

Macroeconomia da Previdência Social: análise do Brasil para o período 1995-2010

Autores: Roberto de Souza Rodrigues (IM/UFRRJ)* e Aline Rocha Santos (IM/UFRRJ)

Área: História Econômica e Economia Brasileira

Subárea: Economia Brasileira Contemporânea.

Seção Ordinária.

Resumo

O debate da previdência social no Brasil tem se concentrado principalmente na estrutura contábil do sistema de seguridade social. Contudo, falar de previdência pública sem considerar o contexto teórico macroeconômico de todo o setor público deixa de lado o cerne da questão da ação do governo nas variáveis macroeconômicas. Diante disto, este artigo tem por objetivo apresentar um debate da previdência social num contexto teórico macroeconômico e, assumindo o princípio da demanda efetiva, o impacto das contas da previdência social brasileira sobre a taxa de crescimento do produto. No que se refere ao primeiro ponto, foi possível perceber que dentro da visão heterodoxa a previdência social é importante instrumento de distribuição de renda e, por conseguinte, tem efeitos também sobre a demanda agregada. Já no efeito das contas da previdência social sobre a taxa de crescimento se identificou que em oito dos quinze anos estudados (1995 a 2010) a previdência social brasileira apresentou contribuições positivas na taxa de crescimento do produto. Porém, com valores (negativos e positivos) em torno de zero a caracteriza ainda mais como instrumento de distribuição de renda mais do que instrumento para atingir o pleno emprego. Além disso, como resultado secundário, foram apresentadas as contas da previdência social, destacando os saldos previdenciário e operacional, na qual se verificou déficits constantes apenas no primeiro, e a importância da manutenção do salário mínimo como base de pagamento para o benefícios sociais.

Palavras-chave: Setor Público, Previdência Social, Política Fiscal

Abstract

The debate of social security in Brazil concentrated mainly in the accounting structure of the system of social security system. However, to speak of public insurance without considering the context macroeconomic theoretical of the whole section public abandon of mainly center of question: the government's action in the macroeconomic variables. The objective this article is to present a debate of social security system in a context macroeconomic theoretical and (assuming the Principle of Effective Demand) the impact of the Brazilian social security on the product. In the first point, it was possible to notice that in the heterodox vision social security system is an important instrument of distribution of income. In the second point, the Brazilian social insurance affect positive the growth tax of product in eight year of the fifteen studied (1995 to 2010). However, with values (negative and positive) around zero it characterizes as an instrument of distribution of more income than instrument to reach the full employment. Moreover, as secondary result, the account of Brazilian social security, were presented. The balances of insurance presented deficit result. But the balances of operational presented positive result in the more of year. Moreover, the importance of the maintenance of the minimum wage as payment base for the social benefits too was present.

Key Words – Sector Public, social security system, Fiscal Impact

* O autor agrade o apoio financeiro da FAPERJ

I. Introdução

Nos últimos anos a previdência social brasileira tem sido alvo constante de críticas, que enfatizam o crescente déficit nas contas previdenciárias como principal indício para que sejam realizadas reformas modificadoras da estrutura de benefícios, e assim reduzir as despesas governamentais com este setor.

Esse déficit seria um dos grandes culpados pela elevada relação dívida/PIB existente na economia brasileira, além de ser considerado um dos maiores obstáculos a serem transpostos para atingir o crescimento econômico. As reformas previdenciárias seriam urgentes e necessárias, pois, caso contrário, a quebra da previdência seria inevitável e as próximas gerações não teriam acesso à cobertura previdenciária pública.

Os argumentos variam desde falta de recursos para o financiamento até o pagamento excessivo de aposentadorias que estariam destinando o país ao baixo crescimento econômico visto, que os gastos são direcionados a políticas sociais (que não – supostamente – estimulariam o crescimento econômico). Diante desses argumentos foram aprovadas duas reformas nos últimos quinze anos, a primeira em 1998 durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que mexeram na estrutura do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) com a instalação do fator previdenciário, e a outra no ano de 2003 durante o governo Lula que modificou alguns aspectos do Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPSP).

Tais argumentos são fundamentados em conceitos que visam manter uma suposta credibilidade do país através do equilíbrio fiscal a partir da manutenção das finanças públicas saudáveis, ou seja, que suas receitas não ultrapassem as suas despesas. Esta medida está em conformidade com os argumentos elaborados no Consenso de Washington com base na teoria neoclássica e que tem como uma de suas sugestões a participação mínima do governo na economia.

Entretanto, falar da previdência pública é preciso pensar em um contexto teórico de todo o setor público e não apenas uma operação contábil. Neste caso a previdência social deve ser entendida principalmente como política de transferência de renda. Dessa forma, existe outro lado do debate, tanto no que se refere ao comportamento financeiro quanto no aspecto teórico do crescimento econômico. No que se refere ao primeiro ponto, as contas da seguridade social (que incluem além da previdência, a saúde e a assistência social) se apresentam como sendo superavitárias e com condições de autofinanciamento.

Já no segundo ponto, destaca-se a importância da participação do governo como determinante do produto e do emprego. Além disso, destaca-se esta política como um processo importante de transferências de renda na sociedade. Assim, como estes são os

setores que possuem maior propensão a consumir, um aumento de suas rendas eleva a demanda agregada numa proporção maior do que em setores com renda mais elevada. Dessa forma, este artigo tem por objetivo fazer um breve apanhado teórico da macroeconomia da previdência social dentro do contexto de todo o setor público e, com base no princípio da demanda efetiva, verificar o impacto de suas contas sobre a taxa de crescimento do produto.

Para tanto, o artigo estrutura-se em quatro partes, além desta introdução. A segunda parte destina-se a uma breve análise teórica sobre previdência social e arranjos de políticas fiscais relacionadas. A parte três abrange a implementação do sistema de seguridade social no país e as recentes reformas. A seção quatro apresenta análise de dados para o período de 1995 a 2009 discutindo sobre quantidade, valores de benefícios e aspectos do mercado de trabalho que influem diretamente sobre a previdência. E na última parte apresentam-se as considerações finais de tal análise.

II – Teoria Macroeconômica da Previdência Social

A análise teórica da previdência social vai muito além de argumentos contábeis. Para entender a macroeconomia da previdência social é preciso questionar a participação de todo o setor público dentro da determinação da renda e do crescimento econômico. Dentro desta percepção é que podemos incluir questões como envelhecimento da população. Os principais argumentos a favor da reforma da previdência social no Brasil se baseiam na visão neoclássica de determinação e crescimento da renda¹, cujo o ponto principal está no fato de que no longo prazo a economia tende automaticamente ao produto de pleno emprego e, como consequência, a poupança determina a acumulação de capital na economia.

Entendendo que o setor público é composto por todas as esferas do governo locais e nacionais tem-se que a poupança do governo inclui os saldos das contas do governo central (governo federal, Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e do Banco Central) mais os governos estaduais e municipais, excluindo os gastos em investimento. Dessa forma, dado uma economia no pleno emprego, resultados negativos na poupança do setor público implicam em menos investimentos privados e menor possibilidade de acumulação de capital. Ademais, esses resultados negativos na poupança do setor público implicam também em maior dívida o que levaria a aumento da taxa de juros e redução também do investimento privado (efeito crowding-out)². Sendo assim, poupanças negativas do setor público implicam em redução do investimento privado e, por conseguinte, da acumulação de capital.

¹ Ver Giambiagi (2002 e 2004).

² Ver Lopreato (2008) e Hermann (2008).

Além disso, estes resultados não têm implicações nenhuma na determinação da renda no curto prazo, visto que, dado que os agentes econômicos têm expectativas racionais, qualquer possibilidade de aumento da dívida pública levará a decisões de redução dos gastos privados não afetando o fluxo econômico. Com isso, seguindo esta lógica, as ações do governo na economia só são recomendadas quando há falhas de mercado, o que não é o caso da previdência social, ou seja, o sistema de previdência social promulgada na constituição do Brasil não faz sentido dentro do modelo neoclássico de determinação e crescimento da renda, independente do saldo fiscal que este apresente e do tamanho da população contribuinte e da população aposentada, porém com um saldo superavitário ainda é mais aceitável. A recomendação teórica para a aposentaria faz mais sentido para um sistema de capitalização³, onde os agentes privados acumulam fundos ao longo da vida para que no futuro possam se aposentar. Neste processo a decisão de não gastar implica em aumento da poupança agregada e, conseqüentemente, aumento da acumulação de capital. Destarte, independe do resultado contábil da previdência social, na teoria neoclássica este sistema de transferência de renda não se compatibiliza.

