

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

BRUNO PIRES TIBERTO

Análise do Sistema de Seguridade Social do Brasil: um estudo sobre a real situação financeira
da Previdência Social

Niterói
2010

BRUNO PIRES TIBERTO

Análise do Sistema de Seguridade Social do Brasil: um estudo sobre a real situação financeira da Previdência Social

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial a obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora Prof. Dra. Ruth Helena Dweck

Niterói
2010

BRUNO PIRES TIBERTO

Análise do Sistema de Seguridade Social do Brasil: um estudo sobre a real situação financeira da Previdência Social

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial a obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Ruth Helena Dweck – Orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Alberto Di Sabbato
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Fernando Augusto Mansor de Mattos
Universidade Federal Fluminense

Niterói
2010

À minha esposa, Silvia

RESUMO

Os desequilíbrios fiscais do governo federal são normalmente justificados pelos gastos vinculados ao sistema público de Previdência Social devido ao seu suposto déficit. Esta monografia faz uma análise financeira do sistema de Seguridade Social do Brasil para a década de 2000, seguindo estritamente o seu conceito definido na Constituição Federal de 1988. Embora esse sistema abranja a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social, o objeto principal desse estudo recairá sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, atualmente administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. O objetivo principal é verificar a real situação financeira do sistema público de Previdência Social e apresentar as principais propostas de reformas encontradas na literatura econômica sobre o assunto. É feita uma análise histórica da evolução do sistema de Previdência Social no Brasil desde sua origem até seu formato atual. Os resultados dessa análise levaram à conclusão que o sistema de Seguridade Social é financeiramente autossustentável e apresentou expressivos excedentes para todos os anos analisados. A Previdência Social pública não é cronicamente deficitária tal como é amplamente divulgado pela imprensa oficial e pela mídia em geral. Para o período analisado, em apenas dois exercícios o RGPS apresentou déficits operacionais. Para os demais exercícios houve registro de excedentes operacionais no RGPS. Observa-se que parte expressiva desses excedentes são legalmente desviados para o Orçamento Fiscal, através das Desvinculações das Receitas da União. Diferentemente do que é usualmente difundido, é o Orçamento da Seguridade Social que financia o Orçamento Fiscal e não o contrário. Apesar de o sistema de Previdência Social no Brasil ser financeiramente saudável, essa monografia mostra que ainda são necessárias reformas neste sistema para adequação à nova demografia brasileira para o século XXI e para a inclusão de trabalhadores que estão desprotegidos do sistema. A capacidade de sustentação futura do sistema depende de políticas econômicas que estimulem o crescimento econômico sustentado do país conjuntamente com políticas que incentivem a formalização do mercado de trabalho, além de medidas que visem o ajuste do sistema às tendências demográficas estimadas para a segunda metade do século XXI.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento da Seguridade Social: receitas e despesas do RGPS – 2001-2008.....	58
Tabela 2 – Percentual de domicílios na linha de pobreza e indigência no Brasil no período de 2001-2007.....	63
Tabela 3 – Fluxo de Caixa do INSS – 2001-2008.....	69
Tabela 4 – Autofinanciamento dos Benefícios Previdenciários urbanos.....	72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Benefícios Emitidos (em Milhões).....	61
Gráfico 2 – Evolução do INPC e os reajustes nominais do Salário Mínimo.....	62
Gráfico 3 – Evolução do Superávit da Seguridade Social – sem e com os efeitos da Desvinculação de Recursos da União – 2001-2008 (em bilhões).....	64
Gráfico 4 – Proporção da PEA com alguma proteção previdenciária.....	85

LISTA DE SIGLAS

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

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAF – Conselho de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

CAP'S – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CEME – Central de Medicamentos

CLPS – Consolidação das Leis de Previdência Social

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNT – Conselho Nacional do Trabalho

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

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

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNPS – Fórum Nacional da Previdência Social

FPAS – Fundo de Previdência e Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAP'S – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPB – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários

IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes

IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva

IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IAPM – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos

IAPTEC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

INSSB – Instituto Nacional dos Seguros Sociais do Brasil

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ISS – Imposto sobre Serviços

ISSB – Instituto dos Serviços Sociais do Brasil

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MP – Medida Provisória

MPAS – Ministério de Previdência e Assistência Social

MPS – Ministério da Previdência Social

MS – Ministério da Saúde

MTPS – Ministério do Trabalho e da Previdência Social

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIA – População em Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário

Pró-Rural – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

PSPS – Plano Simplificado da Previdência Social

RFB – Receita Federal do Brasil

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RMV – Renda Mensal Vitalícia

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SPC – Secretaria de Previdência Complementar

SPPS – Secretaria de Políticas de Previdência Social

SRP – Secretaria de Receita Previdenciária

SRS – Seguro de Riscos Sociais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. A Evolução Histórica da Previdência Social no Brasil.....	14
1.1. A origem e a evolução do sistema de Previdência Social.....	16
1.2. A unificação do sistema de Previdência Social.....	24
1.3. A Constituição Federal de 1988.....	31
1.4. As reformas do sistema pós Constituição de 1988.....	38
2. Análise financeira do sistema de Seguridade Social Brasileiro: enfoque no Regime Geral de Previdência Social – RGPS.....	53
2.1. Análise financeira da Seguridade Social do Brasil.....	54
2.2. Análise Financeira do Regime Geral de Previdência Social.....	65
3. Propostas de Reforma no Sistema de Previdência Social do Brasil.....	74
3.1. Vertente conservadora.....	75
3.1.1. Capitalização Individual do sistema de Previdência Social.....	76
3.1.2. Previdência Social do Brasil como um Seguro Social.....	78
3.2. Vertente da Gestão Previdenciária.....	81
3.3. Vertente da Inclusão Previdenciária.....	83
3.4. Proposta de reforma para o sistema de Previdência Social.....	88
CONCLUSÃO.....	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98

Introdução

A Previdência Social é um tema que está inserido entre os principais assuntos discutidos atualmente pela sociedade brasileira. Caracterizada como um sistema cronicamente deficitário e com estimativas futuras de insustentabilidade fiscal, a Previdência Social normalmente é apontada pela maioria dos economistas e por grande parte do meio acadêmico como o principal fator responsável pelos desequilíbrios fiscais do governo federal.

Segundo a teoria econômica convencional, para o país alcançar um crescimento sustentado de longo prazo deveria possuir estabilidade econômica e, principalmente, equilíbrio fiscal. Esta teoria sustenta que o grande motivo pelo qual a economia brasileira não apresentou crescimento econômico sustentável nas últimas décadas, deveu-se ao desequilíbrio fiscal e financeiro existente no país. Segundo os defensores desta teoria, o comportamento das contas da Previdência Social brasileira tem contribuído bastante para deteriorar as finanças públicas dada a grande magnitude de seu déficit.

Por este motivo, sempre que os economistas vão propor alternativas para que o país consiga atingir o crescimento econômico sustentado, uma das primeiras propostas elencadas é a necessidade de uma ampla reforma na Previdência Social. Esta proposta se justifica pelo seu recorrente déficit ao longo dos últimos anos e pela perspectiva de que este déficit tende somente a elevar-se, devido ao aumento da expectativa de vida da população brasileira nos últimos anos e a queda na taxa de natalidade. Essas perspectivas, dado o modelo atual da Previdência Social, no qual os aposentados de hoje são financiados pelos trabalhadores de hoje e estes serão financiados pelos trabalhadores de amanhã, apresentam um cenário aparentemente insustentável no futuro para a Previdência Social. O aumento da longevidade da população e a diminuição da taxa de natalidade provoca um quantitativo muito elevado de beneficiários, desproporcional ao número de trabalhadores em idade economicamente ativa para financiar o sistema. Esta situação se agrava em períodos de crise com o aumento do desemprego. Essa constatação, dada comumente pelos especialistas no assunto e veiculada pela mídia em geral, induz a sociedade brasileira a concluir que existe a necessidade de uma ampla reforma do sistema previdenciário brasileiro, no sentido de reduzir o déficit responsável pelo desequilíbrio das contas públicas do governo federal que, por sua vez, é considerado um obstáculo ao crescimento econômico sustentável do país no longo prazo.

Diante desse cenário sobre a situação atual da Previdência Social e as suas perspectivas futuras, difundido pela mídia em geral e aceito por grande parte da sociedade

brasileira, um dos objetivos dessa monografia é analisar a real situação financeira da Previdência Social no Brasil e verificar se a Previdência Social é ou não é deficitária. Para isto, esse estudo vai considerar a Previdência Social como parte integrante do sistema de Seguridade Social, tal como consta na Constituição Federal de 1988. O outro objetivo dessa monografia é avaliar a necessidade de reforma do sistema de Previdência Social no Brasil. Assim sendo, esse estudo vai apresentar as principais propostas de reforma do sistema encontrada na literatura econômica sobre o assunto e apontar as propostas de reforma que podem colaborar para sua sustentabilidade futura.

O capítulo 1 apresenta a evolução da Previdência Social desde a sua origem até a década atual. Inicialmente, apresenta os conceitos de Proteção Social, Previdência Social e Seguridade Social, estabelecendo as diferenças. Inicia-se o estudo com uma retrospectiva histórica da origem da Previdência Social no país com a fundação, no século XVI, da Casa de Misericórdia de Santos, por Brás Cubas, até a criação das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAP's, no século XX, que marcou o início oficial da Previdência Social no Brasil. Identifica-se o surgimento dos primeiros Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP's, em substituição às antigas CAP's, ressalta-se a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, em 1960, até a unificação do sistema de Previdência Social, em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Destaca-se a promulgação da Constituição Federal de 1988 por ter inserido a Previdência Social como parte integrante do sistema de Seguridade Social e ampliado o conceito de sua proteção social de seguro para seguridade. Após a promulgação da Carta Magna, relata-se a luta do Poder Executivo e de parte da elite da sociedade brasileira, no início da década de 1990, para desconstitucionalizar a Seguridade Social que acabou culminando nas reformas constitucionais do final de década de 1990 e início da década de 2000. Por fim, apresenta-se as principais medidas adotadas no campo da Previdência Social, no início do século XXI.

A verificação da existência do suposto déficit da Previdência Social é estudado e analisado no Capítulo 2. Com base nos preceitos constitucionais, visa-se apurar a real situação financeira do sistema de Seguridade Social Brasileiro no período histórico recente, entre os anos de 2001 a 2008. Embora esse sistema abranja a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social, o objeto principal desse estudo recairá sobre a Previdência Social, ou seja, sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, atualmente administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Por fim, o Capítulo 3 apresenta as principais propostas de reforma do sistema de Previdência Social no Brasil com ênfase no diagnóstico da situação da Previdência Social que há por de trás de cada uma dessas propostas. Mais uma vez o foco recairá sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS que é o centro principal das propostas atualmente existentes na literatura econômica sobre o assunto. O capítulo termina com a elaboração de uma proposta para o sistema de Previdência Social tendo como base a retrospectiva histórica da evolução do sistema de proteção social do país, as análises financeiras do Regime Geral de Previdência Social e as diversas vertentes de propostas para reforma do sistema de Previdência Social do Brasil.

Capítulo 1 – A Evolução Histórica da Previdência Social no Brasil

Este capítulo visa demonstrar a evolução do sistema de Previdência Social do Brasil desde a sua origem até os dias atuais. A Previdência Social é um mecanismo de proteção social que contribui para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária, ou seja, a Previdência Social contribui para o aperfeiçoamento da justiça social de uma sociedade. Antes de mostrar como ela surgiu e evoluiu no Brasil, é importante observar com um pouco mais de atenção o conceito de proteção social que está intimamente ligado ao conceito de Previdência Social e, por conseguinte, ao conceito de Seguridade Social.

Segundo Leite (1978, p.16), proteção social “é o conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender a certas necessidades individuais (...) que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e em última instância sobre a Sociedade.”

Com esse pacto social, a sociedade garante aos seus integrantes um padrão mínimo de vida, protegendo-os das adversidades da vida como, por exemplo, o desemprego, a invalidez temporária ou permanente e a velhice. Essa proteção normalmente dá-se por meio de manutenção do rendimento pecuniário integral ou parcial do indivíduo acometido por alguma adversidade que o impede de obter, através do seu trabalho, o salário necessário para o seu próprio sustento e da sua família.

Leite (1978) afirma ainda que proteção social é um conjunto de medidas adotado pelo Estado no qual a Sociedade assegura aos seus membros um nível mínimo de condições de vida. Essas medidas são um valioso instrumento de promoção da justiça social.

Entretanto, cabe salientar que o conceito de proteção social não deve ser confundido com o conceito de Previdência Social. A Previdência Social é parte integrante, e a mais importante, das medidas de proteção social.

Conforme Leite e Velloso (1963, p.30):

(...) pode-se definir a previdência social como conjunto de medidas, a cargo do poder público, destinadas a proteger as classes assalariadas e tanto quanto possível a população em geral contra determinadas situações que afetam a capacidade econômica individual ou familiar, seja pela cessação dos rendimentos, seja pela superveniência de necessidades especiais.

A Previdência Social, com os seus mecanismos de proteção social que garantem uma ajuda pecuniária aos indivíduos em casos de insuficiência econômica, é um porto seguro

contra as incertezas futuras. Ela proporciona a eles os meios necessários para garantir-lhes a sua subsistência quando não estiverem mais em condições de trabalhar e, a seus familiares, quando forem acometidos pela morte.

Segundo Wladimir Novaes Martinez:

a previdência social pode ser conceituada como a técnica de proteção social que visa a proporcionar ao homem os meios necessários e indispensáveis a sua subsistência, quando este se encontra impossibilitado de obtê-los ou quando é socialmente indesejável que os aquiria pessoalmente através de seu próprio labor, devido à ocorrência dos eventos maternidade, nascimento, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte, através de contribuição compulsória distinta, oriunda de cada um dos participantes e da sociedade.(MARTINEZ, 1989, p.94 *apud* FERNANDEZ, 2002, p.94)¹.

A existência da Previdência Social está consubstanciada na necessidade tanto do indivíduo quanto da sociedade de evitar que determinados eventos eliminem ou afetem seriamente o poder aquisitivo das pessoas (LEITE e VELLOSO, 1963).

Cabe ao Estado assumir a responsabilidade pela administração da Previdência Social conduzindo as políticas de proteção social dos indivíduos, uma vez que o seu bom funcionamento passou a ser de interesse de toda a sociedade.

É importante perceber que Previdência Social é diferente de Seguridade Social. O conceito de Seguridade Social surgiu no país com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tanto a Previdência Social quanto a Seguridade Social são mecanismos de proteção social, entretanto, a Previdência Social assemelha-se a um seguro social onde são beneficiários dessa proteção somente os indivíduos que contribuem para ela. A Seguridade Social é mais abrangente, os seus beneficiários são todos os indivíduos pertencentes à sociedade, sejam eles contribuintes ou não do sistema.

A Seguridade Social pode ser definida “como um conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica geral”. (OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997, p.4). Isto é, estas medidas visam ampliar a

¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**. São Paulo: LTR Editora, 1989.

proteção social dos indivíduos de uma sociedade proporcionando-lhes o maior grau possível de bem estar social e econômico.

A Previdência Social é parte integrante da Seguridade Social juntamente com os sistemas voltados para a saúde e a assistência social. Esta composição da Seguridade Social foi dada pela Constituição Federal de 1988 que definiu a Seguridade Social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”(BRASIL, 1988).

A responsabilidade pela manutenção da Seguridade Social é do Estado e da sociedade como um todo. Todo indivíduo, seja ele trabalhador ou não, contribuinte ou não, é alcançado pela Seguridade Social que tem como característica principal a universalidade de cobertura, ou seja, o seu universo de destinatários é ilimitado. Em contraponto, o universo da Previdência Social é limitado aos segurados e seus dependentes.

1.1 – A origem e a evolução do sistema de Previdência Social

O sistema de Seguridade Social existente atualmente no Brasil é fruto das grandes evoluções ocorridas no campo da saúde, previdência e assistência social no país que foram alcançadas umas, através de conquistas políticas democráticas, outras, através de ações paternalistas ou autoritária por parte do Estado.

Os assinaladores embrionários da Previdência Social no Brasil surgem em meados do século XVI, quando Brás Cubas, em 1543, funda a Casa de Misericórdia de Santos que tinha um caráter assistencial (LEITE, 1978, p.16). No século XVII, outras entidades semelhantes destinadas a promover a beneficência e a caridade surgem no país, como é o caso, da Santa Casa de Misericórdia e a Irmandade de Ordens Terceiras (FERNANDEZ, 2002).

As manifestações mais antigas de Previdência Social no país, semelhante ao formato conhecido atualmente, foram os montepios caracterizados pela mutualidade. Essas instituições garantiam o direito de deixar pensão por morte aos dependentes do trabalhador. O primeiro montepio surgiu em 1835, o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado – MONGERAL (GENTIL, 2006).

No final do século XIX e início do século XX, são criadas algumas instituições visando dar aos funcionários públicos alguma proteção. Entre essas instituições criadas, destacam-se: Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Estado, em 1888; Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional, em 1889; direito à

aposentadoria para empregados da Estrada de Ferro da Central do Brasil que posteriormente foi estendido a todos os ferroviários de empresas do Estado e criação do Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda, em 1890; direito à aposentadoria por invalidez e pensão por morte dos operários efetivos do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, em 1892; Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda, em 1911; Caixa de Pensões e Empréstimos para o Pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro, em 1912 e a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os Operários da Casa da Moeda, em 1917. (FERNANDEZ, 2002)

Até início do século XX, toda política de proteção social existente no país era voltada apenas para os servidores públicos, inexistindo políticas deste tipo voltadas para os trabalhadores da iniciativa privada que representavam a grande maioria da população brasileira.

Os trabalhadores urbanos, em decorrência do processo de industrialização iniciado no país no começo do século XX, estavam ganhando mais espaço no cenário político nacional. Nessa época, eclodiram vários movimentos reivindicatórios que buscavam a melhoria nas condições de trabalho e novas garantias sociais. “A primeira medida de proteção social que se conhece é a Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919” (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p. 6) que instituiu a obrigatoriedade de indenização, por parte dos empregadores, aos acidentes sofridos pelos seus empregados no ambiente de trabalho, configurando um seguro de acidentes do trabalho.

Entretanto, o ponto de partida da Previdência Social no Brasil, considerado por muitos especialistas, é o advento do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, chamado popularmente de “Lei Elói Chaves” que determinou a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Os benefícios oferecidos por elas eram “assistência médica, aposentadoria por tempo de serviço e por idade, por invalidez depois de prestados dez anos de serviço e pensão aos seus dependentes”(FERNANDEZ, 2002, p.47). A primeira Caixa de Aposentadoria e Pensões instalada no país, nos moldes da Lei Elói Chaves, foi a dos empregados da Great Western do Brasil, em 20 de março de 1923.

As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) instituídas pela Lei Elói Chaves eram vinculadas às empresas e limitavam-se apenas às áreas urbanas. Sua administração “era feita por um colegiado, composto, em partes iguais, por representantes dos empregados e dos empregadores, sem a participação do Estado”(OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p.7).

Oficialmente, o marco inicial da Previdência Social no Brasil ocorreu em 1923 com o advento da Lei Elói Chaves ratificado pelo Regulamento Geral da Previdência Social, publicado logo após essa lei, que instituiu 24 de janeiro como sendo o “Dia da Previdência Social”, dia este que coincide com a data de publicação do Decreto nº 4.682.

Todavia, existe grande controvérsia quanto ao surgimento da Previdência Social no Brasil. Alguns especialistas afirmam que a Previdência Social surgiu no país em 1917 com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda. Outros atribuem esse marco inicial à instituição obrigatória do seguro de acidentes do trabalho criado em 1919. Para Celso Barroso Leite (1978, p.28),

(...) pode-se discutir o início da previdência social brasileira, que alguns fazem remontar à criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda, em 1917, e outros à lei de 1919 que instituiu a indenização obrigatória, pela empresa, das consequências do acidente de trabalho. Mas em verdade o ponto de partida foi a chamada ‘Lei Elói Chaves’, ou, mais exatamente, o Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

Entretanto, para Leite e Velloso (1963), o início da Previdência Social ocorreu em 1919, com o início do seguro obrigatório contra acidentes de trabalho. Afirmam, “(...) a previdência social teve início, entre nós, com a Lei 3.724, de 15-1-1919, que instituiu a responsabilidade dos empregadores pelas consequências dos acidentes do trabalho (...)” (LEITE e VELLOSO, 1963, p.119).

Ainda em 1923, outro fato importante com relação à Previdência Social foi a criação do extinto Conselho Nacional do Trabalho que, “além das questões trabalhistas, tinha a seu cargo a previdência social, cujo controle lhe competia, inclusive como órgão de recurso das decisões das Caixas.” (LEITE, 1978, p.29)

A partir da Lei Elói Chaves, passaram a surgir no país várias outras CAPs - caixas de aposentadorias e pensões vinculadas a empresas. No final de 1926, os benefícios da Lei Elói Chaves foram estendidos aos portuários e aos marítimos, porém não foi consolidada para esses últimos. Já em meados de 1928, foi a vez do pessoal contratado das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos serem beneficiados pela Lei Elói Chaves.

“As CAP’s foram as primeiras instituições previdenciárias do país.”(GENTIL, 2006 p.98) Essas últimas reformas ocorridas na Lei Elói Chaves em 1926 e 1928 foram as últimas medidas importantes no que tange à Previdência Social no Brasil antes da Revolução de 1930.

A partir dessa revolução o ritmo na evolução dos direitos previdenciários no país acelerou-se, “havendo até quem entenda que a aceleração foi maior do que convinha, pois o Governo de algum modo começou a antecipar-se às reivindicações, com os inconvenientes do paternalismo que essa antecipação costuma envolver.”(LEITE, 1978 p.29)

Fernandez (2002, p.48) destaca que “a história da previdência social viu-se enriquecida” com a aceleração da evolução protetiva promovida e ressalta que o “presidente Getúlio Vargas, pregoeiro de ideário reformista e, mais do que isto, progressista, plasmou na legislação da época inúmeras reivindicações das classes operárias, às vezes até antecipando-se às mesmas” e destaca que “o período após 1930 foi rico em legislação trabalhista e previdenciária”

A chamada revolução de 1930 da Previdência Social iniciou-se com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados dos serviços de força, luz e bondes no final de 1930. Logo depois, consubstanciando a importância da Previdência Social no cenário político do país, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio cujas principais atribuições eram de orientar e supervisionar a Previdência Social. Segundo Fernandez (2002), ao criar este Ministério, o Governo Provisório passou a dar especial atenção às questões trabalhistas e previdenciárias, as quais convergiam com o seu conteúdo ideológico da época.

