A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005 ¹

Denise Lobato Gentil
Professora do Instituto de Economia - UFRJ

1. INTRODUÇÃO

A previdência social se constitui num dos temas mais polêmicos dos dias de hoje. O discurso dominante descreve uma situação de falência e de incapacidade futura da previdência pública, freqüentemente relacionada a um dramático problema demográfico de envelhecimento da população em função do aumento da expectativa de vida e da baixa taxa de natalidade. Nos países centrais a aposentadoria da geração *baby-boom* é tratada com grande preocupação. No caso específico da economia brasileira, à questão demográfica de envelhecimento da população adicionar-se-iam outras variáveis como a elevação do salário mínimo, o aumento do valor médio dos benefícios previdenciários, aposentadorias precoces, renúncia de receita, sonegação e evasão fiscal e custos administrativos elevados, que deflagrariam uma inevitável crise financeira no sistema previdenciário. Criou-se uma noção de urgência por reforma para evitar o aprofundamento do desequilíbrio fiscal.

A visão de crise no sistema previdenciário público e o ataque às instituições do *welfare state* está incorporada ao pensamento conservador, hegemônico no mundo a partir da década de 1980 e amplamente difundido para os países da periferia. Como consequência, os sistemas de proteção social vêm passando por processos variados de mudança nos países centrais e na América Latina, que têm implicado erosão gradual dos níveis de benefícios e serviços. Nos países anglo-saxões liberais (Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Estados Unidos, Austrália e Canadá), programas mais radicais de reformas foram instituídos. Nos países escandinavos e da Europa continental (França, Alemanha e Itália), o ajuste

¹ Artigo apresentado ao Congresso Trabalhista Brasileiro realizado entre 7 e 11 de fevereiro de 2007 em Brasília.

foi menos drástico.² Uma das razões principais para a distinção entre as estratégias dos *welfare states* dos dias atuais está relacionada com as características sistêmicas herdadas do período do pós-guerra e com os grupos e interesses que esses legados geraram.

Nos países da América Latina, os sistemas previdenciários passaram também por reformas, em alguns deles num processo de imitação do modelo de estratégia liberal, baseadas na privatização da previdência social, ênfase na desregulamentação do mercado de trabalho e nos benefícios seletivos ao invés de universais, enquanto em outros as mudanças foram mais limitadas. Países como Chile (1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Bolívia e México (1997), El Salvador (1998) e Costa Rica (2001) optaram por substituir, parcial ou integralmente, os sistemas públicos de repartição por sistema privados obrigatórios de capitalização individual.³

No Brasil, as alterações no sistema de seguridade social ao longo dos anos 1990 não foram tão extensas a ponto de mudar suas características mais fundamentais. O sistema ainda é o mesmo previsto pela Constituição de 1988, ou seja, permanece público, em regime de repartição e continua a caracterizar-se pela universalidade da cobertura, muito embora sua implementação tenha resultado em grande afastamento dos princípios constitucionais. O sistema previdenciário tem sofrido modificações quase ininterruptas desde o fim da década de 1980, em função da influência do pensamento conservador que varreu a América Latina, promovendo reformas privatizantes e da clara dominância de políticas econômicas ortodoxas nos últimos quinze anos. Essas políticas estão baseadas no diagnóstico de que o déficit público das últimas décadas resultou em

² Nos países anglo-saxões ocorreu o que Esping-Andersen (1995) chamou de *rota neoliberal*, implicando em redução da proteção social, incentivos a expansão de planos privados de capitalização individual, flexibilização do mercado de trabalho e dos salários por meio da redução do peso de encargos sociais e depreciação do salário mínimo legal. O enfoque que predominou foi de liberalização e de ênfase maior na focalização dos benefícios. Para Esping-Andersen (ibid), o aprofundamento da desigualdade e o crescimento dos níveis de pobreza são comuns aos casos dos países de rota liberal. Em contraste, na Escandinávia, onde os *welfare states* eram mais abrangentes e universalistas na cobertura e ficaram mais preservados depois de ajustes marginais, houve estabilidade ou até mesmo declínio na desigualdade e nenhum dos países dessa região teve crescimento da pobreza.

³ A Nicarágua elaborou leis para uma reforma em 2000, mas parte da legislação pertinente ainda não havia sido promulgada até 2003. Sobre reforma da previdência na América Latina, ver Mesa-Lago e Muller (2003), Mesa-Lago (2003), Esping-Andersen (2003), Soares (2001) e Fagnani (2005).

inflação elevada ou em aumento na relação dívida/PIB. O ingrediente principal do déficit estaria no descontrole das contas da previdência. No documento *Política Econômica e Reformas Estruturais* do Ministério da Fazenda, que contém a matriz da política econômica do governo atual, pode-se ler:

O ajuste saudável das contas do setor público – necessário à redução da relação dívida/PIB e conseqüente recuperação da capacidade de investimento dos setores público e privado – tornam imprescindíveis as reformas estruturais. Algumas delas, como a reforma da Previdência, tendem a produzir impactos diretos sobre as contas do setor público. Outras reformas e projetos – reforma tributária, autonomia operacional do Banco Central e reforma do mercado de crédito – trarão reflexos positivos para o funcionamento da economia, acelerando o ritmo do crescimento do produto [...] Dessa forma, a reforma da Previdência tem como objetivos principais: i) recompor o equilíbrio da previdência pública, garantindo-se sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados; ii) reduzir as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado que, como será visto adiante, agravam nossa elevada desigualdade de renda; e iii) reduzir a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à Previdência, permitindo recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 10).

Em textos de alguns pesquisadores do ramo, são encontradas recomendações que reivindicam atitudes enérgicas do governo para corrigir a situação de descontrole financeiro na previdência social e diminuir a intensidade do problema fiscal futuro (ver GIAMBIAGI et alli, 2004, p.2). A imprensa noticia dados trágicos acompanhados de linguagem dramática sobre a situação da previdência social. Um dos argumentos mais repetidos periodicamente pela mídia é de que os déficits crescentes da previdência engessam a administração das contas públicas, restringindo cada vez mais o espaço para investimento pelo Estado.

Diante dessa avalanche de avaliações sombrias massificadas pela mídia, não é de se estranhar que pessoas comuns, políticos e até pessoas respeitáveis do meio acadêmico acreditem que é preciso, urgentemente, fazer a reforma da previdência para resolver um problema financeiro gravíssimo. O déficit, no entanto, não existe. Se investigados mais detidamente, os dados estatísticos do Brasil revelam que não há crise financeira na previdência social e, principalmente, não há crise no sistema de seguridade social. No caso do sistema

previdenciário, conforme será demonstrado a seguir, tem havido uma situação muito mais tranqüila do que se poderia supor, durante os anos de 1990-2005, com alguns escassos momentos de déficit, apesar da política econômica recessiva adotada nesse período, que conduziu a resultados perversos no nível de produção e no mercado de trabalho. À revelia do quadro econômico desfavorável desse período, o desempenho do sistema previdenciário foi apenas parcialmente prejudicado. Quanto ao conjunto de ações associadas à seguridade social, verifica-se que o sistema como um todo é superavitário nesse período, o que indica que o governo pôde dispor de recursos excedentes. Ao decidir sobre sua utilização, no entanto, deixou de gastá-los com serviços de saúde, previdência e assistência social, para aplicá-los no orçamento fiscal, contribuindo para os superávits primários elevados dos últimos tempos.

