



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

WILLIANS PEREIRA DA SILVA

**A LÓGICA DO FINANCIAMENTO PREVIDENCIÁRIO: ANÁLISE DOS
RESULTADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA: 2003 A 2010**

SALVADOR

2011

WILLIANS PEREIRA DA SILVA

**A LÓGICA DO FINANCIAMENTO PREVIDENCIÁRIO: ANÁLISE DOS
RESULTADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO LULA: 2003 A 2010**

Versão final do trabalho de conclusão de curso submetido ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof^o. Antônio Plínio Pires de Moura.

SALVADOR

2011

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães CRB5-960

Silva, Willians Pereira da

S586 A lógica constitucionista da previdência social. Análise dos resultados da previdência no governo Lula: 2003 a 2010./ Willians Pereira da Silva. - Salvador, 2011.

47 f. il.; fig.; graf.; quad.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Econômicas, 2011.

Orientador: Prof. Antonio Plínio Pires de Moura.

1. Previdência social – Brasil. I. Moura, Antônio Plínio Pires de.
II. Título. III. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 368.4

WILLIANS PEREIRA DA SILVA

A LÓGICA CONSTITUCIONALISTA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ANÁLISE DOS
RESULTADOS DA PREVIDÊNCIA NO GOVERNO LULA: 2003 A 2010.

Trabalho de conclusão de curso submetido ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 05 de julho de 2011.

Banca Examinadora

Orientador:

Prof. Antônio Plínio Pires de Moura
Faculdade de Economia da UFBA

Profª. Gilca Garcia de Oliveira
Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Henrique Tomé Costa Mata
Faculdade de Economia da UFBA

Dedico este trabalho a minha esposa Taisa Heloisa Ferreira Maia, meus pais, Vanússia Alves de Carvalho e Wilson Pereira da Silva, minhas irmãs (Renata, Fabiana, Fernanda, Flavia e Francielle), e, especialmente, meu mestre e orientador o Professor Antônio Plínio Pires de Moura sem os quais a sua realização não teria se concretizado.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por ter me concedido sabedoria e perspicácia suficientes para não desistir e transcender essa etapa importante em minha vida, realizando este trabalho, após muito esforço e dedicação.

A minha esposa, meus pais, familiares e amigos por todo o amor e apoio em todos os momentos alegres e difíceis dessa jornada.

Aos colegas e professores da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, que me contemplaram com um ambiente acadêmico de debates e idéias, possibilitando um enriquecimento pessoal intelectual que em muito viabilizou este trabalho.

A Faelba – Fundo de Pensão da Coelba, por proporcionar condições para o desempenho das minhas atividades acadêmicas e, concomitantemente, servir como fonte de aprendizado atuando na área de identificação pessoal e profissional.

A todos os autores, que de uma forma ou de outra, contribuíram com este trabalho, por meio de suas obras sobre a Previdência Social.

Aos colaboradores e funcionários da Universidade Federal da Bahia, por propiciarem o suporte e apoio indispensáveis às atividades discentes durante a graduação.

E, especialmente, ao meu orientador, Prof. Antônio Plínio Pires de Moura, pela orientação neste trabalho de pesquisa e momentos divertidos e de aprendizagem que passamos.

Muito obrigado!

“Para cada esforço disciplinado há uma retribuição múltipla”.

Jim Rohn.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar os resultados da previdência social no período de 2003 a 2010, por ter sido identificada na literatura dependendo do prisma de abordagem, controvérsia sobre a questão do déficit previdenciário. Após a apresentação de alguns conceitos fundamentais como os regimes previdenciários, os sistemas de repartição e capitalização, abordou-se as duas visões confrontantes na literatura acerca do fluxo de caixa previdenciário e seu financiamento que são a visão contábil/fiscalista e a visão constitucionalista. A partir destas verificações existentes na literatura da exposição dos resultados previdenciários sob as duas óticas de financiamento constata-se que a previdência social possui superávit sob a visão constitucionalista na maioria dos anos no intervalo considerado em tal análise, e possui déficit no mesmo intervalo de análise sob a visão contábil fiscalista.

Palavras-chave: Previdência social. Seguridade social. Déficit. Resultados previdenciários.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estrutura atual da Previdência Social no Brasil	19
Gráfico 1: Esperança de vida ao nascer – Homens	26
Gráfico 2: Esperança de vida ao nascer – Mulheres	27
Quadro 1 - Demanda interna lidera crescimento do PIB	29
Quadro 2 - Fluxo de Caixa Consolidado do INSS 2003 a 2010	35
Gráfico 3: Recebimentos Próprios do INSS - 2003 a 2010	37
Gráfico 4: Saldo Previdenciário - 2003 a 2010	38
Gráfico 5: Razão entre “Saldo Previdenciário” e “Recebimentos Próprios do INSS” 2003 a 2010	39
Gráfico 6: Benefícios Previdenciários	39
Gráfico 7: Visão Contábil Fiscalista	40
Gráfico 8: Transferências da União	41
Gráfico 9: Total De Recebimentos Do INSS - (2003 A 2010)	42
Gráfico 10: Transferências a terceiros	42
Gráfico 11: Pagamentos do INSS	43
Gráfico 12: Visão Constitucionalista	43
Gráfico 13: Saldo Operacional	44
Gráfico 14: Saldo Final	45

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	11
2.1	TRAÇOS GERAIS DA PREVIDENCIA SOCIAL	11
2.2	OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS	14
2.2.1	O Regime Geral da Previdência Social	14
2.2.2	O Regime Próprio da Previdência Social	16
2.2.3	O Regime de Previdência Complementar	18
2.3	SISTEMAS DE REPARTIÇÃO E CAPITALIZAÇÃO	21
3	AS DUAS LÓGICAS DO FINANCIAMENTO PREVIDENCIÁRIO	23
3.1	VISÃO CONTÁBIL/ FISCALISTA	23
3.1.1	Problemas Estruturais E Conjunturais	25
3.2	VISÃO CONSTITUCIONALISTA	30
3.2.1	Desobediências aos Preceitos da Seguridade Social	31
4	RESULTADOS PREVIDENCIÁRIOS NO GOVERNO LULA	35
4.1	VISÃO CONTÁBIL/ FISCALISTA DOS RESULTADOS	37
4.2	VISÃO CONSTITUCIONALISTA DOS RESULTADOS	40
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

Tem sido comum aos cidadãos brasileiros acessarem informações sobre o déficit da previdência social brasileira. Notícias como o Regime Geral da Previdência Social fechou em déficit no primeiro trimestre do ano tal. Déficit previdenciário em um determinado mês comparando-se com o mesmo mês do período anterior e etc. Mas, pergunta-se qual a sensação da população ao ter acesso a tais notícias? Não se sabe a resposta exata. Contudo, basta um senso dedutivo mínimo para atinar-se a idéia de que boa parte dos cidadãos questiona-se quanto à possibilidade de se manter o atual sistema previdenciário no país.

Escolheu-se para estudar a temática: *Previdência Social Brasileira* no período do Governo Lula (2003 – 2010) porque se acredita que este intervalo de tempo viabiliza o título que abarca a discussão quanto ao desempenho da previdência social nos últimos anos e sua estrutura e funcionamento recente à luz do antagonismo encontrado na literatura acerca da interpretação dos resultados previdenciários apresentados por duas correntes: i) a visão contábil/fiscalista e, ii) a visão constitucionalista.

Após pesquisas sobre a temática e identificação na literatura encontrada de controvérsia sobre a questão do déficit da previdência social de acordo com o prisma em que se aborda a mesma, se desperta alguns questionamentos como: Por que a previdência social tem déficit? Quais são fatores determinantes do déficit? Sob qual ótica se sustenta esta afirmação? Por que existem confrontos de idéias/interesses quanto ao modo de analisar o fluxo de caixa previdenciário?

Com base no referencial teórico adotado, e após serem constatadas duas visões acerca da situação do financiamento previdenciário, foi possível problematizar o tema com o seguinte questionamento:

As notícias em jornais e revistas de desequilíbrios financeiros (déficits) no sistema previdenciário brasileiro se sustentaram a partir de uma análise dos dados à luz dos preceitos constitucionais no período de 2003 a 2010?

Os esforços demandados neste trabalho serão no sentido de apresentar a existência de duas correntes metodologicamente antagônicas e analisar os resultados do fluxo de caixa da previdência social de 2003 a 2010 sob a visão constitucionalista.

Após esta introdução ao tema, será apresentado na seção seguinte um breve histórico da previdência social juntamente com os seus conceitos fundamentais. Na terceira seção apresentar-se-ão as duas lógicas de análise do financiamento previdenciário e suas implicações. Na quarta seção serão expostos os resultados da previdência social brasileira nos governos Lula sob a ótica constitucionalista e a ótica contábil/fiscalista de financiamento e os fatores que determinaram tais resultados e suas interpretações. Por fim, encerra-se o trabalho com as considerações finais a que se chegou sobre a questão.

2 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

2.1 TRAÇOS GERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência surgiu no Brasil, segundo relatos, em 1793 como um plano de proteção dos oficiais da Marinha que concedia pensão às suas viúvas e aos filhos dependentes. No entanto, em 1923, com a Lei Eloy Chaves, que criou uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os ferroviários, o Brasil passou a ter uma instituição ofertando aposentadoria, assistência médica e farmacêutica e pensão, elementos básicos que caracterizam uma instituição previdenciária.

Nas décadas de 1930 e 1940 com a aceleração da urbanização e industrialização do país, ocorre uma série de mudanças no que tange o mercado de trabalho. Na chamada Era Vargas acontece um adentramento das classes trabalhadoras no aparelho do Estado. O denominado trabalhismo varguista consistia em dádiva, manipulação e repressão. Contudo, segundo Antunes (2006, p.6): “O controle da legislação sindical e as concessões na legislação trabalhista fizeram com que o mito varguista se desenvolvesse”. Durante o governo Vargas surge o Ministério do Trabalho e se estabelece a legislação trabalhista através da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Deste modo, no intuito de atender ao dinamismo político-econômico da época, o sistema previdenciário se reestrutura proliferando os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos trabalhadores urbanos como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI); Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Cada um deles com características próprias e distintas de benefícios e contribuições, diferenciando a disposição de reconhecer igualmente o direito de cada um na promoção da política de proteção social. Ainda na década de 1940, surge a Lei Brasileira de Assistência (LBA) promovendo proteção à maternidade, infância, amparo aos velhos e desvalidos e assistência médica aos necessitados.

Na década de 1950, os recursos da previdência, que até então só acumulava as contribuições de seus afiliados, pois, como ainda estavam na ativa não retiravam seus respectivos benefícios, apresentavam contínuo superávit no sistema previdenciário. Este superávit era utilizado pelo governo para investimentos, principalmente, em infra-estrutura. Já na década de

1960, a Lei nº 3.807/60 – Lei Orgânica da Previdência Social – unificou a legislação aplicável aos institutos de aposentadoria e pensões.

Na década de 1970, com a Lei 6.439/77 surgiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, com o intuito de unificar algumas funções como: concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial da Previdência e da Assistência Social. Para executar cada função foram criados neste período: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). (BRASIL, 2007, p. 9).

Na década de 1980, na Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se que a seguridade social é composta de três segmentos distintos: a Previdência Social, a Saúde e Assistência Social. Com isso alguns princípios passaram a nortear o poder público:

Os seguintes princípios passaram a guiar o poder público: universalidade da cobertura e do atendimento, segundo os quais todos os cidadãos têm acesso à proteção social; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais, mediante as quais o trabalhador rural passa a integrar o conjunto dos cidadãos, principalmente no âmbito previdenciário; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, pelas quais as necessidades individuais determinam os benefícios ou serviços que devem ser concedidos; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento — as contribuições devem incidir sobre múltiplos setores da economia e da produção, e ainda sobre os salários; caráter democrático e descentralizado da administração. (BRASIL, 2007, p. 10).

Na década de 1990, o sistema de Previdência e Assistência Social passa por nova reestruturação originando o atual Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e ocorre a transferência da prestação de serviços de assistência médica para o Sistema Único de Saúde (SUS). Foram instituídas as regras de contribuição dos funcionários públicos de 9 a 11% dos seus proventos totais. A Previdência Social efetua um novo limite regulamentando o funcionamento dos regimes próprios dos servidores públicos civis e militares, colocando-os em paralelo ao Regime Geral.

Segundo o Artigo 194 da Constituição Federal de 1988, 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.

No artigo 195 é exposto:

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, incidente sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que 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 e serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988).

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988, no mesmo artigo 195, também diz que a Seguridade Social será financiada mediante recursos provenientes do orçamento da União, além das contribuições sociais antes mencionadas. A Constituição estabelece, portanto, que o governo deve participar com recursos do orçamento fiscal para atender às necessidades da seguridade social. O inverso, porém, não é verdadeiro.

2.2 OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

No Brasil temos três regimes previdenciários: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS); o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); e o Regime de Previdência Complementar.

2.2.1 O Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

O estudo sobre a previdência social “Reflexões e Desafios” informa:

O (RGPS) abrange os trabalhadores urbanos e rurais como segurados obrigatórios. O trabalhador empregado; o empregado doméstico; o contribuinte individual (categoria de trabalhadores por conta própria, em que figuram, dentre outros, o trabalhador autônomo, o eventual, o empresário e o ministro de confissão religiosa); o trabalhador avulso; e o segurado especial. A regra geral é que estão vinculados a esse regime todos os trabalhadores que exerçam atividade remunerada e que, simultaneamente, não estejam filiados a regime próprio de previdência. Vale salientar que qualquer pessoa pode se filiar o RGPS facultativamente desde que não faça parte do grupo acima citado e não esteja vinculada ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O benefício recebido pelo indivíduo/contribuinte é para suprir meios indispensáveis de manutenção em caso de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de contribuição, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de que dependiam economicamente. (BRASIL, 2009, p. 10).

