

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

STEPHANIE DUARTE SOUTO

**O (DES) EQUILÍBRIO CONTÁBIL DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: UM OLHAR
SOBRE O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE 2000 A 2016**

Varginha/MG

2020

STEPHANIE DUARTE SOUTO

**O (DES) EQUILÍBRIO CONTÁBIL DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: UM OLHAR
SOBRE O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE 2000 A 2016**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Economia e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Pamila Cristina Lima Siviero.

Varginha/MG

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Sistema de
Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

Souto, Stephanie Duarte.

S728d O (des)equilíbrio contábil da seguridade social no Brasil : um olhar sobre o regime geral de Previdência Social de 2000 a 2016 / Stephanie Duarte Souto. - Varginha, MG, 2020.

141 f. : il. -

Orientadora: Pamila Cristina Lima Siviero.

Dissertação (mestrado em Economia) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2020.

Bibliografia.

1. Seguridade social. 2. Previdência social - Brasil. 3. Orçamento - Previdência social. I. Siviero, Pamila Cristina Lima. II. Título.

CDD – 368.4

STEPHANIE DUARTE SOUTO

**O (DES)EQUILÍBRIO CONTÁBIL DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: UM OLHAR
SOBRE O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE 2000 A 2016**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestra em Economia pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Economia e Desenvolvimento.

Aprovada em: 30 de junho de 2020

Profa. Dra. Pamila Cristina Lima Siviero - Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Michel Deliberali Marson - Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Jordana Cristina de Jesus - Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Documento assinado eletronicamente por **Pamila Cristina Lima Siviero, Professor do Magistério Superior**, em 02/07/2020, às 09:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Michel Deliberali Marson, Professor do Magistério Superior**, em 02/07/2020, às 09:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jordana Cristina de Jesus, Usuário Externo**, em 02/07/2020, às 12:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



[A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0314309** e o código CRC **294B83F8**.

AGRADECIMENTOS

Escrever o capítulo de agradecimentos é uma fase muito especial de um trabalho como esse. São tantas pessoas que foram fundamentais para a conclusão, com êxito, dessa etapa que dedico a elas este trabalho.

A Deus, pela sabedoria concedida e por me fazer acreditar que com dedicação, fé e coragem podemos sempre superar as dificuldades e alcançar os objetivos.

Agradeço a minha orientadora, Pamila Siviero, obrigada por ter aceitado o meu convite e por ter tornado esse processo leve. Obrigada pelas inúmeras contribuições feitas a esse trabalho, você foi fundamental no processo de consolidação desta dissertação.

Obrigada a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNIFAL. E em especial aos professores que participaram das bancas do seminário, da qualificação e da defesa, as contribuições de vocês foram fundamentais – obrigada à Ana Márcia Rodrigues, ao Bruno Aidar, à Débora Lima, ao Michel Marson e à Jordana de Jesus.

Minha eterna gratidão à UNIFAL e aos profissionais que dela fazem parte. Desde a graduação me proporciona o melhor em termos de conhecimento.

Obrigada ao Lucas, pelo amor e pelo apoio constante em todas as minhas decisões. Obrigada pela paciência e pelo estímulo nos momentos difíceis, pela valorização por todas as minhas conquistas, por menores que fossem, e por acreditar sempre nas minhas escolhas.

Obrigada aos meus amigos de vida, aos meus amigos da PwC, aos meus colegas do mestrado, aos colegas de trabalho da Unifal, em especial aos professores substitutos e ao Professor Marçal Candido. Conciliar o mestrado com as aulas ministradas por mim, no Curso de Ciências Contábeis, foi um grande desafio e imenso processo de aprendizado e crescimento.

E por fim, obrigada à minha família: aos meus pais, José Antônio e Toninha, que sempre me apoiaram em toda a minha trajetória e me proporcionaram uma base sólida e recursos para a realização desse objetivo, agradeço também ao meu querido irmão Luiz Phillipe. Tenho muita gratidão por tudo que fizeram e fazem por mim.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

“Em termos um tanto simplistas, é preciso política para erigir um Estado de Bem-estar, mas meras mudanças econômicas podem destruir seus componentes fundamentais e as fontes potenciais de resistência a tal desestruturação”.

(Claus Offe)

RESUMO

O estudo revisita o processo de consolidação da Seguridade Social e do Seguro no mundo e no Brasil, tendo em vista que a Previdência Social está alocada no grande grupo da Seguridade Social, que engloba ainda a Assistência Social e a Saúde Pública. Compreendendo desde os primeiros moldes de previdência até a sua consolidação por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a introdução dos direitos sociais universais até as reformas que alteraram a base constitucional do Regime de Previdência brasileiro. Esse estudo identifica os métodos de financiamento e benefícios propostos pela Previdência Social que permite uma análise sobre a contabilidade da Previdência Social, considerando um confronto de metodologias, a partir da contabilidade praticada e divulgada pelo governo e aquela que segue as diretrizes da CF de 1988, observando o comportamento das receitas e despesas da seguridade entre os anos de 2000 a 2016. O estudo analisa ainda, aspectos que interferem no lado das despesas do Orçamento da Seguridade Social, a partir do processo acelerado de transição demográfica que vem ocorrendo no país. E pela ótica das receitas, observa as políticas que interferem na base de financiamento dos benefícios vinculados à seguridade, identificando os impactos da DRU, a trajetória do mercado de trabalho brasileiro, com altas taxas de desemprego e a forte presença do mercado informal, além da política de gastos tributários que, de forma conjunta, são responsáveis pela retirada e redução das contribuições sociais, de forma a identificar os impactos dessas variáveis sobre a Previdência Social. Essa análise parte da justificativa de que há um nexo casual entre as dificuldades impostas ao OSS com as dificuldades econômicas presentes no país. A principal conclusão obtida pelo estudo reside no fato de as despesas crescerem em um ritmo que não é acompanhado pelas receitas, o que culmina em um cenário de *déficit* da previdência nos anos de 2015 e 2016, mesmo no cenário que considera todas as receitas propostas pela CF de 1988. Desse modo, a contabilidade praticada pelo Estado atribui os entraves desse orçamento apenas às despesas previdenciárias, não discutindo os reais problemas em torno das receitas desse orçamento.

Palavras-chave: Previdência Social. Orçamento da Seguridade Social. Constituição Federal de 1988. Receitas. Despesas.

ABSTRACT

The study revisits the process of consolidation Social Security and Insurance in the world and in Brazil, considering that Social Security is allocated in the large Social Security group, which also includes Social Assistance and Public Health. Comprising from the first social security models until its consolidation through the promulgation of the 1988 Federal Constitution, with the introduction of universal social rights, until the reforms that altered the constitutional basis of the Brazilian Social Security Regime. This study identifies the financing methods and benefits proposed by Social Security, which allows an analysis on Social Security accounting, considering a confrontation of methodologies, based on the accounting practiced and disclosed by the government, and the accounting according to the 1988 CF guidelines, observing the behavior of security income and expenses between the year 2000 to 2016. The study also analyzes aspects that interfere with the expenditure side of the Social Security Budget, based on the accelerated process of demographic transition that has been taking place in the country. And from a revenue perspective, it observes the policies that interfere in the financing base of benefits linked to security, identifying the impacts of DRU, the trajectory of the Brazilian labor market, from the high unemployment rates and the strong presence of the informal market, in addition to tax spending policies, which jointly are responsible for the withdrawal and reduction of social contributions, in order to identify the impacts of these variables on Social Security. This analysis starts from the justification that there is a casual link between the difficulties imposed on the OSS with the economic difficulties present in the country. The main conclusion obtained by the study, lies in the fact that expenses grow at a pace that is not accompanied by revenues, which culminates in a scenario of deficit in social security in the years 2015 and 2016. Thus, the accounting practiced by the State attributes the obstacles of this budget only to social security expenses, not discussing the real problems surrounding the revenues of that budget.

Keywords: Social Security. Social Security Budget. Federal Constitution. Income. Expenses

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Análise dos resultados primários da Seguridade Social, entre os anos de 2000 a 2016	78
Gráfico 2 - Relação entre a variação do PIB e as principais receitas do Orçamento da Seguridade Social, entre os anos de 2000 a 2016, em percentual	88
Gráfico 3 – Projeção da razão de dependência total, de menores de 15 anos e idosos, entre 2010 e 2060	96
Gráfico 4 - Projeção da população - Taxa de fecundidade total - Período: 1980-2050	99
Gráfico 5 – Projeção da esperança de vida da população por sexo e idade – entre o período de 2010/2060	100
Gráfico 6 - Relação entre a População Ocupada, População Economicamente Ativa e a População em Idade Ativa, para as maiores regiões metropolitanas do país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre), entre março de 2002 a fevereiro de 2016.....	101
Gráfico 7 - Categoria dos postos de trabalho - com carteira assinada e não assinada no trabalho principal da semana de referência, entre o período de 2000 a 2016.....	114
Gráfico 8 - Comparação entre os saldos de desonerações fiscais do OSS e o resultado da seguridade apresentado pelo governo, entre os anos 2000 a 2016.....	121
Gráfico 9 - Variação das Desonerações Fiscais do Orçamento da Seguridade Social, entre os anos de 2000 a 2016, em percentual	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais eventos referentes ao processo de evolução da institucionalização da Previdência Social no Brasil	32
Quadro 2 - Síntese das Reformas Constitucionais do Sistema Previdenciário brasileiro	48
Quadro 2 - Síntese das Reformas Constitucionais do Sistema Previdenciário brasileiro	49
Quadro 3 - Desvinculação das Receitas de União sobre as Contribuições Sociais, no período de 2000 a 2016, em milhões	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2000 e 2005 – R\$ milhões correntes	73
Tabela 1 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2000 e 2005 – R\$ milhões correntes	74
Tabela 2 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2006 e 2010 – R\$ milhões correntes	74
Tabela 2 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2006 e 2010 – R\$ milhões correntes	75
Tabela 3 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2011 e 2016 – R\$ milhões correntes	75
Tabela 3 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2011 e 2016 – R\$ milhões correntes	76
Tabela 4 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da representatividade das Receitas e das Despesas entre o período de 2000 a 2008, em percentual	79
Tabela 4 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da representatividade das Receitas e das Despesas entre o período de 2000 a 2008, em percentual	80
Tabela 5 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da representatividade das Receitas e das Despesas entre o período de 2009 a 2016, em percentual	80
Tabela 5 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da representatividade das Receitas e das Despesas entre o período de 2009 a 2016, em percentual	81
Tabela 6 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da evolução das Receitas e Despesas entre o período de 2000/2001 a 2007/2008, em percentual	84
Tabela 6 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da evolução das Receitas e Despesas entre o período de 2000/2001 a 2007/2008, em percentual	85
Tabela 7 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da evolução das Receitas e Despesas entre o período de 2008/2009 a 2015/2016, em percentual	85
Tabela 7 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da evolução das Receitas e Despesas entre o período de 2008/2009 a 2015/2016, em percentual	86
Tabela 8 - Análise sobre as Contribuições Previdenciárias, a partir da quantidade de contribuintes e do valor real das remunerações, entre os anos de 2000 a 2016.....	112
Tabela 9 - Relação de quantidade e valor real dos benefícios previdenciários entre o período de 2000 a 2016.....	113

Tabela 10 - Demonstrativo das Desonerações Fiscais do Orçamento da Seguridade Social entre os anos de 2000 a 2016, em milhões	120
Tabela 11 - Resultado da Seguridade Social com a incorporação das desonerações tributárias nos anos de 2000 a 2016	124

LISTA DE ABREVIATURAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAP - Caixas de Aposentadoria e Pensões

CDP – Certificado de Dívida Pública

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Natureza Financeira

CPSS - Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor

CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido

DGT - Demonstrativo dos Gastos Tributários

DRE – Desvinculação das Receitas do Estado

DRM – Desvinculação das Receitas do Município

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

ECR – Emenda Constitucional de Revisão

FCDF – Fundo Constitucional do Distrito Federal

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FIES – Financiamento Estudantil

FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNS - Fundo Nacional de Saúde

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNRURAL – Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPI – Imposto sobre Produto Industrializado

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO – Lei Orçamentária
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MEI - Microempreendedor Individual
MP – Medida Provisória
OSS - Orçamento da Seguridade Social
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA – População Economicamente Ativa
PIA – População em Idade Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PME - Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PO – População Ocupada
PRORURAL – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
REFIS – Programa de Recuperação Fiscal
RF – Receita Federal
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RMV – Renda Mensal Vitalícia
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores
RRE0 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SM – Salário Mínimo
SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	REVISÃO DE LITERATURA: UMA ANÁLISE SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SEGURO E DA SEGURIDADE SOCIAL¹⁹	
2.1	O CAMINHO PERCORRIDO PELA SEGURIDADE SOCIAL.....	19
2.2	A TRAJETÓRIA DO SEGURO E DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL.....	21
2.3	A CONSOLIDAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	25
2.4	REFORMAS CONSTITUCIONAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	37
2.4.1	Reforma Constitucional de 18 de dezembro de 1998: Emenda Constitucional Nº 20 do Artigo 149.....	40
2.4.2	Reforma Constitucional de 19 de dezembro de 2003: Emenda Constitucional Nº 41 do Artigo 149.....	42
2.4.3	Reforma Constitucional de 5 de julho de 2005: Emenda Constitucional Nº 47 do Artigo 195.....	44
2.4.4	Medida Provisória nº 664 de 31 de dezembro de 2014 e Medida Provisória nº 676 de 4 de novembro de 2015.....	44
2.4.5	Reforma Constitucional de 12 de novembro de 2019: Emenda Constitucional nº 103	46
3	CONTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RECEITAS E DESPESAS DO SISTEMA DE SEGURIDADE BRASILEIRO.....	52
3.1	FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.....	52
3.2	DEBATE: <i>DÉFICIT</i> x <i>SUPERÁVIT</i> DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	57
3.3	DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU): A TRANSFERÊNCIA DE RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	61
4	METODOLOGIA.....	67
5	RESULTADOS: ANÁLISE DOS DADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	72
5.1	RESULTADO PRIMÁRIO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	72
6	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS COM UMA PERSPECTIVA DEMOGRÁFICA, DO MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS DE DESONERAÇÕES FISCAIS.....	92
6.1	ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	93
6.1.1	Alternativas à postergação do “bônus demográfico”.....	103
6.2	A RELAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COM O MERCADO DE TRABALHO.....	107
6.3	POLÍTICA ECONÔMICA: AJUSTE FISCAL, DESONERAÇÕES FISCAIS E DESMANTELAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	117

7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
	REFERÊNCIAS.....	132

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Previdenciário tem sido revisitado em praticamente todo o mundo. O método de financiamento, a contínua transformação demográfica que vem ocorrendo na maioria dos países, a importância do papel do Estado como provedor parcial desse seguro e o suposto e crescente *déficit* do Sistema Previdenciário brasileiro apresentado pelo governo têm gerado inúmeras análises e debates sobre a necessidade de reformas na Previdência Social, que se apresenta em um quadro desalentador quanto à sua sustentabilidade.

No Brasil, o Sistema Previdenciário consolidou-se por meio da Constituição Federal (CF) de 1988. Desde então tem sido revisto, sofrendo alterações e reformas na sua estrutura original. As reformas do regime ocorreram em 1998, 2003 e 2005, e no fim de 2019 foi aprovada uma Nova Reforma por meio da EC 103/2019. Aprovada como a mais radical contra os direitos sociais conquistados pela CF de 1988, a atual reforma foi vista, por aqueles que a apresentaram, como imprescindível para o equilíbrio financeiro e atuarial, além de ser a última alternativa para a retomada do crescimento do país, por meio do resgate da confiança do setor privado. No entanto, é importante destacar o objetivo principal da Previdência Social, constituída como um direito social básico dos cidadãos, não sendo razoável sua análise apenas do ponto de vista fiscal e contábil.

O debate sobre a Previdência Social no Brasil atualmente é dominado por dois fatores responsáveis pela crise: o primeiro compete aos ditos *déficits* bilionários nas contas públicas do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e o segundo abarca a transição demográfica, com o envelhecimento acelerado da população. Esses argumentos estão presentes no discurso da mídia e também foram utilizados na proposta da última reforma previdenciária, trazendo à sociedade a necessidade de um maior entendimento sobre o funcionamento do Sistema Previdenciário e do real equacionamento de suas receitas e despesas. Além disso, é necessário que o debate seja coerente com a atual situação do sistema e as futuras necessidades, em razão das mudanças demográficas que afetam diretamente seu orçamento e as demandas da sociedade.

A argumentação implícita da exigibilidade da recente reforma da previdência é justificada por considerar que seu formato é a causa principal do problema fiscal do país atualmente, além de ser considerada como a última solução para a retomada do crescimento no Brasil, tratando a reforma como uma âncora de medidas políticas utilizadas como um mecanismo de contenção do *déficit* público e como moeda de troca para recuperação da confiança do mercado. Diante desses apontamentos, esse estudo se propõe a analisar os dados referentes às receitas e despesas da Previdência Social e pretende identificar se,

de fato, o possível desequilíbrio das contas públicas impulsiona a argumentação a favor da redução das despesas e aumento das receitas previdenciárias.

Para isso, é preciso identificar a situação contábil da Previdência, em razão da existência de diferentes argumentos sobre o equacionamento das suas receitas e das despesas, com argumentações sobre a existência de *déficits* e *superávits* do regime. Além disso, é importante entender a função social do sistema, partindo da ideia de que a Previdência Social é pública e universal, e mais que isso, é necessária como política social.

É preciso resistir à tendência de dissociar a política social da política econômica e a seguridade social do mercado. A seguridade social não pode sucumbir às pressões em favor da liberdade do mercado em face dos constrangimentos – para este último – de ter que financiar e manter a seguridade social, especialmente em seu elenco de benefícios “não contributivos”, pelo que representam como mecanismos de transferência de renda para os mais pobres. Contributivos ou fiscais, os recursos constituem parcela da riqueza social, cuja gestão e distribuição devem responder a critérios de solidariedade, de universalidade e de justiça social (SILVA, 2004, p. 19-20).

Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é analisar a contabilidade do Sistema de Seguridade social brasileiro entre os anos 2000 a 2016. De forma geral, o trabalho trata das receitas e das despesas do Orçamento da Seguridade, com um olhar para a Previdência Social. Investiga a situação financeira desse sistema, por meio de informações disponibilizadas pelo Governo Federal, na tentativa de identificar o real equacionamento das contas do sistema previdenciário. Essa análise conta com o direcionamento proposto pela Constituição Federal de 1988, o qual prevê os métodos de financiamento do grande grupo da Seguridade Social, que engloba a Previdência Social e seus direcionamentos a todos os benefícios compostos por esse sistema. Mais especificamente, o trabalho identifica os métodos de financiamento da Previdência Social e analisa os dados que compõem essas receitas; Identifica os benefícios propostos pela Previdência Social e analisa os dados que compõem essas despesas; Analisa a Desvinculação das Receitas da União (DRU) de acordo com o percentual proposto pela Emenda Constitucional - EC nº 93¹ de 2016; Confronta os dados da contabilidade proposta para o Orçamento da Seguridade Social, de acordo com a CF de 1988, com a contabilidade praticada pelo governo; e faz uma análise dos resultados à luz de fatores demográficos, mercado de trabalho e renúncias fiscais que estão diretamente relacionados ao Orçamento da Seguridade.

O estudo se justifica pela necessidade de identificação do quadro superavitário ou deficitário do Sistema de Previdência Social Brasileiro, mediante análise geral do Sistema da

¹ Emenda Constitucional nº 93: Aprovada em 8 de setembro de 2016, a EC 93 apresenta que serão desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (planalto.gov.br).

Seguridade Social. O estudo disserta sobre a Previdência Social brasileira desde a sua criação, o caminho percorrido por meio de suas reformas, além de contextualizar com as modificações ocorridas na sociedade, com as mudanças demográficas, as alterações no mercado de trabalho, sem desconsiderar o contexto assistencial e de seguridade em que a Previdência se insere.

Dessa forma, a contribuição proposta pelo estudo é a de verificar a real situação da Previdência Social do país, trazendo novos argumentos e transparência sobre os seus números, além de relacionar com aspectos imprescindíveis e relevantes à discussão, tais como o processo de transição demográfica; a DRU; as políticas de desonerações fiscais concedidas pelos governos; e, ainda, a relação dos resultados da previdência com o mercado de trabalho, lançando luz também para os efeitos na arrecadação.

Esse estudo parte da hipótese de que o orçamento do Sistema Previdenciário Brasileiro não apresenta uma situação deficitária ao longo de todo o período analisado, na medida em que não se utiliza uma metodologia contábil que considera as receitas e despesas da Previdência Social conforme discriminado pela Constituição Federal de 1988. Além de não considerar uma hipótese deficitária, o estudo também irá se basear na hipótese de que há um nexo casual entre as dificuldades impostas ao Orçamento da Seguridade Social com as dificuldades econômicas presentes no país, de modo especial na segunda metade do período analisado, ou seja, entre os anos de 2009 a 2016.

A dissertação está dividida em sete capítulos. Além desta introdução apresentada no primeiro capítulo, o segundo capítulo apresenta uma revisão da literatura, que revisita a formação do sistema de seguro e de seguridade social no mundo e no Brasil, apresentando o processo que culminou na criação da previdência social. Uma explicação global do sistema é fundamental para a compreensão da implementação do sistema previdenciário no Brasil. Após a análise da previdência em um âmbito geral, analisa-se como esse processo ocorreu no Brasil, via Seguro Social e Seguridade Social, que engloba os setores de saúde, assistência social e previdência, solidificados por meio na CF de 1988. São ainda, apontadas todas as reformas e contrarreformas constitucionais impostas à previdência social no país, com as principais alterações e suas consequências.

O terceiro capítulo traz as fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, a partir da apresentação da contabilidade da Seguridade Social, com foco na Previdência, de acordo com a Constituição Federal de 1998 e suas possíveis interpretações que acarretam no uso de diferentes metodologias contábeis. A discussão das metodologias é feita por meio de duas análises: (1) pelo que é praticado e divulgado pelo governo; e (2) por meio das diretrizes apresentadas na CF de 1988. Os distintos critérios de análise sobre as receitas da previdência

são expostos por um debate entre as duas formas de interpretação, ou seja, pelos que consideram a Previdência Social deficitária ou superavitária.

No capítulo 4, é apresentada a metodologia adotada no trabalho, que utiliza de uma pesquisa exploratória e analítico-quantitativa para apresentar e discutir os dados da contabilidade da Seguridade Social, com foco na previdência.

No capítulo 5, os resultados encontrados são apresentados em três cenários: Resultado I: considera a contabilidade apresentada pelo governo; Resultado II: considera os mesmos dados disponibilizados pelo governo, mas com a desvinculação dos valores do RPPS, que são os sistemas próprios de previdência destinados aos servidores públicos e militares; e o no Resultado III: é feita a apresentação dos dados desvinculados dos RPPS e com a reconsideração dos valores retirados pela DRU, com o objetivo de identificar qual deveria ser a real situação financeira da previdência social no Brasil, além de abordar os impactos gerados pelo processo de Desvinculação das Receitas da União, que retira sistematicamente recursos financeiros da Seguridade.

O capítulo 6 apresenta uma análise em conjunto com fatores imprescindíveis à discussão sobre a previdência: a transição demográfica; o mercado de trabalho; e as desonerações fiscais. Um entendimento sobre o processo de transição demográfica pelo qual o país vem passando é fundamental para compreender o papel e o caminho que as despesas previdenciárias assumem dentro do contexto da previdência. Em relação ao mercado de trabalho, uma análise sobre os postos de trabalho formais e informais e os impactos gerados no processo de financiamento da Seguridade Social, visto que são fatores que afetam diretamente as receitas e despesas do Sistema Previdenciário. Finalmente, uma discussão quanto às políticas econômicas e fiscais, em uma análise fundamentada sobre os gastos tributários consolida o debate.

O estudo finaliza no sétimo capítulo, com a apresentação das considerações finais obtidas a partir da análise dos resultados e do nexos com o cenário econômico e demográfico do país entre os anos de 2000 a 2016.

2 REVISÃO DE LITERATURA: UMA ANÁLISE SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SEGURO E DA SEGURIDADE SOCIAL

A presente revisão de literatura apresenta o processo de formação e expansão do Seguro e da Seguridade Social no mundo e sua consolidação no Brasil. O desenvolvimento do Seguro e da Seguridade Social foram imprescindíveis no processo de instituição de um Sistema Previdenciário no Brasil. Sendo assim, esse capítulo aborda desde as primeiras bases previdenciárias implementadas no país, até a consolidação da Seguridade Social, composta pela saúde pública, assistência social e previdência social, bem como as modificações que foram impostas à previdência por meio de reformas e contrarreformas constitucionais.

2.1 O CAMINHO PERCORRIDO PELA SEGURIDADE SOCIAL

Uma análise em torno do caminho percorrido pela seguridade social no mundo e no Brasil é necessária para entender a construção e a evolução desse sistema desde sua origem, tendo em vista que a previdência social está alocada no grande grupo da Seguridade Social. A Seguridade Social é um conjunto de intervenções públicas e/ou privadas que tem o intuito de proteger os indivíduos que estão em situações de risco ou à mercê de direitos (BOSCHETTI, 2007).

Essas intervenções públicas ocorrem em menor ou maior abrangência em cada país. E para compreender esse caminho percorrido pela seguridade, é necessário conceituar o papel da política social que tem por objetivo atender as demandas por maior igualdade entre os indivíduos dentro da sociedade; promover a solidariedade social em situações de incapacidade e vulnerabilidade diante do ciclo natural da vida. Ou seja, em situações que surgem no momento mais tenro e no mais avançado da vida e em situações de invalidez. Assim, o conceito de políticas sociais refere-se a um conjunto de ações promovidas pelo Estado que buscam atender as necessidades e aos direitos dos cidadãos em relação às condições básicas da população (CASTRO *et al.*, 2008).

Em função da necessidade de uma intervenção por parte dos governos para suprir necessidades sociais e criar formas de proteção social a fim de trazer alguma segurança ao trabalhador e diminuir os conflitos sociais, é que o Estado começa a se articular no século XIX, em um período de processo de consolidação do sistema capitalista (PACHECO FILHO, 2008). E as formas de proteção social que começam a ser instituídas, especificamente na América

Latina, carregam cada uma as particularidades de cada país que as promulgaram (BOSCHETTI, 2007).

Nesse processo de consolidação do Estado de Bem-Estar Social, uma das principais fases da evolução e consolidação da proteção social por parte do Estado, dois conceitos surgem de forma sequencial, o seguro social e a seguridade social e que são importantes na consolidação de diferentes formas de intervenção estatal.

Segundo Boschetti (2007) a origem do seguro social ocorre na Alemanha, no fim do século XIX, por iniciativa do Chanceler Otto von Bismark, com a “Era Bismarckiana”, garantindo educação universal, habitação, aposentadorias e pensões, saúde, seguro acidente de trabalho e auxílio família. A lógica Bismarckiana assemelha-se à ideia do seguro social, uma vez que a oferta está relacionada a uma proporção contributiva efetuada, ou seja, uma contrapartida por parte dos beneficiários desse seguro, com a gestão dos recursos efetuada pelos próprios contribuintes. De acordo com Nogueira (2012), a inserção do seguro social, fundamentado num regime de capitalização, constitui-se como um conjunto de reformas instituídas pelo governo alemão, na tentativa de se estabelecer a unidade nacional e uma estabilidade social garantida por um estado forte, capaz de conter o avanço do socialismo.

Pacheco Filho (2008) enfatiza a importância do papel do seguro social na sociedade e atenta para a sua correta conceituação, na medida em que deve compreendê-lo como direcionado aos riscos iminentes ao processo produtivo, tais como as doenças, a invalidez, os acidentes e a velhice, que poderiam vir a acometer o trabalhador em sua jornada produtiva e no fim de sua vida. A lógica envolvida pelo seguro social é de contribuir para o bem-estar do trabalhador, em razão de uma contribuição presente com um benefício futuro.

Em contrapartida à lógica contributiva do modelo Bismarckiano, em 1941 surge na Inglaterra o modelo assistencialista Beveridgiano de seguridade, que passou a ser implementado após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945). Consolidado pelo economista liberal Sir Willian Beveridge, a ideia da seguridade representava um acesso universal aos direitos sem a exigência de uma contrapartida, de forma que seu financiamento vinha de forma majoritária de tributos fiscais, e sua gestão era efetuada pelo Estado. Esse modelo ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social (PACHECO FILHO, 2008). Nogueira (2012) apresenta os grandes males que seriam combatidos por esse modelo, conforme é apresentado no Relatório Beveridge: necessidades, doenças, ignorância, miséria e desemprego. Diante desses problemas enfrentados pela sociedade, o modelo seria amparado por três princípios: o da universalidade da cobertura social; da unicidade dos sistemas e políticas sociais; e por fim,

pela uniformidade dos serviços. Assim, o Relatório Beveridge, consagrou-se como uma referência para os sistemas de seguridade social que seriam implementados em outras nações.

Segundo Nogueira (2001) essas perspectivas de implementação de políticas sociais só foram possíveis por meio do excedente econômico e do grau de desenvolvimento econômico e tecnológico que foram auferidos a partir do processo de industrialização. A autora aponta ainda, que a construção de políticas de Bem-Estar Social também estava voltada às exigências do sistema capitalista e às suas crises cíclicas.

Nessa perspectiva do Estado de Bem-Estar Social, surgem as primeiras modalidades de previdência social, segundo Giambiagi e Tafner (2007), quando as dificuldades e infortúnios que rondavam a rotina do trabalhador, como os acidentes laborais, a invalidez, a incapacidade decorrente da velhice, a morte, entre outras que eram de responsabilidade das empresas e das famílias, mas passaram a fazer parte da esfera pública, na tentativa de amenizar esses efeitos.

Esses dois modelos de seguro e seguridade tornaram-se referência para os sistemas de proteção social que se desenvolveram em outros países a partir de então. O primeiro de natureza contributiva, caracterizando a previdência em um sentido estrito e o segundo em um sentido amplo e não contributivo (NOGUEIRA, 2012). No Brasil ocorreu a implementação de um modelo puro de seguro, que foi alterado ao longo dos anos para um modelo que combina ações de seguro e de seguridade social, sendo suas políticas sociais um conjunto dos dois modelos que serão objeto de estudo da próxima seção.

2.2 A TRAJETÓRIA DO SEGURO E DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A presente seção objetiva identificar o caminho percorrido pela seguridade social no Brasil, especificando a trajetória da previdência social, desde seus primórdios até a sua consolidação com a promulgação da Constituição de 1988, com a introdução dos direitos sociais universais, convergindo na concepção moderna de cidadania.

Maloy (1986 *apud* NOGUEIRA, 2012) apresenta alguns pressupostos relevantes no processo de evolução da política de seguridade e, mais precisamente, da política de previdência social no Brasil. Primeiro, destaca o desenvolvimento capitalista dependente e retardatário, em função do ingresso do país ao capitalismo apenas na segunda metade do século XIX, quando assumia um papel de agroexportador primário. Na sequência, o autor cita o conceito do patrimonialismo, herdado da política tradicional de Portugal, onde o Estado foi formado por meio de uma aristocracia regida por uma distribuição de cargos, formando um estado afastado

da sociedade e sem que existisse uma linha de separação definida entre o público e o privado; o processo de relação assimétrica entre o poder e o Estado e as mobilizações sociais; e por fim, o corporativismo, representado pelo poder do Estado sobre a sociedade, via organização de estruturas hierárquicas que inibiam o surgimento de associações espontâneas. Destarte, com a definição desses princípios, Maloy (1986 *apud* NOGUEIRA, 2012) apresenta os estágios de desenvolvimento do país que foram relevantes para compreender o processo de implementação da política de previdência: Período da democracia oligárquica (1889 a 1930); Período de autoritarismo orgânico (1930 a 1945); Período de democracia populista (1945 a 1964); Período de autoritarismo burocrático (1964 a 1984). Esses períodos de desenvolvimento político do país foram importantes para a previdência na medida em que representam o avanço no processo de crescimento da indústria, a formação de organização do operariado urbano, a modernização social, o autoritarismo, entre outros fatores que capacitaram a implementação e expansão da cobertura previdenciária como política pública no Brasil (NOGUEIRA, 2012).

A importância das políticas públicas executadas por parte do Estado se consagrara com a emergência do Estado de Bem-Estar Social, atrelada ao abandono da concepção liberal clássica em conjunto com uma pressão por parte da sociedade organizada e questionadora de um novo Estado. Esse papel deveria ser assumido pelo Estado para gerir funções de proteção social e edificar uma sociedade menos destoante. Embora o Sistema de Previdência Social no Brasil estivesse longe de ter ações efetivas, as primeiras formas de proteção social ocorreram por meio das Santas Casas de Misericórdia, com a primeira fundação no ano de 1543 (GOES, 2011). Nesse caminho, surgiram diversas experiências em relação a esse novo papel, não representando uma trajetória de contínua evolução, mas de rupturas, descontinuidades e mudanças históricas. Para entender o comportamento do Brasil frente à promoção da proteção social, é necessário entender a posição periférica do capitalismo pertencente ao país nesse período, condicionado ao subdesenvolvimento econômico (POCHMANN, 2004). O desenvolvimento das práticas de seguridade e mais precisamente de previdência social sempre estiveram ligados aos principais eventos históricos, conjugados ao contexto político, social e econômico do país (NOGUEIRA, 2012).

Leff (1997) argumenta sobre a relação do mercado de trabalho que foi um fator importante na estagnação e atraso do Brasil. A oferta de trabalho elástica observada no país, em função tanto do trabalho escravo como também da mão de obra dos imigrantes, impôs dificuldades no desenvolvimento tecnológico e à estagnação dos salários. Razões dessa natureza, atreladas às condições de setor agrícola doméstico e ao investimento público tardio em infraestrutura findaram em um progresso limitado do país. Nesse cenário, Pochmann (2004)

trata sobre o fato do Brasil, ao longo do século XX, pertencer a um estado de estagnação econômica periférica e agarrado a situações esporádicas, especialmente externas, que possibilitavam certas brechas de desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, a introdução de ínfimas bases de proteção social só começou a fazer parte do Estado a partir da abolição da escravatura em 1888, e da introdução do regime republicano em 1889. Assim, a transição para o trabalho assalariado ocorreu de forma tardia e conservadora no Brasil, o que levou o sistema de proteção social a caminhar no mesmo ritmo.

Dedecca (2005) segue essa argumentação, apresentando uma discussão em torno da formação do mercado de trabalho no Brasil, com o processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, que sucedeu em uma ampla oferta de mão de obra no país. O autor aborda sobre a logística existente no século XIX que esbarrava em certos momentos com excesso ou escassez de mão de obra. Em função das demandas do período, durante o início da expansão cafeeira no país, que apresentava uma demanda por força de trabalho, mas com uma presença maciça da população localizada nas regiões do nordeste e sudeste, mais precisamente em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, onde surge a necessidade de se criar soluções para tal problema. O que infere que melhores terras e um mercado internacional em expansão esbarravam no processo de suprimento de mão de obra, que poderia ser resolvido com uma mobilização do excedente disponível na região nordeste, mas que foi solucionada por meio de um financiamento de uma política migratória externa. E essa situação de desmembramento de uma integração do mercado de trabalho com as atividades econômicas só começou a ser solucionado durante a Depressão de 1929², com o processo de desenvolvimento interno do país, induzindo à quebra da situação de isolamento dos mercados regionais.

Um momento importante para a economia do país foi a então mencionada Crise de 1929, que possibilitou um avanço na produção, no desenvolvimento interno do país, e no processo de proteção social. Pochmann (2004) argumenta que, antes do período de depressão, as restritas responsabilidades trabalhistas que existiam com os trabalhadores industriais eram assumidas apenas pelos empregados, como se fosse uma herança do período de produção escravista, com a absorção do custo de reprodução do trabalhador, que abrangia o salário e outras obrigações como moradia, educação, assistência, entre outros. Ademais, com o processo de industrialização tardio vivido pelo Brasil, esse custo que até então era absorvido pelo trabalhador, passa a ser externalizado. O custo desse processo representou quase 1/3 do custo

² Depressão de 1929: Crise de 1929, decorrente do colapso da Bolsa de Valores de Nova Iorque.

de um empregado. Porém essa articulação social ainda era destinada somente aos trabalhadores de carteira assinada e, diante desses gastos, o emprego formal ficou mais escasso ao trabalhador.

Desta forma, fatores essenciais dessa externalização, como o salário mínimo³ e a tributação, tomaram formato no sentido de dar subsídios ao processo de financiamento, por parte do Estado, de políticas para educação, saúde, previdência e assistência social. No entanto, essa articulação não criou forças para o estabelecimento de um sistema de proteção social atrelado ao desenvolvimento urbano e industrial desse período, de forma que o benefício do salário mínimo e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que foi promulgada em 1º de maio de 1943, eram exclusivos aos trabalhadores urbanos e do mercado de trabalho formal (POCHMANN, 2004).

Assim, em 1943 ocorre a consolidação e regulamentação do mercado de trabalho, baseado no trabalho assalariado e constituído no espaço urbano, e em função do peso da oligarquia nesse período que utilizava a força de trabalho por meio de regimes de colonato, parcerias, posse ou pequenas propriedades, deixando assim o trabalhador rural fora dessa legislação. A CLT foi responsável por abranger as legislações trabalhistas e previdenciárias que existiam de forma esparsa, universalizando os direitos aos trabalhadores assalariados urbanos, constituindo-se como um respaldo legal de exploração do trabalho (MARTINS, 2017).

A promulgação da CLT foi responsável por introduzir direitos sociais a uma pequena parcela da população desprovida destes. Mas durante o governo Vargas, que consolidou a CLT, foi promovido de forma simultânea a essa promulgação, um impedimento nas relações dinâmicas de negociação coletiva que pudesse vir a favorecer os trabalhadores na aquisição de direitos legais, agindo contra a transformação da realidade dos brasileiros. Assim, “o processo de industrialização sob o véu desse modelo político de regulação ocorreu com a reprodução sistemática de um mercado de trabalho com uma baixa efetividade da proteção social” (DEDECCA, 2005, p. 7-8). O baixo nível de proteção social conquistado pela população formava um mercado de trabalho pouco institucionalizado, marcado pela presença maciça dos postos de trabalho informal, que acompanhou a trajetória de formação do mercado de trabalho brasileiro (DEDECCA, 2005). E dando sequência ao período, em 26 de agosto de 1960, por meio da Lei 3.807, ocorre a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, que teve por objetivo unificar as normas esparsas dos diferentes institutos de aposentadoria e pensão. Embora sem grandes transformações, essa Lei promoveu uma organização institucional em

³ Salário Mínimo: Previsto na Constituição de 1934, mas regulamentado por meio do Decreto-lei nº2.162/1940 que definiu o primeiro valor do salário mínimo a partir de estudos regionais realizados nos dois anos anteriores.

relação à forma de custeio dos benefícios relativos à aposentadoria existentes à época (OLIVEIRA *et al.*, 1994).

Essa estrutura do mercado de trabalho brasileiro de forma fragmentada consolidou-se de forma heterogênea e desigual, que, de forma conjunta às ações do Estado no sentido de privilegiar grupos econômicos em relação ao acúmulo de capital, foi relevante na formação desigual da estrutura social do Brasil (SILVA, 2018).

A formação de uma política social está intimamente ligada à luta de classes arquitetada dentro de um país. No Brasil, esse processo esteve relacionado ao mercado de trabalho, estruturado em função da disposição ocupacional e de concessão de benefícios atrelados a contribuições passadas, com a institucionalização dos Institutos de Aposentadoria e Pensão - IAPs ao Ministério do Trabalho, criado em 1931, sendo esse segmento unificado em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que alterou também o quadro geral de dependência exclusiva das classes rurais. Nesse momento ocorre a implementação de bases sociais trabalhistas e previdenciárias, por meio de um compromisso do Estado, de certas empresas, do nacionalismo e das forças trabalhistas, mediado pelo então presidente Getúlio Vargas, e solidificado por diferentes interesses (AZEVEDO, 2008).

No que tange à forma de custeio do modelo previdenciário, o INPS a unificou e utilizou resultados superavitários de alguns institutos para cobrir *déficits* de outros. Nesse momento, foi adotado o regime de repartição simples, com contribuições advindas dos trabalhadores, empregadores e do Estado, o qual passou a controlar e gerenciar esse sistema (OLIVEIRA *et al.*, 1994). Quanto à criação e às transformações sofridas pela previdência, a próxima seção verifica exclusivamente a proposta inicial da Previdência Social, desde a sua consolidação até suas reformas constitucionais.

2.3 A CONSOLIDAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A origem da previdência social ocorre com a criação das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), instituída pela Lei 4.062 em 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, e que tinha por finalidade instituir os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, pensão por morte e assistência médica para ferroviários. Posteriormente, a lei foi adotada também para os trabalhadores dos serviços de força, luz e bondes. A regulamentação de tais benefícios era feita pelo Estado, com total administração por parte dos empregadores, implementando a intervenção estatal no campo trabalhista e social. O

modelo era financiado por meio da contribuição tríplice, formada pelos recursos dos trabalhadores, dos empresários e do Estado (GOES, 2011). Embora a implementação e regulamentação fossem de responsabilidade do Estado, a iniciativa partia dos maiores interessados, os trabalhadores, via mobilizações e reivindicações.

Esses três atores responsáveis pelo financiamento dessa política compunham coalizões que configuraram na emergência de diferentes formas do Estado de Bem-Estar Social, “estabelecidas em certas condições contextuais, a saber: a inserção das economias nacionais no mercado mundial, a natureza do regime político, a forma como se apresentam na cena política nacional aos trabalhadores assalariados” (DELGADO, 2001, p. 2). Dessa forma, o Estado assumiu um esforço para a integração dos trabalhadores assalariados à ordem e ao Estado Vargas, conduzida por um Estado autoritário. Já o mercado só comungou da ideia da criação de uma previdência destinada ao grupo de trabalhadores formais, condicionado ao fato de as contribuições serem repassadas diretamente aos trabalhadores, e que o mercado recebesse em troca benefícios paralelos que deveriam ser promovidos pelo Estado, através do fechamento do mercado interno, visando assegurar a produção doméstica. Por fim, coalizões dos próprios trabalhadores impuseram mesmo que junto a uma classe pequena, demandas previdenciárias, acarretando em respostas fragmentadas e restritas do Estado, na promoção desses benefícios.

