade de reforma do sistema de previdência social no Brasil e apresentada as principais propostas de reforma que podem colaborar para sua sustentabilidade futura. Por último, apresentam-se as conclusões dos resultados obtidos neste artigo.

2. Análise financeira do sistema de Seguridade Social Brasileiro: enfoque no Regime Geral de Previdência Social – RGPS

Esta seção visa a analisar a real situação financeira do sistema de seguridade social brasileiro no período recente, entre os anos de 2001 e 2009. Embora esse sistema abranja a saúde, a assistência social e a previdência social, o objeto principal deste estudo recairá sobre o sistema de previdência pública, ou seja, sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, atualmente administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Com base nas receitas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 para a seguridade social, bem como nas suas despesas vinculadas, a seção 2.1 faz uma análise de sua capacidade financeira mediante a elaboração de um orçamento único que abranja somente as receitas e as despesas vinculadas, pela Constituição, à

seguridade social. A seção 2.2 faz uma análise da evolução do Fluxo de Caixa do INSS na década de 2000, e verifica se os dados oficiais divulgados são condizentes com a realidade financeira do Regime Geral de Previdência Social.

2.1 – Análise financeira da Seguridade Social do Brasil

A análise da capacidade financeira do sistema de seguridade social do Brasil será realizada seguindo estritamente o conceito de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988. A ideia de que o governo federal transfere sistematicamente recursos do orçamento fiscal para financiar as ações da seguridade social parece ser amplamente aceita na sociedade. Esta seção objetiva demonstrar que é exatamente o inverso que acontece, ou seja, é o orçamento fiscal que é sistematicamente financiado pelo orçamento da seguridade social. O orçamento da seguridade social apresentou durante a década de 2000 expressivos e crescentes superávits que contribuíram significativamente para o cumprimento das metas de superávit primário do governo federal no orçamento fiscal.

A metodologia empregada para apurar o orçamento da seguridade social segue o definido no Capítulo II, Título VIII da Constituição Federal de 1988 e os dados utilizados foram extraídos dos estudos realizados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e pela Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social.³ No entanto, existem outros estudos sobre a seguridade social que apresentam resultados semelhantes ao que será apresentado nesta seção, como por exemplo, Gentil (2006) e os Boletins Periódicos de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA sobre a seguridade social⁴.

Destaca-se que o orçamento da seguridade social abrange apenas o Regime Geral de Previdência Social. Muitas estatísticas consideram o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS como componentes das despesas do orçamento da seguridade social. No entanto, conforme preceituado na Constituição, o RPPS, bem como os regimes próprios dos militares, possui orçamentos próprios e são financiados por contribuições específicas. Portanto, ao consolidar as despesas do RGPS e do RPPS como sendo oriundas da seguridade social, essas estatísticas distorcem o verdadeiro resultado do seu orçamento.

A seguridade social é financiada por toda sociedade de forma direta e indireta, por meio das contribuições sociais, e também pelo Estado, conforme artigo 195 da Constituição Federal de 1988:

³ Esses estudos são realizados anualmente, desde 2001, pela ANFIP e pela Fundação ANFIP e são publicados em livros intitulados de Análise da Seguridade Social que estão disponíveis para consultas na página da ANFIP <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros.php>>, Acesso em 17/12/2009.

⁴ Disponíveis em <<http://www.ipea.gov.br>>.

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:

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. (BRASIL, 1988)

Assim sendo, as contribuições que financiam a seguridade social são: contribuição ao INSS, CSLL, COFINS, a receita sobre a renda líquida dos concursos de prognósticos, PIS/PASEP e a extinta CPMF⁵. Além dessas contribuições sociais, esse artigo constitucional diz claramente que a seguridade social também será financiada por recursos provenientes da União, ou seja, o governo federal deve contribuir com parcela do orçamento fiscal para o financiamento da seguridade social. No entanto, ocorre que, através da Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁶, é o orçamento da seguridade social que transfere recursos para o orçamento fiscal, financiando-o.

O constituinte teve o cuidado de diversificar a base de financiamento da seguridade social para diminuir a vulnerabilidade de sua arrecadação devido aos ciclos econômicos. Essa estrutura de captação de recursos faz com que toda a sociedade contribua para a manutenção dessas três áreas (saúde, previdência e assistência social) consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado.

⁵ A CPMF vigorou no país de outubro de 1996 a dezembro de 2007. Seu objetivo inicial era de financiar exclusivamente as ações e serviços de saúde. No período analisado nesta seção, a alíquota da CPMF era de 0,38 pontos percentuais e financiava outras ações, sendo distribuída da seguinte forma: 21% para a previdência social, 42,1% para saúde, 21,1% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e 15,8% para a Desvinculação de Receitas da União – DRU.

⁶ DRU é um mecanismo que autoriza o governo federal a utilizar 20% da receita sobre as contribuições de forma livre, sem qualquer vinculação constitucional. Ou seja, as contribuições constitucionalmente destinadas ao financiamento do orçamento da seguridade social (COFINS, CSLL e CPMF) são apropriadas pelo governo federal para financiar outras atividades inerentes ao orçamento fiscal.

As despesas da seguridade social estão relacionadas aos gastos com a manutenção da previdência social, da saúde e da assistência social, nos termos em que cada uma dessas áreas está descrita nos artigos 194 a 204 da Constituição. Estão incluídas ainda as despesas relativas a gastos com pessoal e outros custeios referentes ao Ministério da Previdência Social – MPS, ao Ministério da Saúde – MS e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

A tabela 1 mostra a evolução financeira do orçamento da seguridade social, em moeda corrente, durante o período de 2001 e 2009. Percebe-se que ao longo dessa década o sistema de seguridade social do Brasil apresentou superávits vultosos e crescentes em quase todos os anos.

Tabela 1 - Orçamento da Seguridade Social: receitas e despesas do RGPS – 2001-2009

	R\$ bilhões correntes									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1. Receita Total	136,88	157,40	180,44	220,34	283,19	305,20	354,41	375,55	392,27	
1.1. Receita de contribuições sociais	135,30	156,15	179,08	218,28	279,96	301,33	340,29	359,83	375,89	
1.1.1. Receita Previdenciária Líquida RGPS(1)	62,49	71,03	80,73	93,77	108,43	123,52	140,41	163,36	182,01	
1.2. COFINS	45,68	51,03	57,78	77,29	89,60	90,34	101,84	120,09	116,76	
1.3. CPMF	17,16	20,26	22,99	26,39	29,12	32,00	36,38	1,00	...	
1.4. CSLL	8,97	12,46	16,14	19,31	26,23	27,27	33,64	42,50	43,59	
1.5. PIS/PASEP	...	...	...	...	22,08	23,82	26,12	30,83	31,03
1.6. Contribuições para correção do FGTS	...	...	...	...	2,91	2,86	...	...	...
1.7. Concursos de Prognósticos e Outras Contribuições(2)	1,00	1,37	1,44	1,52	1,59	1,54	1,91	2,05	2,50	
1.2. Receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade	1,58	1,25	1,36	2,05	2,18	2,65	12,35	13,67	14,37	
2.1. Recursos próprio do MDS	...	...	...	...	0,10	0,11	0,04	0,13	0,20
2.2. Recursos próprio do MPS(3)	0,62	0,36	0,60	1,24	0,80	0,73	0,64	0,63	0,29	
2.3. Recursos próprios do MS	0,96	0,89	0,76	0,81	1,02	1,54	2,05	2,60	2,83	
2.4. Recursos próprios do FAT	...	...	...	...	...	...	9,33	10,01	10,68
2.5. Taxas de órgãos e entidades	...	...	...	...	0,27	0,27	0,29	0,31	0,36
1.3. Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	...	...	...	...	1,05	1,22	1,77	2,05	2,02
2. Despesa Total	105,42	124,44	148,71	177,80	220,51	254,31	281,63	310,78	359,67	
2.1. Benefícios Previdenciários	73,69	86,37	105,36	125,75	146,84	165,59	182,57	199,56	224,88	
1.1. Previdenciários urbanos	59,38	69,30	84,45	102,99	115,30	128,90	147,39	158,95	179,00	
1.2. Previdenciários rurais	14,31	17,07	20,91	22,76	27,19	32,37	35,19	40,00	44,85	
1.3. Pagamentos Judiciais	...	...	...	...	4,35	4,31	...	...	...
1.4. Compensação previdenciária(4)	...	...	...	...	...	...	...	0,61	1,03
2.2. Benefícios Assistenciais	4,32	5,08	6,22	7,58	9,34	11,57	13,47	15,64	18,71	
2.1. Assistenciais - LOAS	2,69	3,42	4,45	5,73	7,54	9,68	11,57	13,75	16,86	
2.2. Assistenciais - RMV	1,64	1,66	1,77	1,85	1,80	1,89	1,90	1,89	1,85	
2.3. Benefícios de transferência de renda	...	...	...	...	6,78	7,80	8,94	10,53	11,85
2.4. EPU - benefícios especiais	0,68	0,66	0,62	0,74	1,05	1,22	1,77	2,05	2,02	
2.5. Saúde: pessoal ativo e outras despesas MS	21,11	24,53	26,71	32,15	34,52	40,75	45,79	50,26	58,26	
2.6. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas MDS(5)	2,11	3,16	4,65	5,67	1,70	2,18	2,30	2,68	2,77	
2.7. Previdência Social: pessoal ativo e outras despesas do MPS	3,50	2,36	2,92	4,07	3,40	4,55	4,79	4,75	6,26	
2.8. Outras ações da Seguridade Social	...	2,28	2,23	1,84	1,78	2,07	3,36	3,90	7,17	
2.9. Benefícios FAT	...	...	...	...	11,37	14,90	17,95	20,69	27,08
2.10. Outras ações do FAT	...	...	...	...	0,55	0,68	0,68	0,72	0,67
2.11. Complementação do FGTS e outras ações	...	...	...	...	3,18	3,00	...	...	...
3. Saldo da Seguridade Social (RGPS)	31,46	32,96	31,73	42,54	62,68	50,89	72,78	64,78	32,61	