Contudo, esta não é a única visão teórica a respeito da determinação e crescimento da renda, existe outro argumento, qual seja: o Princípio da Demanda Efetiva (PDE). Essas interpretações teóricas tomaram força a partir da década de trinta do século passado com os trabalhos de John Maynard Keynes e de Michal Kalecki. Na primeira metade do século XX, tanto Keynes como Kalecki (escrevendo separadamente) perceberam que seria muito difícil a economia tender automaticamente ao pleno emprego como pressupunham os economistas neoclássicos.

Para Keynes, os agentes econômicos, principalmente as empresas, tomavam suas decisões de produzir e investir com base em expectativas sobre a demanda esperada (retorno esperado). Como em uma economia monetária essas decisões seriam tomadas num ambiente de incertezas, ocorreriam erros que os empresários tentariam corrigir adaptando a produção à demanda que se efetivou, o que faria a economia entrar em momentos de recessão e ascensão sem uma tendência inerente ao pleno emprego. Dessa forma, o gasto do governo, como elemento de gasto autônomo, seria fundamental para alcançar um objetivo social altamente desejável para Keynes, qual seja: fazer a economia operar o mais perto possível do pleno emprego. Logo os gastos agregados da economia deveriam ser condizentes com uma oferta potencial que permitisse economia operar perto do pleno emprego.

³ Do que o sistema solidário em vigor no Brasil.

Kalecki chegou à mesma conclusão de Keynes, porém com explicações diferentes. Kalecki primeiro fez a demonstração do PDE para uma economia fechada e sem governo, mas no seu modelo ampliado, a conclusão foi a mesma: a decisão autônoma é a de gastar e não a de receber a renda, logo é a demanda que determina a renda. Sendo assim, o governo tem participação ativa nesta determinação. Para ele, em uma economia aberta e com governo, o resultado deficitário do Setor Público determinaria uma expansão econômica, visto que implicaria em lucro maior e, conseqüentemente, via efeito multiplicador dos gastos, maior renda nacional. Dessa forma, segundo Miglioli (1977), “tendo-se descoberto o modo pelo qual o Estado poderia agir adequadamente no sentido de estimular a produção e o emprego (pág. III)”. Será seguido neste trabalho a explicação teórica de Kalecki.

Kalecki, ao esboçar sua teoria para explicar o funcionamento da economia capitalista (economia simples: sem governo e setor externo), parte do quadro econômico onde dividiu a economia em três departamentos; o departamento I, que produz bens de investimento (Ie); departamento II, que produz bens de consumo dos capitalistas (Ck); e o departamento III, que produz bens de consumo para os trabalhadores (Cw). Neste modelo simples, a renda nacional (RN) é igual à soma dos salários pagos nos três departamentos (W) mais os lucros auferidos também nos três departamentos (P), ou seja, $RN = W + P$. A produção, por sua vez, será igual à soma de tudo o que foi produzido pelos departamentos, isto é: $PN = Cw + Ck + Ie$.

Partindo da identidade contábil descrita acima e assumindo a hipótese de que os trabalhadores gastam toda a sua renda ($W = Cw$), ele chega à igualdade em que os gastos dos capitalistas [investimento (Ie) e consumo de bens dos capitalistas (Ck)] são iguais a renda recebida pelos mesmos capitalistas, o lucro (P). Ou seja;

$$P = Ie + Ck \quad (1)$$

Esta igualdade nada mais é do que uma identidade contábil, uma contabilização de algo que aconteceu, ex-post. Entretanto, a partir desta identidade Kalecki afirma “Ora, é claro que os capitalistas podem decidir consumir e investir mais num dado período que no precedente, mas não podem decidir ganhar mais⁴”. Dessa forma, ele conclui que são as “decisões quanto a investimento e consumo que determinam os lucros e não vice-versa⁵”.

Neste sentido, em resumo, se o capitalista resolve aumentar os seus gastos (em investimento, por exemplo), ele recorre ao banco que fornece crédito para a realização do

⁴ Idem. Pág. 36.

⁵ Idem.

investimento. Isto fará com que o departamento I contrate trabalho desempregado e utilize mais da sua capacidade instalada. O contrato de mais trabalhadores faz com que aumente a massa salarial e, por conseguinte, a demanda por bens de consumo dos trabalhadores. Sendo assim, o departamento III aumentará sua produção reduzindo a capacidade ociosa de seu capital e contratando também trabalhadores ociosos e aumentando mais ainda a demanda por bens de consumo dos trabalhadores. Dessa forma, haverá aumento no lucro dos capitalistas, visto que a demanda será efetivada, gerando lucro para os departamentos I e III. Mesmo com a contratação dos trabalhadores, o custo desta transação se transforma em receita para o departamento III. Destarte, então, a despesa com o investimento retorna para o capitalista, ou seja, o lucro aumentará na mesma proporção do aumento do investimento⁶.

Em resumo, então, o princípio da demanda efetiva está relacionado direto com a ideia de gastos autônomos, estes gastos, por sua vez, são realizados através de criação de poder de compra, que, por simplificação, Kalecki assumiu ser apenas dos capitalistas. Logo, as flutuações econômicas são explicadas pelas decisões dos capitalistas, principalmente, o investimento. Entretanto, ele dedica atenção às formas possíveis de fazer com que a economia reduza o desemprego através de medidas de política econômica. Dentre estas linhas, ele destaca três caminhos possíveis para fazer com que a economia chegue ao pleno emprego: dispêndio do governo em investimento público ou em subsídio ao consumo popular, incentivo ao investimento privado e redistribuição de renda das classes mais alta para as mais baixas. Esses três caminhos destacados por Kalecki objetivam aumentar a demanda e, por conseguinte, a renda e o emprego. Contudo, ele aponta o primeiro caminho como sendo o mais eficiente⁷.

Para tanto, Kalecki considerou o seu modelo completo, onde existem ainda outros dois gastos autônomos: as exportações de bens e serviços realizadas pelo país e a compra de bens e serviços realizada pelo governo. Todavia, tanto as exportações quanto os gastos do governo deveriam ser contabilizadas na equação (1) acima excluindo suas respectivas saídas de renda, isto é, as importações e os tributos arrecadados pelo governo e líquidos de transferências. Dessa forma, a equação (1) para o modelo ampliado ficaria⁸:

$$P = Ie + Ck + (X - M) + (G + Ip - RLG) \quad (2)$$

Ou seja, o lucro (P) é igual ao investimento das empresas (Ie) mais o consumo dos capitalistas mais as transações correntes (X - M) mais o déficit orçamentário do governo

⁶ Ver Kalecki (1977) capítulo 3.

⁷ Ver Kalecki (1980).

⁸ Kalecki (1985) e Kalecki (1977 – capítulo 5).

$(G + Ip - RLG)$, que é dividido em gastos correntes (G), investimento público (Ip) e a receita do governo líquida de transferências (RLG) – Kalecki chamou o déficit público de exportações internas (Kalecki 1977 – capítulo 5). Por isso que, para ele, a massa de lucro só aumentará se houver um déficit do governo (e/ou um superávit externo), isto é, um gasto deficitário financiado por empréstimos, pois, caso o financiamento fosse realizado por aumento na alíquota dos tributos, a renda total dos capitalistas não aumentaria⁹. Da mesma forma aconteceria com a renda total da economia e com o produto, visto que, a renda total depende, da mesma forma que o total dos lucros, dos gastos autônomos.