Este artigo objetiva, portanto, analisar a capacidade de sustentação financeira do sistema de seguridade social brasileiro no período histórico recente, entre os anos 1990 e 2005. Embora este sistema abranja as áreas de saúde, assistência social e previdência social, a ênfase recairá sobre o sistema previdenciário, mais especificamente, sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Houve a preocupação de fazer um levantamento o mais extenso possível dos dados financeiros do sistema de seguridade social e da previdência. O mapeamento dos dados foi construído a partir de informações do governo federal obtidas através de relatórios da execução orçamentária emitidos pelo SIAFI e de dados disponibilizados nos *sites* do Ministério da Previdência, Ministério da Fazenda, Banco Central e do Ministério do Planejamento.

2. DESMISTIFICANDO O SUPOSTO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Inicialmente é necessário considerar que os números utilizados para avaliar a situação financeira da previdência são normalmente enganosos e alarmistas. Divulga-se, por exemplo, com base em fontes oficiais, que o déficit

previdenciário, em 2004, foi de R\$ 32 bilhões e, em 2005, de R\$ 37,6 bilhões.⁴ O que vem sendo chamado de déficit da previdência é, entretanto, o **saldo previdenciário negativo**, ou seja, a soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros⁵ e dos benefícios previdenciários do RGPS, conforme se demonstra nas duas equações abaixo:

$$\begin{aligned} & \text{[(receita de contribuição INSS + outros recebimentos próprios) – (ressarcimentos +} \\ & \text{restituições de arrecadação)] – transferências a terceiros = arrecadação líquida} \\ & \text{=arrecadação líquida – benefícios do RGPS = } \boxed{\text{saldo previdenciário}} \end{aligned}$$

Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme estabelece a Constituição Federal no Artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos, provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O resultado é um déficit que não é real. Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não-previdenciários⁶, o resultado apurado será um superávit de R\$ 8,26 bilhões em 2004 e de R\$ 921 milhões em 2005, conforme pode ser visualizado através das Tabelas 1 e 2 que contêm o Fluxo de Caixa do INSS. Esse superávit, denominado **superávit operacional**, que é uma informação favorável – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é divulgado para a população como sendo o resultado da previdência social.

⁴ Dados disponíveis no Fluxo de Caixa do INSS, *Boletim Estatístico da Previdência Social, Ministério da Previdência e Assistência Social*, vol. 11, nº 1. Acessíveis também nos *Indicadores Econômicos Consolidados do Banco Central*.

⁵ Transferências a Terceiros são aquelas que se destinam ao *Sistema S* (SESI, SENAC, SENAI, SENAR, SEBRAE, SESC, SEST, SENAT).

⁶ Gastos não-previdenciários são os benefícios assistenciais ao portador de deficiência, ao idoso, aos dependentes de vítimas fatais de certas doenças graves, ao inválido.

A primeira observação que se pode fazer das Tabelas 1 e 2 é que, durante os últimos dezesseis anos, apenas em cinco exercícios financeiros o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) apresentou **saldo operacional** negativo. Em onze anos houve superávit, particularmente no período mais recente, pós-1999, em que apenas o ano de 2003 apresentou déficit. É importante chamar atenção para o excedente de recursos no caixa do INSS nos anos de 2004 e 2005, que alcançou as cifras de R\$8,2 bilhões e R\$921 milhões, respectivamente. Não seria realista falar em crise previdenciária ou falência do sistema previdenciário diante de semelhante quadro financeiro.

O uso de uma metodologia inadequada para avaliar o desempenho financeiro da previdência baseia-se em argumentos que dissociam da análise um fator importante que foi introduzido a partir da promulgação da Constituição de 1988. Um dos maiores avanços inscritos na atual Constituição, em termos de direitos sociais, foi a criação um sistema integrado de seguridade social abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência (Art. 194, CF/88). O sistema de seguridade social é financiado com receitas próprias, previstas na Constituição e a ele especificamente vinculadas (Art. 195 e incisos). Esta passagem da Carta Magna já é bastante conhecida, mas não será demais revisita-la:

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

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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

As contribuições que financiam a seguridade social, que estão previstas no art. 195 e incisos da Constituição Federal, são as já citadas contribuição dos empregadores e trabalhadores à seguridade social (contribuição ao INSS), a COFINS inclusive sobre importações, a CSLL e a receita de concursos de prognósticos. Além destas, foi criada a CPMF, após a Constituição de 1988, na época do Plano Real, e sua receita é assim distribuída: 21% para a previdência social; 42,1% para saúde; 21,1% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e, 15,8% apropriados pelo orçamento fiscal, para aplicação livre de vinculações, mecanismo conhecido como Desvinculação de Receitas da União - DRU (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Secretaria de Orçamento Federal, 2003).

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

O sistema de seguridade social foi criado com essa estrutura financiamento, com sólidas e diversificadas bases de arrecadação que, até o momento, está preservada no texto da Constituição. As investidas liberal-privatizantes da política econômica desencadeadas nos três últimos governos não conseguiram, ou pelo menos, ainda não conseguiram, viabilizar econômica e politicamente sua alteração.