Fonte: ANFIPapud SIAFI, SPS/MPS, Fluxo de Caixa do INSS e STN.

(1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias do INSS deduzidas as Transferências a Terceiros.

(2) Inclui-se em outras contribuições a sobre o DPVAT (destinada à saúde), prêmios prescritos e bens apreendidos (parcela da assistência social).

(3) Estão incluídos também os rendimentos financeiros, antecipação de receitas e outras receitas patrimoniais do INSS.

(4) A compensação previdenciária foi criada pelo PPA 2008-2011 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS as União, estados e Municípios).

(5) Inclui ações do Fundo de Combate à Pobreza.

Nota: 1. Os anos de 2001 a 2004 foram adaptados à nova metodologia implementada a partir do ano de 2005.

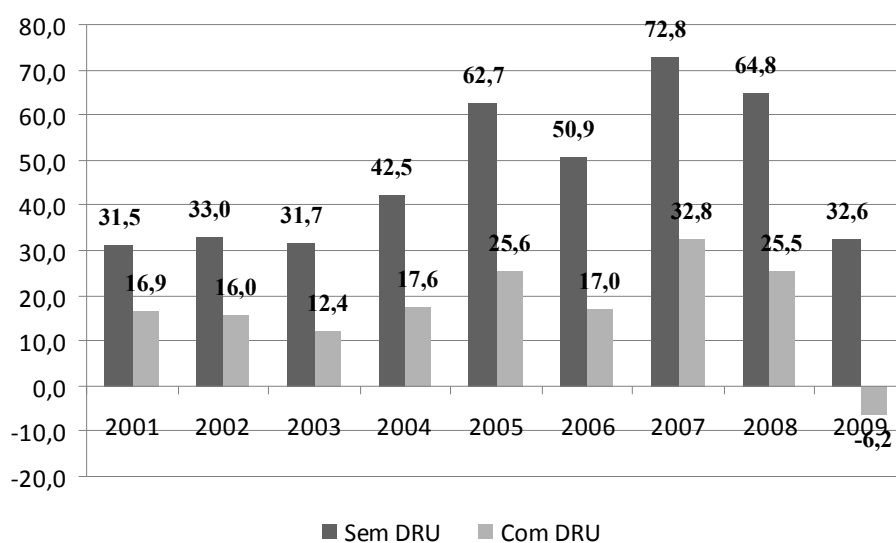
2. São considerados as Receitas Liquidadas e as Despesas Liquidadas.

3. Dados extraídos de: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Análise da Seguridade Social. Brasília: ANFIP e Fundação ANFIP, vários anos. Disponível em <<http://www.anfip.org.br>>.

Para o período de 2001 a 2005, o superávit em moeda corrente dobrou, passando de R\$ 31,5 bilhões, em 2001, para aproximadamente R\$ 63 bilhões em 2005. Em 2007, o orçamento da seguridade social apresentou o maior superávit dessa década, alcançando quase 73 bilhões de reais. Em 2008, mesmo com os efeitos da crise internacional a partir do segundo semestre daquele ano e com o fim da arrecadação da CPMF, o superávit do orçamento da seguridade social alcançou aproximadamente 65 bilhões. Os efeitos da crise financeira internacional refletiram no saldo da seguridade social de 2009, que registrou um superávit de apenas 30 bilhões de reais. No último quinquênio analisado, 2005-2009, a média do superávit do orçamento da seguridade social, em termos nominais, foi de R\$ 56,75 bilhões. Se comparado com o quadriênio, 2001-2004, cujo superávit médio, em termos nominais, foi de R\$ 34,67 bilhões, houve um crescimento médio do superávit nominal do Orçamento da Seguridade Social da ordem de 63,6%.

Com a intenção de apropriar-se de parte do excedente gerado pelo orçamento da seguridade social e utilizá-lo fora das vinculações previstas na constituição, foi aprovada uma emenda constitucional em 2000 que autoriza o governo federal a utilizar parcela significativa dos recursos arrecadados de forma livre de qualquer vinculação a despesas específicas. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) permite que 20% das receitas de contribuições sejam apropriadas pelo orçamento fiscal para serem utilizadas livremente pelo governo federal. No entanto, alguns estudos apontam que os desvios pela DRU, em determinados anos, são superiores aos 20% legalmente permitido.⁷

Gráfico 1 – Evolução do Superávit da Seguridade Social – sem e com os efeitos da Desvinculação de Recursos da União – 2001-2008 (em bilhões)



Fonte: ANFIP, MPS e SIAFI.

⁷ Para maiores detalhes sobre a DRU ver Gentil (2006) e ANFIP (2009).

Mesmo com a aplicação dos 20% legalmente permitidos pela DRU, o orçamento da seguridade social continuou apresentando superávits em todos os anos dessa década. O gráfico 1 mostra a robustez e a capacidade financeira do orçamento da seguridade social que, mesmo sem 20% de suas receitas vinculadas, ainda apresenta superávits expressivos.

Esse excedente do orçamento da seguridade social observado após a aplicação do mecanismo da DRU é apropriado, de maneira não regulamentada, pelo orçamento fiscal, pois, o governo divulga um único orçamento consolidando os dados fiscais com os dados da seguridade social. Com isso o excedente observado no orçamento da seguridade social é automaticamente absorvido pelo orçamento fiscal, e é usado principalmente para geração do superávit primário.

Portanto, se o governo federal cumprisse o dispositivo constitucional, artigo 165 parágrafo quinto, que determina a elaboração de três orçamentos – o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas da União e o orçamento da seguridade social – para a composição da Lei Orçamentária Anual – LOA, ficaria evidente que a seguridade social não apresenta desequilíbrios financeiros e déficits crônicos e que grande parte de sua arrecadação é destinada ao financiamento do orçamento fiscal. O sistema de seguridade social do Brasil, ao contrário do que normalmente é divulgado pelas fontes oficiais, apresentou expressivos superávits ao longo da década de 2000, demonstrando ser um sistema seguro, robusto e financeiramente sustentável.

2.2 – Análise financeira do Regime Geral de Previdência Social

A análise da capacidade financeira do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, atualmente administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, baseia-se em dados oficiais divulgados pelo governo federal sobre o RGPS, principalmente o Fluxo de Caixa do INSS. Visa-se demonstrar que essa incapacidade financeira da previdência social e, principalmente do RGPS, tão difundida e aceita pela sociedade brasileira, não existe. Pelo contrário, o sistema de previdência social, tal como está estabelecido na Constituição de 1988, é financeiramente sustentável, podendo apresentar déficits em alguns momentos em decorrência de fatores conjunturais, porém apresentando um comportamento bastante satisfatório na maior parte do período analisado.

O Fluxo de Caixa do INSS apresenta alguns conceitos específicos que devem ser detalhados antes de iniciarmos a sua análise. O Saldo Inicial do Fluxo de Caixa do INSS – item 1 – refere-se ao valor de caixa no primeiro dia do período (mês ou ano), já o Saldo Final – item 7 – refere-se ao valor do saldo de caixa verificado no último dia do período (mês ou ano) e é obtido pela soma do

Saldo Inicial e dos Recebimentos, descontados os Pagamentos. O Saldo Previdenciário⁸ – item 4 – refere-se ao valor da diferença entre a arrecadação líquida (recebimentos próprios menos transferências a terceiros) e benefícios do RGPS pagos. O item 5 do Fluxo de Caixa é parecido com o Saldo Previdenciário, no entanto, nessa rubrica, além dos benefícios do RGPS pagos, são subtraídos da arrecadação líquida os benefícios não previdenciários. O Saldo Operacional – item 6 – refere-se ao valor da diferença entre o total de recebimentos e total de pagamentos.