Em síntese, Kalecki, partido do princípio da demanda efetiva, aponta os gastos e as receitas do governo como instrumentos de normatização da economia. Principalmente o investimento público e o subsídio ao consumo popular. Entretanto, seu modelo indica apenas resultados deficitários como sendo expansionistas e capazes de aumentar a renda agregada do país. Trygve Haavelmo (1945) apresentou um modelo no qual uma medida de política fiscal afeta a renda agregada, porém em seus argumentos ele conclui que mesmo que orçamento do governo mantenha-se equilibrado ou até mesmo superavitário o governo pode ser expansionista com sua política fiscal¹⁰, não nos preocuparemos neste trabalho em esboçar este argumento, visto que, não é objetivo deste artigo. O importante saber é que o setor público com suas ações de política fiscal ajuda na determinação da renda¹¹, incluindo neste caso a previdência social.

Dessa forma, a macroeconomia da previdência social com base no princípio da demanda efetiva deve ser pensada em duas linhas metodológica: i. como um dos instrumentos do governo capaz de conduzir a economia para perto do produto potencial; ii. Como instrumento de transferência de renda dos trabalhadores que estão na ativa para os trabalhadores que não tem mais condições de participar do processo de produção. Todas as duas linhas metodológicas afetam diretamente a decisão dos gastos do setor privado e, por conseguinte, a determinação da renda. Com isso, analisar a previdência social apenas como instrumento contábil de receitas e despesas, cuja contabilização implicaria em futura falência

⁹ Kalecki considerou ainda a possibilidade de existência de poupança dos trabalhadores, que caso, positiva, reduziria a massa de lucro (Kalecki – 1985 pág. 43).

¹⁰ Para Haavelmo, “enquanto a demanda privada das pessoas por bens e serviços depende da renda líquida, seus empregos dependem da renda bruta” (p. 313). Dessa forma, gastos públicos extras cobertos, simultaneamente, por impostos seriam obviamente adicionados à renda bruta existente, o que deixa as pessoas com exatamente o mesmo montante de renda líquida e, por isso, a demanda privada a ter exatamente ao mesmo nível de antes do imposto ser cobrado (Haavelmo 1945, pág. 313. Tradução nossa).

¹¹ Ademais, é importante ressaltar a existência de considerações do princípio da demanda efetiva no longo prazo que aponta para a variação do próprio produto potencial de acordo (ou se ajustando) as variações da demanda (ver Serrano 2004).

da previdência, é desconsiderar o caráter normativo do setor público como formulador de política econômica capaz de conduzir a economia para perto do produto potencial e também como responsável pelo processo de distribuição de renda.

Sendo assim, o sistema solidário de previdência social (adotado no Brasil) é mais recomendado que o sistema de capitalização recomendado pela teoria neoclássica. Nos próximos tópicos faremos algumas considerações sobre a previdência social no Brasil começando com um histórico da criação do sistema de seguridade social e as reformas adotadas pelos últimos governos.

II- A Seguridade Social na Constituição de 1988 e a as Reformas Recentes nos Últimos Governos

Em 1988 o Brasil elaborou a sua nova Constituição. Dentro desta houve a criação do sistema de seguridade social de caráter universal, chamada contra-reforma liberal por Fagnani (2005). Essa criação ocorreu várias décadas após os países mais desenvolvidos terem realizado as suas. Contudo, a consolidação da previdência brasileira se deu em meio a um contexto de recessão mundial, altos níveis de desemprego e retomada do pensamento neoliberal na economia, fatos que não foram encontrados pelos países desenvolvidos no momento da implementação da mesma em suas respectivas economias, pois estavam no auge do *welfare state*. Sendo este contexto nacional em torno do motivo da discussão sobre reformas e mudanças estruturais na previdência desde sua implementação

Assim, o ambiente que se formou nos anos 90 era absolutamente hostil para frágil cidadania conquistada. O embrião de Estado Social esboçado pela Constituição de 1988 emergiu praticamente natimorto (...) abriu-se assim, um novo ciclo de contra-reformas liberais. No campo social, o foco privilegiado dessa contra-reforma foi a desmontagem dos direitos assegurados pela constituição de 1988. (Fagnani, 2005, p. 395 e 396).

Todavia, falar de seguridade e previdência social no Brasil é preciso recorrer a constituição brasileira, nesta foram destaques: i. as formas de financiamento do sistema de seguridade, o que provoca debates até hoje sobre um suposto déficit ou um superávit contábil acerca das contas da Previdência Pública; ii. o conceito de previdência incluído no de seguridade social (que engloba a previdência social, a assistência social e a saúde), sendo atribuída ao sistema a universalidade de cobertura e assistência, equivalência dos benefícios rurais e urbanos, dentre outros, descritos a seguir no artigo 94 da constituição do país:

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I- universalidade da cobertura e do atendimento;

- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V- equidade na forma de participação no custeio;
- VI- diversidade da base de financiamento;
- VII- caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Constituição Federal, 1988: artigo 94).¹²

Atualmente o sistema previdenciário no Brasil é composto pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPSP) e a Previdência Complementar (PC). O regime público é quadripartite, ou seja, financiado por meio de quatro fontes: governo, trabalhadores, empregados e aposentados/pensionistas.

O Ministério da Previdência e Social (2008) detalha o funcionamento de cada segmento do sistema. O RGPS se destina aos trabalhadores do setor privado, empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos e trabalhadores rurais. No que se refere à aposentadoria por idade, os homens na área urbana têm direito aos 60 anos e as mulheres aos 55, enquanto na área rural a idade mínima é de 55 e 50 anos para homens e mulheres, respectivamente. Por tempo de contribuição temos 35 anos para homens e 30 para mulheres.

O RPSP é destinado aos servidores públicos das administrações diretas, mas não aporta servidores de empresas públicas, cargos políticos e de confiança, além de empregados temporários, que são cobertos pelo RGPS. No RPSP a aposentadoria é compulsória aos 70 anos para ambos os sexos e por tempo de contribuição é a mesma do Regime Geral, além da por idade que também é de 60 anos para homens e 55 para mulheres. Tanto o RGPS e o RPSP são de gestão pública e compulsória. A PC é de administração privada e voluntária, sendo um complemento aos regimes públicos e são geridos por fundos de pensão.

O sistema de seguridade no Brasil vem, como dito, recebendo críticas desde de sua criação e, por isso, foi alvo de reformas durante as décadas de 1990 e 2000, vejamos rapidamente estas reformas.

A previdência brasileira passou por duas principais reformas após a promulgação da Constituição de 1988. A primeira em 1998 durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e a segunda em 2003 durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A primeira reforma possuía três eixos fundamentais: a reforma do Regime Geral, a do Regime Público e a fixação de um teto salarial para o funcionalismo público. Com forte

¹² Ainda no âmbito legislativo a lei nº 8.212/1991 - Art. 3º enfatiza o verdadeiro papel da previdência, que é o de assegurar aos beneficiários os meios indispensáveis para a manutenção de suas respectivas rendas, seja por motivo de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário ou até mesmo devido ao falecimento dos mantenedores da renda familiar.

oposição no Congresso à época, apenas o setor privado teve algumas modificações, mas as mudanças no regime público seriam alcançadas na reforma seguinte realizada pelo governo Lula. (NADER, 2007). Nesta reforma foi elevada a idade mínima de aposentadoria, além do fim de alguns tipos de aposentadorias especiais, tais como a dos aeronautas. Mas a principal mudança de foi a implementação do fator previdenciário.

O fator previdenciário foi uma alteração na base dos cálculos no momento do pedido do benefício da aposentadoria pelo trabalhador, que aumentou o período de análise dos salários de contribuição para a média dos 80% melhores salários de contribuição. O objetivo do fator era reduzir os pedidos de aposentadoria de trabalhadores que não estão em idade de se aposentarem, mas que já contribuíram o tempo especificado, assim o cálculo é obrigatório nas aposentadorias por tempo de contribuição e opcional nas por idade. A expectativa de vida é considerada como um cálculo negativo no deflator, pois quanto maior a expectativa de vida no momento de pedido de aposentadoria, menor o benefício a ser recebido. Logo, a preocupação era com a parte contábil das finanças da previdência social na tentativa de descaracterizar o seu caráter de transferidor de renda.

Para autores como Nader (2007) e Magalhães (2008), o fator previdenciário constituiu basicamente dois golpes ao trabalhador. O primeiro se refere às perdas com base na idade da aposentadoria. Este seria o grande vilão na redução dos benefícios dos mais pobres, pois, pela sua situação social, normalmente iniciam a vida laboral mais cedo. Assim, mesmo cumprindo o tempo de contribuição estipulado, o trabalhador mais pobre, que normalmente tem uma idade menor no momento do pedido, sofre a redução do valor dos benefícios.