A administração da previdência social passou a ser de responsabilidade do Estado com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), autarquias organizadas por categorias profissionais, instituídas a partir de 1933, tornando-se responsável por incorporar a previdência social à vida dos trabalhadores. Mas, assim que as políticas sociais começam a encontrar seu caminho na centralidade das políticas de construção do Estado, no período posterior aos anos 1930, os industriais passaram a interferir na implantação e regulação dessas políticas, visando o processo de trabalho, a acumulação e principalmente a parte que lhes cabia no processo de financiamento (DELGADO, 2007).

A criação dos IAPs consolidou os princípios do financiamento assentado na contribuição tríplice, na concessão de aposentadorias conforme a contribuição e na gestão paritária, surgindo para incorporar a previdência social ao ciclo do trabalho. A instalação desse sistema percorreu um caminho fragmentado, muitas vezes atrelado à força das categorias profissionais, em que certa importância ou relevância profissional era convertida em mais e melhores benefícios. Esse modelo de previdência social perdurou até os anos 1945 (DELGADO, 2007). E a expansão assimétrica da previdência seguiu uma lógica do seguro bismarckiano (ROCHA, 2015).

As receitas auferidas nesse primeiro momento com esse sistema eram significativas em relação às suas despesas, em função da razão demográfica da época, com muitos trabalhadores em idade ativa contribuindo com a previdência e poucos com as condições necessárias para usufruir do direito à aposentadoria. Entre os anos de 1930 a 1940, a proporção entre arrecadações e contribuições mantinha uma proporção de cerca de 67% e 43%, respectivamente (BATICH, 2004). Sendo assim, Nogueira (2012) acredita que as CAPs e os IAPs foram convertidos em recursos políticos e focos de disputa de poder, em função das demandas geradas por esses mecanismos de distribuição de benefícios; dos cargos existentes nas entidades de previdência; e pelos recursos acumulados que poderiam beneficiar certos grupos políticos.

Em 1936 ocorre a criação do Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões, que teria como finalidade a cobertura de eventuais *déficits* no futuro, com aplicação dos recursos em investimentos pelo Conselho Nacional do Trabalho, formando uma combinação de um regime de repartição simples com capitalização, que seria responsável por um sólido regime previdenciário (PACHECO FILHO, 2008). No entanto, o Fundo não se viabilizou em razão da ausência do Estado na sua contribuição, além do desvio dos recursos obtidos pelo Fundo pelo próprio Estado, que foram destinados ao processo de industrialização e crescimento do país. De acordo com Nogueira (2012) desde a década de 1930, a previdência passou a sofrer ações que prejudicaram de forma constante seu patrimônio, o que acarretou em uma vulnerabilidade desse sistema desde então.

Essas práticas envolviam: a já mencionada retenção dos valores das quotas e taxas de previdência pelo Governo, que não as repassava corretamente ou saldava suas dívidas com a transferência de bens imóveis; a aplicação das reservas acumuladas em títulos públicos, financiando a dívida do Governo, com rendimentos baixos, muitas vezes inferiores à desvalorização da moeda; a canalização de uma parte das reservas para projetos considerados prioritários pelo Governo, que editava decretos impondo ou “autorizando” investimentos em áreas estratégicas (NOGUEIRA, 2012, p. 47).

Batich (2004) acrescenta que boa parte dos recursos constituídos pelos IAPs foram apropriados pelo Estado e foram destinados a aplicações em setores que beneficiavam diretamente o governo e os empreendimentos industriais.

Vários decretos governamentais impuseram aos IAPs a subscrição de ações preferenciais de empresas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), a Companhia Nacional de Alcalis (CNA) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM) (BATICH, 2004, p. 34).

Vários desses IAPs foram criados atrelados às categorias profissionais até os anos 1950, quando então, seus benefícios, princípios e regras foram unificados em 1954 por meio do Decreto 34.586/53, durante o segundo governo Vargas (1951-1954), momento em que esses IAPs já abrangiam quase a totalidade da classe trabalhadora formal. No entanto, os

trabalhadores rurais, autônomos e domésticos estavam excluídos da regulamentação, em função da ausência de financiamento (DELGADO, 2004). Fleury (2003) ressalta que a expansão desse sistema de seguridade social em um período populista era parte de uma estratégia de legitimação do seu governo e ganho de um apoio popular dos trabalhadores, “fenômeno este que ficou conhecido como massificação de privilégios e implicou o aprofundamento da crise financeira e de administração do sistema previdenciário” (FLEURY, 2003, p.3).

Em 1960 sob pressão popular, a LOPS foi aprovada, mas manteve a estrutura fragmentada de proteção social, assegurando a padronização dos benefícios, a assistência médica e a participação dos sindicatos. Regido pelo sistema de repartição simples, o financiamento do sistema permanece inalterado, com a contribuição dos trabalhadores e dos empregadores realizada via folha de pagamento. Nesse momento, os benefícios ofertados abrangiam as aposentadorias, pensões, auxílios diversos, alimentação, assistência médica, e empréstimo para a compra da casa própria (DELGADO, 2004).

Mas os problemas com as receitas previdenciárias surgem paralelos à criação da previdência. Conforme a Carta de 1946⁴, a participação da União por meio da utilização de reservas para custear o programa previdenciário não é obrigatória ao Estado. Diante desse quadro, a dívida com o sistema previdenciário brasileiro tenderia a aumentar conforme o envelhecimento do sistema, bem como dos beneficiários, apresentando um descompasso progressivo entre receitas e despesas, na medida em que a proporção de trabalhadores em idade ativa fosse atingindo as condições necessárias para usufruir do programa previdenciário (DELGADO, 2004).

E esse sistema sofre uma inflexão considerável, com a ascensão do regime burocrático-autoritário no país (1964-1985). Mas essa alteração mantém as diretrizes do padrão de seguridade social existentes, porém direcionadas para os novos padrões de centralidade do Estado, com financiamento por parte dos trabalhadores e consolidado à área privada.

A inflexão que vão sofrer os sistemas e mecanismos de proteção social a partir da instauração do regime burocrático-autoritário em 1964 obedeceu a quatro linhas mestras: a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando grupos e benefícios anteriormente excluídos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais; a privatização dos serviços sociais (FLEURY, 2003, p. 3).

⁴ Carta de 1946: Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias no dia 18 de setembro de 1946, consagrando as liberdades expressas na Constituição de 1934, promulgada pelo general Eurico Gaspar Dutra.

Durante o período da ditadura militar (1964-1985), ocorreu uma expansão dos direitos sociais, via cobertura previdenciária, em detrimento da redução de direitos políticos (ROCHA, 2015). E em 1971, em meio à expansão da cobertura da previdência, os trabalhadores rurais que antes não estavam integrados ao sistema, passam a ser assistidos por meio de uma Lei Complementar que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) executado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Importante salientar que não havia contrapartida por parte dos trabalhadores rurais, sendo o Estado o único responsável por gerir recursos e honrar os benefícios dessa categoria (GOES, 2011). Ampliando a lógica do seguro social para a de seguridade social à uma pequena parcela dos beneficiários, em razão da ausência de contribuição desse tipo de benefício. Porém Delgado e Castro (2003) apresentam a existência de dois métodos de contrapartida das contribuições do PRORURAL, a primeira é a contribuição sobre a comercialização da produção rural que era fixada em 2%, já a segunda fonte era a vinculação de 2,4% da contribuição incidente sobre a folha de salários das empresas que eram destinadas ao financiamento dos benefícios previdenciários e da saúde. A segunda fonte era a mais expressiva desse sistema de financiamento, e perdurou até 1989, quando as regras de financiamento foram alteradas pela Constituição de 1988. “Esse público é segurado especial, mas virtualmente não tem excedente comercializável e, portanto, não pode nem deve ser tributado, segundo o princípio de taxação que a seguridade social erigiu para o segurado especial” (DELGADO; CASTRO, 2003, p. 9). Os autores apontam para a necessidade de um financiamento da previdência rural, mesmo esse benefício estando sob um caráter de seguridade social, em razão de um desequilíbrio estrutural entre os valores contributivos e a destinação aos benefícios.

Na década de 1970 ocorre a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1 de maio de 1974 e, com ele, surgem demandas por reformas na tentativa de racionalizar o sistema e atender às novas necessidades da sociedade e do Estado (OLIVEIRA *et al.*, 1994). Nesse período ainda, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS em 1977, supervisionado pelo recém-criado Ministério da Previdência e Assistência Social. O SINPAS tinha o objetivo que criar políticas previdenciárias, assistência médica e farmacêutica, além de propor políticas de assistência social (ROCHA, 2015).

O aumento das receitas nesse período é considerável, um desses aumentos ocorre com a instituição da Lei 5.890 de 1973, quando o teto das contribuições passa de 10 para 20 salários mínimos. Em 1982, com o Decreto-Lei n° 1940, na tentativa de equilibrar a gestão orçamentária

da seguridade, é criado o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)⁵. Essa tributação foi alvo de questionamentos judiciais, em razão de uma carga múltipla de tributação, o que levou à alteração da contribuição em 1991, com a substituição do FINSOCIAL para o COFINS (OLIVEIRA *et al.*, 1994).

Nogueira (2012) apresenta dois cenários fundamentais no processo de expansão e retração da proteção social. Primeiro, apresenta o período do “milagre econômico”, entre os anos de 1967 e 1973, que foi responsável e fundamental em um processo de expansão das políticas previdenciárias e assistenciais, na medida em que foi possível aumentar a arrecadação tributária do período em função do crescimento expressivo proporcionado pelo “milagre”. E contrário a esse ciclo de expansão, observa-se que nos primeiros anos da década de 1980, considerada como a “década perdida”, houve um aumento das demandas sociais, atreladas a uma redução da capacidade financeira do Estado que inviabilizava o atendimento dessas demandas, em função do resultado do período de recessão. A receita previdenciária nesse período é consideravelmente reduzida, em razão da mesma estar vinculada aos salários e ao nível de emprego. O autor identifica que somado ao cenário de altas taxas de desemprego e redução salarial presentes nesse período, observam-se aumentos crescentes em relação aos compromissos financeiros que eram assumidos pelo Estado para o pagamento da dívida pública interna e externa, inadimplência por parte das empresas em relação ao repasse das contribuições, desvio das receitas assistenciais e previdenciárias para efetuar o pagamento de outras obrigações, além de fraudes e ineficiência do sistema.

Nesse momento, a luta pela democratização das políticas assume um caráter estratégico. Primeiro, em 1974, com experiências inovadoras adotadas por prefeituras opositoras ao Regime Militar, por meio de novos modelos de políticas sociais universalistas e; segundo, por meio de processos de valorização do setor público e de descentralização dentro do Executivo, com a criação de políticas ligadas à saúde e previdência. Por fim, partidos políticos passam a tomar a problemática social como parte de um projeto de criação de uma sociedade mais democrática. Essas ações fazem parte de uma agenda que surge direcionada a um resgate de dívida social, que toma forma com a Constituição Brasileira de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”,

⁵ FINSOCIAL: tributação que incidia sobre a receita bruta das empresas, instituições e sociedades seguradoras, e que após CF de 1988, passou a incidir sobre o Lucro antes do Imposto de Rendas (LAIR) dessas mesmas empresas. “A incidência dessa contribuição sobre o faturamento, na medida em que atinge várias etapas do processo produtivo, produz efeito cascata que eleva a carga tributária sobre o produto final, impactando cumulativamente sobre o seu preço” (OLIVEIRA *et al.*, 1994, p. 18).

assim denominada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o deputado Ulisses Guimarães, em busca da cidadania brasileira e da universalidade dos direitos (FLEURY, 2003).

O processo de criação e expansão da seguridade social por meio de previdência obedeceu a duas regras básicas: (1) a inserção dos trabalhadores ao mercado de trabalho formal, como mecanismo de acesso aos direitos sociais e; (2) a cronologia de implementação dos setores assalariados em consonância com a importância de seus respectivos setores econômicos (COHN, 1995).

Após a vigência de um regime ditatorial, a Constituição de 1988, fruto da Assembleia Constituinte de 1987/1988, passou a assegurar direitos fundamentais à sociedade brasileira (BRASIL, 2001). Segundo Boshcetti (2003) a Constituição Brasileira promulgada em 1988 foi fruto de inúmeros debates entre os partidos de esquerda e direita e inegavelmente apresentou avanços em relação aos direitos sociais, tendo a seguridade social como fruto da referência do *Welfare State*⁶ e dos embates promovidos pela Assembleia Constituinte. Na prática, a seguridade social estabeleceu um novo molde às ações já existentes no país, mas com novas bases, princípios e de forma ampliada. A seguridade implementada no país foi uma expressão de forças que se estabeleceram em um contexto singular e único da história do Brasil, assumindo reivindicações da sociedade em detrimento de uma posição política conservadora (ROCHA, 2015).

Diante de todo o processo de consolidação de um regime amplo de seguridade, que abarca o sistema de previdência social, é possível notar que o processo não seguiu uma trajetória linear, e sim foi marcado por um caminho de contradições de um desenvolvimento capitalista periférico e retardatário. Mas que mesmo diante de várias objeções, constitui-se como um dos sistemas mais amplo da América Latina (ARAÚJO, 2009).

A Previdência Social no Brasil foi consolidada em um regime de repartição simples, no qual os trabalhadores ativos contribuem para o benefício dos trabalhadores inativos. Os ativos terão seus benefícios custeados pela próxima geração de trabalhadores, partindo de uma lógica de solidariedade intergeracional, em que a atual geração é responsável pelo custeio dos benefícios da geração passada, de forma sucessiva. Esse modelo é uma herança cultural, tanto de modelos já existentes das CAPs e dos IAPs, como também do modelo paternalista de subsistência assumido pelo Estado (BATICH, 2004). Essa solidariedade intergeracional

⁶A expressão foi criada na década de 1940, constituída como uma expressão da sociedade europeia após Segunda Guerra Mundial, que preconizou um pacto social que implicou na acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais de forma a proporcionar padrões de vida mínimos à população (GENTIL, 2006).

permite aos beneficiários sustentarem um padrão de vida, sendo esse componente de extrema relevância, quanto política econômica (EATWELL, 2003).

Considerando esse processo evolutivo da institucionalização do sistema previdenciário brasileiro até a CF de 1988, os principais eventos responsáveis pela universalização desse benefício podem ser resumidos no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Principais eventos referentes ao processo de evolução da institucionalização da Previdência Social no Brasil

Ano	Evento	Características
1923	Lei Eloy Chaves - Criação das CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensão)	Instituição de benefícios de aposentadoria aos ferroviários, e posteriormente aos serviços de força, luz e bonde.
1933	Criação das IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão)	Incorporação da previdência às categorias profissionais.
1960	Aprovação da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social)	Manutenção da estrutura fragmentada da aposentadoria
1966	Criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social)	Unificação institucional da previdência
1971	Criação do PRORURAL	Expansão da cobertura aos trabalhadores rurais.
1974	Criação do MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social)	Racionalização do sistema previdenciário, para atender às novas necessidades da sociedade e do Estado
1977	Criação do SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social)	Objetivo de criar políticas previdenciárias, assistência médica e farmacêutica, além de propor políticas de assistência social.
1988	Constituição de 1988	Universalização dos direitos fundamentais à sociedade brasileira. Conceito integrado de seguridade.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando ainda o processo evolutivo da institucionalização da previdência, ocorreu ainda após a promulgação da CF de 1988, a criação do INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social. O INSS foi criado em 1990, durante o governo Collor por meio do Decreto nº 99.350, e representou a junção do INPS e do IAPAS. Sendo o INSS uma autarquia do Ministério da Previdência, compete a ele à gestão dos benefícios da previdência (INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 1990).

A criação do sistema de previdência no Brasil foi formada inicialmente por dois regimes de filiação obrigatória, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. O RGPS destina-se a todos os trabalhadores do setor privado. Já o RPPS é destinado aos servidores públicos e militares, que estarão subordinados à regulamentação do plano de cada ente federativo, visto que cada município, cada estado, Distrito Federal e União podem ter seu próprio plano. Assim, cada ente é responsável pela gestão, implementação e financiamento dos planos, mas agindo de forma facultativa à

manutenção do regime aos entes federados, podendo escolher entre a filiação de um RPPS e um RGPS (SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2009).

Segundo Delgado e Castro (2003) uma nova disposição na Constituição em 1991, por meio da Lei de Custo e Benefícios da Previdência Social, trouxe uma repartição entre um Regime Urbano e um Regime Rural. O primeiro está associado a um contrato de trabalho formal, em um formato de seguro social contratual, já o segundo está vinculado a um regime de economia familiar, mas desvinculado de um trabalho formal contratual, atrelado ao conceito de seguridade social.

Em 2001 o modelo de previdência do país passa a ser composto por três regimes independentes, visto que as Leis Complementares 108/2001 e 109/2001⁷ instituem as diretrizes da Previdência Complementar (BRASIL, 2001). Esse regime de previdência privado já existia desde 1977, organizado de acordo com o Código Civil de 1916, revogado pelas Leis Complementares 109/2001 (que contempla regras gerais) e 108/2001 (que prevê regras para entidades que possuem como patrocinador pessoas jurídicas de direito público). Este também estava previsto no art. 202 da Constituição da República Federativa de 1988. Esse modelo é facultativo e autônomo em relação ao RGPS, e se divide em Previdência Complementar Aberta e Fechada. A primeira abrange todo cidadão que manifeste interesse em filiar-se a um plano de previdência complementar e a segunda é destinada apenas aos trabalhadores de uma empresa que mantenha esse tipo de previdência ou associados a algum sindicato ou associação classista (CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2020).

O RGPS visa promover recursos aos seus segurados e beneficiários e conta com os seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; aposentadoria da pessoa com deficiência; auxílio-reclusão; auxílio-doença; auxílio-acidente; salário-família; salário-maternidade; pensão por morte; reabilitação profissional e serviço social (SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2009). O RPPS, por sua vez, é destinado aos servidores públicos em cargos efetivos e visa promover subsídios ao trabalhador quando este se encontra inativo, recebendo contribuições pagas pelo Estado, como se ainda fosse um trabalhador ativo, figurando um vínculo com o Estado, consolidado de forma inicial sem um caráter contributivo. Embora o caráter não contributivo esteja expresso na CF 1988, a partir da EC nº03 de 1993, que estabeleceu um processo de convergência entre o RPPS e o RGPS, o qual passou por força de lei, a ser exigido um caráter contributivo do RPPS. E em 1998 por meio da Lei 9.630, foi

⁷ A Lei Complementar 108 e 109 foram promulgadas em 2001, durante o Governo Lula, com o intuito de apresentar as normas em relação ao Regime de Previdência Complementar.

regulamentado um percentual de contribuição previdenciária de 11% aos servidores federais. Já o regime destinado aos militares ainda faz parte do caráter não contributivo, realizando apenas contribuições destinadas ao custeio da pensão por morte. Fato que distancia da relação existente entre os trabalhadores do setor privado, que são desvinculados do vínculo empregatício quando ocorre o encerramento da obrigação por parte do trabalhador (FAZIO, 2018).

Embora o Sistema Previdenciário do Brasil seja composto por esses três pilares – Regime Geral, Próprio e Complementar, esse estudo analisa apenas as receitas e despesas do RGPS, visto que é apenas o regime geral que se constitui no Sistema de Seguridade brasileiro.

Teixeira (2001) afirma que o conceito de seguridade social se firmou tardiamente, comparado às iniciativas europeias. Segundo Pochmann (2004) foi apenas com a Constituição de 1988 que ocorreu a unificação dos direitos sociais, com o sistema de assistência e previdência social ampla a todos os trabalhadores - urbanos e rurais. A CF de 1988 aglomerou direitos relativos à **saúde pública**, que englobam ações preventivas e curativas de saúde, com vigilância sanitária, epidemiológica e saúde do trabalhador, sem a realização da contribuição; **previdência social**, em forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória; e **assistência social**, voltada para ações para proteção da família, maternidade, infância, adolescência e velhice, estabelecendo um patamar mínimo de renda a todos os cidadãos, e sem caráter contributivo.

Assim, a abrangência da política social por parte do Estado, de acordo com Castro *et al.* (2008), refere-se aos seguintes programas: Previdência Social, que visa atender ao pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios-doença; Assistência Social com ações de Transferência de Renda com Condiionalidades, Bolsa Família, Proteção Social à Pessoa com Deficiência (Renda Mensal Vitalícia - RMV e Benefício de Prestação Continuada - BPC/Loas), Proteção Social à Pessoa Idosa (RMV e BPC/Loas) e Erradicação do Trabalho Infantil; e já a Saúde oferece Atenção Básica em Saúde, Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde - SUS, Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis, e Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids, além de outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

A CF de 1988 propõe alterações significativas no quesito social e político, as quais ocorrem em um período de extrema importância no país, que foi a transição de uma ditadura para a volta do regime democrático. Tal medida, mesmo que teórica, procuraria minimizar as mazelas enraizadas na sociedade brasileira. Mas mesmo diante de tais programas, a Seguridade Social representou, na prática, avanços relativamente pequenos (POCHMANN, 2004).

Lavinás (2015) complementa ao enfatizar sobre o conceito de seguridade proposto pela Constituição em razão da junção do seguro social contributivo que integra a contribuição prévia do trabalhador, como também da seguridade social apresentada pelo caráter não contributivo direcionado aos trabalhadores rurais e ao pequeno campesinato, à assistência social e a saúde gratuita, embora, muitas vezes essas políticas públicas sejam negligenciadas e omitidas pelo Estado. O acesso à previdência não exclusiva aos contribuintes rompe com a lógica bismarkiana do seguro social, flexibilizando ainda a ideia de seguro social, em razão do acesso a benefícios sem contrapartida, como também pela criação, em 2008, da figura do Microempreendedor Individual (MEI), com alteração da alíquota contributiva desse grupo de trabalhadores, de 20% para 5%. A autora aponta para o avanço conquistado com essas alterações e flexibilizações: “dá musculatura ao sistema previdenciário por elevar a densidade contributiva, incluindo novos grupos de trabalhadores antes desprotegidos. Esse incentivo aumenta a eficiência do sistema e, ao mesmo tempo, redistribui” (LAVINAS, 2015, p. 5).

A previdência social é responsável então por abarcar dois conceitos, o de seguro social e o de seguridade social, ao apresentar consequências distintas quanto à finalidade e aos métodos de financiamentos. O regime de previdência rural é responsável por esse caráter de distinção entre os conceitos de seguridade e de seguro no Regime Previdenciário Brasileiro (DELGADO; CASTRO, 2003).

Gentil (2006) entretanto, questiona o Sistema Previdenciário brasileiro, na medida em que a realidade não configura a implementação dos direitos elencados da Constituição de 1988. Segundo a autora, a universalidade e a estatização propostas pela seguridade vão dando lugar, ao longo dos anos, a um processo de privatização. Nesse sentido, relata a tentativa de fazer ruir os direitos “conquistados” pela população brasileira.

No Brasil, o compromisso com uma política keynesiana de defesa do pleno emprego e do gasto social como estabilizadores da demanda agregada e indutores do crescimento, que foi uma das bases do Estado de bem-estar europeu, já não tinha mais eco entre os *police makers*, depois do insucesso de planos heterodoxos de combate à inflação dos anos 1980. Havia uma atitude refratária aos mecanismos de intervenção estatal na economia, que se manifestava tanto pelo lado da política fiscal e monetária, quanto da política social. Todos esses fatores fizeram com que, no momento da implantação dos direitos sociais inscritos na Constituição, se desencadeasse, já no ano de 1989, uma ofensiva contrária a esse processo, sem que surgissem sinais de resistência social e política relevante, diante das ameaças aos direitos sociais recém conquistados (GENTIL, 2006, p. 121).

Marques, Mendes e Rodrigues (2009) contextualizam o período abordado por Gentil (2006) argumentando sobre o fato de o resto do mundo estar questionando a posição do Estado na economia nos anos de 1980, em relação às políticas sociais. Em decorrência da existência de sucessivas crises que abalaram os países desenvolvidos do ocidente, acarretando a perda de

dinamismo da economia, com baixos níveis de crescimento, inflação e desequilíbrio financeiro dos Estados que demonstraram redução de perspectivas positivas em relação à expansão do modelo *Welfare State* (NOGUEIRA, 2012).

Tal situação ainda não era vivida no país de forma hegemônica, no período após a ditadura militar, em razão da recente democratização, atrelada a mobilizações sociais voltadas ao processo de obtenção de melhores condições, salários, direitos, serviços públicos, entre outras questões que eram responsáveis pelo impedimento de qualquer tipo de retrocesso, pois a sociedade demandava um resgate em relação à dívida social originada do período ditatorial. Em um contexto paralelo, em meio à situação da dívida externa e do processo inflacionário, assistiu-se à eleição do Presidente Fernando Collor, primeiro presidente eleito de forma direta após a ditadura militar. Collor foi eleito com um plano ambicioso de combate à inflação, que fracassou poucos meses depois, renunciando ao mandato e impedido de governar após sofrer um processo de *impeachment*. Foi então sucedido por Itamar Franco, vice-presidente, o qual conquistou a estabilidade da moeda brasileira por meio do Plano Real, junto do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que foi eleito presidente logo após o término do mandato de Itamar Franco, colocando em prática ideais neoliberais. Vale ressaltar que, embora o objetivo do Plano Real fosse a estabilização da moeda, o mesmo foi responsável por criar uma mudança considerável ao processo de financiamento da seguridade social. Em 1994 foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE), apresentado como um artifício de desvinculação de receitas de impostos e contribuições sociais do orçamento da seguridade. Esse FSE foi renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal, e em 2000 foi novamente alterado, consolidando-se como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), objeto de análise da seção 3.3.

Assim, já no mandato do Presidente Itamar Franco, a previdência começou a sofrer desmontes, com alterações de exigibilidades a benefícios que não exigiam alterações constitucionais. Essas alterações modificaram os seguintes benefícios: o cancelamento das concessões dos benefícios do abono por permanência em serviço, pecúlio, auxílio-natalidade e auxílio-funeral; extinção das aposentadorias especiais para os aeronautas, telefonistas, jogador de futebol, jornalista e juiz classista da Justiça do Trabalho (MARQUES; MENDES; RODRIGUES, 2009). A primeira reforma constitucional da previdência foi aprovada no primeiro mandato do FHC, que será abordada pela próxima seção, assim como as demais reformas e contrarreformas impostas ao Sistema Previdenciário brasileiro.

2.4 REFORMAS CONSTITUCIONAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Embora a consolidação da Constituição Federal de 1988 tenha sido concebida como um conjunto de direitos ao cidadão, tão logo essa ilusão foi desfeita (ARAÚJO, 2009). A necessidade sobre a reforma do Sistema Previdenciário se instaura no mundo a partir da crise do Estado de Bem-Estar-Social que se inicia na década de 1980. (NOGUEIRA, 2012). O ímpeto reformista surgiu diante do contexto estrutural de uma crise sobre o sistema capitalista, que tinha como resposta políticas de ajuste neoliberal para solucionar tal crise. Essas políticas incluíam a desregulamentação das relações trabalhistas, abertura externa da economia, programas de privatização que passaram a compor um ajuste estrutural que deveria ser implementado pelos países. E nesse núcleo de ajustes, a previdência era um ponto fundamental do ideário neoliberal (ARAÚJO, 2009).

O programa liberal de reformas sobre o sistema de seguridade social apresentou-se como um choque de propósitos entre os princípios universais de seguridade e o modelo pelo qual o Estado deveria assumir sobre a regulação e coordenação financeira do sistema, do mercado e da promoção de instituições privadas de proteção social (STRAPAZZON, 2017).

Em decorrência de mudanças de ordem econômica e demográfica, os países passaram a ajustar seus orçamentos previdenciários desde então. Assim, as últimas décadas foram marcadas por inúmeras reformas da previdência implementadas tanto pelos países desenvolvidos quanto pelos países em desenvolvimento. Essas reformas tiveram caráter estrutural ou não-estrutural. A primeira, corresponde à reforma responsável por uma reestruturação do sistema público, podendo este ser substituído pelo sistema privado, ou coexistindo com o privado, ou ainda, implementando benefícios privados complementares. Já as reformas não-estruturais, mantêm o sistema público, alterando apenas os critérios de concessão dos benefícios e as alíquotas de contribuição (NOGUEIRA, 2012).

No Brasil, o Sistema de Seguridade Social constituído pela CF de 1988 e todas as transformações decorrentes das reformas previdenciárias estão atreladas à política de cada governo, por razões econômicas e pelo arcabouço do sistema produtivo (GENTIL; ARAÚJO, 2013). Assim, as reformas da previdência social iniciadas tão logo à sua criação estão relacionadas ao contexto histórico-político e se caracterizam por natureza predominantemente não-estrutural.

A constituição de direitos sociais, via Carta Magna, era e ainda é vista pelo Estado como um embargo à governabilidade. Desse modo, a necessidade de contenção de gastos públicos era ameaçada pelo acesso aos direitos sociais constitucionais, como o acesso à previdência

social de sobremaneira àqueles que não exerciam contrapartida. Deste modo, “a reação não tardou. Entre 31 de março de 1992 e 20 de dezembro de 2007, a Carta de 1988 sofreria 62 emendas que visavam, em boa parte, a mitigar conquistas democráticas” (GENTIL; MARINGONI, 2008, p. 46). Em relação ao período subsequente ao ano de 2007, observam-se 43 novas emendas constitucionais que alteraram o texto original da Constituição. Representando um total de 105 emendas até o ano de 2019, que descaracterizaram o ideal dirigente proposto pelos Constituintes de 1988, na medida em que se reduzem direitos fundamentais e essenciais aos cidadãos.

Gentil (2006) aponta que as mudanças geradas pelas reformas criaram condições questionáveis em relação ao modelo *Welfare State*. A inovação da tecnologia, o ciclo de acumulação financeira mundial após 1970, o neoliberalismo e fragilidade das organizações trabalhistas culminaram no surgimento de argumentos contra a sustentação desse modelo de direitos sociais. Madrid (2003) apresenta um argumento neoliberal quanto à necessidade de reformas e privatização da previdência. Em um regime de repartição simples, os recursos oriundos das contribuições são destinados ao pagamento dos benefícios dos trabalhadores assistidos ou dos seus beneficiários. Em um sistema de capitalização, por sua vez, tais recursos formam uma poupança nacional que tende a gerar investimentos para o país.

Segundo Madrid (2003) essa tendência a reformar ou até mesmo privatizar sistemas previdenciários em prol do mercado consolidou-se mais como uma reação de países latino-americanos frente à escassez de capital enfrentada por alguns países, do que propriamente um desmonte à ideia de previdência. Na década de 1990, sete países privatizaram seus sistemas de previdência: Peru, Argentina, Colômbia, Uruguai, México, Bolívia e El Salvador, que tomaram como base a reforma efetuada no Chile, em 1981. A privatização de um sistema de previdência acarreta grandes desvantagens ao trabalhador, na medida em que seus direitos são retirados com a perda da garantia previdenciária. A maioria dos países latino-americanos que privatizaram seus regimes migrou para o modelo de capitalização ou misto, efetuando tais reformas na tentativa de solucionar problemas fiscais atuais e futuros. Porém, tal mudança acarreta um ônus financeiro considerável a esses países, na medida em que devem continuar a custear os benefícios dos trabalhadores já aposentados e também permitem aos trabalhadores contribuintes transferirem parte de suas contribuições já efetuadas à previdência social ao sistema privado. Assim, o Estado perde parte considerável das receitas desse sistema, de maneira que outros tipos de reforma parecem ser mais atrativos e solvíveis aos Estados quanto aos seus sistemas previdenciários.

Já no Brasil, a década de 1990 trouxe um questionamento sobre a viabilidade da previdência, impondo a primeira Reforma Constitucional em 1998. Mas a privatização do sistema, embora discutida, não apresentou propostas fundamentadas para a sua implementação. Segundo Gentil (2006) a reação neoliberal à previdência foi verificada, de certo modo, por meio da eleição direta do Presidente Collor que trouxe uma ruptura da ditadura militar e a ascensão de estratégias de privatização, liberalização e desmonte de mecanismos de proteção. Nesse momento, o Brasil passou a fazer sua escolha tardia pelo neoliberalismo, via Consenso de Washington⁸, adotando medidas antagônicas aos avanços sociais conquistados a partir de 1988 (FAGNANI, 2017).

O ataque ao desequilíbrio fiscal, por meio de uma política ortodoxa, tinha como um dos alvos os direitos sociais implementados na Nova Constituição, como afirma Gentil (2006, p.129).

A estratégia que se impunha e que se ajustava ao conteúdo ideológico do *mainstream* da ciência econômica baseava-se na noção de seguro social em substituição à recente seguridade social implantada. Falava-se em focalização e não mais universalização. A privatização em alguns países da América Latina inspirava ideias de mudança radical no sistema recém-criado no Brasil.

O método constitucional de custeio da seguridade social proposto por um financiamento tripartite, via Estado, trabalhador e empregador, nunca foi posto em prática na sua totalidade (GENTIL, 2006). O que se verifica na contabilidade real dos sistemas integrados da seguridade é uma separação das fontes dos recursos. As contribuições diretas, ou seja, custeadas pelos trabalhadores e empregadores, destinam-se ao suprimento das despesas da previdência, enquanto as contribuições indiretas, via Estado, são alocadas para a saúde e a assistência social. Esse quadro sustenta a ideia de *déficit* na previdência, fundada na relação de dependência entre os ativos e os assistidos, em que o segundo crescerá em uma proporção insustentável para os primeiros, em função das transformações demográficas. Além, claro, da insuficiência do mercado de trabalho formal que viabilize as despesas diretas. Diante desse argumento, surgiram reformas da previdência social desde a sua criação (GENTIL, 2006).

As Emendas Constitucionais que alteraram o texto original que trata do custeio do RGPS foram as Emendas nº20, nº41 e nº47, além das Medidas Provisórias nº664 e nº665, sobre as quais a próxima seção discorrerá. É necessário, ainda, abordar sobre a atual Reforma da

⁸ O Consenso de Washington correspondeu o encontro realizado em 1989 nos Estados Unidos, destinado à avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. “Ratificou-se a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral” (BATISTA, 1994, p. 6).

Previdência, aprovada em novembro de 2019, por meio da EC 103/2019 que foi responsável por alterações nas regras de transição e disposições transitórias e outras providências.

2.4.1 Reforma Constitucional de 18 de dezembro de 1998: Emenda Constitucional Nº 20 do Artigo 149

A Previdência Social é um dos principais pontos de uma agenda liberal, sendo assim, de extrema importância a promulgação de reformas constitucionais. Porém, sua reforma não é apenas no intuito de alterar exigibilidades da aposentadoria e da pensão em si, mas sim de transferir para o setor privado o recolhimento e o pagamento dos benefícios ofertados pelo regime previdenciário. Assim, em 15 de dezembro de 1998, o sistema de previdência brasileiro sofreu sua primeira reforma, por meio da Emenda Constitucional nº 20, constituída como uma contrarreforma, ou seja, por uma negativa de direitos constitucionais, na argumentação de contenção dos desequilíbrios apresentados pelo sistema (TEIXEIRA, 2001).

O contexto político do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcado por dois objetivos centrais: estabilidade macroeconômica e reforma do Estado. Esse mandato foi responsável por implementar várias reformas de primeira geração⁹, com a privatização de várias empresas estatais e uma condução ortodoxa da política monetária. Nesse contexto, outras reformas de segunda geração foram postas em prática, como a reforma da previdência que foi mantida por mais de três anos na câmara em negociação com os parlamentares. A proposta inicial da Reforma era abrangente, visando reduzir privilégios e equilibrar os benefícios do setor público e privado, na tentativa de conter despesas, em vez de ampliar a rede de proteção (NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

No âmbito internacional, o Banco Mundial começou a articular políticas para a previdência social, na intenção específica para o seu desmonte enquanto política pública, visando à criação e à promoção de artifícios privados de previdência social. As articulações tomam formato por meio de dois documentos emitidos pelo Banco Mundial, em 1994 e 2005, partindo do pressuposto de dois argumentos fundamentais, centrados na transição demográfica e nos *déficits* da previdência. E é nesse contexto que se apresenta a primeira contrarreforma do país, durante o primeiro governo do FHC (1995-1998) (ROCHA, 2015).

⁹ Reformas de Primeira e Segunda Geração: De acordo com a literatura, a diferença entre as duas modalidades de reforma compreende a dificuldade imposta em relação à aprovação e implementação de reformas de segunda geração em comparação às reformas de primeira geração. As primeiras são destinadas a estabilização e liberalização da economia, enquanto as segundas destinam-se a objetivos mais complexos e pouco tangíveis, implementadas no aperfeiçoamento de serviços, regulamentação e capacidade administrativa (MELO, 2005).

A proposta final aprovada pela Emenda nº 20 foi bem menor do que as propostas e expectativas iniciais. Segundo Amaro e Meneguim (2010) a Reforma igualou algumas regras entre o RGPS e o RPPS, mas manteve o regime dos militares inalterado. Embora a proposta inicial fosse mais profunda, a proposta aprovada avançou em alguns pontos, tais como: a) imposição da idade mínima para a aposentadoria integral por tempo de contribuição, alterando para 60 anos para homens e 55 para mulheres; b) imposição de dez anos de serviço público para a aposentadoria programável, e de cinco anos no cargo ocupado; c) fim da acumulação de aposentadorias; d) restrições à acumulação de proventos de aposentadoria com vencimentos de atividade e imposição de teto a qualquer rendimento oriundo dos cofres públicos. A Emenda nº 20 altera principalmente a exigibilidade para ter acesso à aposentadoria tendo, a partir de então, como principal critério, o tempo de contribuição do trabalhador, excluindo parte do caráter de seguridade inscrita na CF de 1988 (TEIXEIRA, 2001).

Dado que o Sistema Previdenciário brasileiro é composto pelo Regime Geral e pelo Regime dos Servidores Públicos e dos Militares, ambos foram alvos de mudança pela EC nº 20. Nesse momento, fica assegurado o caráter contributivo para os servidores públicos. Esta Emenda também discorre sobre a preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes atentando-se, principalmente, a questão financeira em detrimento do objetivo maior que é o caráter social dessa política (TEIXEIRA, 2001).

A EC nº20 determinou todos os benefícios de responsabilidade da previdência, que são a cobertura de doença, invalidez, morte, idade avançada, auxílio maternidade, amparo ao desemprego involuntário, salário-família, auxílio-reclusão para os dependentes, pensão por morte, na finalidade de amparar os contribuintes e seus dependentes. Já em relação à exigibilidade, os trabalhadores tinham que combinar uma idade mínima de 60 anos e 35 anos de contribuição para os homens, e de idade mínima de 55 anos e de 30 anos de contribuição, com redução de 5 anos para ambos os sexos, se fossem trabalhadores rurais ou economia familiar. Outra medida foi a limitação de aposentadoria especial apenas aos professores da educação básica e aos trabalhadores de serviços degradantes¹⁰. Além dessas medidas, foi revogada a aposentadoria por tempo de serviço. Diante de tais mudanças, os mais afetados são os indivíduos de classes de renda mais baixas, com as exigências que penalizassem mais os

¹⁰ Serviços degradantes correspondem ao trabalho que prejudique a saúde ou a integridade física do indivíduo (TEIXEIRA, 2001). Para a obtenção da aposentadoria especial, o segurado terá que apresentar, perante o INSS, provas do tempo permanente (não ocasional ou intermitente) exercido em condições especiais que prejudiquem à saúde ou a integridade física (fixado em 15, 20 ou 25 anos), bem como comprovar a efetiva exposição aos agentes nocivos.

trabalhadores, o desemprego e a precariedade dos postos de trabalho (TEIXEIRA, 2001). O resultado destinado ao trabalhador é mais trabalho, com maiores contribuições em função da extensão do tempo necessário para o direito ao acesso à aposentadoria.

Outra alteração que aparece na EC nº20 coube ao inciso XI acrescido ao artigo 167, que passou a vedar a utilização de recursos oriundos das contribuições sociais sobre a folha de pagamento e sobre a receita ou faturamento para a destinação da realização das despesas que não fossem do pagamento de benefícios do RGPS (MELO; TÔRRES, 2018).

Os críticos incisivos ao modo de financiamento do RGPS trazem argumentos contábeis e atuariais à discussão, apresentando o papel econômico e social do sistema. Gentil e Maringoni (2008) salientam para o papel propulsor de demanda interna viabilizada pelos benefícios da previdência e seus efeitos redistributivos. O aspecto social do programa visa garantir, além de tudo, uma manutenção das relações produtivas e constrói uma reprodução da força de trabalho, a longo prazo.

Mas Giambiagi e Tafner (2010) concluem que a Reforma efetuada por FHC não afetou as pessoas que já estavam aposentadas, nem mesmo àqueles que iam se aposentar por idade pelo INSS. Afetou de forma branda àqueles que iam se aposentar, em função do pedágio exigido para a aposentadoria. Os reais atingidos pela Reforma foram os servidores públicos que iriam se aposentar por idade e, ainda, àqueles por tempo de contribuição, em função do fator previdenciário¹¹, que combina a idade de aposentadoria, o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida do indivíduo.