TABELA 2
FLUXO DE CAIXA DO INSS
1999 - 2005

valores correntes em R\$ mil							
DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. SALDO INICIAL	464.910 ⁽⁴⁾	655.405 ⁽⁴⁾	1.366.271 ⁽⁴⁾	1.487.512 ⁽⁴⁾	4.456.488 (3)	3.324.492 ⁽³⁾	5.354.274
2. RECEBIMENTOS	68.415.913	77.185.134	88.156.585	105.035.180	122.229.227	160.000.554	172.719.638
2.1 Próprios	52.424.226	59.605.661	66.998.152	76.082.251	86.587.225	101.125.841	115.955.568
2.2 Rendimentos Financeiros	132.339	383.617	466.739	39.251	385.090	932.413	187.214
2.3 Outros	189.260	152.083	152.192	320.935	218.532	1.677.880	697.820
2.4 Antecipação da Receita (Tesouro Nacional)	123.719	1.760.549	-2.368	2.939.546	-3.237.294	6.884.746	10.326.539
2.5 Transferências da União	15.546.369	15.283.224	20.541.869	25.653.199	38.275.673	49.379.674	45.552.497
Recursos Ordinários	3.973.291	586.379	1.578.342	4.823.922	4.692.126	648.758	112.822
Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal	0	0	0	0	0	0	0
Operações de Crédito Externa	0	1.100	0	0	340	208.845	1.788
COFINS	3.314.550	5.478.799	11.132.576	13.035.393	19.752.315	30.791.398	25.193.727
COFINS/LOAS	1.545.900	2.012.919	2.712.248	3.438.782	4.450.752	6.190.399	9.361.487
Desvincula. De Impostos e Contribuições	0	0	0	0	0	0	0
Devolução do PIS/PASEP/Outros	0	56.343	11.209	1.049	1.476	12.902	2.003
Contribuição Social sobre o Lucro - Contrapartida	0	0	0	1.795	-224	179.186	9.672
Concursos e Prognósticos	0	0	0	0	6.015	61.907	32.299
Contribuição Plano Seg. Social Servidor	0	0	159.019	0	0	0	0
Saldo de Exercícios Anteriores	0	106.285	337.628	-772	0	0	0
Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL)	999.642	1.557.026	264.865	1.426.947	3.758.235	1.540.087	130.293
Fundo de Estabilização Fiscal	1.548.022	0	0	0	0	0	0
COFINS/EPU	731.765	542.945	713.848	622.154	615.043	782.982	798.695
Recursos Ordinários / COFINS - TRF	0	0	0	0	0	3.017.156	4.088.101
Contribuição Provisória s/ Mov. Financeira (CPMF)	3.433.198	4.941.427	3.550.000	2.303.928	4.999.596	5.946.054	5.821.610
3. PAGAMENTOS	68.225.419	76.474.269	88.035.343	102.066.204	123.361.223	151.741.571	171.798.592
3.1 Pagamentos do INSS	64.928.884	72.583.743	83.529.081	97.011.634	117.504.148	144.381.113	164.277.121
3.1.1 - Benefícios	60.835.096	68.506.398	78.697.572	92.110.271	112.743.289	134.569.689	156.703.262
3.1.1.1 Previdenciários	58.540.026	65.787.081	75.328.106	88.026.659	107.134.805	125.750.764	146.010.130
Benefícios Provisionados	58.845.525	66.226.256	75.819.736	88.590.541	107.680.404	126.401.781	0
Devolução de Benefícios	-305.499	-439.177	-491.629	-563.882	-545.599	-651.017	-693.671
3.1.1.2 Não Previdenciários	2.295.070	2.719.317	3.369.466	4.083.612	5.062.884	8.167.907	9.999.462
Enc. Previd. da União - EPU	749.170	712.399	682.191	657.571	614.781	665.920	746.395
Amparos Assistenciais - LOAS	1.545.900	2.006.919	2.687.275	3.426.041	4.448.103	7.501.987	9.253.067
3.1.2 Pessoal	2.335.038	2.608.937	2.661.790	3.250.422	3.773.778	6.970.690	4.540.515
3.1.3 Custeio	1.758.751	1.468.409	2.169.719	1.650.940	1.532.680	3.491.751	3.727.015
3.2 Transferências a Terceiros	3.296.535	3.890.526	4.506.262	5.054.571	5.857.075	7.360.458	7.521.471
4. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida - Benef. Previdenciários) = (2.1) - (3.1.1)	-9.412.332	-10.071.944	-12.836.217	-16.998.979	-26.404.655	-31.985.381	-37.576.033
5. Saldo Operacional (Rec. Total - Pagamento Total) = (2) - (3)	190.495	710.866	121.241	2.968.976	-1.131.997	8.258.983	921.046
6. Saldo Final	655.405	1.366.271	1.487.512	4.456.488	3.324.491	11.583.478	6.275.320

Fonte: COGEFIN/INSS; COGECONT/INSS

Obs: No ano de 2005, a rubrica da receita COFINS inclui também a Contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor.

Nota: A conta Transferência a Terceiros engloba as contas de transferência de recursos ao SENAR, SENAI, SESI etc.

Arrecadação Líquida corresponde aos Recebimentos Próprios menos Transferências a Terceiros, Restituições e Ressarcimento de Arrecadação.

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

O parágrafo único, inciso VI do artigo 194 da Constituição Federal, estabelece a necessidade da existência da diversidade de fontes de receitas na base de financiamento do sistema de seguridade social e, portanto, da própria previdência:

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
[...]
VI. diversidade da base de financiamento. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988).

A diversificação das fontes de arrecadação foi uma conquista de grande importância, porque a previdência financiada unicamente pela folha de salários entrou em crise nos anos 80, quando a economia brasileira entrou em recessão e o emprego desabou. O crescimento do desemprego, a queda do rendimento médio real dos assalariados e o aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho mostraram a vulnerabilidade de um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições sobre a folha de salários. Em 1988, para alguns dos que participavam da elaboração da nova Constituição Federal e defensores da previdência pública, aquele era o momento, não de aumentar a arrecadação, mas de reduzir a dependência de receita às oscilações do ciclo, uma vez que a massa salarial é a variável que mais se contrai nos períodos de redução dos níveis de atividade econômica.

Em momentos de crise (como foram os anos 80), apenas a contribuição ao INSS sobre a folha de salários, paga por assalariados e empregadores e por trabalhadores autônomos, não seria suficiente para cobrir os gastos com saúde e com os benefícios previdenciários dos filiados ao sistema.

A importância da sensibilidade das contribuições previdenciárias ao comportamento cíclico das economias foi observada por Andrade (1999), para quem a taxa de desemprego é a primeira a sinalizar conjunturas fazendo com que o sistema responda com déficit ou superávit orçamentário a um aumento ou redução do desemprego, sendo provavelmente responsável pelo surgimento de déficits até mesmo em sistemas bem administrados. Por outro lado, o grau de formalização da força de trabalho tem um peso decisivo em relação ao gravame sobre o salário e por isso, numa realidade em que os serviços e benefícios tendem

a se aproximar da universalização, passa a ser fundamental expandir a base de contribuições previdenciárias, ou mesmo, substituí-la (ANDRADE, 1999).

A diversidade da base de financiamento também tem outra implicação importante. As contribuições ao sistema de seguridade que incidirem sobre o faturamento e o lucro, além de terem uma base de cálculo mais estável do que a folha salarial, permitem uma redistribuição da carga de financiamento previdenciário entre os setores econômicos, pois contrabalançam a diminuição das contribuições patronais sobre a folha de salários ocasionada pela introdução de tecnologia que reduz mão-de-obra nos setores de grande produção e lucratividade (BOSCHETTI, 2003).

Diversificou-se, então, a captação de receitas, com a inclusão de contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, o lucro, a apuração das loterias e, posteriormente, a movimentação financeira, para que não apenas a previdência, mas o sistema de seguridade social como um todo se tornasse menos vulnerável ao ciclo econômico e fazendo com que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado. Não faz sentido, portanto, excluir aquelas fontes de recursos do cálculo do resultado financeiro da previdência, sob o risco de perda do entendimento do conceito de seguridade social e do discernimento sobre o processo de construção histórica deste sistema.