As estatísticas divulgadas pelo governo federal e difundidas pela mídia consideram a previdência social como uma espécie de seguro social, no qual apenas as contribuições realizadas pelos trabalhadores e pelas empresas sobre a folha de salário devem financiar o sistema. O saldo previdenciário, que é tido como o resultado oficial das contas da previdência social, reflete esta ideia de seguro social. O **saldo previdenciário**⁹ é obtido pela diferença entre a arrecadação líquida e benefícios previdenciários pagos. A arrecadação líquida compreende a arrecadação do INSS proveniente das contribuições sobre a folha salarial¹⁰ somadas a outras receitas próprias menos expressivas¹¹ e deduzida das transferências a terceiros¹². Desta forma, um importante avanço promovido pela Constituição de 1988, que consistiu em atenuar o caráter de seguro social na previdência social, a fim de inseri-la no conceito – mais amplo – de seguridade social, é desconsiderado do cálculo do saldo previdenciário. Assim, deixam de computar como arrecadação da previdência social receitas expressivas destinadas ao financiamento da seguridade social, como por exemplo, os recursos provenientes da COFINS, CSLL, concursos de prognóstico e, até 2007, os recursos provenientes da CPMF. Como resultado desse artifício estatístico surge – como mostrado adiante – um déficit não condizente com os preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988, ou seja, um déficit irreal.

Quando são computadas todas as fontes de financiamento do RGPS e deduzida à despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal e custeio, bem como os gastos não previdenciários relativos à assistência social, o resultado da previdência social apurado é bem diferente do divulgado. Esse resultado é denominado de **saldo operacional** e, como veremos adiante, revela uma situação favorável ao sistema de previdência social. Apesar de ser informado na

⁸ No ano de 2001, o Saldo Previdenciário era obtido pela diferença entre a arrecadação líquida (recebimentos próprios menos transferência a terceiros e restituições de arrecadação) e benefícios do RGPS pagos.

⁹ **Saldo Previdenciário** = Arrecadação Líquida – Benefícios do RGPS

Arrecadação Líquida = [(receita de contribuição do INSS) + outros recebimentos próprios) – (ressarcimentos + restituições de arrecadação)] – transferência a terceiros

¹⁰ Arrecadação Bancária, Arrecadação do SIMPLES e a Arrecadação do SIMPLES NACIONAL. O SIMPLES NACIONAL é um regime tributário diferenciado, simplificado, aplicável às microempresas e às empresas de pequeno porte, a partir de 01/07/2007. Essa rubrica implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes tributos: IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS/PASEP, Contribuição para Seguridade Social (cota patronal), ICMS e ISS. (ANFIP, 2009).

¹¹ Arrecadação relativa ao REFIS (Programa de Recuperação Fiscal), ao CDP (Certificado de Dívida Pública), ao FIES (Fundo de Incentivo ao Ensino Superior) e ao FNS (Fundo Nacional de Saúde).

¹² São os repasses ao SESI, SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE, SESC, SEST e SENAT.

mesma estatística oficial que divulga o saldo previdenciário, ele não é amplamente divulgado para a sociedade brasileira como sendo o real resultado da previdência social. A metodologia de cálculo do saldo operacional é semelhante à metodologia de apuração do resultado da previdência social definida na constituição. Dessa forma, no nosso entender, o saldo operacional deveria ser divulgado – e destacado – pelo governo federal como o verdadeiro resultado da previdência social.

Tabela 2 – Fluxo de Caixa do INSS – 2001-2009

	R\$ Milhões correntes								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. SALDO INICIAL	1.366,3	1.487,5	4.456,5	3.324,5	5.354,3	6.275,3	7.521,5	2.068,1	3.306,4
2. RECEBIMENTOS	88.156,6	105.035,2	122.229,2	160.000,6	172.719,6	201.756,7	216.488,6	243.489,1	273.523,7
2.1 Próprios	66.998,2	76.082,3	86.587,2	101.125,8	115.955,6	133.015,3	153.788,3	180.004,5	200.617,5
- Arrecadação Bancária	63.044,1	71.827,6	81.674,5	94.600,0	109.014,6	122.917,7	142.774,0	167.758,1	183.109,3
- Arrecadação SIMPLES ⁽¹⁾	2.476,5	2.810,3	3.393,6	4.366,3	5.057,1	8.225,3	5.660,7	455,5	171,2
- Arrecadação SIMPLES NACIONAL ⁽¹⁾	3.419,3	10.274,5	12.599,2
- Arrecadação REFIS ⁽¹⁾	442,6	400,3	303,2	378,1	345,0	325,8	287,4	304,9	222,2
- Arrecadação FNS ⁽¹⁾	12,7	12,9	8,2	7,4	6,5	1,1	0,2	...	0,7
- Arrecadação CDP ⁴	86,6	60,1	...	0,2	0,1	...	...	...	...
- Arrecadação Lei nº 11.941/09	...	...	...	...	...	...	...	...	730,6
- Arrecadação FIES ⁽¹⁾	366,6	495,2	493,5	740,1	599,8	682,6	689,7	674,6	765,1
- Depósitos Judiciais	669,8	628,7	958,5	1.218,1	1.197,5	1.152,4	1.182,7	1.096,7	3.286,6
- Ressarcimento de Arrecadação	167,4	115,0	-6,1	-2,2	-57,3	-49,5	-10,2	-1,8	-2,1
- Restituições de Arrecadação	-268,3	-267,7	-238,2	-182,3	-207,7	-240,1	-215,5	-216,7	-265,2
- Taxa de Administração Sobre Outras Entidades ⁽²⁾	-341,4
2.2 Rendimentos Financeiros	466,7	39,3	385,1	932,4	187,2	-2,5	403,5	150,5	-382,6
- Remuneração s/ Arrecad. Bancária	2,5	3,1	4,1	1,5	2,5	2,3	2,5	3,2	1,2
- Rendimentos Aplicações Financeiras	464,2	36,2	381,0	930,9	184,7	-4,9	401,1	147,2	-383,8
2.3 Outros	152,2	320,9	218,5	1.677,9	697,8	1.371,3	-776,9	3.822,5	348,5
2.4 Antecipação da Receita (Tesouro Nacional)	-2,4	2.939,5	-3.237,3	6.884,7	10.326,5	-357,8	1.315,2	-2.857,8	3.054,9
2.5 Transferências da União (6)	20.541,9	25.653,2	38.275,7	49.379,7	45.552,5	67.730,5	61.758,4	62.369,4	69.885,4
- Recursos Ordinários	1.578,3	4.823,9	4.692,1	648,8	112,8	957,5	190,2	1.837,9	4.969,6
- Concursos e Prognósticos	...	...	6,0	61,9	32,3	82,1	82,2	88,2	108,3
- Operações de Crédito Externa	...	...	0,3	208,8	1,8	11,4	-94,3	-0,1	2,0
- Contribuição Social sobre o Lucro	264,9	1.426,5	3.758,2	1.540,1	130,3	619,5	3.174,5	10.212,1	5.194,4
- COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor	159,0	...	19.752,3	30.791,4	25.193,7	42.801,4	31.802,9	28.686,0	33.218,5
- Contribuição Provisória s/ Mov. Financeira	3.550,0	2.303,9	4.999,6	5.946,1	5.821,6	6.572,5	7.572,1	...	0,1
- Recursos Ordinários / COFINS - TRF	11.132,6	13.035,4	...	3.017,2	4.088,1	3.986,6	4.718,0	4.979,1	6.011,2
- Contribuição Social sobre o Lucro - Contrapartida	...	1,8	-0,2	179,2	9,7	4,0	0,8	1,3	0,0
- Devolução do PSS / PASEP / Outros	11,2	1,0	1,5	12,9	2,0	0,0	...	75,0	0,0
- COFINS - EPU	713,8	622,2	615,0	783,0	798,7	627,5	1.385,9	1.025,3	1.161,3
- COFINS/LOAS	2.712,2	3.438,8	4.450,8	6.190,4	9.361,5	12.068,0	12.926,0	15.464,6	19.220,1
3. PAGAMENTOS	88.035,3	102.066,2	123.361,2	151.741,6	171.798,6	200.510,5	221.941,9	242.592,3	272.655,9
3.1 Pagamentos do INSS	83.529,1	97.011,6	117.504,1	144.381,1	164.277,1	191.015,4	208.565,3	225.943,1	254.419,9
3.1.1 - Total de Benefícios ⁽³⁾	78.697,6	92.110,3	112.743,3	134.569,7	156.703,3	178.795,3	201.309,0	218.025,3	247.043,5
3.1.1.1 - Total de Benefícios Pagos (a + b)	78.697,6	92.110,3	112.197,7	133.918,7	156.009,6	177.917,9	200.308,3	216.616,1	244.863,1
a) Benefícios do RGPS	75.819,7	88.026,7	107.134,8	125.750,8	146.010,1	165.585,3	185.293,4	199.562,0	224.876,4
- Benefícios - INSS	...	...	106.127,8	122.733,6	141.922,0	161.273,7	180.161,6	194.103,2	217.343,1
- Sentenças Judiciais - TRF	...	...	1.007,0	3.017,2	4.088,1	3.986,6	4.718,0	4.979,1	6.011,2
- Sentenças Judiciais - INSS	...	...	...	...	...	325,1	413,8	479,7	495,3
- Comprev ⁽⁴⁾	1.026,8
b) Benefícios não Previdenciários	3.369,5	4.083,6	5.062,9	8.167,9	9.999,5	12.332,6	15.014,8	17.054,1	19.986,7
- Encargos Previdenciários da União - EPU	682,2	657,6	614,8	665,9	746,4	693,8	822,8	1.017,9	1.040,7
- LOAS e RMV	2.687,3	3.426,0	4.448,1	7.502,0	9.253,1	11.638,9	14.192,0	16.036,2	18.946,0
3.1.2 - Benefícios devolvidos	-491,6	-563,9	-545,6	-651,0	-693,7	-877,4	-1.000,8	-1.409,2	-2.180,4
3.1.3 Pessoal	2.661,8	3.250,4	3.773,8	6.970,7	4.540,5	5.872,9	6.196,0	6.928,6	7.366,0
3.1.4 Custeio	2.169,7	1.650,9	1.532,7	3.491,8	3.727,0	7.224,6	2.061,0	2.398,3	2.190,7
3.2 Transferências a Terceiros	4.506,3	5.054,6	5.857,1	7.360,5	7.521,5	9.495,1	13.376,6	16.649,2	18.236,0
4. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida - Benefícios do RGPS)	-12.836,2	-16.999,0	-26.404,7	-31.985,4	-37.576,0	-42.065,1	-44.881,7	-36.206,7	-42.867,9
5. Saldo Arrecadação Líquida - Total de Benefícios Pagos	-16.205,7	-21.082,6	-31.467,5	-40.153,3	-47.575,5	-54.397,7	-59.896,5	-54.670,0	-62.854,7
6. Saldo Operacional (Recebimento Total - Pagamento Total)	121,2	2.969,0	-1.132,0	8.259,0	921,0	1.246,2	-5.453,3	1.238,2	867,8
7. Saldo Final	1.487,5	4.456,5	3.324,5	11.583,5	6.275,3	7.521,5	2.068,1	3.306,4	4.174,2