2.4.2 Reforma Constitucional de 19 de dezembro de 2003: Emenda Constitucional Nº 41 do Artigo 149

A ascensão do presidente Lula ao poder em 2003 representou uma esperança do povo brasileiro em relação a um resgate da dívida social por meio da retomada com crescimento, com redistribuição de renda e riqueza (MARQUES; MENDES, 2009). Mas de acordo com Filgueiras e Lobo (2003) o início do governo Lula foi marcado pela manutenção de políticas ortodoxas herdadas do governo anterior, na intenção de conquistar a confiança do mercado para

¹¹ Fator previdenciário: Fórmula de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição: $FPR = [(TC \times a) / Es] \times [1 + (Id + TC \times a) / 100]$, onde "TC" é o tempo de contribuição; "a" é a alíquota de contribuição do segurado (incluindo a do empregado e do empregador); "Es" é a expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria; e "Id" é a idade do segurado na data da aposentadoria (DIEESE, 2001, p. 252). "O fator previdenciário visa corrigir o desequilíbrio entre o tempo de contribuição e o tempo de usufruto dos benefícios (ROCHA, 2015, p. 462)."

posterior implementação de políticas econômico-sociais. Dentre a manutenção da condução política e econômica do país, observa-se a continuidade do processo de reestruturação da previdência, por meio de uma nova proposta de reforma previdenciária, utilizada como estratégia dentro do grupo das políticas econômicas liberais, para conquistar a confiança do mercado.

Segundo Nakahodo e Savoia (2008) o processo de articulação de uma nova reforma no governo Lula ocorreu em um ambiente institucional mais propício. Com a maioria do Congresso, Lula obteve êxito na aprovação da Reforma em menos de um ano de articulação política. Além disso, houve sinalização positiva do mercado após a indicação da continuidade da estabilidade macroeconômica propiciada pelo governo anterior.

O conteúdo da proposta apresentada por Lula foi em desacordo à praticada durante o processo de votação da EC nº20, mas na prática, a aprovação de uma nova Emenda nº41 em 2003, pode ser considerada como uma complementaridade à Emenda nº20.

Uma das medidas da EC nº41, foi a instituição de um sistema especial para os trabalhadores de baixa renda, com o intuito de garantir o salário mínimo para essa classe de aposentados, de forma que as mudanças mais profundas ficaram para o RPPS, diante de uma necessidade de refinanciamento desse regime. Os militares passaram a se sujeitar ao teto¹² federal e aos subtetos estaduais e municipais de remuneração pagos ao setor público. Já os servidores públicos tiveram a integralidade dos benefícios eliminados, ou seja, passaram a ter suas remunerações calculadas com base nas contribuições do RPPS e do RGPS. Outra mudança importante foi a eliminação da paridade dos benefícios entre ativos e inativos, sendo estes ajustados com base apenas na inflação; e também a eliminação do teto das pensões, que passou a ser integral apenas até o teto do RGPS. As rendas do setor público foram limitadas a um teto federal e subtetos estaduais e municipais, e o teto da União ficou estipulado à remuneração do Ministro do STF. Uma alteração significativa se deu em função da incidência sobre a contribuição de inativos do RPPS, com benefícios acima do teto do RGPS, na tentativa de se impor uma isonomia aos beneficiários do RGPS (AMARO; MENEGUIN, 2010).

¹² Teto: refere-se ao limite máximo pago a um ente federado.

2.4.3 Reforma Constitucional de 5 de julho de 2005: Emenda Constitucional Nº 47 do Artigo 195

Em 2005, ainda durante o primeiro mandato do presidente Lula, obteve-se a aprovação de uma Nova Emenda Constitucional – EC nº47, a qual foi apresentada por alguns autores como uma complementaridade da EC nº41. A EC nº47 surge na tentativa de surtir uma melhoria quanto aos critérios de tributação das empresas e preocupando-se com o trabalho formal aumentando, por consequência, as receitas do Orçamento da Seguridade.

De acordo com Ferraro (2006), a EC nº 47 alterou tanto o RGPS quanto o RPPS. A emenda passou a prever a possibilidade da concessão do benefício previdenciário aos servidores com deficiência ou que exerçam atividades de risco e insalubres. Foi criada uma imunidade diferenciada para as contribuições realizadas por portadores de doenças incapacitantes, vinculados aos RPPS.

Segundo Gentil (2006) essa reforma tratava da obtenção de uma maior equidade referente ao custeio da seguridade. As empresas menores, de atividade mais recorrente, de capital reduzido e de determinados setores foram tributadas de forma mais moderada. Em contrapartida, as instituições financeiras sofreram um acréscimo de 2,5% na tributação. Ademais, a EC nº47 estimulou o trabalho formal, ao conceder às empresas menor recolhimento de contribuições sociais, em troca de melhores condições de trabalho, além do aumento das contratações. Passando a incluir também os trabalhadores urbanos de baixa ou sem nenhuma renda, além dos trabalhadores do lar, garantindo-lhes o acesso ao salário-mínimo.

2.4.4 Medida Provisória nº 664 de 31 de dezembro de 2014 e Medida Provisória nº 676 de 4 de novembro de 2015

No fim do primeiro mandato da Presidente Dilma, em 2014, foi publicada a Medida Provisória nº 664 (MP 664), posteriormente convertida em Lei nº 13.135/2015, a qual promoveu alterações nas aposentadorias por tempo de contribuição, pensão por morte, auxílio-acidente e no seguro-desemprego. E no fim de 2015, outra Medida Provisória (MP 676), publicada pelo governo Dilma foi responsável por alterar o cálculo do benefício previdenciário.

O contexto econômico vivenciado pelo Brasil nesse momento era de uma crise econômica e política que estava culminando em um processo de ingovernabilidade do país, o qual foi fruto de diversos aspectos internos liderados pela reorientação macroeconômica,

conhecida como Nova Matriz Econômica¹³, pelo agravamento do cenário externo, com a Crise Internacional¹⁴ iniciada em 2008, a Crise da Zona do Euro¹⁵, a desaceleração da economia da China e a lenta recuperação econômica dos Estados Unidos. Esse conjunto de fatores culminou na diminuição do investimento agregado, redução no consumo das famílias, queda de indicadores econômicos e aumento nos índices de inflação. O governo reagiu a esse cenário com medidas conservadoras de austeridade fiscal, entretanto as medidas não tiveram sucesso, o que gerou um caminho fértil para um pedido de *impeachment* da presidente, o qual derrubou o governo no fim de 2016 (GENTIL, 2017).

Referentes às modificações impostas pela MP nº664, as alterações no benefício de pensão por morte mudaram os requisitos de acesso, sendo o direito concedido ao cônjuge que comprove pelo menos dois anos de casamento ou união estável, e apenas o cônjuge com mais de 44 anos passa a ter acesso ao benefício de forma vitalícia. Para o seguro desemprego foram instituídos novos prazos para a concessão e redução na quantidade de parcelas a que o trabalhador tem direito: ter trabalhado por 12 meses nos últimos 18 meses, para solicitar o benefício pela primeira vez, e ter trabalhado por 9 meses nos últimos 12 para solicitar o benefício pela segunda vez. Houve uma redução no valor do benefício do abono salarial, que passou a ser calculado com base em 1/12 sobre o salário mínimo, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente. De acordo com Camarano e Fernandes (2018), antes da publicação dessa MP, o benefício da pensão por morte era concedido aos beneficiários de modo vitalício, independentemente da idade do cônjuge, da sua capacidade de oferta ou não de mão de obra, do nível de renda e de se ter ou não filhos, assim, a MP passou a regulamentar o acesso ao benefício de pensão por morte.

Já a MP nº 676, convertida na Lei nº 13.183/2015, foi responsável por introduzir uma nova fórmula progressiva para o cálculo do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição (CAMARANO; FERNANDES, 2018). A Fórmula 85/95 anos passa a coexistir com a regra antiga. Pela nova fórmula, o beneficiário pode escolher pela incidência ou não do

¹³ Nova Matriz Econômica: Constituída por um conjunto de medidas de cunho fiscal, monetário, e por políticas creditícias e cambiais, bem como de controles de preços, política industrial, etc. adotadas a partir de 2012, pelo governo da então presidente Dilma. Essa matriz caracterizou-se como uma política intervencionista que culminou no desmonte do tripé da política macroeconômica do Brasil, consolidado por regime de metas de inflação, metas fiscais de *superávit* primário e pelo regime de câmbio flutuante (DWECK; TEIXEIRA, 2017).

¹⁴ Crise Internacional: corresponde à crise financeira iniciada no ano de 2008, que atingiu proporções globais após a quebra do banco americano Lehman Brothers. A crise também atingiu o Brasil, causando uma retração econômica em 2009, levando a uma queda do PIB de 0,33% (SIMÕES *et al.*, 2016).

¹⁵ Crise da Zona do Euro: De acordo com Manzi (2013) a eclosão da crise financeira na zona do euro, iniciada após a Crise de 2008, que se somou na Europa aos problemas estruturais da adoção monetária do euro. Mas seu aprofundamento ocorreu devido à existência de desequilíbrios econômicos que foram acumulados a partir da introdução do euro, em 1999.

fator previdenciário, ou seja, pela aposentadoria integral, quando a soma da idade e do tempo de contribuição for de 95 para os homens ou de 85 para as mulheres, com um tempo mínimo de contribuição de 30 anos. Foi estabelecido ainda, que este fator deveria ser progressivo até alcançar 90 para as mulheres e 100 para os homens, até o ano de 2026. No caso do auxílio doença foi alterada apenas a condição da perícia médica que passa a ser realizada em órgãos e entidades que integram o SUS, por entidades privadas e pelos médicos do INSS, os quais eram os únicos responsáveis antes da MP nº664 (GENTIL, 2017).

2.4.5 Reforma Constitucional de 12 de novembro de 2019: Emenda Constitucional nº 103

Sob o comando da extrema direita, com o presidente Bolsonaro no governo e Paulo Guedes, no Ministério da Economia, reformas estruturais passaram a ser pauta do governo, com um discurso de que “menos Estado” equivale a mais prosperidade e desenvolvimento.

Localizado na expansão do Estado e da dívida pública as causas da baixa eficiência, da pouca competitividade, e do baixo crescimento econômico, que assume como verdade absoluta, Guedes define três eixos de ação: i) desregulamentação; ii) privatização; e iii) austeridade (ALVES; LIMA; STUDART; 2019).

De acordo com o ministro Paulo Guedes, a imperiosa necessidade de aprovação de uma nova reforma previdenciária reside no aumento excessivo do valor dos benefícios da previdência que não são acompanhados pelo mesmo ritmo das contribuições, aumentando cada vez mais o *déficit* orçamentário da previdência, prejudicando os níveis de investimento que seriam responsáveis pelo aumento da capacidade produtiva do Brasil (ALVES; LIMA; STUDART; 2019). Porém, é preciso ressaltar que a capacidade de investimento do país está atrelada às perspectivas empresariais de demanda, o que questiona o papel da nova reforma em relação aos investimentos.

Os argumentos utilizados pelo então governo, para a aprovação da nova reforma, tentaram convencer a sociedade sobre a extrema necessidade de sua aprovação, alegando efeitos demográficos drásticos e um *déficit* orçamentário bilionário, que demandava a aprovação da Reforma para amenizar tal problema.

Apresentando-se de forma sequencial as reformas aprovadas nos últimos anos, a EC nº103 de 2019 – surge como a reforma mais radical contra os direitos conquistados pela CF de 1988, quanto ao seguro e a seguridade social existentes na previdência. Essa nova proposta foi aprovada pelo senado em 2º turno, no dia 12 de novembro de 2019.

Os principais pontos da reforma foram: alteração no auxílio-doença, considerado uma média de contribuições de 100% para calcular o valor do benefício; o BPC será mantido aos que comprovarem renda inferior a ¼ do salário mínimo per capita; e exigibilidade para acesso aos benefícios.

Em relação à exigibilidade quanto ao tempo de contribuição e idade do beneficiário, as novas regras para os trabalhadores que ainda não ingressaram no mercado de trabalho são: homens poderão se aposentar aos 65 anos e mulheres aos 62, com contribuição mínima de 20 anos para os homens e 15 para as mulheres. Já os trabalhadores ativos deverão passar por uma regra de transição; os trabalhadores rurais irão se aposentar com 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres) e com 15 anos de contribuição; professores irão se aposentar com 57 anos (mulheres) e 60 anos (homens), com mínimo de 25 anos de contribuição; policiais irão se aposentar com 55 anos, com no mínimo 30 anos de contribuição e 25 anos de exercício da carreira.

E para os trabalhadores que ainda não ingressaram no mercado de trabalho, o valor mínimo de contribuição estabelece um pedágio que será pago pelos trabalhadores, repercutindo no valor do benefício recebido, como: o valor da aposentadoria será calculado com base na média de 100% das contribuições do trabalhador já em relação ao tempo mínimo de contribuição; os trabalhadores do setor privado terão direito a 60% do valor do benefício integral, com o percentual aumentando 2 pontos para cada ano a mais de contribuição. O valor integral do benefício só será acessado pelos homens com 40 anos de contribuição e as mulheres com 35 anos; já para os trabalhadores que estão no mercado de trabalho, foram estipuladas regras de transição¹⁶ para acesso ao benefício de aposentadoria.

¹⁶ Regras de Transição:

- Transição 1 – Sistema de Pontos: É a fórmula de pontuação 86/96, essa regra prevê aumento de um ponto a cada ano, chegando a 100 para mulheres e 105 para homens;
- Transição 2 – Tempo de contribuição mais idade mínima: idade mínima começa em 56 anos para mulheres e 61 para homens. A cada ano, a idade sobe 6 meses até atingir 62 anos para mulheres e 65 anos para os homens;
- Transição 3: pedágio de 50%: o pedágio vale para quem vai se aposentar em breve com o tempo mínimo de contribuição de 30 anos para mulher e 35 anos para homens, quem estiver a um ano da aposentadoria deverá trabalhar mais 6 meses;
- Transição 4: por idade: a partir de janeiro de 2020, haverá um acréscimo de 6 meses na idade mínima de aposentadoria da mulher;
- Transição 5: pedágio de 100%: aos trabalhadores que optarem aposentar por idade deverão se enquadrar na seguinte regra: mínima de 57 anos (mulheres) e de 60 anos (homens), além de pagar um pedágio de 100%, ou seja, igual ao número de anos que faltarão para cumprir o tempo mínimo de contribuição;
- Transição 6: somente para servidores públicos a transição será por pontuação, que soma o tempo de contribuição e a idade mínima, que começa em 86 pontos (mulheres) e 96 pontos (homens). A cada ano, haverá aumento de um ponto, com duração de 14 anos para mulheres e de 9 anos para homens. A transição termina quando a pontuação alcançar 100 pontos para mulheres e 105 pontos para homens; além das regras de transição, os trabalhadores do regime especial também sofreram quanto à exigibilidade (BRASIL, 2019).

O Quadro 2 apresenta uma síntese das principais reformas que foram responsáveis por alterar a previdência social, desde a sua formalização na CF de 1988.

Quadro 2 – Síntese das Reformas Constitucionais do Sistema Previdenciário brasileiro

(continua)

Reforma Constitucional	Período - Mandato	Principais Alterações ao Regime Constitucional do Regime Geral da Previdência Social:
Emenda Constitucional nº20	18/12/1998 – 2º Mandato de Fernando Henrique Cardoso.	<ul style="list-style-type: none"> - Igualou algumas regras entre o RGPS e o RPSP, mantendo o regime dos militares inalterado. - Imposição da idade mínima para a aposentadoria integral por tempo de contribuição, alterando para 60 anos para homens e 55 para mulheres; - Imposição de dez anos de serviço público para a aposentadoria programável, e de cinco anos no cargo ocupado; - Fim da acumulação de aposentadorias; - Restrições à acumulação de proventos de aposentadoria com vencimentos de atividade e imposição de teto.
Emenda Constitucional nº41	19/12/2003 – 1º Mandato de Luiz Inácio Lula da Silva	<ul style="list-style-type: none"> - Instituição de um sistema especial para os trabalhadores de baixa renda, garantindo o Salário Mínimo para essa classe de aposentados; - Militares passaram a se sujeitar ao teto federal e aos subtetos estaduais e municipais de remuneração pagos ao setor público; - Servidores públicos tiveram a integralidade dos benefícios eliminados; - Eliminação da paridade dos benefícios entre ativos e inativos, sendo estes ajustados com base apenas na inflação; - Eliminação do teto das pensões, que passou a ser integral apenas até o teto do RGPS.
Emenda Constitucional nº47	05/07/2005 – 1º Mandato de Luiz Inácio Lula da Silva	<ul style="list-style-type: none"> - As empresas menores, de capital reduzido e de determinados setores, seriam tributadas de forma mais moderadas; - As instituições Financeiras sofreram um acréscimo na tributação de 2,5%; - Estímulo ao trabalho formal, visto que esse estaria na contabilidade direta do sistema; - Inclusão de trabalhadores urbanos de baixa ou sem nenhuma renda e trabalhadores do lar, garantindo a eles o acesso ao Salário Mínimo.
Medida Provisória nº664 e nº676	31/12/2014 e 04/11/2015 – 2º Mandato de Dilma Rousseff	<ul style="list-style-type: none"> - Alterações nas aposentadorias por tempo de contribuição; pensão por morte; auxílio-acidente e no seguro-desemprego.
Emenda Constitucional nº103	12/11/2019 - Mandato de Jair Messias Bolsonaro	<ul style="list-style-type: none"> - Os trabalhadores do setor privado terão direito a 60% do valor do benefício integral, com o percentual aumentando 2 pontos para cada ano a mais de contribuição. Já o valor integral só será acessado pelos homens que realizaram 40 anos de contribuição e as mulheres, 35 anos; já para os trabalhadores que estão no mercado de trabalho, seguem as regras de transição; - Fixação de idade mínima para se aposentar (65 anos para homens e 62 anos para mulheres); - Alteração no tempo de contribuição (15 anos para mulheres e 20 para homens, no setor privado; e 20 para homens e mulheres, no caso de servidores); - Regras de transição para o trabalhador ativo tanto do setor privado quanto para servidores públicos;

Quadro 3 – Síntese das Reformas Constitucionais do Sistema Previdenciário brasileiro
(conclusão)

Reforma Constitucional	Período - Mandato	Principais Alterações ao Regime Constitucional do Regime Geral da Previdência Social:
		<ul style="list-style-type: none"> - O valor da aposentadoria do setor privado e público será calculado com base na média de todo o histórico de contribuições do trabalhador, não mais descartando as 20% mais baixas; - Para servidores, a regra é semelhante à do INSS, para aqueles que ingressaram após 2003; - O valor descontado do salário: quem ganha menos vai contribuir menos para o INSS; quem ganha mais vai contribuir mais.

Fonte: Elaboração própria.

Em razão das reformas constitucionais que alteraram o Sistema Previdenciário decorrentes dos últimos anos, Rocha (2015) argumenta sobre o processo de dissolução dos direitos sociais constituídos na previdência, em razão das contrarreformas e das MPs aprovadas. A reestruturação da previdência social aconteceu sem um processo de divulgação de informações à sociedade, o que foi parte da estratégia adotada pelos governos na tentativa de despolitizar o conhecimento e a discussão da seguridade social da previdência. Os governos suprimiram informações relevantes em relação aos recursos destinados ao financiamento dos benefícios, com sonegação dos recursos oriundos das contribuições previdenciárias. A autora reitera ainda sobre o processo de desmonte da previdência por meio das reformas constitucionais, analisando seu contexto com o alinhamento da previdência privada, na medida em que na ausência de direitos sólidos constituídos pela seguridade social, uma parcela da população recorre a artifícios privados de segurança, como os ofertados pela previdência privada.

Os impactos apresentados pelas reformas da previdência apontam para um caminho de redução de benefícios, não se preocupando em apresentar alternativas àqueles que estão fora do mercado de trabalho, desassistidos da previdência. Nesse sentido, essas pessoas muitas vezes são obrigadas a recorrer aos programas de transferência de renda, de caráter assistencialista, direcionados àqueles que se encontram em situações de pobreza e de extrema pobreza. Tais programas que não são capazes de alterar quadros de desigualdade nem de concentração de renda (BOSH CETTI, 2007). “As tendências da seguridade social na América Latina e no Caribe, revelam um cenário de forte ofensiva conservadora, que tende a destruir históricas conquistas da classe trabalhadora” (BOSH CETTI, 2007, p. 98).

No que diz respeito à última reforma aprovada em novembro de 2019, embasada na alegação de efeitos demográficos drásticos e no *déficit* bilionário da previdência, a Associação

Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência (ANFIP)¹⁷, questiona os argumentos apresentados pelo governo para a aprovação de uma nova Reforma, em razão da falta de credibilidade dos artifícios apontados para comprovarem tal necessidade (GENTIL, 2019).

Os modelos matemáticos de projeção utilizados pelo governo foram auditados pela ANFIP e verificou-se a ausência de memória de cálculo, apresentando uma projeção não operacional, ou seja, os modelos apresentados não mostravam o conjunto completo dos cálculos realizados. A avaliação do modelo foi feita com base nas Metas Fiscais Orçamentárias de 2020, apresentadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em que foram apresentadas projeções atuariais para o RGPS para as próximas décadas. Além disso, outros graves problemas foram apontados pela ANFIP, tais como a projeção de um PIB decrescente para as futuras décadas, com quedas progressivas até 2060, o que não apresenta fundamento em razão do fato do cenário brasileiro não estar sendo construído em um cenário de extremo pessimismo. E, caso fosse, não só a previdência estaria à beira de um colapso, mas sim, toda a economia do país (GENTIL, 2019).

Outro ponto apontado pela ANFIP resulta no valor da inflação dos salários utilizados nas projeções, apresentando dados com a inflação dos salários até 2023 e alterando a regra a partir de então, passando a considerar a inflação do ano anterior e o PIB de dois anos antes. E cruzando as informações, a baixa projeção do PIB com a inflação dos salários acima da expectativa, resulta em um crescimento acentuado com as despesas da previdência. A ANFIP apresenta dois cenários, um considerando projeções do governo com reajustes acima da inflação para os benefícios aos aposentados, e outro cenário apresentando apenas o reajuste pela inflação. No primeiro cenário as despesas somam uma média de 7,3% sobre o PIB, já na segunda situação, as despesas seriam em torno de 4,5% sobre o PIB (GENTIL, 2019).

O estudo revela que o governo utiliza dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2014, para realizar suas projeções, porém alguns estudos - Ruiz e Silva (2014) e Ibarra (2017) revelaram uma limitação aos dados apresentados pelo IBGE nesse ano, quando a população apresentou uma tendência de envelhecimento em relação a dados apresentados nas Projeções Populacionais 2000-2060. Outro ponto acarretado pela utilização dos dados desse período reside no fato de o modelo não captar a dinâmica da economia para a produtividade e o mercado de trabalho. Assim, seria necessária uma atualização dos dados para captação de melhores resultados (GENTIL, 2019), que apresentasse uma série de inconsistências em termos de referência para a aprovação de uma nova reforma.

¹⁷ A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência (ANFIP) é uma entidade civil que atua na defesa do serviço público, da seguridade social e da justiça fiscal.

De acordo com Alves, Lima e Studart (2019) a última reforma da previdência na tentativa de apenas apresentar à sociedade as argumentações lógicas à transição demográfica, a indispensabilidade de conter a dívida interna e a necessidade de retomada dos investimentos por meio do ganho de confiança do mercado, deixou de apresentar as mazelas que serão impostas à sociedade, e mais precisamente aos idosos do país. Essa reforma será responsável pelo aumento da desigualdade, na medida em que empobrecerá os trabalhadores mais idosos e mais pobres. Seu objetivo consiste na substituição do Estado Social pelo Estado Mínimo (FAGNANI, 2017).

Alves, Lima e Studart (2019) apresentam alternativas para um desenvolvimento sustentável, baseado na restauração da demanda agregada, com ênfase em investimentos em infraestrutura sustentável. Isto, combinado às ações que promovam internamente políticas de inovação e transformação produtiva, com valorização do trabalho, da educação, do sistema produtivo por gênero de forma inclusiva, da redução da desigualdade e das taxas de desemprego, além de preservar os recursos naturais e o meio ambiente.

Compete assim, a apresentação de dados fundamentados à população com exposição de um cenário real que condiz com a realidade sobre a necessidade ou não de reformas responsáveis pela redução dos direitos previdenciários conquistados pela CF de 1988. Desse modo, a próxima seção apresenta os recursos vinculados ao financiamento da seguridade social, bem como as obrigações vinculadas a esse orçamento. O estudo utiliza das diretrizes constitucionais para apresentar os dados das receitas e das despesas da previdência social.

3 CONTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RECEITAS E DESPESAS DO SISTEMA DE SEGURIDADE BRASILEIRO

Essa seção apresenta os métodos de financiamento da Seguridade Social, de acordo com a determinação da CF de 1988, mostrando os recursos diretos e indiretos que são responsáveis pela garantia dos benefícios previdenciários aos trabalhadores, além dos benefícios e serviços promovidos por meio da assistência social e da saúde. A análise sobre as bases de financiamento do OSS cria diferentes metodologias de interpretação sobre esses recursos e suas destinações. Desse modo, são apresentadas as diferentes visões sobre a contabilidade do orçamento da seguridade social.

3.1 FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

Os métodos de financiamento de um regime de previdência são baseados em dois tipos de regimes financeiros: de capitalização e de repartição simples. O regime de capitalização é baseado na contribuição individual e, a partir dessa contribuição e da expectativa de sobrevida,¹⁸ é calculado o valor do benefício que será recebido pelo contribuinte. Já o regime de repartição simples é baseado na contribuição realizada pelos ativos, que será utilizada para sustentação das contribuições aos inativos, estabelecendo uma solidariedade entre gerações (VARSAÑO; MORA, 2007).

O regime adotado pelo RGPS no Brasil é o de repartição simples e as fontes de financiamento das receitas desse sistema sempre foram motivo de alerta por parte do Estado, em razão da demanda por esses benefícios.

A Constituição Federal de 1988 prescreveu que o orçamento do governo seria repartido em orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas e o orçamento de seguridade social. Assim, em seu artigo 165 foram vinculadas receitas ao orçamento de seguridade social a fim de garantir a sua sustentabilidade, com seu financiamento promovido pelo Estado e pela sociedade, de forma direta e indireta.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

¹⁸ O conceito de sobrevida refere-se à expectativa de vida quando se atinge determinada idade. No Brasil a expectativa de sobrevida tem crescido continuamente, acompanhando a melhoria nas condições de vida apresentadas nas últimas décadas.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

De forma complementar, o artigo 167 estabeleceu a vedação da utilização dos recursos vinculados à seguridade para outros fins (MELO; TÔRRES, 2018).

Já no artigo 195 e em seus incisos, a CF de 1988 estabeleceu os métodos de financiamento da Seguridade Social, os quais se destinam à manutenção das áreas da saúde, assistência social e da previdência social. Nesse sentido, a Seguridade Social conta com uma base sólida de financiamento por toda a sociedade, nos termos da lei, representando uma modernização do sistema de proteção social. Essa base de financiamento é composta na sua maioria por contribuições sociais que, de acordo com Machado (2014), referem-se a tributos constitucionalmente definidos para intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e para seguridade social.

Assim, os ativos do OSS passaram a ser constituídos por: (1) *folha de salários*, com incidência tanto do empregado quanto do empregador; (2) a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL)¹⁹; (3) *FINSOCIAL*, hoje renomeada para Contribuição para o Financiamento

¹⁹ CSLL: A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido incide sobre as pessoas jurídicas e entes equiparados pela legislação do Imposto de Renda e se destina ao financiamento da Seguridade Social, estando disciplinado pela lei nº 7.689/88.

Estão sujeitas ao pagamento da CSLL as pessoas jurídicas e as pessoas físicas a elas equiparadas, domiciliadas no País. A alíquota da CSLL é de 9% (nove por cento) para as pessoas jurídicas em geral, e de 15% (quinze por cento), no caso das pessoas jurídicas consideradas instituições financeiras, de seguros privados e de capitalização. A apuração da CSLL deve acompanhar a forma de tributação do lucro adotada para o IRPJ (RECEITA FEDERAL).

A base de cálculo da CSLL corresponde ao resultado contábil do período ajustado pelas adições determinadas, pelas exclusões admitidas e pelas compensações de base de cálculo negativo até o limite definido em legislação

da Seguridade Social (*COFINS*); (4) *demais receitas*, como de concursos de prognósticos²⁰; e o (5) Programa Integração Social (*PIS/PASEP*)²¹ com destinação ao financiamento do seguro-desemprego. O sistema permanece de caráter democrático e gestão tripartite, ou seja, com a participação dos trabalhadores, empregadores e de todas as esferas do Governo, os quais são igualmente responsáveis pela manutenção do sistema. Tais características podem ser observadas no Artigo 195 da CF 1988:

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).

Fica estabelecido por meio do artigo 16 da Lei nº 8.212 de 1991, que a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, em relação à falta de recursos para o pagamento dos benefícios assistenciais do tipo Benefícios de Prestação Continuada (BPC).

Mas de acordo com Wolf e Buffon (2017), em termos práticos, a União não tem uma contribuição que é repassada ao financiamento da seguridade social. Sendo o Estado responsável por atribuir dotações que são repassadas ao OSS, de acordo com o valor fixado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), em que não existe um percentual mínimo. E quando o OSS apresenta insuficiência de recursos, a União e os demais entes federativos são responsáveis por honrar com as obrigações do orçamento da seguridade.

específica vigente à época da ocorrência dos fatos geradores (Lei nº 7.689, de 1988, art. 2º, e alterações posteriores).

²⁰ Concursos de prognósticos: Todo e qualquer sorteio de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípcas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

²¹ PIS/PASEP: O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) - PIS/PASEP, são contribuições sociais de natureza tributária, devidas pelas pessoas jurídicas. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono, conforme Artigo 239 da CF de 1988.

O artigo 194 da CF de 1988 norteia sobre o princípio da universalidade de cobertura e do atendimento aos cidadãos, ou seja, para contemplar as necessidades sociais que demandam proteção social por parte do Estado.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

Machado (2014) acrescenta que tais diretrizes são importantes na definição da gestão do OSS e afirma que “tal orçamento já não se confunde com o orçamento do Tesouro Nacional, e sua execução não constitui atribuição do Poder Executivo, posto que a seguridade social há de ser organizada com base em princípios constitucionalmente estabelecidos” (MACHADO, 2014, p. 393).

Desse modo, essa universalidade gera uma matriz constitucional que se estabelece como um modelo de Estado de Bem-Estar Social, instituindo-se como o maior sistema de seguridade da América Latina. A noção criada pela universalidade de direitos remete ao fato de como a seguridade social deveria ser o caminho mais coerente a ser seguido, em função das mazelas persistentes no país (GENTIL, 2006).

Mas segundo Vianna (2003 *apud* GENTIL, 2006) logo em 1993, a receita da seguridade já começa a sofrer um desmonte dos seus recursos, com a suspensão dos repasses previstos no artigo 55 da previdência para a saúde.

No ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criou o Fundo do RGPS através da Lei Complementar 101/2000, que em seu artigo 68 especificou como receitas previdenciárias, apenas as contribuições dos empregados e empregadores, excluindo as demais receitas propostas pela CF de 1988, como o COFINS, a antiga CPMF e o CSLL. O Fundo contaria, ainda, com recursos oriundos da União, conforme previsto no inciso VI da CF de 1988. Segundo Gentil (2006) essa nova lei estabelece um equívoco em relação aos métodos de financiamento da seguridade, quando esta estabelece apenas recursos diretos para o financiamento das despesas da previdência e desvincula os recursos indiretos expressos no Art. 195 que devem ser utilizados para cobrir todas as despesas do OSS, ou seja, da previdência, saúde e assistência. Assim, “essa interpretação distorce a verdadeira natureza da questão e dá margem a uma análise defeituosa que coloca a previdência social como alvo de reformas urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo geral” (GENTIL, 2006, p. 40).

Já em 2007, outra Lei tornou-se responsável por contrariar a gestão constitucional da seguridade. A Lei 11.457 de março de 2007 foi responsável por criar a super-receita do Brasil,

unificando a Receita Federal (RF) e a Receita Previdenciária, com o objetivo de integrar os tributos federais com as contribuições sociais. De acordo com Machado (2014, p. 393):

O Supremo Tribunal Federal decidiu ser possível a cobrança da Cofins e da CSLL pela União, que atuaria como simples intermediária, e repassaria os recursos correspondentes ao INSS. Em consequência, ditas contribuições foram convertidas em verdadeiros impostos, dos quais a União repassa para o INSS apenas o necessário para cobrir o *déficit* orçamentário daquela autarquia, que seria superavitária se lhe fosse permitido arrecadar todas as contribuições que Constituição de 1988 atribuiu à seguridade social.

Assim, a Lei nº11.457 foi responsável por alterar o sujeito ativo dos recursos de Cofins e CSLL do OSS, na medida em que retira a gestão do INSS e repassa-os à União (MACHADO, 2014). Sendo passível a crítica de que após os recursos do OSS ingressarem no Tesouro Nacional, as contribuições sociais não recebem o devido direcionamento para o qual foram criadas (WOLF; BUFFON, 2017).

Gentil (2006) defende que esse desmonte faz parte de uma desfiguração do conceito de seguridade social. Assim, na contabilidade do INSS, verifica-se que receitas dos tributos determinados constitucionalmente são denominadas como transferências da União. Ou seja, essa nomenclatura transmite a ideia de que a União está transferindo recursos no sentido de sustentar financeiramente o sistema, e não como uma obrigação, conforme foi determinado pela CF de 1988.

Gentil (2006) denomina esse cenário de contabilidade criativa, criada em meio a um emaranhado da legislação, na tentativa de desmontar a seguridade social devido a sua vulnerabilidade. Esse processo cria uma noção de que a previdência social deixou de caminhar sobre os pressupostos da cidadania para a ideia de seguro social com apenas um processo de arrecadação e pagamento de benefícios. Outros autores também discutem a questão. Delgado e Castro (2003) embora questionem o método de financiamento adotado pela previdência social, apontam também para uma necessária equidade distributiva e de política social de forma equilibrada entre os agentes do espaço público, não sendo o método de financiamento apenas uma questão técnica e de finanças públicas.

Importante apresentar também os métodos de financiamento do RPPS, embora esse regime não devesse estar vinculado ao Regime Geral, considerando a Constituição.

Segundo Fazio (2018) até 2004, de acordo com as Leis nº 9.630/98 e nº 9.783/99, as receitas dos Regimes Próprios eram compostas por:

(1) contribuição mensal do servidor público civil, ativo e inativo - 11% sobre a sua remuneração;

(2) contribuição patronal mensal - que é de responsabilidade do órgão responsável pelo empregado, originado do Orçamento Fiscal – com o mesmo valor aportado pelo empregado;

(3) Recursos adicionais da União, em valor igual à diferença entre as despesas dos benefícios previdenciários e as receitas oriundas das contribuições dos servidores e patronais.

Outra alteração promovida pelas Leis nº 9.630/98 e nº 9.783/99 coube às insuficiências que antes eram cobertas pelos aportes adicionais realizados pela União e passaram a ser consideradas como *déficits*. Assim como as políticas neoliberais alteraram o RGPS, o mesmo foi verificado no RPPS. Diversas alterações foram promovidas desde então, no intuito de convergir às normas do RPPS às do RGPS.

A nova metodologia de cálculo do resultado dos RPPS, influenciada pelo ideário neoliberal, contribuiu para uma nova avaliação das regras da previdência dos servidores públicos de vários países, que passaram a ser vistas como por demais “generosas”, exigindo reformas (FAZIO, 2018, p. 7).

Dessa forma, até o período correspondente à aprovação das leis (1998-1999), o orçamento do RPPS era garantido por lei, visto que as receitas não se limitavam às contribuições, mas incluíam ainda um eventual aporte de recursos adicionais. Porém, a partir de 2004, com a promulgação da Lei nº 10.887/04, as regras de financiamento foram alteradas, sendo a contribuição patronal dobrada, alterando para 22% a incidência sobre o salário do servidor, e em contrapartida, deixou de ser exigida a contribuição patronal dos servidores inativos e dos pensionistas.

Os métodos de financiamento e execução das despesas podem gerar diferentes metodologias em relação à contabilidade da previdência social, considerando seus resultados como deficitários ou superavitários. Quanto a essas divergências, a próxima seção irá expor um debate entre autores das duas correntes.

3.2 DEBATE: *DÉFICIT* x *SUPERÁVIT* DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A argumentação implícita da exigibilidade da reforma da previdência reside no apontamento presente na mídia sobre os *déficits* bilionários dessa conta, da causa principal do problema fiscal do país na atualidade e da última solução para a retomada do crescimento econômico no Brasil, com aumento de investimentos do setor privado, redução na taxa de juros e aumento da poupança interna do país.

Diante desses apontamentos, essa seção apresenta os argumentos sobre interpretações do *déficit* ou *superávit* da previdência social, propondo um confronto entre as duas correntes. Em primeiro lugar, são apresentados alguns autores que defendem o *superávit* do orçamento da seguridade, com os adeptos do Estado de Bem-Estar Social, os quais utilizam uma metodologia que trata as receitas e despesas

conforme determina a CF de 1988, além de defenderem uma posição assistencialista por parte do Estado e o caráter social da previdência. Na sequência, são apresentados outros autores que defendem o *déficit*, os quais se baseiam em uma metodologia que trata os recursos da previdência social como transferências do Estado, adeptos de um Estado mínimo e em busca de uma viabilidade econômica por parte do regime previdenciário. Essa segunda corrente aponta a transição demográfica e os *déficits* bilionários como argumentos necessários a uma imediata reestruturação do regime de previdência no Brasil.

Boschetti (2003) argumenta que o desmonte da seguridade social, conforme foi proposto na CF de 1988, é fruto da fuga de recursos constitucionais da sustentação da previdência. Nesse sentido, observa-se uma desconfiguração do projeto inicial da previdência, gerando um quadro de *déficit*, consequência da saída de recursos constitucionais da sustentação da previdência. A seguridade social deveria ser financiada de forma direta e indireta pela sociedade, com recursos oriundos de contribuições sociais e dos orçamentos da União, Estado e Municípios. No entanto, essa contabilidade nunca funcionou (FLEURY, 2003).

O fato de o Brasil estar atrás em relação ao tempo de implementação de políticas como o *Welfare State*, realizando sua implementação em um momento que o mundo capitalista via a ascensão do neoliberalismo, sugere uma contramão de intenções. Fiori (1997 *apud* TEIXEIRA, 2001) analisa que essa onda liberal veio acompanhada de preceitos estratégicos, como uma estabilização macroeconômica, via ajuste fiscal e reestruturação da previdência; por meio de reformas estruturais, de liberalização financeira, privatizações, desregulação do mercado e pelo retorno do investimento com crescimento econômico. E para pôr em prática tal cartilha, era necessário abrir mãos de certos princípios da CF de 1988, por meio de inúmeras emendas, que postergam o pagamento da dívida social presente no Brasil. Nesse momento a Previdência Social vira um alvo importante em prol da onda neoliberal, com o apoio da elite e da mídia, para o bem do mercado.

O desequilíbrio das contas públicas corrobora com a argumentação da redução das despesas previdenciárias, na tentativa de desobstruir os recursos para o pagamento dos juros e os encargos da dívida pública. E em conjunto com a presente dívida pública do país, comparecem altas taxas de desemprego, a flexibilização do mercado formal de trabalho, baixo crescimento econômico e aumento da longevidade da população (SILVA, 2004).

Gentil (2006) defende de forma incisiva que a crise previdenciária é uma falácia, justificando por meio da análise de dados estatísticos entre o período de 1998-2005 que o *déficit* não existe. O período estudado pela autora, apresenta situações de *superávit*, o que mostra que o governo pode dispor de recursos excedentes desse sistema. O *déficit* apresentado pelo governo e tão enfatizado pela mídia representa um saldo previdenciário negativo, em razão da relação

entre receitas oriundas da folha de pagamento, rendimentos do trabalho²² e de receitas pouco expressivas²³, deduzidas das despesas com os benefícios previdenciários e de transferências a terceiros²⁴, o que não representa o conjunto de receitas expressas no artigo 195 da CF de 1988. O resultado da junção da totalidade das receitas menos a totalidade das despesas, conforme a CF 1988, é a apuração de um resultado superavitário.

O uso de uma metodologia que trate receitas e despesas ao nível da Constituição é essencial para a análise do Sistema Previdenciário. Ademais, é expresso na CF de 1988 que o Estado deve financiar a Seguridade Social com recursos da União e com as contribuições sociais. Gentil (2006) argumenta sobre a importância da diversificação da fonte de financiamento do sistema previdenciário, em razão da vulnerabilidade imposta por um sistema sustentado exclusivamente pela folha de salários.

Oliveira *et al.* (1994) argumentam que, pela análise histórica das formas de custeio da seguridade social, verifica-se um ajuste sistemático nas receitas, tanto pelo aumento das alíquotas, como por imposição de novas bases de contribuição.

Giambiagi e Tafner (2010) contra argumentam a ideia da contabilidade previdenciária, à medida que as rubricas do INSS e do Tesouro, com as despesas e receitas, respectivamente, fazem parte do grupo maior do governo central. Assim, apontam para a ideia que não se podem analisar isoladamente essas contas, visto que fazem parte de um “bolo”, e que têm ocupado parcela significativa das receitas do orçamento do governo. Ademais, apontam para a ideia de um problema concreto, que é o envelhecimento da população. Assim, esses autores enfatizam que a previdência tem que se adaptar a essa nova realidade.

Tafner (2012) afirma que um dos grandes problemas presentes na previdência social no Brasil é o fato das regras que regem esse sistema resistirem às mudanças. O autor aponta as transformações demográficas como raiz dos desequilíbrios previdenciários, que afetam de forma mais incisiva os regimes financiados por repartição simples. Considera os demais fatores que são imprescindíveis no equilíbrio do sistema previdenciário, tais como os fatores internos de critérios de elegibilidade e os valores contributivos, e fatores externos, como o nível de emprego, grau de formalidade, salário médio e produtividade. Além do fator que considera

²² Rendimentos do trabalho: Arrecadação Bancária e Arrecadação com o SIMPLES (Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte). O SIMPLES consiste no pagamento unificado do IRPJ, PIS, COFINS, CSLL, INSS Patronal e IPI. Poderá incluir o ICMS e/ou o ISS.

²³ Receitas pouco expressivas: Arrecadação do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), Arrecadação do Fundo Nacional de Saúde (FNS), Arrecadação de Certificado de Dívida Pública (CDP), Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e Depósitos Judiciais.