Segundo Vianna,

A opção pela expressão Seguridade Social, na Constituição brasileira de 1988, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada na OIT: seguridade indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho – como, também, à insuficiência de renda, por exemplo⁷ (VIANNA, 2003a, p.2)

⁷ “É a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como conseqüência de enfermidade,

A adoção de uma metodologia imprópria foi ganhando espaço ao longo dos anos 1990 até obter respaldo legal sete anos depois de 1988, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000. Esta lei fere os princípios de diversificação das fontes de arrecadação, de solidariedade social e de sustentabilidade financeira concebidos para o sistema de seguridade social na Carta Maior. Através do seu artigo 68, já citado acima, a Lei de Responsabilidade Fiscal cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério de Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social.

O Fundo será constituído de: I. Bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste; II. Bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei; III. Receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I [contribuição social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos à pessoa física] e no inciso II [contribuição social do trabalhador e dos demais segurados da previdência social] do art. 195 da Constituição; IV. Produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social; V. Resultado da aplicação financeira de seus ativos; VI. Recursos provenientes do orçamento da União (§1º, Art. 68 da LEI COMPLEMENTAR nº 101/ 2000).⁸

Da forma como foi criado, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social trás um duplo equívoco ou um duplo desarranjo nos preceitos constitucionais. Primeiro, porque ao criar um fundo exclusivo para a previdência, a LRF desconstitui o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição. Esse foi o passo necessário para o segundo equívoco: considerar os recursos da COFINS, CSLL e CPMF como externos ao orçamento da previdência e, portanto,

maternidade, acidente do trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte, e também a proteção na forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos” (OIT, 1984).

⁸ Houve quem argumentasse no Congresso Nacional, na ocasião da elaboração dos artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que a redação dada ao art. 68 era inconstitucional mas, diante do poder de fogo do Ministério da Fazenda sobre a definição da política fiscal do país e da desmobilização e desinformação da classe trabalhadora para questionar os rumos do sistema de Seguridade Social, o debate não prosperou.

passíveis de serem rotulados como **transferências da União**. Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas **recursos próprios**. Mais do que isso, abriu-se espaço para a afirmação de que tais recursos, transferidos da União, são valores destinados a cobrir um suposto déficit no orçamento da previdência com verbas subtraídas do orçamento fiscal. 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.

É importante ressaltar que as receitas, impropriamente consideradas transferências da União – CPMF, CSLL, COFINS e concursos de prognósticos –, são arrecadadas e administradas pelo Ministério da Fazenda e depositadas no Banco Central. Como os “recebimentos próprios” são insuficientes para pagar todas as despesas previdenciárias e não-previdenciárias, o INSS passa a usar as fontes de recursos “transferências da União”, disponibilizadas pelo Tesouro Nacional, que lhe transfere apenas na medida (e na conveniência) em que deva cobrir uma necessidade de caixa. Isso caracteriza um esvaziamento, político e institucional, construído através da falta de independência financeira dos órgãos da seguridade social.

A legislação infraconstitucional foi desconstruindo os esquemas de gestão administrativa e financeira da seguridade social concebidos em 1988. A Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, estabelece no seu artigo 33 (com grifos nossos):

Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) compete arrecadar, fiscalizar, lançar e normatizar o recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 [contribuições sociais das empresas, incidentes sobre a remuneração paga; dos empregadores domésticos; e dos trabalhadores, incidentes sobre seu salário de contribuição]; e **ao Departamento da Receita Federal (DRF)** compete arrecadar, fiscalizar, lançar e normatizar o recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas d e e do parágrafo único do art. 11 [contribuições sociais das empresas sobre faturamento e lucro e as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos].

Essas receitas, entretanto, continuam vinculadas à seguridade social e por ela geridas, ou seja, devem ser aplicadas em saúde, assistência social e previdência, ainda que sejam arrecadadas, fiscalizadas, lançadas e normatizadas pela Receita Federal, pois os órgãos da seguridade social têm assegurada a gestão de seus recursos pela Constituição Federal, conforme estabelece, adicionalmente, o inciso I, §2º do art. 195 (com grifos nossos):

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, **assegurada a cada área a gestão de seus recursos.**

Quando são utilizados para análise os dados estatísticos da seguridade social como um todo, com números não apenas da previdência, mas também da saúde e da assistência social, a auto-suficiência financeira do sistema fica mais evidente. A série histórica contendo o resultado da execução orçamentária da seguridade social é apresentada nas Tabelas 3 e 4. Estão demonstradas na Tabela 3 as receitas e despesas ao longo dos anos 1995 a 1999 e, na Tabela 4, para os anos de 2000 a 2005.

TABELA 3					
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL					
1995 a 1999					
valores correntes em R\$ milhões					
	1995	1996	1997	1998	1999
RECEITA ⁽¹⁾					
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	35.138	43.686	44.148	46.641	47.425
COFINS	14.669	17.171	18.325	17.664	30.875
CPMF	0	0	6.910	8.113	7.949
CSLL	5.615	6.206	7.214	6.542	6.767
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	556	484	271	529	974
PIS/PASEP ⁽²⁾	3.541	4.281	4.358	4.273	5.694
TOTAL DA RECEITA	59.519	71.828	81.226	83.762	99.684
DESPESA ⁽³⁾					
SAUDE	14.782	14.727	17.986	16.610	19.150
PREVIDENCIA ⁽⁴⁾	36.332	45.303	48.176	56.156	60.935
ASSITÊNCIA SOCIAL ⁽⁵⁾	788	1.268	2.132	3.103	3.841
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	3.269	3.833	4.317	4.459	4.843
TOTAL DA DESPESA	55.171	65.131	72.611	80.328	88.769
RECEITA - DESPESA	4.348	6.697	8.615	3.434	10.915
RECEITA COM DRU ⁽⁶⁾ - DESPESA	0	1.068	1.199	0	463
Elaboração própria.					
Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários.					
Governamental.					
(1) Exclui a Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor Público - CSSS e a contribuição ao custeio de pensões militares.					
(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES.					
(3) Despesa liquidada e paga por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas é um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.					
(4) Estão excluídos os gastos com inativos do RPPS civis e militares.					
(5) Até 1999 os dados da função assistência vêm somados à previdência. Nesta tabela, assistência social foi separada por programa.					
(6) A DRU - Desvinculação das Receitas da União é de 20% sobre a receita, mas nos anos de 1995 e 1998, foi menor, de 17,8% e 9,2%, respectivamente.					
OBS.: A Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU. Destina-se integralmente à Previdência.					
O valor da despesa permanece o mesmo no cálculo do resultado considerando a DRU.					

TABELA 4						
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL						
2000 a 2005						
valores correntes em R\$ milhões						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA ⁽¹⁾						
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434
COFINS	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902
CPMF	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230
CSLL	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564
PIS/PASEP ⁽²⁾	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228
TOTAL DA RECEITA	124.281	140.468	163.273	189.420	230.373	266.681
DESPESA ⁽³⁾						
ASSISTENCIA SOCIAL	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806
SAUDE	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483
PREVIDENCIA ⁽⁴⁾	67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337
TOTAL DA DESPESA	96.892	112.151	128.390	153.287	182.208	208.544
RECEITA - DESPESA	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137
RECEITA COM DRU ⁽⁵⁾ - DESPESA	13.675	12.435	16.434	14.395	20.844	26.488
Elaboração própria.						
Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários.						
Despesa da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro, Contabilidade Governamental.						
(1) Exclui a Contribuição à Seguridade Social do Servidor Público - CSSS e a contribuição ao custeio de pensões						
(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico.						
(3) Despesa liquidada por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas foi incluído por ser um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.						
(4) Exclui os gastos com inativos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e inativos militares.						
(5) Receita total deduzida da DRU (Desvinculação das Receitas da União no valor de 20%).						
Obs.: A Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU.						
O valor da despesa permanece o mesmo no cálculo do resultado considerando a DRU.						