O segundo seria o peso maior na idade do que na questão dos anos de serviço prestado pelo trabalhador. Destarte, beneficiam-se desse cálculo as classes que entram no mercado de trabalho mais tarde e que normalmente, ao completarem os anos de contribuição mínima, já se encontram também com a idade mínima de aposentadoria.

Os favoráveis à reforma costumam assinalar o sistema previdenciário brasileiro como sendo de regras benevolentes para concessão de benefícios. Mesmo após a reforma, como cita Giambiagi (2004), os problemas persistiriam com as regras extremamente benevolentes do INSS, quando se comparava as idades mínimas do Brasil com os outros países. Contudo, sem destacar o contexto teórico na qual esta afirmativa se encontra. Numa percepção heterodoxa do PDE este argumento de benevolência não se justifica, pois o que ocorre é um processo de transferência de renda.

Além disso, Fagnani (2008) rebate esse argumento apontando os dados de que em 1998 a idade mínima de aposentadoria era de 60 anos em países como Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal e nos EUA era de 62 anos, enquanto por tempo de contribuição se assemelhava aos 35 anos exigidos para homens e 30 para mulheres, os seguintes países, Suécia com 30 anos, Finlândia 30 a 39, EUA com 35, Portugal com 36, Alemanha com 35 a 40 e França com 37,5 anos. Já o nível de crescimento e de emprego formal nos referidos países se distingue da realidade observada no cenário brasileiro.

A reforma do governo Lula atingiu o Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPSP). A reforma conseguiu aumentar a idade mínima de aposentadoria para os servidores públicos de 53/48 para homens e mulheres, respectivamente, para 65/60; aprovou deliberações que incentivam a permanência no trabalho mesmo para os que já possuem pré-requisito para aposentadoria, além de implementar a taxaço dos inativos, que passaram a contribuir assim como os ativos

As reformas realizadas se fundamentaram em questões que melhorassem as contas da previdência, partindo do pressuposto de que as mesmas encontram-se em déficit e, como abordado na primeira seção, isto atrapalharia o crescimento econômico. Este pensamento é seguido desde o início da década de 1990 e se aprofundou com a implantação do plano real em 1994. Após esta data o governo prosseguia a adoção de uma política fiscal restritiva com objetivos de alcançar superávits fiscais com a suposição de que, caso o governo agisse de outra forma, pressionaria a inflação. Além disso, com a redução da inflação haveria um possível efeito Tanzi as avessas¹³. Depois da crise de balanço de pagamentos que o país enfrentou no final de 1998 a justificativa para política fiscal restritiva passou a ser o da necessidade de manter a credibilidade da imagem do país perante aos investidores estrangeiros.

Sendo assim, disseminou-se durante as décadas de 1990 e 2000 um padrão de política econômica de redução de gastos e reformas institucionais de forma a “melhorar” os saldos do governo. Dentre os supostos “vilões” das contas governamentais encontrava (e ainda se encontra) a previdência, ou seja, o pensamento tradicional sobre o resultado orçamentário da previdência social defende, principalmente através da mídia, o fato de que além de estar em déficit, a previdência é um enorme peso para a sociedade e governo, sendo um dos grandes entraves ao crescimento do país, tornando-se urgente e necessária uma

¹³ A ideia de arrocho fiscal continuou mesmo não ocorrendo o descontrole das contas públicas devido ao efeito Tanzi as avessas. Ver Rodrigues e Bastos (2010).

reforma previdenciária mais abrangente do que as já realizadas durante o governo FHC (1998) e Lula (2003)¹⁴.

O entrave ocorreria por vários motivos, dentre eles: o aumento da carga tributária, a relação do Salário Mínimo (SM) como base dos pagamentos dos beneficiários e o aumento da dívida pública. Apesar de serem apresentados separados estes pontos são variações do mesmo tema, qual seja: a teoria de determinação e crescimento da renda na interpretação neoclássica. Dada a característica da constituição de 1988 de considerar o SM como base para os pagamentos dos benefícios e a incorporação dos trabalhadores rurais no sistema de previdência (mesmo sem ter contribuído) teria provocado uma pressão para cima sobre a carga tributária fazendo com que os agentes privados ficassem com suas dotações prejudicadas e que atrapalhasse o crescimento econômico. Além disso, essas medidas fariam também com que a dívida pública aumentasse elevando a taxa de juros e atrapalhando o investimento privado.

Independente da carga tributária não ter aumentado devido as despesas da previdência social, mas como objetivo de política fiscal (ver Rodrigues 2010), as contas da previdência passaram a ser propagadas pelos veículos de massa como responsáveis pelos problemas de recursos do governo, que eram desviados de áreas como educação, saúde e segurança para pagarem benefícios. Sendo assim, havia (e há) um alerta para o fato de a seguridade social ser apresentada como “sugadora” de recursos fiscais e responsável pelo desequilíbrio econômico. A resposta a esta afirmativa pode vir de duas formas: contábil e teórica. Vejamos primeiro o argumento contábil.

3. As Contas do Sistema de Seguridade Social no Brasil

O orçamento da seguridade possui fonte de financiamento própria garantida pela Constituição e é parte dos recursos da mesma que financia alguns gastos fiscais. Os benefícios estendidos na constituição de 1988 aos deficientes físicos, trabalhadores rurais sem comprovação de contribuição prévia, dentre outros expandiram as despesas do INSS, mas os constituintes de 1988 também expandiram as bases de financiamento da previdência. Tal financiamento é garantido pelos artigos 194 e 195 da Constituição Federal e tem como fonte, além das contribuições de assalariados descontadas sobre a folha salarial e de empresas sobre seu lucro e faturamento, recursos orçamentários. Dentre estes recursos orçamentários estão: a contribuição para o financiamento da Seguridade Social (Cofins); a Contribuição Social sobre

¹⁴ Ver (Giambiagi *et al*, 2004).

o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); parte de recursos de concursos de prognóstico- como mega-sena, loteria esportiva e outros fazem parte do “caixa” da seguridade social (PASSARINHO, 2009).

O alarmado déficit apresentado não passa do saldo previdenciário, que é constituído através da seguinte formulação, fornecida pelo próprio Ministério da Previdência (AEPS, 2008):

Arrecadação líquida (recebimentos próprios menos transferências a terceiros e restituições de arrecadação) - benefícios previdenciários = **saldo previdenciário** (3)

Dentro dos recebimentos próprios estão a arrecadação bancária que inclui as contribuições de terceiros, tais como SENAI, SESC e SESI, os rendimentos de aplicações financeiras do INSS e arrecadação direta sobre o contribuinte. As transferências a terceiros é uma contrapartida de contribuições repassadas ao SENAI, SENAR, SESC, SESI, e diversos. Já os benefícios previdenciários referem-se aos pagamentos feitos anualmente.

Esse saldo tende a ser negativo pelo fato de que a partir de 1988 foram constituídos benefícios com piso de um salário mínimo para algumas categorias sem que houvesse a contrapartida da contribuição, tais como a maioria das aposentadorias rurais e benefícios ao idoso e ao deficiente.

Já o saldo operacional, que reflete o fluxo de caixa entre os recebimentos anuais e pagamentos, é discriminado da seguinte forma:

Recebimentos- Pagamentos = **saldo operacional** (4)

Dentro da conta de recebimentos estão incluídos os dispositivos de financiamento garantidos na Constituição, tais como a COFINS, CSLL e, até sua extinção, a CPMF. O lançamento de pagamentos abrange não só os pagamentos previdenciários, como benefícios assistenciais, mas também as despesas de custeio e com pessoal do INSS.

Em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência – FSE – o qual permitiu a desvinculação de 20% dos recursos oriundos das contribuições sociais (Confins, CSLL e CPMF) pelo Tesouro Nacional. Esse fundo teve o nome alterado duas vezes: primeiro para FEF (Fundo de Estabilização Fiscal e posteriormente para) DRU (Desvinculação das Receitas da União). Foi uma medida bastante regressiva, pois desvinculou parte dos recursos do orçamento da seguridade, que deveria direcionar recursos somente para a saúde, assistência e previdência social, para compor o superávit primário e financiar os compromissos com o pagamento da dívida do governo. (Cordeiro *apud* Marques e Mendes, 2001).