²⁴ Transferências a terceiros: destinam-se ao Sistema S (SESI, SENAC, SENAI, SENAR, SEBRAE, SESC, SEST, SENAT).

primordial, que é a dinâmica demográfica de um país, que no Brasil, começou a sofrer alterações em um período de reduzido crescimento da economia na década de 1980, combinado com a expansão dos direitos sociais, alterações no mercado de trabalho e estagflação. Assim, o autor aponta para o fato de se pensar nas questões estruturais do problema.

Varsano e Mora (2007) também questionam a viabilidade do modelo de repartição simples da previdência social, em razão das presentes transformações do mercado, das alterações na estrutura etária da sociedade brasileira, das quedas na taxa de fecundidade, no aumento na taxa de sobrevivência que geram uma insustentabilidade fiscal do regime, com implicações para a coordenação macroeconômica. A presente estrutura abarca efeitos negativos para o mercado de trabalho, em razão da elevada carga tributária sobre a folha de pagamentos, sendo responsável por efeitos perversos à eficiência da economia. Os autores apontam para a necessidade de um caráter mais dinâmico ao sistema, de forma que este seja capaz de resguardar o equilíbrio atuarial do regime de previdência social, como elevações das contribuições e reduções nos valores dos benefícios.

Varsano e Mora (2007) também argumentam que o desajuste fiscal presente no regime previdenciário é composto por uma série de fatores, como a universalização do acesso à seguridade social proposto pela CF de 1988 e com o aumento substancial do número de potenciais beneficiários do regime de previdência. A agregação dos beneficiários rurais, aumentou significativamente o valor dos benefícios, mas não garantiu a elevação das contribuições na mesma proporção, aumentando o desequilíbrio das contas, embora as contribuições advindas dos trabalhadores urbanos também não sejam satisfatórias para o equilíbrio financeiro. Outro fator considerável para o desequilíbrio refere-se aos ganhos reais para o salário mínimo conquistado com o Plano Real, dado que o piso previdenciário está atrelado ao SM. O ganho real do SM implica elevações sobre as despesas e receitas previdenciárias, porém o ritmo do crescimento das receitas é menor do que o das despesas, pela lógica do cálculo do benefício. E por fim, é atribuído o desequilíbrio ao medíocre desenvolvimento da economia brasileira. E embora o desequilíbrio financeiro seja real e preocupante, os autores referem ao desequilíbrio atuarial como o principal problema da previdência. O envelhecimento da estrutura etária no Brasil e as presentes mudanças no mercado de trabalho, ao colidirem com os problemas de caixa do sistema da previdência, corroboram para a demanda de ajustes e reformas para a viabilidade do regime (VARSANO; MORA, 2007).

Melo e Tôrres (2018) apresentam o entendimento disseminado à sociedade sobre o quadro do *déficit* da previdência social, que pode não ser tão real na medida em que os dados apresentados que corroboram a situação de *déficit* podem estar desvinculando fontes de

financiamento da Seguridade Social. Assim, os autores sugerem um debate honesto com a sociedade, apresentando a real situação financeira da previdência sendo crucial a discussão sobre o impacto causado pelas Desvinculações da Receita da União.

Para entender de forma clara essa situação, pretende-se, nesse trabalho, considerar a contabilidade da previdência de acordo com a prescrição do artigo 195 da CF de 1988, e não apenas os recursos oriundos da folha de pagamento, como são apresentados pelo governo. No entanto, independente da contabilidade adotada, é fundamental considerar a situação atual, em que as despesas vêm crescendo em uma proporção maior do que a arrecadação, em função das mudanças na expectativa de vida da população e da situação econômica vivida pelo País nos últimos anos, além do impacto causado pelas Desvinculações da Receita da União (DRU) e Desonerações Fiscais.

3.3 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU): A TRANSFERÊNCIA DE RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A consolidação da seguridade social demandou a agregação de um orçamento destinado a esse fim e que fosse financiado por contribuições sociais, o que gerou um aumento nas alíquotas já existentes e na necessidade da criação de novas contribuições. Esse orçamento da seguridade é cercado pelo dilema existente quanto à sua produtividade em assegurar o financiamento de ações de seguridade e o impedimento que é gerado por ele, quanto à discricionariedade do governo no financiamento de demais ações governamentais. Em razão da rigidez da alocação de recursos orçamentários, foi instituída pela Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº01/1994 o Fundo Social de Emergência (FSE) renomeado posteriormente como Desvinculações das Receitas da União (DRU).

A desvinculação foi instituída pelo Plano Real e foi justificada como necessária frente à conjuntura econômica do país em meio aos altos índices de inflação (MELO; TÔRRES, 2018). Segundo Fagnani (2008) o nome inicial (Fundo Social de Emergência) desse processo de desarticulação não poderia ser mais impróprio, visto que na prática desarticulava os objetivos sociais, além de ter se tornado permanente, e não emergencial. Esse artifício foi responsável pelo aumento da carga tributária do país em 5% da alíquota sobre todos os impostos e garantias, e pela captura de parcela representativa dos recursos da seguridade social, da educação, das políticas urbanas e das políticas de proteção ao desempregado, geração de emprego e

capacitação profissional. Assim, “a política macroeconômica estreitou, de forma significativa, as possibilidades e o espaço do gasto social do orçamento da União” (FAGNANI, 2008, p.12).

De acordo com ECR nº1/1994, foram acrescentados, ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os artigos 71,72, e 73. De acordo com o art. 71:

Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social (BRASIL, 1994).

Aprovado como necessário para saneamento das finanças públicas e estabilização da economia, o texto da aprovação da DRU (antigo FSE), esclarece que a retirada dos recursos da seguridade seria utilizada para financiamento da saúde, previdência, benefícios assistenciais do tipo BPC, além da educação (SALVADOR, 2012). Não parece fazer sentido retirar recursos de um orçamento para atender as finalidades desse mesmo orçamento.

Esse mecanismo foi proposto como um artifício necessário e inicialmente temporário, para desvincular receitas de impostos e contribuições sociais do orçamento da seguridade, tornando-se obrigatória a partir de então uma desvinculação de 20% das receitas do OSS (VARSANO; MORA, 2007). E esse percentual de desvinculação imposto às receitas securitárias é livremente empregado no orçamento fiscal (GENTIL, 2006).

A vinculação de determinadas receitas a uma finalidade tende a garantir a execução de um planejamento. Renomeado no ano de 2000 como DRU, esse artifício permanece desvinculando as receitas da União por quase 30 anos. Atualmente, as deliberações quanto à desvinculação, então da casa dos 30%, conforme trata a EC nº 93 de 2016 (MELO; TÔRRES, 2018).

Com o intuito de avaliar esse processo de desvinculação, Melo e Tôrres (2018) apresentam uma discussão sobre a constitucionalidade da DRU e suas consequências na continuidade desse mecanismo sobre as receitas da Seguridade e, mais precisamente, sobre a previdência social. O objetivo da desvinculação era tratado como saneamento financeiro pela Fazenda Pública Federal, e ainda como necessária para a estabilização econômica do país que seria alcançada com a liberação de recursos para o pagamento do serviço público da dívida pública.

A DRU foi mantida em decorrência dos êxitos financeiros alcançados, e pela promoção de uma maior flexibilidade da execução orçamentária. No entanto, o caráter temporário sempre foi quebrado pela instituição de uma nova Emenda (EC nº10: altera o Fundo Social de Emergência – FSE, para Fundo de Estabilização Fiscal - FEF; EC nº17; EC nº27: altera o FEF

para Desvinculação das Receitas da União; EC nº42; EC nº56; EC nº68; EC nº93)²⁵ que tinha por objetivo manter a desvinculação das receitas, mesmo quando o motivo principal da sua criação não estava mais presente. As citadas Emendas instituídas aos longos dos anos foram prorrogando a desvinculação, mantendo as características principais da sua proposta inicial. Quando em setembro de 2016, por meio da EC nº 93, foram apresentadas alterações significativas à DRU, com a instituição de dois novos instrumentos de desvinculação, que seriam responsáveis por desvincular as receitas dos estados e municípios: o DRE – Desvinculação das Receitas do Estado, e o Desvinculação das Receitas do Município (DRM). Além de aumentar o percentual de retiradas das receitas de 20% para 30%, e embora essa alteração tenha sido aprovada em setembro de 2016, uma cláusula especial retroagiu a desvinculação para 1º janeiro de 2016 (MELO; TÔRRES, 2018).

Demonstra-se com isto que a contínua transposição de recurso do orçamento de seguridade social para o orçamento fiscal, cuja intenção precípua era, em caráter temporário, o saneamento das cotas públicas e estabilização econômica, findou em um ciclo vicioso perigoso (MELO; TÔRRES, 2018, p. 32).

Salvador (2012) apresenta o poder existente no orçamento de um governo, o qual além da peça contábil essencial presente nesse conjunto, há de se ressaltar a correlação existente entre as forças sociais e os interesses envolvidos no processo de apropriação dos recursos públicos. O orçamento é uma figura de cunho político, definindo as direções do Estado nas suas prioridades de políticas públicas. Assim, em relação ao orçamento da seguridade, destinado ao financiamento das políticas sociais, as principais vinculações determinadas pela CF de 1988 são obrigatórias, ou seja, a União é obrigada a realizar, não sendo possível desvincular sua base de financiamento para realizar *superávit* primário. Provocando uma reação conservadora quanto um possível engessamento do orçamento público. “O ajuste fiscal tem implicado de forma permanente o (des) financiamento da seguridade social e corroborado com um discurso público de elevados “déficit previdenciários” como justificativas para contrarreformas previdenciárias” (SALVADOR, 2017, p. 430).

Nesse contexto de engessamento do orçamento público, a efetividade da DRU tornou-se adequada aos objetivos do governo, objetivos esses que centralizavam na necessidade do aumento de recursos, com o aumento da carga tributária do país ao longo dos anos 1990. Com

²⁵ As Emendas Constitucionais que foram responsáveis pela permanência da Desvinculação, ocorreram entre 1994 até o ano 2000. Em 1994 a 1995 Fundo Social de Emergência–FSE (ECnº01/1994); 1 jan. 1996 a 30 jun. 1997 Fundo de Estabilização Fiscal 1 (EC nº 10/1996); 1 jul. 1996 a 31 dez 1999 Fundo de Estabilização Fiscal 2 (EC nº 17/1997); 2000 a 2003 Desvinculação de Receitas da União (EC nº 27/1997); 2003 a 2007 Desvinculação de Receitas da União (EC nº 42/1997); 2008 a 2011 Desvinculação de Receitas da União (EC nº 56/1997); 2012 a 2015 Desvinculação de Receitas da União (EC nº 68/1997); 2016 a 2023 Desvinculação de Receitas da União (EC nº 93/1997).

um aumento considerável da tributação no Brasil desde 1994, a instituição da DRU foi adequada e viável ao governo para o aumento da tributação, e os aumentos arrecadados com o crescimento da tributação era palpável ao governo por meio dessa desvinculação que poderia ser utilizada de forma livre e sem vinculação.

A não efetivação do modelo de financiamento da Seguridade Social, como proposto pela CF de 1988, auxilia no conclave das ditas necessárias reformas da Previdência Social, dado que a não implementação prática e a não utilização dos recursos destinados ao financiamento corroboram para a falência da previdência desde a sua criação. Conforme Salvador (2017), a desvinculação dos recursos da seguridade social, agrava a drenagem dos recursos da seguridade, inviabilizando os objetivos propostos pelo Sistema de Seguridade Social.

Em 2004 ocorreu pela primeira vez a separação do orçamento fiscal e da seguridade social, mas tal fato aconteceu apenas de maneira formal, sem ser uma iniciativa articulada e sistêmica dos órgãos responsáveis pela seguridade social. Assim, a peça chamada de OSS que integra a LOA não corresponde às expectativas do desenho orçamentário previsto na CF de 1988. Em que pese a existência legal do OSS, “a seguridade social no Brasil nunca se constitui na prática, sendo seu processo de implantação interrompido” (Soares, 2003, p. 8). Com isso, as políticas vinculadas ao sistema de seguridade social, tanto do ponto de vista do seu financiamento, quanto dos gastos, foram constrangidas, não universalizando direitos (SALVADOR, 2017, p. 431).

Desse modo, existe uma preocupação em torno da relação da existência da DRU com a garantia dos direitos sociais. Assim, Melo e Torrês (2018) explicam essa relação argumentando que embora haja as desvinculações das receitas do orçamento de seguridade, as funções sociais do governo não deixaram de ser mantidas em função da existência da desvinculação, e essas obrigações são honradas por meio do retorno de parte da receita desvinculada ao OSS, via transferências do governo, mas que reduz parte do objetivo inicial da livre alocação dos recursos obtidos pela DRU.

Mas a existência da DRU inibe o aumento dos gastos sociais, visto que a limitação dos recursos imposta pela desvinculação contrai a aceleração dos gastos e cria excedentes para reduzir o *déficit* público, o que reforça o argumento sobre a necessidade de reformulação da previdência. Importante mencionar também a inconstitucionalidade presente nessa desvinculação, como assim argumentam Melo e Tôres (2018, p. 37):

É fundamental para caracterização da natureza jurídica das contribuições sociais a devida destinação legal do produto de sua arrecadação, a qual consta no art. 167, inciso XI da CF, corresponde ao pagamento de benefícios do regime geral de previdência social constantes no art. 201. A DRU então resultaria na desconfiguração da natureza jurídica das contribuições sociais, assimilando-se à natureza jurídica dos impostos, fenômeno que resultaria em desdobramentos tais como: “qual imposto resultaria desta modificação da natureza jurídica das contribuições sociais?” Ou “os recursos desvinculados não deveriam ser repartidos com os demais entes federativos?”

Há a necessidade de se apontar mais análises sobre as consequências da DRU. Uma delas diz respeito à discricionariedade dada ao Estado em relação à execução orçamentária, dando possibilidades ao mesmo de executar seus planos de governo. Outra análise a ser feita consiste em uma menor transparência por parte do Estado, em relação à execução do orçamento. Por fim, se os recursos desvinculados não tivessem sido transferidos do orçamento de seguridade para o orçamento fiscal, certamente não estaria sendo apresentada uma proposta de reforma da previdência tão irrestrita quanto aos direitos sociais (MELO; TÔRRES, 2018).

Em relação ao impacto das desvinculações, o Quadro 3 apresenta os valores desvinculados das receitas indiretas da seguridade social no Brasil de 2000 a 2016.

Quadro 4 - Desvinculação das Receitas de União sobre as Contribuições Sociais, no período de 2000 a 2016, em milhões

Ano	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008
I.1. Contribuições sociais	116.616	126.465	146.139	168.422	206.197	239.390	261.916	300.107	326.912
RGPS*	55.715	62.492	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.411	163.355
CSLL	7.525	7.163	9.950	12.679	15.697	20.248	21.798	26.864	34.002
COFINS	32.830	36.303	41.730	47.590	63.566	69.856	71.378	81.084	96.075
PIS/PASEP	4.876	5.320	6.166	8.165	9.587	10.665	11.379	12.427	14.798
CPMF	12.258	11.448	12.864	14.555	16.695	18.321	20.244	22.997	634
Concursos de Prognósticos	392	438	111	479	574	580	579	95	769
DRU - Praticado pelo governo	13.713	15.413	22.385	23.240	27.322	31.559	34.022	38.607	39.581
%	19%	20%	24%	22%	20%	21%	21%	21%	21%

Ano	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
I.1. Contribuições sociais	346.042	403.898	465.240	516.264	569.702	600.445	618.026	604.066
RGPS*	182.008	211.968	245.978	275.765	307.147	337.503	350.272	358.137
CSLL	34.873	36.603	46.065	46.022	50.215	50.611	47.792	47.200
COFINS	93.407	112.018	127.701	145.234	159.536	156.737	160.758	141.988
PIS/PASEP	14.895	19.816	19.960	23.356	25.140	24.998	25.560	22.513
CPMF	58	-	15	14	-	157	3	5
Concursos de Prognósticos	942	1.186	1.285	1.419	1.506	1.784	2.019	1.479
DRU - Praticado pelo governo	39.173	46.302	50.460	54.809	60.128	59.880	60.020	91.964
%	21%	21%	21%	20%	20%	20%	20%	30%

Fonte: - Contribuições Sociais: Dados disponibilizados pelo Ministério da Economia

- DRU: Demonstrativo das Receitas da Seguridade Social Desvinculadas. TNT - Tesouro Nacional Transparente. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Nota: Receitas Primárias deduzida da DRU (Desvinculação das Receitas da União no valor de 20% - entre 2000 a 2015; 30% em 2016). *A Contribuição referente ao RGPS não está sujeita a DRU.

Os dados mostram o valor total arrecado pelas contribuições sociais do OSS, e o percentual desvinculado desses recursos de acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária. O percentual estabelecido pelas emendas constitucionais que implementa e mantém o funcionamento da DRU estabelece um percentual de 20% de retirada de recursos do

OSS, com exceção ao ano de 2016, quando o percentual é de 30%. Esse percentual é significativo para os objetivos desse orçamento. A análise sobre os valores que foram, de fato, desvinculados mostra que a retirada de recursos ultrapassa em alguns anos - 2002 (24%), 2003 (22%), 2005 a 2010 (21%) o percentual estabelecido de desvinculação, comprometendo ainda mais os objetivos da seguridade.

A análise sobre o recurso imposto pela DRU apresenta-se de forma inconstitucional, visto que fere a garantia e a execução dos objetivos promovidos pela CF de 1988, especificamente, “a garantia de execução orçamentária privilegiada dada aos direitos fundamentais individuais inscritos como cláusulas pétreas, respectivamente, nos incisos I e IV do §4º do art. 60 da Constituição” (PINTO, 2008, p. 522-523).

Esses valores que são desvinculados da seguridade questionam o papel da DRU, uma vez que o governo trata esse orçamento como deficitário e não seria viável retirar 20% das suas receitas.

4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada na elaboração do estudo é uma pesquisa exploratória por meio de levantamento bibliográfico de estudos sobre o tema e de uma observação analítico-quantitativa dos dados disponíveis sobre a Seguridade Social, com foco para a Previdência Social. A estrutura da Seguridade Social no Brasil não permite que os números da previdência sejam analisados de forma isolada.

Os argumentos discutidos e os resultados encontrados ao longo do estudo foram baseados em fontes de informações disponibilizadas pelo governo – Ministério da Economia, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Receita Federal e Tesouro Nacional Transparente.

A pesquisa exploratória é embasada na aproximação do tema, a partir do entendimento dos fatos e fenômenos relacionados ao problema estudado e a partir do levantamento bibliográfico e análise dos números e informações pertinentes à previdência e às variáveis relacionadas a ela e que foram utilizadas na observação dos resultados dados do mercado de trabalho; desvinculações fiscais e orçamentárias e aspectos demográficos. E pela análise quantitativa, que é justificada pela tradução e interpretação desses dados em informações, como delimita Kauark; Manães e Medeiros (2010) em relação às definições de pesquisa.

A existência de diferentes argumentações sobre a situação financeira da previdência decorre da existência de distintas metodologias utilizadas na apuração do resultado do orçamento da seguridade social. Diante dessas abordagens que permitem encontrar diferentes resultados, a metodologia do presente estudo será baseada nos benefícios e contribuições claramente expressos na Constituição Federal de 1988.

Para apresentar e analisar os resultados do orçamento da seguridade serão consolidados todos os dados entre o período de 2000 a 2016, disponibilizados pelas referentes fontes de financiamento, conforme proposto pela CF de 1988. O recorte temporal é justificado pela disponibilidade dos dados pelo Ministério da Economia. O período corresponde aos três últimos anos do segundo mandato do Fernando Henrique Cardoso, seguido pelos quatro mandatos das administrações de Lula e Dilma, além ainda do último ano, sendo representado pelo governo interino de Michel Temer.

Os dados são disponibilizados pelo Ministério da Economia²⁶ – Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que por meio das Estatísticas Fiscais, apresentam o Resultado e as Informações Orçamentárias do governo, discriminados em dez apresentações estatísticas²⁷, das quais será utilizada a segunda apresentação, que se refere ao Resultado Primário da Seguridade Social, apresentadas em uma planilha no *software Excel*, com a divulgação das receitas e das despesas primárias do OSS. Com base nessas informações é possível identificar a metodologia praticada pelo governo, que compreende a apresentação dos valores obtidos pelas contribuições sociais após o efeito da DRU, além da integração das receitas e despesas do RGPS e do RPPS.

Utilizando os mesmos dados, esse estudo procura aplicar as diretrizes da CF de 1988, com o intuito de identificar a real situação do OSS, com um olhar para a previdência social, mas sem desvinculá-la dos demais grupos que integram a Seguridade – Saúde e Assistência Social, uma vez que as receitas indiretas devem ser destinadas ao grande grupo da seguridade. Nesse sentido, não é possível obter um resultado discriminado das receitas indiretas para cada grupo que compõe a seguridade. No que diz respeito às receitas diretas compostas pela folha de salário e que são vinculadas exclusivamente às obrigações da previdência e às suas despesas é possível fazer uma análise mais minuciosa.

Assim, com base na observação dos dados do OSS, os mesmos foram consolidados e apresentados por meio de três cenários:

- a) O primeiro retrata a contabilidade praticada pelo governo, com a apresentação das receitas e despesas primárias da Seguridade Social. Nesse primeiro resultado, os valores destinados aos RPPS são apresentados de forma conjunta aos dados do RGPS;

- Resultado I = *Receitas primárias da Seguridade Social (Contribuições Sociais + Receitas Próprias dos órgãos integrantes do OSS + Taxas e outras receitas do OSS)*
- *Despesas primárias da Seguridade Social (Principais benefícios da Seguridade Social + Salários dos servidores ativos do OSS + outras despesas de custeio e capital da seguridade social);*

²⁶ A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, criou o Ministério da Economia. Com isso, as estruturas dos ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho passaram a integrar um novo ministério chamado Economia. (Ministério da Economia – Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL))

²⁷ 1. Resultado Primário; 2. Resultado primário da Seguridade Social; 3. Receitas Primárias não administradas pela SRR; 4. Vinculação das Receitas Primárias Arrecadadas pelo Governo Central; 5. Pessoal e Encargos sociais; 6. Subsídios e Subvenções econômicas; 7. Despesas Orçamentárias por Agregadores Funcionais e Programáticos; 8. Despesas Primárias do Governo Central pela Ótica do Uso; 9. Despesas Discricionárias por Área/Órgão e Grupo de Despesa; 10. Despesas Discricionárias por Área/Órgão e Modalidade de Aplicação

b) O segundo cenário apresenta o equacionamento das receitas e despesas da Seguridade Social, desconsiderando os números dos Regimes Próprios da Previdência Social. Essa desconsideração está vinculada ao que é determinado pelo Artigo 201 da CF de 1988, que vincula as receitas do sistema apenas ao RGPS, sendo assim, as receitas e despesas que são nomeadas como dos RPPS foram desconsideradas do cálculo. Conforme afirma Gentil (2006), no Brasil a operação financeira do RGPS compete ao INSS, ao passo que o Regime Especial destinado aos servidores e militares está sob os recursos do Tesouro Nacional. Por isso essa análise que desconsidera o financiamento e a destinação aos RPPS pode ser considerada;

- **Resultado II** = ***Receitas primárias da Seguridade Social*** ((*Contribuições Sociais - (CPSS + Custeio das Pensões dos Militares)*) + *Receitas Próprias dos órgãos integrantes do OSS + Taxas e outras receitas do OSS*) - ***Despesas primárias da Seguridade Social*** ((*Principais benefícios da Seguridade Social – (Pagamento dos servidores)*) + (*Salários dos servidores ativos do OSS – (despesas classificadas como demais)*) + (*Outras despesas de custeio e capital da seguridade social – (Benefícios a servidores públicos + demais)*))

c) O terceiro cenário, além de desconsiderar as receitas e despesas dos RPPS, também reconsidera as receitas que são desvinculadas pela DRU. Dessa forma, é reincorporado o valor desvinculado pelas receitas da seguridade, de acordo com os valores apresentados pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), com o objetivo de analisar o impacto gerado por essa política ao OSS;

- **Resultado III** = (***Receitas primárias da Seguridade Social*** ((*Contribuições Sociais - (CPSS + Custeio das Pensões dos Militares)*) + *Receitas Próprias dos órgãos integrantes do OSS + Taxas e outras receitas do OSS*)) + *valor da DRU*) - ***Despesas primárias da Seguridade Social*** ((*Principais benefícios da Seguridade Social – (Pagamento dos servidores)*) + (*Salários dos servidores ativos do OSS – (despesas classificadas como demais)*) + (*Outras despesas de custeio e capital da seguridade social – (Benefícios a servidores públicos + demais)*))

Para corroborar com a análise desse equacionamento das receitas e despesas do RGPS, o estudo analisa os resultados sob duas perspectivas: primeiro identifica a representatividade das contas de receitas e despesas sobre orçamento da seguridade social, o que permite observar e analisar os dados da previdência dentro do grupo da seguridade; na sequência analisa a evolução das receitas e despesas da seguridade social ao longo dos anos, por meio dos

percentuais de aumento ou queda a cada ano, no intuito de entender os cenários de *déficits* e/ou *superávits*.

Para apresentar os valores desvinculados pela DRU, são utilizados os valores disponibilizados dos dados fornecidos pelo Demonstrativo das Receitas da Seguridade Social Desvinculadas apresentadas pelo Tesouro Nacional Transparente ²⁸e divulgados por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Os resultados encontrados foram discutidos à luz de três dimensões importantes, na tentativa de obter conclusões sobre a situação fiscal da previdência social: a transição demográfica e suas consequências, tais como envelhecimento populacional e outras alterações da pirâmide etária; o mercado de trabalho e as desvinculações fiscais praticadas pelo governo.

Para analisar o impacto do processo de transição demográfica são utilizados os dados disponibilizados pelo IBGE²⁹, apresentando fatores que poderiam amenizar os impactos causados pela demografia. A divulgação dos dados pelo IBGE é realizada a partir do Comitê de Estatísticas Sociais³⁰ que apresenta uma base de dados que tem por função o subsídio de demandas por estatísticas sociais, cooperação de órgãos produtores e fortalecimento e aprimoramento das informações estatísticas sociais oficiais. Dentro dessa base, há uma série de bases de dados, dentre as quais, esse estudo utiliza: Pesquisa Mensal de Emprego (PME)³¹; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)³², e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Mensal (PNADC)³³.

²⁸ O Tesouro Nacional Transparente corresponde a um portal do Tesouro Nacional, criado em 2015 e utilizado na divulgação de dados abertos do Tesouro Nacional, operando como uma biblioteca das finanças públicas brasileiras. (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>)

²⁹ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constitui-se no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal.

³⁰ O Comitê corresponde a uma ação em parceria com os órgãos de alcance nacional que realizam registros administrativos, pesquisas sociais e censos. E tem por objetivo o fortalecimento e aprimoramento das informações estatísticas oficiais.

³¹ PME: De acordo com o IBGE, a realização das pesquisas realizadas pela PME é feita por meio de uma amostra probabilística de domicílios, de modo a preservar a representatividade dos resultados para cada região metropolitana em análise. “Contempla um esquema de rotação das unidades domiciliares a fim de evitar o cansaço dos informantes. No esquema adotado, um determinado domicílio permanece na amostra durante quatro meses consecutivos, é retirado da amostra durante o intervalo de 8 meses seguintes e retorna por mais quatro meses” (ibge.gov.br)

³² A PNAD é uma pesquisa realizada pelo IBGE, que tem como objetivo produzir dados em relação ao mercado de trabalho e questões demográficas e educacionais. Com abrangência nacional (1100 municípios) e periodicidade anual.

³³ A PNAD Contínua é uma pesquisa realizada pelo IBGE, que tem como objetivo produzir dados em relação ao mercado de trabalho e questões demográficas e educacionais. Com abrangência nacional (3500 municípios) e periodicidade mensal/trimestral/anual.

Já para a perspectiva do mercado de trabalho o estudo utiliza os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional Transparente, pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos³⁴ e da PME.

E por fim, para realizar a análise sobre as desvinculações fiscais, utilizam-se os dados disponibilizados pela Receita Federal, órgão responsável pela fiscalização dessas desvinculações. Os valores são apresentados pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos, via Dados Econômico-Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, os quais são disponibilizados nos relatórios de Demonstrativos dos Gastos Tributários, nas previsões anuais de renúncia realizadas para subsidiar a elaboração do orçamento para o exercício subsequente.

³⁴ O Portal Brasileiro de Dados Abertos corresponde a uma ferramenta utilizada pelo governo para a apresentação de dados relativos às mais variadas temáticas da administração pública. <http://www.dados.gov.br/>

5 RESULTADOS: ANÁLISE DOS DADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Essa seção apresenta os números correspondentes às receitas e despesas da Seguridade Social, visando avaliar a capacidade de sustentação financeira entre o período de 2000 a 2016. A análise é feita por meio da avaliação das receitas e despesas inerentes à previdência social, verificando as fontes de financiamento e confrontando com os dispêndios necessários para honrar as obrigações existentes.

5.1 RESULTADO PRIMÁRIO DA SEGURIDADE SOCIAL

O resultado primário da Seguridade Social é apresentado nas Tabelas 1, 2 e 3. Os dados estão organizados conforme são disponibilizados pelos sites de divulgação do governo, amplamente apresentados à sociedade. Os dados correspondem ao orçamento da seguridade social, de forma que não há discriminação geral quanto aos recursos destinados à previdência, à assistência social e à saúde. As fontes diretas são direcionadas exclusivamente à previdência social. As fontes indiretas, entretanto, são destinadas aos pagamentos das despesas do orçamento da seguridade, não sendo possível obter um orçamento apenas para a previdência social.

Considerando as fontes de financiamento e suas discriminações dentro do grupo da seguridade, as receitas da previdência social que englobam a COFINS e CSLL, foram criadas em 1988 para serem fontes específicas desse sistema de seguridade social, não sendo estas especificadas para cada grupo da seguridade. Foi criada também, de forma temporária, a CPMF³⁵ para fazer frente às obrigações existentes, e apenas sua receita era discriminada, sendo dividida da seguinte forma: 42,1% para cobrir os passivos do setor da saúde; 21,5% da previdência social; 21,5% para o Fundo de Erradicação da Pobreza; e os 15,8% restantes seriam utilizados pelo orçamento fiscal. A contribuição da CPMF foi extinta em 2007. Somado aos recursos da COFINS, CSLL, CPMF, têm-se os recursos dos concursos de prognósticos e do PIS/PASEP. Esse último tem suas receitas vinculadas ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento

³⁵ CPMF: Em 23 de janeiro de 1997 entrou em vigor a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). A CPMF é conhecida pelo nome de imposto sobre débitos bancários (IDB), um tipo de imposto sobre transações financeiras (ITF). A criação da CPMF no Brasil foi justificada, na visão de seus proponentes, pela sua abrangência e simplicidade, por incidir sobre a economia informal e por dificultar a evasão fiscal (ALBUQUERQUE, 2001, p. 2).

Econômico pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme determina o Artigo 239 da CF de 1988.

Já as despesas vinculadas ao orçamento da Seguridade, como já mencionado, destinam-se ao cumprimento dos benefícios da previdência social, da Saúde Pública e da Assistência Social.

O equacionamento dessas receitas e despesas pode ser identificado no Resultado Primário da Seguridade por meio dos dados que compõem os valores apresentados nas Tabelas 1, 2 e 3 que correspondem ao resultado financeiro do Orçamento da Seguridade, com os respectivos financiamentos e destinações do RGPS, entre os anos de 2000 a 2016.

Tabela 1 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2000 e 2005 – R\$ milhões correntes

(continua)						
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I. Receitas Primárias	117.827	127.751	148.001	170.203	207.898	241.388
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>116.616</u>	<u>126.465</u>	<u>146.139</u>	<u>168.422</u>	<u>206.197</u>	<u>239.390</u>
RGPS	55.715	62.492	71.028	80.730	93.765	108.434
CSLL	7.525	7.163	9.950	12.679	15.697	20.248
COFINS	32.830	36.303	41.730	47.590	63.566	69.856
PIS/PASEP	4.876	5.320	6.166	8.165	9.587	10.665
CPMF	12.258	11.448	12.864	14.555	16.695	18.321
CPSS ⁽¹⁾	2.886	2.786	3.495	3.451	5.500	10.435
Custeio das Pensões Militares	133	515	796	774	813	849
Concursos de Prognósticos	392	438	111	479	574	580
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	<u>945</u>	<u>980</u>	<u>1.498</u>	<u>1.389</u>	<u>1.252</u>	<u>1.442</u>
Saúde	592	622	654	703	751	937
Previdência	124	160	284	199	220	291
Assistência	163	134	243	235	115	174
Outras Seguridades	67	63	316	251	166	40
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	<u>0</u>	<u>306</u>	<u>365</u>	<u>393</u>	<u>448</u>	<u>557</u>
II. Despesas Primárias	127.139	147.258	170.420	197.400	229.966	265.539
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>99.934</u>	<u>116.062</u>	<u>135.348</u>	<u>162.411</u>	<u>188.749</u>	<u>217.528</u>
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	65.224	75.365	86.560	107.836	126.021	146.840
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	26.444	30.612	34.740	36.295	40.059	43.588
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	3.492	4.286	5.251	6.475	7.575	9.335
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	4.774	5.799	7.108	8.449	9.473	11.378
Bolsa-Família	0	0	1.689	3.357	5.621	6.386
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social ⁽¹⁾</u>	<u>3.656</u>	<u>3.657</u>	<u>4.326</u>	<u>4.571</u>	<u>4.951</u>	<u>6.259</u>
Previdência Social	1.243	1.238	1.534	1.506	1.596	2.213
Saúde	2.320	2.316	2.649	2.922	3.188	3.789
Demais	92	103	143	142	167	258
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	<u>23.549</u>	<u>27.538</u>	<u>30.746</u>	<u>30.419</u>	<u>36.266</u>	<u>41.752</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	161	161	168	275	277	400

Tabela 2 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2000 e 2005 – R\$ milhões correntes

(conclusão)						
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ministério da Saúde	17.423	20.701	21.971	23.140	27.993	30.833
Demais	5.174	5.756	7.593	5.862	6.718	9.149
I. Resultado (Receitas Primárias - Despesas Primárias)	-9.312	-19.507	-22.418	-27.197	-22.069	-24.151
II. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS)	19.903	14.584	16.780	12.019	19.841	18.930
III. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS) - DRU	33.616	29.996	39.165	35.259	47.163	50.489

Fonte: Dados disponibilizados pelo Ministério da Economia. <http://www.planejamento.gov.br/>

Notas: (1) Considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

I. Resultado: Receitas primárias da Seguridade Social - Despesas primárias da Seguridade Social.

II. Resultado da Seguridade Social menos RPPS: Receitas diretas e indiretas da Seguridade Social, desconsiderando as receitas do RPPS - Despesas da Seguridade Social.

III. Resultado da Seguridade Social menos RPPS, menos DRU: Receitas diretas e indiretas da Seguridade Social, com a desconsideração da DRU, desconsiderando as receitas do RPPS e as contas classificadas como Demais - Despesas da Seguridade Social.

Tabela 3 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2006 e 2010 – R\$ milhões correntes

(continua)						
Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Receitas Primárias	264.492	303.505	331.122	350.261	408.930	473.325
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>261.916</u>	<u>300.107</u>	<u>326.912</u>	<u>346.042</u>	<u>403.898</u>	<u>465.240</u>
RGPS	123.520	140.411	163.355	182.008	211.968	245.978
CSLL	21.798	26.864	34.002	34.873	36.603	46.065
COFINS	71.378	81.084	96.075	93.407	112.018	127.701
PIS/PASEP	11.379	12.427	14.798	14.895	19.816	19.960
CPMF	20.244	22.997	634	58	-15	14
CPSS ⁽¹⁾	11.997	15.150	16.068	18.513	20.827	22.616
Custeio das Pensões Militares	1.021	1.079	1.210	1.345	1.495	1.620
Concursos de Prognósticos	579	95	769	942	1.186	1.285
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	<u>1.974</u>	<u>2.570</u>	<u>3.169</u>	<u>3.118</u>	<u>3.867</u>	<u>4.884</u>
Saúde	1.394	1.836	2.221	2.488	2.693	755
Previdência	214	458	506	237	141	50
Assistência	199	224	284	255	3	107235,00
Outras Seguridades	167	52	159	138	1.030	-103.156
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	<u>602</u>	<u>828</u>	<u>1.040</u>	<u>1.102</u>	<u>1.164</u>	<u>3.201</u>
II. Despesas Primárias	303.693	337.575	371.645	428.468	475.429	531.429
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>248.606</u>	<u>276.044</u>	<u>307.176</u>	<u>350.538</u>	<u>393.713</u>	<u>437.880</u>
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	166.314	183.076	201.424	226.312	254.821	282.468
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	48.173	52.788	58.894	66.534	73.702	79.133
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	11.571	13.468	15.642	18.712	22.529	25.462
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	14.910	17.957	20.694	27.135	29.204	34.173
Bolsa-Família	7.638	8.756	10.522	11.844	13.457	16.644

Tabela 4 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2006 e 2010 – R\$ milhões correntes

(conclusão)						
Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social ⁽¹⁾</u>						
	<u>7.474</u>	<u>7.742</u>	<u>8.623</u>	<u>11.862</u>	<u>12.182</u>	<u>13.515</u>
Previdência Social	2.646	2.737	2.743	3.465	3.427	3.753
Saúde	4.549	4.698	5.534	6.562	6.293	6.937
Demais	279	308	345	1.835	2.463	2.824
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>						
	<u>47.614</u>	<u>53.788</u>	<u>55.847</u>	<u>66.068</u>	<u>69.533</u>	<u>80.034</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	752	425	497	908	459	371
Benefícios a servidores públicos	1.526	1.690	1.730	1.920	2.609	2.877
Ministério da Saúde	35.542	40.508	44.049	51.076	53.675	63.277
Demais	9.794	11.166	9.570	12.164	12.790	13.509
I. Resultado (Receitas Primárias - Despesas Primárias)	-39.201	-34.070	-40.524	-78.207	-66.499	-58.103
II. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS)	7.552	15.653	12.737	-15.612	2.743	16.004
III. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS) - DRU	41.574	54.260	52.318	23.561	49.045	66.464

Fonte: Dados disponibilizados pelo Ministério da Economia. <http://www.planejamento.gov.br/>

Notas:

(1) Considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

I. Resultado: Receitas primárias da Seguridade Social - Despesas primárias da Seguridade Social.

II. Resultado da Seguridade Social menos RPPS: Receitas diretas e indiretas da Seguridade Social, desconsiderando as receitas do RPPS - Despesas da Seguridade Social.

III. Resultado da Seguridade Social menos RPPS, menos DRU: Receitas diretas e indiretas da Seguridade Social, com a desconsideração da DRU, desconsiderando as receitas do RPPS e as contas classificadas como Demais - Despesas da Seguridade Social.

Tabela 5 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2011 e 2016 – R\$ milhões correntes

(continua)					
Ano	2012	2013	2014	2015	2016
I. Receitas Primárias	522.407	576.541	607.860	627.198	613.179
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>516.264</u>	<u>569.702</u>	<u>600.445</u>	<u>618.026</u>	<u>604.066</u>
RGPS	275.765	307.147	337.503	350.272	358.137
CSLL	46.022	50.215	50.611	47.792	47.200
COFINS	145.234	159.536	156.737	160.758	141.988
PIS/PASEP	23.356	25.140	24.998	25.560	22.513
CPMF	-117	-157	3	5	1
CPSS ⁽¹⁾	22.985	24.578	26.934	29.499	30.697
Custeio das Pensões Militares	1.601	1.737	1.875	2.120	2.051
Concursos de Prognósticos	1.419	1.506	1.784	2.019	1.479
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	<u>55.472</u>	<u>60.718</u>	<u>61.487</u>	<u>64.557</u>	<u>85.625</u>
	<u>4.993</u>	<u>586</u>	<u>605</u>	<u>1.799</u>	<u>153</u>
Saúde	3.348	151	142	139	115
Previdência	395	399	399	541	0
Assistência	21	36	64	1.119	38
Outras Seguridade	1.229	0	0	0	0
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	<u>1.150</u>	<u>6.253</u>	<u>6.811</u>	<u>7.373</u>	<u>8.960</u>
II. Despesas Primárias	598.505	666.609	737.940	793.705	871.843
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>492.478</u>	<u>552.604</u>	<u>614.445</u>	<u>661.982</u>	<u>732.889</u>

Tabela 6 - Resultado Primário da Seguridade Social, entre os anos de 2011 e 2016 – R\$ milhões correntes

(conclusão)					
Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	318.830	358.579	402.087	440.085	510.089
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	82.488	89.144	95.922	104.123	90.602
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	30.679	34.323	38.447	42.678	49.003
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704
Bolsa-Família	20.530	23.997	26.156	26.916	27.492
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social ⁽¹⁾</u>	<u>14.228</u>	<u>15.222</u>	<u>16.395</u>	<u>18.105</u>	<u>19.249</u>
Previdência Social	3.859	4.184	4.418	4.523	4.537
Saúde	7.178	7.584	7.991	8.187	8.322
Demais	3.191	3.454	3.986	5.394	6.389
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	<u>91.799</u>	<u>98.783</u>	<u>107.100</u>	<u>113.619</u>	<u>119.705</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	437	424	771	1.064	1.186
Benefícios a servidores públicos	3.071	5.490	5.922	6.381	7.156
Ministério da Saúde	70.766	75.627	83.935	91.727	97.604
Demais	17.526	17.241	16.473	14.446	13.759
I. Resultado (Receitas Primárias - Despesas Primárias)	-76.097	-90.068	-130.080	-166.507	-258.663
II. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS)	5.593	-1.054	-36.584	-67.782	-173.506
III. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS - DRU)	60.402	59.075	23.295	-7.762	-81.541

Fonte: Dados disponibilizados pelo Ministério da Economia. <http://www.planejamento.gov.br/>

Notas: (1) Considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

I. Resultado: Receitas primárias da Seguridade Social - Despesas primárias da Seguridade Social.

II. Resultado da Seguridade Social menos RPPS: Receitas diretas e indiretas da Seguridade Social, desconsiderando as receitas do RPPS - Despesas da Seguridade Social.