Antes de qualquer comentário mais específico, convém fazer alguns esclarecimentos preliminares sobre a metodologia de cálculo empregada nas Tabelas 3 e 4, por diferir dos demonstrativos contidos nos relatórios oficiais. Do lado das receitas, são computados os ingressos de recursos legalmente vinculados ao sistema de seguridade social, tomando-se a base de dados dos relatórios da Receita Federal. Do lado das despesas, foram levantadas aquelas liquidadas e pagas, utilizando-se a classificação por função (saúde, assistência social e previdência), fornecida através de relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional. Incluem-se nessas despesas por função, gastos com pessoal, outros custeios e encargos da dívida.

O resultado da seguridade social das Tabelas 3 e 4 foi montado com base nos preceitos da Constituição de 1988. É relevante mencionar que a existência de mais de um sistema previdenciário no Brasil é a chave para o

entendimento de graves distorções que aparecem nas estatísticas do setor e que a metodologia empregada nesta pesquisa busca superar. Além do RGPS, destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, há os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁹, bem como o de categorias profissionais; esses regimes, no entanto, são inteiramente distintos. Apenas o RGPS é público, universal e integra o orçamento da seguridade social; portanto, só os números do RGPS foram computados no resultado da seguridade social apresentado nas Tabelas 3 e 4. Num cálculo rigoroso, o RPPS dos servidores federais deve ser excluído, por se tratar de um sistema que estabelece uma relação entre a administração pública e seus funcionários, patrocinado por contribuições específicas de seus beneficiários (Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor - CSSS) e pela contribuição patronal da União, esta última efetuada **através de repasses do orçamento fiscal**.¹⁰ É muito freqüente, entretanto, que esses regimes distintos (RGPS e RPPS) se misturem nas estatísticas de despesas do governo federal e, como conseqüência, o total dos gastos com a previdência social pública ficam inflados com itens que lhe são estranhos.

Para evitar essa distorção, as Tabelas 3 e 4, seguindo as regras da Constituição de 1988, não incluem nas receitas da seguridade social a Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor (CSSS), a contribuição ao custeio e pensões de militares e nem as contribuições ao FGTS, FUNDESP, FUNPEN e outras. Por conseqüência, nas despesas da seguridade social também não estão incluídos os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores civis e militares. Os dados do regime próprio dos servidores públicos serão incluídos logo a seguir, na Tabela 6.

O PIS/PASEP não é incluído integralmente como receita da seguridade social nas Tabelas 3 e 4. Só foram computados os 60% de seu total que se

⁹ Dentro do regime público há regimes especiais, como o dos magistrados, congressistas e militares. São regimes especiais porque as regras entre eles não são homogêneas.

¹⁰ É o que deveria ser feito, ou seja, a contribuição patronal da União deveria ser patrocinada pelo orçamento fiscal, como parte dos gastos correntes com pessoal, mas, como será analisado mais à frente, o Tesouro Nacional retira recursos do orçamento da seguridade social para patrocinar o Regime Próprio de Previdência do Servidor da União (RPPS).

destinam ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), uma vez que este fundo custeia, principalmente, os programas de seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial. Os 40% restantes são destinados ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. Assim, o seguro-desemprego foi incluído também nas despesas, por ser um benefício da seguridade social.

A amortização e juros da dívida contraída pelos setores do sistema de seguridade social foram incluídas na despesa das Tabelas 3 e 4, embora sua inclusão seja discutível. A ANFIP argumenta, com muita procedência, que as despesas da seguridade social ficam superestimadas com encargos da dívida:

Quando, por exemplo, o Ministério da Saúde realiza despesas com recursos do BIRD para recuperação da rede hospitalar, são propriamente incluídas no Orçamento da Seguridade Social as despesas com obras, instalações e equipamentos realizadas com os recursos externos. No entanto, quando posteriormente forem feitos esses pagamentos ao financiador, se considerarmos essas despesas também como da Seguridade, incorreremos em dupla contagem [...] Não é razoável supor que o País gastou duplamente em despesas com saúde, ou construção de hospitais, idêntico montante de recursos, em dois momentos diferentes (ANFIP, 2006, p.15).

Seria mais apropriado classificar juros e amortização da dívida no órgão Encargos Financeiros da União, junto com os outros encargos da dívida interna e externa sob a supervisão do Ministério da Fazenda. Entretanto, por falta de informações mais detalhadas para uma série histórica longa, as despesas das Tabelas 3 e 4 incluem encargos da dívida, mas sem prejuízo das conclusões gerais, visto que os valores não são significativos.

Feita esta ressalva, as tabelas trazem duas das principais conclusões deste trabalho. A primeira é que o sistema de seguridade social tem-se mostrado superavitário ao longo de todos os anos do período de 1995 a 2005, tendo o excedente de recursos se elevado de R\$ 4,3 bilhões, em 1995, para R\$58,1 bilhões em 2005. A segunda conclusão é de que houve desvio de recursos do orçamento da seguridade social para além dos 20% legalmente autorizados pelo mecanismo da DRU, conforme se pode constatar pela última linha das referidas

Tabelas 3 e 4, exceto nos anos de 1995 e 1998.¹¹ Com exceção desses dois anos, o excedente de recursos extraído da seguridade social, anualmente, variou entre R\$12,4 bilhões, em 2001 e R\$26,5 bilhões, em 2005, acima do limite de 20% legalmente autorizado pelo mecanismo da DRU, conforme Tabela 4.

Para se avaliar a dimensão do desvio de recursos, o superávit que é retirado da seguridade supera o gasto anual com saúde pública, em todo o período que vai de 2000 a 2005. Isso significa que, se nos últimos seis anos, esse excedente tivesse sido investido no setor de saúde, seus recursos seriam ampliados em mais de 100%, o que poderia implicar numa transformação radical na oferta dos serviços de saúde.

Essa realidade seria facilmente detectada se o dispositivo constitucional, presente no parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal, que estabelece que o Poder Executivo deve elaborar e executar três orçamentos – o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas da União e o orçamento da seguridade social –, fosse cumprido à risca. O governo, entretanto, apresenta dados consolidados de apenas dois demonstrativos de execução orçamentária: o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Neste último, as receitas e gastos fiscais e da seguridade são agregados num único orçamento. Por conseguinte, as receitas próprias da seguridade social (as contribuições sociais) aparecem unificadas às outras receitas de impostos pertencentes ao orçamento fiscal, assim como as despesas misturam-se para daí sair um resultado consolidado de dois orçamentos.