Para o período analisado de 15 anos, o déficit operacional é observado em apenas 5 anos. O superávit operacional chega a alcançar a cifra de R\$ 4,86 bilhões em valores reais

para 2002, sendo que após este ano apesar dos déficits em 2003 e 2007, os superávits passam da casa de um bilhão de saldo positivo em todos os anos, sendo apenas abaixo dessa casa nos anos de 2009 e 2010, mas alcançando valor superior a R\$ 900 milhões e superior a R\$ 500 milhões, como pode ser visto na tabela 5 no final deste artigo.

Independente disto, entretanto, o pagamento com benefícios vem aumentando significativamente durante o período apresentado na tabela, saindo R\$ 119,30 Bilhões em 1995 para R\$ 279,66 Bilhões em 2010, contudo, este fenômeno é observado principalmente a partir de 2003. Isto se deve ao fato do aumento real no salário mínimo a partir do governo Lula, pois, como pode ser observado na tabela 2 a maior parte dos benefícios emitidos está na faixa de um salário mínimo. Esse valor é maior quando comparado apenas os benefícios rurais, onde para o ano de 2008, 99,9% dos benefícios rurais emitidos eram de um salário mínimo. Porém, este fato não representa um entrave ao crescimento econômico, pelo contrário, trata-se de um processo de redistribuição de renda para classes sociais que têm propensão a consumir maiores, próximas de um, como será sugerido no tópico seguinte. Ademais, como propõe Amir Khair (*apud* Magalhães, 2007) a aposentadoria rural ajuda a conter a migração do campo para as metrópoles saturadas, se constituindo num dos maiores programas sociais do país¹⁵.

Todavia, se observarmos o comportamento dos benefícios em proporção do PIB é possível identificar uma tendência contrária, ou seja, como se pode perceber no gráfico 1, há um aumento percentual da relação benefícios/PIB de 4,7% em 1995 para atingir 7,7% em 2010, contudo, este aumento está concentrado nos anos de 1995 a 2004, apresentando certa estabilização a partir deste ano. Esse aumento gradual da relação benefícios/PIB pode ser explicado tanto pelo numerador quanto pelo denominador. No primeiro momento o crescimento real do pagamento dos benefícios aumentou e o PIB se manteve com baixa variação positiva. No segundo momento há um crescimento significativo do PIB, incluindo o crescimento de 7,5% do ano de 2010.

Dessa forma, ocorre o efeito denominador, pois enquanto a taxa de benefícios emitidos segue uma tendência de aumento, o PIB não obteve taxas expressivas de crescimento nas últimas décadas, com exceção para o final da década de 2000. Assim,

O problema, se existe, não está na Previdência, mas no PIB, que, desde 1980, cresce a taxas irrisórias. Segundo o economista Amir Khair, ex-secretário de Finanças da prefeitura de São Paulo, se o PIB tivesse crescido a uma média de 5% ao ano entre 1995 e 2006, a relação entre o gasto

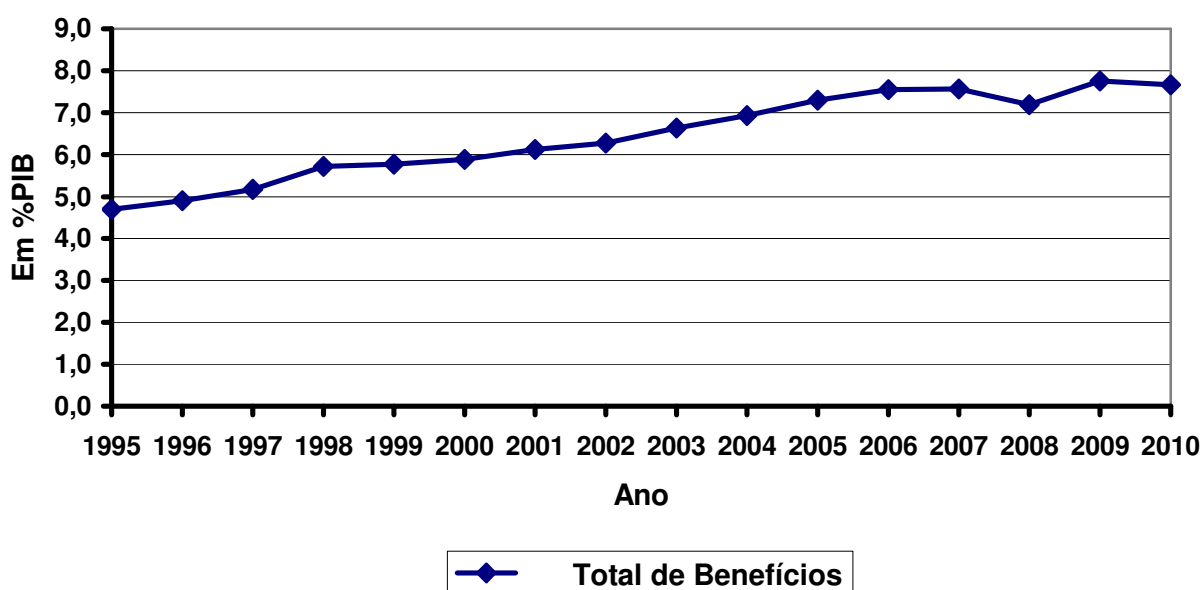
¹⁵ De acordo com Fagnani (*apud* PNAD/IBGE 2001) para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, pertencentes à família.

previdenciário e a riqueza produzida no país teria permanecido inalterada mesmo com o crescimento, em números absolutos, do volume despendido com pagamento de benefícios. (Magalhães, 2007)

Logo, retornando a uma abordagem teórica, as políticas de aumento de salário mínimo acima da inflação é capaz de manter o consumo, além de estimular o investimento. Dessa forma, o aumento de pagamento de benefícios estimularia o crescimento da demanda agregada e, por conseguinte, o investimento e não o reduziria como propõem os neoclássicos. O argumento neoclássico é de que o governo, para poder realizar os pagamentos de benefícios que excedessem a arrecadação, são obrigados a ir ao mercado obter empréstimos e com isso aumentam a taxa de juros, reduzindo o investimento.

Porém aumentos do salário mínimo implicam, além de aumento da renda, aumentos da base de arrecadação previdenciária na folha salarial, que tem sua maior arrecadação neste quesito sobre as folhas salariais e contribuições dos patrões. Além disso, essa base de arrecadação também é afetada pelo nível de emprego formal presente nesta economia, pois aumentos no número de pessoas com carteira assinada representam maior arrecadação por parte do INSS.

Gráfico 1 – Total de Benefícios em % do PIB



Fonte: SPE.

Sendo assim, os argumentos associados à estrutura teórica neoclássica (na qual as ações sobre a previdência pública no país foram elaboradas) implicam em uma suposta busca por um equilíbrio intertemporal das contas de todo o setor público, incluindo a previdência. Como, entretanto, a arrecadação está diretamente relacionada à quantidade de indivíduos empregados com carteira assinada. Essa busca por equilíbrio nas contas da previdência deve

levar em conta o crescimento do PIB e o nível de emprego formal. O futuro da previdência está condicionado ao futuro do mercado de trabalho, pois o nível de emprego formal se relaciona positivamente com o nível de arrecadação.

Com isso, como argumenta Fagnani (2008), o baixo crescimento ao longo das últimas décadas contribuiu para o aumento das despesas e para a redução da arrecadação com contribuições previdenciárias. Assim, a natureza do problema da previdência é exógena, ou seja, deve-se a fatores externos, tais como o baixo crescimento, e não endógeno à sua estrutura.

Por fim, a outra forma de contra-argumentar a explicação tradicional é verificar o impacto das contas da previdência social sobre a taxa de crescimento da economia, isto será feito na seção seguinte.