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social

(1) Recursos transferidos pela União.

(2) A partir de 2008 o valor da taxa de adm. sobre outras entidades é abatido dos recebimentos próprios por não ser utilizado para pagamento de benefícios do RGPS.

(3) Inclui valores de benefícios devolvidos.

(4) A partir de 2008 o valor da compensação previdenciária foi contabilizado em separado.

(5) Consta no Fluxo de Caixa do INSS como COFINS.

(6) Nos anos de 2001 e 2002 está incluídos valores referentes a Saldo de Exercícios Anteriores e, em 2001, está incluído os Recursos Fundo de Estabilização Fiscal.

Notas: 1. A conta Transferência à Terceiros engloba as contas de transferências de recursos ao SENAR, SENAI, SESI, etc.

2. Arrecadação Líquida corresponde a Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros.

3. Os valores de Benefícios Previdenciários incluem: provisionamento da maça, empresas convenientes, benefícios no exterior, COMPREV, sentenças judiciais, reembolso de salário-família e maternidade e RPB (auxílios).

4. O INSS informou que a alteração em valores das rubricas Recebimentos Diretos "Antecipação de Receita" e Total de Pagamentos Custeio, do Fluxo de Caixa, divulgados em edições anteriores - janeiro a junho de 2007, deveu-se à duplicidade

5. Dados preliminares, sujeitos a alterações.

6. REFIS - Programa de Refinanciamento Fiscal; FNS - Fundo Nacional de Saúde; CDP - Certificado da Dívida Pública; FIES - Fundo de Incentivo ao Ensino Superior.

Nessa década, apenas em dois exercícios financeiros o Regime Geral de Previdência Social apresentou um saldo operacional negativo, conforme dados do Fluxo de Caixa do INSS – tabela 2. O excedente de recursos no caixa do INSS, em 2008, foi superior a R\$ 1,2 bilhão e, em 2009, foi de aproximadamente R\$ 900 milhões. A receita total do INSS, bem como a sua despesa total, tiveram um crescimento médio, durante essa década, de 23% ao ano, em termos nominais. A receita total passou de R\$ 88,2 bilhões, em 2001, para R\$ 273,5 bilhões, em 2009. Já a despesa total, em 2001, foi de R\$ 88,0 bilhões e, em 2009, alcançou a cifra de R\$ 272,6 bilhões.

A análise conjunta do saldo operacional com a evolução das receitas e despesas do INSS permite-nos afirmar que a situação financeira do RGPS, na década de 2000, foi equilibrada, apresentando na maior parte do período superávit operacional. Ademais, verificamos que o crescimento médio das despesas totais do INSS foi na mesma proporção que suas receitas totais. Portanto, a afirmação de que a previdência social possui déficits crescentes não foi verificada no período analisado.

O Fluxo de Caixa do INSS não considera como recebimentos próprios do RGPS as contribuições relativas à COFINS, à CSLL, às receitas provenientes dos concursos de prognóstico e, até 2007, às contribuições relativas à CPMF. Embora o RGPS seja parte integrante da seguridade social, e essas contribuições sejam constitucionalmente destinadas a financiar esse sistema, no Fluxo de Caixa do INSS, elas são tratadas de forma equivocada como “Transferências da União”. A metodologia empregada no Fluxo de Caixa do INSS considera apenas a Contribuição Social dos Empregadores e Trabalhadores à Seguridade Social (Contribuição ao INSS) como recebimento próprio do RGPS (seguindo a lógica do seguro social). Como essa receita é insuficiente para cobrir a despesa total, o INSS utiliza-se das fontes de recursos incluídas no seu Fluxo de Caixa como “Transferências da União” para efetuar todos os seus pagamentos. Essas transferências são repassadas pelo Tesouro Nacional apenas na medida necessária para cobrir a necessidade de caixa.

Por esta razão, existem divergências entre os valores informados da COFINS, CSLL, CPMF e concursos de prognóstico referente às análises do orçamento da seguridade social, por um lado, e do Fluxo de Caixa do INSS, por outro lado. Nota-se que os recursos tratados no Fluxo de Caixa do INSS como “Transferências da União” são recebimentos próprios para financiar a seguridade social e, por consequência, o RGPS. Ao consolidar o orçamento da seguridade social com o orçamento fiscal, o governo federal transformou receitas próprias da seguridade social como sendo estranhas a esse orçamento, repassando-a apenas o necessário para cobrir deficiência de caixa do RGPS. Se o saldo previdenciário fosse superavitário, não haveria tais transferências e esses recursos ficariam retidos no Tesouro Nacional, provavelmente para compor o superávit primário do governo federal.

No entanto, essa metodologia imprópria utilizada no Fluxo de Caixa do INSS foi legalizada em maio de 2000 pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei criou o Fundo do Regime

Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério de Previdência e Assistência Social¹³, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Entretanto, a criação desse Fundo contraria a essência da seguridade social estampada nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal de 1988. Ao criar um fundo exclusivo para a previdência social, essa lei contraria o conceito de seguridade social, tal como formulado na constituição, pois não está considerando a previdência social como parte integrante do sistema de seguridade social. Outro equívoco dessa lei foi considerar os recursos provenientes da COFINS, CSLL e CPMF como externos à previdência social e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Esses recursos são constitucionalmente destinados à seguridade social e devem ser considerados como recursos próprios da previdência social. Essa metodologia imprópria do Fluxo de Caixa do INSS permite a setores interessados em propagar o desequilíbrio da previdência social afirmar que os recursos transferidos da União são para cobrir o suposto déficit (saldo previdenciário). Essa distorção de análise coloca a previdência social como alvo de reformas por supostamente ameaçar o equilíbrio fiscal do governo federal. (GENTIL, 2006)

Constata-se pela análise das tabelas 1 e 2 a falácia do argumento de déficit crônico da seguridade social e da previdência social. E mais, conforme demonstra a tabela 3, o Regime Geral de Previdência Social da parte urbana, ao longo dessa década, foi financiado em mais de 90% apenas com os recursos advindos da arrecadação líquida da previdência social, sendo que em três exercícios a arrecadação líquida superou os gastos com os benefícios urbanos. A Necessidade de Financiamento do RGPS urbano com recursos não computados na arrecadação líquida, mas, como afirmado anteriormente, pertencentes à seguridade social, foi inferior a 10%. Esse resultado demonstra que a vulnerabilidade financeira da previdência social, pelo menos para a parte urbana, não é significativa. Se consideradas todas as fontes constitucionalmente destinadas a financiar as atividades da previdência social, constata-se que essa vulnerabilidade financeira inexistente.