No âmbito do RGPS, os benefícios podem ser classificados de duas formas: benefícios vitalícios, que são os que não possuem prazo ou limite definido de manutenção, e benefícios temporários, que são aqueles cujo pagamento é limitado no tempo, sejam por restrição no número de prestações por eles devidas, sejam porque sua manutenção está condicionada à presença de determinada situação ou requisito.

Documento do Ministério da Previdência Social (MPS) assim expõe a questão:

A Lei nº 8.213, de 1991, prevê os seguintes benefícios para o RGPS: quanto ao segurado, a aposentadoria por invalidez; a aposentadoria por idade; a aposentadoria por tempo de contribuição; a aposentadoria especial; o auxílio-doença; o salário-família; o salário-maternidade; e o auxílio-acidente; quanto ao dependente, pensão por morte e auxílio-reclusão; e quanto ao segurado e dependente, serviço social e reabilitação. (BRASIL, 2009, p. 21).

No que tange ao custeio, embora o RGPS conte com recursos do orçamento da União, a maior parte da fonte de custeio dos benefícios por ele pagos provém das contribuições sociais, que constituem espécies tributárias, regulando-se, assim, sua arrecadação, fiscalização e cobrança pelos procedimentos e regras gerais aplicáveis aos impostos e demais exações federais. As

empresas e os trabalhadores formais financiam o sistema previdenciário contribuindo com cotações específicas.

Os benefícios previdenciários são distintos e modelados de acordo com a situação do indivíduo na solicitação do benefício. Estas modalidades se estruturam resumidamente conforme descritas abaixo.

Organização dos Benefícios Previdenciários no Regime Geral da Previdência Social - contempla quatro distintos planos ou modelos de benefícios: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria especial.

Aposentadoria por invalidez - a aposentadoria por invalidez é assegurada ao indivíduo quando o mesmo for considerado incapaz e não suscetível de reabilitação para o exercício da atividade da qual dependia para a sua subsistência. Após exame médico pericial e constatada a invalidez do trabalhador de exercer sua atividade laboral sua aposentadoria será devida e, neste caso, o benefício é atestado enquanto perdurar o estado de invalidez do agente econômico. O Benefício, segundo Artigo 44 da Lei 8.213/1991, consistirá numa renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do salário-benefício. Contudo, ao retornar sua atividade, caso a invalidez não seja definitiva, a data de retorno às suas atividades laborais concomitantemente deverá ser a data automática do cancelamento do benefício pelo assistido.

Aposentadoria por idade - a aposentadoria é um direito previdenciário assistido ao segurado que, ao cumprir a carência exigida pela lei, que é de completar 65 anos de idade, se homem, e 60, se mulher trabalhadores urbanos. Já no caso dos trabalhadores rurais esses limites são reduzidos em cinco anos, de acordo com a legislação.

Existe a possibilidade do trabalhador privado contribuinte do RGPS ser aposentado compulsoriamente conforme rege no artigo abaixo:

Art. 51. A aposentadoria por idade pode ser requerida pela empresa, desde que o segurado empregado tenha cumprido o período de carência e completado 70 (setenta) anos de idade, se do sexo masculino, ou 65 (sessenta e cinco) anos, se do sexo feminino, sendo compulsória, caso em que será garantida ao empregado a indenização prevista na legislação trabalhista, considerada como data da rescisão do contrato de trabalho a imediatamente anterior à do início da aposentadoria. (BRASIL, 1991, p.32).

No entanto, o segurado tem a opção de continuar exercendo suas atividades mesmo após alcançar a idade para a aposentadoria.

Aposentadoria por tempo de contribuição - segundo o §7º do Art. 201 da Constituição Federal de 1988, a aposentadoria por tempo de serviço é devida, depois de cumprida a carência exigida, ao segurado que completar 25 anos de serviço, se mulher, ou 30 anos, se homem. Em conformidade com o Art. 53 da Lei 8.213/1991 seção I e II, a aposentadoria por tempo de contribuição consistirá de 70% do salário-de-benefício aos 30 anos (25 anos para mulher) de serviço, com o acréscimo de 6% deste valor para cada ano adicional, até o máximo de 100% aos 35 anos (30 anos para mulher) de serviço.

Aposentadoria especial - em consonância com o Art. 57 da Lei 8.213/1991, após contemplação da carência exigida em lei, o segurado que tiver comprovadamente trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física - durante 15, 20 ou 25 anos, conforme disposição legal tem direito a aposentadoria especial. Já no Art. 58 desta mesma lei, a relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo. O benefício consiste em uma renda mensal de 100% do salário de benefício.

2.2.2 O Regime Próprio da Previdência Social (RPPS)

Este regime também é compulsório e a Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece normas específicas para a concessão de benefícios previdenciários aos servidores públicos, por isso, os servidores amparados por regime próprio de previdência social estão excluídos do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Administrado pelos Governos seus filiados são os servidores públicos da União, Estados e alguns Municípios, cuja aposentadoria compulsória ocorre aos 70 anos, a aposentadoria por tempo de contribuição aos 35 anos para os homens e 30 anos mulheres. Contudo os servidores que ingressaram a partir de 15/12/1998 estão sujeitos à idade mínima de aposentadoria de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Os benefícios no passado eram concedidos como um benefício de natureza estatutária ou administrativa, e dependiam apenas do vínculo funcional, e do tempo de serviço prestado ao Estado. Por isso, não exigiam a contribuição e seu valor correspondia à última remuneração do servidor, exceto no caso dos proporcionais.

Com a edição da Emenda Constitucional nº. 20 de 1998 passou-se a prever a garantia expressa de um regime de previdência próprio, limitando-se o amparo nesse regime aos titulares de cargo efetivo. Os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, cargos temporários ou de emprego público foram vinculados, expressamente, ao RGPS. Além da exigência de tempo de contribuição, em substituição ao tempo de serviço, foram incluídos os seguintes requisitos para concessão de aposentadorias voluntárias: idade mínima, diferenciada entre homens e mulheres, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo efetivo. O valor máximo dos benefícios foi limitado à remuneração do servidor no cargo efetivo.

Com a Emenda Constitucional nº 41 de 31 de dezembro de 2003, o Governo Lula tinha como objetivo promover o aumento da equidade social, criar maior sustentabilidade de longo prazo dos regimes previdenciários, adaptando-os às transformações demográficas em curso no país e reverter à situação de comprometimento dos orçamentos da União, Estados e Municípios pelas necessidades de financiamento dos RPPS, para abrir espaço a novos programas de desenvolvimento social e regional. Contudo, o equilíbrio financeiro e atuarial dos institutos ainda se constitui no principal desafio para os Regimes Próprios.

Os benefícios previdenciários são distintos em relação ao RGPS e modelados de acordo com a situação do indivíduo na solicitação do benefício. Estas modalidades se estruturam resumidamente conforme descritas abaixo.

Organização dos Benefícios Previdenciários no RPPS - no regime dos servidores públicos (RPPS), existem algumas diferenças em relação ao RGPS, apesar de semelhantes em muitos pontos.

O artigo 184 da Lei 8.112/1990 define as finalidades da cobertura previdenciária ao servidor:

Art 184. O Plano de Seguridade Social visa a dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:
I - garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;
II - proteção à maternidade, à adoção e à paternidade;
III - assistência à saúde. (BRASIL, 1990, p.48).

Já o artigo 185 desta mesma lei explana:

Art 185. Os benefícios do Plano de Seguridade Social do servidor compreendem:

I - quanto ao servidor:

- a) aposentadoria;
- b) auxílio-natalidade;
- c) salário-família;
- d) licença para tratamento de saúde;
- e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;
- f) licença por acidente em serviço;
- g) assistência à saúde;
- h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias.

II - quanto ao dependente:

- a) pensão vitalícia e temporária;
- b) auxílio-funeral;
- c) auxílio-reclusão;
- d) assistência à saúde. (BRASIL, 1990, p.49).

A seguir as modalidades de aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social:

Aposentadoria por invalidez permanente - em conformidade com o Art. 186 da Lei 8.112/1990 quando o servidor é declarado inválido por junta médica oficial de invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, se dará com a remuneração integral a aposentadoria do servidor em questão; nos demais casos, os proventos serão proporcionais ao tempo de serviço.

Cabe Salientar, que a Emenda Constitucional nº 41 de 2003 Art. 40, inciso I, altera a remuneração do servidor que deixa de ser integral e passa a ser proporcional ao tempo de contribuição, exceto, se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

Aposentadoria compulsória - os servidores públicos são obrigados a se afastar de sua atividade laboral compulsoriamente ao atingir a idade de setenta anos. A aposentadoria ocorre com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Aposentadoria voluntária - após cumprir o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo, o servidor poderá se aposentar: com sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher. Já se o servidor se aposentar com sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, se aposentará com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

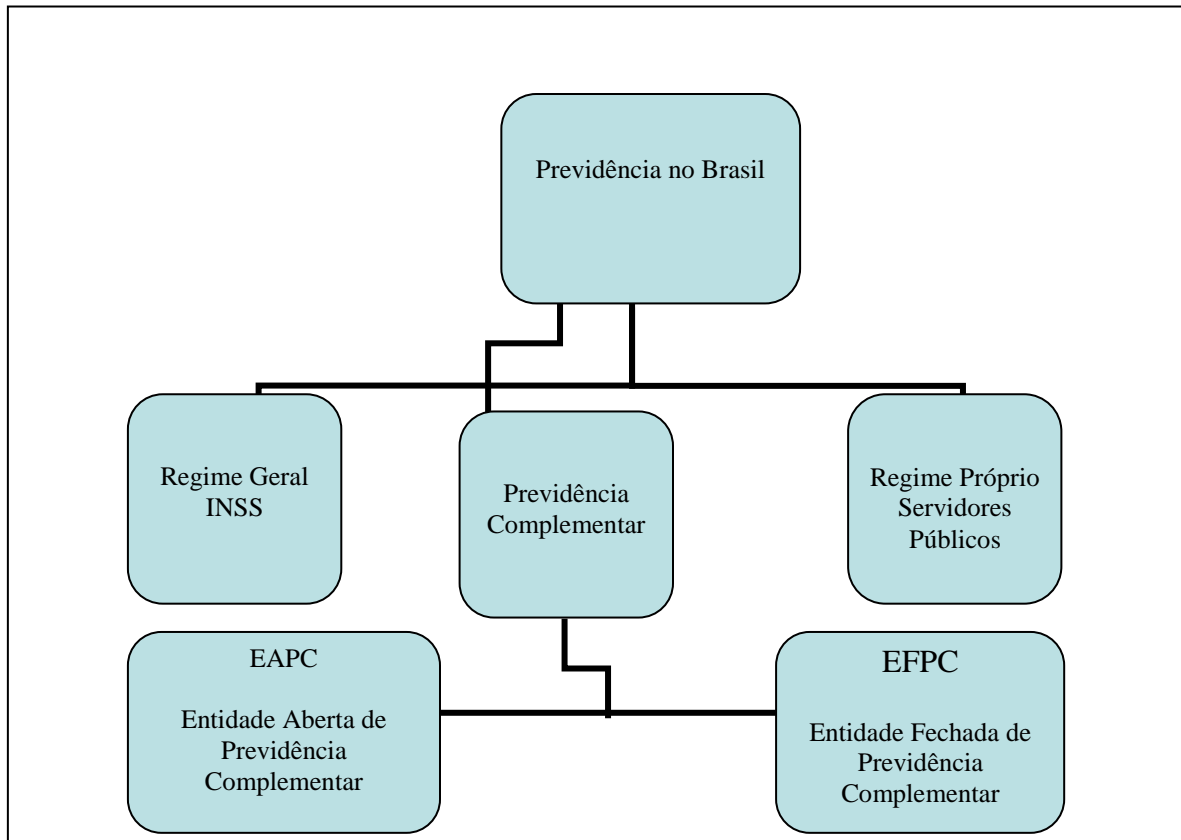
No primeiro caso, é permitida a adoção de requisitos e critérios diferenciados para concessão aos servidores portadores de deficiência, os que exerçam atividades de risco e aqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

2.3.3 O Regime de Previdência Complementar (RPC)

Neste regime a filiação é voluntário-facultativa e sua administração é privada. Possui arranjos variados, destacando-se os fundos patrocinados por empregadores. Os fundos Previ do Banco do Brasil e Petros da Petrobrás foram fundamentais para a estruturação do novo regime que surgiu: o Regime de Previdência Complementar.

Este regime pode ter sua administração por entidades particulares internas ou externas às entidades ligadas a previdência privada. Algumas entidades de previdência privada são ligadas a empresas estatais ou de economia mista.

Figura 1 - Estrutura atual da Previdência Social no Brasil



Fonte: BRASIL, 2001

Organização dos Benefícios Previdenciários no RPC - possui base constitucional no Art. 202 da Constituição Federal de 1988, atuando de forma autônoma em relação ao Regime Geral de Previdência Social. Este regime – RPC – executa-se por entidade de previdência complementar aberta ou fechada como evidenciado no organograma na seção anterior.

A seguir apresenta-se a organização dos Benefícios no Regime de Previdência Complementar das Entidades Abertas e das Entidades Fechadas.

Os Planos de Benefícios das Entidades Abertas - as entidades abertas de previdência complementar podem ser bancos ou corretoras. Os planos de benefícios das instituições abertas podem ser:

- i) Individuais: Acessíveis a quaisquer pessoas físicas;
- ii) Coletivos: quando tenham por objetivo garantir benefícios previdenciários a pessoas físicas vinculadas, direta ou indiretamente, a uma pessoa jurídica contratante, podendo ser contratado por uma ou várias pessoas jurídicas; em consonância com o Art. 26 da Lei 109/2001.