4. O impacto das contas da previdência social sobre a taxa de crescimento do produto

Para verificar o impacto das contas do setor público sobre a taxa de crescimento do produto na economia é preciso verificar a participação da política fiscal na determinação da renda agregada. Este assunto foi abordado em vários trabalhos após a segunda guerra mundial¹⁶, inclusive tornado-se de alguma forma instrumentos de medidas e de ação da política fiscal de vários governos. Para se derivar um instrumento de impacto da política fiscal sobre a demanda agregada é preciso, como abordou Blanchard (1990 – pag. 16), “*the construction of an indicator of requires the use of theory*”¹⁷. Dessa forma, a abordagem do indicador do impacto fiscal neste trabalho seguirá: a) O princípio da demanda efetiva; b) as ações do governo que afetam a demanda agregada e, por conseguinte, a renda.

Os principais indicadores de impulso fiscal trabalham com o resultado orçamentário ciclicamente ajustado. Para Alesine e Perotti (1995) o impulso fiscal é a mudança discricionária na posição orçamentária do governo, ou seja, o impulso fiscal é representado apenas pelas ações ordinárias do governo. Porém, estes indicadores apresentam problemas no que se refere ao efeito da política fiscal sobre a demanda agregada¹⁸.

Hansen (1969) apresentou um indicador do impacto fiscal (que também aparece em Blinder e Solow 1974) na linha do PDE apresentado por Kalecki e por Haavelmo. Vejamos o modelo apresentado por Hansen.

¹⁶ Por exemplo, Haavelmo (1945), Brown (1956), Musgrave (1980), Hansen (1969) e Blinder e Solow (1974).

¹⁷ Para o Blanchard a teoria relevante é a teoria do consumidor, principalmente a ideia do consumo intertemporal e da equivalência ricardiana, o que não é utilizado neste trabalho.

¹⁸ Para mais detalhes ver Rodrigues (2010).

Na estrutura da contabilidade nacional a despesa agregada de um país é dividida em consumo de bens e serviços correntes das famílias, do governo e do setor externo, e investimento das famílias (imobiliário), das empresas, do governo e do setor externo. Entretanto, aqui assumiremos esta estrutura para uma economia fechada, ou seja:

$$DA = C + I + Ig + G \quad (5)$$

Assumindo, como fizeram Hansen (1969) e Blinder e Solow (1974), que o consumo depende da renda disponível e não da renda total e que os tributos e as transferências dependem da renda total, isto é:

$$C = C_0 + f(RLG, c) = C_0 + c(RLG) \quad (6)$$

$$RLG = RLG_0 + f(RN, t) = RLG_0 + tRN \quad (7)$$

Onde, C_0 = parte autônoma do consumo das famílias.

RLG_0 = parte autônoma da receita líquida do governo.

t = propensão a tributar da economia.

Dessa forma, substituindo as equações 6 e 7 na equação 5 e considerando a identidade básica da contabilidade nacional (renda igual à despesa) temos:

$$RN = C_0 + c(RN - tRN) + I + Ig + G \quad (8)$$

Fazendo a derivada total desta equação (considerando apenas que a propensão a gastar das famílias, c , não muda):

$$\Delta RN = \Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I + [\Delta Ig + \Delta G - RN\Delta t - (ct\Delta RN)] \quad (9)$$

Neste caso, mudanças na renda nacional dependem de variações nos gastos autônomos do setor privado (consumo autônomo e investimento), variações no consumo devido à própria variação na renda ($c\Delta RN$) e a parte referente ao governo (o que está entre colchetes). Nesta última $[\Delta Ig + \Delta G - RN\Delta t - (ct\Delta RN)]$ é possível diferenciar a parte autônoma do governo e a parte induzida (a variável que está entre parênteses), ou seja, o governo afeta a renda agregada com variações no investimento público (Ig), nos gastos correntes (G) e na propensão a tributar (t).

Dessa forma, a variação total do efeito da política fiscal do governo depende do tamanho do multiplicador de gastos, isto é, se arrumarmos a equação 9 no sentido de isolarmos a ΔRN , temos:

$$\Delta RN = \frac{1}{1 - c(1 - t)} (\Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I) + \left[\frac{1}{1 - c(1 - t)} (\Delta Ig + \Delta G - cRN\Delta t) \right] \quad (9')$$

Dessa forma, o efeito discricionário da política fiscal (ainda seguindo Hansen¹⁹), ou o impacto fiscal discricionário (IFd) do governo, é:

$$IFd = \frac{1}{1 - c(1 - t)} (\Delta Ig + \Delta G - cRN\Delta t) \quad (10)$$

A expressão entre parênteses na equação 10 é o impacto fiscal da ação direta do governo. Para o trabalho aqui apresentado será considerado tudo o que o governo arrecada como autônomo, dessa forma, impacto fiscal fica:

$$IFt = \frac{1}{1 - c} (\Delta Ig + \Delta G - c\Delta RLG) \quad (11)$$

Posto isto, é preciso agora adaptar esta metodologia às contas da previdência social, para tanto se faz necessário identificar as variáveis das receitas e das despesas do INSS que afetam a demanda agregada. Além disso, é preciso também definir a propensão a gastar, vejamos primeiro as receitas. Como pode ser visto na tabela 5, existem como receita da previdência social as contribuições (recebimentos próprios), os rendimentos financeiros, as transferências da união e outros rendimentos. Neste caso somente as contribuições afetam a demanda agregada e de forma indireta, visto que, as contribuições afetam primeiro a renda disponível para consumo das famílias para depois afetar a demanda agregada e, por isso, é preciso ponderar pela propensão a consumir da sociedade. Como a contribuição incide sobre todos os trabalhadores a propensão utilizada será a mesma para o total arrecado pelo INSS. As demais contas não causam impactos na renda disponível para o consumo das famílias e, por conseguinte, tem impacto fiscal igual à zero.

No que se refere às despesas, a previdência social tem como despesas o pagamento de benefícios do RGPS, que corresponde a mais de 80% do total das despesas, as despesas de pessoal e de custeio e as transferências realizadas a terceiros. As três primeiras contas afetam a demanda agregada, sendo que pagamentos de benefícios e despesas com pessoal afetam primeiro a renda disponível para consumo das famílias para depois afetar a demanda agregada, ao passo que despesa com custeio afeta diretamente a demanda agregada. No que concerne à despesa com pessoal, não é possível fazer uma discriminação das rendas recebidas e da possível propensão a gastar de cada servidor, por isso será assumido a propensão a consumir de toda a economia. Porém, para o caso o pagamento de benefícios é possível fazer diferenciação, pois, existe disponibilidade de percentual de beneficiários que recebem por faixa de salários, como pode ser visto na tabela 2 a seguir.

¹⁹ Também é o mesmo indicado no apêndice de Blinder e Solow (1974).

Tabela 2 – Benefícios emitidos por faixa de valor em salários mínimos²⁰

2005 a 2008

Faixas de valor em SM	2005	2006	2007	2008
Abaixo de 1	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%
Igual a 1	63,5%	64,8%	65,7%	66,0%
Acima de 1 até 2	12,9%	13,3%	13,1%	13,3%
Acima de 2 até 3	7,3%	7,3%	7,2%	7,3%
Acima de 3 até 4	5,0%	5,4%	5,5%	5,5%
Acima de 4 até 5	4,4%	3,7%	3,6%	3,5%
Acima de 5 até 6	2,7%	2,5%	2,2%	1,8%
Acima de 6 até 7	1,8%	0,6%	0,3%	0,2%
Acima de 7	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: AEPS 2008. p.164.

Como pode ser visto na tabela, que apresenta os benefícios emitidos por faixa de valor e salários mínimos para os anos de 2005 a 2008, o total de contribuições pagas na faixa de um salário mínimo (ou menos de um) representa a maior proporcionalidade tendo uma média para os quatro anos de 67,2% do total de benefícios pagos, sendo que esta proporção vem aumentando a cada ano saindo de 65,7% do total de benefícios para 68,3%. Isto significa que são famílias que recebem apenas um salário mínimo e que tendem a ter propensão a gastar superiores as famílias que recebem mais de sete salários mínimos. Além disso, não é nenhum absurdo assumir que famílias que ganham até R\$ 545,01 utilizam toda a sua renda para comprar bens e serviços para sua subsistência. Sendo assim, é razoável supor que esses beneficiários têm propensão a consumir igual a um. Para chegar a este valor adotamos a seguinte formalização: do valor total dos benefícios pagos do RGPS consideramos 65% como sendo representante²¹ das famílias que recebem até um salário mínimo e consideramos sua propensão a consumir igual a um. O restante do valor, ou seja, os outros 35%, consideramos como propensão a consumir de toda a economia.