Os benefícios urbanos são autossustentáveis porque exigem como contrapartida um número de contribuições prévias para a sua concessão. Por outro lado, os benefícios rurais exigem apenas a comprovação do efetivo exercício da atividade rural, ainda que de forma descontínua, pelo número de meses igual ao número de contribuições exigido nos benefícios urbanos. Observe que para os benefícios rurais não é necessário a contribuição prévia, apenas a comprovação do efetivo exercício da atividade rural. Desta forma, o saldo previdenciário é deficitário porque a lógica do seu cálculo compara as contribuições feitas ao sistema previdenciário (arrecadação líquida) com os benefícios previdenciários pagos. Entretanto, o benefício rural possui apenas a nomenclatura de benefício previdenciário, pois a sua essência é basicamente de um benefício assistencial.

¹³ Atual Ministério da Previdência Social – MPS.

Tabela 3 – Autofinanciamento dos Benefícios Previdenciários urbanos

	R\$ bilhões							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Arrecadação Líquida da Previdência Social (1)	62,49	71,03	80,73	93,77	108,43	123,52	140,41	163,36
2. Pagamento de Benefícios Previdenciários (2)	73,69	86,37	105,36	125,75	146,84	165,59	185,29	200,81
2.1. Previdenciários urbanos	59,38	69,30	84,45	102,99	115,30	128,90	143,48	153,68
2.2. Previdenciários rurais	14,31	17,07	20,91	22,76	27,19	32,37	36,68	41,76
3. Grau de Financiamento dos Benefícios Urbanos (3)	100%	100%	96%	91%	94%	96%	98%	100%

Fonte: Para o item 1: Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico 2008 *apud* Fluxo de Caixa do INSS
Para o item 2: ANFIP (2002 a 2009) *apud* SIAFI, SPS/MPS, Fluxo de Caixa do INSS e SIN

- (1) De acordo como Fluxo de Caixa do INSS, a Arrecadação Líquida da Previdência Social é a diferença entre os recebimentos próprios e as transferências a terceiros.
(2) Despesas liquidadas, inclui ainda os Pagamentos Judiciais.
(3) Grau de Financiamento dos Benefícios Urbanos é a razão entre Arrecadação Líquida da Previdência Social e o Pagamento Previdenciários Urbanos.

Portanto, esta seção mostrou que o discurso de falência da seguridade social e da previdência social não condiz com a realidade observada na década de 2000, quando analisadas suas finanças com base nos preceitos constitucionais. Pelo contrário, revelou a existência de expressivos superávits no orçamento da seguridade social e, também, a existência de excedentes operacionais no Fluxo de Caixa do INSS.

3. Propostas de reforma no sistema de Previdência Social do Brasil

Esta seção visa a avaliar a necessidade de reforma do sistema de previdência social no Brasil e discutir as principais propostas de reforma que podem colaborar para sua sustentabilidade futura. Atualmente existe um consenso sobre a necessidade de reformar o sistema de previdência social para se adequar aos novos desafios que surgirão ao longo do século XXI. Identificam-se na literatura econômica sobre o assunto, três vertentes distintas de propostas para a previdência social brasileira: uma vertente conservadora, uma vertente voltada para a gestão previdenciária e outra que prioriza a inclusão previdenciária dos desprotegidos pelo sistema.

A vertente conservadora possui um vasto leque de propostas que restringem os direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e tem como objetivo combater o suposto déficit da previdência social. Esta vertente se subdivide em dois grupos distintos: um defende a capitalização individual do sistema de previdência social e o outro defende mudança das regras constitucionais para adequar o sistema às novas tendências fiscais e demográficas, mantendo-se o regime de repartição simples. A vertente voltada para gestão previdenciária defende a adoção de um vasto campo de medidas, que não dependem de alteração das regras constitucionais, focadas apenas no campo administrativo e de gestão, com o objetivo de melhorias no atendimento e na arrecadação do

sistema. Por fim, a terceira vertente defende a ampliação de políticas voltadas para a inclusão previdenciária com a criação de regras que visam a atrair para o sistema previdenciário os trabalhadores que estão na informalidade do mercado de trabalho. Encerra-se esta seção com a apresentação de uma proposta própria de reforma no sistema de previdência social que leva em consideração os resultados obtidos na seção 2 e aspectos pertinentes de diversas propostas de reforma do sistema de previdência social brasileiro encontrados na literatura econômica.

3.1 – Vertente conservadora

A denominação conservadora deve-se ao caráter restritivo das propostas defendidas por este grupo de especialistas¹⁴ que objetivam a desconstitucionalização de direitos sociais consagrados no texto da Carta Magna de 1988. Para estes observadores, a previdência social deve ser encarada como um seguro social no qual os valores das contribuições e benefícios deverão guardar uma relação estrita, atendendo ao equilíbrio atuarial do sistema. Consideram o sistema de previdência social atuarial e financeiramente deficitário e argumentam que os crescentes déficits desse sistema, associados ao envelhecimento rápido da população e às regras atuais de concessão de benefícios do RGPS, são fatores que tendem a agravar a situação atuarial da previdência social tornando-a insustentável no futuro próximo¹⁵. Essa vertente é dividida em dois grupos: um defende uma reforma profunda no sistema de previdência social, passando de um regime de repartição simples para um regime de capitalização individual, enquanto o outro propõe reformas no texto constitucional para limitar a previdência social a algo próximo do conceito de seguro social, permanecendo o sistema no regime de repartição simples.

3.1.1 – Capitalização Individual do sistema de Previdência Social

Esse grupo de especialistas, representados pelos trabalhos de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998) e Najberg e Ikeda (1999), entende a previdência social como um seguro compulsório, no qual há uma clara relação entre contribuições e benefícios, e que o mesmo deve atender aos princípios de equidade individual e equilíbrio atuarial individual. Esses princípios garantem a equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e o valor presente esperado dos benefícios previdenciários.

¹⁴ Os principais trabalhos dessa vertente são: Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998), Najberg e Ikeda (1999), Giambiagi (2000), Giambiagi e Castro (2003) e Giambiagi *et al* (2004).

¹⁵ Como mostrado na seção 2, não há evidências estatísticas de déficits crescentes da previdência social. Esse déficit propalado por esta vertente é obtido por uma estatística que contraria os dispositivos constitucionais.

O melhor modelo de previdência social para atender aos princípios de equidade e equilíbrio atuarial individual seria um sistema de capitalização individual, cujas alíquotas seriam equânimes¹⁶ aos benefícios esperados para cada participante. Ao mesmo tempo, esse sistema garantiria um alto grau de flexibilidade quanto à idade de aposentadoria e ao valor do benefício escolhido. No entanto, essa filiação ao sistema deveria ser compulsória, evitando a ocorrência de seleção adversa no sistema, em que apenas os indivíduos de maior renda contribuiriam, enquanto os de menor renda optariam pelo consumo presente. Essa opção pelo consumo presente acarretaria maiores alocações de recursos, no futuro, em assistência social uma vez que caberia ao Estado prover o sustento do grupo familiar desses indivíduos quando não tivessem mais condições laborais de provê-lo.

Além dessas propostas gerais, uma reforma do sistema deveria atender aos seguintes quesitos:

i-) respeito aos direitos adquiridos e as expectativas de direito, oferecendo a opção de migração para o novo sistema, por meio de uma regra de transição previamente estabelecida.

ii-) promover uma separação absoluta das fontes de financiamento da seguridade social, pois consideram que um orçamento único pode facilitar a intercambialidade dos gastos em favor da previdência social e em detrimento da saúde e da assistência social.

iii-) financiar a previdência social pelo próprio trabalhador por meio dos recursos oriundos da incidência sobre a folha de salários e receita dos autônomos, desonerando as empresas dessas contribuições.

v-) reduzir de forma progressiva o teto previdenciário, até atingir um limite próximo ao benefício mínimo. O Estado ficaria responsável pela administração da previdência social pública, na qual os benefícios seriam todos próximos ao mínimo. As seguradoras privadas ingressariam no mercado para atender a demanda de trabalhadores que desejassem receber uma aposentadoria superior. Essas medidas implicariam em maior diversidade de planos de benefícios, em termos de valores máximos e de condições de elegibilidade¹⁷.

3.1.2 – Previdência Social do Brasil como um Seguro Social

Esse grupo, representado pelos trabalhos de Giambiagi (2000), Giambiagi e Castro (2003) e Giambiagi *et al* (2004), entende a previdência social como um seguro social e, por isso, consideram como fontes de financiamento do sistema apenas as contribuições de empregados e empregadores

¹⁶ Entende-se por alíquota equânime, conforme definido por Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998, p.347), “aquela de contribuição previdenciária incidente sobre os salários, que seria necessária para equilibrar o valor esperado dos pagamentos e recebimentos, em face da tipificação do segurado, e um conjunto de regras do jogo quanto à concessão de benefícios”, ou seja, em tese, se recebe de volta o que se pagou, acrescido dos rendimentos e descontada a taxa de administração.