III. Resultado da Seguridade Social menos RPPS, menos DRU: Receitas diretas e indiretas da Seguridade Social, com a desconsideração da DRU, desconsiderando as receitas do RPPS e as contas classificadas como Demais - Despesas da Seguridade Social.

Diante dos dados apresentados nas Tabelas 1, 2 e 3 foram calculados três cenários: Resultado I; Resultado II; e Resultado III. Em primeiro lugar, considerando a metodologia adotada pelo governo no Resultado I, observa-se que o governo considera como fonte de financiamento e destinações os Regimes Próprios dos Servidores Públicos e Militares. Em relação ao resultado, o confronto entre as receitas e despesas primárias apresenta um *déficit* em todo o período analisado.

A partir da realidade dos dados, o estudo procura identificar qual deveria ser o real equacionamento do OSS, contrapondo a metodologia utilizada pelo governo na apresentação dos dados que podem ser observados nos Resultados II e III.

Primeiro foram desconsideradas as receitas e despesas do RPPS, como mostra o Resultado II das Tabelas 1, 2 e 3. Desconsiderar os RPPS da contabilidade segue o estabelecido pelo artigo 201 da CF de 1988, no qual está expresso que o orçamento da seguridade se destina

ao RGPS, não estendendo aos regimes próprios: “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” (BRASIL, 1988).

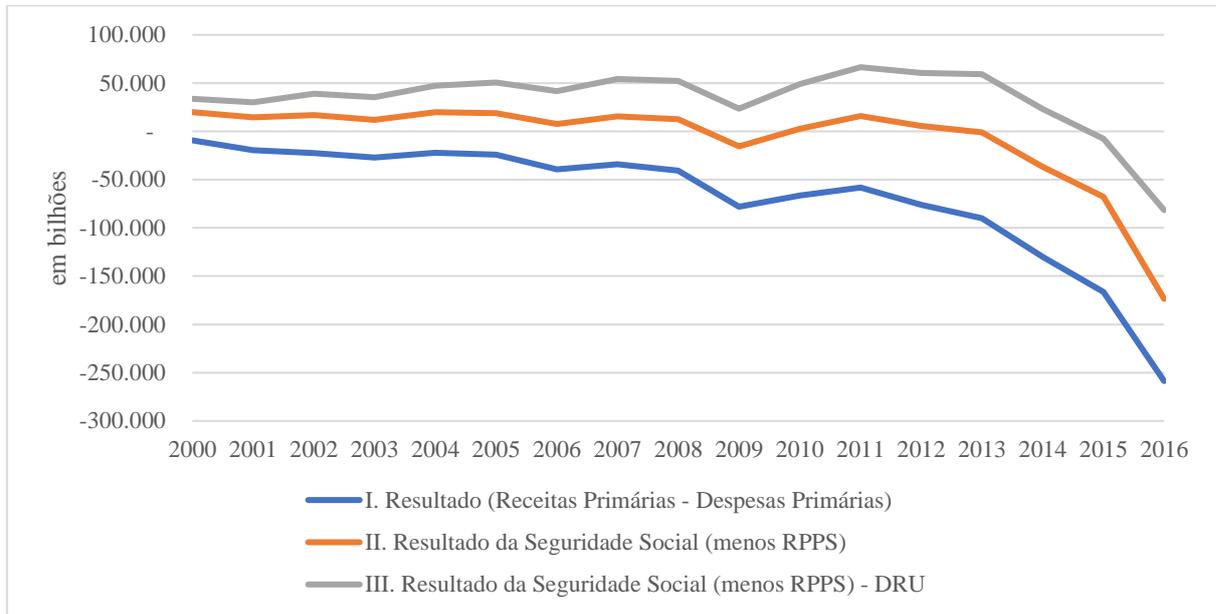
Dessa forma, os dados apresentados no segundo resultado refletem no ano de 2009, e a partir do ano de 2013, um resultado deficitário, mas nos demais anos, o cenário é de *superávit* no OSS. Esse resultado sugere que o governo considera as fontes de financiamento do RGPS para honrar as obrigações apresentadas pelo RPPS. Embora sejam consideradas as receitas desses regimes próprios, as mesmas não apresentam suficiência de recursos para honrar com as despesas desses regimes próprios, o que é observado em todo o período analisado. Esses dados apontam para o fato dos recursos que deveriam ser destinados à manutenção das áreas da previdência social, assistência e saúde estarem sendo utilizados também para financiar as aposentadorias e pensões dos servidores públicos e militares.

Os dados do resultado primário da seguridade apresentam uma metodologia que retira recursos do Orçamento da Seguridade, com o processo de Desvinculação das Receitas da União, que é responsável pela retirada de bilhões de reais anualmente da Seguridade que sofre sistematicamente com a drenagem das suas receitas. Considerando o efeito da DRU, o Resultado III das Tabelas 1, 2 e 3 propõe a reconsideração dos valores retirados do OSS pela DRU, além da desconsideração já realizada no Resultado II – que corresponde às receitas e despesas dos RPPS. Essa contabilidade objetiva identificar o efeito causado pela DRU e pela vinculação dos RPPS ao RGPS. O Resultado III reflete que, se o RPPS não fosse considerado na contabilidade e as DRU não fossem realizadas em praticamente todo o período analisado, com exceção dos anos de 2015 e 2016, o resultado da Seguridade Social seria superavitário. Apenas nos anos de 2015 e 2016, encontra-se um cenário deficitário no orçamento da seguridade, o que reflete que o poder da desvinculação também pode apresentar uma limitação considerável sobre os recursos da seguridade.

Dessa forma, os resultados II e III que são encontrados a partir da análise dos dados, contrariam a hipótese desse estudo que acredita em um cenário superavitário da previdência social ao longo de todo o período estudado.

O Gráfico 1 apresenta a trajetória dos três resultados encontrados a partir da análise dos dados primários da seguridade social.

Gráfico 1 - Análise dos resultados primários da Seguridade Social, entre os anos de 2000 a 2016



Fonte: Elaboração Própria

De acordo com o Gráfico 1, os momentos que apresentam considerável queda nos resultados, independente do cenário analisado, correspondem ao período da Crise de 2008 e a crise econômica do Governo Dilma (2011-2016). Considerando os critérios adotados pelo governo para a apresentação dos dados sobre a seguridade social, em todos os anos verifica-se um cenário de *déficit* do OSS. Já com a análise que desvincula os valores destinados ao financiamento e manutenção do RPPS, de acordo com o Resultado II, o saldo deficitário é encontrado em 2009 e a partir de 2013. E por fim, com a inclusão de todas as receitas que pertencem ao OSS e que são responsáveis constitucionalmente pelo seu financiamento, o cenário de *déficit* aparece apenas nos anos de 2015 e 2016. Desse modo é possível concluir que, independente da metodologia utilizada para apresentar a contabilidade do OSS em ambas, a trajetória é semelhante, mas destoando na intensidade do resultado, visto que com a inclusão do regime próprio e da DRU esse resultado tende a ser negativo em todo o período, pelo tamanho das desvinculações e inclusões que são impostas a esse orçamento. Mas nos três resultados há um aumento das receitas e das despesas ao longo dos anos, todavia as receitas não acompanham o mesmo ritmo de crescimento das despesas. Além disso, é possível perceber o impacto que crises econômicas surtem sobre o OSS, uma vez que os momentos que apresentam maiores quedas nos resultados da seguridade correspondem ao momento da Crise Internacional de 2008 e da Crise do governo Dilma.

No intuito de entender o impacto das receitas e despesas do OSS ao longo do período estudado, as Tabelas 4 a 5 apresentam a representatividade de cada receita sobre a receita total e de cada despesa sobre a despesa total, a partir da apresentação de todos os dados, ou seja, a partir da contabilização do Resultado I.

Tabela 7 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da representatividade das Receitas e das Despesas entre o período de 2000 a 2008, em percentual

(continua)

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I. Receitas Primárias	100%								
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	99%								
RGPS	47,3%	48,9%	48,0%	47,4%	45,1%	44,9%	46,7%	46,3%	49,3%
CSLL	6,4%	5,6%	6,7%	7,4%	7,6%	8,4%	8,2%	8,9%	10,3%
COFINS	27,9%	28,4%	28,2%	28,0%	30,6%	28,9%	27,0%	26,7%	29,0%
PIS/PASEP	4,1%	4,2%	4,2%	4,8%	4,6%	4,4%	4,3%	4,1%	4,5%
CPMF	10,4%	9,0%	8,7%	8,6%	8,0%	7,6%	7,7%	7,6%	0,2%
CPSS	2,4%	2,2%	2,4%	2,0%	2,6%	4,3%	4,5%	5,0%	4,9%
Custeio das Pensões Militares	0,1%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Concursos de Prognósticos	0,3%	0,3%	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	0,8%	0,8%	1,0%	0,8%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	1,0%
Saúde	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%
Previdência	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Assistência	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Outras Seguridades	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
II. Despesas Primárias	100%								
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	79%	79%	79%	82%	82%	82%	82%	82%	83%
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	51,3%	51,2%	50,8%	54,6%	54,8%	55,3%	54,8%	54,2%	54,2%
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	20,8%	20,8%	20,4%	18,4%	17,4%	16,4%	15,9%	15,6%	15,8%
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	2,7%	2,9%	3,1%	3,3%	3,3%	3,5%	3,8%	4,0%	4,2%
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	3,8%	3,9%	4,2%	4,3%	4,1%	4,3%	4,9%	5,3%	5,6%
Bolsa-Família	0,0%	0,0%	1,0%	1,7%	2,4%	2,4%	2,5%	2,6%	2,8%
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social ⁽¹⁾</u>	2,9%	2,5%	2,5%	2,3%	2,2%	2,4%	2,5%	2,3%	2,3%
Previdência Social	1,0%	0,8%	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%	0,9%	0,8%	0,7%
Saúde	1,8%	1,6%	1,6%	1,5%	1,4%	1,4%	1,5%	1,4%	1,5%

Tabela 8 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da representatividade das Receitas e das Despesas entre o período de 2000 a 2008, em percentual (conclusão)

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Demais	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	18,5%	18,7%	18,0%	15,4%	15,8%	15,7%	15,7%	15,9%	15,0%
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Benefícios a servidores públicos	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Ministério da Saúde	13,7%	14,1%	12,9%	11,7%	12,2%	11,6%	11,7%	12,0%	11,9%
Demais	4,1%	3,9%	4,5%	3,0%	2,9%	3,4%	3,2%	3,3%	2,6%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 9 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da representatividade das Receitas e das Despesas entre o período de 2009 a 2016, em percentual (continua)

ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I. Receitas Primárias	100%							
I.1. Contribuições sociais	99%	99%	98%	99%	99%	99%	99%	99%
RGPS	52,0%	51,8%	52,0%	52,8%	53,3%	55,5%	55,8%	58,4%
CSLL	10,0%	9,0%	9,7%	8,8%	8,7%	8,3%	7,6%	7,7%
COFINS	26,7%	27,4%	27,0%	27,8%	27,7%	25,8%	25,6%	23,2%
PIS/PASEP	4,3%	4,8%	4,2%	4,5%	4,4%	4,1%	4,1%	3,7%
CPMF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CPSS	5,3%	5,1%	4,8%	4,4%	4,3%	4,4%	4,7%	5,0%
Custeio das Pensões Militares	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Concursos de Prognósticos	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%
I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,0%
Saúde	0,7%	0,7%	0,2%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Previdência	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Assistência	0,1%	0,0%	22,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%
Outras Seguridades	0,0%	0,3%	21,8%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social	0,3%	0,3%	0,7%	0,2%	1,1%	1,1%	1,2%	1,5%
II. Despesas Primárias	100%							
II.1. Principais benefícios da seguridade social	82%	83%	82%	82%	83%	83%	83%	84%
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	52,8%	53,6%	53,2%	53,3%	53,8%	54,5%	55,4%	58,5%
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	15,5%	15,5%	14,9%	13,8%	13,4%	13,0%	13,1%	10,4%
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	4,4%	4,7%	4,8%	5,1%	5,1%	5,2%	5,4%	5,6%
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	6,3%	6,1%	6,4%	6,7%	7,0%	7,0%	6,1%	6,4%
Bolsa-Família	2,8%	2,8%	3,1%	3,4%	3,6%	3,5%	3,4%	3,2%

Tabela 10 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da representatividade das Receitas e das Despesas entre o período de 2009 a 2016, em percentual

	(conclusão)							
ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social</u> ⁽¹⁾	2,8%	2,6%	2,5%	2,4%	2,3%	2,2%	2,3%	2,2%
Previdência Social	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
Saúde	1,5%	1,3%	1,3%	1,2%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%
Demais	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	15,4%	14,6%	15,1%	15,3%	14,8%	14,5%	14,3%	13,7%
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Benefícios a servidores públicos	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Ministério da Saúde	11,9%	11,3%	11,9%	11,8%	11,3%	11,4%	11,6%	11,2%
Demais	2,8%	2,7%	2,5%	2,9%	2,6%	2,2%	1,8%	1,6%

Fonte: Elaboração própria.

A partir da análise das Tabelas 4 e 5, verifica-se que a receita total da seguridade é composta em 99% por contribuições sociais, as quais englobam receitas do RGPS, CSLL, COFINS, PIS/PASEP, CPMF, Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor (CPSS)³⁶, Custeio de pensões militares e dos Concursos de Prognósticos. As demais fontes de receitas representam apenas 1% das receitas totais, e são representadas pelas Receitas Próprias dos órgãos internos e pelas Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade.

Como maior fonte de recursos tem-se a folha de salários, ou seja, a fonte direta do financiamento da previdência, representada pela receita do RGPS. Essa receita tem a maior representatividade durante todo o período em análise. De 2000 a 2008 variou entre 45% a 49%. A partir de 2009 observa-se uma representatividade acima de 50% e com tendência de aumento, alcançando 58% em 2016. Essa representatividade reflete a importância da folha de pagamentos para a sustentabilidade desse orçamento, o que implica na necessidade da diminuição dos níveis de desemprego no país, com aumento dos postos de trabalho formal e diminuição dos postos informais.

A segunda fonte de receita em importância relativa é representada pela COFINS, que incide sobre o faturamento das receitas das empresas. Até o ano de 2013, essa receita variou entre 27% e 31%. A partir de 2014, observa-se uma tendência de queda, indo de 26% em 2014 e 2015, para 23% em 2016.

A terceira fonte mais representativa é a contribuição CSLL que incide sobre a renda dos capitalistas e em termos percentuais mostrou tendência de aumento do ano 2000 (6%) a 2011 (10%). A

³⁶ CPSS: Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor representa a contribuição que incide sobre o valor dos proventos de aposentadorias e pensões pagas pelo RPPS sobre o que ultrapassar o teto do RGPS.

partir de então, parece haver um indício de redução da representatividade alcançada, com 8% nos anos 2014 a 2016. Desse modo, tanto as receitas de COFINS, como as de CSLL, mostram-se como importantes para a solvência do OSS.

Já a receita do PIS/PASEP manteve uma participação praticamente constante ao longo do período, com representatividade entre 4% a 5% entre o período analisado.

Em relação à receita da CPMF até sua extinção no ano de 2007, essa fonte de recursos representou entre 8% e 10% das receitas da seguridade social, de forma que era um recurso importante na composição da Seguridade.

A receita de CPSS, por sua vez, embora tenha representatividade pequena no conjunto das receitas, esta aumentou sua participação a partir de 2003, mantendo-se praticamente constante em torno dos 5%, até o último ano em estudo. E o Custeio das pensões militares e dos concursos de prognósticos não atingem 1% do total de receitas ao longo de todo o período.

E por fim, as receitas próprias do OSS derivam de atividades operacionais, receitas patrimoniais, e de doações, entre outras, e representam quase 1% das receitas totais até o ano de 2012; a partir desse período reduzem o percentual de representatividade nos próximos anos, não apresentando nenhuma contribuição no ano de 2016.

Já no que compete à representatividade das despesas do orçamento da seguridade, as mesmas são divididas em três grandes grupos: (1) Principais benefícios da Seguridade Social; (2) Salários dos Servidores ativos do OSS; e (3) Outras despesas de custeio e capital da Seguridade Social.

No grupo 1, os principais benefícios da Seguridade são destinados à previdência e representam em torno de 80% do total de despesas e desses benefícios, os destinados ao RGPS representam entre os anos 2000 a 2002, uma representatividade de 51%, ficando em torno de 55% até 2015, alcançando 59% em 2016, o que mostra a importante representatividade dos benefícios do RGPS e um crescimento dessas despesas ao longo dos anos. Efeito contrário pode ser observado no pagamento aos servidores inativos da União, Ex. territórios e ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), cuja participação reduziu ao longo do tempo, passando de 21% em 2000 para 10% em 2016.

Os benefícios assistenciais, representados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), do RMV, do Seguro Desemprego e do Bolsa Família, representam juntos, menos de 15% do total das despesas. No entanto, é importante observar o aumento dessa representatividade ao longo do tempo. No ano 2000, o percentual era de 7% das despesas com LOAS e com Seguro Desemprego, e já em 2003 esse percentual passa a ser de 8%, após a criação do Programa Bolsa Família, nesse mesmo ano. E já nos anos mais recentes, verifica-se um aumento dessas participações, especialmente no grupo do Seguro Desemprego.

No segundo grupo, tem-se a composição dos salários destinados aos servidores ativos que trabalham no OSS. A representatividade desse grupo é baixa, em relação às demais despesas, apresentando o maior percentual no ano 2000, com 2,9%, e fechando o período com 2,2% sobre o total das despesas.

E por fim, o último grupo é destinado às outras despesas de custeio e capital de seguridade. Esse grupo mostra uma queda em todo o período, apresentando um percentual de 18,5% em 2000, chegando ao menor valor no ano de 2016, com 13,7% das despesas. Esse grupo é composto por despesas destinadas ao pagamento de precatórias e sentenças judiciais, benefícios a servidores públicos, despesas com o Ministério da Saúde e um grupo classificado como demais despesas. As principais despesas desse grupo são destinadas ao Ministério da Saúde, que nos anos de 2000 (13,7%) a 2002 (12,9%) e no ano de 2004 (12,2%) apresentam os maiores percentuais, e após esse período, verifica-se um comportamento praticamente constante de 11%, com uma trajetória descendente. Seguindo das despesas com o Ministério da Saúde, observa-se um percentual considerável com as despesas classificadas como Demais, que apresenta o maior percentual no ano de 2002 (4,5%), mostrando uma redução na sua representatividade. Essa conta é uma incógnita para o grupo de Despesas, visto que não há nenhuma classificação clara referente à sua destinação. E além desses dois grupos, têm-se outras duas despesas com percentuais pouco representativos, compostos pelas despesas com cumprimento de precatórias e sentenças judiciais, além dos benefícios aos servidores. Ambos não representam juntos nem 1% do total de despesas primárias.

A partir da evolução da representatividade das receitas do OSS, é possível perceber que a fonte de recursos era composta, na sua maioria, por receitas indiretas e que, a partir de 2009, houve uma inversão na composição das receitas, sendo as receitas diretas mais representativas, apresentadas pela folha de pagamento.

Segundo Salvador e Oliveira (2014) o financiamento tributário das políticas sociais tem sido fator de concentração de renda no Brasil. Esses tributos incidentes podem assumir caráter progressivo – relação direta com a renda, aumentando a incidência, à medida em que aumenta a renda e o patrimônio do indivíduo; caráter regressivo – quando apresenta uma relação inversa com a renda; ou caráter proporcional, incide sobre a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços, estes podem ser repassados aos consumidores, onerando os mais pobres.

Desse modo, a partir da discussão sobre a progressividade e regressividade dos tributos, deve-se entender que as receitas da seguridade social apresentaram um caráter mais regressivo.

A regressividade existe também no lado das contribuições da classe trabalhadora, por causa da existência do teto de contribuição³⁷, significando que contribuintes que

³⁷ De acordo com o INSS a incidência sobre o Salário de Contribuição (R\$) do trabalhador (empregado, doméstico e trabalhador avulso), a partir de 1º de março de 2020, segue as regras: até R\$ 1.045 incide 7,5%; de R\$ 1.045,01

recebem rendimentos abaixo do teto estão pagando proporcionalmente mais sobre sua renda (SALVADOR, 2007, p. 85).

O financiamento da seguridade social é baseado de forma majoritária em fontes regressivas, com tributação aos mais pobres, não promovendo assim, uma redistribuição de renda. A maior parte dos recursos do OSS é composta pela contribuição do empregador e do empregado que, na prática, são tributos pagos pelo empregador e que são repassados aos consumidores via preço de bens e serviços, além da tributação realizada pelo empregado que possui um teto de contribuição. Assim, além das dificuldades impostas naturalmente ao sistema de seguridade como os riscos adicionais que devem ser cobertos, a parcela da sociedade que está fora do mercado formal e outros, há também o próprio modo de financiamento dessa política que tende a estabelecer uma contribuição para a desigualdade de renda do país.

Seguindo a análise sobre a representatividade das receitas e das despesas do OSS, é apresentada, a seguir, a evolução das receitas e das despesas da seguridade entre os anos de 2000 a 2016, por meio das Tabelas 6 e 7.

Tabela 11 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da evolução das Receitas e Despesas entre o período de 2000/2001 a 2007/2008, em percentual

(continua)

ANO	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
I. Receitas Primárias	8,4%	15,9%	15,0%	22,1%	16,1%	9,6%	14,7%	9,1%
I*. Receitas Primárias + DRU	8,8%	19,0%	13,5%	21,6%	16,0%	9,4%	14,6%	8,4%
I.1. Contribuições sociais	8,4%	15,6%	15,2%	22,4%	16,1%	9,4%	14,6%	8,9%
RGPS	12,2%	13,7%	13,7%	16,1%	15,6%	13,9%	13,7%	16,3%
CSLL	-4,8%	38,9%	27,4%	23,8%	29,0%	7,7%	23,2%	26,6%
COFINS	10,6%	14,9%	14,0%	33,6%	9,9%	2,2%	13,6%	18,5%
PIS/PASEP	9,1%	15,9%	32,4%	17,4%	11,2%	6,7%	9,2%	19,1%
CPMF	-6,6%	12,4%	13,1%	14,7%	9,7%	10,5%	13,6%	-97,2%
CPSS (1)	-3,5%	25,5%	-1,3%	59,4%	89,7%	15,0%	26,3%	6,1%
Custeio das Pensões Militares	285,7%	54,7%	-2,8%	5,1%	4,5%	20,3%	5,7%	12,2%
Concursos de Prognósticos	11,6%	-74,7%	331,8%	19,9%	1,0%	0,0%	-83,7%	713,3%
I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social	3,7%	52,8%	-7,3%	-9,8%	15,1%	36,9%	30,2%	23,3%
I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social	-	19,0%	7,7%	14,2%	24,2%	8,2%	37,4%	25,6%
II. Despesas Primárias	15,8%	15,7%	15,8%	16,5%	15,5%	14,4%	11,2%	10,1%
II.1. Principais benefícios da seguridade social	16,1%	16,6%	20,0%	16,2%	15,2%	14,3%	11,0%	11,3%

a R\$ 2.089,60 incide 9%; e de R\$ 2.089,61 até R\$ 3.134,40 incide 12%; e de R\$3.134,41 até R\$6.101,06 incide 14% (INSS).

Tabela 12 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da evolução das Receitas e Despesas entre o período de 2000/2001 a 2007/2008, em percentual

(conclusão)								
ANO	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	15,5%	14,9%	24,6%	16,9%	16,5%	13,3%	10,1%	10,0%
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	15,8%	13,5%	4,5%	10,4%	8,8%	10,5%	9,6%	11,6%
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	22,7%	22,5%	23,3%	17,0%	23,2%	23,9%	16,4%	16,1%
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	21,5%	22,6%	18,9%	12,1%	20,1%	31,0%	20,4%	15,2%
Bolsa-Família	-	-	98,8%	67,4%	13,6%	19,6%	14,6%	20,2%
II.2. Salários dos servidores ativos do OSS	0,0%	18,3%	5,7%	8,3%	26,4%	19,4%	3,6%	11,4%
II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	16,9%	11,6%	-1,1%	19,2%	15,1%	14,0%	13,0%	3,8%
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	0,3%	4,0%	63,9%	0,6%	44,6%	87,9%	-43,5%	17,1%
Benefícios a servidores públicos	16,3%	10,2%	12,6%	11,9%	7,2%	11,3%	10,8%	2,4%
Ministério da Saúde	18,8%	6,1%	5,3%	21,0%	10,1%	15,3%	14,0%	8,7%
Demais	11,2%	31,9%	-22,8%	14,6%	36,2%	7,1%	14,0%	-14,3%

Fonte: Elaboração própria.

Nota: I* Acrescentado o percentual desvinculado da DRU.

Tabela 13 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da evolução das Receitas e Despesas entre o período de 2008/2009 a 2015/2016, em percentual

(continua)								
ANO	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
I. Receitas Primárias	5,8%	16,8%	15,7%	10,4%	10,4%	5,4%	3,2%	-2,2%
I*. Receitas Primárias + DRU	5,1%	16,9%	15,1%	10,2%	10,3%	4,9%	2,9%	2,6%
I.1. Contribuições sociais	5,9%	16,7%	15,2%	11,0%	10,4%	5,4%	2,9%	-2,3%
RGPS	11,4%	16,5%	16,0%	12,1%	11,4%	9,9%	3,8%	2,2%
CSLL	2,6%	5,0%	25,9%	-0,1%	9,1%	0,8%	-5,6%	-1,2%
COFINS	-2,8%	19,9%	14,0%	13,7%	9,8%	-1,8%	2,6%	-11,7%
PIS/PASEP	0,6%	33,0%	0,7%	17,0%	7,6%	-0,6%	2,3%	-11,9%
CPMF	-90,9%	-	-	-	34,1%	-	53,6%	-73,6%
CPSS (1)	15,2%	12,5%	8,6%	1,6%	6,9%	9,6%	9,5%	4,1%
Custeio das Pensões Militares	11,1%	11,2%	8,4%	-1,2%	8,5%	7,9%	13,1%	-3,3%
Concursos de Prognósticos	22,5%	25,9%	8,4%	10,4%	6,2%	18,5%	13,1%	-26,7%
I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social	-1,6%	24,0%	26,3%	2,2%	-88,3%	3,1%	197,4%	-91,5%
I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social	5,9%	5,7%	175,0%	-64,1%	443,5%	8,9%	8,3%	21,5%
II. Despesas Primárias	15,3%	11,0%	11,8%	12,6%	11,4%	10,7%	7,6%	9,8%
II.1. Principais benefícios da seguridade social	14,1%	12,3%	11,2%	12,5%	12,2%	11,2%	7,7%	10,7%
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	12,4%	12,6%	10,8%	12,9%	12,5%	12,1%	9,5%	15,9%
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FCDF	13,0%	10,8%	7,4%	4,2%	8,1%	7,6%	8,5%	-13,0%
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	19,6%	20,4%	13,0%	20,5%	11,9%	12,0%	11,0%	14,8%
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	31,1%	7,6%	17,0%	16,9%	16,5%	11,3%	-7,0%	15,6%
Bolsa-Família	12,6%	13,6%	23,7%	23,3%	16,9%	9,0%	2,9%	2,1%

Tabela 14 - Contabilidade da Seguridade Social – Análise da evolução das Receitas e Despesas entre o período de 2008/2009 a 2015/2016, em percentual

	(conclusão)							
ANO	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
II.2. Salários dos servidores ativos do OSS	37,6%	2,7%	10,9%	5,3%	7,0%	7,7%	10,4%	6,3%
II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	18,3%	5,2%	15,1%	14,7%	7,6%	8,4%	6,1%	5,4%
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	82,6%	-49,4%	-19,2%	17,7%	-2,8%	81,5%	38,1%	11,5%
Benefícios a servidores públicos	10,9%	35,9%	10,3%	6,7%	78,8%	7,9%	7,8%	12,1%
Ministério da Saúde	16,0%	5,1%	17,9%	11,8%	6,9%	11,0%	9,3%	6,4%
Demais	27,1%	5,1%	5,6%	29,7%	-1,6%	-4,5%	-12,3%	-4,8%

Fonte: Elaboração própria.

Nota: I* Acrescentado o percentual desvinculado da DRU.

Em relação aos percentuais apresentados pelas Tabelas 6 e 7, é possível observar a evolução de um ano em relação ao outro, das receitas e despesas primárias do orçamento da seguridade.

As receitas primárias da seguridade apresentaram variações negativas e positivas nas taxas de crescimento, durante todo o período analisado. As fontes de financiamento do RGPS mantiveram certa regularidade entre o período de 2000 a 2011 com aumentos positivos na média de 13% a cada ano, e com variação acima dessa média em 2004 (com aumento de 16,1%), 2005 (com aumento 15,6%) e em 2008 (com 16,3%) e, a partir desse mesmo ano, observa-se um crescimento abaixo da média, quando em 2009 o crescimento é de 11,4% em relação ao ano de 2008. Mas a partir de 2009, essas receitas retomam o padrão de crescimento acima da média, com evoluções na casa dos 16% nos anos de 2010 e 2011. A partir do ano de 2012, os percentuais de aumento decaem, e de modo mais expressivo, a partir de 2014, e fecham o período com um percentual de apenas 2,2% de 2016, em relação a 2015.

A evolução das receitas da CSLL no período não segue uma trajetória regular. O ano de 2001 tem uma arrecadação negativa comparada ao ano anterior, mas a partir do ano de 2002 até 2008, as arrecadações apresentam um aumento considerável sobre o último ano (38,9%, 27,4%, 23,8%, 29%, 7,7%, 23,2% e 26,6% sequencialmente), com exceção do ano de 2006, que cresce apenas 7,7% comparado a 2005. Em 2009 e em 2010 as arrecadações sobem apenas 2,6% e 5% respectivamente. Em 2011, o percentual volta a apresentar um aumento considerável de 25,9% decaindo para um aumento de apenas 0,1% em 2012. Já em 2013, observa-se um aumento de 9,1% e, a partir desse ano, os percentuais decaem em relação ao ano anterior, com destaque para o ano de 2015 que diminui o percentual em – 5,6% comparado a 2014.

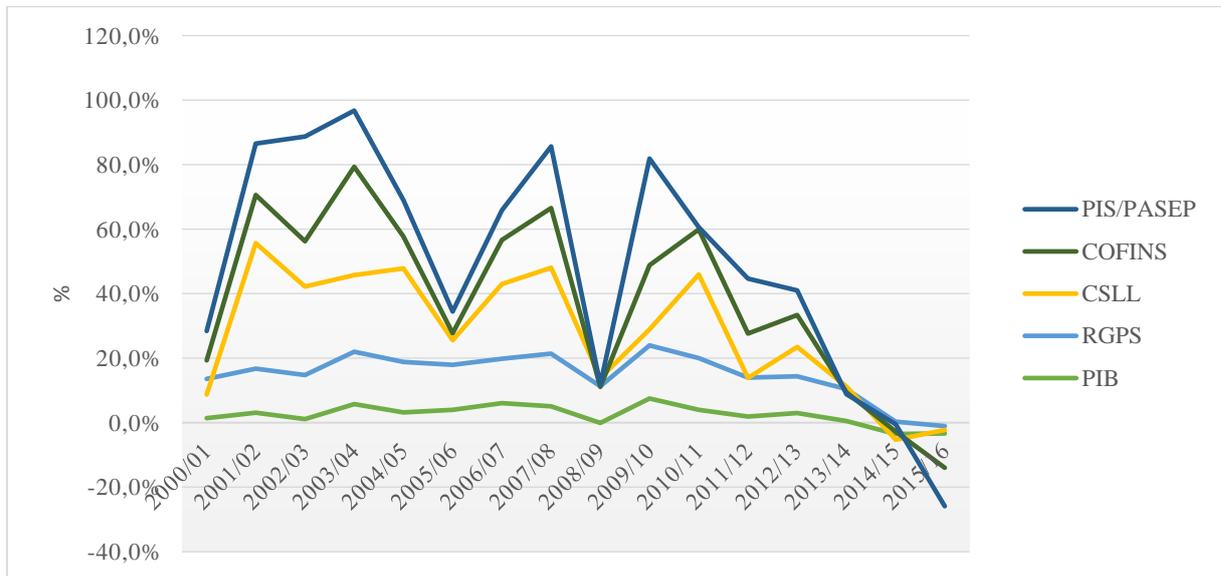
Analisando a evolução das receitas provenientes da COFINS, percebe-se uma trajetória parecida com a do CSLL. Os anos de 2001 (10,6%) a 2003 (14,0%) apresentam evoluções constantes nos três anos, apresentando um aumento considerável em 2004, com 33,6% de aumento em relação a 2003. E já no ano de 2005, retorna a uma evolução na casa dos 10%. No ano de 2006 verifica-se uma redução nos percentuais, caindo para apenas 2,2% de um ano para o outro. Os anos de 2007 e 2008 apresentam evoluções de 13,6% e 18,5% respectivamente, seguindo uma redução considerável no ano seguinte, quando em 2009 percebe-se uma redução nas contribuições de COFINS, com redução de 2,8% em relação ao ano de 2008. A partir de 2010, a COFINS retorna a gerar evoluções positivas, mas reduzindo as variações desde então, fechando o período com uma queda de 11,9% em 2016, comparado ao ano de 2015.

Considerando a trajetória das receitas de PIS/PASEP, de 2000 a 2003 as receitas praticamente dobram seus percentuais de crescimento com 9,1%, 15,9% e 32,4% respectivamente. A partir de 2004, esses percentuais de crescimento reduzem até o ano de 2008, quando apresenta percentuais de aumento de 19,1%, reduzindo quase ao nível zero de aumento no ano seguinte. Em 2010, observa-se uma recuperação em relação ao aumento dessas receitas com uma evolução de 33% em relação a 2009. Em 2011, o cenário de crescimento de quase 0% se repete, e volta a crescer no ano seguinte (17%). A partir de 2013, os percentuais arrecadados com PIS/PASEP reduzem até o final do período analisado, chegando a um percentual negativo de -11,9% em 2016 em relação a 2015.

As receitas da CPMF mantêm um percentual constante de crescimento até 2007, quando essa contribuição é extinta. Já os concursos de prognósticos apresentam variações constantes de um ano para o outro, em todo o período.

Com o intuito de apresentar uma relação entre a evolução dessas receitas com a trajetória econômica do país, o Gráfico 2 apresenta a relação entre a variação das principais receitas da seguridade social – RGPS, COFINS, CSLL e PIS/PASP com a performance do PIB no mesmo período, procurando identificar a existência e correlação de desempenho desses indicadores.

Gráfico 2 - Relação entre a variação do PIB e as principais receitas do Orçamento da Seguridade Social, entre os anos de 2000 a 2016, em percentual



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados (RGPS, CSLL, COFINS e PIS/PASEP) das Tabelas 6 e 7.

Dados PIB: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – SCNT. PIB a preços de mercado - Taxa acumulada

A partir da análise do Gráfico 2, é possível identificar uma relação entre as tendências apresentadas pelas principais receitas do OSS e o PIB. A trajetória das receitas da seguridade pode estar associada a fatores internos e externos que produziram efeitos na economia do Brasil e, visto que essas receitas estão alinhadas e vulneráveis à econômica do país, é possível identificar uma relação entre esses fatores.

O percentual de redução nas contribuições sociais no ano de 2009 pode estar associado à Crise de 2008, visto que essas receitas estão atreladas à atividade econômica do país. Segundo Krugman (2010), a Crise de 2008 representou uma crise financeira internacional que eclodiu a partir da crise no mercado imobiliário dos Estados Unidos que gerou efeitos econômicos em âmbito mundial.

Já o caminho descendente das contribuições sociais a partir de 2014 pode estar associado à crise econômica que se instaurou no país, no segundo governo da Presidente Dilma. De acordo com Dweck e Teixeira (2017), existem duas perspectivas que explicam a crise, a primeira vertente fundamenta-se na ideia de um descontrole fiscal caracterizado pelo aumento dos gastos públicos que elevou a dívida pública e a crise fiscal. Já a segunda vertente acredita que a crise foi causada pela tomada de decisão equivocada a respeito da política fiscal, com redução de gastos e diminuição dos investimentos públicos. Assim, foi a crise fiscal que culminou na econômica.

Ainda que a narrativa dominante nos grandes meios de comunicação e no senso comum seja a dos economistas ortodoxos, não é possível compreender o desfecho do

mandato de Dilma Rousseff nem a recessão de 2015-2016 apenas por meio da análise econômica. Podemos dizer que, embora o diagnóstico ortodoxo para a crise não fizesse sentido, por motivos políticos, ele foi o escolhido para a narrativa usada para depor a presidente Dilma e também para orientar a guinada na política econômica após o impeachment. A reprovação às mudanças políticas resultantes do baixo desemprego que aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores, levou ao discurso da “gastança” com o objetivo claro de recompor a função social da doutrina de “finanças públicas sadias”, pela qual o nível de emprego deve depender exclusivamente do “estado de confiança” dos empresários. (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 37).

Assim, é possível perceber que o resultado apresentado pela previdência nos últimos anos sofreu com o impacto da Crise de 2008 e foi fortemente afetado pela crise política e econômica que se instaurou no governo Dilma e, posteriormente, pelo governo Temer. Ambos os governos, em diferentes medidas, adotaram cortes nos investimentos com a finalidade de manter o *superávit* primário, por meio de renúncias de contribuições sociais e de impostos, elevando a taxa de juros, reduzindo o crédito público com o câmbio elevado, o que provocou impactos consideráveis na economia, com redução no consumo das famílias, com aumento na taxa de desemprego e, por consequência, aumento da informalidade e queda real dos salários (GENTIL, 2017).

Considerando a receita do RGPS como a mais representativa do grupo das receitas primárias, observa-se que a trajetória verificada compromete, de forma significativa, os objetivos da Seguridade Social. A diminuição nos percentuais de crescimento das receitas é resultado da diminuição dos postos de trabalho formais no Brasil e do aumento dos postos informais, na medida em que essa contribuição é retida pelos empregadores sobre os salários dos trabalhadores do mercado formal e pelas contribuições realizadas pelos empregadores.

Essa crise iniciada no mandato da Presidente Dilma também influenciou diretamente na arrecadação de CSLL e COFINS, na medida em que essa contribuição incide sobre o lucro e o faturamento das empresas respectivamente, visto que essas são afetadas de forma negativa pelas crises, e automaticamente isso recairá sobre o valor arrecado.

Em relação às despesas primárias, estas também apresentam taxas de crescimento positivas e negativas durante o período analisado. Em relação às despesas com o RGPS, a maior discrepância de crescimento foi observada no ano de 2003 que aumenta em 66% em relação ao ano anterior, e no ano de 2016, que aumenta 68,3% em relação a 2015. Mas em 2015 verifica-se uma redução de -22,1% sobre os valores concedidos, comparados ao ano de 2014.

Em relação às despesas com LOAS/RMV, entre 2000 a 2010, os percentuais de evolução apresentam uma regularidade de aumento percentual na casa dos 20%, em média. A partir desse período, observa-se uma redução nos percentuais de crescimento dessas despesas, encerrando o ano de 2016 com um aumento de 14,8% sobre 2015.

Sobre as despesas com pagamento de seguro-desemprego e abono salarial, entre 2001 (21,5%) a 2003 (18,9%), os percentuais mantiveram-se constantes, seguidos de uma queda nos aumentos percentuais no ano de 2004, com 12,1% em relação a 2003. Os anos de 2005 (20,1%) e 2006 (31%) apresentam aumento nos percentuais, com redução nos crescimentos percentuais nos dois anos seguintes, voltando a crescer em 2009 (31,1%), dobrando o aumento percentual de 2008 para 2009. Nos próximos anos, os percentuais reduziram seu crescimento, chegando a um crescimento negativo em 2015, com -7% comparado a 2014, voltando a apresentar aumentos positivos no ano de 2016.

Os benefícios com o Bolsa Família apresentaram aumentos percentuais desde a sua consolidação em 2004. A partir do ano de 2008 observa-se uma inflexão nos percentuais de crescimento nos anos de 2009 e 2010. Em 2011 (23,7%) e 2012 (23,3%), esses percentuais apresentaram um crescimento positivo comparado aos demais anos, reduzindo de forma significativa a evolução das despesas, a partir do ano de 2013.

A partir da evolução das despesas do OSS, é possível identificar fatores que podem estar relacionados com a variação dessas obrigações. Em relação ao aumento considerável das despesas com seguro-desemprego e abono salarial em 2009, comparado a 2008 pode haver uma associação com a Crise de 2008 que produziu efeitos negativos sobre o país, aumentando o número de demissões nas empresas brasileiras.

No caso específico do ano de 2015, a redução nas despesas com RGPS e com seguro-desemprego pode estar relacionada com a Medida Provisória 664/2014, aprovada pela Presidente Dilma, que alterou os benefícios das aposentadorias por tempo de contribuição; pensão por morte; auxílio-acidente e seguro desemprego. Dessa forma, à medida que a MP altera a exigibilidade para alguns benefícios previdenciários, ela pode ter sido responsável por reduzir o valor agregado dessas despesas. Mas em 2016 as despesas com seguro-desemprego voltam a crescer, o que pode estar relacionado ao fato de que mesmo a partir da MP 664 – que resultou na Lei 13.135/2015, o período de recessão da economia no Brasil produziu efeitos devastadores sobre o mercado de trabalho, com um aumento considerável nas taxas de desemprego que podem ter levado os trabalhadores formais a solicitarem seu seguro-desemprego.