Os Planos de Benefícios das Entidades Fechadas - as entidades fechadas de previdência complementar têm seus planos estabelecidos por participantes (pessoas físicas empregadas de uma empresa ou um grupo de empresas e Servidores da União, Estados e Municípios) ou instituidores (pessoas físicas de caráter profissional, classista ou setorial).

Os planos podem ser divididos em três modalidades:

- i) **Benefício Definido (BD)**: é aquele cujo benefício tem seu valor previamente estabelecido, com o custeio determinado atuarialmente para a manutenção e concessão, ou seja, um plano de benefício definido é aquele que possui uma fórmula de cálculo, que permite ao participante saber qual será o valor da aposentadoria (ou outro benefício prometido) em função do tempo de contribuição e da evolução salarial. O fundamental nos planos de previdência de benefício definido, capitalizado ou em regime de repartição, é que as taxas de contribuição cobradas das partes estejam atuarialmente compatíveis com os benefícios prometidos;
- ii) **Contribuição Definida (CD)**: é aquele no qual o benefício programado tem seu valor corrigido constantemente ao saldo de conta mantido em nome do participante, tornando mais claro, planos de contribuição definida são aqueles nos quais os empregados e empregadores vertem contribuições periódicas para a constituição de um fundo, as quais são contabilizadas

individualmente, como se fossem quotas de um fundo de investimento. O valor da aposentadoria do participante depende do valor acumulado em sua conta, o qual poderá ser transformado numa renda vitalícia ou retirado gradualmente. Neste caso, o benefício final é incerto, depende dos montantes contribuídos e da rentabilidade alcançada pelos investimentos. O risco aqui recai sobre os participantes e não mais sobre a entidade patrocinadora do plano.

iii) Contribuição Variável (CV): é aquele nos quais os benefícios programados apresentam características dos dois planos acima.

2.3 SISTEMAS DE REPARTIÇÃO E CAPITALIZAÇÃO

Cabe salientar as diferenças entre os sistemas de Repartição Simples (RS) e o Sistema de Capitalização (RC).

SISTEMA DE REPARTIÇÃO SIMPLES - O sistema de repartição contributiva ou repartição simples funciona como uma poupança anual em que os trabalhadores e empregadores com suas contribuições financiam as aposentadorias dos trabalhadores inativos. É o chamado “Pacto Social”. Para que esse sistema funcione de forma adequada é primordial que haja crescimento econômico, uma vez que isto implica em aumento de emprego e, por conseguinte, em aumento da arrecadação da previdência.

Para o regime de repartição simples, a evolução demográfica com aumento da longevidade dos agentes econômicos e a redução da taxa de fecundidade são fatores primordiais para um controle atuarial das contas do governo. Contudo, nos últimos anos ao se inverter a pirâmide demográfica estes índices não têm sido favoráveis a este regime previdenciário proporcionando déficits crescentes na Previdência Social.

Este regime tem importante participação do Estado no sentido de que é uma forma de transferir renda de um segmento a outro da sociedade com o custeio da assistência aos necessitados por intermédio dos segmentos sociais detentores de melhores condições econômicas.

SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO - o regime de Capitalização é uma forma de poupança na qual o agente econômico diz quanto do seu salário ele deseja poupar e aplicar em uma

conta de capitalização ao longo do tempo em que permanecer com o seu montante poupado nesta conta. Ao se aposentar o indivíduo pode retirar o pecúlio para garantir sua sobrevivência até o final da vida. Logo, o regime norteia-se na expectativa de que os valores das cotas líquidas no presente sejam capitalizados para manter o padrão de vida atual no momento da sua aposentadoria. Tudo indica que há um estímulo à poupança, aumentando a capacidade do país em financiar seus investimentos.

Contudo, a questão de que enquanto jovens os agentes não têm maturidade ou predisposição suficiente para revogar consumo presente para consumir no futuro inviabilizaria o funcionamento ideal desse sistema enquanto financiador de investimentos.

Outra característica é a taxa de sobrevivência, pois, quanto mais o indivíduo viver, maior será o tempo e valor de sua contribuição, aumentando seu benefício. No entanto, isso não exclui agentes que chegam à aposentadoria com o pecúlio insuficiente, sendo necessário o Estado intervir para garantir renda mínima para estes agentes.

A adoção do regime de capitalização no Brasil implicaria em três tipos de “custos de transição” para a sociedade, que são classificados em: i) continuidade do pagamento dos atuais inativos pelo período de tempo necessário até a cessação dos seus benefícios; ii) reconhecimento das contribuições passadas feitas pelos trabalhadores que desejam formar as suas contas individuais; iii) subsídio ou pagamento de benefício assistencial a pessoas que não têm capacidade de acumular fundos para a aposentadoria.

O Regime de capitalização no Brasil é utilizado no âmbito do Regime de Previdência Complementar atuando sob a legislação das Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e, sob o regime das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Na primeira qualquer agente que tiver renda e interesse em poupar utilizando-se deste modelo previdenciário pode contratar um plano ofertado por bancos e seguradoras. Já no que tange a capitalização fechada, o próprio nome induz à compreensão de que esta é restrita a um grupo específico de agentes vinculados aos patrocinadores ou instituidores destes fundos via contrato empregatício ou relação de categoria, por exemplo, fundo de pensão dos advogados de São Paulo associados a OAB.

3 AS DUAS LÓGICAS DO FINANCIAMENTO PREVIDENCIÁRIO

Na seção introdutória apresentou-se a divergência de opiniões existentes na literatura acerca da saúde financeira previdenciária. Têm sido comum aos cidadãos brasileiros informações sobre o déficit da previdência social brasileira. Notícias como o Regime Geral da Previdência Social fechou em déficit no primeiro trimestre do ano tal. Déficit previdenciário em um determinado mês comparando-se com o mesmo mês do período anterior e etc.

Nesta seção o objetivo é explanar as duas visões metodologicamente antagônicas na literatura acerca dos resultados financeiros previdenciário: i) a visão Contábil/fiscalista e, ii) a lógica constitucionalista apresentando os argumentos que fundamentam a tese de cada visão.

3.1 VISÃO CONTÁBIL/ FISCALISTA

A Constituição Federal de 1988 determinou algumas alterações no Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, as quais só foram regulamentadas em 1991. Tais alterações remeteram, segundo a ótica contábil/fiscalista, ao surgimento de problemas financeiros e atuariais nas contas previdenciárias.

Cechin e Cechin (2007, p. 222) evidenciam:

O gasto com previdência de todos os regimes e esferas de governo em 2005 alcançou R\$ 235 bilhões, equivalentes a 12% do Produto Interno Bruto (PIB), percentual esse desproporcionalmente alto frente à baixa idade média da população.

Uma amostra desta lógica encontra-se na reportagem de Galvão (2009, p. A6):

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) teve déficit de R\$ 3,09 bilhões em julho, valor que mostra crescimento real de 35,52% sobre o resultado de julho de 2008. No período, a arrecadação líquida foi de R\$ 14,29 bilhões, mas a despesa com benefícios chegou a R\$ 17,38 bilhões. Na comparação com o mesmo mês do ano passado, a receita cresceu 3,32%, mas o gasto foi 7,88% maior.

Esta visão sobre a previdência social é comum na literatura de autores defensores de uma participação mínima do Estado no que tange promover o serviço social à parcela da população que não tem como contribuir com o sistema previdenciário público ou privado e, transferir para o mercado privado (bancos e financeiras) a fatia da população com rendimento suficiente para aderir a fundo de pensão sob o regime de capitalização. Daí, aliado ao fato da evolução

demográfica e evolução do mercado de trabalho, os adeptos a esta corrente defenderem a reforma da previdência via transição do Regime de Repartição para o Regime de Capitalização.

Contudo, no sistema de capitalização não há garantia de renda futura, visto que os fundos de pensão ficam ao sabor do mercado. Portanto, há dois problemas que estão envolvidos nesta operação e precisam ser elucidados:

1) de cunho social: como citado esse sistema dependerá da contribuição e gestão do recurso por parte de instituição responsável de característica privada com ou sem fins lucrativos na qual o indivíduo arca com uma taxa de administração. Essa transferência de capital do Estado para a esfera privada ocorreu sem muita preocupação social e, repetindo, ficou sob as livres forças de mercado, podendo o indivíduo prestes a se aposentar e viver a chamada melhor idade com o susto de ter visto desaparecer no mercado financeiro todas as suas economias;

2) de característica atuarial: é que para transferir de um regime para o outro existe um custo de transição, pois, o Estado teria que continuar pagando os benefícios dos atuais aposentados e inativos e teria que pagar benefícios assistenciais à parcela desprovida da população. Um custo que impede uma reforma desta magnitude.

A leitura dissecada das contas do Regime Geral da Previdência Social, abstraindo os repasses de recursos do Tesouro Nacional remete à conclusão de excesso de despesa frente à arrecadação, ou seja, a diferença entre, de um lado, as contribuições de trabalhadores e as contribuições das empresas e, de outro lado, o montante de benefícios previdenciários pagos que se convencionou desde o Governo Sarney a chamar de déficit da previdência. É sob este modo de compreensão que se apóia a visão contábil/fiscalista que por sua vez contraria os preceitos constitucionais.

Complementando o raciocínio contábil neoliberal:

A análise da crise do sistema previdenciário está incorporada ao pensamento neoliberal, hegemônico no mundo a partir da década de 1980, e difundido pelo Banco Mundial e pelo FMI para os países da periferia. O discurso de falência e de incapacidade futura da previdência pública tem sido relacionado ao envelhecimento da população em função do aumento da expectativa de vida, baixa taxa de natalidade, elevação do salário mínimo, aumento do valor médio dos benefícios previdenciários, aposentadoria precoce, renúncia de receita, sonegação e evasão fiscal e custos administrativos altos. (GENTIL, 2007, p.1).

3.1.1 Problemas Estruturais e Conjunturais

Os autores destacam que existem problemas estruturais e conjunturais que levam a previdência ao déficit, conforme salienta Izerrougene (2009, p.35):

Vale ressaltar que as dificuldades de sustentabilidade financeira e atuarial da Previdência podem ser causadas por fatores tanto endógenos (elegibilidade, concessão e importância dos benefícios, compulsoriedade), quanto exógenos ao sistema (nível de emprego, grau de formalidade, salário, produtividade, juro e dinâmica demográfica). Desses fatores, os mais apontados pela literatura especializada são a elegibilidade e a dinâmica demográfica.

Os fatores determinantes dos desequilíbrios e do conseqüente déficit da previdência social encontrados na literatura em geral são: a diferença entre contribuição e benefício dos segurados a exemplo do que ocorreu com a aprovação da Constituição Federal de 1988 que equiparou os benefícios dos trabalhadores rurais aos trabalhadores urbanos e estabeleceu o benefício no valor do salário mínimo, redução em cinco anos da idade ao trabalhador rural para obter aposentadoria, por exemplo, entre outros.

Segundo Chechin e Chechin (2007, p. 221):

O que se espera de um regime previdenciário é que todos os segurados tenham deveres e direitos similares. O sistema previdenciário brasileiro admite, por lei, diferenciações: por gênero (homem e mulher); por posição na ocupação (empregado por CLT ou autônomo); por ocupação (professor e não-professor); por regime jurídico (celetista ou servidor estatutário ou militar); e entre urbanos e rurais.

Melhor explicando, estes elementos são apontados pela literatura para a ocorrência de desequilíbrio atuarial da previdência social tais como: aposentadoria por idade com baixa carência, aposentadoria rural e aposentadoria por tempo de contribuição. Além dos citados há privilégios específicos, como no caso dos servidores públicos civis e dos militares.

Chechin (2007) afirma que “a tendência ao desequilíbrio crescente nos regimes de previdência se deve à atuação prolongada de um sistema que continha, e ainda contém desequilíbrios atuariais em sua arquitetura”.

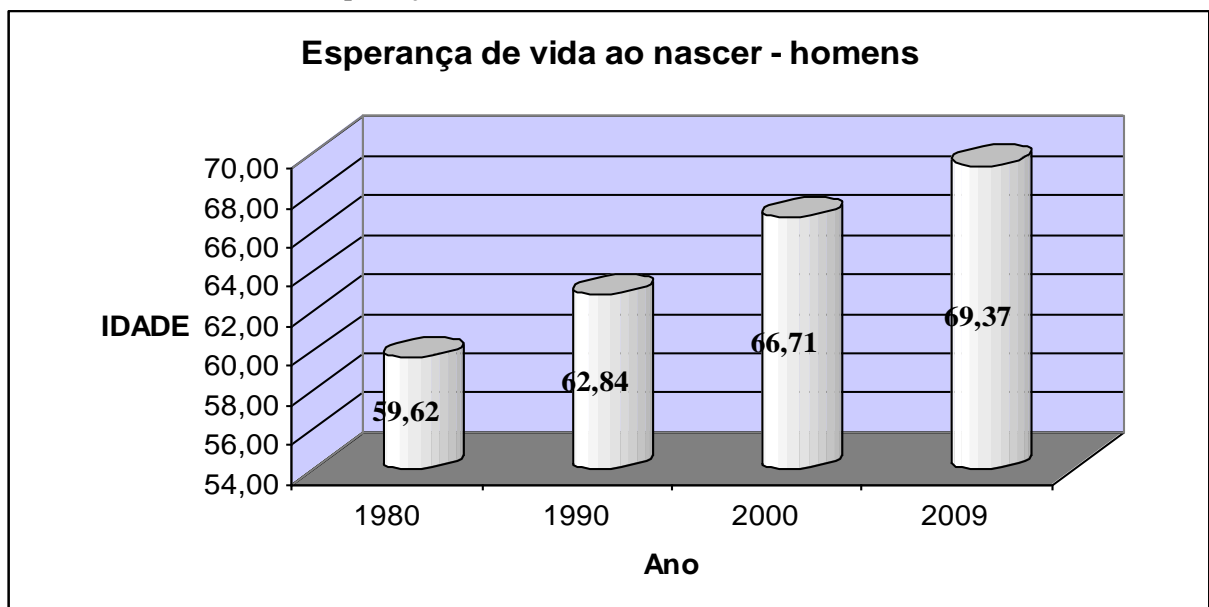
Isso ocorre em função de algumas diferenciações como nos critérios de elegibilidade aos benefícios com menores idades e tempos de contribuição para mulheres, professores e rurais; na exigência de idade mínima; na forma de determinação de seus valores mensais – por média com fator para celetistas que se aposentam por tempo de contribuição e sem fator para os outros benefícios, e integral ou por média sem fator no serviço público; nas contribuições –

sobre remunerações com teto no setor privado e sem teto no setor público; sobre valor das vendas de produtos primários, para segurados especiais; alíquota total de 20% para autônomos e domésticos e de 31% para empregados registrados; e, na existência de critérios especiais para militares.