Em prosseguimento a essa revolução iniciada em 1930, o Decreto nº 20.465, de 01 de outubro de 1931, promoveu um importante avanço na Previdência Social brasileira ao consolidar e reformular toda legislação previdenciária existente anteriormente e, ao mesmo tempo, criar a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público. Segundo Chiarelli e Souza (2001), esse decreto é considerado por muitos como sendo um marco importantíssimo na evolução do sistema previdenciário público do Brasil.

Celso Barroso Leite (1978, p.30) ratifica esse entendimento e acrescenta que

Tendo consolidado a legislação referente às Caixas de Aposentadoria e Pensões e estabelecido padrões e normas para as que viessem a ser criadas, o Decreto nº 20.465, pode, pelo seu alcance no sentido da uniformização, ser considerado como precursor, sob esse aspecto, da Lei Orgânica da Previdência Social.

Em 1932 e 1934, respectivamente, foi a vez das empresas de mineração e de transporte aéreo serem beneficiadas pela Lei Elói Chaves. Nesse mesmo período foi regulamentada a

concessão de assistência médica, empréstimos simples e empréstimos hipotecários para os trabalhadores beneficiados pelas CAP's (LEITE e VELLOSO, 1963).

As Caixas de Aposentadorias e Pensões, vinculadas às empresas, proliferaram pelo país, chegando ao quantitativo de 183 em meados da década de 1930. Essa multiplicidade de pequenas instituições gerou muitos inconvenientes para a manutenção das CAP's pois, em sua grande maioria, eram instituições que possuíam poucos segurados filiados, o que dificultava o seu bom funcionamento nos moldes securitários aconselháveis. Em contrapartida, grande massa de trabalhadores ainda permanecia à margem de qualquer proteção previdenciária.

Com intuito de ampliar a proteção social e previdenciária dos trabalhadores brasileiros e, ao mesmo tempo, corrigir os inconvenientes que começaram a surgir com as CAP's, a Previdência Social brasileira experimentou mais um avanço importantíssimo em sua evolução, qual seja, a filiação por categoria profissional definida pela atividade genérica da empresa.

A primeira instituição criada no Brasil com este novo critério de filiação foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933, que possuía abrangência nacional. O IAPM “pode assim ser considerado a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional e à base da atividade genérica da empresa, isto é, incluindo no seu campo de aplicação todos os trabalhadores de todas as empresas que, em qualquer ponto do país, exercessem atividade de marinha mercante.”(LEITE, 1978, p.30-31)

Em conformidade com as ideologias propagadas pelo Governo Central à época, a Constituição Federal de 1934 inovou e “representou um grande avanço, ao incluir dispositivos de natureza social, previdenciária e um conjunto de preceitos a serem observados pela legislação do trabalho.” (GENTIL, 2006, p.99-100) Também determinou que a Previdência Social seria financiada de maneira tripartida, ou seja, a União, o empregador e o empregado contribuiriam, em partes iguais, no financiamento da Previdência Social que atenderia os trabalhadores em caso de velhice, invalidez, maternidade, acidente de trabalho e morte. “O Estado, que até então mantivera-se afastado da administração dos sistemas, assumiu mais estreitamente a gestão das novas instituições, escolhendo e nomeando seus presidentes” (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p.7)

Em 1934, foram criadas outras duas Caixas de Aposentadorias e Pensões: a dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns e a dos Operários Estivadores, que tinham abrangência nacional e de filiação vinculada à categoria profissional, apesar da denominação de Caixa.

Dando prosseguimento a esta importante transformação na forma de filiação, surgiram o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPTEC), fruto da transformação da CAP dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns, em 1938; e o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE), fruto da transformação da CAP dos Operários Estivadores, em 1939. Em 1945, o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva foi incorporado ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPTEC). (FERNANDEZ, 2002)

Assim, “com essas duas últimas CAP’s, transformando-se em IAP’s, marcou-se o término do período das caixas múltiplas.” (CHIARELLI e SOUZA, 2001, p.167) Entretanto, o processo de fusão dessas instituições acabou somente com a criação da Caixa Única de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e empregados em Serviços Públicos, em 1953.

É importante ressaltar a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938, resultado das reformulações ocorridas no Instituto Nacional de Previdência (antigo Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Cíveis da União), que não fazia parte do sistema geral previdenciário do país.

Nessa altura, a proteção previdenciária já atendia quase a totalidade da população urbana do país. Somente não estavam protegidos por este sistema os autônomos, os empregados domésticos e os ministros religiosos, além dos trabalhadores rurais que continuavam à margem da Previdência Social.

É importante destacar que, em 1939, os condutores de veículos tornaram-se filiados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, por força do Decreto-lei nº 1.142, de 09/03/1939. Nesse mesmo ano, o Conselho Nacional do Trabalho foi reestruturado dando origem a vários órgãos. Dentre eles destacam-se a Justiça do Trabalho, a Câmara da Previdência Social que, em 1946, veio a denominar-se Conselho Superior da Previdência Social e posteriormente passou a chamar-se Conselho de Recursos da Previdência Social. Em 1946 o Departamento de Previdência Social passou a denominar-se Departamento Nacional da Previdência Social.

A filiação por categoria profissional trouxe alguns problemas no tocante à determinação da filiação dos trabalhadores que eram empregados de empresas que exerciam mais de uma atividade e de determinadas empresas pertencentes a certos ramos de atividades

não bem especificados pelos IAP's. Para solucionar este problema, foram editados três decretos (nº 627 em 18/08/1938, nº 1.067 em 21/01/1939 e nº 1.129 em 02/03/1939) que delimitaram o campo de abrangência de cada instituição, estipulando normas que fixavam critérios para filiação (FERNANDEZ, 2002).

Todavia, existiam grandes disparidades entre os planos de benefícios oferecidos pelos IAP's. De acordo com Gentil (2006, p.102), “Havia grande diversificação na prestação de serviços e nos benefícios que cada instituto e cada caixa eram capazes de proporcionar, porque dependia dos recursos que essas instituições dispusessem.” A contribuição era feita com base nos salários dos trabalhadores e, devido à grande diferença salarial existente entre determinadas categorias profissionais, “isso criava uma grande disparidade entre os níveis qualitativos e quantitativos de proteção social.”

Essas disparidades entre os planos de benefícios dos diferentes IAP's forçava o governo a adotar medidas que atenuassem essas diferenças e promovessem a equidade dos serviços e planos de benefícios oferecidos pelos IAP's.

Nesse sentido, em 1940 foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) que substituiu o Serviço de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que encerrou suas atividades em 1967 e foi extinto em 1968 com a unificação dos institutos pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). (FERNANDEZ, 2002)

Seguindo a tendência de unificação do Sistema Previdenciário brasileiro, foram elaborados alguns projetos no início da década de 1940 com o intuito de uniformizar a Previdência Social no Brasil. Destacam-se o plano único de benefício, custeio e estrutura administrativa, de 1941 e o projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social (CLPS), elaborado em 1943. Porém, esses projetos não foram aprovados. Concomitante ao projeto da Consolidação das Leis de Previdência Social, foi elaborado o projeto da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, pela mesma comissão, entretanto, a CLT foi aprovada em 1º de maio de 1943 pelo Decreto nº 5.452 e está em vigor até hoje.

Em meados de 1944 foi criada a “carteira profissional como prova provisória dos elementos do registro civil para a concessão de benefícios por parte dos institutos de aposentadoria e pensões.” (GENTIL, 2006 p. 101-102) A carteira de trabalho era um dos meios que o trabalhador possuía para comprovar a sua cidadania e gozar dos seus direitos civis, políticos e sociais, aos quais incluem-se o seu direito à proteção social oferecido, nessa época, pelos IAP's.

Ainda buscando uma forma de corrigir as disparidades geradas pelos diferentes IAP's, em 1945 foi elaborado um projeto que criaria o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB) “que unificaria as instituições previdenciárias existentes e centralizaria o seguro social de toda a população ativa no país.” (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p.8) Porém, “fatores supervenientes acarretaram mais uma vez o abandono da idéia, não havendo o ISSB, também, chegado a concretizar-se” (LEITE e VELLOSO, 1963, p.125).

Nesse mesmo ano, outra importante medida para história da Previdência Social no país foi a vinculação das aposentadorias e pensões ao salário mínimo. O Decreto-lei nº 7.835, de 06 de agosto de 1945, determinou que os valores pagos pela Previdência Social aos benefícios de aposentadoria e pensão não poderiam ser inferiores, respectivamente, a 70% e 35% do salário mínimo.

Este decreto reveste-se de grande importância, além de ter fixado valores mínimos para estes tipos de benefícios de prestação continuada, estipulou, ao que tudo indica pela primeira vez em todo o mundo, a correção automática das prestações mensais de acordo com o custo de vida. (FERNANDEZ, 2002, p.54)

Atualmente, os reajustes efetuados nos benefícios oferecidos pela Previdência Social seguem a política salarial de reajustamento de benefícios definida pelo Governo Federal.

É importante destacar que em 1953 chegou ao fim a fusão das caixas múltiplas com a criação, determinada pelo Decreto nº 34.586, de 12 de novembro desse mesmo ano, da Caixa Única de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, transformada em Instituto em 1960, pela Lei Orgânica da Previdência Social (LEITE, 1978).

Com o intuito de retomar o projeto de unificação do sistema, conforme fora proposto no projeto de criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil, em 1º de maio de 1954, o ainda então presidente Getúlio Vargas criou, através do Decreto nº 35.448, um Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões que baseava-se na idéia proposta pelo Decreto-lei nº 7.526 (projeto de criação do ISSB) e tinha como objetivo regular o cumprimento dos seus princípios básicos. Este Regulamento seria para os Institutos o que fora para as Caixas o Decreto nº 20.465 de 1931. No entanto, esse Regulamento foi revogado em seguida por ter sido considerado inconstitucional. (LEITE e VELLOSO, 1963)

1.2 – A unificação do sistema de Previdência Social

As disparidades existentes entre os diferentes Institutos, embora um pouco amenizadas pelas medidas adotadas durante a década de 1940, e os frustrantes projetos de unificação da Previdência Social ocorridos também nesse período, levou a sociedade brasileira, influenciada pela política social europeia da época, a formular reivindicações para tornar os mecanismos de proteção social mais equânimes e uniformes, “o princípio da equidade que se procurava conquistar significava reconhecer igualmente o direito de cada um.”(GENTIL, 2006, p.102)

As pressões sociais exercidas pela sociedade em busca de uma Previdência Social mais justa e uniforme e a proximidade das eleições de 1960 fizeram com que o Governo e os partidos políticos apressassem a aprovação do projeto de unificação e uniformização da Previdência Social no país. Com o intuito de colher proveito eleitoral com a aprovação de uma lei tão importante, tanto Governo quanto partidos políticos, agilizaram o trâmite desse projeto que, enfim, foi aprovado.

Em 26 de agosto de 1960, através da Lei nº 3.807, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social sendo considerada como um grande avanço na história da evolução da Previdência Social brasileira. Logo em seguida, o tão esperado Regulamento Geral da Previdência Social também foi aprovado, através do Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960.

Os benefícios destinados aos segurados eram: auxílio doença, aposentadoria (por invalidez, velhice, tempo de serviço, e especial), auxílio natalidade e pecúlio. Já os benefícios destinados aos dependentes dos segurados eram: pensão e auxílio funeral, em caso de morte do segurado, auxílio reclusão, em caso de prisão do segurado, e pecúlio. Além disso, eram oferecidos serviços em diferentes modalidades assistenciais, tais como: serviço médico, alimentar, habitacional, complementar, reeducativa e de readaptação profissional, e financeira. (LEITE e VELLOSO, 1963)

Segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997, p.8), o advento da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi “a primeira medida correta para diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais, em decorrência da forma pela qual a previdência social brasileira estava implantada” e acrescenta que “a sua grande importância reside no fato de haver uniformizado as contribuições e os planos de benefícios dos diversos institutos”.

A LOPS somente não uniformizou a administração da Previdência Social que continuava caracterizada pela pluralidade de órgãos e pelas diferentes formas de vinculação

que ainda eram pela categoria profissional. Ademais, todo o restante que diz respeito à Previdência Social foi uniformizado pela LOPS, como por exemplo, plano de prestações, regime de custeio, estrutura administrativa das instituições, etc.

Essa Lei Orgânica também modificou a forma de custeio tripartida da Previdência Social. O Estado passou a ser responsável pelas despesas de administração geral do sistema, inclusive a de pessoal, e pela cobertura das insuficiências financeiras que o sistema viesse a sofrer. A LOPS definiu que contribuição efetuada pelo Estado deveria ser diferenciada das contribuições efetuadas por empregadores e empregados. Também transformou a Caixa Única de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviço Públicos no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviço Público. “Então, criaram-se seis Institutos de Aposentadorias e Pensões, que atuavam em todo território nacional, com filiação de acordo com a categoria profissional, que seria definida com base na atividade genérica da empresa” (CHIARELLI e SOUZA, 2001, p.167).

O advento da LOPS tornou os trabalhadores autônomos segurados obrigatórios, bem como, todos os sócios das empresas, promovendo uma ampliação do campo de ação da Previdência Social no país. Com essa legislação, “a cobertura previdenciária da população economicamente ativa urbana atingiu a quase sua totalidade.” (CHIARELLI e SOUZA, 2001, p.168) Entretanto, dentre os trabalhadores urbanos que exerciam atividade remunerada no país, ainda estavam sem proteção social os empregados domésticos e os ministros de confissão religiosa. A este último grupo era permitido filiar-se de forma facultativa à Previdência Social. Já os trabalhadores rurais continuavam à margem da Previdência Social.

Um pouco antes da aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, foi criado o Ministério da Indústria e Comércio pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. Assim, os assuntos relativos à Previdência Social ficaram vinculados ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) que foi criado em decorrência dessa separação ocorrida no então, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Seguindo rumo à unificação do Sistema Previdenciário brasileiro, o extinto Departamento Nacional da Previdência Social aprovou, no final de 1963, o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Nesse mesmo ano, foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), pela Lei nº 4.214, de 02 de março de 1963, sendo denominado de o Estatuto do Trabalhador Rural, fato importante no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores rurais no sistema de proteção social do país. Entretanto, apesar de

possuírem alguma proteção social, os trabalhadores rurais ainda não estavam incluídos no Sistema Previdenciário nacional.

A unificação do sistema de Previdência Social que corrigiria disparidades importantes do sistema e promoveria a equidade e uniformidade dos serviços oferecidos pelos IAP's às diferentes classes de trabalhadores foi alcançada no período de maior instabilidade política no país. Foi durante a ditadura militar, período no qual os direitos políticos e trabalhistas eram severamente reprimidos, que ocorreu esse grande feito para a história evolutiva da Previdência Social no país. Em 21 de novembro de 1966, deu-se a unificação dos diversos sistemas de Previdência Social do país, com a promulgação do Decreto-Lei nº 72. Este decreto criava o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que reuniu em uma só instituição os seis IAP's existentes até então.

Essa unificação dos diversos IAP's no INPS representou um grande avanço rumo à equidade, uniformidade e universalidade da proteção social a todos os cidadãos do país. De acordo com Celso Barroso Leite,

Concretizava-se, dessa maneira, antiga e persistente tendência, e a previdência social brasileira dava importante passo no sentido da racionalização de sua estrutura administrativa, com vantagens as mais variadas, tendo à frente a uniformidade de tratamento dos beneficiários e a economia administrativa (LEITE, 1978, p.39)

Essa reforma administrativa promovida pela criação do INPS tinha como objetivo “racionalizar a gestão, estabelecer controles mais rigorosos na concessão de benefícios e resolver os problemas financeiros da previdência”. No entanto, essa uniformização da Previdência Social “pôs fim a certa discriminação que existia entre os serviços prestados aos empregados e operários, mas mantinha intacta a estrutura fragmentária e excludente do sistema porque não mudava a estrutura real dos institutos.” (GENTIL, 2006, p.104)

A complexidade e a importância dessa reforma foi tão grande para o desenvolvimento da Previdência Social no país que alguns especialistas afirmam ter sido a maior, a mais vultosa e a mais complexa reforma administrativa ocorrida na América Latina até então. Isso tudo sem que nenhum dos serviços oferecidos anteriormente fossem interrompidos.

Entretanto, essa unificação foi tardia como afirmou Fernandez, “o ideal de unificação da Previdência Social poderia já ser realidade, desde 1945, caso tivesse sido implementado o Decreto-lei nº 7.526, que criara o Instituto Nacional dos Seguros Sociais do Brasil – INSSB”(FERNANDEZ, 2002, p.59)

Ainda em 1966, um outro fato importante aconteceu, porém, no que diz respeito aos direitos trabalhistas dos trabalhadores. Foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em substituição ao antigo regime que garantia a estabilidade de emprego depois de dez anos de serviço prestado a uma mesma empresa.

No ano seguinte, o seguro de acidentes do trabalho foi integrado à Previdência Social, deixando de ser uma proteção social à parte da Previdência Social. Essa integração foi realizada com o intuito de racionalizar o sistema de proteção social do país e uni-lo em uma única instituição. Em 1976, foram estabelecidas três alíquotas, que seriam acrescidas às contribuições das empresas de acordo com o risco da atividade.

Em 1969, mais um passo rumo à universalização da proteção social no país foi dado com a expansão aos trabalhadores rurais da proteção social efetiva como já acontecera com os trabalhadores urbanos. O Decreto-lei nº 564, de 01 de maio de 1969 criou um Plano Básico, em complemento ao FUNRURAL, que deu acesso aos trabalhadores rurais à Previdência Social, inicialmente, beneficiando apenas os empregados do setor agrário da indústria canavieira. Esse Plano concedia benefícios com base no salário mínimo regional, independentemente de quanto o segurado ganhasse. Logo depois, um outro Decreto-lei (nº 704, de 24/07/1969) deu acesso à Previdência Social para os empregados das empresas produtoras e fornecedoras de produtos agrários *in natura*, bem como para os empreiteiros que, não constituídos sob a forma de empresa, utilizassem mão de obra para produção e fornecimento de produto agrário nas mesmas condições. Ainda no mesmo ano, foi aprovado o Regulamento da Previdência Social Rural com o advento do Decreto-lei nº 65.106, de 05 de setembro de 1969.

Entretanto, segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), tanto o FUNRURAL quanto o Plano Básico não atingiram seus objetivos de maneira satisfatória. Esses objetivos só foram alcançados com a aprovação da Lei Suplementar nº 11, de 25 de maio de 1971 que criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural) em substituição ao Plano Básico criado em 1969.

Esse programa não fazia parte do regime geral de Previdência Social, destinado somente aos trabalhadores urbanos, entretanto, “garantia [ao trabalhador rural] aposentadoria por velhice ou invalidez, pensão aos dependentes do trabalhador rural, bem como auxílio funeral, auxílio doença no caso de acidente de trabalho e assistência médica.” Era custeado pelas “contribuições incidentes sobre o valor comercial dos produtos rurais e sobre a folha de

pagamento das empresas vinculadas ao regime geral, ou seja, a previdência social urbana” (FERNANDEZ, 2002, p.64)

A importância desse programa foi o fato de gerar, pela primeira vez, benefícios aos segurados sem a exigência da contrapartida da contribuição, pois cabia à previdência urbana e aos produtores rurais esse financiamento.

A década de 1970 foi marcada pela expansão dos benefícios previdenciários à parcela da população que ainda se encontrava a sua margem. Em 1972, os empregados domésticos passaram a ser segurados obrigatórios da Previdência Social por determinação da Lei nº 5.859. No ano seguinte, ocorreu a regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório determinada pela Lei nº 5.890 de 1973. No final de 1974, a lei nº 6.179 instituiu o amparo previdenciário para os maiores de setenta anos ou inválidos não-segurados. Esse amparo consistia “numa renda mensal vitalícia no valor de metade do maior salário mínimo vigente no país, paga pelo INPS” (LEITE, 1978, p.71) e o seu custeio era realizado pela retirada de 0,2% da receita de contribuição arrecadada pelo INPS. E, finalmente em 1976, o Decreto nº 77.514, de 29 de abril de 1976, regulamentou a extensão dos benefícios assistenciais e previdenciários aos empregadores rurais e seus dependentes.

Com essas medidas de inclusão da parcela da população que ainda estava desprotegida pelo sistema, a Previdência Social brasileira passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país. Enfim, a universalidade do Sistema Previdenciário, tão almejada quanto fora a unificação, foi alcançada.

Em 01 de maio de 1974, a Lei nº 6.036 criou o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS) como consequência do desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Concretizava-se “um velho sonho de se ter um ministério exclusivo para a Previdência Social” (CHIARELLI e SOUZA, 2001, p.169)

Esse ministério exclusivo para os assuntos de previdência e assistência social era responsável por elaborar e executar políticas para as áreas de previdência, assistência médica e social, bem como tinha como objetivo integrar os vários órgãos previdenciários e assistenciais com o intuito de racionalizar o serviço e ampliar cada vez mais a proteção social do Estado. Conforme assinala Leite (1978, p.48),

(...) à medida que avançamos de uma previdência social de base profissional para uma proteção voltada antes para a pessoa humana como tal, e não apenas para o trabalhador e seus dependentes, torna-se menos estreita a relação entre o trabalho e

previdência que até agora justificava a presença de ambos na área de competência do mesmo ministério.

Foram vinculados ao Ministério da Previdência e Assistência Social três fundações assistenciais, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Fundação Abrigo do Cristo Redentor. A LBA era responsável pela assistência à maternidade, à infância e à adolescência, com foco nas famílias de baixa renda e nas pessoas não protegidas por outro sistema de assistência. A FUNABEM era responsável por promover a execução da política nacional do bem-estar do menor e a Fundação Abrigo do Cristo Redentor prestava assistência gratuita aos mendigos e aos menores abandonados. (LEITE, 1978)

Vale a pena destacar que, em 1976, através do Decreto nº 77.077 de 24 de janeiro, finalmente foi editada a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) que possibilitou a união da legislação que regia a previdência urbana na época.

A unificação total do Sistema Previdenciário brasileiro ocorreu em 1977, com a Lei nº 6.439, de 01 de setembro de 1977, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) que tinha como objetivo “integrar as funções de concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas e gestão administrativa, financeira e patrimonial da previdência e assistência social” (GENTIL, 2006, p.107).

O SINPAS “significou o terceiro marco no caminho da reformulação da previdência social. A primeira grande reformulação foi a passagem das Caixas de Aposentadoria e Pensões para os institutos; a segunda, unificação destes no INPS” (FERNANDEZ, 2002, p.67)

Segundo Leite (1978), com a criação do SINPAS, os programas brasileiros de proteção social ganharam maturidade, assim como tinham alcançado a maioria com o MPAS.