¹⁷ Exigência de um mínimo de contribuições, de idade ao se aposentar e valor do benefício.

sobre a folha salarial e não levam em conta a diversidade da base de financiamento da seguridade social instituída na Carta Magna de 1988. Suas propostas visam à redução do suposto déficit previdenciário e à adequação do sistema de benefícios do Regime Geral de Previdência Social à nova realidade demográfica do país. O envelhecimento gradativo da população brasileira associado à redução da taxa de natalidade agrava o problema do suposto déficit previdenciário porque implicam em mais beneficiários e em menos contribuintes para o sistema no futuro.

A principal crítica dessa vertente é contra a benevolência das regras de aposentadoria por tempo de contribuição que proporcionam a concessão de aposentadorias precoces. Atualmente, a exigência para se aposentar por tempo de contribuição é de 30 e 35 anos de contribuição para mulheres e homens, respectivamente. Isso significa que, iniciando as suas atividades laborais aos 18 anos, ininterruptamente ao longo do tempo, um homem pode se aposentar aos 53 anos de idade e uma mulher aos 48 anos. Para evitar as aposentadorias precoces, propõem a aprovação do princípio de uma idade mínima, crescente no tempo, para a aposentadoria por tempo de contribuição. Essas idades mínimas deveriam ser similares às dos funcionários públicos – 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres – e, posteriormente, crescentes até o limite de idade exigido atualmente na aposentadoria por idade – 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. Desta forma, extinguir-se-ia com as atuais aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. O novo tipo de aposentadoria oferecido pela previdência social exigiria, concomitantemente, a comprovação de idade e de tempo de contribuição mínimos. A justificativa para essa reforma é de cunho fiscal. Segundo essa vertente, a possibilidade de concessão de aposentadorias precoces associada à elevação da expectativa de vida da população constitui um privilégio para poucos, que prejudica o conjunto da sociedade, pelo ônus fiscal que isso pode implicar, devido ao maior tempo de manutenção do pagamento das aposentadorias.

Esses autores sugerem a redução de 5 para 2 anos no diferencial de idade e de tempo de contribuição existente entre homens e mulheres. De acordo com esta proposta, a previdência social deveria exigir como critérios de elegibilidade para a aposentadoria, concomitantemente, idade mínima de 65 anos e 35 anos de contribuição para homens e idade mínima de 63 anos e 33 anos de contribuição para as mulheres. A argumentação para esta proposta também é de cunho fiscal acrescida de fatores demográficos. Essa vertente admite que a sociedade deva reconhecer a necessidade de dar alguma compensação às mulheres devido ao peso da maternidade em suas vidas. Entretanto, argumentam que a possibilidade de as mulheres se aposentarem mais cedo do que os homens, em um quadro de evidente crescimento de sua participação no mercado de trabalho nas últimas décadas e, considerando que elas, estatisticamente, vivem mais, induz a um cenário de insustentabilidade fiscal das contas previdenciárias no futuro.

Além dessas propostas, essa vertente defende a realização de outras reformas restritivas na previdência social objetivando a redução gradual do seu ônus fiscal. Dentre elas destacam-se:

i-) a eliminação do diferencial de 5 anos concedido aos professores(as) tanto na idade quanto no tempo de contribuição, pois a atividade exercida por essa categoria profissional não causa dano comprovado à saúde e/ou redução da expectativa de vida. ii-) desvinculação do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários. Argumentam que essa vinculação promovida pela constituição limita a concessão de aumentos reais ao salário mínimo dado o impacto que tal medida provoca nas contas da previdência social.

iii-) redução da renda mensal inicial das pensões para 70% do valor do benefício recebido pelo segurado que faleceu. A justificativa para esta proposta é a redução do núcleo familiar em que vivia o instituidor da pensão.

iv-) elevação do limite de idade exigido para os Benefícios de Prestação Continuada – BPC¹⁸ para 70 anos e redução do valor do benefício para algo em torno de 70 a 80% do salário mínimo. Argumentam que a idade exigida para ser elegível a este benefício é igual à idade exigida para a aposentadoria por idade para os homens. Isso representa um incentivo à elevação da informalidade do mercado de trabalho, reduzindo a base de financiamento da previdência social, pois um indivíduo que ganhe 1 salário mínimo por mês, não tem nenhum incentivo em filiar-se ao RGPS uma vez que aos 65 anos, seja como segurado da previdência social, seja como beneficiário do LOAS, ele terá direito à percepção de 1 salário mínimo mensal, desde que preenchidos os requisitos peculiares a cada benefício.

3.2 – Vertente da Gestão Previdenciária

Essa vertente, representada pelos trabalhos de Dantas e Barbosa (2008) e Ministério da Previdência Social (2009), defende o cumprimento dos princípios constitucionais de universalidade e equidade à seguridade social. As propostas desse grupo visam promover um acesso de qualidade aos cidadãos e assegurar um caráter democrático e descentralizado para o sistema. As principais medidas de gestão previdenciária referem-se à melhoria dos métodos administrativos para atendimento ao público, combate as fraudes, gestão fiscal, e à modernização administrativa. Acreditam que tais medidas colaboram para a diminuição do suposto déficit previdenciário e para o aumento da credibilidade do Regime Geral de Previdência Social. Os principais objetivos dessas propostas são: a redução da necessidade de financiamento da previdência social e a ampliação da cobertura previdenciária.

¹⁸ Atualmente o BPC é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93, que garante o direito a um benefício no valor de 1 salário mínimo para os deficientes e idosos com idade igual ou superior a 65 anos e com renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo.

O governo federal promoveu ao longo da segunda metade da década de 2000 ações no Regime Geral de Previdência Social voltadas para o aperfeiçoamento da gestão administrativa e previdenciária. Com o intuito de atender aos princípios constitucionais de universalidade e equidade do RGPS, o Ministério da Previdência Social instituiu algumas regras infraconstitucionais e implementou algumas ações com o objetivo de: adotar uma política justa e sustentável para o RGPS; melhorar a qualidade do atendimento ao público; reconhecer os direitos dos trabalhadores brasileiros e promover a inclusão no sistema previdenciário dos trabalhadores excluídos.

A disseminação na sociedade brasileira de informações relativas à previdência social, por meio do programa de Educação Previdenciária, visa à implementação de uma política justa e sustentável para o RGPS. Esse programa presta informações à sociedade brasileira sobre direitos e deveres relativos à previdência social, destacando a importância da filiação ao sistema. Com esse programa, pretende-se ampliar a cobertura previdenciária, além de promover a socialização das informações sobre este sistema junto à população brasileira.

O programa de Previdência Social Básica busca garantir os direitos dos trabalhadores junto à previdência social e ao mesmo tempo viabilizar políticas para diminuir o grau de informalidade do mercado de trabalho. Dentre as medidas de destaque desse programa pode-se citar a ampliação da rede de atendimento do INSS, a reformulação de procedimentos administrativos que visam ao reconhecimento automático de direitos e a realização do Censo Previdenciário. A realização do Censo Previdenciário atribuiu maior confiabilidade ao cadastro da previdência social ao ter expurgado os benefícios irregulares mantidos pela previdência social, garantindo à sociedade a correta aplicação dos recursos públicos destinados ao Regime Geral de Previdência Social. Essa maior confiabilidade no sistema pode ser um atrativo a mais para que trabalhadores que estão na informalidade se filiem à previdência social.

Essas medidas adotadas pelo governo federal foram influenciadas por esta vertente. Para maior eficiência, esse grupo defende ainda reformas na administração da Dívida Ativa Previdenciária mediante a alteração do rito processual fiscal-previdenciário, para inibir a prática da sonegação de contribuições.

3.3 – Vertente da Inclusão Previdenciária

Essa vertente, representada pelos trabalhos de Gentil (2006) e Cardoso Jr e Magalhães (2007), entende a previdência social como parte integrante do sistema de seguridade social e defende reformas que visem à ampliação da cobertura previdenciária no país e à adequação do sistema às tendências demográficas estimadas para o país no século XXI.