Devido à incerteza da duração da aposentadoria, a previdência precisa se valer de bases atuariais. Segundo Cechin e Cechin (2007, p. 256), verificaram-se grandes desequilíbrios nas aposentadorias rurais por ocorrerem em baixas idades e a partir de contribuições módicas; nas urbanas por idade por conta do baixo tempo de contribuição; nas por tempo de contribuição por “erros de arquitetura” do fator previdenciário.

Os fatores determinantes dos desequilíbrios conjunturais da previdência social encontrados na literatura em geral são: a evolução demográfica do país e alterações no mercado de trabalho. A evolução demográfica é um elemento que tem causado instabilidade no regime de repartição simples da previdência social, atual regime previdenciário brasileiro. Isso se dá em função das transformações que estão ocorrendo nas estruturas etárias da população brasileira manifestada através de alguns efeitos como a redução da proporção de jovens na população e o aumento da longevidade dos idosos aumentando a participação relativa destes na população do Brasil. Veja expectativa de vida do sexo masculino no Gráfico 1.

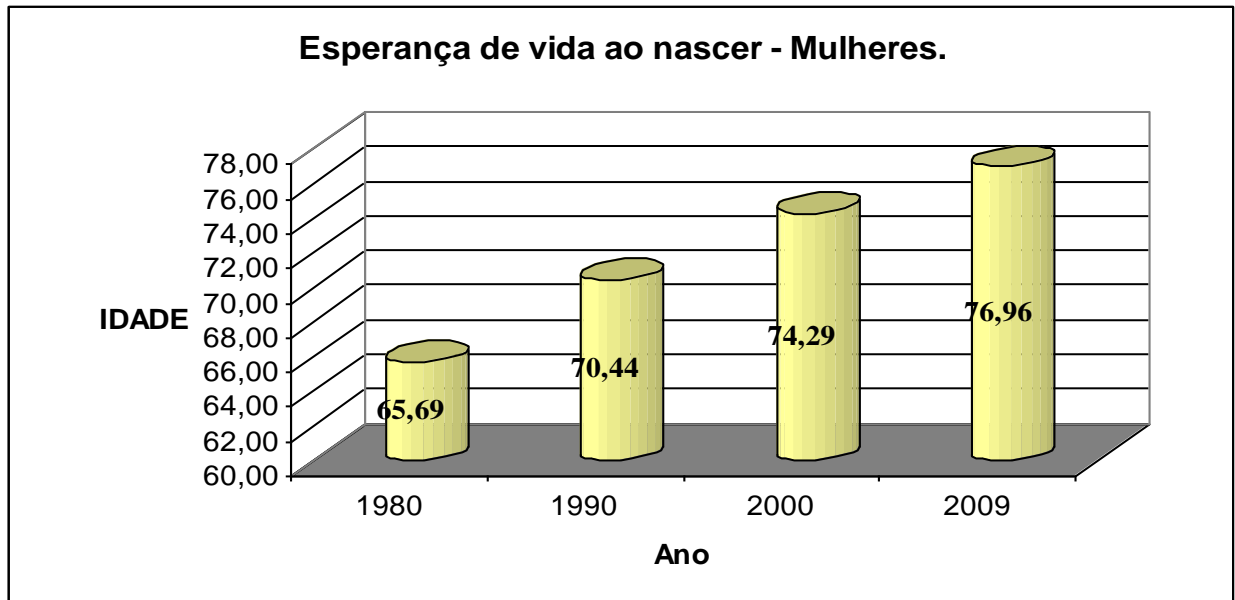
Gráfico 1: Esperança de vida ao nascer – Homens; Brasil, 1980 a 2009



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados IBGE retirados no site do IPEADATA, no período de 2003 a 2010

O Gráfico 1 ilustra a evolução da expectativa de vida nas últimas décadas para os homens. Ocorre uma variação de 16,35% saindo de 59,62 anos para 69,37 anos. Já as mulheres apresentam uma variação de 17, 16% partindo de 65,69 anos para 76,96 anos conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2: Esperança de vida ao nascer – Mulheres; Brasil, 1980 a 2009



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados IBGE retirados no site do IPEADATA, no período de 2003 a 2010

Segundo Brito (2007), “Essas transformações nas estruturas etárias podem ser resumidas através de alguns indicadores. A proporção de jovens, 42% da população total em 1950, passa para 30% em 2000 e, estima-se, atingirá 18% em 2050.” O que provocará o aumento da longevidade populacional devido ao envelhecimento desta conforme explana Brito:

Como consequência desse expressivo envelhecimento da população, a idade mediana deverá subir cerca de vinte e um anos entre 1950 e 2050, quando a metade da população brasileira deverá ter mais de quarenta anos. Esse acréscimo substancial da idade mediana será uma consequência, principalmente, do grande declínio da fecundidade, e, também, do aumento da longevidade da população, observado no expressivo ganho na esperança de vida ao nascer do brasileiro. Estima-se que ela deverá ser superior a 81 anos em 2050, enquanto, em 1950, era apenas 46 anos. (BRITO, 2007, p.8)

O grande declínio da taxa de natalidade implica na redução de trabalhadores contribuintes para a Previdência Social Brasileira, o que para o regime de repartição simples é um fator negativo, uma vez que, são os trabalhadores na ativa que financiam a aposentadoria dos inativos ou aposentados. Vale salientar que não é intenção do trabalho qualquer apelo ao aumento da taxa de natalidade como solução para o suposto gargalo financeiro previdenciário.

As mudanças demográficas constituem-se em elementos favoráveis ao desequilíbrio atuarial da previdência social.

Esta dificuldade atuarial é explicada por Cechin e Cechin (2007, p. 225):

Há óbvias dificuldades no entendimento de questões atuariais. Um sistema pode estar em desequilíbrio atuarial e apresentar superávit de caixa corrente. O desequilíbrio atuarial, contrariamente ao financeiro, não é diretamente observável. Seu entendimento requer conceitos probabilísticos (esperança de vida ou probabilidade de morte em cada idade). Por isso, o cálculo atuarial foi negligenciado nos desenhos políticos dos sistemas previdenciários das últimas décadas.

Deve haver por parte das autoridades públicas uma preocupação com políticas públicas para o novo quadro de estruturação etária da nação para o desenvolvimento econômico sustentável conforme salienta Brito (2007, p.10):

Do ponto de vista das mudanças na estrutura etária, três fenômenos devem ser considerados como decisivos para a formulação das políticas públicas no Brasil: a redução do peso relativo da população jovem, o aumento da população de idosos na população (envelhecimento populacional) e o aumento na proporção da população em idade ativa (PIA) até 2030 e de seu volume até 2050. As políticas públicas que se referem, em particular, a segmentos da estrutura etária, como, por exemplo, as políticas de educação, saúde, mercado de trabalho e previdência, devem considerar a transição na estrutura etária. Caso isto não aconteça, a eficiência destas políticas ficará comprometida, assim como a consecução dos objetivos maiores de um desenvolvimento econômico com justiça social.

Deste modo, qualquer mudança estrutural na previdência social deve considerar os segmentos etários da população ativa e da população idosa que afetam diretamente o sistema de repartição simples previdenciário. Haja vista que a previdência social brasileira administra um dos maiores programas de renda mínima uma vez que paga benefícios de um salário mínimo a milhões de brasileiros que nunca contribuíram com a previdência social, por exemplo, aposentadoria de trabalhadores rurais que nunca contribuíram, mas a Constituição Federal de 1988 delibera tal direito de aposentadoria.

Contudo, deve-se pensar em como atrair a maioria da População em Idade Ativa para contribuir com a previdência social brasileira aproveitando o potencial de contribuintes existentes atualmente e não deixar o momento passar, pois a expectativa é de redução desse percentual de contribuintes potenciais, segundo Brito (2007, p.16):

A previdência social apresenta, também, uma equação intergeracional de difícil solução, pois como a grande maioria da PIA não contribui o crescimento mais acelerado da população idosa do que a dos contribuintes tem gerado graves problemas para o seu financiamento. Porém, a situação demográfica é favorável, temos um número de contribuintes potenciais, em 2010, quase 10 vezes maior do

que os idosos. Em 2050 a situação será menos favorável, os contribuintes potenciais serão 3,4 vezes maior.

No que tange o mercado de trabalho, observa-se uma redução da força de trabalho em função do aumento de tecnologias intensivas em capital o que agrava a arrecadação da previdência. A professora e economista Rosa Maria Marques diz que não há como negar a importância do envelhecimento populacional sobre a previdência, porém a depreciação do mercado de trabalho tem implicado na redução significativa de emprego com carteira assinada impactando na harmonização do sistema de repartição simples.

Segundo Marques e Batich (1999, p.134):

O aumento do desemprego e a precarização das condições de trabalho causam impactos extremamente negativos sobre os programas públicos que dependem de contribuições calculadas sobre a massa salarial dos trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho. Essa massa salarial é formada basicamente pelos assalariados com carteira assinada e seus rendimentos. O principal exemplo é o da Previdência Social. Embora sua situação também seja resultado de suas despesas, principalmente a de aposentadoria, grande parte do problema enfrentado deriva-se da dinâmica atual do mercado de trabalho brasileiro.

No último ano de governo Lula houve um crescimento de 7,5% do PIB em comparação ao ano anterior ocorrendo um aumento do nível de atividade econômica, o que já indicavam Menezes e Mendes no Relatório do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC).

Quadro 1 - Demanda interna lidera crescimento do PIB; % a.a, Brasil, 2002 a 2011*



Fonte: Menezes e Mendes, 2011

Para que haja crescimento do Produto Interno Bruto, embora existam firmas/indústrias que sejam intensivas em capital no setor industrial, o setor de serviços mais intenso em mão – de - obra tem aumentado sua oferta de emprego. Esse setor tem contribuído para o aumento do número de trabalhadores com carteira de trabalho assinada, fator positivo para a previdência social.

A taxa de desemprego tem se mantido num nível historicamente baixo, conforme o trecho a seguir:

No entanto, a taxa de desemprego se manteve num nível historicamente baixo, fechando o primeiro trimestre deste ano em 6,3%, abaixo dos 6,7% de 2010. Sem a abertura de um número expressivo de postos de trabalho, os profissionais que foram dispensados principalmente em janeiro com o fim de muitos contratos temporários não foram ainda absorvidos, continuam a procurar emprego e engrossam o contingente de 1,5 milhão de desocupados (SOARES, 2011).

Os textos selecionados demonstram que o mercado de trabalho é relevante, mas não é o único elemento que pode manter a previdência social a todo o vapor. Contudo, nestes últimos anos não tem sido empecilho, ao contrário, tem atuado a favor do sistema previdenciário.

3.2 VISÃO CONSTITUCIONALISTA

Nesta seção a exposição da questão financeira da previdência será abordada sob a ótica constitucional. Esse ponto de vista é mais amplo e defende o tratamento da previdência como política pública social, oferecendo a interpretação de que não existe déficit algum, afirmando que o sistema deve ser analisado como um todo, em consonância com a Constituição. Desse modo, a Previdência Social não poderia ser considerada de forma segregada da Seguridade Social.

O Art. 195 da Constituição Federal de 1988 não vincula determinada fonte de receita a uma política específica da Seguridade Social – previdência, assistência social ou saúde - ao contrário, concebe a Seguridade como um sistema de proteção articulado nas ações e integrado no financiamento. Diante das normas da Constituição, a lógica constitucionalista se caracteriza por definir seu campo de ação e fontes de recursos sob o conceito de seguridade social tratando o sistema de forma completa, ou seja, considerando o conjunto da Seguridade Social.

A compreensão sob as normas constitucionais determina uma base de financiamento diversificada para o sistema composta por algumas rubricas quais sejam: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – (COFINS); a Contribuição Sobre o Lucro

Líquido – (CSLL); a Arrecadação Previdenciária Líquida composta pela arrecadação bancária + Simples + Refis + arrecadação CDP + arrecadação Fies + depósitos judiciais – restituições – transferências a terceiros; a Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira – (CPMF¹); e outras receitas do INSS (rendimentos financeiros, antecipação de receita e outros); Concurso de Prognóstico; Receita própria do Ministério da Saúde; Outras contribuições Sociais (DPVAT, prêmios prescritos e bens apreendidos).