Cada função do Sistema Previdenciário passou a ser exercido por um determinado órgão administrativo. O SINPAS promoveu a alteração na função de algumas instituições já existentes e criou outras instituições. Ao INPS foi atribuída exclusivamente a parte referente à manutenção e à concessão de benefícios. A prestação de assistência médica, tanto para trabalhadores urbanos quanto aos trabalhadores e empregadores rurais, deixou de ser competência do INPS passando a ser exclusiva do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), autarquia criada especialmente para esse fim. Foi criado o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com a

finalidade específica de promover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema, que antes também era à cargo do INPS. A LBA teve suas funções reformuladas ficando responsável pela assistência social às populações carentes. (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997)

Integravam ainda o SINPAS, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) que era responsável pelo atendimento das necessidades básicas do menor marginalizado, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) que era competente para executar análises de sistemas, programação e tratamento de informações, processamento computadorizado de dados e fornecimento dessas informações às entidades do SINPAS, a Central de Medicamentos (CEME) que era responsável pela distribuição de medicamentos, gratuitamente ou a custos módicos, sobretudo a beneficiários da Previdência Social, bem como estimulava a pesquisa científica, e o Conselho de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (CAF) que era responsável pela gestão do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) o qual reunia a receita das entidades que compunham o SINPAS. Já o FUNRURAL e o IPASE foram extintos, sendo transferida para o INPS a responsabilidade de conceder e manter os benefícios dos trabalhadores rurais e dos servidores públicos.

O SINPAS promoveu uma profunda alteração estrutural no sistema de previdência e assistência social brasileiro, visando dotar de maior racionalidade, simplicidade e funcionalidade às entidades que o integravam, agora organizadas sob a forma de sistema. As entidades vinculadas ao MPAS receberam novas atribuições visando à especialização de cada uma as atividades que passariam a desenvolver.

A criação do SINPAS foi a última grande transformação no sistema de Previdência Social do país antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu pela primeira vez na história do país o conceito de Seguridade Social. Entretanto, entre a criação do SINPAS e a Constituição Federal de 1988, cabe destaque a duas grandes medidas referente à Previdência Social: o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência, instituídos pelo Decreto-lei nº 2.351 de 1987.

Na próxima seção vamos expor as medidas adotadas pela Constituição Federal referente à proteção social no país. Essa Constituição criou o conceito de Seguridade Social que será melhor descrito a seguir.

1.3 – A Constituição Federal de 1988

O Sistema Previdenciário brasileiro passou por grandes transformações desde a sua origem, no início do século passado, até meados da década de 1980. Muitas dessas transformações foram conseguidas mediante reivindicações de classes menos favorecidas, entretanto, outras surgiram devido à pressão da massa operária. Conforme foi mostrado, a última grande transformação da Previdência Social no país até a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi a criação do SINPAS, o qual teve o mérito de unificar a gestão e a administração de todos os sistemas de Previdência Social do país em um só sistema. Essa unificação ocorreu em uma época conturbada da história do país, que foi a ditadura militar.

A abertura política e a consequente redemocratização do país, em meados da década de 1980, permitiram que as reivindicações sociais que se encontravam reprimidas por duas décadas de ditadura, ressurgissem com muita veemência.

Foi nesse clima de redemocratização do país que, em 05 de outubro de 1988, ocorreu a promulgação da nova Constituição Federal da República Federativa do Brasil. A Constituição Federal de 1988 foi de grande importância para ampliação dos direitos sociais e econômicos dos brasileiros.

No que tange à Previdência Social, o advento da Constituição Federal de 1988 marca um novo estágio de desenvolvimento para as políticas de proteção social no país. Ela introduziu um novo conceito que foi o de Seguridade Social. Conforme o artigo 194 da Constituição Federal de 1988 “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a proteção social, do seguro para a seguridade, ou seja, a previdência tornar-se-ia mais abrangente, segundo o texto constitucional. A Seguridade Social está inserida nessa Constituição como sendo

(...) 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, conforme a doutrina previdenciária stricto sensu -, mas também, as situações em que a

insuficiência de renda fragiliza a vida do cidadão. (VIANNA, 2003, p.318 *apud* GENTIL, 2006, p.116)²

Segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), o conceito de Seguridade Social inserido no texto constitucional tinha um sentido de contrato social coletivo, integrante do próprio direito de cidadania, no qual os benefícios seriam concedidos conforme a necessidade e o custeio seria feito segundo a capacidade de cada um.

A Constituição Federal de 1988 tornou os indivíduos titulares de direitos, podendo exigir do Estado e da própria sociedade à qual pertence, a proteção social necessária à sua subsistência em momentos de infortúnio.

A Seguridade Social deve ser organizada pelo Estado, conforme foi inserido no texto constitucional de 1988, para atender aos objetivos: i-) universalidade da cobertura e do atendimento; ii-) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços prestados às populações urbanas e rurais; iii-) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; iv-) irredutibilidade do valor dos benefícios; v-) equidade na forma de participação no custeio; vi-) diversidade da base de financiamento e; vii-) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

Atribuir esses objetivos à Seguridade Social demonstra a grande preocupação do constituinte em ampliar e garantir a proteção social indistinta a todos os brasileiros. O princípio da universalidade significa que todas as pessoas residentes no país, indistintamente, gozam do direito à proteção social. A uniformidade e equivalência aparecem no texto constitucional para reparar a grande injustiça que se praticava com os trabalhadores rurais. Esses princípios visam ao bem estar e à justiça social, garantindo aos trabalhadores rurais os mesmos direitos garantidos aos trabalhadores urbanos. Já a seletividade e distributividade estão presentes na Constituição Federal de 1988 para garantir que os planos sejam compatíveis com as condições econômico-financeiras do sistema e com as reais necessidades dos protegidos, garantindo a alguns todos os benefícios e a outros nenhum benefício.

Observa-se que o constituinte estava preocupado com a deterioração que ocorria com o valor das aposentadorias e pensões. Com o intuito de proteger os beneficiários do sistema desse mal, a inserção do princípio da irredutibilidade no texto constitucional garantiu que os benefícios não poderiam ser onerados e que deveriam conservar o seu poder aquisitivo original através de mecanismos de reajustes. A equidade na forma de custeio não significa

² VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida? In: MORHY, Lauro (org.) **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratórios de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, 2003.

que todos devam contribuir igualitariamente para manutenção do sistema. Essa equidade prevista na Constituição significa dar um tratamento igual aos iguais e diferente aos desiguais, ou seja, a contribuição dos segurados deve ser progressiva, aqueles que auferem maiores rendimentos devem contribuir com alíquotas maiores.

O constituinte, preocupado em garantir o custeio dos benefícios oferecidos pelo sistema, inseriu como um dos seus objetivos a diversidade da base de financiamento. Essa diversidade, que está inserida no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, tem como propósito garantir os recursos suficientes à manutenção de eficazes mecanismos de proteção social. Por fim, a inclusão de um caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa demonstrou a grande preocupação do constituinte em preservar o sistema público de Seguridade Social, fazendo com que este seja administrado e fiscalizado pelos seus próprios construtores, donos e únicos destinatários, o povo brasileiro.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social compreende a saúde, a previdência e a assistência social. A Saúde está inserida no texto constitucional como sendo um direito de todos e dever do Estado, que deve garanti-la por meio de políticas sociais e econômicas visando à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Essas ações devem estar integradas em um sistema único e organizadas de forma descentralizada, com direção única em cada esfera de governo. Devem oferecer atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais. A comunidade deve participar na organização do sistema único de saúde. Esse será financiado com recursos do orçamento da Seguridade Social. (CHIARELLI e SOUZA, 2001)

A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, sendo financiada com recursos do orçamento da Seguridade Social. Sua organização está baseada na descentralização político-administrativa, cabendo a sua coordenação e execução à União, aos estados e aos municípios de forma independente, bem como às entidades beneficentes e de assistência social. Essa atividade tem como metas constitucionalmente definidas a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; a promoção da integração ao mercado de trabalho; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; a habilitação e reabilitação das pessoas

portadoras de deficiências e a promoção de sua integração à vida comunitária. (CHIARELLI e SOUZA, 2001)

A Previdência Social surge na Constituição Federal de 1988 como principal instrumento da Seguridade Social. Deve ser tratada como parte integrante da Seguridade Social e não de forma individualizada. O conceito de Previdência Social está inserido no texto constitucional,

sob o prisma particular de sua finalidade, pode ser conceituada como a técnica de proteção social, que visa a proporcionar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana, quando esta não pode obtê-los, ou quando não é socialmente desejável que os aufera pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes. (MARTINEZ, 1989, p.94 apud FERNANDEZ, 2002, p.94)³

A Previdência Social, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, é financiada com recursos provenientes do orçamento da Seguridade Social e representa um dos mais eficazes meios de distribuição da riqueza nacional de que o Estado brasileiro dispõe para ampliar o bem estar social no país.

O conceito de Seguridade Social definido na Constituição de 1988, conforme exposto acima, opõe-se ao antigo conceito de Previdência Social baseado em um seguro. O conceito de seguro social está balizado em um contrato individual que dá direitos somente aos indivíduos contribuintes do sistema e na proporção de suas contribuições. Já o conceito de seguridade social brasileiro está balizado em um contrato social que estende direitos a todos os indivíduos que necessitarem de ajuda, independente de contribuição para o sistema. Segundo Gentil (2006, p.115),

O sistema de seguridade social visava enfrentar os graves problemas sócio-econômicos do país (...). Os níveis elevados de concentração da renda, o grande contingente de pessoas vivendo em condições miseráveis e a inexistente capacidade de poupança da maioria da população tornavam a noção de seguro inadequada

³ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**. São Paulo: LTR Editora, 1989.

para nortear um sistema de proteção social. A seguridade social, baseada na noção de solidariedade e de cidadania, mostrava-se o caminho mais indicado para enfrentar estes problemas.

Os principais serviços oferecidos pela Previdência Social, de acordo com o artigo 201 da nova Constituição, são: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte – incluídos os resultantes de acidente do trabalho –, velhice e reclusão; ajuda a manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; proteção à maternidade, especialmente à gestante e ao desemprego involuntário; pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito de todos os residentes no país, que implementarem as condições exigidas, usufruírem de uma aposentadoria por tempo de serviço. Ao ser assegurada como um direito no artigo 202, a aposentadoria por tempo de serviço não poderá ser extinta por lei ordinária. Além disso, ela deu acesso à Previdência Social a todos os residentes no país desde que contribuam para o sistema e garantiu a todos os aposentados e pensionistas uma gratificação natalina (atualmente 13º salário), paga uma vez por ano, com valor igual ao valor do benefício recebido no mês de dezembro.

Todos os benefícios oferecidos pela Previdência Social não podem ser menores que o salário mínimo de vigência. A Constituição deu pleno acesso à Previdência Social para os trabalhadores rurais, equiparando-os aos trabalhadores urbanos. Isso representou uma elevação de 100% no valor dos benefícios rurais que antes da Constituição Federal de 1988 correspondiam a 50% do salário mínimo de vigência. Além disso, a Constituição reduziu em cinco anos a idade mínima exigida para um trabalhador rural, em relação ao trabalhador urbano, requerer uma aposentadoria por idade.

De acordo com o parágrafo quinto do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social deverá ter um orçamento próprio que abranja todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidos pelo poder público.

A Seguridade Social será financiada, de acordo com o artigo 195 da Constituição, por toda sociedade de forma direta e indireta e pelo Estado, bem como através de contribuições sociais incidentes não apenas sobre a folha de salários, mas também sobre o faturamento e sobre o lucro das empresas, bem como de contribuições feitas pelos próprios trabalhadores e sobre a receita de concursos de prognósticos.

O constituinte teve o cuidado de diversificar a base de financiamento da Seguridade Social para que a sua arrecadação não fosse prejudicada pelas oscilações da economia brasileira. Entretanto, essas fontes de financiamento não devem ser vinculadas aos setores que compõem a Seguridade Social mas sim, devem ser contabilizadas como base única de financiamento da Seguridade Social.

A Constituição Federal de 1988 foi um importantíssimo marco na evolução da Previdência Social no país. Ela não só introduziu a Previdência Social como parte integrante da Seguridade Social como também ampliou a proteção social no país e deu acesso à Previdência Social a várias classes que estavam marginalizadas do sistema.

Essa ampliação dos direitos promovida pela Constituição não foi muito bem recebida por alguns especialistas da época bem como para parte do Poder Executivo. Eles discutiam a capacidade de financiamento da previdência e a ampliação dos novos direitos previdenciários dados pela Constituição. Argumentavam que “a crise da previdência (acrescida com as novas responsabilidades expressas na Constituição) prendia-se a um esgotamento do padrão de financiamento adotado até então.” (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p.10)

Com base nesse argumento, posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, todas as reformas propostas para a Previdência Social visavam à redução dos direitos de proteção social garantidos pela Constituição com a justificativa de que não foram estabelecidas bases de financiamento sólidas para financiar todos os direitos oferecidos.

Segundo Gentil (2006), no período que se segue a promulgação da Constituição até as Leis que regulamentaram a Previdência Social em 1991, o Poder Executivo tentou desmontar os mecanismos de proteção. As propostas visavam reduzir as responsabilidades do Estado, pois a expansão dos direitos sociais era apontada como capaz de gerar ingovernabilidade fiscal para o país.

Em 1990, foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) em substituição ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O INPS e o IAPAS foram incorporados pelo recém criado Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o INAMPS passou a ser de responsabilidade do Ministério da Saúde. Também nesse ano, foi publicada a Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990, que regulamentou as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como, definiu a sua organização e o seu funcionamento.

Em 24 de Julho de 1991, foram publicadas as Leis nº 8.212 e 8.213 dispendo, respectivamente, sobre a organização da Seguridade Social e a instituição do Plano de

Custeio; e sobre os Planos de Benefícios. Cabe destacar que o novo Plano de Benefícios da Previdência Social limitou os valores mínimos e máximos para os benefícios concedidos e ampliou a todos os contribuintes acesso aos diversos benefícios oferecidos, exceto o salário-família ao trabalhador avulso e ao doméstico.

Entretanto, logo após a publicação dessas leis, “o Executivo apresentou uma proposta de reforma da Seguridade Social para ser discutida pelos vários setores representativos da sociedade.” (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p.10) Essa proposta visava a alterar a organização do sistema, as suas bases de financiamento, bem como os riscos cobertos pela Previdência Social. De acordo com essa proposta, a Previdência Social pública seria dividida em dois planos distintos de benefícios: um Plano Geral e Compulsório que limitaria em cinco salários mínimos o valor máximo pago a benefícios e um Plano Complementar que seria facultativo aos indivíduos que desejassem complementar o valor de seus benefícios.

Fazia parte dessa proposta a criação do Instituto de Previdência do Servidor Público que administraria o Plano de Previdência dos servidores civis da União e, a criação do Seguro de Riscos Sociais (SRS) que cobriria acidentes de trabalho e enfermidades, sendo de caráter obrigatório a filiação de todos os trabalhadores. Essa proposta de reforma da Seguridade Social foi arquivada e os direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 mantidos. (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997)

Entretanto, a ideia de reforma da Previdência Social ainda não estava enterrada pelo governo. No início de 1992, após a grande polêmica em torno do pagamento dos 147% aos aposentados, foi criado pela Câmara dos Deputados uma Comissão Especial para Estudos do Sistema Previdenciário, “visando a um diagnóstico da situação e elaboração de novas propostas para discussão” do tema na sociedade. (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, p.10) No final desse mesmo ano, foi desmembrado o MTPS e criados dois ministérios: o da Previdência Social (MPS) e o Ministério do Trabalho, assim o INSS passa a ser de responsabilidade do MPS.

Em 1993, foi instalada a Revisão Constitucional, já prevista na Constituição de 1988 para acontecer cinco anos após a sua promulgação. O Executivo aproveitou-se disso para propor reformas à Previdência Social com os mesmos objetivos do início da década. Mais uma vez, os direitos conquistados em 1988 saíram ilesos (GENTIL, 2006). Nesse mesmo ano, foi publicada a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social no país. Essa lei garantiu o pagamento de um salário mínimo aos portadores de deficiência e ao idoso e o pagamento de auxílio nascimento ou morte, também

no valor de um salário mínimo, às famílias com renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo.⁴

Em 1995, a função de assistência social volta para o Ministério da Previdência que novamente tem sua nomenclatura alterada. Voltou a ser denominado de Ministério da Previdência e Assistência Social⁵ (MPAS). Nesse mesmo ano, houve um grande avanço na legislação relativa ao acidente de trabalho, que equiparou, através da Lei nº 9.032/95, os benefícios decorrentes do acidente de trabalho aos demais benefícios oferecidos pela Previdência Social, independentemente dos fatores que causaram a perda da capacidade laborativa (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997).

1.4 – As reformas do sistema pós Constituição de 1988

No início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o assunto reforma da Previdência voltou com grande força ao cenário político nacional. Segundo o Poder Executivo da época, os rumos da política social contida na Constituição Federal de 1988 eram incompatíveis com a estratégia macroeconômica do país que consistia na estabilização dos níveis de preço da economia brasileira. Segundo Gentil (2006), o governo queria desconstitucionalizar a Seguridade Social e, para isto, enviou ao Congresso Nacional, em 1995, uma Proposta de Emenda Constitucional para alterar radicalmente a Seguridade Social – a PEC nº 33, de 1995. Essa proposta enfrentou grande rejeição no Congresso Nacional e não foi aprovada. Então, o governo mudou de estratégia: passou a editar Medidas Provisórias que consistiam em mini-reformas na Previdência Social. A intenção do governo com isso era fazer as mudanças que desejava na Seguridade Social sem chamar muita atenção da sociedade. Conforme acrescenta Gentil (2006, p.132),

A legislação social foi sendo modificada subterraneamente, num longo percurso, como se os direitos conquistados fossem ilegítimos e ameaçassem a ordem econômica de uma nova era que precisava mudar o padrão universalista e inclusivo da seguridade social brasileira

De tanto insistir, o governo Fernando Henrique Cardoso consegue aprovar, em dezembro de 1998, a primeira reforma constitucional de peso na Seguridade Social: a Emenda

⁴ O auxílio funeral e o auxílio natalidade não são mais benefícios oferecidos pela Previdência Social.

⁵ Ministério ressurgiu em função da Medida Provisória nº 866 de 30/01/1995 (e suas reedições) – (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997).

Constitucional nº 20, que promoveu diversas modificações nas regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O Poder Executivo justificou tal reforma como fundamental para o equilíbrio do sistema e para o aperfeiçoamento da gestão administrativa. “O discurso oficial reiterava, como se fosse uma verdade indiscutível, o diagnóstico de inviabilidade financeira do sistema previdenciário. Por consequência, a reforma foi arquitetada para dar tratamento fiscal a uma política social” (GENTIL, 2006, p.133)

Então, com o pressuposto já enraizado de que o déficit da Previdência Social poderia ser agravado pelo rápido envelhecimento da população e pela redução na taxa de fecundidade do país, o Congresso Nacional aprovou em 16 de dezembro de 1998 a Emenda Constitucional nº 20. Dentre as modificações promovidas por esta emenda destaca-se, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social⁶: i-) substituição do conceito de “tempo de serviço” pelo de “tempo de contribuição”. Essa medida deu um caráter contributivo ao RGPS. Pela nova regra, tem direito a aposentadoria por tempo de contribuição, o homem, que comprovar 35 anos de contribuição e, a mulher, que comprovar 30 anos de contribuição; ii-) extinção da aposentadoria por tempo de contribuição proporcional. Entretanto, para os filiados ao RGPS até a data anterior ao da publicação da emenda, foi elaborada uma regra de transição que consiste em: se homem, possuir no mínimo 53 anos de idade e 30 anos de contribuição acrescentado de um período adicional que consiste em 40% do tempo de contribuição que, em 16/12/1998, faltaria para atingir os 35 anos de contribuição e, se mulher, possuir no mínimo 48 anos de idade e 25 anos de contribuição acrescentado do período adicional; iii-) extinção da aposentadoria especial para os professores universitários. Para os professores que comprovem efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, ensino fundamental e médio, o tempo de contribuição para a aposentadoria por tempo de contribuição será reduzido em 5 anos; iv-) redução de 5 anos na idade mínima para a aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam atividades em regime de economia familiar, nele incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador. Para os demais trabalhadores é exigido 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade se mulher; v-) desconstitucionalização da regra de cálculo do valor dos benefícios que consistia na média aritmética simples das últimas 36 contribuições, no prazo máximo de 48 meses, corrigidas monetariamente. Esta última, foi a principal mudança ocorrida no RGPS e, segundo Gentil (2006, p.139), “o objetivo dessa estratégia era criar, em lei posterior,

⁶ Modificações retiradas, principalmente, de Almeida (2003) e Gentil (2006).

mecanismos que aumentassem a vinculação entre as contribuições e os benefícios”, que acabou ocorrendo com publicação da Lei nº 9.876 de 1999 (Lei do Fator Previdenciário). A justificativa para essa reforma era que a regra antiga induzia a uma subdeclaração da renda antes do período básico de cálculo e gerava taxas de reposição generosas para os trabalhadores que se aposentavam precocemente.

Já para o Regime Próprio de Previdência Social, que engloba os servidores públicos, as principais modificações ocorridas com o advento da Emenda Constitucional nº 20 foram⁷:

- i-) alteração do conceito de “tempo de serviço” para “tempo de contribuição” para fins de obtenção de aposentadoria. Entretanto, a regra de aposentadoria para os servidores públicos foi alterada. O novo servidor que ingressar no serviço público terá direito a aposentadoria voluntária após ter completado 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, se homem, e 30 anos de contribuição e 55 anos de idade, se mulher. É exigido ainda que tenha 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria;
- ii-) também foi extinto do serviço público o direito a aposentadoria proporcional. No entanto, assim como para o RGPS, foi elaborada uma regra de transição para os servidores públicos admitidos anteriormente à data de publicação da emenda. Essa regra de transição é igual à regra do RGPS, exceto no percentual do período adicional que, para os servidores públicos, é exigido apenas 20% do tempo de contribuição que, em 16/12/1998, faltaria para atingir o tempo de contribuição de 35 ou 30 anos se homem ou mulher, respectivamente;
- iii-) a aposentadoria especial não será concedida aos professores universitários;
- iv-) foi vedado o recebimento de mais de uma aposentadoria no RPPS;
- v-) fixado limite máximo aos benefícios do RPPS igual ao fixado pelo RGPS desde que seja instituído um regime de previdência complementar para os servidores.