As propostas dessa vertente divergem em vários aspectos das propostas de reformas defendidas pelos conservadores. A primeira divergência refere-se à existência ou não do déficit previdenciário. Ao contrário do que preconiza a vertente conservadora, essa vertente defende que a previdência social, como parte integrante do sistema de seguridade social, é financeira e fiscalmente sustentável em longo prazo e não apresenta déficits crônicos. Outra questão que coloca essas vertentes em lados distintos é quanto à ampliação da cobertura previdenciária. Enquanto que a vertente conservadora defende a restrição do acesso ao Regime Geral de Previdência Social devido à tendência de crescimento da expectativa de vida da população brasileira, os autores da vertente da inclusão previdenciária entendem que, devido a essa tendência de crescimento da população idosa e de seu peso relativo na população como um todo, é necessário promover políticas públicas que incentivem a filiação de novos trabalhadores à previdência social a fim de garantir-lhes boas condições de vida quando estes não tiverem mais condições de trabalho em virtude da idade avançada. A adoção dessas políticas pode evitar problemas sociais graves no futuro, quando um grande número de idosos sem renda e sem condições de obtê-las através do seu próprio trabalho, seriam sustentados por toda a sociedade brasileira em programas assistenciais.

As questões demográficas são tema de destaque nas discussões sobre reformas previdenciárias. Esses autores não acreditam em situações catastróficas para o futuro da previdência social provocadas pela transição demográfica. No entanto, afirmam que o sistema necessita de reformas para sua adequação às novas tendências demográficas estimadas para o Brasil no século XXI. Segundo estudos realizados por Andrade (2007, p.129) “a estrutura da população brasileira nos próximos 50 anos apresenta características peculiares, consideradas estratégicas para o planejamento de mudanças e estruturação de longo prazo no sistema de seguridade social”. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁹, verifica-se o estabelecimento de um novo padrão demográfico no Brasil, com predominância da população adulta e idosa. Esse novo padrão demográfico projetado para a primeira metade do século XXI prevê uma elevação na proporção de idosos na população brasileira dos atuais 9,98% para 18,70% em 2030, e 29,75% em 2050. Essas estimativas revelam que haverá uma transição demográfica nas extremidades da pirâmide etária, permanecendo estável a proporção da população situada no meio dessa pirâmide. Andrade (2007) afirma que a razão de dependência etária²⁰ é bastante favorável a uma transição demográfica sustentada e que o decréscimo da participação da PIA jovem e o crescimento da participação da PIA madura são os fatos novos ditados pela dinâmica demográfica na primeira metade do século XXI.

¹⁹ **Fonte:** IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 – Revisão 2008.

²⁰ A dependência etária é calculada a partir da razão $(0-14 + 65 \text{ e mais}) / (15-64)$. (ANDRADE, 2007, p. 129).

As propostas dessa vertente trazem intrinsecamente a luta histórica da sociedade brasileira para expandir a cobertura previdenciária a todos os trabalhadores do país. Elas visam à extensão da cobertura do RGPS para a metade da população brasileira que atualmente encontra-se desprotegida pelo sistema e o aprimoramento da proteção à outra metade segurada. Nos últimos anos, a proporção de trabalhadores que fazem parte da População Economicamente Ativa – PEA com alguma proteção previdenciária elevou-se significativamente, passando de 41,0%, em 2005, para 48,4%, em 2008²¹. No entanto, mais da metade da PEA, em 2008, encontrava-se sem nenhuma proteção previdenciária, ou seja, 51,4 milhões de trabalhadores permaneciam na informalidade do mercado de trabalho.

Para inserir esses trabalhadores na previdência social, essa vertente propõe a universalização do sistema previdenciário urbano, assim como é feito no campo. Segundo esses autores, atualmente no Brasil existem “dois subsistemas previdenciários: um estruturado em forma de seguro nas cidades, e outro universal no campo.” (CARDOSO Jr e MAGALHÃES, 2007, p. 329) Assim sendo, defendem a desvinculação entre o acesso à previdência social e a inserção de médio e longo prazo no mercado formal de trabalho e a criação de novos requisitos de acesso à previdência social, com novas fontes de financiamento para esta ampliação da proteção social. Argumentam que a realidade da grande maioria da força de trabalho brasileira não consegue permanecer por muito tempo no mercado formal de trabalho. Essa universalização abrangeria, principalmente, o grupo de trabalhadores cujo acesso à previdência social é baixo ou nulo. Para tornar esta universalização possível no meio urbano propõem as seguintes reformulações:

- i-) ampliação do conceito de segurado especial, de modo a incluir os trabalhadores na autoconstrução e os trabalhadores da pequena economia familiar urbana²².
- ii-) garantia de provento igual ao salário mínimo mediante comprovação do trabalho.
- iii-) readequação dos requisitos normativos de comprovação de exercício de atividade às condições do trabalho informal permitindo o reconhecimento de períodos trabalhados por prova testemunhal pura.

Essa vertente argumenta que as suas propostas poderiam ser financiadas, em grande parte, pelos excedentes anuais verificados no orçamento da seguridade social. Em contrapartida, as despesas com benefícios assistenciais tenderiam a uma redução. Portanto, a ampliação da cobertura previdenciária provocaria uma redistribuição dos recursos destinados à seguridade social e não uma explosão fiscal dos gastos públicos.

²¹ **Fonte:** IBGE, Boletim Estatístico da Previdência Social *apud* PNAD/IBGE, DATAPREV, CNIS.

²² Constituída, por exemplo, por micro estabelecimentos comerciais de bairro, ou por atividades no setor de serviços pessoais em que os pais são auxiliados pelos filhos. (CARDOSO Jr e MAGALHÃES, 2007).

3.4 – Proposta de reforma para o sistema de Previdência Social

A proposta discutida nesta seção considera os resultados obtidos na seção 2 e as diversas propostas de reforma no sistema de previdência social do Brasil encontrados na literatura econômica. Considera-se a previdência social financeiramente equilibrada, inserida no sistema de seguridade social e financiada pelo orçamento da seguridade social. Argumenta-se que os superávits observados no orçamento da seguridade social não deveriam ser usados para pagamento dos juros da dívida e sim investidos em saúde, assistência social e ampliação da proteção previdenciária para a população brasileira. Entende-se que a situação demográfica do país é sustentável. No entanto, reconhece-se que o país está passando por uma fase de transição demográfica, em que o número de idosos está crescendo mais que proporcionalmente ao aumento dos jovens. Por conseguinte, reformas para ajustar a previdência social a esta nova composição demográfica esperada para o Brasil no século XXI são necessárias. Entretanto, há que se discutir o quão urgentemente devem ser realizadas essas reformas.

A vertente conservadora argumenta que as reformas devem ser restritivas e realizadas de forma rápida devido ao crescimento do número de idosos no futuro. Para fundamentar as suas propostas, os conservadores mostram a situação previdenciária de países europeus onde existe a fixação de idade para aposentadorias. Por outro lado, a vertente da inclusão previdenciária defende apenas propostas inclusivas, pois defendem que a composição da População em Idade Ativa não sofrerá mudanças significativas. Acreditamos que as reformas no sistema para adequá-lo à transição demográfica do país deveriam ser realizadas em um horizonte de longo prazo uma vez que a situação demográfica atual é sustentável. Os países europeus possuem uma proporção de idosos em sua população em torno de 20 a 26%, enquanto que a proporção de idosos norte-americanos é por volta de 17%²³. A população brasileira, segundo estimativas do IBGE, possuirá 18% em 2030 e 29% em 2050 de idosos em sua população. Desta forma, a sociedade brasileira possui quase meio século para discutir as propostas de mudanças do sistema previdenciário e implementá-las de forma gradativa, com regras de transição e respeito aos direitos adquiridos bem definidos, assegurando a estabilidade fiscal e financeira do sistema. Defendemos, portanto: a) limite de idade como requisito de elegibilidade à aposentadoria por tempo de contribuição; b) eliminação do abono de 5 anos tanto na idade quanto no tempo de contribuição para os professores e; c) manutenção do limite de idade na aposentadoria por idade aos homens e elevação desse limite para 63 anos às mulheres.

²³ **Fonte:** Divisão de População das Nações Unidas (2002). Extraído de: DELGADO, Guilherme Costa. Previdência Social e Reformas. In PELIANO, Anna Maria (org.). **Desafios e Perspectivas da Política Social**. Brasília: IPEA, 2006. p. 20-30 (Texto para Discussão n. 1248). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1248.pdf>. Acesso em 14/01/2010.

A fixação de idade mínima para requerer aposentadoria não restringe os direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988. De acordo com a constituição, a seguridade social tem como uma de suas funções prover o sustento do indivíduo e de sua família quando o mesmo não o puder fazer por meio do seu próprio trabalho devido à idade avançada. Portanto, o limite de idade para aposentadoria por tempo de contribuição visa apenas impedir que seja possível a concessão de aposentadorias precoces, distorcendo o verdadeiro conceito de seguridade social estampado na Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, as reformas que visam à inclusão previdenciária dos trabalhadores socialmente desprotegidos devem ser realizadas imediatamente, por meio de políticas públicas. Identificou-se que mais da metade da população em idade economicamente ativa, em 2008, encontrava-se na informalidade do mercado de trabalho. Dentre as principais propostas para ampliar a inclusão previdenciária, destacam-se a formalização das relações de trabalho informais que deve ser analisada individualmente, considerando as suas peculiaridades e a implantação de alíquotas diferenciadas entre as diversas categorias profissionais, priorizando as relações de trabalho com menor incidência de proteção junto à previdência social.