Sob esta visão antagônica aos preceitos alegados pela visão contábil/fiscalista e questionando o conceito de déficit previdenciário que se convencionou desde o Governo Sarney, a ótica constitucional atuará defendendo o conceito de “Constituição Cidadã” legado dos movimentos sociais frente às idéias neoliberais de Estado mínimo. Esse sistema de proteção social, segundo os autores que adotam essa interpretação, vem sofrendo desde 1988 uma série de ofensivas por parte dos setores conservadores, refletindo, inclusive, nas próprias ações do governo.

3.2.1 Desobediências aos Preceitos da Seguridade Social

A partir da década 1990, a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal propiciaram o fortalecimento do discurso sobre a necessidade de reformar a previdência social. Entre os vários argumentos, uns dos que se destacavam defendia que os direitos introduzidos pela Constituição de 1988 teriam provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário.

Como já foi mencionado neste trabalho na seção que abarca a visão contábil fiscalista, encontra-se na literatura quase unanimidade em afirmar que as dificuldades da previdência social derivam de problemas de caráter estrutural e conjuntural, e que havia uma estreita relação entre eles. Esses vários argumentos motivaram reformas da previdência social vistas como retrocesso nos direitos previdenciários.

No texto constitucional a Previdência Social é tratada no Capítulo II, intitulado “Da Seguridade Social”, na Seção II denominado “Da Previdência Social”. O Art. 201 compreende o arcabouço do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, explanando na íntegra:

¹ A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) vigorou até 31-12-2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Inclusão dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

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

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

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

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

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei. (Inclusão dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

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

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o §12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (Inclusão pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005). (BRASIL, 1988).

O elevado grau de complexidade que envolve a previdência social transparece ao se observar que o Art. 201 não se encontra em consonância com o seu texto original de 1988, pois diversas novas redações foram introduzidas através de Emendas Constitucionais. As principais foram as EC 20/1998 e EC 47/2005. O Art. 195, também sofreu algumas modificações, conforme abaixo:

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

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

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

b) a receita ou o faturamento; (Inclusão pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Inclusão pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

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

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Inclusão pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) [...]

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Inclusão pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Inclusão pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas. (Inclusão pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Inclusão pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (BRASIL, 1988).

Todas essas modificações ocorreram no intuito de tornar mais aderente à previdência social à realidade de mudanças socioeconômicas no país. Portanto, os problemas e alterações aqui expostos devem ser analisados com clareza, de modo a proporcionar subsídios para uma avaliação consistente do sistema de previdência social e seu fluxo de caixa atual.

4 RESULTADOS PREVIDENCIÁRIOS NO GOVERNO LULA

O objetivo deste capítulo é demonstrar os resultados da Previdência Social através do Fluxo de Caixa do INSS e explicar como interpretam esses números as duas visões metodologicamente conflitantes encontradas na literatura. Os Fluxos de Caixa Consolidados do INSS estão disponibilizados no site do Ministério da Previdência Social. O dados do período de 2003 a 2010 encontram-se no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Fluxo de Caixa Consolidado do INSS 2003 a 2010

FLUXO DE CAIXA CONSOLIDADO DO INSS – 2003 a 2010								
RUBRICAS	(R\$ Mil)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. SALDO INICIAL	4.456.488	3.324.492	5.354.274	6.275.320	7.521.472	2.068.139	3.306.364	4.174.157
2 RECEBIMENTOS	122.229.227	152.684.048	172.719.638	201.756.676	216.488.553	243.489.097	273.150.630	312.640.915
2.1 PRÓPRIOS	86.587.225	101.125.841	115.955.568	133.015.292	153.788.348	180.004.470	200.244.472	233.512.580
Arrecadação Bancária	81.674.547	94.599.980	109.014.594	122.917.740	142.774.048	167.758.107	183.109.258	212.556.518
Arrecadação - SIMPLES	3.393.562	4.366.334	5.057.101	8.225.275	5.660.734	455.496	171.234	103.406
Arrecadação - SIMPLES NACIONAL (*)	-	-	-	-	3.419.328	10.274.493	12.599.202	16.842.733
Arrecadação - FIES	493.499	740.111	599.769	682.577	689.726	674.628	3.286.584	546.962
Arrecadação - FNS	8.243	7.395	6.519	1.140	183	-	726	963
Arrecadação - Lei n°. 11.941/09	-	-	-	-	-	-	730.575	2.086.638
Arrecadação - REFIS	303.192	378.113	345.017	325.827	287.371	304.919	222.213	129.279
Arrecadação - CDP	-	232	56	-	-	-	-	-
Depósitos Judiciais	958.455	1.218.109	1.197.461	1.152.381	1.182.676	1.096.677	3.286.584	1.723.287
Restituições de Arrecadação	-238.157	-182.251	-207.662	-240.145	-215.501	-216.659	-265.225	-460.085
Ressarcimento de Arrecadação	-6.121	-2.182	-57.286	-49.504	-10.217	-1.786	-2.146	-17.171
Taxa de Administração Sobre Outras Entidades	-	-	-	-	-	-341.404	-373.048	432.650
2.2 RENDIMENTOS FINANCEIROS	385.090	932.413	187.214	-2.540	403.534	150.462	-382.573	-192.343
Remuneração s/ Arrecadação Bancária	4.075	1.499	2.540	2.347	2.455	3.230	1.229	1.454
Rendimentos de Aplicações Financeiras	381.015	930.914	184.674	-4.887	401.079	147.232	383.802	-193.797
2.3. ANTECIPAÇÃO RECEITA - TESOURO NACIONAL	-3.237.294	598.269	10.326.539	-357.808	1.315.177	-2.857.759	3.054.874	-2.510.165
Antecipação Receita - Tesouro Nacional	-3.237.294	598.269	10.326.539	-357.808	1.315.177	-2.857.759	3.054.874	-2.510.165

FLUXO DE CAIXA CONSOLIDADO DO INSS – 2003 a 2010								
RUBRICAS	(R\$ Mil)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2.4. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	38.275.673	48.348.546	45.552.497	67.730.476	61.758.389	62.369.442	69.885.371	81.539.051
COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor	19.752.315	28.483.643	25.193.727	42.801.423	31.802.898	28.686.035	33.218.500	24.907.477
COFINS - LOAS	4.450.752	7.593.889	9.361.487	12.067.954	12.925.967	15.464.638	19.220.070	22.262.735
COFINS - Desv. Imp. e Contrib. - EPU	615.043	686.300	798.695	627.500	1.385.905	1.025.300	1.161.251	1.072.035
Contrib. Provisória s/ Mov. Financeira (3)	4.999.596	5.490.211	5.821.610	6.572.516	7.572.119	-	56	17.092
Contribuição sobre o Lucro	3.758.235	1.959.853	130.293	619.541	3.174.508	10.212.144	5.194.387	15.191.811
Contribuição sobre o Lucro - Contrapartida	-224	3.365	9.672	3.977	815	1.263	1	6.753.836
Devolução do PSS/PASEP/Outros	1.476	16.757	2.003	19	-	74.971	-	314.829
Recursos Ordinários	4.692.126	993.776	112.822	957.484	190.231	1.837.939	4.969.601	4.206.221
Recursos Ordinários / COFINS - TRF	-	3.017.162	4.088.101	3.986.554	4.718.049	4.979.103	6.011.178	6.576.418
Operações de Crédito Externa	340	152	1.788	11.448	-94.340	-133	2.004	4.085
Concursos e Prognósticos	6.015	103.438	32.299	82.060	82.235	88.182	108.323	232.512
2.5 OUTROS RECEBIMENTOS	218.532	1.678.978	697.820	1.371.258	-776.895	3.822.482	348.486	291.793
Outros Recebimentos	218.532	1.678.978	697.820	1.371.258	-776.895	3.822.482	348.486	291.793
3. PAGAMENTOS	123.361.223	150.654.269	171.798.592	200.510.523	221.941.886	242.592.278	272.655.885	312.123.575
3.1. PAGAMENTOS INSS	117.504.148	143.293.811	164.277.121	191.015.427	208.565.326	225.943.079	254.966.283	291.012.024
ToTal deBenefícios	112.197.690	133.918.671	156.009.591	177.917.923	200.308.271	218.025.308	244.863.106	279.657.323
Devolução de Benefícios Benefícios do RGPS (Previdenciários)	-545.599	-651.017	-693.671	-877.380	-1.000.751	-1.409.201	-2.180.359	-1.504.516
Outros Benefícios (não Previdenciários)	107.134.805	125.750.764	146.010.130	165.585.300	185.293.441	199.562.013	224.876.366	254.858.554
Pessoal	5.062.884	8.167.907	9.999.462	12.332.623	15.014.830	17.054.093	19.986.741	23.294.253
Custeio	3.773.778	6.948.349	4.540.515	5.872.874	6.196.028	6.928.640	7.366.021	8.982.088
Custeio	1.532.680	2.426.790	3.727.015	7.224.629	2.061.027	2.398.332	2.737.155	3.877.128
3.2. TRANSFERÊNCIAS A TERCEIROS (i)	5.857.075	7.360.458	7.521.471	9.495.096	13.376.561	16.649.198	18.236.028	21.111.551
4. SALDO PREVIDENCIÁRIO	-26.404.655	-31.985.381	-37.576.033	-42.065.104	-44.881.653	-36.206.742	-42.867.922	-42.890.176
5. SALDO ARRECAÇÃO LÍQUIDA - BENEFÍCIO	-31.467.540	-40.153.288	-47.575.495	-54.397.728	-59.896.483	-54.670.037	-65.035.022	-66.184.429
6. SALDO OPERACIONAL (6)	-1.131.997	2.029.779	921.046	1.246.153	-5.453.333	1.238.223	867.793	517.340
7. SALDO FINAL	3.324.492	5.354.274	6.275.320	7.521.472	2.068.139	3.306.363	4.174.157	4.691.497

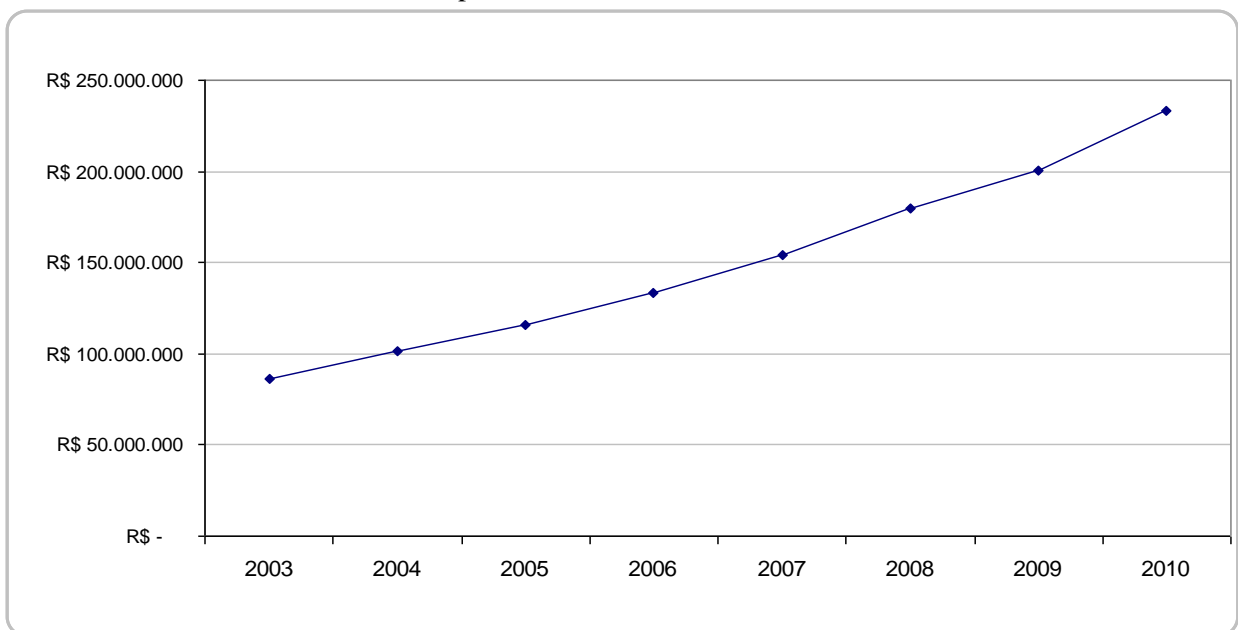
Fonte: Elaboração própria, 2011. Quadro construído com dados contidos nas planilhas dos Fluxos Semestrais Consolidados do INSS, disponível em www.previdenciasocial.gov.br

Notas (i) A conta Transferência a Terceiros engloba as contas de transferências de recursos ao SENAR, SENAI, SESI, etc. (ii) Arrecadação Líquida corresponde a Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros.

4.1 RESULTADOS PREVIDENCIÁRIOS SOB A VISÃO CONTÁBIL/FISCALISTA

Os recebimentos próprios do INSS decorrentes das contribuições específicas das empresas e dos trabalhadores formais apresentaram consistente transição no período analisado, aumentando de R\$ 86.587.225 no ano 2003 para R\$ 233.512.580 em 2010, representando um crescimento na arrecadação própria em torno de 269,68%. Nota-se, portanto, uma progressão na rubrica recebimentos própria que no decorrer dos anos, mantendo a tendência exponencial poderá representar elevados níveis de arrecadação, conforme ilustra o gráfico 3.