Considerando o comportamento de crescimento das receitas e despesas primárias ao longo de 2000 a 2016, observa-se que nos anos de 2002, 2004, 2005, 2007, 2010 e 2011 as receitas cresceram em um percentual superior às despesas primárias, o mesmo é válido quando comparado o percentual de aumento das receitas primárias acrescidas dos valores desvinculados da DRU, em comparação às despesas primárias. Já em relação à evolução das receitas e

despesas diretas da previdência – RGPS, apenas nos anos de 2006 a 2008 e 2010 e 2011 há um crescimento superior das receitas comparado ao crescimento das despesas. E nos anos em que se verifica um quadro de *déficit*, em 2015 e 2016, há uma diferença importante entre os percentuais de crescimento das receitas e despesas do RGPS, com as despesas crescendo 16% em 2016 em relação ao ano de 2015, e as receitas reduzindo 2,3% em relação a 2015. O que sugere um grande problema em relação à sustentação do OSS por parte das receitas, não sendo um problema exclusivo de um aumento contínuo das despesas como afirmam os interessados nas reformas previdenciárias.

A variação das despesas atrelada à existência de crises econômicas, pode ser justificada a partir de certa discricionariedade quanto aos recursos da seguridade, uma vez que as despesas com RGPS pouco variaram, comparadas às demais despesas, visto que essas são sempre honradas pelo governo, independentemente da situação econômica do país, salvo em aprovação de MP, como a aprovada em 2014 que interferiu na exigibilidade de certos benefícios previdenciários.

Já em relação às despesas com saúde, o governo precisa respeitar o limite mínimo de gastos estipulados pela EC 29/2000³⁸ que corresponde ao valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. Segundo Piola; França e Nunes (2016) essa EC foi importante para a manutenção do SUS, na medida em que confere um percentual mínimo de receitas que visam garantir maior estabilidade no aporte de recursos. O que infere que as despesas com assistência social podem sofrer de forma mais significativa os impactos sobre o orçamento, dado que existe um percentual mínimo de gastos destinados à área da saúde, e uma obrigação quanto aos benefícios que devem ser pagos na área da previdência.

Dessa forma, o cenário de *déficit* encontrado nos anos de 2015 e 2016, a partir da análise sobre o comportamento dos dados contábeis, da representatividade e da evolução das receitas e despesas do OSS, é possível entender que os resultados podem estar alinhados com a política macroeconômica adotada no período, por meio de uma reversão da política fiscal expansionista praticada nos anos anteriores, pelas consequências de um processo de *impeachment*, pelas altas taxas de desemprego, pelas consequências da Crise Internacional de 2008, entre outros fatores como o cenário político, que refletem no descompasso entre as receitas e despesas desse orçamento.

³⁸ EC 29/2000: Emenda Constitucional nº29, aprovada em 13 de setembro de 2000. Que se refere ao financiamento do Sistema Único de Saúde, quando ficou estabelecido à União um valor inicial para o ano 2000, com base no que foi o valor executado em 1999, acrescido de 5%. E, a partir de 2001, o valor mínimo passou a ser definido considerando o valor executado em 2000, corrigido pela variação do PIB nos dois anos anteriores (PIOLA; FRANÇA; NUNES, 2016).

Esse resultado encontrado pode ser corroborado ainda com uma série de fatores, sendo necessário compreender que a previdência social brasileira está deficitária, não sendo essa sua natureza, conforme mostra os resultados do período entre os anos 2000 a 2014. E em razão da situação identificada, é necessário discutir sobre as causalidades que ajudam a explicar e entender o atual resultado. O contexto político, econômico e social é imprescindível para tal análise. Assim, a próxima seção pretende apresentar uma discussão sobre os principais fatores que interferem nesse resultado: como o processo de transição demográfica vivenciado pelo país; o mercado de trabalho com as altas taxas de desemprego presentes no país, além da forte presença do mercado de trabalho informal, fatores que afetam diretamente as receitas e despesas do OSS; e por fim, uma discussão quanto às políticas econômica e fiscal do período consolida o debate.

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS COM UMA PERSPECTIVA DEMOGRÁFICA, DO MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS DE DESONERAÇÕES FISCAIS

O envelhecimento é uma característica intrínseca à sociedade e traz consigo desafios ao cenário político-social de um futuro não tão distante. E em meio a esse cenário que se apresenta, a sociedade tem passado por transformações no modo de compreender o mercado de trabalho e vive ainda um processo de desarticulação da seguridade social e da previdência, que tem sido posto em xeque (KALACHE, 2008).

O propósito das discussões apresentadas nesse capítulo é confrontar o real papel das **despesas** - com o aumento ocasionado pelo processo de transição demográfica; e com o papel das **receitas** - analisando seu processo de formação, voltando para a análise do mercado de trabalho, além do processo de evasão dessas receitas provocadas tanto pela DRU, como pelas políticas de desonerações fiscais.

Nesse contexto, a ideia consiste em estabelecer a relação entre o quadro de receitas da seguridade social e as flutuações no mercado de trabalho, da instabilidade político-econômico-social apresentando, ainda, alternativas para um aumento nas contribuições ao OSS, por meio da perspectiva de extensão e aproveitamento do período do bônus demográfico. Além dessa análise demográfica, fundamental quando se fala de previdência social, também são apresentados dados relativos ao mercado de trabalho, mais precisamente sobre as taxas de desemprego e a ampla presença do mercado de trabalho informal no Brasil, os quais afetam diretamente o orçamento da seguridade. Essa análise se fundamenta no entendimento dos efeitos que o mercado de trabalho produz ao sistema previdenciário.

Por fim, são apresentados alguns questionamentos em relação às desonerações fiscais promovidas pelo governo às empresas, o que também cumpre efeito importante no processo de dismantelamento da previdência. Essa seção pretende mostrar que o equilíbrio das contas da previdência social no Brasil, nos anos em estudo, foi sensivelmente afetado pela diminuição de receitas, e não apenas pelo aumento das despesas.

6.1 ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Essa seção analisa o processo de transição demográfica vivenciado pelo país, debate o que corresponde o conceito e o período do bônus demográfico, bem como discute possíveis caminhos para a postergação desse bônus ofertado pela demografia.

O incremento da população com idades mais avançadas é nítido na sociedade brasileira, e essa transformação demográfica tem ocorrido de forma acelerada no país. É importante destacar a necessidade de se considerar e propor medidas referentes a essas mudanças, dado que um acréscimo da população idosa aumentará o passivo previdenciário, em detrimento de menores ativos, em função de uma redução de pessoas mais jovens, fenômeno que tem sido observado na população brasileira há alguns anos.

Embora a situação da transição demográfica venha ocorrendo de modo acelerado no país, Vianna (2017) afirma que devesse analisar as disparidades que existem dentro desse processo, na medida em que, diante das distintas realidades existentes dentro do Brasil, esse processo de envelhecimento atinge as regiões do país de formas diferentes, como exemplifica: “a expectativa de vida no Maranhão (70 anos) é bem inferior à que se observa em Santa Catarina (mais de 80 anos), por exemplo”. (VIANNA, 2017, p.17).

Bruno (2016) enfatiza que o processo de envelhecimento da população será responsável por consequências drásticas à sociedade e, mais precisamente, à seguridade. O autor apresenta uma relação referente ao conceito do malthusianismo³⁹, que tratava do crescimento demográfico geral, mas agora relacionado apenas às coortes avançadas. Ou seja, traz o conceito em relação ao aumento da população em idade mais avançada e o impacto que ela pode causar à sociedade, em termos de políticas de seguridade social. Análises dessa natureza são incompletas, uma vez que debatem a questão unicamente pelo lado das despesas do orçamento da seguridade social, enfatizando apenas que o aumento do segmento mais idoso da população gera aumento nas despesas de previdência social, saúde pública e assistência social. No entanto, é preciso olhar também o outro lado da contabilidade, das receitas, as quais estão intimamente relacionadas à questão da produtividade, do mercado de trabalho e da evasão dos recursos financeiros, fruto da articulação da DRU e de desonerações fiscais.

É inadequado analisar a previdência sem considerar as transformações demográficas, as quais tiveram como causa as quedas nas taxas de fecundidade desde os anos de 1970, que afetaram diretamente o processo de envelhecimento populacional e o aumento da expectativa de vida, em função da redução dos níveis de mortalidade dos brasileiros, observadas no Brasil desde os anos 1940, como consequência do avanço tecnológico na área da saúde, entre outros

³⁹ Malthusianismo: O malthusianismo puro ou moderado é um conceito criado por Thomas Robert Malthus, no final do século XVIII, que volta a atenção ao volume da população, ou à sua taxa de crescimento. O refrão é sempre a corrida entre população e recursos. A questão da relação população/ recursos ou população/ambiente se reduz a uma relação unidimensional, na qual a população cresce em progressão geométrica, e a produção de alimentos em progressão aritmética (HOGAN, 2007).

(ALVES, 2008). Assim como observado em outros países em desenvolvimento, o processo de envelhecimento da população brasileira vem ocorrendo de forma acelerada, quando comparado ao que foi observado nos países pioneiros neste processo. Nesse sentido, o Brasil terá menos tempo para se adaptar às mudanças quando comparado aos países desenvolvidos.

A possibilidade da redução das taxas de mortalidade dobrou a sobrevida nos anos 1900 para os anos 2000, de 30 anos para 60 anos (ALVES, 2008). E esse horizonte de sobrevida cria a necessidade de investimentos em educação e capital humano, necessários tanto ao desenvolvimento econômico quanto à melhoria na qualidade de vida da população. Já no que tange à transição das taxas de fecundidade, o processo foi possível em razão da liberdade de escolha, envolvendo disposições racionais da sociedade e aliada a pré-condições para o alcance do sucesso da modernidade (ALVES, 2008).

Turra (2000) apresenta dois pontos importantes do processo de transição demográfica apresentado no país: uma referência ao retardamento do início do processo de transição demográfica, e o outro refere-se à velocidade com que esse processo ocorreu. A queda na mortalidade começa a surtir alguns efeitos a partir da década de 1930, com ganhos absolutos a partir da década de 1960 e 1970. A composição etária da população brasileira se manteve estável até os anos 1960, em meio às reduções no nível de mortalidade, e altas taxas de fecundidade, que justificam aos impactos da taxa de crescimento a partir de então.

Segundo Paiva e Wajnman (2005) é importante ressaltar que o marco da agenda liberal estabelecido na década de 1970 alterou o ementário internacional, por meio da ascensão de um conservadorismo político liderado pelas principais economias mundiais, e fruto de profundas mudanças econômicas e sociais em um período de extrema instabilidade, como já mencionado nas seções iniciais desse estudo. Desse modo, os autores trazem um estudo sobre as consequências econômicas da transição demográfica no país, e apresentam três fases distintas em tornos das alterações da estrutura etária da população do Brasil, as quais refletem o caminho da transição demográfica. A primeira fase inicia-se com a queda da mortalidade infantil, que tem por consequência um aumento da proporção de jovens no país, elevando a chamada taxa de dependência⁴⁰, essa relação consiste em uma maior dependência da população jovem sobre a população ativa. Essa relação de dependência se reduz na próxima fase, em função da redução

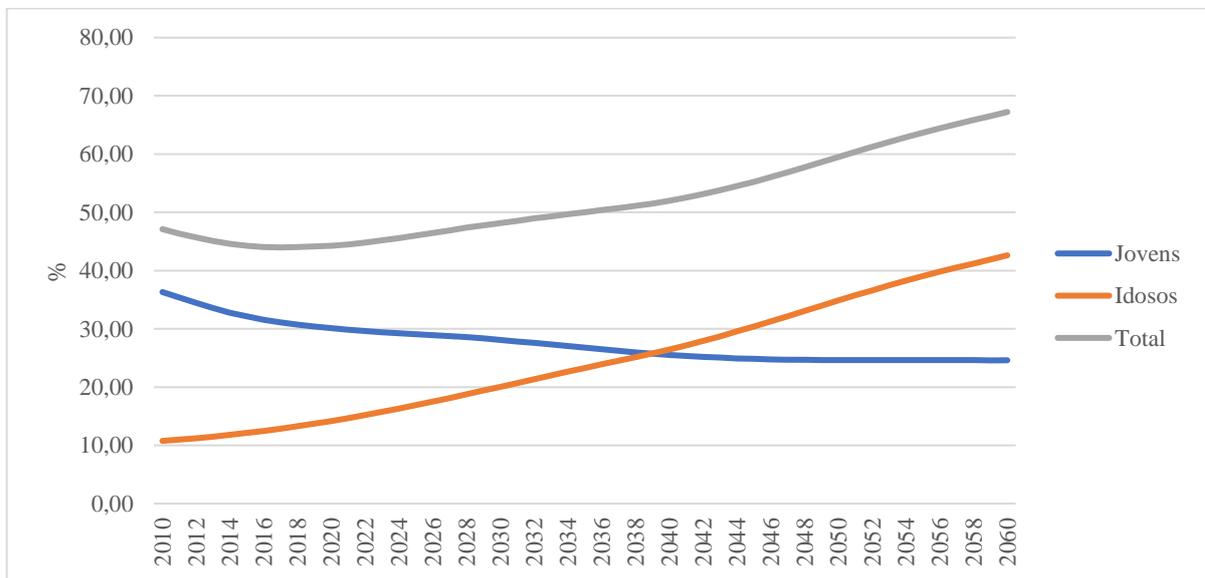
⁴⁰ Taxa de Dependência: “De maneira geral e para efeito das relações de dependência, a literatura define as crianças e adolescentes pela soma das coortes de 0 a 14 anos, os adultos como a soma das coortes de 15 a 64 anos e os idosos como as pessoas acima de 65 anos. De forma um tanto quanto arbitrária, o primeiro e terceiro grupos são definidos como população “dependente” e a população de adultos como população potencialmente produtiva ou População em Idade Ativa (PIA). Assim, a razão de dependência demográfica é definida como a soma da população de crianças/adolescentes e idosos, dividida pela população adulta (predominantemente no mercado de trabalho)” (ALVES, 2008).

do número de jovens, dada a queda na taxa de fecundidade. E novamente volta a crescer, quando a proporção de idosos aumenta em relação ao número de jovens. Essas alterações ocorreram e vêm ocorrendo ao longo de várias décadas no Brasil, e cada uma delas trouxe e ainda trarão impactos e necessidades distintas à sociedade (PAIVA; WAJNMAN, 2005).

Na primeira fase, circundam sobre essa relação as necessidades de políticas na intenção de redução da fecundidade, que se verifica na segunda fase, na qual se apresenta uma proporção maior de pessoas em idade ativa e, por consequência, existe uma relação positiva entre um maior número de pessoas em idade ativa e o aumento da poupança e da produtividade do país. Esse quadro se inverte na terceira fase, quando aumenta a relação de dependência, em razão do aumento da proporção da população idosa (PAIVA; WAJNMAN, 2005).

Essa relação das taxas de dependência pode ser verificada por meio do Gráfico 3, que apresenta a inversão da razão de dependência entre a população jovem (0-14 anos) sobre a população adulta (15-64 anos) e a população de idosos brasileira (65 anos ou mais) sobre a população adulta, no período de 2010 até o ano de 2060.

Gráfico 3 – Projeção da razão de dependência total, de menores de 15 anos e idosos, entre 2010 e 2060



Fonte: Dados disponibilizados em 2018 pelo IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2010-2060.

Notas: Razão de Dependência: Total: $\text{pop 0-14 anos} + \text{pop 65 anos ou mais} / \text{pop 15-64 anos}$
 Jovens: $\text{pop 0-14 anos} / \text{pop 15-64 anos}$
 Idosos: $\text{pop 65 anos ou mais} / \text{pop 15-64 anos}$

Verifica-se, por meio do Gráfico 3, que no início dos anos da análise (2010), existia uma relação de dependência da população jovem sobre a população total maior do que a relação de

dependência da população idosa e bem menor do que o verificado na década de 1970, quando a razão de dependência da população jovem sobre a adulta era de 80% (IBGE, 2008), é a partir dos anos de 1970 que essa razão de dependência começa a cair. Essa razão tenderá a cair ainda mais nos próximos anos, e se inverterá com a razão de dependência da população idosa sobre a população adulta entre os anos de 2037 a 2040, quando ocorrerá um aumento da população acima dos 65 anos sobre a população total.

Observa-se, assim, que o país se encontra em uma situação em que a relação de dependência é negativa, com uma proporção maior da população ativa sobre a assistida. Mas essa relação positiva irá se inverter em futuro próximo. Considerando os percentuais de evolução das razões de dependência, o grupo de idosos comparado aos adultos crescerá 241% até 2060, em relação ao ano de 2016. Já o grupo referente às crianças e adolescentes sofrerá uma redução de 22%, comparado à população em idade ativa, no mesmo período. O país demandará por agendas que absorvam tais mudanças, como por meio da melhora da produtividade e do investimento em educação.

No momento da existência de baixas taxas de dependência ocorre um processo chamado de “bônus demográfico”, ou “janela de oportunidades”, que compreende o período vivenciado pelo declínio da fecundidade que, atrelado à inércia demográfica, provoca um aumento na proporção de jovens em relação aos idosos, ou também pode-se considerar basicamente como a redução na taxa de dependência. Essa relação reflete um maior número de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos), ou seja, maior número de pessoas dispostas e em condição de ofertar trabalho (OLIVEIRA, 2016).

Uma maneira de medir a extensão temporal da Janela de Oportunidade demográfica é comparar o percentual da População em Idade Ativa (PIA) com a Razão de Dependência (RD), conforme propôs Alves (2008). Neste caso, o começo e o fim do período do Bônus seriam definidos da seguinte forma: a) o Bônus começa quando a percentagem da população de 15-64 (PIA) é igual ou maior que a percentagem da Razão de Dependência (RD); b) o Bônus termina quando a percentagem da população de 15-64 (PIA) é igual ou menor do que a percentagem da Razão de Dependência (RD) (ALVES, 2008, p. 7).

O efeito do bônus demográfico pode ser entendido como um estímulo ofertado pela transição demográfica ao crescimento econômico, à diminuição da pobreza e à melhoria do bem-estar social, haja vista que, com a redução das taxas de fecundidade, a população economicamente ativa (PEA) cresce a um ritmo superior que o da população total, assim, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) possivelmente tenderá a ser maior do que a taxa de produtividade do trabalho. Importante ressaltar que esse movimento é temporário e tem prazo de validade. Ademais, o bônus demográfico não se traduz em bônus econômico. Caso a

situação do mercado de trabalho seja pouco otimista e não garanta condições de pleno emprego e de trabalho formal, de pouco vale esse bônus à sociedade (ALVES; CAVENAGHI, 2012).

Essa relação de bônus demográfico dever-se-ia tirar o maior ganho a fim de potencializar os seus benefícios. “A possibilidade de se tirar proveito do chamado bônus demográfico sugere a necessidade de se implementarem políticas que tomem em consideração o processo de mudança populacional e suas relações com as diferentes variáveis econômicas” (PAIVA; WAJNMAN, 2005, p.317).

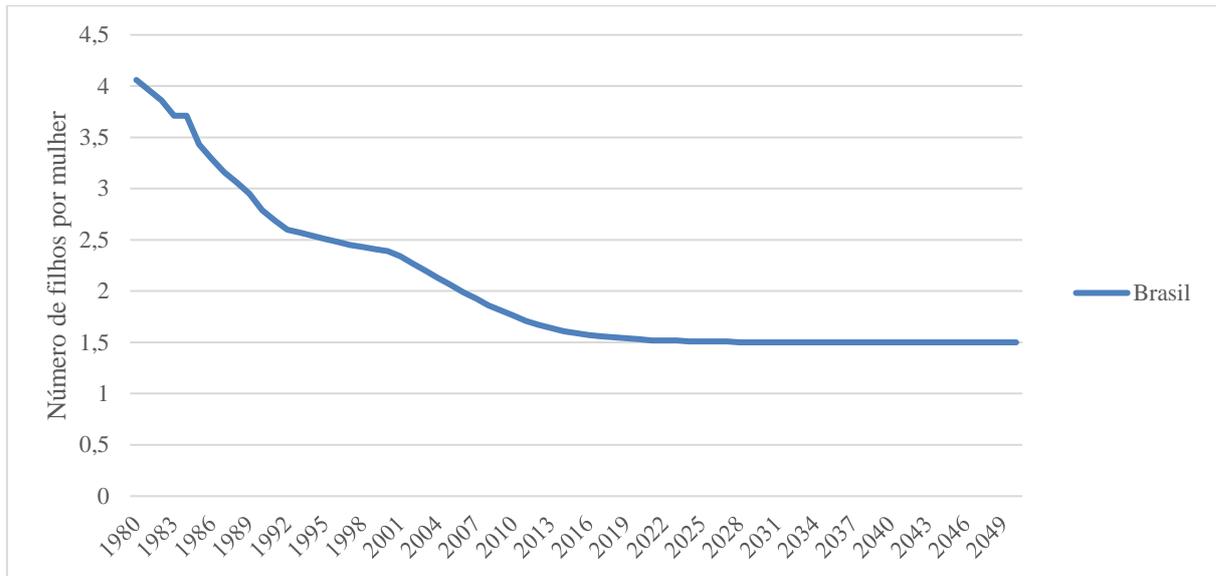
Mas esse período de menor dependência demográfica tem caminhado para o seu fim e pouco tem sido aproveitado dele. O início desse bônus surgiu na década de 1980, com a redução das taxas de dependência. Mas pouco parece ter sido feito do ponto de vista econômico para explorar esse período, a fim de que o mesmo gerasse ganhos para a sociedade no futuro. Os debates em torno desse período ganharam algum destaque na era Lula (2003-2010), porém mesmo diante de certas condições favoráveis em relação à economia, pouco se fez na tentativa de aumentar a poupança interna do país. As políticas emergenciais e necessárias propostas por esse governo foram importantes para a população de baixa renda, todavia foram pouco efetivas no que diz respeito a uma transformação estrutural da sociedade, em termos de promoção social (OLIVEIRA, 2016).

Quando eventualmente o tema surgia, ele sempre esteve associado à dimensão previdenciária, num debate enviesado que buscava jogar para os trabalhadores um problema de “*déficit*” até hoje não explicitado. Por outro lado, apesar de não constar da agenda governamental, o “bônus demográfico” poderia ter sido aproveitado, mesmo que não planejado, caso os modelos de desenvolvimento adotados fossem outros (OLIVEIRA, 2016, p. 10).

Tais circunstâncias apresentam-se como fatores promissores e impulsionadores de um desenvolvimento econômico e social. Contudo, anos após o início da vigência desse período, a realidade parece bem distante. Alves e Cavenaghi (2012) apontam para o fato de o Brasil estar perdendo as oportunidades advindas do efeito do bônus demográfico, em circunstância das políticas macroeconômicas adotadas no país, que em vez de otimizar o bônus, tem acelerado seu fim. Essa janela vem se fechando, à medida em que, cada vez mais, diminuem os índices de fecundidade⁴¹ e aumentam o de longevidade da população brasileira, como é possível identificar nos Gráficos 4 e 5 de acordo com os dados fornecidos pelo IBGE.

⁴¹Fecundidade: De acordo com Alves (2004) a transição da fecundidade é um fenômeno que altera o ritmo de crescimento da população e a sua estrutura etária. Essa transição é um fenômeno social da maior importância, que afeta tanto a transição demográfica, como a relação intergeracional. Alves (2012) reitera que a queda nas taxas de fecundidade diminui o tamanho das famílias e reduz a base da pirâmide populacional.

Gráfico 4 - Projeção da população - Taxa de fecundidade total - Período: 1980-2050



Fonte: Conforme dados disponibilizados pelo IBGE. Dados de 2008.

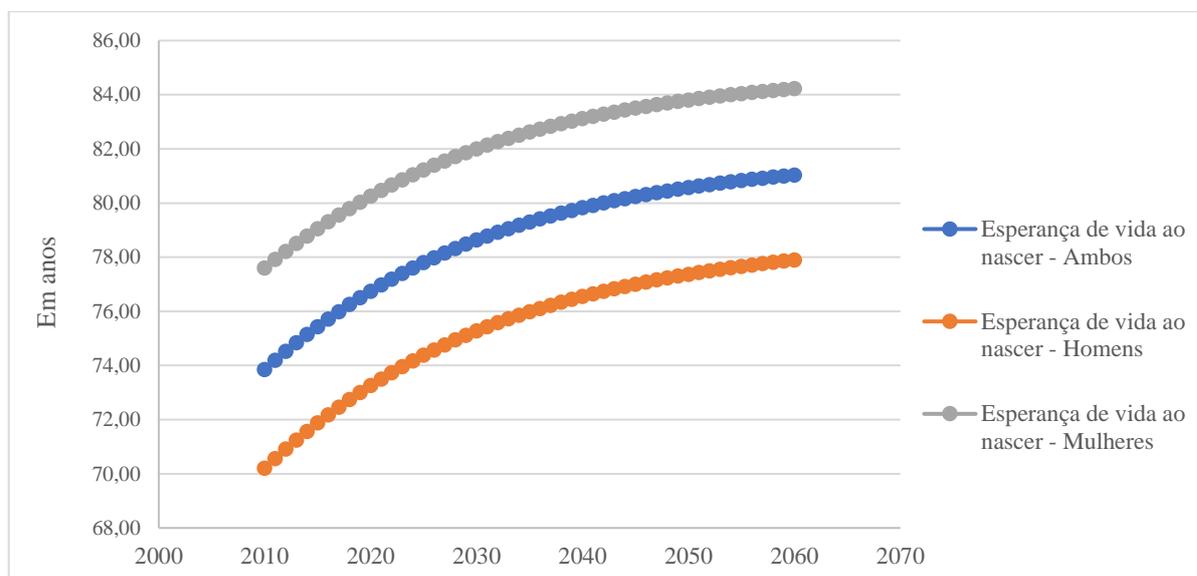
O Gráfico 4 demonstra a queda da Taxa de Fecundidade entre o período de 1980 a 2050, considerando uma projeção até o ano de 2050, onde a partir do ano de 2020 verifica-se uma tendência de estabilização dessa taxa em torno de 1,5 filhos por mulher, em média.

O Gráfico 5 mostra a projeção da expectativa de vida ao nascer da população brasileira para o período de 2010 a 2060 e demonstra uma perspectiva crescente das projeções, por meio de uma análise da esperança da vida⁴². O gráfico aponta ainda para um dado quanto à esperança de vida por sexo, em que as mulheres apresentam uma esperança de vida superior aos homens, com 6 anos de vida a mais para as mulheres em 2060, em média.

Assim os dados fornecidos pelos Gráficos 4 e 5 remetem para um contínuo envelhecimento da população, uma vez que os índices de fecundidade estão reduzindo e a longevidade vem aumentando. Esse fenômeno que se observa no Brasil foi e tem sido vivenciado pela maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

⁴² Esperança de vida: Conforme Alves e Cavenaghi (2012) o declínio das taxas de mortalidade eleva a esperança de vida e aumenta a longevidade.

Gráfico 5 – Projeção da esperança de vida da população por sexo e idade – entre o período de 2010/2060



Fonte: Dados disponibilizados pelo IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica.
Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2010-2060. Dados de 2018.

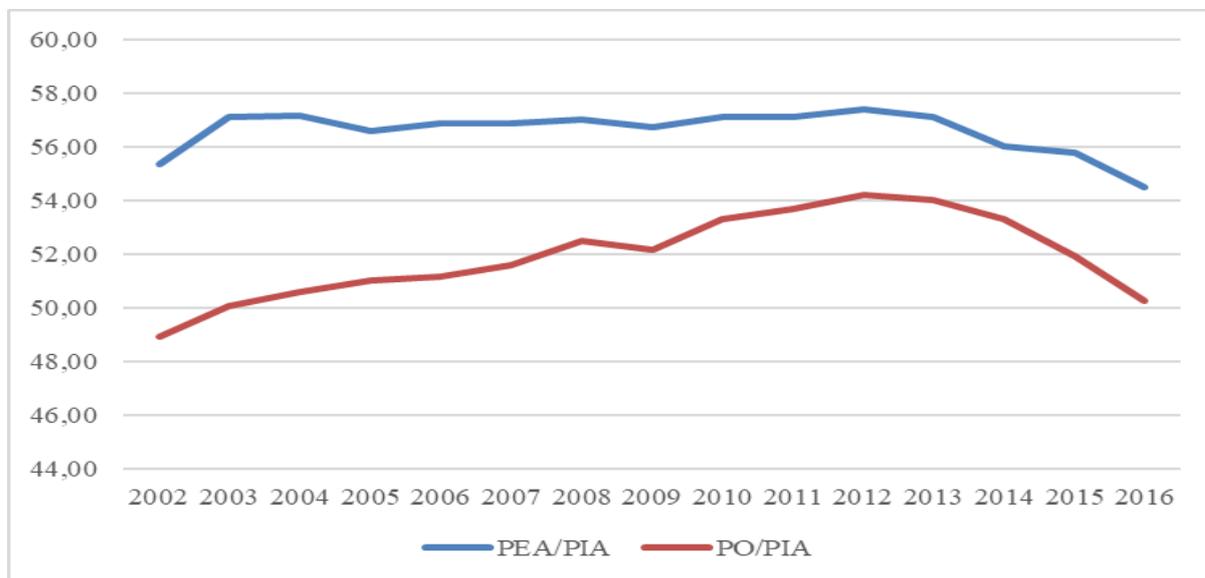
A fim de explorar esse período do bônus demográfico, foi observada a relação entre a População Ocupada (PO)⁴³ sobre a População em Idade Ativa (PIA)⁴⁴, e a PEA⁴⁵ sobre a PIA, para as maiores regiões metropolitanas do país, entre março de 2002 até fevereiro de 2016.

⁴³ PO: População ocupada. De acordo com o IBGE essa classificação refere-se exclusive trabalhadores não remunerados.

⁴⁴ PIA: População em Idade Ativa. A Organização Mundial do Trabalho (OIT) recomenda considerar como PIA a população de 15 anos ou mais, no entanto, o grupo de 10 a 14 anos praticamente não altera a taxa (SIMÕES et al., 2016).

⁴⁵ PEA: População Economicamente Ativa. A PEA é um subgrupo da PIA, composto pelas pessoas classificadas como ocupadas e desocupadas (SIMÕES et al., 2016).

Gráfico 6 - Relação entre a População Ocupada, População Economicamente Ativa e a População em Idade Ativa, para as maiores regiões metropolitanas do país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre), entre março de 2002 a fevereiro de 2016



Fonte: Dados disponibilizados pelo IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego – PME, em 2016. Dados de pesquisa por amostragem probabilística

Nota: Não há dados disponíveis para o ano 2000 e 2001.

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, residentes nas áreas urbanas das Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e de Porto Alegre.

Os dados apresentados no Gráfico 6 sugerem que a Taxa de Atividade - que é uma taxa medida pela razão entre a PEA e a PIA - aumenta do ano de 2002 para o ano de 2003 e mantém uma estabilização a partir desse ano até 2013, (com exceção ao ano de 2009), quando começa a decrescer a partir de então. Já a relação entre a População Ocupada sobre a População em Idade Ativa apresenta um crescimento entre o período de 2002 até o ano de 2013, com uma inflexão no ano de 2008 para 2009. Tal comportamento sugere a desaceleração na geração de empregos a partir de 2013 e que justifica a falta de incentivo ao bônus demográfico mesmo em regiões metropolitanas.

Com o fechamento da janela de oportunidade causado pela diminuição da PEA sobre a População Total, várias questões são de extrema relevância e preocupação, visto que estão intrínsecos nessa relação os problemas com desequilíbrio previdenciário, aumento do *déficit* fiscal, endividamento por parte das famílias, entre outros. Essa relação passa a mudar de nome, quando em detrimento do bônus surge o ônus demográfico (ALVES, 2012).

Paiva e Wajnman (2005) chamam ainda a atenção para a relação demográfica e fiscal, dado que as mudanças decorrentes do processo de alteração das relações de dependência alteram e afetam o equilíbrio da política fiscal, bem como das políticas públicas, lembrando da

finalidade dada à seguridade social e, mais especificamente, à previdência, e não menos importante, à saúde, em função dos prováveis impactos com a elevação de gastos com a população em idade mais avançada.

Oliveira (2016) reflete sobre fatores econômicos e sociais que poderiam condizer com esse período, dando ênfase para um possível desenvolvimento econômico e social, aliado a uma geração de riqueza e aumento da poupança interna. Poderia ser alcançado um nível maior de educação básica, em função de uma oferta maior desses recursos. Considerando ainda uma situação com uma proporção menor de idosos, os gastos com um sistema de proteção social seriam menores. Essa questão também foi abordada por Alves (2008) que afirma que uma sociedade com maiores níveis de escolaridade e com maior igualdade de gênero no acesso à educação é a chave para a construção de uma sociedade desenvolvida e igualitária. Alves (2016) reitera que uma população com maior nível educacional é fator fundamental para um desenvolvimento eficiente da economia, com retornos crescentes para as famílias.

Assim, análises em torno desse período do bônus demográfico são de imprescindível entendimento. Um fator chave é a educação, por dois motivos relevantes: em primeiro lugar, uma redução na taxa de fecundidade diminui a proporção de crianças e adolescentes, reduzindo a demanda por investimentos em educação, com um menor dispêndio de recursos para essa área; o segundo motivo, antagônico ao primeiro, diz que uma exploração maior do período da janela de oportunidade seria conquistada mediante a um investimento educacional em crianças e adolescentes das gerações que vivenciam esse bônus, a fim de promover tanto uma transformação intergeracional por meio dos feitos da educação como também um ganho de produtividade à sociedade no geral (OLIVEIRA, 2016).

No período de governo Lula-Dilma (2003-2016) o investimento em educação foi ampliado, via expansão das Universidades, Institutos Federais, meios de financiamento proporcionados pelo FIES e de acesso via PROUNI. Mas na contramão desses investimentos ao Ensino Superior, pouco foi feito para a educação básica e fundamental. E atrelada a esse baixo investimento educacional para os anos iniciais cria-se um entrave à oferta de trabalho feminino, ao ponto que as mães deixam de ofertar trabalho em certa medida, para cuidar das crianças que não têm acesso a creches e escolas por falta de ensino integral, ou até mesmo de vagas. E nessa cadeia de investimentos, ou falta deles, uma diminuição da oferta de trabalho feminina reduz o volume de contribuições angariadas pela folha de pagamento, receita principal da previdência social (OLIVEIRA, 2016). Afetando também o período do bônus demográfico, com a falta de oferta de mão de obra dessas mulheres.

Sendo assim, é notório que o Brasil entrou no processo de envelhecimento sem corrigir problemas básicos e persistentes de inclusão social. O *déficit* das transações correntes, o *déficit* público nominal, o crescimento da dívida pública, a diminuição da competitividade, a baixa qualidade da educação, os desequilíbrios da previdência, o baixo aproveitamento da PIA, além de escândalos políticos e de corrupção sugerem uma crise estrutural no país e corroboram para um fim precoce e irreversível do bônus demográfico. Tal cenário cria uma situação preocupante em relação ao equilíbrio financeiro da previdência social no futuro, visto que o Estado já enfrenta hoje os problemas para garantir o equilíbrio das contas (ALVES, 2012).

Considerando a inviabilidade por parte do Estado em usufruir do bônus demográfico por meio de investimentos e políticas que sejam capazes de criar benefícios positivos em termos de produtividade, salários, emprego, educação, crescimento e desenvolvimento econômico, entre outros, o país assistiu à aprovação da Emenda Constitucional 95⁴⁶, que passou a criar um teto para os gastos públicos. Essa Emenda restringirá o desenvolvimento que deveria ser feito por parte do governo em áreas de extrema relevância, como a educação, que tende a ser comprometida em razão das restrições impostas pelo teto dos gastos. O país inviabiliza seu sistema de proteção social à proporção que congela gastos públicos necessários ao momento que apresenta uma janela de oportunidades.

E em função dessa ineficiência por parte do Estado, de implementar políticas e meios para aproveitar esse período final do bônus demográfico, a subseção a seguir trata de possíveis medidas que poderiam amenizar o fim do bônus.

6.1.1 Alternativas à postergação do “bônus demográfico”

Fazer uma avaliação sobre o processo do envelhecimento populacional requer uma análise tanto por parte do indivíduo e da sociedade quanto por parte da gestão pública. A queda da mortalidade, que é razão motriz do aumento da longevidade, é positiva de forma individual e coletiva, visto que as pessoas estão vivendo mais. Mas, do ponto de vista da gestão desse fenômeno, é algo que requer cuidado e planejamento, visto que novas estruturas etárias demandam por diferentes serviços, como educação, habitação, cultura e, particularmente no âmbito da seguridade, essas mudanças solicitam novas demandas nas áreas de saúde, previdência e assistência social (MELO, 2016). Assim, é necessário que o governo esteja atento

⁴⁶A EC 95 foi aprovada em 2016, e tem o objetivo de reduzir o crescimento dos gastos públicos e de equilibrar as contas públicas. Aprovada durante o governo interino de Michel Temer, a medida atua a partir do congelamento das despesas do Governo Federal, com os saldos corrigidos pela inflação por até 20 anos.

a essas mudanças, planejando e procurando dinâmicas que possam contribuir com o cenário do envelhecimento.

Essa subseção apresenta algumas alternativas ao mercado de trabalho que podem ser utilizadas na ampliação da janela de oportunidades, vinculada a uma possibilidade de aproveitamento e postergação do processo ofertado pela transição demográfica, o qual está intimamente ligado à dinâmica favorável do mercado de trabalho. Ou seja, depende da capacidade da economia em alocar a mão de obra disponível de modo eficiente. “O Brasil está deixando de colher os últimos frutos oferecidos por uma situação demográfica ainda favorável, ao contrário do que poderia se intuir pelo péssimo momento da economia, o Brasil está passando pelo melhor momento do seu bônus” (SIMÕES *et al.*, 2016, p.18).

Assim, esse estudo aponta possíveis alternativas para esse processo de postergação do bônus demográfico, apresentadas e discutidas por alguns autores, tratando das possibilidades quanto ao papel da mulher no mercado de trabalho, à utilização da mão de obra dos idosos e também sobre o papel dos jovens.

O trabalho das mulheres nesse cenário torna-se fundamental. Segundo Simões *et al.* (2016) as mudanças no mercado de trabalho, como a emersão das mulheres nas atividades econômicas, tiveram influência direta sobre a perspectiva do aproveitamento do bônus.

O processo de reestruturação do mercado de trabalho com a recuperação do trabalho remunerado como eixo da estruturação da vida em sociedade, mais precisamente nos países desenvolvidos, durante o pós-guerra, por meio da interferência da esfera pública, tornou-se um movimento estritamente masculino, quando restou para o papel da mulher na vida social, o de estruturação das famílias com um trabalho majoritariamente doméstico. Essa exclusão dificultou a inserção da mulher nas atividades econômicas. Mas essa barreira começou a ser extrapolada na década de 1960, quando o modelo anteriormente mencionado entrou em colapso e o sistema capitalista começou a se reestruturar e a mulher passou a conquistar seu espaço e se inserir nas atividades econômicas. Mas passou a acumular o trabalho externo e interno (LEONE; BALTAR, 2008).

Com o passar do tempo, o papel da mulher na sociedade começou a sofrer uma série de modificações. Alves e Cavenaghi (2016) discutem esse papel da mulher no mercado de trabalho em razão das reduções nas taxas de fecundidade, acarretando em uma dedicação menor às tarefas de reprodução e cuidado com os filhos, além de outros fatores como o aumento do ciclo produtivo da mulher, aumento das taxas de escolaridade, que lhes permitiram aumentar sua inserção no mercado de trabalho. Os autores analisam o contexto da PEA feminina entre os anos de 1950 a 2010, quando as mulheres, no início desse período, representavam 4,8% da

população total e em 2010 esse percentual cresce para 21,3%. Destacam também que é possível considerar o fato do bônus demográfico ter sido ampliado pelo aumento da PEA feminina. “Sem dúvida, o aproveitamento, mesmo que parcial, do bônus demográfico feminino foi uma das forças responsáveis pelos avanços na qualidade de vida da população brasileira entre 1970 e 2010” (ALVES; CAVENAGHI, 2016, p. 8). Alves e Cavenaghi (2016) afirmam que esse crescimento da atividade feminina foi de fato significativo nesse período. Mas para que gere ganhos para a sociedade, o bônus demográfico feminino deveria continuar entre os anos de 2010 a 2030, o que não se tem verificado segundo dados do IBGE apresentados pelos autores.

Embora essa perspectiva seja positiva para a economia, Alves e Cavenaghi (2016) apresentam um resultado não tão favorável, à proporção que a recessão econômica brasileira, que iniciou em 2014 e que tem apresentado sinais lentos de retomada do crescimento da economia, tem respondido pela redução do que foi conquistado em seis décadas de aumento da taxa de ocupação das mulheres no mercado de trabalho. Esse resultado vai na contramão dos progressos apresentados pelo papel da mulher no mercado de trabalho e podem, em particular, estar provocando o fim do bônus feminino. Esse fato remete a uma perda histórica de oportunidade, principalmente ao se considerar o fato de as mulheres possuírem maior grau de escolaridade, comparativamente aos homens.

Considerando essa trajetória das mulheres nas atividades econômicas, observa-se que o empoderamento feminino possibilita o surgimento de um bônus demográfico feminino, com uma elevação na participação das mulheres no mercado de trabalho, afirma Alves (2016). Mas, além de considerar o empoderamento feminino como primordial nesse cenário de bônus, é de extrema relevância considerar o *superávit* populacional feminino que passou a existir no Brasil em meados do século XX. O Brasil apresenta uma razão de sexo de nascidos vivos predominantemente masculina, e essa razão persiste sobre a população até os 25 anos de idade. Mas se inverte a partir de então, apresentando um *superávit* feminino. E essa tendência tem se tornado constante e progressiva ao longo dos anos, o que reflete sobre a importância de se aproveitar a força de trabalho feminina (ALVES, 2016).

A inserção da mulher do mercado de trabalho deve tanto ser estimulada a fim de adquirir o efeito do bônus demográfico, mas essa inserção deve ser feita pelo mercado formal de trabalho. Visto que de acordo com Medeiros (2017) a informalidade estrutural do país, engloba um número maior de mulheres que de homens. O que reflete também o contexto de precarização da maioria dos postos de trabalho informal, que na maioria das vezes é assumido pelas mulheres, o que distancia essas trabalhadoras de terem acesso a condições dignas de trabalho e garantias de proteção social e previdenciária (MEDEIROS, 2017).