Poder-se-ia argumentar que reduzir alíquotas desequilibraria as finanças da previdência social. Isso não é verdade. A previdência social é financiada pelo orçamento da seguridade social e este abrange, além da previdência, os gastos relativos à saúde e à assistência social. Certamente, grande parte dos trabalhadores que aderissem a um plano de contribuições com alíquotas reduzidas, são potenciais beneficiários do benefício LOAS ao atingirem 65 anos de idade. Na prática, os planos previdenciários com alíquotas reduzidas estariam apenas realocando os recursos destinados à seguridade social dentro do seu próprio orçamento, tendo como vantagem a elevação da arrecadação do sistema.

Outra medida visando à ampliação da inclusão previdenciária seria a elevação do limite de idade exigido para o benefício LOAS e redução do valor do benefício para 80% do salário mínimo vigente. Com as regras atuais, a idade mínima exigida para o benefício LOAS é igual à exigida para a aposentadoria por idade aos homens, representando um incentivo à elevação da informalidade do mercado de trabalho e reduzindo a base de financiamento da previdência social, pois um homem que ganhe um salário mínimo por mês, não tem incentivo em filiar-se à previdência social uma vez que aos 65 anos terá direito a receber um salário mínimo mensal como beneficiário do LOAS.

Entretanto, essas propostas serão de pouca relevância se não houver um crescimento econômico sustentável. Parte dessa inclusão previdenciária depende do desempenho econômico do país, que permita uma melhoria nos níveis de ocupação formal, no sentido de diminuir o quantitativo de trabalhadores informais do país.

Portanto, o país deve se preparar para os desafios do século XXI no que diz respeito à previdência social. Por um lado, deve adotar políticas econômicas que estimulem o crescimento econômico sustentável do país a longo prazo. Por outro lado, deve elaborar propostas imediatas que visem à formalização do mercado de trabalho e discutir as reformas que visem à adequação da previdência social do país às tendências de transição demográfica.

4. Conclusão

A previdência social é um tema amplamente discutido pela sociedade brasileira. A sua capacidade de sustentabilidade financeira é objeto de estudo de diversos pesquisadores. As estatísticas oficiais revelam uma previdência social cronicamente deficitária e insustentável em longo prazo. Essas estatísticas são analisadas conjuntamente com a tendência demográfica de envelhecimento da população brasileira. Dessas análises surgem estimativas catastróficas para a previdência social no futuro que concluem pela insustentabilidade financeira do sistema de previdência social do Brasil e propõem reformas de caráter restritivo que visam à redução do suposto déficit da previdência social.

Este artigo teve como um dos seus objetivos analisar a real capacidade financeira da previdência social. Essa análise foi realizada tendo como referência o conceito de previdência social definido pela Constituição Federal de 1988. Segundo esta constituição, a previdência social é parte integrante do sistema de seguridade social juntamente com a saúde e a assistência social. Sendo assim, uma análise constitucionalmente correta do sistema de previdência social no Brasil exige uma análise prévia das finanças do sistema de seguridade social. Demonstrou-se que o discurso de falência da seguridade social e da previdência social não é respaldado pela análise de seus resultados de acordo com os dispositivos constitucionais. Pelo contrário, mostrou-se que a seguridade social e a previdência social são financeiramente sustentáveis e apresentaram superávits ao longo dessa década. No entanto, esses superávits são alocados para o financiamento do orçamento fiscal. Se o governo federal cumprisse com o dispositivo constitucional de elaboração de dois orçamentos, um fiscal e outro para a seguridade social, ficaria evidente que os desequilíbrios fiscais são provocados pelo déficit do orçamento fiscal e que o orçamento da seguridade social financia parte desse déficit.

O outro objetivo desse artigo foi discutir a necessidade de reforma do sistema de previdência social no Brasil. Buscou-se demonstrar que, apesar de a seguridade social e a previdência social serem financeiramente sustentáveis, são necessárias reformas para adequar o sistema aos novos desafios que serão impostos ao longo do século XXI. Ressalta-se que as propostas de reforma devem ser amplamente discutidas junto à sociedade brasileira, tendo como pano de fundo a

verdadeira situação da previdência social e, assim, evitando que interesses privados pelo discurso de falência do sistema se sobreponham ao interesse público de se ter uma previdência social pública atuante e financeiramente sustentável.

A capacidade de sustentação futura do sistema depende de políticas econômicas que estimulem o crescimento econômico sustentado do país conjuntamente com políticas que incentivem a formalização do mercado de trabalho, além de medidas que visem o ajuste do sistema às tendências demográficas estimadas para a segunda metade do século XXI. O Brasil está em uma situação privilegiada que permite antecipar as demandas futuras a fim de manter o sistema de previdência social financeiramente equilibrado e em condições de cumprir com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, principalmente, o princípio da universalidade e da equidade.

Referências Bibliográficas:

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. (2007). Componentes Econômicos, Demográficos e Institucional na Previdência Social. **Carta Social e do Trabalho**. Campinas – SP, n.7, p. 123-131, set.-dez. 2007. Disponível em <www.anapar.com.br/debate_sobre_previdencia.../versao_integral_07.pdf>. Acesso em 13/01/2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). (2009). **Análise da Seguridade Social em 2008**. Brasília: ANFIP, 2009. 74p.

BARR, Nicholas. (2004). **Economics of the Welfare State**. 4ª ed. London: Oxford University Press, 2004.

BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 04/08/2009.

CARDOSO Jr, José Celso e MAGALHÃES, Henrique Júdice. (2007). Trabalho, Previdência e Proteção Social no Brasil: Bases para um plano de benefícios adequado à realidade nacional. **Carta Social e do Trabalho**. Campinas – SP, n.7, p. 310-340, set.-dez. 2007. Disponível em <www.anapar.com.br/debate_sobre_previdencia.../versao_integral_07.pdf>. Acesso em 13/01/2010.

DANTAS, Emanuel de Araújo e BARBOSA, Edvaldo Duarte. (2008). Medidas de Gestão. **Informe de Previdência Social**. Brasília: MPS, 2008. v. 20, n. 04, p. 1-10, abr/2008. Disponível em <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/4_091104-163135-421.pdf> Acesso em 17/01/2010.

GENTIL, Denise Lobato. (2006). **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. 2006. 357f. Tese de Doutorado da UFRJ. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <http://teses.ufrj.br/IE_D/DeniseLobatoGentil.pdf> Acesso em 28/04/2009.

GIAMBIAGI, Fábio. (2000). **As muitas reformas da Previdência Social**. Rio de Janeiro: PUC, 2000. 23p. (PUC, Texto para discussão n. 430) – Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td430.pdf>> Acesso em 17/04/2009.

GIAMBIAGI, Fabio *et al.* (2004). **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: O que foi feito e o que falta reformar?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (IPEA, Texto Para Discussão n.1050) – Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1050.pdf> Acesso em 21/04/2009.

GIAMBIAGI, Fabio; CASTRO, Lavínia Barros de. (2003). Previdência Social: Diagnóstico e Proposta de Reforma. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.10, n.19, p. 265- 292, Jun. 2003. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1908.pdf> Acesso em 27/07/2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2004). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Boletim políticas sociais, Brasília, n.8, fev. 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_08.pdf>. Acesso em 27/07/2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2005). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Boletim políticas sociais, Brasília, n.11, ago. 2005 Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bps11.pdf>>. Acesso em 03/09/2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2006). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Boletim políticas sociais, Brasília, n.12, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/bps%2012_completo.pdf>. Acesso em 03/09/2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2007). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Boletim políticas sociais, Brasília, n.14, fev. 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf>. Acesso em 03/09/2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2008). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Boletim políticas sociais, Brasília, v. 15, mar. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_15/16_completo.pdf>. Acesso em 03/09/2009.

MACKENZIE, G. A.; GERSON, Philip; and CUEVAS, Alfredo. (1997). **Pension Regimes ans Saving**. Occasional Paper 153 (Washington: International Monetary Fund).

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). (2009). Relatório de Avaliação: Exercício 2009 – Ano Base 2008. Plano Plurianual 2008-2011. **Caderno Setorial**. Brasília: MPS, 2009. Disponível em <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_091106-155315-460.pdf>. Acesso em 17/01/2010.

NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. (1999). Previdência no Brasil: Desafios e Limites. In: GIAMBIAGI, Fabio e MOREIRA, Maurício Mesquita (org). **A Economia Brasileira nos Anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 261-290. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_08.pdf> Acesso em 19/04/2009.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; PASINATO, Maria Tereza de Marsillac. (1998). Proteção social e equidade: uma proposta para o seguro social. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, 1998. v.28, n.º.2, ago 1998, p. 339-370. Disponível em <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/709/649>> Acesso em 19/04/2009.