Como consequência de mais este artifício metodológico, o superávit do orçamento da seguridade social é automaticamente incorporado ao orçamento geral da União, resultando na geração dos elevados superávits primários ao longo dos últimos oito anos. Assim, parte do excedente retirado de toda a sociedade,

¹¹ Nesses dois anos, embora a seguridade social tenha produzido receitas maiores que despesas (superávit), a desvinculação das receitas (DRU) foi inferior a 20% (17,8% em 1995 e 9,2% em 1998). É exatamente isso que indicam os valores nulos dos anos de 1995 e 1998 na última linha da Tabela 3. Nos outros anos, depois de retiradas as desvinculações, ainda sobraram recursos, que se dirigiram para outras aplicações do orçamento fiscal, de forma contrária aos dispositivos legais.

principalmente dos consumidores assalariados de baixa renda, que são os que efetivamente pagam tributos indiretos incorporados nos preços, é desviada das aplicações nas ações de saúde, previdência e assistência social, para se destinar ao pagamento de outras despesas que mais à frente serão apontadas. Essas operações de transferência de recursos entre orçamentos extrapolam os limites permitidos nos dispositivos constitucionais que vinculam esses recursos às despesas do orçamento da seguridade social.

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

Foi com a intenção de produzir superávit primário crescente que a política tributária dos anos 90 buscou a ampliação da carga tributária através, principalmente, do aumento de contribuições que são destinadas ao orçamento da seguridade social. Como já foi amplamente tratado, o sistema tributário consolidado pela Constituição de 1988 prevê uma partilha mais ampla de impostos arrecadados pela União com Estados e Municípios, o que reduziu a disponibilidade de recursos próprios para o governo federal. Diante da necessidade de mobilizar mais recursos, o Tesouro Nacional buscou solução nas contribuições à seguridade social, por dois motivos: 1) o aumento de alíquotas das contribuições não segue o princípio da anterioridade, o que significa que podem vigorar noventa dias depois de instituída, diferente dos aumentos de impostos que precisam de lei a ser aprovada em um ano, para vigorar apenas no ano seguinte, o que, em situações emergenciais, pode ser problemático; e, 2) as contribuições sociais têm a característica de não serem partilhadas com Estados e Municípios.

Para que o aumento da carga tributária se tornasse adequado aos propósitos do governo federal, foi criada a desvinculação das receitas da União (DRU), estabelecida através de emenda ao texto constitucional, autorizando o governo a utilizar parcela significativa dos recursos arrecadados – 20% das receitas de contribuições – de forma livre de qualquer vinculação a despesas específicas. Com este mecanismo, receitas da seguridade social passaram a ser legalmente deslocadas do seu orçamento próprio para o orçamento fiscal, para serem utilizadas em qualquer rubrica. Apenas 20% delas, entretanto, foram insuficientes. Têm sido desviados muito mais, conforme foi demonstrado na última linha das Tabelas 3 e 4 e como pode ser melhor visualizado através da Tabela 5 a seguir. No período de 1995 a 2005, as desvinculações de receita totalizaram R\$ 267 bilhões, dos quais R\$107 bilhões estão além do limite legalmente autorizado pelo mecanismo da DRU.

TABELA 5			
DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL			
1995 - 2005			
valores correntes em R\$milhões			
ANO	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (20%) (A)	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS ACIMA DE 20% (B)	TOTAL (A) + (B)
1995	4.348	0	4.348
1996	5.628	1.068	6.696
1997	7.416	1.199	8.615
1998	3.434	0	3.434
1999	10.451	463	10.914
2000	13.713	13.675	27.388
2001	15.882	12.435	28.317
2002	18.449	16.434	34.883
2003	21.738	14.395	36.133
2004	27.322	20.844	48.166
2005	31.559	26.488	58.047
TOTAL	159.940	107.001	266.941

Fontes: Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários e Secretaria do Tesouro, Contabilidade Governamental. Elaboração própria.

Obs.: Na coluna A, nos anos de 1995 e 1998 a desvinculação das receitas foi inferior a 20% (foi de 17,8% e de 9,2%, respectivamente).

Se forem agregados aos dados da seguridade social os números do regime próprio de previdência dos servidores federais – RPPS –, ou seja, os inativos e pensionistas civis e militares, ainda assim será possível observar uma situação muito distante da crise que é frequentemente proclamada. A Tabela 6 mostra esses valores em percentual do PIB, ao longo dos últimos quinze anos, sem a aplicação da DRU sobre as receitas. Ressalte-se que nesta Tabela 6, do lado das receitas, não estão computadas as contribuições da União como empregador do setor público, que deveria corresponder ao dobro da contribuição dos servidores, conforme preconiza a Lei nº 9,717/1998.

É possível constatar que, em apenas cinco anos, pertencentes à década de 1990, houve necessidade de usar recursos do orçamento fiscal para cobrir despesas com a previdência dos servidores públicos. A realidade mais recente é muito mais promissora. Após 1999, a receita foi sempre superior ao gasto. Mais precisamente, há sete anos as contribuições sociais de trabalhadores, empregadores e servidores públicos superam os gastos com previdência social (dos servidores públicos e do setor privado), saúde e assistência social da esfera federal, produzindo excedente de recursos para o orçamento fiscal.

TABELA 6															
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL E DO RPPS DO GOVERNO FEDERAL															
1991 - 2005 (% PIB)															
RECEITA/DESPESA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA ⁽¹⁾	7,8	8,2	8,7	10,0	9,7	9,9	10,0	9,8	11,1	12,1	12,6	13,1	13,0	14,0	14,5
DESPESA ⁽²⁾	7,5	7,8	10,1	9,8	10,4	10,1	10,1	10,6	11,1	10,7	11,4	11,5	11,7	12,1	12,4
Saúde	1,8	2,0	2,5	2,2	2,3	1,9	2,1	1,8	2,0	1,8	2,0	1,9	1,8	1,9	1,9
Assistência Social ⁽³⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,8	0,8
Previdência Social ⁽⁴⁾	5,7	5,8	7,6	7,6	8,0	8,0	7,8	8,5	8,7	8,5	9,0	9,2	9,4	9,4	9,7
RESULTADO	0,3	0,4	-1,4	0,2	-0,7	-0,1	-0,1	-0,9	0,0	1,2	1,2	1,6	1,3	1,9	2,1
Fonte: Receita - Secretaria da Receita Federal, Estudos Tributários; Despesa - SIAFI, Despesa por Função, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda e Portal SOF, Ministério do Planejamento.															
Elaboração própria															
(1) Inclui todas as receitas vinculadas à Seguridade Social, sem aplicação da DRU, inclusive contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos e para custeio de pensões militares, ao FUNDESP, ao FUNPEN e outras.															
(2) Despesa por Função, inclusive pessoal e dívida. Para os anos 1994 - 1998, Despesa com Assistência Social foi separada por Programa.															
(3) Nos anos de 1991 a 1994, os dados da função Assistência Social estão somados aos da Previdência Social															
(4) Inclui inativos do RPPS, civis e militares e inativos do RGPS.															