Por fim, falta saber o cálculo da propensão a consumir da economia. Para obtermos a propensão a consumir da economia será suposto que o consumo depende da renda corrente dos consumidores. Além disso, será assumida uma possibilidade extrema: todo o consumo é induzido pela renda corrente, logo, a propensão a consumir (c) é obtida fazendo a razão entre o consumo total (C) e o produto interno da economia (PIB), isto é: $c = \frac{C}{PIB}$. Este

²⁰ Há benefícios na faixa “Abaixo de 1” em função das pensões alimentícias e dos desdobramentos de pensões por morte, bem como de algumas espécies cujo valor não está limitado a 1 piso previdenciário. (AEPS, 2008, p.164)

²¹ A opção por 65% foi aleatória mais próxima do total apresentado na tabela 2.

valor é alcançado a partir dos dados fornecidos pelo IBGE para o consumo das famílias do Sistema de Contas Nacionais referência 2000 em proporção do PIB, também fornecido pelo IBGE²².

Tabela 3 – Propensa a Consumir

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PMg C	0,62	0,65	0,65	0,64	0,65	0,64	0,63	0,62

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PMg C	0,62	0,60	0,60	0,60	0,60	0,59	0,62	0,61

Elaboração Própria a partir dos dados do Ipeadata

Feito isto, é possível agora chegar ao impacto fiscal das contas do INSS na demanda agregada, basta utilizar os valores obtidos da propensão e as contas que afetam o produto e colocarmos na equação 11. Os dados da conta da previdência foram retirados da tabela fornecida pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e deflacionados pelo o Índice Geral de Preços – DI anual com o ano base de 2010. A partir destes valores deflacionados calculou-se a variação real absoluta de cada ano e ponderou-se (quando necessário) com a propensão a consumir. Finalizando, o resultado foi dividido pelo PIB do ano de 2010.

Tabela 4 – Impacto Fiscal sobre a Demanda Agregada da Previdência Social

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
IF		1,14	-0,56	1,95	-0,02	-0,03	0,36	-0,32

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IF	0,90	0,63	0,84	0,90	-0,39	-0,63	1,03	0,03

Elaboração Própria a partir dos dados da SPE

A tabela 4 a seguir tem os valores do impacto fiscal das contas da previdência social para os anos de 1995 a 2010. Nesta é possível identificar que as contas da previdência social afetaram negativamente a taxa de crescimento econômico do país em seis oportunidades (1997, 1999, 2000, 2002, 2007 e 2008), ao passo que em outras oito oportunidades a previdência social contribuiu positivamente para a taxa de crescimento do produto. Contudo, é importante destacar que a maioria desses impactos estão próximos de zero, o que representa um órgão do setor público que não é utilizado como instrumento de

²² Os valores são extraídos do Ipeadata com base no sistema de contas nacionais referência 2000.

busca de crescimento econômico, mas de transferência de renda. Entretanto, é importante destacar que o argumento neoclássico de que a previdência social atrapalha o crescimento econômico deixa de existir se pensarmos uma economia com base teórica no princípio da demanda efetiva.

IV- Considerações finais

Apresentamos ao longo deste trabalho os argumentos teóricos no qual são embasadas as ideias que permeiam o debate sobre a previdência pública. De um lado apresentamos a teoria neoclássica, que prevê a participação do Estado mínimo devendo relegar ao plano privado as soluções de mercado, tendo o governo papel ativo somente nas falhas de mercado. De outro lado apresentamos a teoria alternativa ao *mainstream* econômico, com o governo tendo papel ativo na economia, influenciando a demanda agregada positivamente a partir do princípio da demanda efetiva com o estudo teórico de Keynes e Kalecki. Em ambos os casos a visão sobre a previdência segue o raciocínio sobre a participação do governo na economia.

Diante da apresentação teórica foi possível observar que no debate nacional sobre reforma da previdência social destaca-se uma linha de pensamento com argumentos mais ortodoxos. O sistema brasileiro é apontado com características complacentes. Este e outros fatores inerentes a constituição do sistema previdenciário teriam contribuído para o crescimento do déficit previdenciário e consequentemente da dívida pública brasileira, o que acabaria desviando verbas públicas para gastos sociais em detrimento de políticas de crescimento. Além do que pressionaria a carga tributária afetando as dotações iniciais dos agentes econômicos prejudicando também o crescimento. Daí a vinculação e repetição constante de que a previdência emperraria o crescimento do PIB.

Entretanto, no trabalho aqui desenvolvido foi possível verificar a discussão da previdência a partir de uma visão heterodoxa nos permitindo chegar a três conclusões, a saber: i. o saldo das contas da previdência não é constantemente deficitário; ii. políticas macroeconômicas adotadas durante as décadas de 1990 e 2000 resultaram em baixo crescimento econômico levando a arrecadação previdenciária a ficar abaixo do possível e iii. é preciso pensar a previdência social em todo o contexto teórico e não apenas em operações contábeis²³.

²³ Algumas dessas conclusões já foram obtidas em outros trabalhos, contudo é necessário ressaltá-las. Ver Gentil (2006) e Fagnani (2005), por exemplo.

No que se refere ao primeiro ponto de conclusão, o saldo normalmente veiculado como sendo deficitário, é o saldo previdenciário. Como a arrecadação líquida está vinculada à arrecadação sobre a folha salarial, variações no nível de emprego sujeitam o saldo previdenciário a mudanças sazonais do estoque de emprego formal da economia, ou seja, parte das contas da previdência social é determinada por fatores exógenos às suas ações. Todavia este saldo não condiz com todas as fontes de financiamento da previdência social. Justamente para evitar o efeito dessas sazonalidades sobre a arrecadação da previdência que na Constituição de 1988 foram garantidas outras fontes de receita além da arrecadação sobre a folha salarial.

Outro motivo para o saldo previdenciário apresentar déficits constantes é de que na Constituição de 1988 foram assegurados direitos sociais a setores mais vulneráveis da sociedade, como os trabalhadores rurais e os auxílios ao idoso e ao deficiente. Esses benefícios não exigem necessariamente contribuição prévia, o que acabou gerando uma expansão das despesas previdenciárias durante a década de 1990 acima da arrecadação sobre a folha salarial, entretanto, como visto, também foram expandidas as fontes de financiamento. Além disso, o sistema de previdência social trata-se de política de distribuição de renda necessária, seguindo a Constituição, aos grandes processos de concentração renda vividos pelo país durante décadas e que se vivencia até hoje.

No que se trata do segundo ponto de conclusão, a análise dos dados referente ao PIB das últimas duas décadas e do estoque de emprego formal fornecem um panorama de baixo crescimento econômico. Conforme Gentil (2006), a política econômica adotada no país refletiu um novo cenário de inserção econômica do país no mundo. Foram realizados ajustes econômicos tais como a reforma previdenciária e tributária para condizer com esse novo ajuste, que contou com a elevação da taxa de juros em um primeiro momento após o plano real, para atrair capital estrangeiro e segue como um meio de oferecer rentabilidade aos títulos públicos. Essa política adotou a relação Dívida/PIB como meio de análise da política fiscal e a queda nessa relação seria condição necessária para reduzir a taxa de juros e retomar o crescimento.

No entanto, essa política foi baseada em arrocho fiscal para obtenção de superávits primários que levou a um crescimento pequeno do PIB nas últimas décadas. Esse baixo crescimento não impediu que houvesse variações positivas no estoque de emprego formal, contudo essas variações positivas também foram pequenas quando comparadas à população economicamente ativa brasileira. Como o emprego não cresceu a taxas satisfatórias, isto contribuiu para uma arrecadação aquém do possível pela previdência. Porém, a elevação do

PIB nos anos mais recentes traz uma nova perspectiva ao demonstrar um maior acréscimo na população com emprego de carteira assinada. Mas ainda vivenciamos uma realidade distante do ideal de justiça econômica, com distribuição de renda e direitos constitucionais assegurados. A informalidade ainda é predominante no mercado de trabalho brasileiro.