A Emenda Constitucional nº 20 promoveu profundas alterações, principalmente, no RGPS com intuito de adotar critérios que colaborassem para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema conforme preconizado na Constituição Federal de 1988.

Em prosseguimento a essa onda de reformas ocorridas no âmbito da Previdência Social no final da década de 1990, foi aprovada a Lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1999 que, dentre outras medidas, alterou o critério para o cálculo dos benefícios previdenciários.

Com essa lei, ficou determinado que o salário de benefício (Sb) seria calculado com base em dois parâmetros: o primeiro refere-se a média dos salários de contribuição do trabalhador (M), aplicando-se nesta o fator previdenciário (f). O período básico de cálculo do

⁷ Modificações retiradas, principalmente, de Almeida (2003) e Gentil (2006).

salário de benefício, que antes era com base nas últimas 36 contribuições, passou a ser com base em toda vida laboral do trabalhador. Entretanto, para aqueles já filiados ao RGPS antes da publicação dessa lei, esse período inicia-se em julho de 1994. Ela estabelece que seja considerado no cálculo da média dos salários de contribuição apenas os 80% maiores salários de contribuição, desprezando-se os 20% menores. Essa medida foi adotada, segundo Ornélas e Vieira (1999), com o intuito de proteger os trabalhadores que tem uma vida laboral instável, inclusive com períodos de desemprego. Ainda segundo esses autores, “é esperado que a média represente de forma adequada o valor da aposentadoria a ser recebida.”⁸

O segundo parâmetro considerado no cálculo do salário de benefício é o fator previdenciário que considera o tempo de contribuição até o momento da aposentadoria (T_c), uma alíquota (a), que foi fixada em 0,31, a idade no momento da aposentadoria (I_d) e a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria (E_s). Essa expectativa de sobrevida é atualizada anualmente conforme tábua de mortalidade calculada pelo IBGE. Então, o salário de benefício é definido pela seguinte fórmula:

$$S_b = M \times f$$

onde, o fator previdenciário será obtido através do seguinte cálculo:

$$f = (T_c \times a / E_s) \times [1 + (I_d + T_c \times a) / 100]$$

A primeira parte da fórmula do fator equaliza o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício, ou seja, considera expectativa de sobrevida do segurado. Já a segunda parte dessa fórmula calcula um prêmio, que pode ser associado a uma taxa de juros, aos segurados que permanecerem em atividade, ou seja, é efetuada uma capitalização dos recursos acumulados ao longo do período de contribuição. No entanto, como esse prêmio é calculado em função do tempo de contribuição e da idade do contribuinte, quanto mais cedo (tarde) sair do regime de previdência menor (maior) será esse prêmio. A alíquota de 31% estipulada pela lei foi determinada pelo somatório da alíquota de 20% correspondente à contribuição das empresas e de 11% referente a maior alíquota existente para os segurados empregados. (ORNÉLAS e VIEIRA, 1999)

Entretanto, o fator previdenciário só passou a incidir sobre a média dos salários de contribuição de forma integral a partir de novembro de 2004. Isso ocorreu porque na versão final do projeto votada na Câmara dos Deputados, foi estabelecida uma regra de transição que consiste na entrada em vigor do fator previdenciário de forma gradativa, na proporção de 1/60 a cada mês, de modo que ao final de 60 meses a incidência do fator seria de 100%. Essa regra

⁸ ORNÉLAS e VIEIRA (1999), p. 39.

foi adotada com o intuito de permitir aos segurados um melhor planejamento de sua aposentadoria.

O fator previdenciário é obrigatório para a aposentadoria por tempo de contribuição e opcional para a aposentadoria por idade. Concedeu-se um abono de 5 anos de contribuição às mulheres e aos professores de ensino infantil, fundamental e médio, e de 10 anos de contribuição às professoras, para fins do cálculo do fator previdenciário.

Há grandes controvérsias acerca da aplicação do fator previdenciário sobre as aposentadorias. A sua implementação foi realizada com o objetivo de atender aos princípios constitucionais de equilíbrio atuarial e financeiro do sistema, pois obedece uma lógica muito simples, os segurados que optarem por uma aposentadoria precoce receberão um benefício menor pois contribuíram por menos tempo. Já aqueles que postegarem o momento de sua aposentadoria, receberão um benefício maior. Segundo Ornélas e Vieira (1999, p.44)

Inicia-se, a partir de agora [publicação da Lei do Fator Previdenciário], uma nova fase da Previdência Social Brasileira, onde os benefícios pagos nas aposentadorias por tempo de contribuição passam a ter uma correlação estreita com a contribuição de cada segurado.

Entretanto, Gentil (2006, p.143) contra-argumenta:

Uma análise isolada do fator previdenciário pode fazer parecer que é um mecanismo que se tornou necessário e, sobretudo, justo. (...) Entretanto, a análise desse fator isolado, sem a incorporação de outros elementos que compõem a realidade socioeconômica, pode conduzir a generalizações perigosas. (...) A busca da aposentadoria por tempo de contribuição, portanto, pode não ser uma opção, mas uma condição que se impõe, como reflexo, em grande medida, das condições recessivas da economia que conduzem à falta de oportunidades no mercado de trabalho e, portanto, a uma situação de insegurança, baixos salários e dificuldade de sobrevivência, condições particularmente agravadas para os trabalhadores em idade mais avançadas.

Segundo o IPEA, na lei do fator existe uma tese implícita de idade mínima como requisito para aposentadoria. Esse Instituto realizou um estudo sobre a eficácia da fórmula do fator previdenciário no retardamento das aposentadorias e no aumento do tempo de

contribuição dos segurados. Os resultados da avaliação mostraram que houve uma elevação significativa na idade média dos aposentados, entre os períodos 1995-1998 (antes do fator) e 1999-2004 (pós-fator) no qual, a idade média das mulheres passou de 49,7 anos para 52,2 anos e dos homens de 54,3 anos para 56,9 anos. Este mesmo efeito foi observado no tempo de contribuição dos segurados no qual, o das mulheres elevou-se de 27,5 anos para 28,7 anos e o dos homens de 32,7 anos para 33,8 anos.⁹

Apesar dessas reformas terem aproximado a Previdência Social do conceito de seguro social, segundo o qual deve existir uma relação estrita entre contribuição e benefício, foi mantido o princípio da Seguridade Social como norteador da proteção social e o regime de repartição simples, de natureza redistributivo-assistencial na Previdência Social, sendo administrada pelo Estado.

Ainda no final da década de 1990 ocorreram outros fatos relevantes na Previdência Social no sentido de ampliar a sua arrecadação e a sua proteção social. Como medidas para ampliar a arrecadação do sistema, permitiu-se que débitos previdenciários fossem quitados com Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional. A contribuição dos segurados autônomos foi unificada em 20% do total de rendimentos (antes, os que contribuíam até 3 salários mínimos pagavam uma alíquota de 10% e para os demais 20%). Houve alteração também na alíquota de contribuição das empresas contratantes de serviços executados mediante cessão de mão-de-obra que passou a incidir em 11% sobre o valor da nota fiscal ou fatura (antes, a alíquota era de 22% sobre a remuneração dos empregados da empresa). Outra modificação importante foi a extinção da Escala de Salários-Base¹⁰. A partir da publicação da Lei 9.876, os segurados autônomos, bem como os empresários e os facultativos passaram a ser denominados de contribuintes individuais e a contribuir com uma alíquota de 20% sobre a renda declarada. Dentre as medidas de expansão da proteção social, a extensão do salário maternidade a todas as mulheres filiadas à Previdência Social foi a principal medida adotada. Essa medida também colabora para a arrecadação do sistema uma vez que seguradas pertencentes ao grupo de trabalhadoras beneficiadas com essa medida e que se encontravam fora do sistema terão um incentivo a filiar-se à Previdência Social.

⁹ DELGADO, Guilherme C. *et alli*. Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004). Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p.45 (Texto para Discussão n. 1161). Disponível em < http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1161.pdf>. Acesso em 17/09/2009.

¹⁰ A Escala de Salários-Base era constituída por classes, associadas a diferentes bases de contribuição, as quais poderiam ser progressivamente elevadas, desde que o segurado cumprisse um tempo mínimo de contribuição em cada classe. (ALMEIDA, 2003)

Como consequência das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 20, no período que se seguiu a sua publicação até início da década de 2000, diversas leis complementares e ordinárias, bem como medidas provisórias foram editadas.¹¹

O primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) foi marcado por grandes reformas no Sistema Previdenciário Brasileiro, principalmente para a previdência dos servidores públicos. No final do ano de 2003 foi aprovado no Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 41 que tinha como foco o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), deixando praticamente ileso o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Essa emenda constitucional foi considerada a segunda grande reforma no Sistema Previdenciário do país pós Constituição Federal de 1988 e foi justificada como necessária para que o Estado pudesse promover a distribuição de renda no país de maneira equânime. Segundo os formuladores da emenda, o RPPS que existia até então era “mais generoso [que o RGPS] e acaba por promover a transferência de renda de toda a sociedade para um grupo específico que, certamente, não é o mais necessitado.” (GENTIL, 2006, p.147-148) Esse discurso ganhava mais força quando se verificava o desequilíbrio fiscal nas contas do RPPS que geravam enormes passivos atuariais, no qual benefícios eram garantidos sem a devida contrapartida de contribuição. O objetivo principal dessas mudanças era reverter esta situação no RPPS.

As principais modificações promovidas pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, foram¹²: i-) tetos salariais para o pessoal ativo do serviço público; ii-) idade mínima para aposentadoria: 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher; iii-) instituição de contribuição para os atuais servidores inativos e pensionistas; iv-) restrição da integralidade de vencimento na aposentadoria apenas aos atuais servidores que possuem 35 anos de contribuição, 20 anos de permanência no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo, acrescidos dos tempos adicionais de contribuição instituídos na Emenda Constitucional

¹¹ No âmbito do Sistema Previdenciário Brasileiro, destacam-se: Leis nº 9.703/98, nº 9.711/98 e nº 9.732/98, que instituiu mecanismos de aprimoramento da arrecadação e recuperação de créditos; Lei nº 9.719/98, que definiu regras gerais para a previdência dos servidores públicos; Lei nº 9.796/99, que regulamentou as compensações financeiras entre regimes de previdência; Lei nº 9.876/99, que modificou a regra de cálculo dos benefícios do RGPS e criou incentivos à filiação de novos segurados; Lei nº 9.962/00, que regulamentou a contratação de empregados públicos, filiados ao Regime Geral, pelos governos; Lei nº 9.983/00, que tipificou os crimes contra a Previdência Social; Lei Complementar nº 101/01, que trata da responsabilidade fiscal em relação aos regimes previdenciários; Leis Complementares 108 e 109 de 2001, que regulamentou o regime de previdência complementar; Lei nº 10.056/01, que regulamentou as contribuições do setor rural; Medida Provisória nº 2.131/00, que trata da contribuição previdenciária dos militares e Medida Provisória nº 2.023/00, que renegociou as dívidas dos estados e municípios com o INSS. (PINHEIRO, Vinicius de Carvalho. **Reforma da Previdência: uma perspectiva comparada**. In: GIAMBIAGI, Fábio (org). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004, p.266 *apud* GENTIL, 2006, p.145)

¹² Modificações retiradas, principalmente, de IPEA (2004) e Gentil (2006).

nº 20 de 1998. Quanto aos novos servidores, perdem o direito a integralidade, ficando com direitos garantidos até o valor teto do RGPS e o restante pendente da Previdência Complementar Pública que funcionará no sistema de capitalização individual; v-) as pensões sofrem corte do valor que exceder ao teto do RGPS em proporção igual a 30% da parcela excedente; vi-) a paridade de reajuste entre remuneração de ativos e benefícios de inativos ficou alterada, concedendo-se paridade parcial aos servidores com direito à integralidade, mas não aos novos servidores ou àqueles que não cumprem os vários requisitos exigidos para a integralidade; vii-) para os futuros servidores, o cálculo da aposentadoria considera a média das contribuições previdenciárias feitas durante o período trabalhado, nos mesmos moldes do RGPS. Como existe a fixação de idade mínima, não há incidência do fator previdenciário sob essa média; viii-) estabelecimento de abono de permanência para os servidores que tem direito adquirido e postergarem a sua aposentadoria, até o limite máximo de 70 anos de idade.

Essa emenda foi rapidamente votada pelo Congresso Nacional. Os pontos polêmicos que existiam no projeto que deu origem a essa emenda foram incluídos em uma nova Proposta de Emenda Constitucional, a PEC nº 77-B/2003, que ficou conhecida como PEC Paralela.

Outra importante Emenda Constitucional, promulgada em 2003, foi a EC nº 42, que alterou o Sistema Tributário Nacional. Essa reforma introduziu algumas modificações que favoreceram a receita da Seguridade Social. Dentre elas, destacam-se¹³: i-) a necessidade de lei complementar para definir o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte; ii-) a permissão para que haja contribuição para a Seguridade Social do importador de bens ou serviços do exterior (PIS – Importação e COFINS – Inportação) instituída por lei; iii-) definição legal de setores de atividades econômicas para os quais as contribuições incidentes sobre a receita ou faturamento e a do importador de bens e serviços do exterior sejam não-cumulativas (COFINS não-cumulativa).

Ainda neste mesmo ano, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) foi extinto, dando origem a dois novos ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério da Previdência Social (MPS). A área de assistência social foi toda transferida para o primeiro enquanto o segundo ficou responsável apenas por assuntos relacionados à Previdência Social. Com essas medidas, o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da Seguridade Social instituído pela reforma de 1988 foi rompido pois, o propósito de fiscalização e administração do sistema público de

¹³ Retiradas de GENTIL, 2006, p.154.

Seguridade Social do país pelos seus maiores interessados, o povo brasileiro, foi dificultado por esta ramificação do sistema.

No âmbito do MPS, foram criadas a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e a área de Receita Previdenciária. A SPPS desenvolve ações de supervisão, acompanhamento e elaboração de políticas relacionadas com o Regime Geral de Previdência Social e com os Regimes Próprios de Previdência Social. Já a SPC é responsável pela fiscalização e regulação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

A administração do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ficou a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), uma autarquia que cuida das ações de atendimento ao público segurado da Previdência Social, concedendo e mantendo benefícios tanto da Previdência Social como da Assistência Social.

Em 2004 foi criada a Secretaria de Receita Previdenciária (SRP) vinculada diretamente ao MPS. A área de arrecadação da Previdência Social que antes era competência do INSS, passou a ser de competência do MPS por meio da SRP. A criação desta secretaria fazia parte de um pacote de medidas adotado pelo governo federal visando à unificação das estruturas arrecadadoras do Estado em um único órgão. Essa unificação tinha como objetivo melhorar a eficiência dos agentes arrecadadores e combater fraudes e sonegações de impostos.

Nesse mesmo ano, no âmbito da área de benefícios da Previdência Social, começou a vigorar o Estatuto do Idoso (01/01/2004) que, dentre outros benefícios, reduziu a idade mínima para requerer o benefício da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 67 anos para 65 anos de idade. Foi publicada ainda neste ano a Lei nº 10.887 que regulamentou as alterações promovidas pela EC nº 41 de 2003. Dentre os seus destaques está a unificação da contribuição dos servidores públicos em 11% e da contribuição patronal em 22%, além da regulamentação da contribuição dos inativos e pensionistas que corresponderá a 11% sobre o valor do benefício que exceder 60 % do teto do RGPS.

Ainda em 2004, foram adotadas medidas que visavam a inclusão previdenciária de trabalhadores informais. Com a publicação da Lei nº 10.666, de 08 de maio de 2003, a aposentadoria especial foi estendida aos membros de cooperativas de trabalho e produção. Para comprovação das atividades exercidas sob condições especiais passou-se a exigir, a partir de 01/01/2004, a apresentação do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP). “O PPP é um documento único sobre o histórico de trabalho dos empregados, com propósitos

previdenciários, para obtenção de informações relativas à fiscalização do gerenciamento de riscos e à existência de agentes nocivos no ambiente de trabalho” (IPEA, 2004, p.26)

No ano seguinte, ocorre outra reforma constitucional muito importante no âmbito da Previdência Social. É a Emenda Constitucional nº 47, de 05 de Julho de 2005, originária da PEC nº 77-B/2003, a chamada PEC Paralela. Nessa emenda foram discutidos todos os pontos polêmicos que ficaram de fora da EC nº 41/2003.

A EC nº 47/2005 restabeleceu direitos que haviam sido suprimidos pela EC nº 41/2003 e alterou os critérios de transição para os novos requisitos de aposentadoria. Dentre as modificações mais importantes, no âmbito do RPPS, podemos citar: i-) o restabelecimento do direito de paridade de reajuste da remuneração dos aposentados e servidores da ativa; ii-) isenção de contribuição aos servidores inativos portadores de deficiência que possuam rendimentos inferiores ao dobro do teto estabelecido para os benefícios do RGPS; iii-) mudança na regra de transição para aposentadoria dos servidores públicos. Pela nova regra, os servidores admitidos até 16/12/1998, poderão se aposentar com proventos integrais, reduzindo-se um ano na exigência de idade mínima para cada ano que exceder o período mínimo de contribuição. Além de terem cumulativamente 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no último cargo que se dará a aposentadoria. Para os ingressantes no serviço público após 16/12/1998, não há regra de transição, valendo as regras estabelecidas pela EC nº 41/2003. (IPEA, 2005)

Essa EC nº 47/2005 propiciou a ampliação da cobertura de proteção social no país ao criar um regime de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e para as donas de casa. Possibilitou ainda que os portadores de deficiência tenham critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias. Entretanto, este último carece de lei complementar para entrar em vigor.

Outra importante alteração foi a permissão para criação de critérios diferenciados para tributar as empresas através da contribuição social do empregador, com alíquotas e bases de cálculo mais vantajosas, em função da atividade econômica, da utilização de mão-de-obra, porte da empresa e a condição estrutural do mercado de trabalho. Essa medida estimula a contratação formal por parte das empresas de pequeno porte que possuem capital reduzido e estão sujeitas a forte concorrência, pois possibilita um menor recolhimento de contribuições sociais. (GENTIL, 2006).

Ainda segundo Gentil (2006), o custeio desse ônus será socializado uma vez que todos os trabalhadores pagam direta e/ou indiretamente a Previdência Social, pois as contribuições

do empregador ao INSS (CONFINS e CSLL), vinculadas à Seguridade Social, estão embutidas nos preços dos produtos.

O ano de 2005 também foi um ano de grandes transformações na estrutura do MPS e do próprio INSS. Em 21 de Julho de 2005, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 258 que criava a Receita Federal do Brasil (RFB), subordinada ao Ministério da Fazenda, como resultado da fusão das estruturas da Secretaria de Receita Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, e da Secretaria de Receita Previdenciária, vinculada até então ao Ministério da Previdência Social. A Receita Federal do Brasil tem como função fiscalizar e arrecadar tributos federais, unificando as atividades de administração tributária. A unificação dessas secretarias, segundo justificativa dada pelo governo federal,

(...) tornará possível a redução de custos operacionais, a simplificação de processos, a integração dos sistemas de financiamento e outras medidas que trariam melhorias no atendimento aos contribuintes, economia de tempo e racionalização das atividades tributárias, além de se tornar um instrumento mais eficaz no combate às fraudes (IPEA, 2005, p.24)

Entretanto, por falta de quórum para transformar a Medida Provisória em lei, a MP nº 258 não foi aprovada. A criação de fato da Receita Federal do Brasil ocorreu somente em 16/03/2007 com a publicação da Lei nº 11.457. Toda a arrecadação das contribuições previdenciárias, assim como a apuração e cobrança da Dívida Ativa do INSS que antes eram competências do MPS passam agora ser de competência da Receita Federal do Brasil.

Outra medida importante nesse ano foi a reestruturação iniciada no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O Decreto nº 5.513, de Agosto de 2005, definiu nova estrutura organizacional desse Instituto. As principais modificações estavam ligadas à área de comando, comunicação e coordenação.

Na linha de comando do Instituto, acabou-se com a Diretoria Colegiada e restabeleceu a hegemonia do comando para o Presidente do INSS com o intuito de facilitar a interlocução na direção do INSS. Criou-se também uma Diretoria de Atendimento que tem por objetivo propor e acompanhar ações que melhorem o nível de organização, de controle, de capacitação técnica e de qualidade no atendimento aos segurados nas Agências da Previdência Social. Outra grande modificação foi a criação das Gerências Regionais (atualmente chamadas de Superintendências Regionais) que devem supervisionar, coordenar e articular a gestão das Gerências Executivas que estão sob sua jurisdição. (IPEA, 2006)

A Previdência Social Brasileira, a partir de meados da década de 2000, vem ampliando significativamente a proteção social às classes marginalizadas do sistema, ratificando os princípios de equidade e de universalidade preconizados na Constituição Federal de 1988. Em prosseguimento a essa política de expansão da proteção social no país, o governo federal em 2006 publicou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, denominada de Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Essa lei ficou popularmente conhecida como Lei do Super Simples. A Lei do Super Simples integra a nova regulação da atividade dos pequenos empreendimentos no Brasil.

Em linhas gerais, o propósito da Lei Geral é facilitar a estes [Micro e Pequenas Empresas] o cumprimento de suas obrigações administrativas, tributárias, trabalhistas e previdenciárias. Do ponto de vista dos empreendimentos, essa facilitação possibilita que eles se legalizem e, em alguma medida, dinamizem seus negócios. Já do ponto de vista do Estado, essa legalização e dinamização são interessantes, pois proporcionam, entre outras coisas, maior arrecadação de tributos. (IPEA, 2007, p.26)

O Super Simples prevê uma série de benefícios aos pequenos empreendimentos, dentre as quais se destaca o tratamento tributário diferenciado. Eles contam com um sistema unificado, simplificado, que centraliza os recolhimentos de impostos e contribuições, com alíquotas favorecidas para os seguintes tributos. No âmbito federal, IRPJ, IPI, PIS, CONFINS, CSLL e contribuição previdenciária¹⁴. No âmbito estadual, o ICMS e no municipal, o ISS. Essa nova sistemática de arrecadação entrou em vigor em 01/07/2007 e seus possíveis beneficiários foram os pequenos empreendedores que trabalham como autônomo e/ou os assalariados antes informais desses pequenos empreendimentos, que agora tem a possibilidade de serem abrangidos por meio dos incentivos tributários oferecidos por esta lei.