Dessa forma, o aumento da participação feminina na oferta de mão de obra configura-se como uma alternativa para a postergação da janela de oportunidade, criando condições para se otimizar esse período. A maior participação das mulheres tende a contribuir positivamente com a previdência, uma vez que uma maior oferta de trabalho formal aumenta o nível de contribuições ao orçamento previdenciário. E para uma maior contribuição advinda da atividade feminina, essa expansão das mulheres no mercado de trabalho deve se perpetuar, permitindo um ganho com o bônus demográfico através do trabalho feminino.

Além da ampliação da mão de obra feminina, outra parcela da sociedade pode se tornar fundamental nesse processo de aproveitamento das oportunidades ofertadas por esse período de menor razão de dependência da população, que são os idosos.

O fato de as pessoas em idade mais avançada apresentarem perda de capacidade laboral é tratado com certo consenso, embora não haja um acordo em relação a qual idade esta perda começa a acontecer. Esse momento passa a exigir a necessidade da reposição de renda dos indivíduos que se encontram nessa situação. A reposição de renda cabe muita das vezes à família, ao Estado e ao mercado privado, e sobre esses dois últimos, a reposição é feita por meio do salário oriundo de uma aposentadoria, seja ela pelo INSS ou complementar. Mas o acesso a uma aposentadoria não necessariamente implica a saída do mercado de trabalho por parte dos detentores do benefício, visto que a legislação brasileira não penaliza o aposentado que decide permanecer ou retornar ao mercado de trabalho. Isso só não se verifica para aqueles trabalhadores que se aposentam por invalidez uma vez que, nesse caso, não é permitido o reingresso ao mercado (CAMARANO; KANSO; FERNANDES, 2012).

A permanência ou o retorno desse profissional ao mercado de trabalho está alinhado muita das vezes à necessidade de se complementar a renda em decorrência da perda considerável em termos financeiros que uma aposentadoria pode acarretar, visto que na sua maioria, esses profissionais se configuram como chefes de família (CHAVES *et al.*, 2016).

Assim, dentre essas questões financeiras e o não impedimento em termos de legislação, acrescidos ainda do aumento da expectativa de vida da população, podem se apresentar como fatores importantes para a permanência ou retorno desses profissionais ao mercado de trabalho.

Finalmente, outra parcela importante na geração dos benefícios do bônus demográfico, refere-se aos jovens. Segundo Alves e Cavenaghi (2016) há uma parcela considerável de jovens que não estão investindo em educação e estão fora do mercado de trabalho. A parcela desses jovens, denominada geração “nem-nem”, diz respeito àqueles jovens que não estão estudando, e nem estão trabalhando. E quanto maior for essa parcela de jovens que não trabalham e não estudam, menores tendem a ser os benefícios do bônus demográfico. Essa situação não deveria

ser esperada, visto que mesmo considerando, por exemplo, o cenário de recessão do ano de 2009, os anos de 2010 a 2012 apresentaram resultados positivos do PIB, o que deveria ter sido verificado em oportunidades para esses jovens. Nesse cenário, os autores questionam as políticas públicas, na medida em que as mesmas não têm sido eficientes em um processo de incorporar a juventude às escolas, às faculdades e às atividades econômicas, sobretudo das mulheres jovens e da população negra.

Diante da presença dessas coortes que podem ser utilizadas na tentativa de absorver os frutos do bônus demográfico, é imprescindível que o mercado de trabalho esteja aquecido e se torne capaz de reter essa mão de obra. É preciso aproveitar as janelas de oportunidade enquanto elas ainda estão abertas (BRUNO, 2007). Assim, após apresentar caminhos possíveis para a postergação da janela de oportunidades, a próxima seção analisa as questões econômicas do período vigente, atreladas ao mercado de trabalho brasileiro, com o intuito de corroborar com argumentos sobre o tema.

6.2 A RELAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COM O MERCADO DE TRABALHO

Mesmo diante da redução da taxa de dependência demográfica, o ritmo da geração de postos de trabalho tem perdido fôlego muito em razão do ínfimo desempenho da economia brasileira (ALVES, 2016). Considerando o período analisado, os dados apontam para um aumento das taxas de desemprego, redução dos postos de trabalho formal e aumento dos postos de trabalho informal.

Essa análise visa compreender a importância do trabalho formal para o RGPS, na medida em que são apenas esses trabalhadores registrados que participam obrigatoriamente desse regime como contribuinte e beneficiário. Para os trabalhadores do mercado informal, a contribuição é facultativa e pouco significativa às receitas previdenciárias (KON; LEITE; MARQUES, 2011). Nesse sentido, essa seção busca analisar o mercado de trabalho formal e os efeitos perversos causados pelo mercado informal e pelas taxas de desemprego, tanto aos trabalhadores que ficam à mercê de direitos, quanto ao OSS que perde parcelas significativas de contribuição.

Dedecca e Menezes (2012) analisam o fenômeno da informalidade presente no Brasil, originária da oferta de trabalho, em função dos processos migratórios e do crescimento demográfico que culminaram em um processo de urbanização desarticulado, do qual surgiu a informalidade como forma de organização e de subsistência. A informalidade passou a ser

conceituada também como derivada de uma insuficiência do desenvolvimento econômico, de modo que também seja decorrente de um problema de demanda. O excedente estrutural sempre foi tratado como causa da informalidade e o desemprego surge como uma nova informalidade que está alinhada à nova reorganização do mercado de trabalho que demanda por uma força de trabalho mais qualificada. Assim, os trabalhadores que não conseguem se alocar a essa nova demanda do mercado, migram para o mercado de trabalho informal, em razão da falta de qualificação.

Um dos fenômenos mais marcantes desde a década de 1990 no mercado de trabalho brasileiro tem sido o aumento dos postos de trabalho informal. As práticas informais do mercado são responsáveis por uma geração de má qualidade nos postos de trabalho, nos salários, na exclusão de benefícios e em uma ineficiência no processo produtivo. Já sob uma visão mais ampla do mercado e da economia, o aumento do setor informal também é responsável por uma evasão de encargos trabalhistas, bem como da contribuição previdenciária (RAMOS, 2007).

A construção da informalidade no Brasil é resultado de um processo de codeterminações que envolve a economia, cultura e história. Assim, apesar de ela ter se aprofundado na década de 1990, compreendê-la exige uma perspectiva abrangente que também leve em consideração instrumentos teóricos e metodológicos para além daqueles utilizados pelas ciências econômicas. As suas dimensões temporais, quantitativas e espaciais deixam evidente que se trata de um fenômeno estrutural, o que torna limitada políticas de curto prazo para o seu enfrentamento (SILVA, 2018, p. 10).

Arbache (2003) traz a associação entre o aumento do *déficit* da previdência social e a crescente informalidade do mercado de trabalho, uma vez que, na medida em que reduz a formalidade, também reduzem as receitas do sistema previdenciário.

Tafner (2012) considera que o equilíbrio das contas da previdência depende de fatores internos, tais como valores e elegibilidade dos benefícios, além do sistema de financiamento, representado por contribuições diretas e indiretas da previdência e externos como condições econômicas e demográficas. Assim, o autor afirma que não é verdade que bastaria o fato de a economia crescer para que os problemas financeiros da previdência fossem resolvidos, evidenciando que o desequilíbrio envolve outras variáveis. Porém, a afirmativa é questionável, porque esses fatores internos e externos respondem por contribuições distintas dentro dessa contabilidade. E atualmente como pode ser corroborado pelos dados de transição demográfica, apresentados na seção anterior, o fator demográfico não é ainda o problema crucial da previdência social no Brasil.

A previdência social deveria assumir um papel importante frente às mazelas da sociedade, à postergação da desigualdade, à solidariedade invertida do direito social de cada cidadão. E se a resposta para as questões profundas e estruturais da sociedade voltam-se para a reversão da desigualdade, é necessário encontrar nesse mercado as respostas com a retomada do crescimento econômico, da diminuição das taxas de desemprego, do aumento da arrecadação, e da filiação dos trabalhadores à previdência. “A crise econômica é que determina as alegadas dificuldades da previdência, e não o contrário. A previdência depende do crescimento econômico e do mercado de trabalho” (SILVA, 2004).

E por que dissociar a política social da política econômica, opondo-as? Ou, ao contrário do que ocorreu ao longo da segunda metade do século XX, estaria descartada a perspectiva de compatibilização da seguridade social com a economia de mercado, como estratégia essencial de regulação social? (SILVA, 2004, p. 17-18).

Corroborando com essa análise dos fatores externos econômicos que afetam a contabilidade desse orçamento, Campos e Pochmann (2007) questionam as premissas presentes nas reformas da previdência, em função da ideia de que muitas vezes estão unicamente relacionadas ao próprio sistema, deixando de lado questões de extrema relevância e que apresentam, em certa medida, uma relação de causa e efeito com as receitas. Ou seja, as reformas são vistas na maioria das vezes apenas pelo lado das despesas, não questionando o papel das receitas nesse cenário. Mas, questões ligadas ao mercado de trabalho como a queda na parcela salarial, na informalidade, no desemprego, na alta rotatividade presente nas formas de contratação, sendo muitas das vezes problemas inerentes e exclusivos ao mercado de trabalho do Brasil, respondem por parcelas relevantes quanto ao desequilíbrio orçamentário do ponto de vista das receitas. Para Bruno (2007) é imprescindível analisar as reformas e as configurações dos sistemas de seguridade social pelo viés macroeconômico não restringindo sua análise apenas pelo lado contábil ou atuarial.

Para Silva (2018) a dinâmica da previdência está intimamente ligada ao comportamento do mercado de trabalho, na medida em que os meios de acesso ao mercado, a rotatividade do trabalho e o histórico laboral são fatores que afetam os benefícios que serão acessados pelos trabalhadores inativos, além de reduzir os valores destinados às contribuições. Ou seja, a precariedade de um mercado de trabalho afeta os contribuintes e, por consequência, o orçamento previdenciário.

O recorte temporal desse estudo contempla avanços importantes no mercado de trabalho no Brasil. Com a eleição do governo Lula, em 2002, foi possível observar uma melhora significativa nesse mercado, por meio da desconcentração de renda a partir da valorização do salário mínimo, da implementação de políticas assistenciais de combate à pobreza e extrema

pobreza, da ampliação dos postos de mercado formal que, aliado a fatores internos e externos da economia – aumento do preço da *commodities*, gastos públicos correntes e em infraestrutura foram responsáveis por produzirem resultados positivos ao mercado de trabalho durante os dois mandatos do governo Lula (2002-2009). Porém, a partir da crise política e econômica instaurada no país durante o segundo governo Dilma (2014-2016), os dados relativos ao mercado de trabalho pioraram de forma significativa. No entanto, embora esses indicadores estejam atrelados à crise, eles refletem características e comportamentos históricos e estruturais da economia brasileira, como afirma Silva (2018).

Diante desse quadro, surgem questionamentos sobre qual medida impactaria mais os problemas da previdência - o mercado de trabalho desestruturado, que impacta de forma significativa as receitas da previdência, ou seriam reformas da previdência de caráter liberal capazes de mitigar essas mazelas do mercado de trabalho brasileiro, na medida em que retomariam a confiança do setor?

É imprescindível a afirmativa sobre a ideia de que a Seguridade Social é integrante do sistema produtivo e de distribuições do regime econômico, visto que seu fluxo de financiamento decorre do processo de geração de renda, da dinâmica produtiva e percentual de ocupação a qual é resultante da dinâmica macroeconômica vigente em cada país. Um sistema de seguridade social resultará em impactos diretos e positivos sobre a demanda agregada. “Esse Estado Social se consolida e contribui para elevar substancialmente os níveis de vida, através de uma distribuição mais equitativa da renda, de acordo com o princípio de solidariedade intergeracional” (BRUNO, 2016, p.1).

Eatwell (2003) apresenta variáveis que são responsáveis pela sustentação da capacidade de financiamento da previdência, todas elas controladas por políticas econômicas: a) o nível de emprego e a taxa de participação dos trabalhadores em idade ativa; b) a produtividade do trabalho; c) os tributos arrecadados para fins previdenciários e a propensão média a poupar; d) o valor real dos benefícios de aposentadorias; e, e) o número médio de assistidos. E as relaciona da seguinte forma: $PN = (S + T) YW$; em que P é representado pelo valor real dos benefícios; N corresponde ao número de aposentados - assim PN representa o total das despesas previdenciárias. O outro lado da equação que aponta para a receita de um sistema de previdência é formado por W que representa a taxa de participação dos trabalhadores; Y representado pela produtividade; e S+T que reflete a propensão média a poupar e a alíquota média dos tributos que serão destinados ao financiamento dos assistidos. O autor aponta a fonte da crise previdenciária como o descompasso entre o número de aposentados (N) e a taxa de participação dos trabalhadores (W), na medida em que N tende a aumentar em uma proporção maior que W.

Ou seja, há um conflito entre o número de beneficiários e o número de contribuintes do regime. Já as demais variáveis da equação – tributos, valor dos benefícios e número de beneficiários são responsáveis por criar soluções em situações de *déficit* do sistema previdenciário, segundo a abordagem liberal-ortodoxa. Já a linha heterodoxa acredita que as variáveis taxas de emprego e produtividade atuam de forma a solucionar um quadro de *déficit* previdenciário.

Eatwell (2003) questiona a ideia de reduzir o problema previdenciário, “uma vez que, de fato, deve ser tratado, antes, como uma questão de perseguir o crescimento puxado pela demanda e, simultaneamente, intervir na forma como irá se distribuir a renda entre ativos e inativos” (JOHN EATWELL, 2003 *apud* GENTIL; ARAÚJO, 2013, p. 203). Dessa maneira, a política monetária e fiscal expansionista e as políticas que interferem tanto no produto, no nível de emprego como na produtividade seriam responsáveis pelo caminho a ser seguido e que poderiam contribuir com o sistema previdenciário. Deve-se considerar, ainda, a função estratégica da variável de produtividade, porque um maior número de indivíduos inativos pode ser assistido por uma maior produção de trabalhadores ativos (GENTIL; ARAÚJO, 2013).

As referidas análises ganham conteúdo à medida que são relacionadas com o mercado de trabalho, mais precisamente com as taxas de desemprego e com o desempenho do mercado formal e informal no Brasil, onde a previdência é extremamente dependente, respondendo de forma imediata à sensibilidade da economia. Sendo assim, serão apresentados alguns indicadores sobre tais questões.

A Tabela 8 apresenta a relação de contribuintes do sistema previdenciário de 2000 a 2016, em quantidade e valores absolutos. O nível de contribuição dos trabalhadores apresenta uma tendência de ascensão entre o período de 2000 a 2014 e, a partir de então, verifica-se uma queda na quantidade de contribuintes, retornando em 2016 a patamares observados no ano de 2011, e essa mesma análise persiste quando observada a quantidade de vínculos, ou seja, a relação de trabalhadores que mantém vínculo contributivo à previdência. Já em relação aos valores das remunerações, os mesmos não apresentam tendência de queda, uma vez que essas contribuições estão atreladas ao salário mínimo.

Tabela 15 - Análise sobre as Contribuições Previdenciárias, a partir da quantidade de contribuintes e do valor real das remunerações, entre os anos de 2000 a 2016

Ano	CONTRIBUENTES EMPREGADOS				
	Quantidade de Contribuintes (1)	Aumento/Redução em percentual	Valor real das Remunerações (R\$ Mil) (2)	Quantidade de Vínculos	Número Médio Mensal de Contribuintes (3)
2000	27.265.342	-	654.172.821.426	33.649.418	17.931.895
2001	29.767.846	9%	650.335.845.484	36.607.618	21.673.260
2002	30.805.068	3%	658.606.265.508	37.072.671	22.315.801
2003	31.454.564	2%	653.332.068.590	37.587.850	22.721.877
2004	33.317.408	6%	696.335.243.435	40.092.788	24.279.906
2005	35.935.331	8%	692.926.564.223	43.389.570	25.820.169
2006	37.414.658	4%	742.674.897.505	44.968.601	26.576.068
2007	40.226.058	8%	835.404.513.125	49.159.233	29.306.622
2008	43.729.471	9%	928.128.377.714	54.332.475	32.107.542
2009	45.193.098	3%	995.726.235.496	55.785.995	33.083.718
2010	48.649.216	8%	1.099.335.007.287	61.307.072	35.841.961
2011	51.681.597	6%	1.205.600.879.108	66.156.302	38.472.270
2012	53.912.656	4%	1.329.460.225.459	68.962.753	40.786.998
2013	55.687.889	3%	1.407.252.866.084	71.052.479	41.683.908
2014	56.576.291	2%	1.473.065.714.042	70.260.762	42.697.634
2015	54.656.148	-3%	1.418.115.522.569	66.189.669	42.111.294
2016	51.624.976	-6%	1.369.513.253.930	60.795.688	40.077.599

Fonte: Dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional Transparente. DATAPREV, CNIS, Tabulação Especial GFIP.

Notas: (1). Refere-se aos trabalhadores que tiveram pelo menos um vínculo em qualquer mês do ano.

(2). Os valores nominais foram deflacionados a partir da Calculadora do Cidadão disponibilizado pelo Banco Central do Brasil (Índice IPCA – mês de referência: 05/2020).

(3). Corresponde à soma do número de meses trabalhados por cada trabalhador, dividido por 12.

Os números encontrados na Tabela 8 estão diretamente associados ao quadro de recessão econômica iniciado em 2014, com o aumento da taxa de desemprego e do aumento dos postos de trabalho informal, os quais impactaram nos vínculos empregatícios e nas contribuições previdenciárias. Assim, os resultados apontam para a relevância do papel da economia nas receitas previdenciárias porque, à proporção que a economia cresce de forma contínua, as receitas melhoram em razão da maior inserção de contribuintes no mercado formal, já que a parcela mais representativa do OSS compete à folha de salários.

Na Tabela 9 é apresentada a quantidade de benefícios concedidos pelo sistema previdenciário e o valor desses benefícios entre o período de 2000 a 2016, em quantidade e valores absolutos, além da variação percentual entre os anos analisados.

Tabela 16 - Relação de quantidade e valor real dos benefícios previdenciários entre o período de 2000 a 2016

Ano	Quantidade Benefícios Concedidos	Variação percentual anual	Valor Real dos Benefícios Concedidos (R\$) (1)	Variação percentual anual
2000	2.949.149	-	2.845.461.674	-
2001	2.856.334	-3,1%	2.862.751.548	0,6%
2002	3.867.564	35,4%	3.904.003.135	36,4%
2003	3.545.376	-8,3%	3.829.336.001	-1,9%
2004	3.993.529	12,6%	4.636.581.751	21,1%
2005	3.955.724	-0,9%	4.365.226.715	-5,9%
2006	4.238.816	7,2%	5.009.933.642	14,8%
2007	4.173.351	-1,5%	5.025.798.605	0,3%
2008	4.461.844	6,9%	5.567.949.708	10,8%
2009	4.473.909	0,3%	5.625.027.250	1,0%
2010	4.640.120	3,7%	5.990.430.873	6,5%
2011	4.767.039	2,7%	6.233.908.943	4,1%
2012	4.957.681	4,0%	6.740.580.473	8,1%
2013	5.207.629	5,0%	7.225.428.774	7,2%
2014	5.211.030	0,1%	7.232.495.036	0,1%
2015	4.344.701	-16,6%	6.013.436.588	-16,9%
2016	5.132.451	18,1%	7.474.267.290	24,3%
2017	4.995.623	-2,7%	7.426.169.580	-8,4%

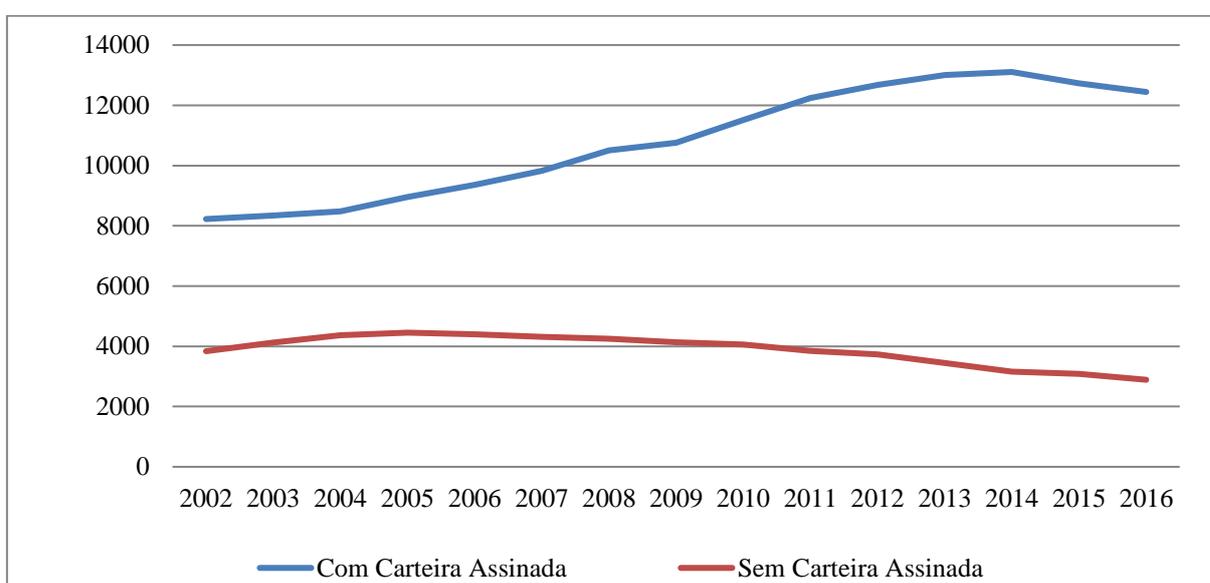
Fonte: Conforme dados disponibilizados pelo PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS.

Nota: (1). Os valores nominais foram deflacionados a partir da Calculadora do Cidadão disponibilizado pelo Banco Central do Brasil (Índice IPCA – mês de referência: 05/2020).

De acordo com a Tabela 9, a quantidade de benefícios mantém uma relação de crescimento nos anos de 2002, 2004, 2006, 2008 a 2014 e em 2016. Nos demais anos observa-se uma redução na quantidade de benefícios concedidos - 2001 (-3,1%), 2003 (-8,3%), 2005 (-0,9%), 2007 (-1,5%), 2015 que apresenta a maior redução da concessão de benefícios, com redução de 16,6% em relação ao ano de 2014, e 2017, com redução de 2,7%. E apresenta no ano de 2001 para 2002 o aumento mais considerável do período. Já em 2015 ocorre uma queda em relação ao ano anterior, que pode estar relacionado com a aprovação da Medida Provisória nº664 que promoveu alterações nas aposentadorias por tempo de contribuição, na pensão por morte, no auxílio-acidente e no seguro-desemprego que estabeleceram e alteraram critérios quanto à exigibilidade desses benefícios. E já no ano de 2016 verifica-se um aumento de 18% em relação a 2015, o que pode estar relacionado com o aumento nas taxas de desemprego e, por consequência, no usufruto de benefícios como o seguro-desemprego por parte dos beneficiários.

O Gráfico 7 apresenta indicadores sobre o mercado de trabalho com uma análise entre trabalhadores de carteira assinada e sem carteira assinada, entre os anos de 2000 a 2016. Essa distinção entre trabalhadores com e sem carteira assinada busca apontar uma associação com as contribuições previdenciárias, sendo os trabalhadores com carteira assinada aqueles que contribuem com a previdência de forma obrigatória, e os sem carteira assinada são os que não contribuem por obrigação, mas poderiam fazê-lo de forma facultativa.

Gráfico 7 - Categoria dos postos de trabalho - com carteira assinada e não assinada no trabalho principal da semana de referência, entre o período de 2000 a 2016



Fonte: Dados disponibilizados pelo IBGE: PME – Pesquisa Mensal de Empregos. Dados referentes a pesquisa realizada em 2016.

Notas: (*) Excluídos Trabalhadores Não Remunerados; Excluídos Trabalhadores Domésticos e Trabalhadores Não Remunerados de Membro da Unidade Domiciliar que era empregado; Excluídos Trabalhadores Domésticos.

Os dados do Gráfico 7 refletem um crescimento entre o número de trabalhadores com carteira assinada até o ano de 2014, com uma queda nos valores absolutos para os anos de 2015 e 2016. Mais uma vez, a redução nos números parece estar relacionada com a crise instaurada no Brasil nesse período e que acarretou em aumento expressivo das taxas de desemprego no país. Já nos níveis observados em relação aos postos de trabalho sem carteira assinada, observa-se uma trajetória mais linear, com reduções a partir de 2005.

Dedecca e Menezes (2012) argumentam que a não contribuição previdenciária, fruto dos postos de trabalho informal, constituem a síntese da perda de direitos. Os trabalhadores que não têm suas carteiras assinadas perdem o direito ao acesso à previdência social e ficam à mercê dos direitos sociais frutos de seguridade, por meio da assistência social.

Gentil e Araújo (2013) enfatizam sobre a necessidade do papel do Estado na criação de políticas efetivas e contínuas no processo de superação das mazelas sociais com um volume pautado no pleno emprego. Os autores reiteram, ainda, sobre a necessidade de uma reestruturação tributária que não onere os mais pobres no processo de ampliação de uma política social mais progressiva.

Tributar de forma incisiva os altos lucros, as grandes heranças, os ganhos especulativos e a riqueza financeira transformaram-se num elevado passivo político do período recente. Tributação e gasto precisam se tornar instrumentos coordenados e complementares para que a política fiscal ativa não se limite a fazer redistribuição da renda apenas através dos gastos, mas avance para mecanismos de tributação progressiva e mais justa (GENTIL; ARAÚJO, 2013, p. 209).

Arbache (2003) trata de outro ponto sobre essa relação do mercado com a previdência argumentando sobre uma relação positiva entre os encargos incidentes sobre a folha de pagamento e a contratação do trabalho informal, mantendo tudo o mais constante, onde o elevado custo sobre a folha de pagamento seriam responsáveis pelo desestímulo da contratação de mão de obra formal. Por outro lado, uma baixa carga tributária cobrada pelo Estado e um aumento na demanda pela formalização do mercado de trabalho, aumentariam as receitas auferidas pela previdência.

Neri (2007) argumenta que a informalidade está diretamente relacionada com as altas alíquotas fiscais, em um círculo vicioso seria rompido com uma reforma fiscal, trabalhista e previdenciária. Essa agenda de reformas passaria pela ordem macroeconômica com redução dos *déficits* das contas públicas; pela ordem microeconômica, por meio do ganho de eficiência dos mercados com a redução de obstáculos, como o da ineficiência das instituições; e, por fim, via lógica distributiva, com redução das desigualdades tão enraizadas no país, fruto de grandes assimetrias de interesse. Assim, a execução dessas agendas seriam caminhos para uma justiça social. Desse modo, para a redução da informalidade, o autor apresenta duas medidas, uma estrutural, com alterações na legislação, e outra operacional, com ações de comunicação e por meio de políticas de fiscalização. “O combate à informalidade decorre de motivações diversas, tais como a consecução de maior eficiência microeconômica, consistência fiscal e equidade distributiva” (NERI, 2007, p.310).

Arbache (2003) argumenta sobre narrativas para solução da informalidade e das altas taxas de desemprego. O autor indica uma possível solução a esse dilema, por meio de alterações na legislação trabalhista, na tentativa de reduzir os encargos trabalhistas. Porém, destaca que a flexibilização do mercado de trabalho nos anos 1990, executada na tentativa de flexibilizar a legislação trabalhista e estimular a demanda não resultou em nenhum tipo de alteração nas taxas de desemprego. O mesmo caminho foi verificado com a reforma trabalhista aprovada durante

o governo do Presidente Michel Temer, em 2017, que não gerou empregos e correspondeu a um período marcado pelo aumento do mercado informal.

A Nova Reforma Trabalhista, aprovada por meio das Leis nº13.467/2017 e nº13.429/2017 foi responsável pela alteração em 201 pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), entre os quais se destacam o ponto da liberação da terceirização e da ampliação do contrato temporário. A contrarreforma trabalhista se justificou pelos argumentos que residem na tentativa de diminuir os níveis de desemprego e enfrentar o problema da informalidade. As modificações proporcionadas pela reforma são centradas em aspectos de redução do poder do Estado; de redução do poder dos sindicatos; da ampliação de contratos de trabalho atípicos; da despadronização da jornada de trabalho; de salários baseados em remuneração variável; e pela redução nos direitos sociais. O processo que abriu caminho para a Reforma iniciou-se com a política macroeconômica adotada no segundo mandato da presidente Dilma, com a consolidação de medidas provisórias como a já abordada medida que restringiu o acesso dos trabalhadores ao seguro desemprego e ao abono salarial. A crise econômica e o processo de *impeachment* que ocorreram nesse segundo mandato da presidente Dilma abriram caminho para a instituição de uma agenda mais liberal com diminuição da intervenção por parte do Estado, com o governo assumido pelo vice-presidente Michel Temer. Com um programa ultraliberal, Temer propôs uma redução no tamanho do Estado, na diminuição dos gastos sociais, nas privatizações, e nas reformas trabalhistas e da previdência (KREIN, 2018).

Gruber (1995 *apud* ARBACHE, 2003) realizou um estudo sobre os indicadores de empregabilidade no Chile, após a privatização da seguridade social, quando os encargos trabalhistas reduziram de 30% para 5%. A expectativa girava em torno de um aumento do emprego, o que não se verificou na realidade. Os custos provenientes de encargos trabalhistas foram simplesmente transferidos para os salários dos trabalhadores. Os caminhos para o aumento das taxas de empregabilidade talvez permeiem os níveis de taxa de juros, a confiança dos investidores, o nível de poupança, o contexto internacional, a estabilidade política e econômica, entre outros, aponta o autor.

No Brasil, a reforma trabalhista aprovada pelo Governo Temer também foi frustrada, porque os resultados apontados pelo mercado de trabalho apontaram para divergências quanto ao resultado de fato esperado por flexibilizações nesse mercado.

Gentil e Araújo (2013) reiteram sobre a capacidade de o mercado de trabalho brasileiro gerar efeitos positivos sobre o emprego e, conseqüentemente, sobre as contribuições destinadas à seguridade social. E o mercado informal é um dos principais obstáculos da economia no

processo de favorecimento do mercado, assim como a produtividade que seria responsável pela geração de novos postos de trabalho, pelo aumento das receitas previdenciárias, com o aumento da renda do trabalhador que elevaria sua capacidade contributiva, assim como o lucro das empresas que seria refletido em uma maior parcela de CSLL. Bruno (2016) afirma ainda que as reformas previdenciárias se tornam inconsistentes, à medida que desconsideram o regime de crescimento econômico do país, no qual os sistemas de seguridade estão inseridos.

Gentil e Araújo (2013) discutem também sobre o papel estratégico vinculado aos gastos da previdência que, além de ser importante e imprescindível no processo de redução da pobreza e das desigualdades, também é responsável pelo dinamismo do crescimento e da formação de capital da economia, em razão da utilidade imediata dessa renda no consumo. E essa relação tem sido, por vezes, subavaliada, com a expansão dessa política como dependente de um contexto de crescimento econômico, em função de um processo maior de arrecadação do mercado de trabalho formal. Porém, os autores afirmam sobre a causalidade oposta dessa relação, onde a seguridade social assume um papel preponderante no crescimento econômico.

Em continuidade à análise da economia do país, a próxima seção discutirá sobre o processo das desonerações fiscais que comprometem de forma significativa o orçamento da seguridade.

6.3 POLÍTICA ECONÔMICA: AJUSTE FISCAL, DESONERAÇÕES FISCAIS E DESMANTELAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Essa seção traz uma análise fundamental em relação ao orçamento da seguridade, com uma abordagem sobre as políticas fiscais implementadas durante o período analisado com foco nas desonerações fiscais. Pretende-se, assim, identificar os efeitos gerados pelas mesmas sobre o OSS, na tentativa de contribuir com a discussão em torno do saldo deficitário ou superavitário da previdência.

O poder do tributo e a isenção a esse mesmo tributo dizem respeito ao mesmo fenômeno do sistema tributário. São lados opostos da mesma moeda. “Os conceitos de incentivo fiscal e renúncia de receita implicam tomar conceito e o regime dos tributos do seu avesso” (CORREIA, 2012, p.16). De acordo com Cordilha (2015), os benefícios tributários estão relacionados à dispensa total ou parcial do valor do tributo devido. O problema jurídico centrado nessa questão está vinculado aos fins que justificam tal desoneração e quais são os efeitos atrelados a esse processo (CORREIA, 2012).

No Brasil, as renúncias fiscais foram incorporadas à CF de 1988, no artigo 165 e, de acordo com o artigo 150, essas renúncias correspondem a subsídio, isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições.

Segundo Salvador (2017), as renúncias tributárias são denominadas de forma legal como gastos tributários ou ainda de renúncias fiscais que têm o objetivo de aliviar a carga tributária que incide sobre uma classe específica de contribuintes. Esses gastos competem às receitas que deixaram de ser arrecadadas em virtude de concessões ou regimes fiscais.

Segundo Assunção (2011), os tributos podem assumir funções regulatórias e redistributivas dentro de um país. No papel redistributivo, esses tributos podem ser responsáveis por reduzir as desigualdades sociais e, já na posição regulatória, os mesmos tornam-se reguladores do mercado. Assim, “por meio da tributação (e da desoneração) possibilita-se ao Estado intervir sobre o domínio econômico de forma indireta, induzindo a adoção de determinados comportamentos” (ASSUNÇÃO, 2011, p.102). Isso é considerado um instrumento de “extrafiscalidade⁴⁷” e é exercido pelo Estado não para fazer frente às suas despesas obrigatórias, mas sim na obtenção de resultados econômicos ou sociais não se constituindo assim no papel arrecadatório do tributo. Diante dessa função regulatória por meio de incentivos, Assunção (2011) afirma que esses incentivos devem, de fato, resultar em benefícios para o mercado e para o Estado, visto que na ausência desses benefícios, a eficiência do sistema econômico estaria ameaçada e a perda voluntária de receitas públicas deve estar lastreada em finalidades constitucionais.

Vários governos utilizam dessa política de desonerações fiscais, e no período de análise do estudo, observa-se esse processo em todos os anos com um aumento considerável a partir de Crise de 2008, quando receitas do RGPS começam a ser desoneradas. Essas desonerações fiscais apoiadas nesses governos ocorriam em grandes proporções. Os maiores índices de desonerações ocorrem no Imposto de Renda retido na fonte, COFINS, IPI, PIS/PASESP e CSLL, ou seja, incidem de forma acentuada sobre as receitas da seguridade social (GENTIL, 2017).

De acordo com Nogueira (2016), o governo da presidente Dilma (2011-2016) foi marcado por uma alta incidência de desonerações sobre a folha de pagamento. Essas

⁴⁷ Extrafiscalidade: refere-se a uma situação atípica do exercício tributário, relacionado a fatores que fogem da fronteira da fiscalidade. Quando as funções sociais sobrepõem às atividades financeiras, tem-se uma situação de extrafiscalidade (CORREIA, 2012).

desonerações foram praticadas a partir da alteração da base de arrecadação das contribuições dos empregadores, por meio da redução da alíquota de contribuição e com o objetivo de reduzir os custos trabalhistas absorvidos pelas empresas. De acordo com Cordilha (2015), as desonerações da Folha de Pagamentos passaram a ser um conjunto de incentivos promovidos pelo governo Dilma, por meio da Lei nº 12.546/2011 – vinculada ao Plano Brasil Maior⁴⁸ que, além de outras atribuições, é responsável por alterar a incidência das contribuições previdenciárias, justificado na tentativa de diminuir a perda de competitividade da indústria brasileira. Nesse momento, as desonerações da folha de pagamento deixam de ser relativas a alguns casos específicos e torna-se uma política generalizada.

Mas de acordo com Cordilha (2015), embora essas renúncias pudessem comprometer as finalidades previdenciárias, o Estado se comprometeu a compensar o OSS através de repasses financeiros que deveriam ser realizados pelo Tesouro Nacional, conforme expresso no inciso IV do art. 9º da Lei nº12.546/2011:

IV – a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (BRASIL, 2011, art. 9).

Já em relação à metodologia utilizada pela Receita Federal para identificar os valores que são desonerados, considera-se a seguinte direção:

A metodologia de cálculo consiste em uma microssimulação, realizada para cada contribuinte, utilizando-se como fontes de informação os valores declarados na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) e Guia da Previdência Social (GPS). O valor do impacto fiscal da desoneração da folha é igual a diferença entre o valor da contribuição que a empresa recolheria se não estivesse sujeita à Desoneração da Folha e o valor da contribuição previdenciária efetivamente arrecadado, conforme o previsto na Lei nº 12.546 de 2011 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2020).

Com o intuito de analisar os valores do OSS que foram renunciados pelo governo entre o período de 2010 a 2016, a Tabela 10 apresenta os números referentes às desonerações fiscais concedidas, discriminando a incidência sobre as receitas diretas e indiretas desse sistema, de acordo com os dados apresentados pela Receita Federal, órgão responsável por apurar as renúncias das desonerações fiscais. Além dos valores desonerados, a Tabela 10 também

⁴⁸ Segundo o BNDES o Plano Brasil Maior, anunciado em agosto de 2011, pelo governo Dilma, o Plano em suas atribuições seria responsável por congrega e articular esforços de política industrial do Governo Federal entre os anos de 2011 a 2014, com foco no estímulo à inovação e à competitividade da indústria brasileira (BNDES).

apresenta o percentual dos valores renunciados sobre o PIB e o percentual sobre o total das receitas do RGPS.

Tabela 17 - Demonstrativo das Desonerações Fiscais do Orçamento da Seguridade Social entre os anos de 2000 a 2016, em milhões

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% do PIB	-	-	-	-	-	-	-	-	-
% da Arrecadação do RGPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desonerações RGPS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desonerações CSLL	2241	482	549	602	726	2.022	2.535	2.958	4.525
Desonerações PIS-PASEP	136	217	283	498	1169	1.317	2.435	2.377	3.732
Desonerações Cofins	740	954	1182	2086	3270	5.410	9.810	13.351	20.058
TOTAL - Desonerações do OSS	3.117	1.653	2.014	3.186	5.165	8.749	14.780	18.686	28.315

ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% do PIB	0,56%	0,55%	0,54%	0,54%	0,68%	1,09%	1,09%	0,87%
% da Arrecadação do RGPS	8,64%	8,27%	8,30%	8,28%	9,86%	16,92%	17,85%	15,18%
Desonerações RGPS	17.905	18.183	21.156	24.421	33.743	57.092	62.519	54.349
Desonerações CSLL	6.087	8.333	5.830	6.976	8.788	9.301	10.490	11.171
Desonerações PIS-PASEP	5.651	6.955	6.542	8.145	9.060	11.639	14.100	12.887
Desonerações Cofins	29.418	33.883	34.618	41.376	46.142	58.510	70.538	64.558
TOTAL - Desonerações do OSS	59.061	67.354	68.146	80.919	97.733	136.542	157.647	142.965

Fonte: Receita Federal - Demonstrativo dos Gastos Tributário – DGT. Relatório de Bases Efetivas. Dados de 2000 a 2014: Bases efetivas. Dados de 2014 a 2016: dados estimados.

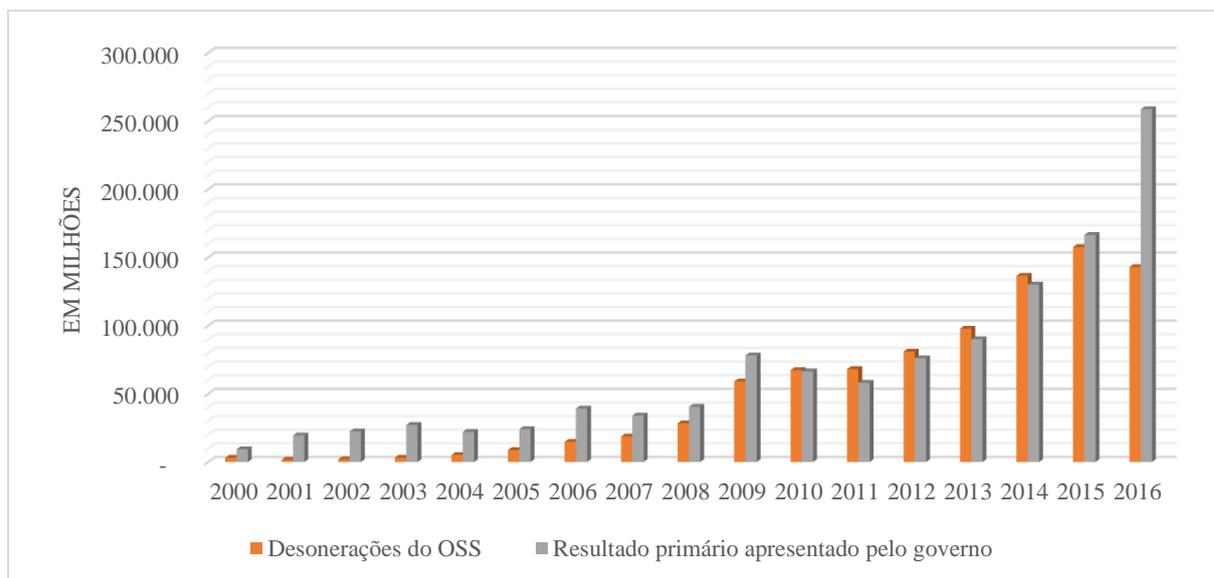
As desonerações fiscais apresentam uma trajetória crescente em relação à incidência sobre as receitas da OSS, com exceção do segundo ano analisado que apresenta uma queda em relação ao ano de 2000, e no ano de 2016 que também apresenta uma inflexão sobre os valores encontrados em 2015. Esses números são bem representativos quando comparados aos valores totais arrecadados pelas receitas primárias da seguridade social. Essa representatividade torna-se ainda mais acentuada a partir do ano de 2014, quando o percentual sobre o total da receita do RGPS cresce 72% em relação ao ano anterior.