A Tabela 7 a seguir apresenta informações da seguridade social e do RPPS com valores em moeda corrente e utiliza uma metodologia de maior detalhe

e precisão. Novamente é preciso observar que, do lado da receita, não foi computada a contrapartida da União como empregador, que deveria corresponder ao dobro da contribuição previdenciária dos servidores. É importante ressaltar que o excedente de recursos gerados de R\$ 18,3 bilhões em 2004 e de R\$ 19,9 bilhões em 2005 é considerável e mais que o dobro dos anos anteriores.

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP) já vinha alertando que recursos são subtraídos da seguridade social para além dos 20% permitidos legalmente através da DRU.¹²

Tomando por base as informações aqui constatadas, a questão central deixa de ser sobre a auto-suficiência financeira do sistema de seguridade social, que tem se mostrado sólida, e passa a ser sobre o destino que foi reservado a esses recursos excedentes pelo governo federal.

¹² As publicações da ANFIP são “Análise da Seguridade Social em 2004”, de abril de 2005 e “Análise da Seguridade Social em 2005”, de abril de 2006, disponíveis em www.anfip.org.br.

TABELA 7						
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL E DO RPPS DO GOVERNO FEDERAL						
2000 a 2005						
valores correntes (em R\$ milhões)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA ⁽¹⁾						
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434
COFINS	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902
CPMF	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230
CSLL	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564
PIS/PASEP ⁽²⁾	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228
CSSS ⁽³⁾	3.619	3.813	4.424	4.453	7.179	5.348
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	1.273	2.058	1.927	2.351	2.597	0
TOTAL DA RECEITA	129.173	146.339	169.624	196.224	240.149	272.029
DESPESA ⁽⁴⁾						
ASSISTENCIA SOCIAL	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806
SAUDE	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483
PREVIDENCIA ⁽⁵⁾	93.408	107.544	123.218	145.478	165.509	188.506
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337
TOTAL DA DESPESA	122.756	142.111	162.228	189.140	221.816	252.132
RECEITA - DESPESA	6.417	4.228	7.396	7.084	18.333	19.897
Elaboração própria.						
Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários.						
Despesa da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro, Contabilidade Governamental.						
(1) Valores sem a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e sem a contribuição da União como empregador do setor público, que deveria corresponder ao dobro da contribuição dos servidores, conforme preconiza a Lei n. 9.717/1998.						
(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES.						
(3) Inclui a Contribui. p/ Custeio das Pensões Militares, Cont. dos Servidores p/ plano de seguridade - servidor ativo, inativo e pensionista e Cont. Prev. dos Órgãos do Poder Público.						
(4) Despesa liquidada por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas foi incluído por ser um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.						
(5) Inclui os gastos com inativos do RGPS, Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) civis e inativos militares.						

Na Tabela 8 são mostrados, ao longo de dez anos (1995 – 2005) e de uma maneira condensada, quais foram os tipos de gasto que as receitas com COFINS, CPMF e CSLL, financiaram. Os dados foram obtidos de uma ampla pesquisa no SIAFI, de onde foram extraídos vários relatórios, sendo o principal o Acompanhamento da Execução Orçamentária da União, que classifica a despesa por fonte de recursos e projeto/atividade.

TABELA 8							
APLICAÇÃO DAS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL							
1995 - 2005							
valores correntes em R\$ milhões							
ANO	RECEITA ARRECADADA (COFINS, CSLL, CPMF)	APLICADA NA SEG. SOCIAL	APLICADA FORA DA SEGURIDADE SOCIAL				SEM IDENTIFICAÇÃO DE APLICAÇÃO (3)
			DRU (20%)	RPPS (1)	OUTROS MINISTÉRIOS (2)	SUB-TOTAL	
1995	20.284	9.801	4.057	2.964	260	7.281	3.202
1996	23.377	12.139	4.342	6.359	0	10.701	537
1997	32.449	19.021	2.825	8.763	666	12.254	1.411
1998	32.319	27.862	3.655	24	778	4.457	0
1999	45.591	18.352	7.699	17.455	657	25.811	1.428
2000	61.852	29.681	12.370	18.689	975	32.034	373
2001	71.678	32.461	14.335	19.243	628	34.206	5.011
2003	97.403	50.022	19.480	21.246	3.256	43.982	3.399
2004	123.508	68.397	24.699	21.694	5.991	52.384	2.727
2005	143.455	72.167	28.691	24.529	3.604	56.824	14.464
TOTAL	651.916	339.903	122.153	140.966	16.815	279.934	32.552

Fonte: SIAFI - Acompanhamento da Execução Orçamentária da União

(1) Pagamento de aposentadorias e pensões de servidores civis e militares.

(2) Ministérios da Educação, Minist. da Agricultura, Presidência da República, Câmara dos Deputados, Minis. da Justiça, Minis. das Minas e Energias, Minist. Integração Nacional, Minist. do Meio Ambiente, Minist. das Cidades, Minist. do

(3) Receita arrecadada cuja aplicação não aparece nos demonstrativos de execução orçamentária por Fonte de Receita do SIAFI

Nessas tabelas, os números são de uma magnitude que impressiona. Podem-se extrair as seguintes constatações:

- 1) A maior magnitude das receitas desviadas da seguridade social é proveniente, como seria de se esperar, dos 20% de DRU. Esses recursos são tragados para a fonte 100 (Recursos Ordinários) e são livremente empregados no orçamento fiscal. Os relatórios mostram que essa fonte financia vários tipos de despesa (em diferentes órgãos e ministérios), entre elas os encargos financeiros da União (juros e amortização da dívida pública). A política econômica, que pretensamente tem a virtude da responsabilidade fiscal, priorizou pagar contas do orçamento fiscal com recursos desvinculados do orçamento da seguridade social. Assim, minimiza-se o déficit do orçamento fiscal provocado pela taxa de juros em alto patamar – freqüentemente, o mais alto do mundo –, ao mesmo tempo em que se respaldam privilégios e desigualdades graves na distribuição de recursos dos fundos públicos.