Como consequência da possibilidade de inclusão previdenciária realizada pela EC nº 47/2005, o governo federal editou em 06 de março de 2006 a Medida Provisória nº 248 que, dentre outros dispositivos, possibilitou que a contribuição patronal à Previdência Social feita pelo empregador doméstico seja deduzida do Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Entretanto, essa dedução é provisória, com validade até 2012 e a sua dedução foi limitada a um empregado que receba até um salário mínimo. Com essa medida o governo federal pretende estimular a formalização dos contratos de trabalho dos empregados domésticos que

¹⁴ Apenas a parcela da contribuição previdenciária a cargo da pessoa jurídica, de que trata o artigo 22 da Lei nº 8.212/1991 e o artigo 25 da Lei Federal nº 8.870/1994. (IPEA, 2007)

atualmente estão na informalidade. Atualmente, a adesão desses trabalhadores ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é opcional para o empregador.

O ano de 2007 foi marcado pela criação do Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS)¹⁵ que tinha como objetivo organizar e sistematizar discussões entre representantes de diversos setores da sociedade, sobre a Previdência Social e sua sustentabilidade, a médio e longo prazos.

O FNPS que se iniciou em janeiro estendeu-se até outubro de 2007. Ao fim, os resultados do FNPS não corresponderam às expectativas, pois faltaram proposições que se consubstanciassem em alterações das regras e normas previdenciárias. Alcançou-se apenas consensos genéricos. No âmbito do mercado de trabalho, o FNPS recomenda que i-) a promoção da “formalização do trabalho e a universalização da cobertura previdenciária a partir de um diálogo social”; ii-) o fortalecimento da “fiscalização contra a informalidade”; iii-) a criação de “novos mecanismos de incentivo a uma inclusão previdenciária maior com regras compatíveis com a inserção no mercado de trabalho”.

Quanto à transição demográfica, o FNPS conclui que “devem-se criar mecanismos de incentivo monetário à postergação voluntária da aposentadoria”. Já na gestão e financiamento da Previdência Social, o FNPS concluiu pela desoneração da folha de salários, o fortalecimento da gestão democrática da previdência, a modernização da administração previdenciária e a necessidade de uma contabilidade mais transparente do resultado do RGPS (IPEA, 2008).

O FNPS ficou muito abaixo do esperado quando de sua elaboração. Não houve aprofundamento de nenhuma das questões críticas que assolam a Previdência Social no momento. Ademais, houve claro dissenso entre os participantes quanto à transição demográfica e ao financiamento da Previdência Social. Quanto a questão demográfica, os representantes dos trabalhadores defenderam o fim do fator previdenciário e o aprofundamento das medidas de inclusão social. Em contrapartida, os representantes dos empregadores defenderam o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria, mudanças em suas regras de concessão e um pilar capitalizado no âmbito da previdência pública.

O Censo Previdenciário, iniciado em 2005 com o objetivo de atualizar o cadastro do INSS e eliminar benefícios mantidos de forma irregular, estava praticamente finalizado em 2007. Segundo estimativa do Ministério da Previdência Social, dos 17 milhões de benefícios

¹⁵ O Fórum Nacional da Previdência Social foi criado através do Decreto 6.019, de 22 de janeiro de 2007.

recenseados, cerca de 520 mil foram cancelados gerando uma economia anual para a Previdência Social de R\$ 455 milhões de reais.

Mais uma vez, em prosseguimento a política adotada pelo governo federal desde a Emenda Constitucional nº 47/2005 de ampliação da proteção social no país, em 2007, outras medidas foram adotadas com esse fim. Foi garantido às mulheres desempregadas, desde que em período de graça¹⁶, o direito ao salário maternidade com a publicação do Decreto nº 6.122, de 13/06/2007.

Foi implementado o Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS) através do qual é permitido contribuir para a Previdência Social com uma alíquota de 11%, exclusivamente sobre o salário mínimo. O PSPS é destinado aos contribuintes que trabalham por conta própria, ou que são empresários/sócios de empresas que tiveram receita bruta de até R\$ 36 mil reais no ano-calendário anterior. O seu objetivo é alcançar diferentes segmentos da população que estavam à margem da Previdência Social.

Os participantes do PSPS não tem direito a aposentadoria por tempo de contribuição porém, podem usufruir do direito à aposentadoria por idade, auxílio doença, salário maternidade, pensão por morte, auxílio reclusão e aposentadoria por invalidez, todos com o salário de benefício fixado em um salário mínimo. É permitido ao segurado voltar para o sistema tradicional de Previdência Social, desde que complemente as contribuições nos meses os quais contribuiu em 11%.¹⁷

No ano seguinte foi publicado a Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, que cria o contrato de trabalho rural por pequeno prazo, estabelece regras transitórias para a aposentadoria por idade rural e amplia o rol de segurados especiais como também permite a contratação temporária, limitada a 120 dias por ano, de trabalhadores para o desenvolvimento de atividades turísticas e artesanais internas à propriedade e o exercício de trabalho remunerado fora da propriedade nos períodos de entressafras, sem descaracterização de segurado especial. Para obtenção de aposentadoria por idade, até 31/12/2010, os trabalhadores rurais devem comprovar apenas 15 anos de atividade. A partir de 01/01/2011, deverão comprovar um número mínimo de contribuição para a Previdência Social.

¹⁶ Período de Graça é o período em que o filiado à Previdência Social, ao ter interrompido suas contribuições, ainda tem direito a requerer determinados benefícios.

¹⁷ A alíquota de contribuição da Previdência tradicional é de 20% sobre os rendimentos do trabalhador. Ao optar pelo Plano Simplificado de Previdência Social, o trabalhador poderá contribuir com uma alíquota de 11% sobre o salário mínimo vigente e ter direito aos benefícios previdenciários, exceto aposentadoria por tempo de contribuição. Se o trabalhador desejar retornar à Previdência tradicional deverá, para todos os meses que contribuiu com alíquota de 11%, complementar as suas contribuições em 9% acrescidos de juros e multas.

Atualmente, a Seguridade Social, instituída pela Constituição Federal de 1988, abrange a saúde, a previdência e a assistência social. As atividades relativas à saúde estão subordinadas ao Ministério da Saúde, as relativas à previdência estão subordinadas ao Ministério da Previdência Social e as relativas à assistência social estão subordinadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A descaracterização do conceito de Seguridade Social preconizado pela Constituição de 1988 que estabelecia um sistema único abrangendo a saúde, a previdência e a assistência social dificulta a ação integrada e planejada dos integrantes do sistema. Essa estrutura viola outro preceito constitucional que é a de elaboração de um orçamento único para Seguridade Social face interesses distintos entre os ministérios. Os assuntos relacionados à Seguridade Social deveriam estar subordinados a um único ministério, o Ministério da Seguridade Social.

Conforme está demonstrado no capítulo 2, se o governo federal respeitasse os preceitos constitucionais e elaborasse um orçamento único e específico para Seguridade Social, conforme determina o parágrafo quinto do artigo 165 da Carta Magna, a imagem desse sistema perante ao povo brasileiro seria muito diferente da atual.

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

Este capítulo visa a analisar a real situação financeira do sistema de Seguridade Social Brasileiro no período histórico recente, entre os anos de 2001 a 2008. Embora esse sistema abranja à saúde, à assistência social e à previdência social, o objeto principal desse estudo recairá sobre o sistema de previdência pública, ou seja, sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS atualmente administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Regularmente são divulgados na imprensa oficial e na mídia em geral números alarmantes sobre a situação financeira da Previdência Social. Especialistas do assunto, economistas e pessoas influentes do meio acadêmico são convocados para dar explicações e sugerir alternativas para reduzir o suposto déficit crônico.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 que extinguiu com a ideia de seguro social para a previdência pública e a inseriu, juntamente com a saúde e a assistência social, em um sistema mais amplo – o sistema de Seguridade Social, várias tentativas de desconstitucionalização da Seguridade Social ou de reformas que a alterasse substancialmente foram promovidas. A discussão na época era sobre a capacidade de financiamento do sistema, dado a ampliação dos direitos previdenciários promulgados na Constituição Federal, conforme descrito no capítulo 1. Alguns especialistas e, principalmente, o poder executivo da época alegavam que a expansão dos direitos sociais geraria ingovernabilidade fiscal para o país.

A grande discussão acerca desse assunto na década de 1990, mas principalmente pós estabilização, era como reduzir o crescente déficit da Previdência Social. Segundo a teoria econômica convencional, para um determinado país alcançar um crescimento econômico sustentado de longo prazo deve possuir estabilidade econômica e equilíbrio das contas públicas. Esta teoria sustenta ainda que o grande motivo pelo qual a economia brasileira não apresentou crescimento econômico sustentável nos últimos anos da referida década, deveu-se ao desequilíbrio fiscal e financeiro existente no país tendo o sistema de Seguridade Social, mas principalmente a Previdência Social, contribuído bastante para deteriorar as contas públicas dada a grande magnitude de seu déficit.

À luz dessa teoria e do discurso de falência e de incapacidade futura do sistema de Previdência Social, geralmente associado ao aumento da longevidade da população e à queda da taxa de natalidade, no final da década passada e início dessa, foram realizadas três

importantes reformas no sistema de Seguridade Social¹⁸, restringindo direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Apesar das reformas implementadas no sistema de Seguridade Social, vários especialistas acreditam que o sistema necessita de mais reformas restritivas de direitos para sanear as finanças da Seguridade Social.

Diante dessas incessantes reivindicações por reformas no sistema de Seguridade Social, este capítulo visa a estudar a real situação financeira do Sistema de Seguridade Social com ênfase no Regime Geral de Previdência Social. Com base nas receitas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 para Seguridade Social, bem como nas suas despesas vinculadas, a seção 2.1 faz uma análise de sua capacidade financeira mediante a elaboração de um orçamento único que abranja somente as receitas e as despesas vinculadas, pela Constituição, à Seguridade Social. A seção seguinte faz uma análise da evolução do Fluxo de Caixa do INSS na década de 2000, e verifica se os dados oficiais divulgados são condizentes com a realidade financeira do Regime Geral de Previdência Social.

2.1 – Análise financeira da Seguridade Social do Brasil

Esta seção objetiva analisar a capacidade financeira do sistema de Seguridade Social do Brasil implementado a partir da Constituição Federal de 1988. Essa análise será realizada seguindo estritamente o conceito de Seguridade Social previsto naquela Constituição. De acordo com a Lei Magna, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social a todos os residentes do país que deles necessitarem.

A população em geral possui uma visão do sistema de Seguridade Social distorcida pelos dados divulgados pelo governo federal e difundido pela grande mídia. A ideia de que o governo federal transfere sistematicamente recursos do Orçamento Fiscal para financiar as ações da Seguridade Social é amplamente aceita na sociedade, no meio acadêmico e entre os especialistas no assunto. Esta seção objetiva demonstrar que é exatamente o inverso que acontece, ou seja, é o Orçamento Fiscal que é sistematicamente financiado pelo Orçamento da Seguridade Social. Pode até soar estranho para alguns, mas o Orçamento da Seguridade Social apresentou durante a década de 2000 expressivos e crescentes superávits que

¹⁸ As reformas foram a EC 20/1998, a EC 41/2003 e a EC 47/2005. Essas reformas alteraram substancialmente o RGPS e o RPPS.

contribuíram significativamente para o cumprimento das metas de superávit primário do governo federal no Orçamento Fiscal.

Nesta seção, a metodologia empregada e os dados utilizados para apurar o Orçamento da Seguridade Social foram extraídos dos estudos realizados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e pela Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social.¹⁹ No entanto, existem outros estudos sobre a Seguridade Social que nos conduzem a resultados semelhantes ao que será apresentado nesta seção, como por exemplo, os Boletins Periódicos de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA sobre a Seguridade Social²⁰ e a Tese de Doutorado da Universidade Federal do Rio de Janeiro elaborada por Denise Lobato Gentil.²¹

A metodologia empregada para apurar o Orçamento da Seguridade Social busca seguir estritamente o definido no Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal de 1988. Este capítulo que se refere à Seguridade Social está inserido na Constituição dentro do Título relativo à Ordem Social. Nele é definido o conceito de Seguridade Social, as suas fontes de financiamentos, bem como os benefícios a serem concedidos aos residentes do país.

É importante destacar que o Orçamento da Seguridade Social abrange somente o Regime Geral de Previdência Social. Muitas estatísticas consideram o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS como componentes das despesas do Orçamento da Seguridade Social. No entanto, conforme preceituado na Constituição, o RPPS, bem como os regimes próprios dos militares, possuem orçamentos próprios e são financiados por contribuições específicas. Portanto, ao consolidar as despesas do RGPS e do RPPS como sendo oriundas da Seguridade Social, essas estatísticas distorcem o verdadeiro resultado do seu orçamento.

A Seguridade Social será financiada por toda sociedade de forma direta e indireta e pelo Estado, bem como através de contribuições sociais incidentes não apenas sobre a folha de salários, mas também sobre o faturamento e sobre o lucro das empresas, bem como de contribuições feitas pelos próprios trabalhadores e sobre a receita de concursos de prognósticos, conforme descrito no artigo 195 da Constituição Federal de 1988:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos

¹⁹ Esses estudos são realizados anualmente, desde 2001, pela ANFIP e pela Fundação ANFIP e são publicados em livros intitulados de Análise da Seguridade Social que estão disponíveis para consultas na página da ANFIP <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros.php>>, Acesso em 17/12/2009.

²⁰ Disponíveis em <<http://www.ipea.gov.br>>.

²¹ GENTIL, 2006.

provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988)

Assim sendo, as contribuições que financiam a Seguridade Social são: Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores à Seguridade Social (Contribuição ao INSS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), inclusive sobre as importações e a receita sobre a renda líquida dos concursos de prognósticos²², excluindo a parcela direcionada ao Programa de Crédito Educativo. Integram ainda o conjunto de fontes de financiamento da Seguridade Social a contribuição para o Programa de Integração Social – PIS e a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, consolidadas como Contribuição para o PIS/PASEP²³ e a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira – CPMF²⁴.

²² Artigo 26, da Lei nº 8.212/91.

²³ O PIS/PASEP não é considerado integralmente como parte da Seguridade Social. De acordo com o artigo 239 da Constituição, somente 60% de seu total é destinado ao Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT, uma vez que este fundo financia os programas de seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial. Os outros 40%, de acordo com o parágrafo primeiro deste artigo, são destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.

²⁴ A CPMF vigorou no país de outubro de 1996 a dezembro de 2007. Seu objetivo inicial era de financiar exclusivamente as ações e serviços de saúde. No período analisado nesta seção, a alíquota da CPMF era de 0,38 pontos percentuais e financiava outras ações, sendo distribuída da seguinte forma: 21% para a Previdência Social, 42,1% para saúde, 21,1% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e 15,8% apropriados pelo orçamento fiscal, para aplicação livre de vinculações, mecanismo conhecido como Desvinculação de Receitas da

Além dessas contribuições sociais, o artigo 195 da Constituição diz claramente que a Seguridade Social também será financiada por recursos provenientes da União, ou seja, o governo federal deve contribuir com parcela do Orçamento Fiscal para o financiamento da Seguridade Social. No entanto, ocorre que, através da Desvinculação de Receitas da União – DRU, é o Orçamento da Seguridade Social que transfere recursos para o Orçamento Fiscal, financiando-o²⁵. (GENTIL, 2006)

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

Essa diversificação da base de financiamento introduzida pela Constituição de 1988 é vital para que o Estado honre com os deveres impostos à Seguridade Social, uma vez que essa estrutura é menos vulnerável às oscilações do mercado de trabalho e aos ciclos econômicos.

As despesas consideradas e analisadas nesta seção relativas à Seguridade Social são as diretamente ligadas à Previdência Social, à Saúde ou à Assistência Social, nos termos em que cada uma dessas áreas está descrita nos artigos 194 a 204 da Constituição Federal de 1988 (ANFIP, 2009). Estão incluídas ainda as despesas relativas a gastos com pessoal e outros custeios referentes ao Ministério da Previdência Social – MPS, ao Ministério da Saúde – MS e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Além dos dispêndios com os benefícios previdenciários, relativos ao RGPS, com os benefícios assistenciais, como o da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e da Renda Mensal Vitalícia – RMV e com os benefícios de transferências de renda, como o Bolsa Família, esta análise inclui ainda como parte das despesas pertinentes à Seguridade Social, os dotes relativos a diversos programas tais como: segurança alimentar, aquisição de alimentos, restaurantes populares, fabricação de cisternas, assistência nutricional do semi-árido e de assentamentos. Estas despesas quando não estão sendo executados pelo MDS, estão sendo computados em “Outras Ações da Seguridade” (ANFIP, 2009).

União – DRU (GENTIL, 2006 *apud* MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Secretaria de Orçamento Federal, 2003).

²⁵ DRU é um mecanismo que autoriza o governo federal a utilizar 20% da receita sobre as contribuições de forma livre, sem qualquer vinculação constitucional. Ou seja, as contribuições constitucionalmente destinadas ao financiamento do Orçamento da Seguridade Social (COFINS, CSLL e CPMF) são apropriadas pelo governo federal para financiar outras atividades inerentes ao Orçamento Fiscal.

Tabela 1 - Orçamento da Seguridade Social: receitas e despesas do RGPS – 2001-2008

	(continua)			
	R\$ bilhões			
	2001	2002	2003	2004
1. Receita Total	136,88	157,40	180,44	220,34
1.1. Receita de contribuições sociais	135,30	156,15	179,08	218,28
1.1.1. Receita Previdenciária Líquida RGPS(1)	62,49	71,03	80,73	93,77
1.2. COFINS	45,68	51,03	57,78	77,29
1.3. CPMF	17,16	20,26	22,99	26,39
1.4. CSLL	8,97	12,46	16,14	19,31
1.5. PIS/PASEP	...	...	...	...
1.6. Contribuições para correção do FGTS	...	...	...	...
1.7. Concursos de Prognósticos e Outras Contribuições(2)	1,00	1,37	1,44	1,52
1.2. Receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade	1,58	1,25	1,36	2,05
2.1. Recursos próprio do MDS	...	...	...	...
2.2. Recursos próprio do MPS(3)	0,62	0,36	0,60	1,24
2.3. Recursos próprios do MS	0,96	0,89	0,76	0,81
2.4. Taxas de órgãos e entidades	...	...	...	...
1.3. Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	...	...	...	...
2. Despesa Total	105,42	124,44	148,71	177,80
2.1. Benefícios Previdenciários	73,69	86,37	105,36	125,75
1.1. Previdenciários urbanos	59,38	69,30	84,45	102,99
1.2. Previdenciários rurais	14,31	17,07	20,91	22,76
1.3. Pagamentos Judiciais	...	...	...	...
2.2. Benefícios Assistenciais	4,32	5,08	6,22	7,58
2.1. Assistenciais - LOAS	2,69	3,42	4,45	5,73
2.2. Assistenciais - RMV	1,64	1,66	1,77	1,85
2.3. Compensação previdenciária(4)	...	...	...	...
2.4. Benefícios de transferência de renda	...	...	...	...
2.5. EPU - benefícios especiais	0,68	0,66	0,62	0,74
2.6. Saúde: pessoal ativo e outras despesas MS	21,11	24,53	26,71	32,15
2.7. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas MDS(5)	2,11	3,16	4,65	5,67
2.8. Previdência Social: pessoal ativo e outras despesas do MPS	3,50	2,36	2,92	4,07
2.9. Outras ações da Seguridade Social	...	2,28	2,23	1,84
2.10. Benefícios FAT	...	...	...	...
2.11. Outras ações do FAT	...	...	...	...
2.12. Complementação do FGTS e outras ações	...	...	...	...
3. Saldo da Seguridade Social (RGPS)	31,46	32,96	31,73	42,54

Tabela 1 - Orçamento da Seguridade Social: receitas e despesas do RGPS – 2001-2008

	(conclusão)			
	R\$ bilhões			
	2005	2006	2007	2008
1. Receita Total	283,19	305,20	347,29	364,95
1.1. Receita de contribuições sociais	279,96	301,33	342,30	358,91
1.1.1. Receita Previdenciária Líquida RGPS ⁽¹⁾	108,43	123,52	140,41	163,36
1.2. COFINS	89,60	90,34	101,84	119,34
1.3. CPMF	29,12	32,00	36,38	0,97
1.4. CSLL	26,23	27,27	33,64	42,37
1.5. PIS/PASEP	22,08	23,82	26,12	30,83
1.6. Contribuições para correção do FGTS	2,91	2,86	2,01	...
1.7. Concursos de Prognósticos e Outras Contribuições ⁽²⁾	1,59	1,54	1,90	2,05
1.2. Receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade	2,18	2,65	3,37	3,99
2.1. Recursos próprio do MDS	0,10	0,11	0,06	0,16
2.2. Recursos próprio do MPS ⁽³⁾	0,80	0,73	0,96	0,80
2.3. Recursos próprios do MS	1,02	1,54	2,04	2,71
2.4. Taxas de órgãos e entidades	0,27	0,27	0,30	0,33
1.3. Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1,05	1,22	1,61	2,05
2. Despesa Total	220,51	254,31	286,36	312,65
2.1. Benefícios Previdenciários	146,84	165,59	185,29	200,81
1.1. Previdenciários urbanos	115,30	128,90	143,48	153,68
1.2. Previdenciários rurais	27,19	32,37	36,68	41,76
1.3. Pagamentos Judiciais	4,35	4,31	5,13	5,37
2.2. Benefícios Assistenciais	9,34	11,57	13,47	15,64
2.1. Assistenciais - LOAS	7,54	9,68	11,57	13,75
2.2. Assistenciais - RMV	1,80	1,89	1,90	1,89
2.3. Compensação previdenciária ⁽⁴⁾	...	...	...	0,61
2.4. Benefícios de transferência de renda	6,78	7,80	8,94	10,60
2.5. EPU - benefícios especiais	1,05	1,22	1,61	2,05
2.6. Saúde: pessoal ativo e outras despesas MS	34,52	40,75	45,80	50,27
2.7. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas MDS ⁽⁵⁾	1,70	2,18	2,30	2,60
2.8. Previdência Social: pessoal ativo e outras despesas do MPS	3,40	4,55	4,79	4,75
2.9. Outras ações da Seguridade Social	1,78	2,07	3,53	3,90
2.10. Benefícios FAT	11,37	14,90	17,95	20,69
2.11. Outras ações do FAT	0,55	0,68	0,69	0,72
2.12. Complementação do FGTS e outras ações	3,18	3,00	0,20	...
3. Saldo da Seguridade Social (RGPS)	62,68	50,89	60,93	52,30

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerando a estrutura do Orçamento da Seguridade Social modelada pela Constituição Federal de 1988 quanto às suas fontes de financiamento e de despesas vinculadas, percebe-se que ao longo dessa década o sistema de Seguridade Social do Brasil apresentou superávits vultosos e crescentes em quase todos os anos, conforme mostra a Tabela 1. De 2001 a 2005, o superávit a preços correntes dobrou, passando de R\$ 31,5 bilhões, em 2001, para aproximadamente R\$ 63 bilhões em 2005. Em 2007, o orçamento da Seguridade Social apresentou mais uma vez superávit a preços correntes acima dos 60 bilhões de reais. Já em 2008, mesmo com os efeitos da crise internacional a partir do segundo semestre desse ano e com o fim da arrecadação da CPMF, o Orçamento da Seguridade Social apresentou um superávit expressivo, acima dos R\$ 50 bilhões. No último quadriênio analisado, 2005-2008, a média do superávit do Orçamento da Seguridade Social foi de R\$ 56,7 bilhões. Se comparado com o quadriênio, 2001-2004, cujo superávit médio foi de R\$ 34,7 bilhões, houve um crescimento médio do superávit nominal do Orçamento da Seguridade Social da ordem de 63,5%.