Gráfico 3: Recebimentos Próprios do INSS - 2003 a 2010, R\$ Mil, Brasil, 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

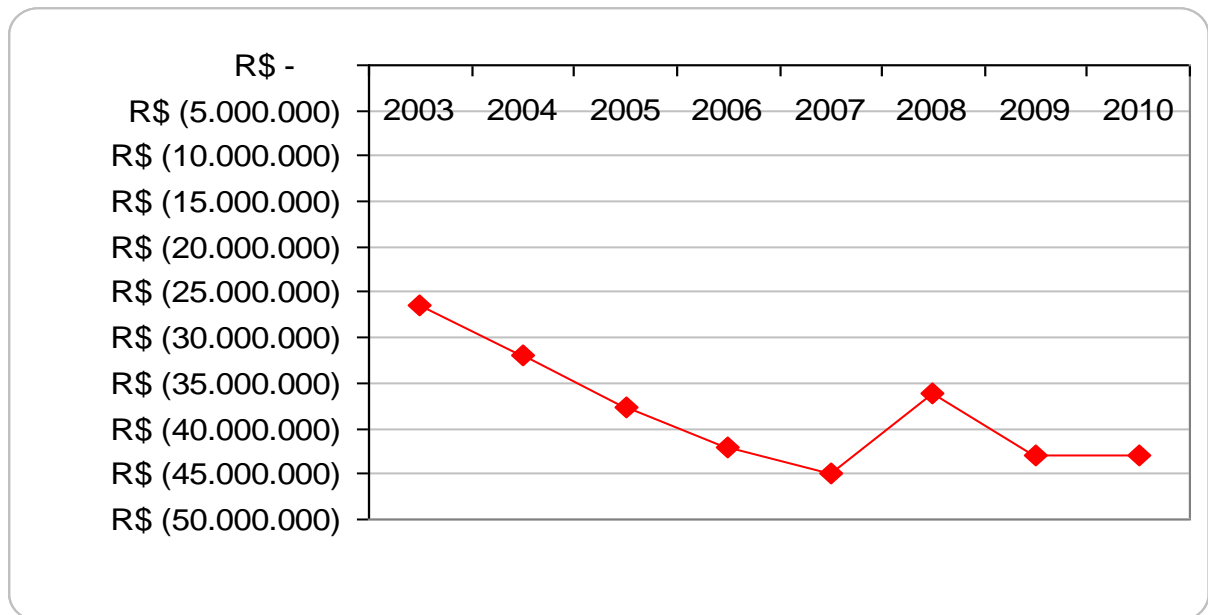
Um fator intimamente ligado a esta evolução na arrecadação do INSS foi o aumento do número de empregos formais conforme já foi citado no item 3.1.1 deste trabalho. Para continuar a análise acerca dos resultados previdenciário se faz necessário explicar o que significa “Saldo Previdenciário”. Este é o termo utilizado para definir o resultado da arrecadação líquida do INSS (“Recebimento Próprio menos “Transferência a Terceiros” e “Restituições de Arrecadação”) menos “Benefícios Previdenciários”.

Tornando mais claro, Saldo previdenciário é o resultado da subtração das contribuições dos trabalhadores e empregadores dos benefícios pagos aos aposentados. Pois é este montante de benefícios previdenciários pagos que se convencionou, desde o Governo Sarney, chamar de déficit da previdência, e sob este modo de compreensão que se apóia a visão

contábil/fiscalista como já foi dito anteriormente. Portanto, tal visão considera apenas uma parte do Fluxo de Caixa do INSS para afirmar que a previdência social como atua no momento não é eficiente.

A evolução do “Saldo Previdenciário” no período de 2003 a 2010 teve o comportamento expresso no Gráfico 4.

Gráfico 4: Saldo Previdenciário, Brasil, em R\$ Mil, 2003 a 2010

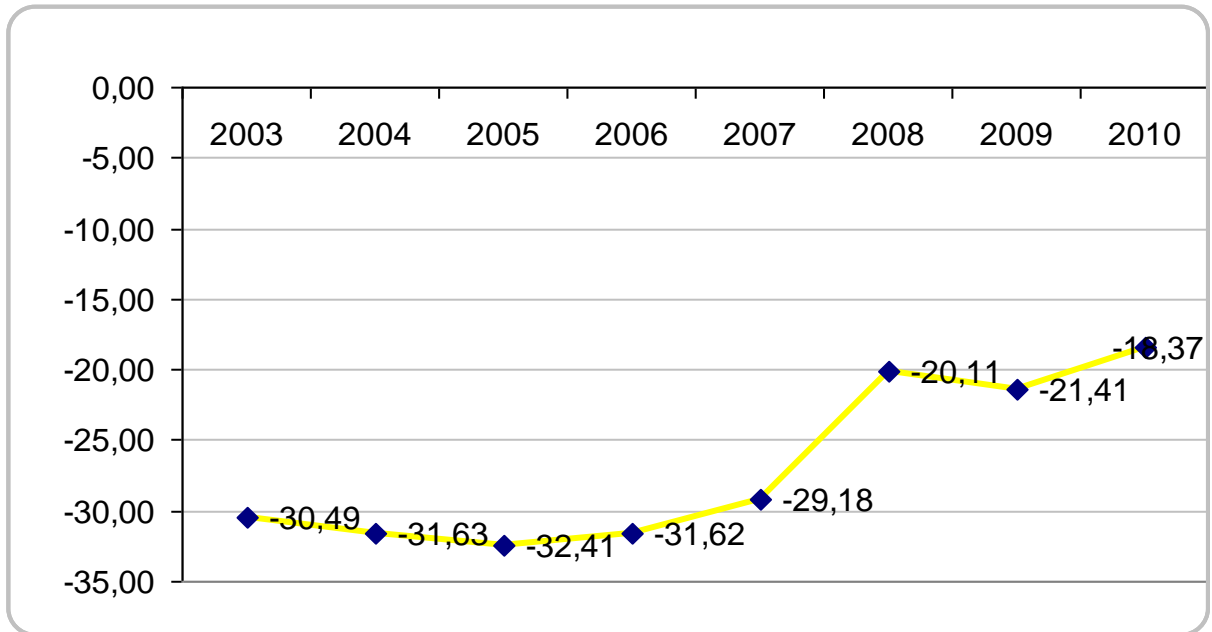


Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

Nota-se uma expansão negativa do Saldo Previdenciário de 2003 a 2007 de R\$ -26.404,655, para R\$ -44.881,653 milhões. Posteriormente, ocorreu uma tendência de retração do mesmo principalmente em 2008, encerrando 2010 em R\$ -42.890.176.

O Gráfico 5 ilustra a razão do “Saldo Previdenciário” e “Recebimentos Próprios do INSS” demonstrando que há uma tendência de redução na relação percentual entre ambos, e evidenciando o tamanho do déficit da Previdência Social sob a ótica fiscalista. Nota-se que de 2003 a 2005 existe um pequeno aumento nesta relação, mas a partir de 2006 ocorreu um movimento de queda na taxa percentual de déficit previdenciário, com exceção de 2009, acredita-se que por efeito da crise financeira de 2008, embora, não tenha sido um acréscimo muito grande devido os incentivos do governo para manter a demanda aquecida e evitar aumento do desemprego.

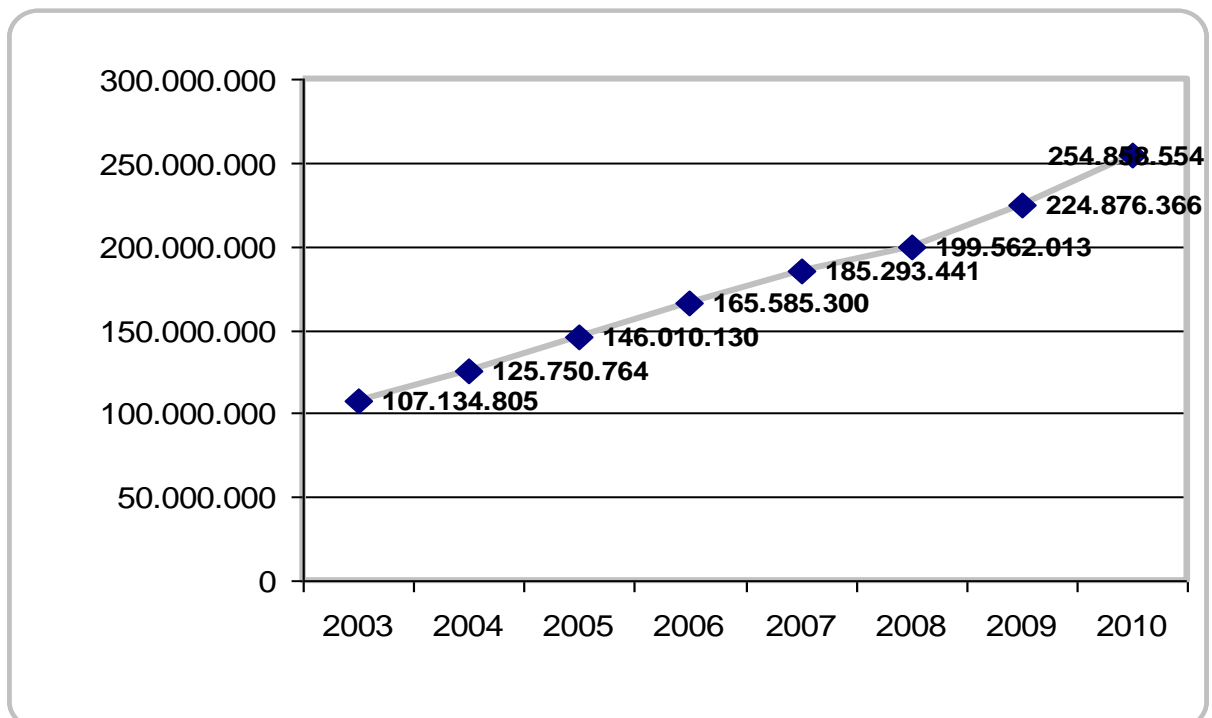
Gráfico 5: Razão entre “Saldo Previdenciário” e “Recebimentos Próprios do INSS”, Brasil, 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

Neste período os benefícios previdenciários aumentaram significativamente saindo de R\$ 107.134.805 milhões para R\$ 254.858.554 milhões. Com uma variação de 137,89% entre 2003 e 2010 conforme ilustra o Gráfico 6.

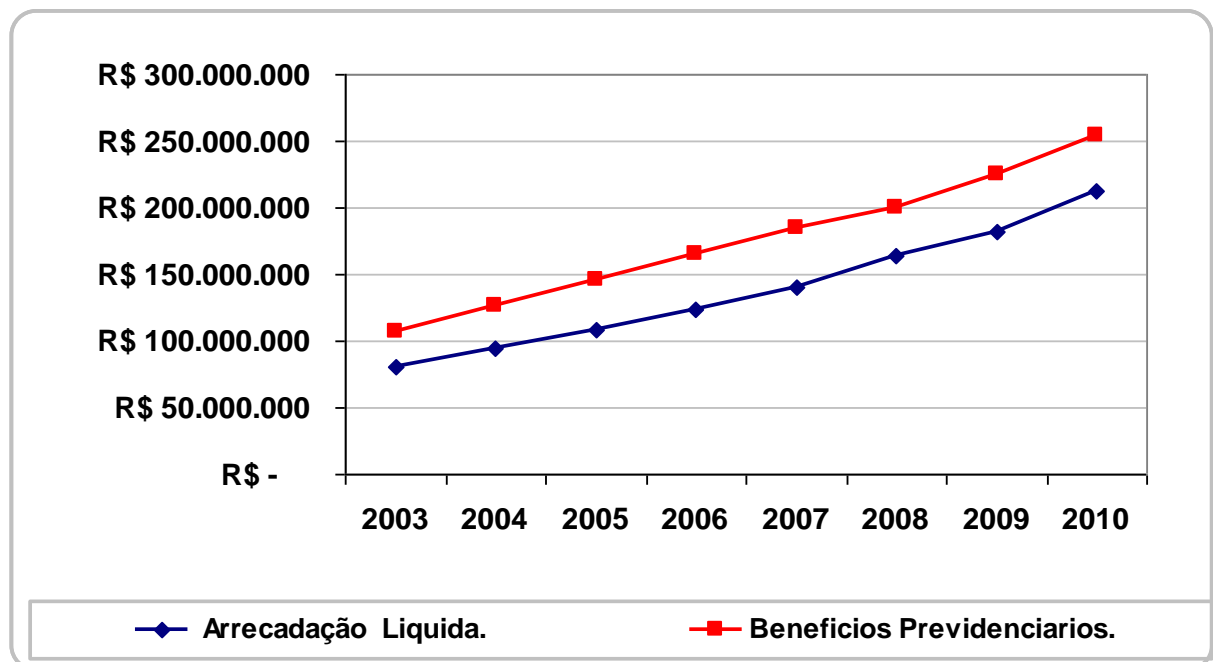
Gráfico 6: Benefícios Previdenciários, R\$ Mil, Brasil, 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

Os autores da corrente contábil fiscalista, portanto, chegam à conclusão que existe déficit previdenciário a ser equacionado, ao se reportarem ao item “Saldo Previdenciário” da demonstração do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”. Como já visto, o “Saldo Previdenciário” nada mais é do que a diferença entre a Arrecadação Líquida (Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros e Restituições de Arrecadação) e Benefícios Previdenciários. O Gráfico 7 ilustra essa visão, ficando clara a premissa conservadora: a arrecadação própria do INSS, que consiste naquela incidente na folha de pagamento dos trabalhadores, deve ser de tal magnitude que, no mínimo, absorva todos os pagamentos de benefícios previdenciários.