Assim a previdência brasileira se insere nesse contexto de baixo crescimento como um dos meios para a distribuição de renda e manutenção da renda de diversas famílias. A previdência brasileira pública emitiu 66% dos benefícios no ano de 2008 no valor de um salário mínimo. Essa população que recebe benefícios nessa faixa de valor possui um elevado nível de consumo e são responsáveis por estimular a demanda agregada, pois mais pessoas consumindo contribuem para aumentar a renda agregada da economia.

Por fim, o debate sobre a previdência social não pode deixar de lado o debate teórico sobre a participação do governo na economia, afirmar que o sistema de seguridade social no Brasil dificulta o crescimento econômico é levar o debate para o campo da teoria neoclássica, contudo, numa percepção do princípio da demanda efetiva, não foi em todos os anos do período estudado que a previdência social agiu negativamente na taxa de crescimento do produto, pelo contrário, dos quinze anos, em oito a previdência apresentou impacto positivo na taxa de crescimento. Ademais, a previdência social, antes de qualquer instrumento de política econômica para levar a economia perto do produto potencial, ela deve ser vista como importante instrumento de distribuição de renda no país.

Referências Bibliográficas

ALESINA, A. e PEROTTI, R. **Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries**, NBER Working Papers series, *working paper* nº 5214, Agosto. 1985.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Previdência Social e Salário Mínimo**. Brasília, 2007.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (AEPS). **Suplemento Histórico (2006 à 2008)**. Brasília, 2008.

BLANCHARD, O. J. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. **OECD Department of Economics and Statistics**. Working Papers n. 79. Abril 1990.

BLINDER, A.; SOLOW, M. R. Blinder, A.S. Analytical Foundations of Fiscal Policy. **In: The Economics of Public Finance**. Pág. 3-115. Washington, 1974.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Disponível em : <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const>> . Acesso em: 30 abr. 2009.

CORDERO, Beatriz C. **Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto**. Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP – Instituto de Economia, 2005.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de doutoramento. Campinas: UNICAMP - Instituto de Economia, 2005.

_____. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. IE/ Unicamp. Texto para discussão, n° 140, fevereiro de 2008.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005**. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Economia, 2006.

GIAMBIAGI, F. **Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002**. Texto para Discussão n° 93. BNDS – Rio de Janeiro. Março de 2002.

GIAMBIAGI, Fabio *et all* . **Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão, n.1050, out. de 2004.

HAAVELMO, T. **Multiplier Effects of a Balanced Budget**. *Econometrica*, 13 October, 1945.pp 341-392.

HANSEN, B. **Fiscal Policy in Seven Countries 1955 – 1965**: Belgium, France, Germany, Italy, Sweden, United Kingdom, United States. OECD. 1969.

HERMANN, J. **Ascensão e Queda da Política Fiscal: De Keynes ao “Automismo Fiscal” dos Anos 1990-2000**. ANPEC. Encontro 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A152.pdf>> Acesso em: 26 de setembro de 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais (diversos anos)**. Rio de Janeiro, 2009.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro, 2007.

KALECKI, M. **Crescimento e Ciclos das Economias Capitalistas**. Editora Hucitec. São Paulo, 1977.

KALECKI, M. **Teoria da Dinâmica Capitalista: ensaios sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista**. Série os Economistas. Editora Abril Cultural. São Paulo, 1983.

KALECKI, Michal. **Três caminhos para o pleno emprego**. In: KALECKI, Michal. *Kalecki*. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais), 1980.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Editora Nova Cultural, 1985.

MAGALHÃES, Henrique Júdice. **O déficit que não existe e outras mentiras**. *Correio da Cidadania*, São Paulo, 31 jul.2007. Disponível em <www.correiodacidade.com.br/content/view/666/113/>. Acesso em: 17 maio 2009.

_____. **Contra o fator previdenciário**. *Correio da Cidadania*, São Paulo, 6 out. 2008. Disponível em <www.correiodacidade.com.br/content/view/2408/115/>. Acesso em: 17 maio 2009.

LOPREATO, F. L. C. **O Papel da Política Fiscal: um exame da visão convencional** Texto para Discussão n. 119. Instituto de Economia - Unicamp. Campinas, fevereiro de 2008.

MARQUES, Rosa Maria. **Uma previdência social para os brasileiros.** In: SICSÚ, João. Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). Editora Boitempo: São Paulo, 2007.

MIGLIOLI, J. Introdução. In: **Michal Kalecki: Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas.** Editora Hucitec. São Paulo, 1977.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. **Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS).** Brasília, 2009.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Panorama da Previdência Social.** 3º ed. Brasília, 2008.

NADER, Valéria. **A reforma que FHC conseguiu fazer.** Correio da Cidadania, São Paulo, 18 jun. 2007. Caderno Especial / Previdência. Disponível em <www.correiodacidade.com.br/content/view/477/107/>. Acesso em: 30 abr 2009.

PASSARINHO, Paulo. **O déficit público não é da previdência, mas da política monetária.** In: PASSARINHO, P. GONÇALVES, R. Dez anos de economia brasileira: decifrando enigmas. Rio de Janeiro: CORECON/RJ, 2009.

RODRIGUES, R. S. **Finanças Públicas e o Impacto da Política Fiscal no Brasil: de 1991a 2008.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, UFRJ, 2010.

RODRIGUES, R.; BASTOS, C. Análise Recente das Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil. Anais do III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2010.

SERRANO, F. L. P. **Notas sobre o Ciclo, A Tendência e o Supermultiplicador.** Mimeo, 2004.

Tabela 5 – Fluxo de Caixa da Previdência Social (em R\$ Bilhões)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. RECEBIMENTOS	143,27	166,93	178,93	187,91	171,74	176,44	182,54	172,05	185,95	207,14	231,50	260,54	259,12	267,13	304,32	312,64
Próprios	127,96	156,08	165,63	152,60	131,60	136,26	138,73	124,63	131,73	137,19	155,42	171,77	184,07	197,48	223,17	233,51
Rendimentos Financeiros	4,04	0,84	0,36	0,83	0,33	0,88	0,97	0,06	0,59	1,26	0,25	0,00	0,48	0,17	-0,43	-0,19
Outros	0,00	0,00	0,00	4,24	0,79	4,37	0,31	5,34	-4,59	3,09	14,78	1,31	0,64	1,06	3,79	-2,22
Transferências da União	11,27	10,02	12,95	30,25	39,03	34,94	42,53	42,02	58,23	65,59	61,05	87,46	73,92	68,42	77,78	81,54
II. PAGAMENTOS	143,98	171,11	171,78	194,55	172,03	175,82	183,31	167,19	187,68	204,39	230,26	258,93	265,65	266,14	303,47	312,12
Pagamentos do INSS	132,20	160,23	160,07	184,01	163,75	166,93	173,98	158,91	178,76	194,40	220,18	246,67	249,64	247,88	283,17	291,01
Total de Benefícios	119,30	136,26	148,87	168,61	154,24	158,61	164,99	151,80	171,52	182,56	210,03	230,89	240,95	239,19	274,96	279,66
Benefícios devolvidos	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,77	-1,00	-1,02	-0,92	-0,83	-0,88	-0,93	-1,13	-1,20	-1,55	-2,43	-1,50
Pessoal	8,95	6,81	6,30	6,55	5,86	5,96	5,51	5,32	5,74	9,43	6,09	7,58	7,42	7,60	8,20	8,98
Custeio	0,00	17,16	4,90	4,61	4,41	3,36	4,49	2,70	2,33	3,29	5,00	9,33	2,47	2,63	2,44	3,88
Transferências a Terceiros	10,70	10,89	11,71	10,54	8,28	8,89	9,33	8,28	8,91	9,99	10,08	12,26	16,01	18,27	20,30	21,11
Saldo Previdenciário	1,14	12,05	10,11	-22,39	-23,63	-23,02	-26,58	-27,84	-40,17	-43,39	-50,36	-54,32	-53,72	-39,72	-47,71	-42,89
Saldo Operacional	-0,71	-4,18	7,15	-6,63	0,48	1,63	0,25	4,86	-1,72	2,75	1,23	1,61	-6,53	1,36	0,97	0,52

Fonte: SPE.