Não parece ser outro propósito senão o de privatização que fez com que o governo concedesse níveis tão expressivos de desonerações e tivesse proposto uma reforma da Previdência Social, com foco apenas no corte de gastos, forçando o entendimento de que faltavam recursos para manter o sistema de proteção social (GENTIL, 2017, p. 12).

Quando comparados os valores apresentados pelas desonerações fiscais do OSS aos saldos deficitários desse mesmo orçamento, percebe-se que nos anos de 2010 a 2014 os saldos das desonerações superaram os saldos negativos do resultado da seguridade apresentada pelo

governo, o que sugere que essas desonerações são concedidas mesmo em situações fiscais não favoráveis, como pode ser analisado no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Comparação entre os saldos de desonerações fiscais do OSS e o resultado da seguridade apresentado pelo governo, entre os anos 2000 a 2016

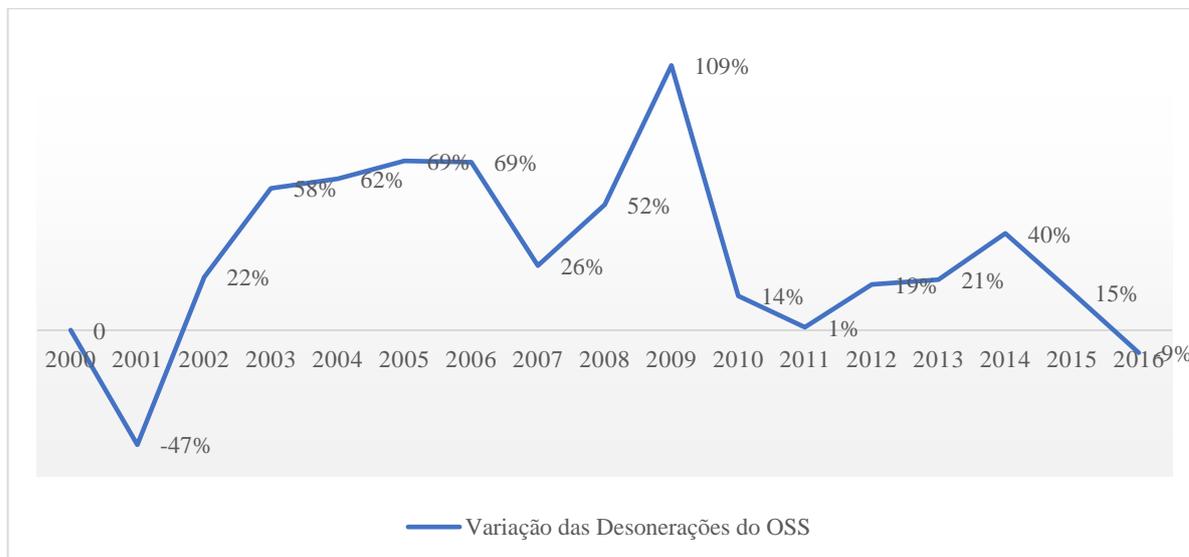


Fonte: Elaboração própria.

Essa análise comparativa das desonerações com o resultado da seguridade social oferecido pelo governo apresenta outro questionamento referente ao comprometimento da União em relação à compensação dos valores renunciados ao OSS, como estabelece a Lei 12.546. Mas de acordo com Salvador e Oliveira (2014), as compensações realizadas pela União são, na maioria das vezes, concedidas de forma atrasada, parcial e inferiores aos valores e demandas reais.

O Gráfico 9 apresenta a variação que ocorreu entre os anos de 2000 a 2016 em relação à política de desonerações fiscais praticadas pelos respectivos governos, a partir dos números apresentados na Tabela 10. Esses números trazem alguns picos de aumento e reduções consideráveis dessas desonerações, o que pode ser explicado pela política econômica adotada em cada período.

Gráfico 9 - Variação das Desonerações Fiscais do Orçamento da Seguridade Social, entre os anos de 2000 a 2016, em percentual



Fonte: Elaboração própria.

Os percentuais do Gráfico 9 mostram que do ano de 2000 para 2001 ocorreu uma redução significativa de quase 50% no percentual das desonerações e, logo após esse ano, ocorreu um aumento percentual combinado nos anos de 2002 e 2003 em comparação ao ano de 2001, de 93%. Esse comportamento reflete o aumento considerável desse tipo de política praticada pelo governo Lula, e o percentual dessas desonerações durante o primeiro mandato do Lula, opera na média de 65% de aumento em cada ano. No segundo mandato não é possível observar essa mesma regularidade, com um aumento de apenas 26% no primeiro ano do segundo mandato, seguido por sucessivos aumentos. Em 2009 ocorre um aumento de 109% das desonerações fiscais em relação ao ano anterior, e é nesse mesmo ano que as desonerações começam a afetar de forma generalizada as receitas do RGPS, fato que pode ser corroborado com os dados apresentados na Tabela 10 (página 120). Após esse aumento brusco sobre as desonerações observadas durante o governo Lula, o primeiro ano do mandato de Dilma mantém praticamente o mesmo valor de desonerações praticadas no ano anterior, e mantém posteriormente uma média de 18% de aumento, com exceção do ano de 2014 que apresenta um aumento de 40% em relação a 2013 e, por fim, no último ano do estudo já durante o mandato de Temer, observa-se uma queda de 16% de desonerações em relação a 2015.

Esse aumento na concessão de desonerações em 2009 parece ser fruto de uma prática adotada pelo governo federal, visando estimular o investimento privado, gerar emprego e melhorar a competitividade da indústria brasileira, para que esta fosse capaz de fazer frente às dificuldades impostas pela Crise de 2008. Mas essas desonerações tiveram pouco efeito sobre

o aumento do investimento, sendo responsáveis em grande parte apenas pelo aumento do lucro das empresas e pela queda nas receitas previdenciárias (GENTIL, 2017).

De acordo com Assunção (2011), os incentivos fiscais devem ser pertinentes aos valores refletidos no texto constitucional, sendo instrumento de promoção de finalidades relevantes à coletividade. Dessa forma, considerando os dados apresentados na Tabela 10 (página 120), o aumento mais considerável no processo de desonerações ocorreu no ano de 2009, quando decorre um aumento de 109% em relação ao ano de 2008. O período em questão remete à Crise de 2008 que se alastrou pelo mundo, criando um cenário de incertezas, de escassez de crédito e de diminuição no consumo. Salvador e Oliveira (2014) argumentam que as desonerações, a partir de 2008, passaram a ser praticadas com maior incidência a fim de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes. Assunção (2011) afirma que diante do cenário promovido pela crise, com redução da demanda doméstica afetando principalmente os setores industriais, a consequência foi certa no abalo dos índices econômicos responsáveis pela medição do desempenho da indústria. E em meio à retração da economia, os incentivos fiscais são vistos como importantes no processo de recuperação da mesma. E foi exatamente esse o caminho percorrido pelo Brasil, com redução das alíquotas tributárias, principalmente do IPI⁴⁹ e do IOF⁵⁰, além de promover novas alíquotas do IRPF, reduzindo o valor pago por esse imposto, e estimulando o consumo das famílias. Essas medidas anticíclicas temporárias procuraram contribuir para a redução dos efeitos negativos da crise no Brasil, embora tenham afetado substancialmente a arrecadação sobre o IPI e o IR, que impactou nas transferências constitucionais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, comprometendo os serviços ofertados à sociedade. Sobre isso Assunção (2011, p.118) afirma:

A percepção de que medidas eficientes para promover o crescimento econômico podem impactar negativamente na rede de artérias financeiras do federalismo fiscal e na efetivação de programas de melhorias sociais e investimentos em infraestrutura, os quais constituem pilares para o equilíbrio do desenvolvimento sustentável a médio e longo prazos, remete à importância da compreensão de plenitude do desenvolvimento econômico.

Com o objetivo de identificar o impacto dessas desonerações e ainda como o OSS se comportaria caso esses gastos tributários não tivessem sido concedidos, a Tabela 11 apresenta um resultado IV, a partir dos resultados encontrados nas Tabelas 1, 2 e 3 (páginas 72 a 74), associados aos valores desonerados apresentados na Tabela 10 (página 120).

⁴⁹ IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados - “O IPI apresenta características que “o tornam adaptável às flutuações da política, das finanças, da conjuntura nacional e, até internacional”⁵⁶. Pode ser manejado extrafiscalmente com bastante flexibilidade, em virtude previsão do art. 153, §1º, da Constituição” (ASSUNÇÃO, 2011, p. 113).

⁵⁰ IOF: Imposto sobre Operações Financeiras.

Tabela 18 - Resultado da Seguridade Social com a incorporação das desonerações tributárias nos anos de 2000 a 2016

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I. Resultado (Receitas Primárias - Despesas Primárias)	- 9.312	- 19.507	- 22.418	- 27.197	- 22.069	- 24.151	- 39.201	- 34.070	- 40.524
II. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS)	19.903	14.584	16.780	12.019	19.841	18.930	7.552	15.653	12.737
III. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS) - DRU	33.616	29.996	39.165	35.259	47.163	50.489	41.574	54.260	52.318
IV. Resultado da Seguridade (menos RPPS + DRU) + Desonerações Fiscais	36.733	31.649	41.179	38.445	52.328	59.238	56.354	72.946	80.633

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I. Resultado (Receitas Primárias - Despesas Primárias)	- 78.207	- 66.499	- 58.103	- 76.097	- 90.068	- 130.080	- 166.507	- 258.663
II. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS)	- 15.612	2.743	16.004	5.593	- 1.054	- 36.584	- 67.782	- 173.506
III. Resultado da Seguridade Social (menos RPPS) - DRU	23.561	49.045	66.464	60.402	59.075	23.295	- 7.762	- 81.541
IV. Resultado da Seguridade (menos RPPS + DRU) + Desonerações Fiscais	82.622	116.399	134.610	141.321	156.808	159.837	149.885	61.424

Fonte: Elaboração própria.

O resultado IV encontrado a partir da inclusão de todos os métodos de financiamento da seguridade social, desassociado de todos os processos de desarticulação impostos à seguridade social, imprimem uma realidade sustentável e um resultado superavitário em todos os anos da análise. O que revela o fato de que as bases sólidas de financiamento das políticas de seguridade seriam capazes de honrar as obrigações previstas constitucionalmente.

Desse modo, observa-se a inconstitucionalidade e as consequências promovidas por essas desonerações, especificamente sobre o Orçamento da Seguridade Social, considerando o fato de que as desonerações fiscais foram responsáveis por reduzir consideravelmente as receitas do OSS, o que afeta os dizeres constitucionais referentes aos direitos da coletividade, em razão da universalidade que deveria ser promovida pela Seguridade Social.

Assim, o apelo da proposta da reforma da previdência desassocia-se do argumento da falta de recursos, à proporção que se verificam os dados apresentados pelas desonerações fiscais, quando, a partir de 2014, esses valores ultrapassam a casa dos 100 bilhões atingindo 157 bilhões, em 2015. Essas informações retratam o fato de as desonerações prejudicarem o financiamento do orçamento da seguridade, o que representa um entrave às políticas sociais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada histórica do processo de institucionalização de um sistema previdenciário no Brasil reflete que, desde os primeiros moldes de proteção até a constituição de um sistema universal de seguridade no país, foram impostos entraves, reformas previdenciárias e processos de desarticulação, tanto em termos orçamentários quanto aos objetivos propostos por essas políticas. Tanto a seguridade que engloba a saúde pública, a assistência social e a previdência social, quanto esta última como uma política única, poderiam ter sido mais abrangentes em relação aos seus objetivos, visto que os recursos totais e constitucionais permitem tais atendimentos e manutenções dos direitos sociais.

Mas em contrapartida à manutenção da seguridade social, reformas e contrarreformas foram aprovadas ao Regime Previdenciário Social brasileiro desde a sua consolidação, por meio da CF em 1988. E entre as reformas aprovadas, a mais recente reforma previdenciária que, a partir de um discurso inflamado de crise fiscal, sustentada por um *déficit* previdenciário, aprovou a reforma previdenciária mais rígida e dura contra os direitos sociais conquistados pela CF de 1988, tornando-se responsável pela implementação de parâmetros que ampliarão o contingente de trabalhadores sem proteção durante a velhice, por meio da redução da extensão e do grau de proteção vinculado aos benefícios previdenciários e assistenciais.

E embora a seguridade social tenha sofrido reformas e contrarreformas sobre o seu sistema, nenhuma dessas reformas retirou o termo seguridade da Constituição. Segundo Vianna (2017), uma explicação pertinente sobre a manutenção da ideia da seguridade mesmo que essa esteja sendo desmontada ao longo dos anos, reside no fato de que contribuições podem eventualmente serem criadas para o financiamento de áreas que tenham um apelo social maior, como é o caso da saúde – como foi feito com a criação da CPMF e, desse modo, a partir de mecanismo como a DRU, esses novos recursos poderiam ser utilizados para outras finalidades, mantendo uma “utilidade instrumental” do termo.

A Seguridade Social no Brasil constitui-se como um importante mecanismo de proteção social e de desenvolvimento, por meio de transferências monetárias, via benefícios previdenciários e assistenciais e de serviços universais de saúde à população. De acordo com a ANFIP (2017), os benefícios ofertados pela seguridade no Brasil são responsáveis por beneficiar por meio da previdência e da assistência social mais de 140 milhões de brasileiros, sendo relevante sobre os mecanismos de proteção a esses trabalhadores. Essa política tem papel importante na agricultura familiar porque funciona como uma espécie de seguro agrícola;

promove a economia regional por meio de transferência de recursos aos municípios brasileiros; oportuniza papel redistributivo aos municípios mais pobres; reduz a desigualdade de renda e de pobreza, uma vez que sem os benefícios previdenciários e assistenciais proporcionados pela previdência e assistência, a pobreza e a extrema pobreza poderiam atingir níveis ainda mais elevados no país. Desse modo, a manutenção desses direitos sociais é fundamental para suprir as necessidades da população.

O presente trabalho procurou investigar a situação financeira da seguridade social, com um olhar voltado para a previdência, entre os anos de 2000 e 2016, por meio de uma análise metodológica que considerou as diretrizes constitucionais. O estudo se fundamentou em uma investigação dos dados financeiros do resultado primário do Orçamento da Seguridade Social disponibilizados pelas fontes oficiais do governo. E além da análise financeira, investigou-se a situação da previdência social de uma forma ampla, não observando apenas o comportamento das receitas e despesas desse sistema, mas também as variáveis que interferem de forma direta e indireta nesse orçamento. Assim, após a apresentação dos dados contábeis, foi feita uma discussão desses resultados sob a ótica econômica fundamentada no mercado de trabalho e em desonerações fiscais que afetam diretamente os ativos do OSS. E também uma análise sobre as mudanças demográficas que estão diretamente vinculadas ao passivo previdenciário. Essa discussão permitiu questionar a visão de que a crise previdenciária se fundamenta apenas no processo de transição demográfica do Brasil. Observar os efeitos da condução das políticas econômicas e fiscais vigentes no período de 2000 a 2016 também é fundamental para a compreensão da diminuição do tamanho das receitas da seguridade que tanto impactam as políticas sanitárias, assistenciais e previdenciárias do Brasil.

O estudo analisou as receitas e despesas que compõem o OSS e, a partir dessa observação, foi possível concluir que esse orçamento foi constituído com bases sólidas de financiamento que são capazes de honrar as obrigações previstas constitucionalmente. Porém, ao longo dos anos, foram implementados entraves a esse orçamento que comprometem, de forma significativa, os objetivos da seguridade social.

Em relação às receitas da seguridade, foi possível observar que parte importante destas fontes de financiamento foi e é retirada do OSS, por meio de renúncias fiscais e de desvinculação das receitas da União que, de forma conjunta às questões econômicas, corroboram para a redução das receitas e diminuição da arrecadação das contribuições previdenciárias. Considerando as desvinculações e desonerações sobre esse orçamento, embora o percentual de desvinculações das receitas estivesse aprovado em 20% sobre as receitas da seguridade social, com exceção das contribuições da folha de pagamento que não podem ser

desvinculadas, os percentuais retirados durante o período de 2000 a 2015 corresponderam a 21% em média das receitas primárias da seguridade e, em 2016, o percentual retirado foi de 30%. E considerando as desonerações fiscais, essas retiram, em média, 11% do OSS entre 2000 a 2016, além de terem apresentado uma evolução significativa ao longo do período, apresentando no ano 2000 um percentual de 3% de desonerações em relação às receitas primárias da seguridade social e evoluindo em 2016 para um percentual de 23%.

Alguns períodos específicos dos anos analisados por esse estudo também se mostraram relevantes e apresentaram impactos no orçamento da seguridade, em especial a Crise de 2008 e a crise econômica do segundo Governo Dilma (2014-2016), que foram responsáveis por reduzir o tamanho das contribuições sociais, visto que as receitas da seguridade são vulneráveis à situação econômica.

Os métodos de financiamento da seguridade social são complexos tanto pelas divergências metodológicas presentes na literatura, mas principalmente pelas inúmeras desvinculações causadas tanto pela DRU, quanto pelas desonerações tributárias impostas à seguridade no Brasil que implicam uma apresentação inconstitucional sobre o orçamento da seguridade.

Essas diferenças metodológicas foram analisadas separadamente por meio de três resultados. Considerando a contabilidade praticada pelo governo, o resultado I apenas reflete o que é apresentado pelo governo, com o confronto das receitas e despesas primárias do OSS e a vinculação do RPPS ao RGPS, além do efeito da DRU. De forma alternativa a essa metodologia, foi feito um equacionamento do OSS conforme estabelece a CF de 1988. E, de modo a apresentar esses resultados e os efeitos impostos à seguridade, por meio da desvinculação de Receitas desse orçamento, e às vinculações ao RPPS foi apresentado um cenário com a reconsideração dos valores da DRU, junto às desconsiderações das receitas e despesas do RPPS, o que levou a um resultado superavitário ao OSS na maior parte do período, com exceção dos anos de 2015 e 2016. Tal resultado reflete o poder da limitação desses recursos sobre a seguridade, e o ajuste fiscal tem implicado de forma permanente o (des)financiamento da seguridade e corroborado com o discurso dos crescentes *déficits* previdenciários como justificativa para contrarreformas do sistema de previdência (SALVADOR, 2017).

Mas independente da análise feita, ou seja, da metodologia utilizada para realizar uma análise sobre a contabilidade do orçamento da seguridade, é possível inferir sobre os três resultados que apontam para o mesmo caminho: uma piora nos resultados liderados pela redução das receitas, ao longo do tempo. Embora os três cenários apresentem essa mesma ideia, podem-se identificar distintas explicações para o mesmo fenômeno. Considerando a proposta

utilizada pelo governo para a apresentação dos dados referentes à previdência, é possível observar uma inclusão das contas dos Regimes Próprios dentro desse orçamento e uma desvinculação de receitas que deveriam ser utilizadas no financiamento das políticas públicas e sociais previstas no OSS. Apresentando desse modo essa contabilidade, a mesma mostra cenário deficitária em todo o período. Mas diante disso o governo, em vez de apresentar a realidade dos dados com inclusões de outros regimes e desvinculações de suas receitas, imprime uma realidade deficitária explicada apenas pelo lado das despesas, com um aumento dessas ocasionado por um processo de transição demográfica e que esse orçamento se figura de forma insustentável. Mas além de não apresentar à sociedade a forma como esse orçamento é tratado, o governo também não propõe nem assume medidas voltadas para um grande problema centrado na fuga de receitas do OSS, através das já mencionadas desvinculações impostas pela DRU, pela inclusão do RPPS, como também por fatores vinculados a questões econômicas e fiscais atreladas ao mercado de trabalho brasileiro, centrado em postos de trabalho informal e em altas taxas de desempregos, além de políticas de gastos tributários.

O grande problema está centralizado no fato de que as despesas crescem em um percentual que não é acompanhado pelas receitas e, talvez a solução para o problema devesse estar voltada para o fato dessas receitas não conseguirem acompanhar um ritmo de crescimento sustentável, e não apenas na apresentação óbvia fundamentada no crescimento das despesas que tendem a crescer, tanto por estarem atreladas ao salário mínimo, como também pelo processo natural da transição demográfica que demandará cada vez mais benefícios ao longo do tempo. Em vez de ampliar as receitas previdenciárias, o sentido caminha para a inviabilização do crescimento destas.

Corroborando com os resultados encontrados na contabilidade da seguridade social, os dados sobre transição demográfica, mercado de trabalho e desonerações fiscais foram utilizados no sentido de contribuir para o entendimento do equacionamento das receitas e despesas da seguridade, com base na hipótese de que há umnexo casual entre as dificuldades impostas ao OSS com as dificuldades econômicas presentes no país. Dados apontam para um aumento cada vez maior das taxas de desemprego, das reduções dos postos de trabalho formal e do aumento do mercado de trabalho informal que implica dificuldades impostas à previdência social, uma vez que, na medida em que reduz a formalidade, reduz também as receitas do sistema previdenciário. Além dessa análise sobre o mercado de trabalho, as desonerações fiscais e as desvinculações impostas pela DRU apresentam valores representativos que também reduzem as fontes de financiamento da seguridade.

No que diz respeito às desonerações fiscais, observa-se nos anos em que são encontrados resultados deficitários, ou seja, em 2015 e 2016 – a partir da adoção da metodologia que considera os recursos constitucionais da seguridade, há um total de 158 e 143 bilhões de reais de gastos tributários, nos anos de 2015 e 2016, respectivamente, que foram desonerados do OSS. E, considerando as desvinculações da DRU, em 2015 e 2016, os valores desvinculados da seguridade chegaram a um montante de 60 bilhões, em 2015 e 92 bilhões, em 2016. Destarte, considerando o saldo apresentado e a metodologia utilizada pelo governo, o *déficit* orçamentário, em 2015, foi de 166 bilhões e, em 2016, foi de 258 bilhões de reais que corresponde a um saldo menor do que o representado pela soma das desvinculações e das desonerações, desassociando o argumento da falta de recursos.

Já pela ótica das despesas previdenciárias, o governo considera o processo de transição demográfica como um dos grandes causadores da crise fiscal do país. De fato, é inegável o processo acelerado de transformação demográfica pelo qual o Brasil vem passando. O que destaca a necessidade de se considerar e propor medidas que se ajustem a esse novo cenário, visto que um incremento do aumento da população idosa aumentará as despesas previdenciárias em detrimento de menores receitas, em função de uma redução na faixa etária da população adulta. Porém, uma análise sobre as relações de dependência do país entre a população ativa e a assistida, infere que o atual momento apresenta uma relação de bônus demográfico da população, no qual há um percentual maior da população ativa. Esse bônus é uma oferta demográfica para o crescimento econômico, mas para alcançar esse crescimento é necessária a implementação de políticas que otimizem esse processo. Mas isso não tem sido posto em prática no país. O Brasil passou e tem passado pelo seu melhor momento demográfico, mas pouco fez e faz para usufruir dos seus benefícios. Essa análise infere que questões demográficas não é ainda o principal problema do país em questões orçamentárias, visto que o que nesse momento é realmente determinante para a solvência do sistema previdenciário brasileiro é o percentual da população que está participando do mercado de trabalho, sobretudo formal. Dado que, demograficamente, a relação de dependência é favorável e tenderá a permanecer assim até o fim do ano de 2040, quando a relação de dependência começará a se inverter, apresentando um percentual da população assistida (idosos) maior do que da população ativa.

É necessário considerar que a trajetória descendente das receitas previdenciárias pode estar intimamente ligada à crise que se instaurou no país, responsável por afetar o mercado de trabalho, as políticas fiscais e por não criar condições para o aproveitamento do bônus demográfico. Quando é observada a evolução das receitas e das despesas vinculadas apenas ao setor previdenciário, verifica-se um descompasso entre o aumento das receitas comparado ao

aumento das despesas. No ano de 2016, último ano do recorte temporal proposto pelo estudo, observa-se um aumento de 16% das despesas de 2016, comparado com o ano de 2015. E já, em relação às receitas, houve um aumento de apenas 2,2% daquelas atribuídas às contribuições do RGPS, em 2016. Essa redução no tamanho das receitas junto com o aumento das despesas é responsável por diminuir os resultados positivos do OSS, e tornam-se presentes a partir de 2011.

Uma manutenção estável das políticas de seguridade social depende do estabelecimento de uma economia equilibrada. Botelho e Costa (2020) reiteram sobre aspectos macroeconômicos que devem ser incentivados com o intuito de se alcançar um desenvolvimento econômico produtivo, uma vez que o financiamento das políticas de seguridade no Brasil está intimamente ligado ao mercado de trabalho aquecido, à ampla oferta de postos de trabalho formal e ao desenvolvimento econômico.

Assim, de acordo com a análise sobre os dados referentes ao orçamento da seguridade e com base nas diretrizes da Constituição, considerar que o RGPS é deficitário em todo o período, como apresenta o governo, é contestável. A contabilidade praticada e divulgada pelo governo federal atribui os entraves desse orçamento apenas às despesas previdenciárias, não discutindo os reais problemas em torno das receitas desse orçamento. O processo de desvinculação instituído pela DRU, as desonerações fiscais concedidas e a desarticulação do mercado de trabalho apresentam um impacto severo para esse orçamento. Nesse sentido, o governo não apresenta uma correta demonstração contábil do OSS, que acaba por refletir um cenário irreal, inconstitucional e contestável quanto aos seus recursos e resultados contábeis. A análise contábil dos recursos da seguridade mostra que diferente do que o governo apresenta como problema, vinculando o problema previdenciário exclusivamente às despesas, o real problema reside também nas receitas da seguridade que são tanto desvinculadas e desoneradas, como diminuídas pela má condução da política econômica do país e de interesse de grupos específicos.

No entanto, é importante ponderar que a contra argumentação a respeito do *déficit* da previdência não diminui nem anula os problemas previdenciários que existem, e que tendem a aumentar em um futuro próximo. É preciso propor medidas que considerem o processo acelerado de transição demográfica vivido pelo país. E considerando o comportamento acelerado dessas mudanças, seria razoável buscar alternativas que estimulem o bônus demográfico brasileiro, como pelo aumento da inserção de idosos, de mulheres e de jovens ao mercado formal de trabalho. Segundo Gentil (2006, p. 237), “os problemas neste campo, portanto, podem ser contornados com planejamento e com crescimento econômico”.

Desse modo, propõe-se a conclusão de que a não implementação das bases constitucionais cria uma justificativa para as contrarreformas que foram responsáveis pela retirada de direitos universais à população, ao quais foram conquistados por meio da Constituição Federal de 1988. A previdência social no Brasil foi constituída no âmbito da seguridade social, não sendo razoável análise fora desse contexto, sucumbindo-a à ditadura do mercado, desvinculando-a do seu objetivo principal: direito social básico dos cidadãos, não sendo razoável sua análise apenas do ponto de vista fiscal e contábil.

Por fim, compete apresentar as limitações que foram impostas a esse trabalho. Primeiro, o fato das receitas e de as despesas da Previdência estarem vinculadas em termos orçamentários à seguridade social, o que impede uma análise individual sobre o orçamento da previdência. Embora o orçamento da seguridade seja único para as áreas que esse orçamento engloba, o governo oferece um resultado que destoa dessa análise, mostrando apenas receitas diretas da previdência na apresentação do cenário contábil, o que permite uma análise por diferentes metodologias. E além dessas diferenças metodológicas sobre a contabilidade da seguridade social, outro fator também é responsável por essas distintas análises e se refere ao uso de diversas fontes de dados sobre o OSS e da previdência.

E, como sugestão para estudos futuros, torna-se necessário investigar o quanto o regime previdenciário no Brasil passará a ser impactado em termos de receita e despesa pelo processo de transição demográfica, ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, P. H. **Os impactos econômicos da CPMF: teoria e evidência.** [S. l.]: ANPEC, 2001. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200102242.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.
- ALVES, J. E. D. **Questões demográficas: fecundidade e gênero.** Rio de Janeiro: ENCE, 2004.
- ALVES, J. E. D. **A transição demográfica e a janela de oportunidade.** São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2008.
- ALVES, J. E. D. Crise no mercado de trabalho, bônus demográfico e desempoderamento feminino. *In: ITABORAI, N. R.; RICOLDI, A. M. (org.). Até onde caminhou a revolução de gênero no Brasil?* Belo Horizonte: Abep, 2016. p. 21-44. Disponível em: <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/ebook/article/viewFile/2445/2400>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. Transições urbanas e da fecundidade e mudanças dos arranjos familiares no Brasil. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 27, n. 2, p. 91-114, jul./dez. 2012.
- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. A estagnação da taxa de ocupação e o fim precoce do bônus demográfico. *In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE POPULAÇÃO, 7.; ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Foz do Iguaçu. Anais [...].* Foz do Iguaçu: Alap/Abep, 2016.
- ALVES JÚNIOR, A. J.; LIMA C. H.; STUDART, R. Terraplanismo econômico na Reforma da Previdência. *In: AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de; POCHMANN, M. (org.). Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p.191-210.
- AMARO, M. N. MENEGUIN, F. A Previdência Social e a sustentação das finanças públicas: a atuação do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 47, n. 187, p. 91-107, jul./set. 2010.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS (ANFIP). **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da Previdência Social brasileira: documento-síntese. Brasília, DF: DIEESE/ANFIP, 2017.
- ARAÚJO, E. S. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 13, n.1 p. 31-41, 2014.
- ARBACHE, J. S. **Informalidade, encargos trabalhistas e previdência social: base de financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas.** Brasília, DF: MPS, 2003.
- ASSUNÇÃO, M. C. Incentivos Fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros. **Revista da PGFN**, ano 1, número 1, jan./jun. 2011.
- AZEVEDO, J. A. M. de. **A política previdenciária no Brasil.** 2008. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BATICH, M. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 3, p. 33-40, jul./set. 2004.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos: em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) **Relatório Anual**. 2011. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anuual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/plano_brasil_maior.html. Acesso em: 18 maio 2020.

BOSCHETTI, I. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia & Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun.2003.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal**. Brasília, DF: UNB, 2007.

BOTELHO L. H. F.; COSTA T. M. T. Análise financeira da seguridade e previdência social no Brasil em tempos de reformas fiscais. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, SC, v. 19, p. 1-18, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. [Sítio eletrônico do Governo do Brasil]. Disponível em: www.gov.br Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 set. 2016. Disponível em: <http://planalto.gov.br> Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. **Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**: Conjunto de Dados. Disponível em: <http://www.dados.gov.br/>. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa n. 02, de 31 de março de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, abr. 2009.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Estatísticas fiscais e transparência**. [2019]. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRUNO, M. **A Previdência Social brasileira sob os impactos da financeirização e da transição demográfica**. São Paulo: Plataforma Política Social. 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/a-prev-idencia-social-brasileira-sob-os-impac-tos-da-financeirizacao-e-da-transicao-de-mografica/>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRUNO, M. Transição demográfica e regime de acumulação financeirizado no Brasil: “bônus” ou “ônus” para a previdência social? **Carta Social e do Trabalho**, n. 7, set./dez. 2007.

CAMARANO, A. A.; KANSO S.; FERNANDES D. **Saída do Mercado de Trabalho: qual é a idade?** Brasília, DF: IPEA, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3883/1/bmt51_nt01_saidadomercado.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

CAMARANO, A. A.; FERNANDES D. **A previdência social brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9096/1/A%20Previd%c3%aancia%20social.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

CAMPOS, A.; POCHMANN, M. Mercado de trabalho e Previdência Social no Brasil. **Carta Social e do Trabalho**, n. 7, set./dez. 2007.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO J. A.; CHAVES J. V.; DUARTE B. C.; SIMÕES H. B. **Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Brasília, DF: IPEA, 2008.

CHAVES *et al.* Aposentado que permanece no mercado de trabalho. **Research, Society and Development**, v. 2, n. 1, 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560658992009>. Acesso em: 16 jan. 2020.

COHN, A. A reforma da Previdência Social: virando a página da história? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 4., 1995.

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. [Sítio eletrônico do Governo do Brasil]. Disponível em: www.gov.br/previdencia. Acesso em: 30 jul. 2019.

CORDILHA, A. C. **Desoneração da folha de pagamentos: impactos na competitividade e política social**. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CORREIA NETO, C. B. **O avesso do tributo: incentivos fiscais no direito brasileiro**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DEDECCA, C.S. Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 25, n. 1, p. 113-130, 2005.

DEDECCA, C. S., MENEZES, W. F. A informalidade no mercado de trabalho brasileiro: Rendimentos e principais características. **Revista Nexos Econômicos**, v. 6, n. 2, dez. 2012.

DELGADO, I. G. **Previdência Social e Mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira**. São Paulo: [s. n.], 2001.

DELGADO, I. G. Atores Sociais e Coalizões na trajetória da política social brasileira. **LOCUS: Revista de História, Juiz de Fora**, v.10, n.1, 2004.

DELGADO, I. G. O Empresariado Industrial e a Gênese das Políticas Sociais Modernas no Brasil. **LOCUS: revista de história, Juiz de Fora**, v. 13, n. 2, p. 135-160, 2007.

DELGADO, G.; CASTRO, J. A. **Financiamento da previdência rural: situação atual e mudanças**. Brasília, DF: IPEA, 2003.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Dieese, 2001.

DWECK E., TEIXEIRA R. A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Campinas: Unicamp, 2017.

EATWELL, J. A anatomia da crise da Previdência. Traduzido do inglês por Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. **Econômica**, v. 4, n. 2, p. 177-191, dez. 2002.

FAGNANI, E. O “déficit” da previdência e a posição dos juristas. Revista **ABET**, v.16, n.1, jan./jun. 2017.

FAGNANI, E. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. Campinas: Unicamp, 2008.

FAZIO, L. **A Previdência dos Servidores Civis da União: um diagnóstico: relatório técnico**. [S. l.]: DIEESE, 2018.

FERRARO, S. A. **As emendas constitucionais nº 20/1988 e 41/2003 e o equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FILGUEIRAS, L.; LOBO B. Política e economia na reforma da previdência. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 13, n. 3, 2003.

FLEURY, S. 1. **Políticas Sociais e Democratização do Poder Local**. [Versão reduzida e atualizada do artigo Políticas Sociais e Democratização do Poder Local, publicado em Vergara, S. e Correia, V. Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003]. Disponível em: https://peep.ebape.fgv.br/sites/peep.ebape.fgv.br/files/politicas_sociais_poder_local.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GENTIL, D. L. Ajuste Fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 46, abr. 2017.

GENTIL, D. L. A Previdência Social ‘paga o preço’ do ajuste fiscal e da expansão do poder financeiro. **Revista da ABET**, v. 16, n.1, jan./jun. 2017.

GENTIL, D. L. **Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019**: nota Técnica. [S. l.]: FAESTS /ANFIP, 2019.

GENTIL, D. L.; MARINGONI, G. **A Constituição de 1988 e a Seguridade Social**: uma disputa em meio à financeirização do Estado: 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da Seguridade Social. Brasília, DF: ANFIP, 2008.

GENTIL, D. L.; ARAÚJO, V.L. **Macroeconomia, indústria e seguridade social**: perspectivas e constrangimentos: um breve panorama das conexões entre gasto com seguridade social e o novo padrão de crescimento da economia brasileira: políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: projeto para o Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Partido dos Trabalhadores, 2013.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Introdução. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (org.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 13-23.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Demografia a ameaça invisível**: o dilema previdenciário que o Brasil recusa a encarar. Rio de Janeiro: Ed: ELSEVIER, 2010.

GOES, H. **Manual de direito previdenciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 2011.

HOGAN, D. J. População e meio ambiente: a emergência de um novo campo de estudos. In: HOGAN, D. J. (org.). **Dinâmica populacional e mudança ambiental**: cenários para o desenvolvimento brasileiro, Campinas: Unicamp, 2007. p. 13-58.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). [2019]. Disponível: ibge.gov.br. Acesso em: 02 out. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL (INSS). [2019]. Disponível em: inss.gov.br Acesso em: 20 fev. 2019.

KALACHE, A. O mundo envelhece: é imperativo criar um pacto de solidariedade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, jul./ago. 2008.

KAUARK, F. D. S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa**: um guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KON A.; LEITE M. G.; MARQUES R. M. **Determinantes das mudanças ocupacionais no mercado de trabalho brasileiro e impactos sobre o balanço previdenciário**. São Paulo: PUC-SP, 2011. Disponível em: https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/eitt/ix_ciclo_2011_artigo_kon_leite_e_marques.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

KREIN, J. D. Desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo soc.** São Paulo, v. 30, n.1, p. 77-104, jan./abr. 2018.

KRUGMAN, P. A Crise de 2008 e a economia da depressão. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 30 n. 1, 2010.

LAVINAS, L. **A financeirização da política social**: o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação João Mangabeira: Humboldt-Viadrina Governance Platform, 2015.

LEFF, N. H. **Economic Development in Brazil**: 1822-1913. [S. l.: s. n.].1997.

LEONE, E. T.; BALTAR, P. A mulher na recuperação recente do mercado de trabalho brasileiro. **Rev. bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 233-249, jul./dez. 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MADRI, R. **Política Econômica nas privatizações da previdência na América Latina**: a Reforma da Previdência Social. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MANZI, R. H. D. **A crise na zona do euro e os desafios do crescimento econômico**. 2013. 123 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á.; KIMIE, G. C.; RODRIGUES, A. P. A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 195-218, jul./dez. 2009.

MARTINS, A. C. **A inserção no mundo do trabalho e a proteção jurídica do microempreendedor individual**: um estudo no município de Curitiba/PR. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2017.

MEDEIROS, P. B. A feminização do mercado informal: inserção precarizada e desigual. *In*: JORNADA INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2017, São Luiz. **Anais [...]**. São Luiz: UFMA, 2017.

MELO, A. do N.; TÔRRES, M. R. F. **A Desvinculação de Receitas da União (DRU)**: sua constitucionalidade e a repercussão no custeio da previdência social. ensaios e reflexões sobre o Direito. [S. l.]: Editora FI, 2018. v. 2. Disponível em: <http://www.editorafi.org>. Acesso em: 9 nov. 2019.

MELO, F. **Os impactos das mudanças demográficas na Seguridade Social e o ajuste fiscal**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 845-889. 2005.

NAKAO NAKAHODO, S.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 45-58, 2008.

NERI, M. **Informalidade**: previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

NOGUEIRA, V. M. R. Estado de Bem-estar social: origens e desenvolvimento. **Katálysis**, n. 5, jul./dez. 2001.

NOGUEIRA, N. G. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de estado. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2012.

NOGUEIRA, E. S. Desoneração da folha de pagamentos: determinantes e consequências. **Revista de Direitos Sociais**: seguridade e previdência social, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 174-192, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, A. T. R. Envelhecimento populacional e políticas públicas: desafios para o Brasil no século XXI: espaço e Economia. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, ano 4, n. 8, 2016.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; LUSTOSA B. J.; PASINATO, M. T. M. **Fontes de Financiamento da Seguridade Social**. Brasília, DF: IPEA, 1994.

PACHECO FILHO, C. Políticas Públicas: *Déficit* da Previdência: a verdade que se encerra. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 67-74, fev. 2008.

PAIVA, P.T.A.; WAJNMAN, S. Das causas às consequências econômicas da transição demográfica no Brasil. **Rev. bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 303-322, jul./dez. 2005.

PINTO, E. Z. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n.11, p.511-537, jul./dez., 2008.

PIOLA, S. F., FRANÇA J. R. M., NUNES A. Os efeitos da Emenda Constitucional 29 na alocação regional dos gastos públicos no Sistema Único de Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21. p. 411-422, 2016.

POCHMANN, M. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

RAMOS, L. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro**: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

RECEITA FEDERAL. **Desonerações da Folha de Pagamentos**. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/renuncia-fiscal-setorial/desoneracao-da-folha-de-pagamento-1> Acesso em: 17 maio 2020.

ROCHA; F. R. F. A Previdência Social no Brasil: uma política em reestruturação. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 15, n. 30, jul./dez. 2015.

SALVADOR, E. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** [S. l.]: Observatório da Cidadania, 2007. Disponível em: https://www.sindifisconacional.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/quem-financia.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.117>. Acesso em: 2 dez. 2019.

SALVADOR, E.; OLIVEIRA, S. T. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, 2014.

SILVA A. A. A reforma da previdência social brasileira entre o direito social e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 3, 2004.

SILVA, D. N. **A crise no sistema previdenciário brasileiro**: uma perspectiva crítica. [S. l.]: UNIFESSPA, 2018.

SIMÕES, P.H C; ALVES L.E.D; SILVA, P. L. N. Transformações e tendências do mercado de trabalho no Brasil entre 2001 e 2015. **Rev. Bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p.541-566, set./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20947/S0102-30982016c0005>. Acesso em: 07 jan. 2020.

STRAPAZZON C. L. Direitos constitucionais de seguridade social no Brasil: uma abordagem orientada por direitos humanos. **A&C : Rev. de Dir. Adm. Const.**, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 185-215, jan./mar. 2017.

TAFNER, P. Desafios e reformas da previdência social brasileira. **Revista USP: Caminhos do Desenvolvimento**, n. 93, p. 137-156. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i93p137-156>. Acesso em: 09 jan. 2020.

TEIXEIRA, A. M. de P. Reforma e Contrarreforma da Previdência Social no Brasil de hoje. **Katálysis**, Florianópolis, n. 5, p. 49-62, 2001.

TURRA, C. M. **Contabilidade das gerações**: Riqueza, Sistemas de Transferências e Consequências de Mudanças no Padrão Demográfico Brasileiro. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2000.

VARSANO, R.; MORA, M. Financiamento do regime geral de previdência social. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (org.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. cap. 9

VIANNA, M. L. T. W. **Reforma da Previdência**: contexto atual, pós-verdade e catástrofe. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fio Cruz, 2017.

WOLF, G. E.; BUFFON M. Custeio da seguridade social no Brasil: a controvérsia acerca do suposto déficit previdenciário. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, 2017. Disponível em: www.Unifafibe.Com.Br/revista/index.Php/direitos-sociais-politicas-pub/index. Acesso em 29 abr. 2020.