Esse expressivo resultado do Orçamento da Seguridade Social ao longo dessa década foi fortemente influenciado pelas emendas constitucionais instituídas no final da década passada que, como vimos no capítulo 1, foram estabelecidas sob a argumentação de que o sistema era cronicamente deficitário.

Essas reformas buscaram expandir as receitas do sistema e, ao mesmo tempo, comprimir as suas despesas. A principal fonte de despesas do Orçamento da Seguridade Social é com os benefícios previdenciários. Esses, em 2008, representavam quase 65% das despesas do sistema de Seguridade Social do Brasil. A introdução do fator previdenciário no cálculo das aposentadorias, a partir de 1999, conforme já vimos no capítulo 1, teve como objetivo desestimular as aposentadorias precoces e manter os trabalhadores mais tempo na ativa e, por conseguinte, financiar o sistema por mais anos. Com isso, essas reformas colaboraram para ampliação das receitas do sistema, bem como para redução do aumento dos gastos com benefícios previdenciários.

As despesas a preços correntes do sistema de Seguridade Social nessa década cresceram, em média, 15% ao ano, passando de R\$ 105 bilhões, em 2001, para mais de R\$ 312 bilhões, em 2008. Já as receitas a preços correntes tiveram um crescimento médio de 13% ao ano, passando de R\$ 137 bilhões, em 2001, para R\$ 365 bilhões, em 2008.

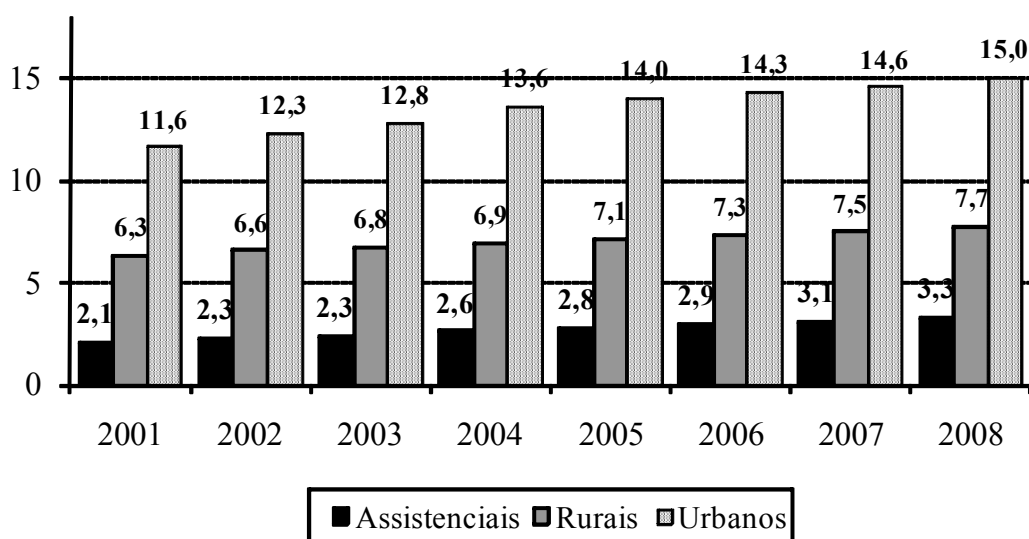
Esse crescimento médio das receitas abaixo do crescimento médio das despesas ao longo dessa década foi fortemente influenciado pela extinção da CPMF no final de 2007. O

sistema de Seguridade Social perdeu uma fonte de financiamento da ordem de R\$ 40 bilhões/ano²⁶ em 2008 e mesmo assim a sua arrecadação a preços correntes elevou-se em 5%, comparado com o ano anterior.

A elevação média de 15% ao ano das despesas no Orçamento da Seguridade Social foi influenciada, principalmente, pelo crescimento do número de benefícios emitidos ao longo dessa década e pelos reajustes reais concedidos ao salário mínimo. O número de benefício concedido passou de 20 milhões, em 2001, para cerca de 26 milhões, em 2008, representando um aumento de 30% no período de 2001-2008, conforme mostra o Gráfico 1. Destaque para os benefícios de natureza assistencial que cresceram nesse período 57%, passando de 2,1 milhões, em 2001, para 3,3 milhões de benefícios emitidos em 2008. Por outro lado, isso demonstra a evolução das políticas públicas de Seguridade Social no sentido de ampliar o grau de cobertura do sistema.

A política do governo federal de conceder aumentos reais ao salário mínimo teve grande impacto no resultado final das despesas do Orçamento da Seguridade Social. Conforme pode ser verificado no Gráfico 2, o governo federal concedeu aumentos reais ao salário mínimo em todos os anos da década de 2000.

Gráfico 1 – Quantidade de Benefícios Emitidos (em Milhões)

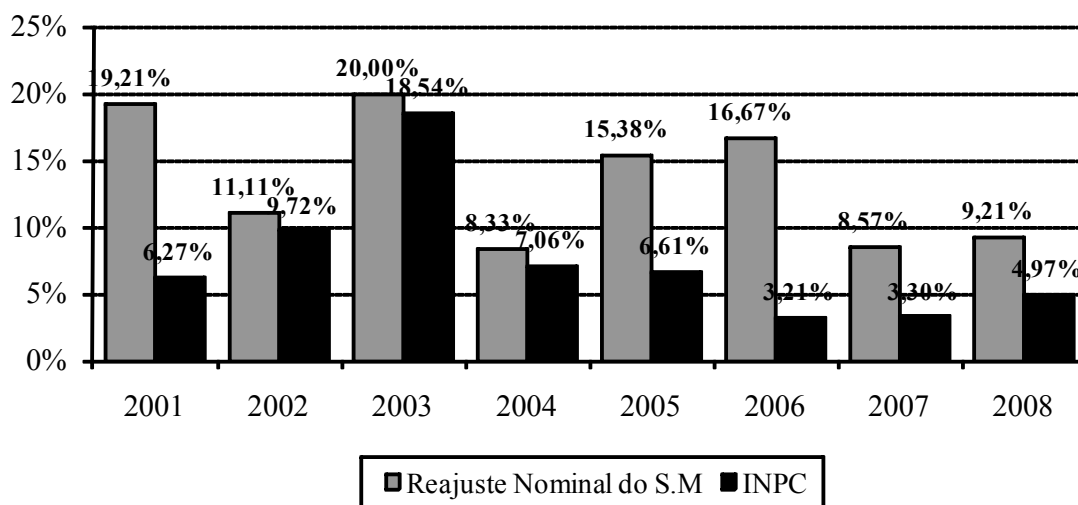


Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico 2008 apud DATAPREV, SUB e SÍNTESE.

Nota: Refere-se à posição em dezembro de cada ano.

²⁶ Estimativa da CPMF para o ano de 2008, caso fosse aprovada a sua prorrogação no Congresso Nacional. Contabilizando essa estimativa da CPMF, as receitas da Seguridade Social apresentariam um crescimento de 15% a.a. nessa década.

Gráfico 2 – Evolução do INPC e os reajustes nominais do Salário Mínimo



Fonte: IPEADATA

Nota: Os índices acumulados do INPC correspondem aos períodos entre: 2001: abr/2000 a mar/2001; 2002: abr/2001 a 2005: mai/2004 a abr/2005; 2006: mai/2005 a mar/2006; 2007: abr/2006 a mar/2007 e 2008: abr/2007 a fev/2008.

Essa política de aumentos reais para o salário mínimo durante essa década teve grande impacto nas despesas da Seguridade Social porque os benefícios assistenciais tem como referência o salário mínimo: pessoas idosas ou portadores de deficiência física, desde que não possuam renda própria ou cuja renda da família *per capita* não ultrapasse um quarto do valor do salário mínimo recebem um salário mínimo como benefício. Além de todos os benefícios assistenciais possuírem o valor do salário mínimo, quase 70% dos benefícios previdenciários emitidos pelo INSS em 2008, foram menores ou iguais ao salário mínimo. Durante a década de 2000, em todos os anos analisados nesta monografia, mais de 65% dos benefícios previdenciários emitidos pelo INSS possuíam essa característica²⁷.

No entanto, cada reajuste real do salário mínimo promovido pelo governo federal faz com que milhões de beneficiários tenham seu poder aquisitivo elevado. Essa política, via sistema de Seguridade Social, tem garantido às famílias brasileiras uma renda mínima, com impacto significativo na diminuição da pobreza no país. De acordo com a Tabela 2, o número de domicílios brasileiros na linha de indigência reduziu de 10,6%, em 2001, para 6,2%, em 2007. Já o número de domicílios brasileiros na linha de pobreza caiu de 26,4%, em 2001, para 17,2%, em 2007.

²⁷ A existência de benefícios com valores inferiores ao salário mínimo deve-se ao desmembramento de pensões (entre cônjuge e companheiro(a) ou entre cônjuge e/ou companheiro(a) e filhos menores de 21 anos) e ao pagamento de benefícios como o salário-família, o auxílio suplementar, o auxílio acidente e o abono de permanência.

Tabela 2 – Percentual de domicílios na linha de pobreza e indigência no Brasil no período de 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Domicílios indigentes	10,6%	9,5%	10,5%	8,9%	7,8%	6,5%	6,2%
2. Domicílios pobres	26,4%	25,5%	26,7%	24,8%	22,3%	19,1%	17,2%

Fonte: IPEADATA *apud* IPEA

Conforme destaca Gentil (2005, p.14),

(...) o valor real do salário mínimo tem importante significado no estabelecimento de um padrão de vida mínimo para ampla parcela da população, mais particularmente, da população rural, principal receptora de benefícios previdenciários com essa magnitude. A aposentadoria rural tem trazido melhorias para as famílias, já apontadas em estudos do Ministério da Previdência, em muitas das quais o idoso passa a ser o principal provedor.

Esses reajustes consecutivos, ao longo dessa década, conseguiram tirar da situação de indigência 4,5% de famílias brasileiras, enquanto que da situação de pobreza, aproximadamente 10% das famílias que se encontravam nesta situação no início da década conseguiram atingir um nível de renda digno a sua sobrevivência.

A Seguridade Social mostrou-se financeiramente sustentável nessa década, além de cumprir com os deveres a ela dado pela Constituição de 1988, ou seja, está ampliando a proteção social aos indivíduos residentes no país que dela necessitam para a manutenção de sua subsistência.

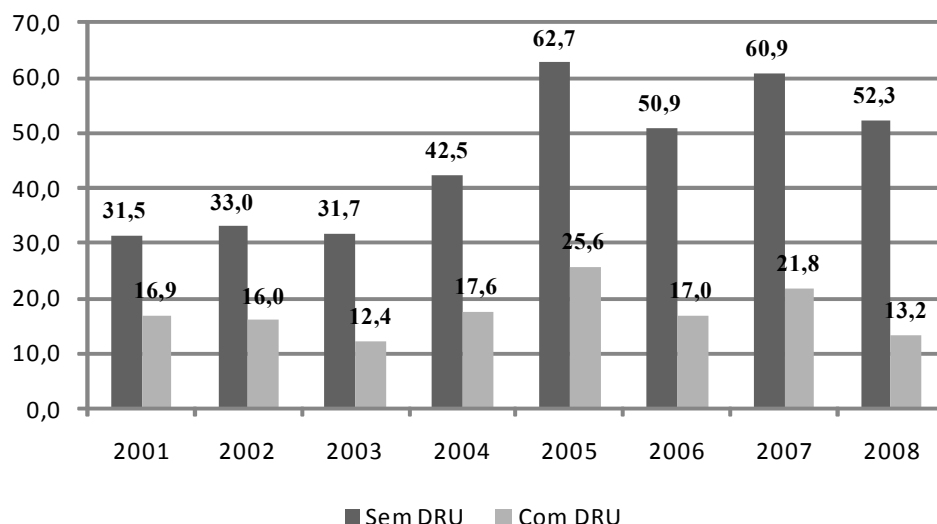
Com a intenção de apropriar-se de parte do excedente gerado pelo Orçamento da Seguridade Social e utilizá-lo fora das vinculações previstas na Constituição de 1988, em 2000, foi aprovada uma emenda constitucional que autoriza o governo federal a utilizar parcela significativa dos recursos arrecadados de forma livre de qualquer vinculação a despesas específicas. Tal mecanismo – Desvinculação das Receitas da União (DRU) – permite que 20% das receitas de contribuições sejam apropriadas pelo Orçamento Fiscal para serem utilizados livremente pelo governo federal.

No entanto, alguns estudos apontam que os desvios pela DRU, em determinados anos, são superiores aos 20% legalmente permitido.²⁸ Mesmo com a aplicação dos 20% legalmente permitidos pela DRU, o Orçamento da Seguridade Social continuou apresentando superávits

²⁸ Para maiores detalhes sobre DRU ver Gentil (2006) e ANFIP (2009).

em todos os anos dessa década, ver Gráfico 3. Esse gráfico demonstra a robustez e a capacidade financeira do Orçamento da Seguridade Social que, mesmo sem 20% de suas receitas vinculadas ainda apresenta superávits expressivos.

Gráfico 3 – Evolução do Superávit da Seguridade Social – sem e com os efeitos da Desvinculação de Recursos da União – 2001-2008 (em bilhões)



Fonte: MPS e SIAFI. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.
Extraído de ANFIP, 2009.

Esse excedente do Orçamento da Seguridade Social observado após a aplicação do mecanismo da DRU é apropriado, de maneira não regulamentada, pelo Orçamento Fiscal, pois, o governo divulga um único orçamento consolidando os dados fiscais com os dados da seguridade social. Com isso o excedente observado no Orçamento da Seguridade Social é automaticamente absorvido pelo Orçamento Fiscal, e é usado principalmente para geração do superávit primário²⁹. De acordo com a ANFIP (2009), em apenas quatro anos (2005-2008) foram desviados para outras finalidades mais de R\$ 145 bilhões. Esses recursos entravam nos cofres públicos para serem aplicados em políticas de assistência social, previdência e saúde, mas foram canalizados para o Orçamento Fiscal, principalmente para a composição do superávit primário. Na Educação, estima-se que os mecanismos de desvinculações de recursos (FSE, FEF e DRU) retiraram, em 12 anos, R\$ 72 bilhões, valores corrigidos pela inflação.³⁰

Segundo a ANFIP (2009, p.17),

²⁹ Maiores detalhes sobre como a DRU é utilizada para produção de superávit primário ver GENTIL (2005), GENTIL (2006) e ANFIP (2009).

³⁰ ANFIP, 2009 *apud* <<http://diplo.uol.com.br/imprima2045>>.

A análise conjunta da Seguridade Social pôde demonstrar como o Orçamento da Seguridade era superavitário e o fluxo financeiro estava invertido, contrariando o discurso da grande mídia e dos conservadores de que não se recebia recursos do Orçamento Fiscal. Por meio de desvinculações e de alocações estranhas ao texto constitucional era a Seguridade que financiava o Orçamento Fiscal, viabilizando a produção de superávits.

Se o governo federal cumprisse o dispositivo constitucional, artigo 165 parágrafo quinto, que determina a elaboração de três orçamentos – o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas da União e o Orçamento da Seguridade Social – para a composição da Lei Orçamentária Anual – LOA, ficaria evidente que a Seguridade Social não apresenta desequilíbrios financeiros e déficits crônicos e que grande parte de sua arrecadação é destinada ao financiamento do Orçamento Fiscal. No entanto, o governo federal, violando a Constituição de 1988, elabora apenas dois orçamentos para compor a Lei Orçamentária Anual: o Orçamento de Investimento das Empresas da União e o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Neste último, ao consolidar as receitas e gastos fiscais e da seguridade social em um único orçamento, é impossível identificar o resultado individual de cada um desses orçamentos.

Conclui-se que o sistema de Seguridade Social do Brasil, ao contrário do que normalmente é divulgado pelas fontes oficiais, apresentou expressivos superávits ao longo da década de 2000, demonstrando ser um sistema extremamente seguro, robusto e financeiramente sustentável.

2.2 – Análise Financeira do Regime Geral de Previdência Social

Esta seção objetiva analisar a capacidade financeira do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, atualmente administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, ao longo da década de 2000. Esta análise baseia-se em dados oficiais divulgados pelo governo federal sobre o RGPS, principalmente o Fluxo de Caixa do INSS.

Todos os anos são divulgados pelas estatísticas oficiais e pela mídia em geral resultados desanimadores sobre as contas da Previdência Social no Brasil. Como exemplo, o déficit da Previdência Social divulgado pelo governo federal em 2007, foi de aproximadamente R\$ 45 bilhões, em 2008, de R\$ 36 bilhões e, em 2009, espera-se um déficit

entre R\$ 42 a R\$ 45 bilhões. No entanto, conforme pode ser visto, esses resultados não são condizentes com a realidade da Previdência Social no seu formato definido pela Constituição Federal de 1988. Como já foi destacado, de acordo com a Constituição, a Previdência Social é parte integrante da Seguridade Social e, portanto, deve ser financiada pelas mesmas fontes de recursos que financiam a Seguridade Social.

As estatísticas comumente divulgadas pelo governo federal e rapidamente difundidas pela mídia brasileira consideram a Previdência Social como uma espécie de seguro social, no qual apenas as contribuições realizadas pelos trabalhadores e pelas empresas sobre a folha de salário devem financiar o sistema, desconsiderando os avanços promovidos em 1988, com a promulgação da Constituição, que integrou a Previdência Social ao sistema de Seguridade Social, retirando essa imagem de seguro social da mesma, inserindo-a em um conceito mais amplo, de seguridade social.

Conforme vimos no capítulo 1, o discurso de incapacidade financeira da Previdência Social iniciou-se logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na época, achavam que a Previdência Social não conseguiria arcar com todos os benefícios e direitos sociais garantidos pela recém promulgada Constituição. Essa ideia perpetuou por toda década de 1990, quando importantes reformas no campo da Previdência Social foram realizadas, restringindo os direitos garantidos em 1988. No entanto, o discurso sobre a falência da Previdência Social está bem vivo nos dias atuais, sendo fomentado pelas estatísticas alarmistas do governo federal.

Os argumentos para falência da Previdência Social são sempre os mesmos ao longo dessas duas décadas pós Constituição de 1988. Ou seja, fatores demográficos combinados com baixa taxa de natalidade, crescimento do número de benefícios sem contrapartida em contribuições, os elevados custos administrativos do sistema e, principalmente nessa década, os aumentos reais do salário mínimo e a sua vinculação ao piso básico dos benefícios previdenciários.

Entretanto, conforme aponta Gentil (2005), há muitos interesses por de trás desse discurso de falência do sistema de Previdência pública no Brasil. Os bancos privados desejam a privatização da Previdência Social para se apropriarem de muitas contas novas. Já os grandes proprietários de títulos públicos do governo federal, principalmente, grandes empresas, bancos privados e especuladores do mercado financeiro, também tem interesse em difundir a insustentabilidade financeira do sistema. Para estes grandes proprietários de títulos públicos, que são agraciados com generosas taxas de juros no mercado de renda fixa do país,

qualquer medida que interfira na redução dos gastos do governo é benéfica, pois, o seu principal inimigo a vencer, além da inflação, são aqueles que disputam as verbas do orçamento público com eles.

Esta seção visa a demonstrar que essa incapacidade financeira da Previdência Social e, principalmente do RGPS, tão difundida e aceita pela sociedade brasileira não existe. Pelo contrário, o sistema de Previdência Social, tal como está estabelecido na Constituição de 1988, é financeiramente sustentável, podendo apresentar déficits em alguns momentos em decorrência de fatores conjunturais, porém para maior parte do período analisado apresentou um comportamento bastante satisfatório.

O Fluxo de Caixa do INSS apresenta alguns conceitos específicos que devem ser detalhados antes de iniciarmos a sua análise. O Saldo Inicial do Fluxo de Caixa do INSS – item 1 – refere-se ao valor de caixa no primeiro dia do período (mês ou ano), já o Saldo Final – item 7 – refere-se ao valor do saldo de caixa verificado no último dia do período (mês ou ano) e é obtido pela soma do Saldo Inicial e dos Recebimentos, descontados os Pagamentos. O Saldo Previdenciário³¹ – item 4 – refere-se ao valor da diferença entre a arrecadação líquida (recebimentos próprios menos transferências a terceiros) e benefícios do RGPS pagos. O item 5 do Fluxo de Caixa é parecido com o Saldo Previdenciário, no entanto, nessa rubrica, além dos benefícios do RGPS pagos, são subtraídos da arrecadação líquida os benefícios não previdenciários. O Saldo Operacional – item 6 – refere-se ao valor da diferença entre o total de recebimentos e total de pagamentos.

Primeiramente, devemos destacar que o resultado divulgado pelo governo federal e amplamente veiculado na mídia em geral como sendo o déficit da Previdência Social é, na verdade, o saldo previdenciário³², ou seja, a diferença entre a arrecadação líquida e benefícios previdenciários pagos. O conceito de arrecadação líquida no Fluxo de Caixa do INSS não considera todas as receitas constitucionalmente destinadas à Previdência Social. Ele compreende a arrecadação do INSS proveniente das contribuições sobre a folha salarial³³

³¹ No ano de 2001, o Saldo Previdenciário era obtido pela diferença entre a arrecadação líquida (recebimentos próprios menos transferência a terceiros e restituições de arrecadação) e benefícios do RGPS pagos.

³² **Saldo Previdenciário** = Arrecadação Líquida – Benefícios do RGPS

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

³³ Arrecadação Bancária, Arrecadação do SIMPLES e a Arrecadação do SIMPLES NACIONAL. O SIMPLES NACIONAL é um regime tributário diferenciado, simplificado, aplicável às microempresas e às empresas de pequeno porte, a partir de 01/07/2007. Essa rubrica implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes tributos: IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS/PASEP, Contribuição para Seguridade Social (cota patronal), ICMS e ISS. (ANFIP, 2009).

somadas a outras receitas próprias menos expressivas³⁴ e deduzida das transferências a terceiros³⁵. Assim, deixam de ser computadas como arrecadação da Previdência Social receitas expressivas que foram destinadas pela Constituição de 1988 ao financiamento da Seguridade Social, como por exemplo, os recursos provenientes da COFINS, CSLL, concursos de prognóstico e, até 2007, os recursos provenientes da CPMF. Como resultado desse artifício estatístico surge um déficit não condizente com os preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988, ou seja, um déficit irreal.