- 2) Outro destino de parcela significativa dos recursos desviados é o pagamento de aposentadorias e pensões do RPPS. Esse emprego, entretanto, não é legítimo. Cabe repetir a observação, já feita antes, sobre o RPPS. Pela Constituição Federal de 1988, não há no Brasil um sistema de previdência composto por dois regimes, conforme esclarece Vianna (2003a). A Constituição estabelece um sistema de seguridade universal para todos os cidadãos (RGPS) e um sistema especial para o funcionalismo público (RPPS). A operacionalização financeira da seguridade é atribuição do INSS; ativos e inativos do serviço público federal estão a cargo do Tesouro Nacional. Os servidores públicos contribuem para suas aposentadorias com recursos que compõem um fundo de um regime específico, exclusivo, o RPPS, que não dá acesso a benefícios aos outros trabalhadores da sociedade. Estes, entretanto, tornaram-se patrocinadores das aposentadorias do regime especial dos servidores públicos. Recursos vinculados à saúde pública, à assistência social e à aposentadoria dos trabalhadores do setor privado vêm financiando a aposentadoria de servidores públicos, incluindo os do Legislativo e Judiciário, cujas aposentadorias têm valores elevados, se comparados ao salário mínimo, piso e nível da maioria das aposentadorias do RGPS.
- 3) Uma parte significativa dos recursos da seguridade social é desviada de seu orçamento, mas não recebe nenhum tipo de aplicação, o que quer dizer que podem ter ficado retidos na Conta Única do Tesouro. São valores que podem ser identificados nas tabelas 8 a 17 através da coluna “sem identificação de aplicação”. Em 2005, por exemplo, R\$ 14,5 bilhões de recursos da seguridade não tiveram uso identificável nos relatórios de execução orçamentária e R\$ 56,8 bilhões foram aplicados fora da seguridade social. Todos os anos da série de 1995-2005 apresentam esse fenômeno, mas os valores apresentam uma dimensão maior a partir de 2001. A esterilização desses recursos, além de impossibilitar o atendimento de necessidades urgentes por serviços

públicos essenciais, significa uma forte contenção de demanda agregada, pois deixam de circular no mercado, contribuindo para reduzir o dinamismo da economia. É mais uma demonstração do forte caráter recessivo da política fiscal, feita com o sacrifício das políticas sociais.¹³

3. CONCLUSÕES

A conclusão a que se chega – na verdade mera constatação – pode e deve surpreender a muitos: nem a previdência social brasileira nem o sistema de seguridade social instituído pela Constituição Federal de 1988 são deficitários; são, ao contrário, superavitários, e esse superávit, cuja magnitude é expressiva, vem sendo sistematicamente desviado para outros usos. Essa constatação, no entanto, coloca uma questão relevante para o pesquisador: como e por que foi criada essa aura de crise e urgência em torno a um problema que não é nem crítico nem urgente?

A maior eficiência financeira do sistema previdenciário – que é sempre desejável – não depende de corte de benefícios, restrições de direitos ou maior tributação. A questão fundamental para dar sustentabilidade para um sistema previdenciário é o crescimento econômico, porque as variáveis mais importantes de sua equação financeira são emprego formal e a renda média do mercado de trabalho. Só essa estratégia permitirá a incorporação ao sistema de uma parte significativa da classe trabalhadora que vive de empregos informais, sem cobertura previdenciária.

A visão fiscalista ortodoxa normalmente se resume a reivindicar reformas do sistema previdenciário e ignorar os efeitos da política econômica sobre o mercado de trabalho e o sistema previdenciário. Além de não produzir uma solução adequada, destrói a limitada proteção social existente hoje. É, portanto, socialmente nefasta. É preciso desafiar a prática atual que dá prioridade ao

¹³ Esterilizar tem, aqui, o sentido comumente utilizado pelos economistas quando tratam de recursos monetários que são retirados de circulação. Uma parte dos recursos gerados pelo sistema de seguridade foi retirada dos fins aos quais se destina – saúde, assistência social e previdência –, e também de outro qualquer campo da aplicação que pudesse ser identificado por esta pesquisa a partir dos relatórios de execução orçamentária. Saiu, portanto, da circulação.

equilíbrio orçamentário a qualquer preço, sacrificando valores sociais importantes de uma sociedade mais evoluída, ao invés de protegê-los.

Muito ainda precisa ser feito para melhorar o grau de cobertura proporcionado pelo sistema de seguridade social. Caberia, no entanto, acrescentar ao debate o significativo papel da política econômica altamente restritiva adotada desde o início da década de 1990, que conduziu à deterioração do trabalho formal e, portanto, à exclusão de uma grande parcela da população ocupada no setor privado da proteção oferecida pela previdência social. Esta população só contribui de forma indireta para o sistema de seguridade social, através do pagamento de contribuições embutidas nos preços dos produtos, e seu empobrecimento aumenta a demanda por gastos assistenciais e de saúde. A melhor alternativa para conduzir o sistema ao seu aperfeiçoamento seria, conseqüentemente, gerar mais empregos formais, que elevam as contribuições (receitas), ao mesmo tempo em que deixam a população menos exposta à penúria. Empregos formais adicionais, porém, só são gerados na fase ascendente do ciclo econômico, quando cada vez mais trabalhadores são incorporados ao mercado de trabalho. A política econômica atual, declaradamente voltada para o controle da inflação através do mecanismo de juros elevados, não apenas não conduzirá a esse caminho, como também impedirá qualquer projeto de desenvolvimento alternativo para o país.

A permanência dessa política por muitos anos consecutivos faz com que se possa prever, para o futuro, um grande contingente de “sem-previdência”, isto é, pessoas com idade superior a 60 anos que necessitarão de gastos assistenciais para seu sustento. Para evitar que essa previsão se confirme, é necessária, desde já, a incorporação dessa população ao mundo dos direitos da cidadania. E isso depende da mudança na atual política econômica, tanto quanto sua permanência posterior no sistema previdenciário está diretamente associada ao padrão de desenvolvimento econômico do futuro, muito mais do que de reformas tópicas ou radicais na área tributária, no código penal ou na legislação previdenciária e trabalhista.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. **(Dês)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945 – 1997**. Tese de doutorado – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas FACE/UFMG, Departamento de Demografia, 1999.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social em 2004**. Brasília, abril de 2005. Disponível em www.anfip.org.br.

_____. **Análise da Seguridade Social em 2005**. Brasília, abril de 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. A “reforma” da previdência e a seguridade social brasileira. In: MORHY, Lauro (Org.) **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília : Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, 2003.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, n. 35, 1995.

_____. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: COELHO, V. S. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003, p. 13-26.

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

_____. Déficit nominal zero: a proteção social na marca do pênalti. **Carta Social e do Trabalho** - Ajuste Fiscal e Política Social. Campinas, UNICAMP - CESIT, setembro a dezembro, 2005b.

GIAMBIAGI, Fabio, MENDONÇA, João Luis de O., BELTRÃO, Kaizô I., ARDEO, Vagner L. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? **Texto para Discussão**, IPEA, Rio de Janeiro, nº 1050, outubro, 2004.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, **Lei de Responsabilidade Fiscal**, 4 de maio de 2000.

MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, V. S. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003, p. 227-255.

MESA-LAGO, Carmelo e MÜLLER, Katharina. Política e reforma da previdência na América Latina. In: COELHO, V. S. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003, p. 27-63.

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

_____. **Estudos Tributários**. Receita Federal, Brasília, vários anos.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social** (vários anos). Disponível em <http://www.previdencia.gov.br>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - Secretaria de Orçamento Federal - Assessoria Técnica. **Principais Vinculações das Receitas Federais**, 2003.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Vozes, 2001.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. _____. Reforma da Previdência. Seminário de Pesquisa, Instituto de Economia – UFRJ. Rio de Janeiro, junho, 2003.

_____. Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida? In: MORHY, Lauro (Org.) **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília : Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, 2003b.