Gráfico 7: Visão Contábil Fiscalista, R\$ Mil, Brasil, 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

4.2 VISÃO CONSTITUCIONALISTA DOS RESULTADOS

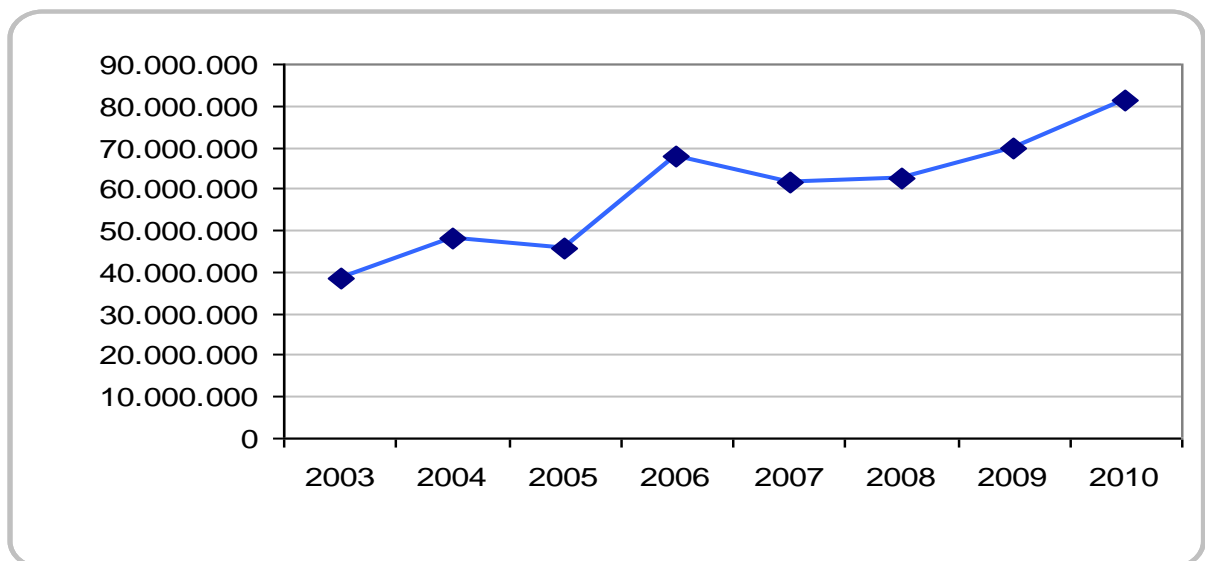
A Constituição da República Federativa do Brasil do ano de 1988, estabeleceu em seu Artigo 195 o financiamento do Sistema de Seguridade Social. Conforme demonstrado anteriormente, as fontes de custeio são oriundas dos recursos dos entes federativos, das contribuições sociais e de outras fontes.

Assim, de acordo com a legislação brasileira, a Seguridade Social é composta por diversas fontes de receita, entre as quais: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); a Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL); a Arrecadação Previdenciária Líquida, composta pela arrecadação bancária + Simples + Refis + arrecadação CDP + arrecadação Fies + depósitos judiciais – restituições – transferências a terceiros; a Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira - CPMF; e outras receitas do INSS (rendimentos financeiros, antecipação de receita e outros); Concurso de Prognóstico; Receita própria do Ministério da Saúde; Outras contribuições Sociais (DPVAT, prêmios prescritos e bens apreendidos).

Para demonstrar a evolução do Gasto Previdenciário no Brasil, foi feito um corte entre os recebimentos e pagamentos totais do INSS. Os recebimentos totais do INSS contemplaram as rubricas: Recebimentos próprios (ilustrada no Gráfico 3); rendimentos financeiros; antecipação da receita – Tesouro Nacional; Transferências da União que contempla as rubricas CSLL, COFINS, etc.

No período 2003 – 2010 ocorreu um aumento significativo da rubrica Transferência da União integrante do recebimento total do INSS, saindo de R\$ 38.275.673 milhões em 2003 para R\$ 81.539.051 milhões em 2010. Uma variação de 103,03% em oito anos.

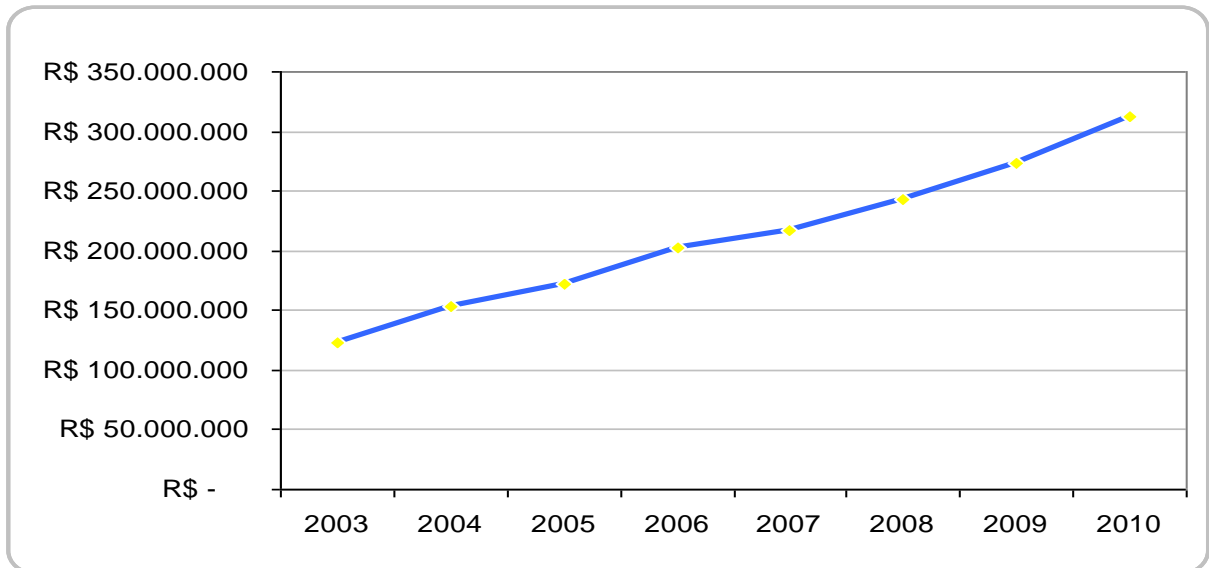
Gráfico 8: Transferências da União, R\$ Mil, Brasil, 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

O montante gerado para custear as despesas da Previdência Social no período de 2003 a 2010, considerando as rubricas citadas anteriormente, ilustra o Gráfico 9. Em 2003 o recebimento total do INSS foi de R\$ 122.229,227 milhões, alcançando o montante de R\$ 312.640,915 milhões em 2010 uma variação de 155,78% no período.

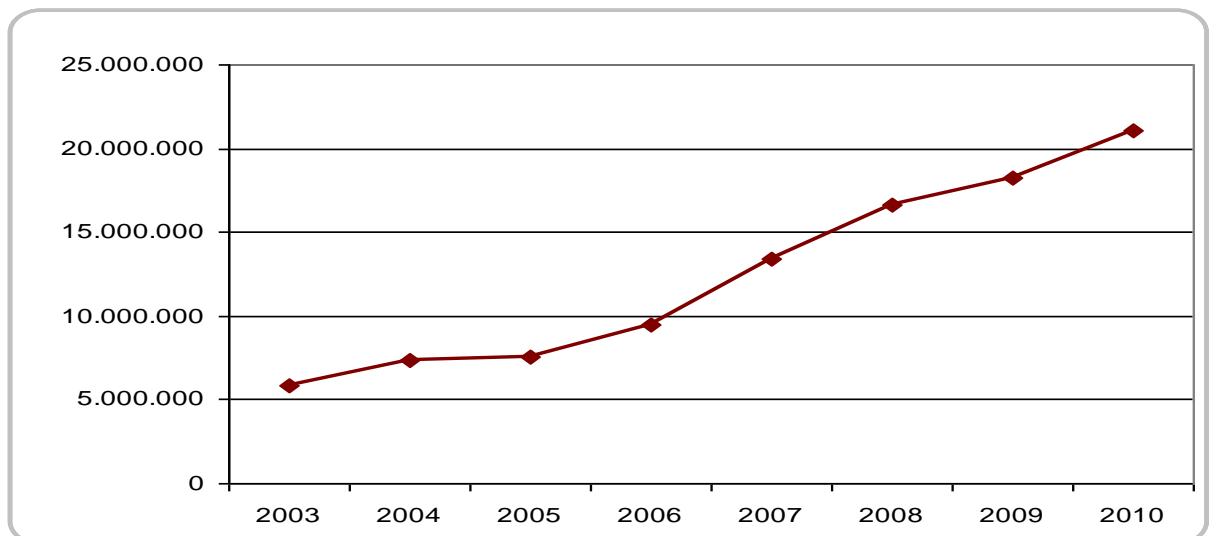
Gráfico 9: Total De Recebimentos Do INSS, R\$ Mil, Brasil, 2003 A 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

No que tange ao pagamento total do INSS este é constituído pelas rubricas Transferência a Terceiros e Pagamentos do INSS. A evolução das Transferências a Terceiros, Gráfico 10, foi de R\$ 5.857.075 milhões em 2003 para R\$ 21.111.551 milhões em 2010: uma variação de 260,45%.

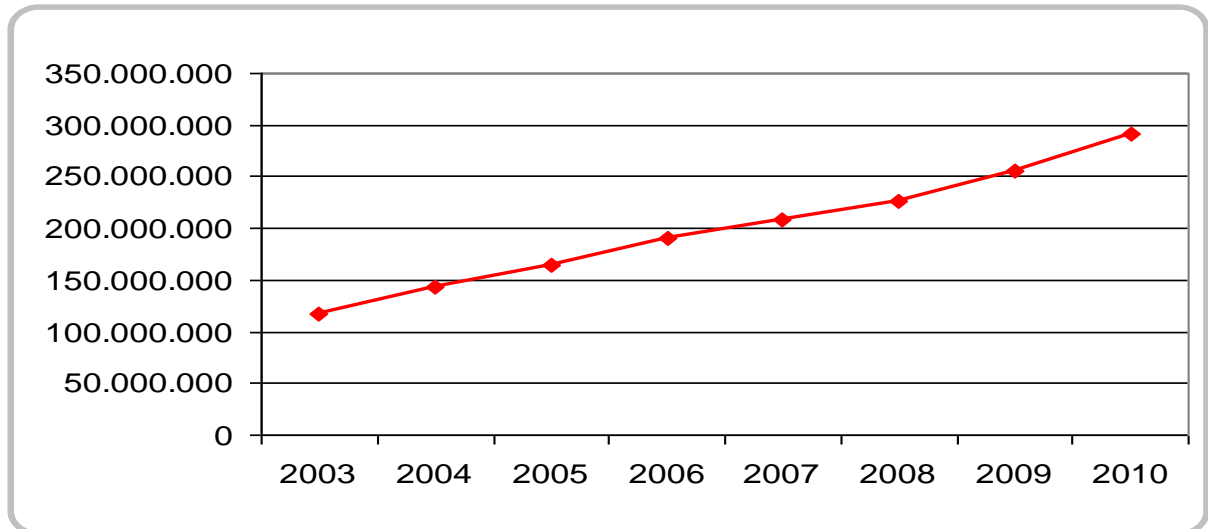
Gráfico 10: Transferências a terceiros, R\$ Mil, Brasil, 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

A rubrica Pagamentos do INSS também cresceu significativamente no período analisado conforme ilustra o Gráfico 11: saiu de R\$ 117.504.148 milhões em 2003 para R\$ 291.012.024 milhões em 2010, apresentando uma variação de 147,66%.

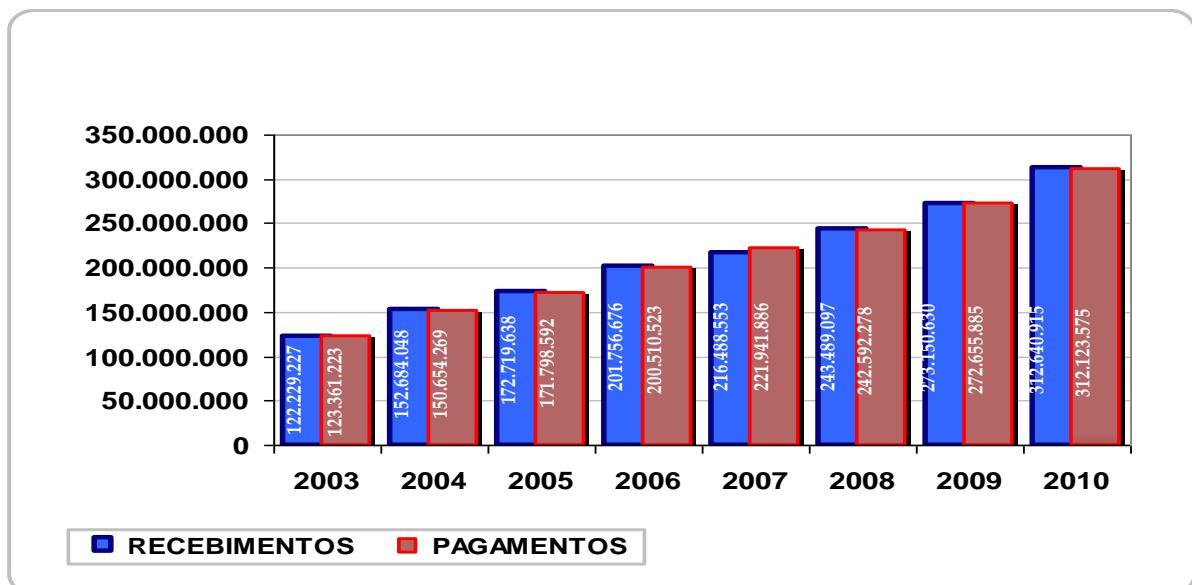
Gráfico 11: Pagamentos do INSS, R\$ Mil, Brasil, 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

Os autores da corrente constitucionalista, portanto, cegaram a conclusão que não existe déficit previdenciário, mas, um desrespeito aos preceitos constitucionais no trato da Previdência Social. Contudo, mesmo assim, o Fluxo de caixa do INSS foi positivo no período analisado conforme ilustra o Gráfico 12; que considera o saldo entre os recebimentos totais do INSS e seus pagamentos totais.