Quando são computadas todas as fontes de financiamento do RGPS e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal e custeio, bem como os gastos não previdenciários relativos à Assistência Social, o resultado da Previdência Social apurado é bem diferente do comumente divulgado. Esse resultado é denominado de saldo operacional e traz uma informação favorável ao sistema de Previdência Social, porém, apesar de ser informado na mesma estatística oficial que divulga o saldo previdenciário, ele não é amplamente divulgado para a sociedade brasileira como sendo o real resultado da Previdência Social. Portanto, é o saldo operacional o verdadeiro resultado da Previdência Social e este que deveria ser divulgado e difundido na sociedade brasileira.

A criação de um sistema integrado de Seguridade Social abrangendo a saúde, a previdência e a assistência social foi um dos maiores avanços inscritos na Constituição Federal de 1988, no qual este sistema seria financiado com receitas próprias a ele vinculadas, constituindo uma base diversificada de arrecadação. Portanto, não faz sentido desconsiderar essas fontes de recursos do cálculo do resultado financeiro da Previdência Social, da forma como é feita a apuração do saldo previdenciário.

Nessa década, apenas em dois exercícios financeiros o Regime Geral de Previdência Social apresentou um saldo operacional negativo, conforme dados do Fluxo de Caixa do INSS – Tabela 3. O excedente de recursos no Caixa do INSS, em 2008, foi superior a R\$ 1,2 bilhão. A receita total do INSS, bem como a sua despesa total, tiveram um crescimento médio, durante essa década, de 13,5% ao ano, em termos nominais. A receita total passou de R\$ 88,2 bilhões, em 2001, para R\$ 243,5 bilhões, em 2008. Já a despesa total, em 2001, foi de R\$ 88,0 bilhões e, em 2008, alcançou a cifra de R\$ 242,6 bilhões. A análise conjunta do saldo operacional com a evolução das receitas e despesas do INSS permite-nos afirmar que a situação financeira do RGPS, na década de 2000, foi equilibrada, apresentando na maior parte

³⁴ Arrecadação relativa ao REFIS (Programa de Recuperação Fiscal), ao CDP (Certificado de Dívida Pública), ao FIES (Fundo de Incentivo ao Ensino Superior) e ao FNS (Fundo Nacional de Saúde).

³⁵ São os repasses ao SESI, SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE, SESC, SEST e SENAT.

do período superávit operacional. Ademais, verificamos que o crescimento médio das despesas totais do INSS foi na mesma proporção que suas receitas totais. Portanto, a afirmação de que a Previdência Social possui déficits crescentes não foi verificada no período analisado.

Tabela 3 – Fluxo de Caixa do INSS – 2001-2008

(continuação)				
R\$ Mil				
	2001	2002	2003	2004
1. SALDO INICIAL	1.366.271	1.487.512	4.456.488	3.324.492
2. RECEBIMENTOS	88.156.585	105.035.180	122.229.227	160.000.554
2.1 Próprios	66.998.152	76.082.251	86.587.225	101.125.841
- Arrecadação Bancária	63.044.086	71.827.576	81.674.547	94.599.980
- Arrecadação SIMPLES ⁽¹⁾	2.476.524	2.810.330	3.393.562	4.366.334
- Arrecadação SIMPLES NACIONAL ⁽¹⁾	...	...	...	...
- Arrecadação REFIS ⁽¹⁾	442.618	400.258	303.198	378.113
- Arrecadação FNS ⁽¹⁾	12.735	12.900	8.243	7.395
- Arrecadação CDP ¹	86.554	60.059	...	232
- Arrecadação Lei nº 11.941/09	...	...	...	...
- Arrecadação FIES ⁽¹⁾	366.649	495.168	493.499	740.111
- Depósitos Judiciais	669.830	628.650	958.455	1.218.109
- Ressarcimento de Arrecadação	167.425	114.987	-6.121	-2.182
- Restituições de Arrecadação	-268.269	-267.676	-238.157	-182.251
- Taxa de Administração Sobre Outras Entidades ⁽²⁾	...	...	...	...
2.2 Rendimentos Financeiros	466.739	39.251	385.090	932.413
- Remuneração s/ Arrecad. Bancária	2.534	3.088	4.075	1.499
- Rendimentos Aplicações Financeiras	464.205	36.163	381.015	930.914
2.3 Outros	152.192	320.935	218.532	1.677.880
2.4 Antecipação da Receita (Tesouro Nacional)	-2.368	2.939.546	-3.237.294	6.884.746
2.5 Transferências da União (6)	20.541.869	25.653.199	38.275.673	49.379.674
- Recursos Ordinários	1.578.342	4.823.922	4.692.126	648.758
- Concursos e Prognósticos	...	...	6.015	61.907
- Operações de Crédito Externa	...	...	340	208.845
- Contribuição Social sobre o Lucro	264.865	1.426.497	3.758.235	1.540.087
- COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor	159.019	...	19.752.315	30.791.398
- Contribuição Provisória s/ Mov. Financeira	3.550.000	2.303.928	4.999.596	5.946.054
- Recursos Ordinários / COFINS - TRF	11.132.576 (5)	13.035.393 (5)	...	3.017.156
- Contribuição Social sobre o Lucro - Contrapartida	...	1.795	-224	179.186
- Devolução do PSS / PASEP / Outros	11.209	1.049	1.476	12.902
- COFINS - EPU	713.848	622.154	615.043	782.982
- COFINS/LOAS	2.712.248	3.438.782	4.450.752	6.190.399
3. PAGAMENTOS	88.035.343	102.066.204	123.361.223	151.741.571
3.1 Pagamentos do INSS	83.529.081	97.011.634	117.504.148	144.381.113
3.1.1 - Total de Benefícios ⁽³⁾	78.697.572	92.110.271	112.743.289	134.569.689
3.1.1.1 - Total de Benefícios Pagos (a + b)	78.697.572	92.110.271	112.197.690	133.918.671
a) Benefícios do RGPS	75.819.736	88.026.659	107.134.805	125.750.764
- Benefícios - INSS	...	...	106.127.781	122.733.609
- Sentenças Judiciais - TRF	...	...	1.007.024	3.017.156
- Sentenças Judiciais - INSS	...	...	...	...
- Comprev ⁽⁴⁾	...	...	...	...
b) Benefícios não Previdenciários	3.369.466	4.083.612	5.062.884	8.167.907
- Encargos Previdenciários da União - EPU	682.191	657.571	614.781	665.920
- LOAS e RMV	2.687.275	3.426.041	4.448.103	7.501.987
3.1.2 - Benefícios devolvidos	-491.629	-563.882	-545.599	-651.017
3.1.3 Pessoal	2.661.790	3.250.422	3.773.778	6.970.690
3.1.4 Custeio	2.169.719	1.650.940	1.532.680	3.491.751
3.2 Transferências a Terceiros	4.506.262	5.054.571	5.857.075	7.360.458
4. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida – Benefícios do RGPS)	-12.836.217	-16.998.979	-26.404.655	-31.985.381
5. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios Pagos	-16.205.682	-21.082.591	-31.467.540	-40.153.288
6. Saldo Operacional (Recebimento Total - Pagamento Total)	121.241	2.968.976	-1.131.997	8.258.983
7. Saldo Final	1.487.512	4.456.488	3.324.491	11.583.478

Tabela 3 – Fluxo de Caixa do INSS – 2001-2008

(conclusão)				
	R\$ Mil			
	2005	2006	2007	2008
1. SALDO INICIAL	5.354.274	6.275.320	7.521.472	2.068.139
2. RECEBIMENTOS	172.719.638	201.756.676	216.488.553	243.489.097
2.1 Próprios	115.955.568	133.015.292	153.788.348	180.004.470
- Arrecadação Bancária	109.014.594	122.917.740	142.774.048	167.758.107
- Arrecadação SIMPLES ⁽¹⁾	5.057.101	8.225.275	5.660.734	455.496
- Arrecadação SIMPLES NACIONAL ⁽¹⁾	...	...	3419328,26	10274492,62
- Arrecadação REFIS ⁽¹⁾	345.017	325.827	287.371	304.919
- Arrecadação FNS ⁽¹⁾	6.519	1.140	183	...
- Arrecadação CDP ¹	56	...	...	...
- Arrecadação Lei nº 11.941/09	...	...	...	...
- Arrecadação FIES ⁽¹⁾	599.769	682.577	689.726	674.628
- Depósitos Judiciais	1.197.461	1.152.381	1.182.676	1.096.677
- Ressarcimento de Arrecadação	-57.286	-49.504	-10.217	-1.786
- Restituições de Arrecadação	-207.662	-240.145	-215.501	-216.659
- Taxa de Administração Sobre Outras Entidades ⁽²⁾	...	...	...	-341403,8943
2.2 Rendimentos Financeiros	187.214	-2.540	403.534	150.462
- Remuneração s/ Arrecad. Bancária	2.540	2.347	2.455	3.230
- Rendimentos Aplicações Financeiras	184.674	-4.887	401.079	147.232
2.3 Outros	697.820	1.371.258	-776.895	3.822.482
2.4 Antecipação da Receita (Tesouro Nacional)	10.326.539	-357.808	1.315.177	-2.857.759
2.5 Transferências da União (6)	45.552.497	67.730.476	61.758.389	62.369.442
- Recursos Ordinários	112.822	957.484	190.231	1.837.939
- Concursos e Prognósticos	32.299	82.060	82.235	88.182
- Operações de Crédito Externa	1.788	11.448	-94.340	-133
- Contribuição Social sobre o Lucro	130.293	619.541	3.174.508	10.212.144
- COFINS e Contribuição do Plano de Seguridade Social Servidor	25.193.727	42.801.423	31.802.898	28.686.035
- Contribuição Provisória s/ Mov. Financeira	5.821.610	6.572.516	7.572.119	...
- Recursos Ordinários / COFINS - TRF	4.088.101	3.986.554	4.718.049	4.979.103
- Contribuição Social sobre o Lucro - Contrapartida	9.672	3.977	815	1.263
- Devolução do PSS / PASEP / Outros	2.003	19	...	74.971
- COFINS - EPU	798.695	627.500	1.385.905	1.025.300
- COFINS/LOAS	9.361.487	12.067.954	12.925.967	15.464.638
3. PAGAMENTOS	171.798.592	200.510.523	221.941.886	242.592.278
3.1 Pagamentos do INSS	164.277.121	191.015.427	208.565.326	225.943.079
3.1.1 - Total de Benefícios ⁽³⁾	156.703.262	178.795.304	201.309.022	218.025.308
3.1.1.1 - Total de Benefícios Pagos (a + b)	156.009.591	177.917.923	200.308.271	216.616.107
a) Benefícios do RGPS	146.010.130	165.585.300	185.293.441	199.562.013
- Benefícios - INSS	141.922.029	161.273.653	180.161.606	194.103.209
- Sentenças Judiciais - TRF	4.088.101	3.986.554	4.718.049	4.979.103
- Sentenças Judiciais - INSS	...	325.093	413785,9618	479701,8076
- Comprev ⁽⁴⁾	...	...	...	...
b) Benefícios não Previdenciários	9.999.462	12.332.623	15.014.830	17.054.094
- Encargos Previdenciários da União - EPU	746.395	693.769	822.830	1.017.895
- LOAS e RMV	9.253.067	11.638.854	14.191.999	16.036.198
3.1.2 - Benefícios devolvidos	-693.671	-877.380	-1.000.751	-1.409.201
3.1.3 Pessoal	4.540.515	5.872.874	6.196.028	6.928.640
3.1.4 Custeio	3.727.015	7.224.629	2.061.027	2.398.332
3.2 Transferências a Terceiros	7.521.471	9.495.096	13.376.561	16.649.198
4. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida – Benefícios do RGPS)	-37.576.033	-42.065.104	-44.881.653	-36.206.742
5. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios Pagos	-47.575.495	-54.397.728	-59.896.483	-54.670.037
6. Saldo Operacional (Recebimento Total - Pagamento Total)	921.046	1.246.153	-5.453.333	1.238.223
7. Saldo Final	6.275.320	7.521.472	2.068.139	3.306.364

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico 2008

(1) Recursos transferidos pela União.

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

(3) Inclui valores de benefícios devolvidos.

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

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

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

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

Por esta razão, existem divergências nos valores informados da COFINS, CSLL, CPMF e concursos de prognóstico referente às análises do Orçamento da Seguridade Social (Tabela 1) e o Fluxo de Caixa do INSS (Tabela 3) realizadas nesse capítulo. Nota-se que os recursos tratados no Fluxo de Caixa do INSS como “Transferências da União” são na verdade recebimentos próprios para financiar a Seguridade Social e, por consequência, o RGPS. Ao consolidar o Orçamento da Seguridade Social com o Orçamento Fiscal, o governo federal transformou receitas próprias da Seguridade Social como sendo estranhas a esse orçamento, repassando-a apenas o necessário para cobrir deficiência de caixa do RGPS. Se o saldo previdenciário, que é o comumente divulgado como sendo o verdadeiro resultado da Previdência Social, fosse superavitário, não haveria tais transferências e esses recursos ficariam retidos no Tesouro Nacional, provavelmente para compor o superávit primário do governo federal. Ainda assim, é importante ressaltar que tanto a análise do Orçamento da Seguridade Social – Tabela 1 – quanto à análise da Previdência Social – Tabela 3 – apresentaram resultados superavitários na década de 2000, sendo que o verdadeiro resultado do RGPS, de acordo com a Constituição Federal de 1988, é o resultado operacional.

No entanto, essa metodologia imprópria utilizada no Fluxo de Caixa do INSS foi legalizada em maio de 2000 pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério de Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Entretanto, a criação desse Fundo contraria a essência da Seguridade Social estampada nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal de 1988. Ao criar

um fundo exclusivo para a Previdência Social, essa lei contraria o conceito de Seguridade Social, tal como formulado na Constituição Federal, pois não está considerando a Previdência Social como parte integrante do sistema de Seguridade Social. Outro equívoco dessa lei foi considerar os recursos provenientes da COFINS, CSLL e CPMF como externos à Previdência Social e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Esses recursos são constitucionalmente destinados à Seguridade Social e devem ser considerados como recursos próprios da Previdência Social (GENTIL, 2006).

Ainda de acordo com Gentil (2006), essa metodologia imprópria do Fluxo de Caixa do INSS permite aos grandes interessados em propagar o desequilíbrio da Previdência Social afirmar que os recursos transferidos da União são para cobrir o suposto déficit (saldo previdenciário). Essa distorção de análise coloca a Previdência Social como alvo de reformas urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo federal.

Constata-se pela análise das Tabelas 1 e 3 a falácia do argumento de déficit crônico da Seguridade Social e da Previdência Social. E mais, conforme demonstra a Tabela 4, o Regime Geral de Previdência Social da parte urbana, ao longo dessa década, foi financiado em mais de 90% apenas com os recursos advindos da Arrecadação Líquida da Previdência Social, sendo que em três exercícios a arrecadação líquida superou os gastos com os benefícios urbanos.

Tabela 4 – Autofinanciamento dos Benefícios Previdenciários urbanos

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

Fonte: Para o item 1: Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico 2008 *apud* Fluxo de Caixa do INSS

Para o item 2: ANFIP (2002 a 2009) *apud* SIAFI, SPS/MPS, Fluxo de Caixa do INSS e SIN

(1) De acordo com o Fluxo de Caixa do INSS, a Arrecadação Líquida da Previdência Social é a diferença entre os recebimentos próprios e as transferências a terceiros.

(2) Despesas liquidadas, inclui ainda os Pagamentos Judiciais.

(3) Grau de Financiamento dos Benefícios Urbanos é a razão entre Arrecadação Líquida da Previdência Social e o Pagamento Previdenciários Urbanos.

A Necessidade de Financiamento do RGPS urbano com recursos não computados na arrecadação líquida, mas, como afirmado anteriormente, pertencentes à Seguridade Social, foi inferior a 10%. Esse resultado demonstra que a vulnerabilidade financeira da Previdência

Social, pelo menos para a parte urbana, não é significativa. Se considerado todas as fontes constitucionalmente destinadas a financiar as atividades da Previdência Social, constata-se que essa vulnerabilidade financeira inexistia. Conclui-se, através das análises realizadas nesta seção, que a metodologia empregada para avaliar o resultado da Previdência Social e, principalmente, do Regime Geral de Previdência Social é equivocada. Essas estatísticas induzem a um suposto déficit da Previdência Social que, conforme foi demonstrado, não existe. Na verdade, somente em dois exercícios financeiros dessa década a Previdência Social apresentou déficit operacional. Em todos os outros anos verifica-se excedentes operacionais em caixa que não foram devidamente divulgados pelo governo federal.

Portanto, este capítulo mostrou que o discurso de falência da Seguridade Social e da Previdência Social não foi observado na década de 2000 quando analisados com base nos preceitos constitucionais. Pelo contrário, revelou a existência de expressivos superávits no Orçamento da Seguridade Social e, também, a existência de excedentes operacionais no Fluxo de Caixa do INSS.

Capítulo 3 – Propostas de Reforma no Sistema de Previdência Social do Brasil

Este capítulo visa a apresentar as principais propostas de reforma do sistema de Previdência Social no Brasil enfatizando o diagnóstico da situação da Previdência Social que existe por de trás de cada uma delas. O foco desse capítulo recairá sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS que é o centro principal das propostas atualmente existentes para a Previdência Social brasileira.

Como foi visto no capítulo 1, o sistema de Seguridade Social e, principalmente, o sistema de Previdência Social do Brasil, ao longo dos últimos 20 anos, vem sofrendo pressões e tentativas de descumprimento dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 aos residentes do país. A argumentação de insustentabilidade financeira futura do sistema, “explosão” do déficit fiscal, que motivaram as reformas restritivas ocorridas na década de 1990 e início da década de 2000, no entanto, não foram confirmadas nessa última década, conforme vimos no capítulo 2.³⁶

Atualmente existe um consenso entre alguns pesquisadores sobre o assunto de que o sistema de Previdência Social necessita de reformas para se adequar aos novos desafios e necessidades que surgirão ao longo do século XXI. A proposta mais frequente entre os especialistas e mais divulgada pela mídia em geral é a necessidade de promover reformas que visem aos ajustes fiscais na Previdência Social, restringindo direitos concebidos pela Constituição Federal de 1988. No entanto, podemos identificar na literatura econômica sobre o assunto, três vertentes distintas de propostas para a Previdência Social brasileira: uma vertente conservadora, que é a mais difundida na sociedade brasileira e na mídia em geral, uma vertente voltada para gestão previdenciária e uma outra que prioriza a inclusão previdenciária dos desprotegidos pelo sistema.

A vertente conservadora possui um vasto leque de proposta que restringem os direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de combater o suposto déficit da Previdência Social. Esta vertente se subdivide em dois grupos distintos: um defende a capitalização individual do sistema de Previdência Social e o outro defende mudança das regras constitucionais para adequar o sistema às novas tendências fiscais e demográficas, mantendo-se o regime de repartição simples. Já a vertente voltada para gestão previdenciária consiste em um vasto campo de medidas, que não dependem de alteração das regras

³⁶ Análise da situação financeira do Orçamento da Seguridade Social na década de 1990, que também revela a existência de excedentes no Orçamento da Seguridade Social, ao longo de todo esse período, ver GENTIL (2006).

constitucionais, focadas apenas no campo administrativo e de gestão, com o objetivo de melhorias no atendimento e na arrecadação do sistema. Por fim, a vertente que defende a ampliação de políticas voltadas para a inclusão previdenciária possui uma agenda de propostas voltada para criação de regras, as quais visam a atrair para o sistema previdenciário os trabalhadores que estão na informalidade do mercado de trabalho.

Este capítulo apresenta cada uma das vertentes acima mencionadas. A seção 3.1 refere-se à proposta de reforma da Previdência Social defendida pelos conservadores. Esta seção será dividida em duas subseções: a primeira apresenta uma proposta alternativa, baseada na capitalização individual do sistema de Previdência Social, enquanto que a última apresentará as principais propostas de modificação do texto constitucional para adequar o sistema à tendência demográfica do país no século XXI, bem como para combater o seu susposto déficit. A seção seguinte vai apresentar a proposta de reforma da Previdência Social defendida pela vertente da gestão previdenciária. Já a seção 3.3 apresenta as principais propostas defendidas pela vertente da inclusão previdenciária.

Conclui-se este capítulo com a apresentação de uma proposta para o sistema de Previdência Social tendo como referência a história do sistema de proteção social do país, exposta no capítulo 1, os resultados das análises financeiras do sistema de Seguridade Social do país e, principalmente, do Regime Geral de Previdência Social, apresentados no capítulo 2, e as diversas propostas de reforma no sistema de Previdência Social do Brasil.

3.1 – Vertente conservadora

Essa seção tem por objetivo apresentar as principais propostas elaboradas por um grupo de especialistas classificados como conservadores. Essa classificação deve-se ao fato de que as propostas deste grupo, são geralmente de caráter restritivo, objetivando a desconstitucionalização de direitos sociais consagrados no texto da Carta Magna de 1988. Para esses especialistas, a Previdência Social deve ser encarada como um seguro social no qual os valores das contribuições e benefícios deverão guardar uma relação estrita, atendendo ao equilíbrio atuarial do sistema.

A ideia por de trás de suas propostas é de um sistema de Previdência Social financeiro e atuarialmente deficitário. Argumentam que os crescentes déficits da Previdência Social³⁷ associados ao envelhecimento rápido da população e as regras atuais de concessão de

³⁷ Como vimos no Capítulo 2, não há evidências estatísticas de déficits crescentes da Previdência Social. Esse déficit propalado por esta vertente é obtido por uma estatística que contraria os dispositivos constitucionais.

benefícios do RGPS são fatores que tendem a agravar a situação atuarial da Previdência Social tornando-a insustentável no futuro próximo.

Essa vertente, como mencionado anteriormente, é dividida em dois grupos. O primeiro defende uma reforma profunda no sistema de Previdência Social, passando de um regime de repartição simples para um regime de capitalização individual. Já o segundo grupo propõe reformas no texto constitucional para tornar a Previdência Social similar ao conceito de seguro social, permanecendo o sistema no regime de repartição simples.