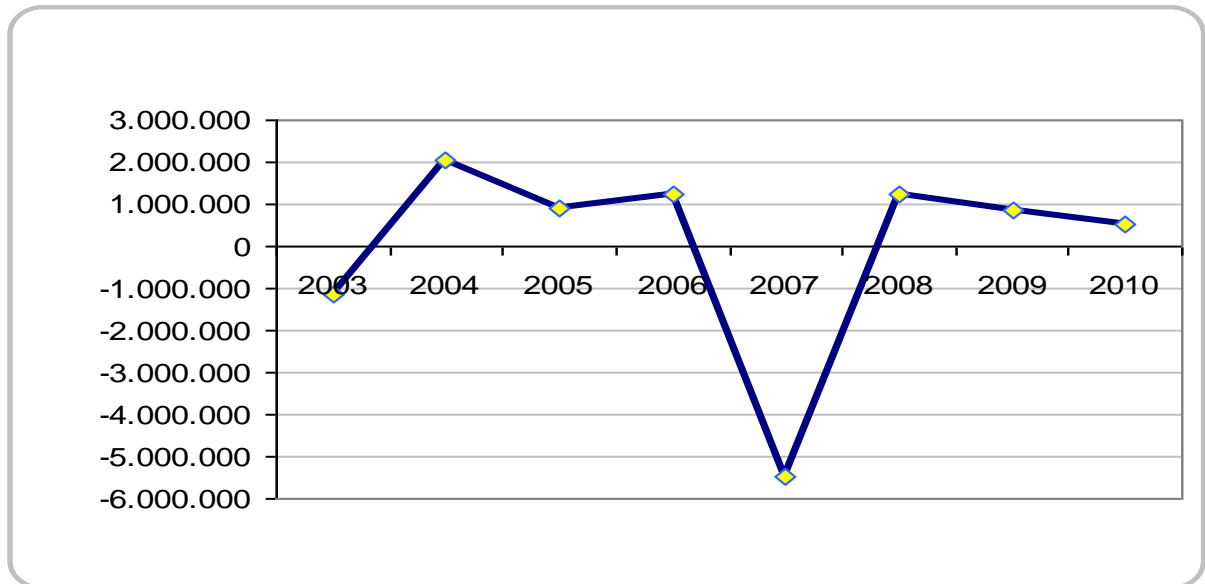
Gráfico 12: Visão Constitucionalista



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

Sob esta ótica, o sistema previdenciário vem apresentando bons resultados, com os recebimentos suprimindo o total de pagamentos do INSS na maior parte do período analisado.

Gráfico 13: Saldo Operacional, R\$ Mil, Brasil, 2003 a 2010



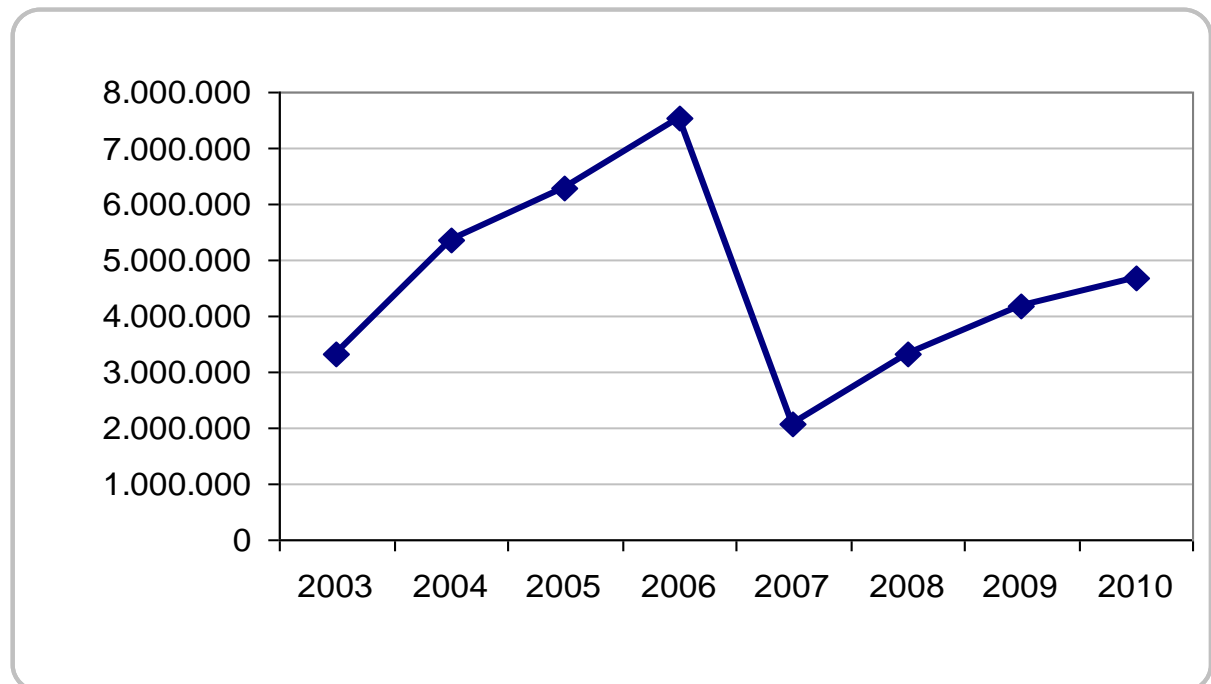
Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

Os déficits ocorridos em 2003 e 2007 foram cobertos pelo INSS que possuía saldos de competências anteriores capazes de cobrir estas insuficiências financeiras transitórias.

Além do mais, os recursos denominados “Transferências da União”, que comportam algumas das contribuições indiretas mais importantes para o financiamento da Seguridade Social, como a CSLL e COFINS, somente foram repassados pelo Tesouro Nacional conforme a necessidade financeira do INSS. Por isso, conforme o Quadro 2 - Fluxo de Caixa Consolidado do INSS verifica-se um valor pouco expressivo no repasse dessas contribuições sociais para a Previdência Social. Porém em 2007 houve um aumento no repasse destas contribuições sociais.

O resultado final do exercício de cada ano do período analisado 2003-2010 foi obtido com a soma do Resultado Operacional + Saldo Inicial do Exercício, conforme ilustra o Gráfico 14:

Gráfico 14: Saldo Final, R\$ Mil, Brasil, 2003 a 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011. Gráfico construído com base nos dados do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, no período de 2003 a 2010

A análise minuciosa do Fluxo de Caixa Consolidado do INSS forneceu com maior propriedade elementos para apresentar a real situação do sistema previdenciário nacional, bem como melhor situar as premissas das duas metodologias diferentes de apuração do resultado previdenciário. Como já foi mencionada anteriormente, a visão contábil fiscalista abarca a idéia central de que a arrecadação dos trabalhadores e empregadores deve ser em magnitude que absorva os compromissos de pagamento dos benefícios previdenciários. Já a visão constitucionalista, se ancora no “Resultado Operacional do INSS”, rubrica do “Fluxo de Caixa Consolidado do INSS”, para demonstrar a condição superavitária da Previdência Social. Nesta linha metodológica, diferentemente da contábil/fiscalista, compreende-se a participação do Estado na apuração do saldo previdenciário, tendo em vista os preceitos constitucionais constantes da Constituição de 1988. Para os Constitucionalistas, quaisquer cálculos para o saldo previdenciário que desobedeçam aos preceitos constitucionais não podem vicejar onde impera o Estado de Direito próprio aos Regimes democráticos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho monográfico visou elucidar o financiamento do sistema previdenciário brasileiro. Deste nodo, foram apresentados traços gerais da previdência social abarcando parte de sua institucionalização, os regimes previdenciários e seus tipos de benefícios, os sistemas de repartição simples e de capitalização. A estruturação do trabalho se norteou em esclarecer a existência de duas lógicas para o financiamento previdenciário, ou seja, um confronto entre duas correntes metodológicas distintas: i) Contábil fiscalista e ii) Constitucionalistas.

A discussão realizada no decorrer deste trabalho monográfico, embora não muito aprofundada, expôs as proposições que deram base à conclusão de que existem duas correntes conflitantes na literatura acerca do Fluxo de Caixa Consolidado da Previdência Social, constatando que não existe soberania de uma visão sobre a outra. A visão contábil fiscalista, neoliberal, apresenta um discurso de convencimento da existência do déficit previdenciário. Por seu turno, a visão Constitucionalista defende a importância de se fazer garantir os preceitos constitucionais da seguridade social como um todo e não analisá-la de modo isolado. Para tanto, através de dados essa corrente evidencia que a previdência social até o presente se mantém superavitária, e que as notícias de déficit divulgadas na mídia são oriundas de uma análise contábil caôlha. Na verdade, existem pontos de vista ideológicos distintos na literatura, já que a corrente contábil/fiscalista defende a idéia de Estado-Mínimo com menor participação nas questões sociais, enquanto a corrente constitucionalista tem por premissa a previdência social como integrante da seguridade social elemento de suma importância para o Bem-Estar Social, haja vista que muitas vezes o benefício previdenciário é a única renda assegurada a muitas famílias.

Após analisar o Fluxo de Caixa da Previdência Social no intervalo de tempo compreendido entre 2003 e 2010 os resultados encontrados, após apuração dos saldos financeiros da previdência social revelaram que sob a lógica constitucionalista a análise dos números previdenciários é de resultados superavitários, enquanto, sob a lógica contábil fiscalista é de resultados deficitários, dado as metodologias diversas. No governo Lula especificamente a previdência social apresentou superávit em seis anos dos oito analisados pela ótica constitucionalista, já na visão fiscalista a previdência social foi deficitária em todos os anos do período de 2003 a 2010, defendendo a transformação da previdência em um sistema de um fundo privado, ignorando seus aspectos sociais e os mandamentos constitucionais.

Entende-se que a visão constitucionalista na medida em que a previdência social é um grande instrumento de redistribuição de renda, amparo aos pobres, e estimuladora da economia de pequena escala, principalmente no Nordeste. Contudo, não se pode descartar por completo o que diz a visão contábil fiscalista uma vez que o país vive um processo de transição demográfica com estimativas de aumento significativo dos aposentados, sendo necessárias de fato algumas reformas para a melhoria da previdência social.

Ficou evidente que o método de análise na visão fiscalista quebra os preceitos constitucionais ao considerar apenas a arrecadação dos trabalhadores e empregadores e o custo com o pagamento de aposentadorias para julgar deficitária a previdência social.

Contudo, compreende-se, por fim, que o país enfrenta um problema de grande magnitude social a ser encarado nos próximos anos, cabendo ao governo abrir debates, fóruns, discussões, palestras educativas, para que a população entenda a real importância da previdência social e aceite a promoção de um novo arranjo para a previdência social que honre com os benefícios assumidos e proporcione financiamento para os benefícios futuros.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **De Vargas a Lula: caminhos e descaminhos da legislação trabalhista no Brasil**. *Pegada*, v. 7, n. 2, p. 6, nov. 2006.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2010.

BRASIL. **Lei 8.112 de 11 de Dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídicos dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 21 out. 2010.

BRASIL. **Lei 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 21 out. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar 109/2001**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Ministério da Previdência Social. **Fundos de pensão: coletânea de normas**. Brasília, 2010. p. 26-46.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência social: reflexões e desafios**. Brasília, 2009. 232 p. (Coleção previdência social, Série estudos, v. 30).

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Panorama da previdência social brasileira**. 2. ed. Brasília, 2007. 83 p.

BRITO, Fausto. **A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007.

CECHIN, José; CECHIN, Andrei Domingues. Desequilíbrios: causas e soluções. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Cap. 6.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Previdência social brasileira: concepção constitucional e tentativas de desconstrução**. São Paulo, 2007 a. (Nota técnica, n.51).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **A previdência social brasileira tem déficit?** São Paulo, 2007 b. (Nota técnica, n. 52).

FAGNANI, Eduardo. Direitos sociais no fio da navalha. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

FILGUEIRAS, Luiz; LOBO, Breno. Política e economia na reforma da previdência. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 13, n. 3, p. 717 – 738, dez. 2003.

GALVÃO, Arnaldo. Déficit da previdência social aumenta 35,5%. **Valor Econômico**, São Paulo. 20 ago. 2009, Caderno 1, p. A6.

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, 227 p.

IZERROUGENE, Bouzid. A macroeconomia da previdência social. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n.1, p. 31-46, jan./abr. 2009.

LOBO, Breno. A atual situação do sistema previdenciário brasileiro e as propostas de reforma do Governo Lula. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, n. 111, p. 20-25, ago. 2003.

LOBO, Breno. **O sistema previdenciário brasileiro – breve histórico, situação atual e proposta de reforma**. 2003. Texto apresentado na reunião do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC).

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana. Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 139-154, 1999.

MENEZES, Hudson Costa; MENDES, Saulo Correia Sobral Nogueira. Salvador. 2011. 18 f. **Brasil: Será que a política do “devagar com o andor que o santo é de barro” irá dar certo?** Relatório apresentado no Núcleo de Estudos Conjunturais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA.

NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. **Previdência no Brasil: desafios e limites**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/..._pt/.../eco90_08.pdf> Acesso em: 1 nov. 2009.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. Cap. 20

SERRANO, Ricardo de Alencar. **A Previdência Complementar como formadora de poupança interna: análise do seu crescimento**. 2005, 64 f. Trabalho de conclusão de Curso. (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

SOARES, Pedro. Ausência de novas vagas nas capitais impede redução do desemprego. **Folha.com**, Rio de Janeiro, 19 abr. 2011. Poder. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/904633-ausencia-de-novas-vagas-nas-capitais-impede-reducao-do-desemprego.shtml>>. Acesso em: 13 jun. 2011.