3.1.1 – Capitalização Individual do sistema de Previdência Social

A vertente de especialistas que defende a capitalização individual do sistema entende a Previdência Social como um seguro compulsório, no qual há uma clara relação entre contribuições e benefícios, e que o mesmo deve atender aos princípios de equidade individual e equilíbrio atuarial individual. Esses princípios garantem a equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e o valor presente esperado dos benefícios previdenciários. As propostas aqui apresentadas estão baseadas nos trabalhos de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998) e Najberg e Ikeda (1999).

A proposta dessa vertente busca basicamente relacionar benefícios recebidos com o esforço contributivo e ao mesmo tempo garantir um alto grau de flexibilidade quanto à idade de aposentadoria e ao valor do benefício escolhido. Para isto, o melhor modelo de Previdência Social que atenda aos princípios de equidade e equilíbrio atuarial individual é a implementação de um sistema de capitalização individual, cujas alíquotas seriam equânimes aos benefícios esperados para cada participante.

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

No entanto, essa filiação ao sistema deveria ser compulsória, evitando a ocorrência de seleção adversa no sistema, em que apenas os indivíduos de maior renda contribuiriam, enquanto os de menor renda optariam pelo consumo presente. Essa opção pelo consumo presente acarretaria maiores alocações de recursos, no futuro, em assistência social uma vez

que caberia ao Estado prover o sustento do grupo familiar desses indivíduos quando estes não tiverem mais condições laborais. Por isso, essa vertente defende a compulsoriedade das contribuições a fim de evitar uma sobrecarga ao Estado e de suas instituições no futuro.

Além dessas propostas gerais, uma reforma do sistema, da maneira prevista por esta vertente, exige que a Previdência Social do Brasil atenda aos seguintes quesitos:

i-) respeito aos direitos adquiridos e as expectativas de direito, evitando-se, ao máximo, as “quebras de contrato” entre os agentes privados, no qual o governo é o seu avalista. No entanto, deve dar oportunidade àqueles que desejarem migrar para o novo sistema, através de uma regra de transição previamente estabelecida.

ii-) promover uma separação absoluta das fontes de financiamento da Seguridade Social, mantendo o conceito expresso na Constituição de 1988. Para estes analistas o conceito de Seguridade Social inscrito na Constituição foi um avanço que deve ser preservado, porém consideram que um orçamento único pode facilitar a intercambialidade dos gastos, o que permite, no entanto, a alocação ou realocação de recursos à Previdência Social em detrimento da Saúde e da Assistência Social.

iii-) financiar a Previdência Social pelo próprio trabalhador através dos recursos oriundos da incidência sobre a folha de salários e receita dos autônomos. Assim, gradativamente as contribuições das empresas deixariam de existir, sendo estas repassadas para o salário dos trabalhadores. A única exceção seria para os trabalhadores que são submetidos a condições de trabalho que implicam uma exposição constante a agentes nocivos à saúde. Nesses casos, a empresa deveria arcar com o pagamento de uma alíquota especial, atuarialmente calculada, relativa ao custo adicional da antecipação do pagamento desses benefícios.³⁸

iv-) obedecer estritamente ao princípio contributivo, isto é, equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e o valor esperado dos benefícios para cada segurado, admitindo-se apenas alguma redistribuição em nível de benefícios mínimos.

v-) reduzir progressivamente o teto previdenciário, até atingir um limite próximo ao benefício mínimo. O Estado ficaria responsável pela administração da Previdência Social pública, na qual os benefícios seriam todos próximos ao mínimo e as seguradoras privadas ingressariam no mercado para atender a demanda de trabalhadores que desejassem receber uma aposentadoria com valor superior ao que seria pago pela Previdência Social pública. Essas medidas implicariam em maior diversidade de planos de benefícios, em termos de valores

³⁸ Trabalhadores submetidos a uma exposição constante de agentes nocivos à saúde possuem uma vida ativa inferior aos demais trabalhadores e, por isso, a legislação permite que se aposentem com um menor tempo de contribuição.

máximos e de condições de elegibilidade³⁹. Essa diversidade de planos atenderia a demanda da sociedade, sem a existência de privilégios, ou seja, cada trabalhador pagaria por aquilo que desejasse receber no futuro.

3.1.2 – Previdência Social do Brasil como um Seguro Social

A vertente que associa a Previdência Social a um Seguro Social, ignorando os avanços promovidos pela Constituição de 1988 ao incluir a Previdência Social como parte integrante da Seguridade Social, considera somente como fonte de financiamento da Previdência Social as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha salarial, desconsidera a diversidade da base de financiamento da Seguridade Social instituída na Carta Magna de 1988.

Como apresentado no Capítulo 2, a apuração do saldo previdenciário realizada pelo Fluxo de Caixa do INSS não está de acordo com os preceitos constitucionais uma vez que não considera todas as fontes de financiamento da Seguridade Social como receita da Previdência Social. A rubrica que mais se aproxima desses preceitos é a apuração do saldo operacional. Essa vertente considera o saldo previdenciário, apurado pelo Fluxo de Caixa do INSS, como o real resultado da Previdência Social.

As propostas aqui apresentadas estão baseadas nos trabalhos de Giambiagi (2000), Giambiagi e Castro (2003) e Giambiagi *et al* (2004). Essas propostas visam à redução do déficit previdenciário e à adequação do sistema de benefícios do Regime Geral de Previdência Social a nova realidade demográfica do país, qual seja, o envelhecimento gradativo da população brasileira associado à redução da taxa de natalidade o que implica em mais beneficiários e menos contribuintes do sistema no futuro, agravando o problema do déficit previdenciário.

A principal proposta dessa vertente é contra a benevolência das regras de aposentadoria por tempo de contribuição vigentes, que proporcionam a concessão de aposentadorias precoces. Atualmente, a exigência para se aposentar por tempo de contribuição são de 30 e 35 anos de contribuição para mulheres e homens, respectivamente. Isso significa que, iniciando as suas atividades laborais aos 18 anos, ininterruptamente ao longo do tempo, um homem pode se aposentar aos 53 anos de idade e uma mulher aos 48 anos. Por isso,

³⁹ Exigência de um mínimo de contribuições, de idade ao se aposentar e valor do benefício.

propõem a aprovação do princípio de uma idade mínima, crescente no tempo, para a aposentadoria por tempo de contribuição.

Inicialmente as idades mínimas exigidas para a aposentadoria por tempo de contribuição deveriam ser similares as dos funcionários públicos – 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres – e, posteriormente, crescentes até o limite de idade exigido na aposentadoria por idade, implicando na extinção da modalidade de aposentaria por tempo de contribuição nos moldes atuais. A justificativa para essa reforma é de cunho fiscal. Segundo essa vertente, a possibilidade de concessão de aposentadorias precoces associada à elevação da expectativa de vida da população constitui um privilégio para poucos, que prejudica o conjunto da sociedade, pelo ônus fiscal que isso pode implicar, devido ao maior tempo de manutenção do pagamento das aposentadorias.

Quanto à aposentadoria por idade, que pelas regras atuais exige uma carência mínima de 180 contribuições e 60 anos de idade para as mulheres e 65 anos de idade para os homens, essa vertente propõe a elevação gradativa do limite de idade exigido para as mulheres até atingir o limite de 63 anos. A argumentação para esta proposta também é de cunho fiscal acrescida de fatores demográficos. Os defensores dessa proposta concordam que a sociedade deve reconhecer a necessidade de dar alguma compensação às mulheres devido ao peso da maternidade em suas vidas. Entretanto, eles argumentam que a possibilidade das mulheres se aposentarem mais cedo do que os homens, em um quadro de evidente crescimento de sua participação no mercado de trabalho nas últimas décadas e, considerando que elas, estatisticamente, vivem mais, induz a um cenário de insustentabilidade fiscal das contas previdenciárias no futuro. Por estes motivos, sugerem a redução do diferencial existente entre homens e mulheres de 5 para 2 anos.

Similar aos argumentos de elevação da idade mínima para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, essa vertente também defende a elevação da exigência do tempo de contribuição das mulheres de 30 anos para 33 anos de contribuição e a extinção da aposentadoria por idade nos moldes atuais. Assim, essa vertente propõe que seja implementado na Previdência Social brasileira uma aposentadoria que exija, concomitantemente, uma idade mínima para ter direito ao benefício – 65 anos, homem e 63 anos, mulher – e tempo de contribuição – 33 anos, mulher e 35 anos, homem.

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

i-) a eliminação do diferencial de 5 anos concedido aos professores e professoras tanto na idade quanto no tempo de contribuição. Segundo essa vertente, a atividade exercida por essa categoria profissional não se enquadra nas atividades relacionadas em lei para concessão de aposentadoria especial, qual seja, que o exercício da atividade cause dano comprovado à saúde e/ou redução da expectativa de vida. Por este motivo, não há razão para favorecimento de uma categoria profissional em detrimento de todas as outras categorias.

ii-) desvinculação do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários. Argumentam que essa vinculação promovida pela Constituição limita a concessão de aumentos reais ao salário mínimo dado o impacto que tal medida provoca nas contas da Previdência Social. Concordam que os benefícios devam ser protegidos da inflação para que os aposentados não percam o poder de compra. Por isso, defendem a indexação dos benefícios previdenciários à inflação passada – preferencialmente ao IPCA ou ao INPC –, porém desvinculando o piso previdenciário do salário mínimo.

iii-) redução da renda mensal inicial das pensões para 70% do valor do benefício recebido pelo instituidor. Segundo essa vertente, o argumento para essa proposta é a redução do núcleo familiar em que vivia o instituidor da pensão, não justificando o recebimento de 100% do valor do benefício uma vez que, pelo menos, existe uma pessoa a menos para ser alimentada.

iv-) elevação do limite de idade exigido para os Benefícios de Prestação Continuada – BPC⁴⁰ para 70 anos e redução do valor do benefício para algo em torno de 70 a 80% do salário mínimo. Argumentam que a idade exigida para ser elegível a este benefício é igual a idade exigida para a aposentadoria por idade para os homens. Isso representa um incentivo à elevação da informalidade do mercado de trabalho, reduzindo a base de financiamento da Previdência Social, pois um indivíduo que ganhe 1 salário mínimo por mês, não tem nenhum incentivo em filiar-se ao RGPS uma vez que aos 65 anos, seja como segurado da Previdência Social ou como beneficiário do LOAS, ele terá direito a percepção de 1 salário mínimo mensal, desde que preenchidos os requisitos peculiares a cada benefício.

As propostas dessa vertente, principalmente, as suas previsões catastróficas para o futuro da Previdência Social são bastante difundidas na mídia em geral e aceita por grande parte da sociedade brasileira. Atualmente tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei, que propõe uma reforma na Previdência Social muito similar a apresentada nessa subseção. Popularmente conhecida como Fator 85/95, essa proposta eliminaria a incidência do fator

⁴⁰ Atualmente o BPC é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93, que garante o direito a um benefício no valor de 1 salário mínimo para os deficientes e idosos com idade igual ou superior a 65 anos e com renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

previdenciário sobre o cálculo das novas aposentadorias, que seria apurado tão somente pela média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994. No entanto, exigiria do trabalhador que a soma do tempo de contribuição com a sua idade resultasse em um fator 85, para as mulheres e 95, para os homens. Porém, a exigência de 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres continuaria valendo. Em resumo, essa proposta simplesmente está extinguindo com o fator previdenciário e passando a exigir uma idade limite para a aposentadoria como contrapartida. Por exemplo, um homem que tenha 35 anos de contribuição somente terá direito à aposentadoria quando atingir 60 anos de idade. Assim, o somatório da idade com o seu tempo de contribuição resultaria em um fator 95, exigido por esta proposta de reforma da Previdência Social.

3.2 – Vertente da Gestão Previdenciária

Essa seção visa a apresentar as propostas de reforma da Previdência Social defendida por um grupo de especialistas, que constam nos trabalhos de Dantas e Barbosa (2008) e Ministério da Previdência Social (2009), bem como apresentar as principais medidas de gestão previdenciária já adotadas no Regime Geral de Previdência Social. As propostas e medidas defendidas por essa vertente objetivam o cumprimento dos princípios constitucionais de universalidade e equidade à Seguridade Social, promovendo um acesso de qualidade aos cidadãos e assegurando um caráter democrático e descentralizado para o sistema.

Essa vertente defende a adoção de diversas medidas de gestão visando, principalmente, à melhoria dos métodos administrativos para o atendimento ao público, do combate as fraudes, da gestão fiscal e da modernização administrativa. Os defensores destas propostas acreditam que tais medidas colaboram para diminuição do déficit previdenciário e aumento a credibilidade do Regime Geral de Previdência Social. Os principais objetivos dessas propostas são: a redução da necessidade de financiamento da Previdência Social e a ampliação da cobertura previdenciária, bem aceitas tanto pela vertente conservadora quanto pela vertente da inclusão previdenciária.

O atual governo promoveu ao longo da segunda metade dessa década ações no Regime Geral de Previdência Social voltadas para o aperfeiçoamento da gestão administrativa e previdenciária. Com o intuito de atender aos princípios constitucionais de universalidade e equidade do RGPS, o Ministério da Previdência Social instituiu algumas regras infraconstitucionais e implementou algumas ações com o objetivo de: adotar uma política

justa e sustentável para o RGPS; melhorar a qualidade do atendimento ao público; reconhecer os direitos dos trabalhadores brasileiros e promover a inclusão no sistema previdenciário dos trabalhadores excluídos.

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

O programa **Qualidade dos Serviços Previdenciários** visa melhorar a qualidade dos serviços prestados pela Previdência Social, atendendo às necessidades dos cidadãos conforme as expectativas individuais e coletivas da sociedade. Esse programa busca a profissionalização do servidor atendente, garantindo segurança em suas decisões, agilidade e cumprimento dos prazos de respostas aos segurados.

Dentre as medidas promovidas por esse programa, destacam-se a implantação do Sistema de Agendamento Eletrônico que garantiu aos usuários o atendimento com hora marcada, bem como facilitou o planejamento de alocação de pessoal, por parte das Agências do INSS, a fim de atender a demanda de serviços e a ampliação dos canais remotos de atendimento, através da Central de Atendimento 135 e via Internet.

O programa de **Previdência Social Básica** busca garantir os direitos dos trabalhadores junto à Previdência Social e ao mesmo tempo viabilizar políticas para diminuir o grau de informalidade do mercado de trabalho. Dentre as medidas de destaque desse programa pode-se citar a ampliação da rede de atendimento do INSS, a reformulação de procedimentos administrativos que visam ao reconhecimento automático de direitos e a realização do Censo Previdenciário.

A realização do Censo Previdenciário atribuiu maior confiabilidade ao cadastro da Previdência Social ao ter expurgado os benefícios irregulares mantidos pela Previdência Social, garantindo à sociedade a correta aplicação dos recursos públicos destinados ao Regime Geral de Previdência Social. Essa maior confiabilidade no sistema pode ser um atrativo a mais para que trabalhadores que estão na informalidade se filiem à Previdência Social.

Essas medidas adotadas pelo atual governo foram fortemente influenciadas por esta vertente de especialistas. Para maior eficiência, essa vertente defende ainda reformas na

administração da Dívida Ativa Previdenciária mediante a alteração do rito processual fiscal-previdenciário, para inibir a prática da sonegação de contribuições.

Essas propostas de reformas e medidas adotadas são coerentes com os objetivos centrais dessa vertente que são a busca contínua de melhoria da eficiência dos atendimentos e a administração eficiente dos gastos previdenciários.

3.3 – Vertente da Inclusão Previdenciária

Esta seção tem por objetivo apresentar as principais propostas de reforma da Previdência Social, que constam no trabalho de Cardoso Jr e Magalhães (2007). De acordo com essa vertente a Previdência Social é parte integrante do sistema de Seguridade Social, conforme preceituado pela Constituição Federal de 1988, e defende a implementação de reformas que visem à ampliação da cobertura previdenciária no país.

As propostas dessa vertente divergem em vários aspectos das propostas de reformas defendidas pelos conservadores e que já fazem parte do senso comum da sociedade brasileira. A primeira divergência refere-se a existência ou não do déficit previdenciário. Ao contrário do que preconiza a vertente conservadora, essa vertente defende que a Previdência Social, como parte integrante do sistema de Seguridade Social do país, não apresenta déficits crônicos tais como são comumente propagados. Uma outra questão que coloca essas vertentes em lados distintos é quanto à ampliação da cobertura previdenciária. Enquanto que a vertente conservadora defende a restrição do acesso ao Regime Geral de Previdência Social face a tendência de crescimento da expectativa de vida da população brasileira, essa vertente entende que, devido a essa tendência de crescimento da população idosa e de seu peso relativo na população como um todo, é necessário promover políticas públicas que incentivem a filiação de novos trabalhadores à Previdência Social a fim de garantir-lhes uma sobrevivência futura quando estes não tiverem mais condições de trabalho em virtude da idade avançada. Segundo esse grupo de especialistas, a adoção dessas políticas pode evitar problemas sociais graves no futuro, quando um grande número de idosos sem renda e sem condições de obtê-las através do seu próprio trabalho serão sustentados por toda a sociedade brasileira em programas assistenciais.

Ainda referente a questão demográfica brasileira, tema de destaque nas discussões sobre reformas previdenciárias, essa vertente não acredita em situações catastróficas para o futuro como é comumente veiculado. Segundo estudos realizados por Andrade (2007, p.129)

“a estrutura da população brasileira nos próximos 50 anos apresenta características peculiares, consideradas estratégicas para o planejamento de mudanças e estruturação de longo prazo no sistema de seguridade social”.

Esse estudo aponta que a População em Idade Ativa (PIA) estimada para 2050 não sofrerá alterações significativas se comparadas com as estimativas para essa população em 2010.⁴¹ A evolução da PIA influencia o crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) que são os potenciais contribuintes da Previdência Social. Os seus potenciais beneficiários são o grupo da população entre 0 a 14 anos⁴² e os idosos (acima de 65 anos). Para esses dois grupos, esse estudo identificou mudanças importantes que refletem a queda da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida da população brasileira. Estima-se que a proporção de idosos no Brasil se eleve de 6,7%, em 2010, para 18,8%, em 2050, enquanto que a proporção de crianças caia de 26,9%, em 2010, para 17,8%, em 2050. Portanto, essas estimativas revelam que haverá uma transição demográfica nas extremidades da pirâmide etária, permanecendo estável a proporção da população situada no meio dessa pirâmide.

Esse estudo concluiu que a razão de dependência etária⁴³ é bastante favorável a uma transição demográfica sustentada e que o decréscimo da participação da PIA jovem e o crescimento da participação da PIA madura são os fatos novos ditados pela dinâmica demográfica na primeira metade do século XXI.

Já um outro estudo realizado por Khair (2007, p.105) indica que a evolução das despesas do RGPS em relação ao Produto Interno Bruto – PIB apresenta uma trajetória decrescente até 2050. Considerando as estimativas do crescimento vegetativo da população com mais de 60 anos e assumindo como reajuste médio do valor dos benefícios a inflação, esse estudo realizou algumas simulações de evolução das despesas do RGPS, considerando alguns cenários para os reajustes reais do salário mínimo e para o crescimento do PIB, concluindo que em todos os cenários avaliados as despesas com o RGPS caem a partir de determinado ano, mesmo para crescimentos fortes e longos para o salário mínimo.

Portanto, a ideia por de trás das propostas de reformas dessa vertente é de uma Previdência Social financeira e fiscalmente sustentável à longo prazo. No entanto, devido as

⁴¹ A PIA (entre 15 e 64 anos) estimada para 2010 é de 66,4% da população brasileira total, enquanto que para 2050 estima-se que esse percentual será reduzido para 63,3%.

⁴² O salário família é devido aos segurados empregados, exceto os domésticos, e aos trabalhadores avulsos com salário mensal de até R\$ 798,30, para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos de idade ou inválidos de qualquer idade.

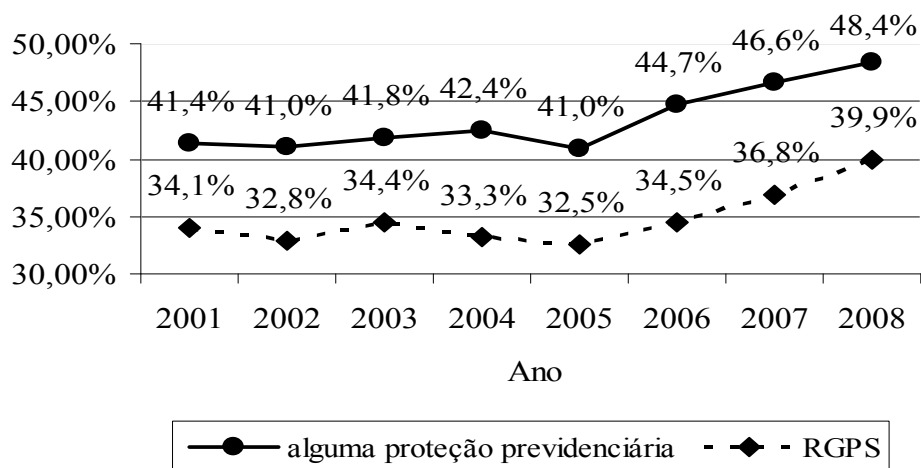
⁴³ A dependência etária é calculada a partir da razão $(0-14 + 65 \text{ e mais}) / (15-64)$. (ANDRADE, 2007, p. 129).

transições demográficas mencionadas acima, esse sistema necessita de reformas para sua adequação as novas tendências demográficas estimadas para o Brasil no século XXI.

As propostas de reformas formuladas por essa vertente trazem intrinsecamente a luta histórica da sociedade brasileira para expandir a cobertura previdenciária a todos os trabalhadores do país, conforme vimos no Capítulo 1. Esse conjunto de propostas visam à extensão da cobertura do RGPS para metade da população brasileira que atualmente encontra-se desprotegida pelo sistema e o aprimoramento da proteção à outra metade segurada.

De acordo com o Gráfico 4 observa-se que, nos últimos anos, a proporção de trabalhadores que fazem parte da População Economicamente Ativa – PEA com alguma proteção previdenciária elevou-se significativamente, passando de 41,0%, em 2005, para 48,4%, em 2008. No entanto, mais da metade da PEA, em 2008, encontrava-se sem nenhuma proteção previdenciária, ou seja, 51,4 milhões de trabalhadores permaneciam na informalidade do mercado de trabalho.

Gráfico 4 – Proporção da PEA com alguma proteção previdenciária



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

O objetivo principal dessa vertente é elaborar propostas que possibilitem a inserção desses trabalhadores na Previdência Social. Para isto, eles propõem a universalização do sistema previdenciário urbano, assim como é feito no campo. Segundo esses especialistas, atualmente no Brasil existem “dois subsistemas previdenciários: um estruturado em forma de

seguro nas cidades, e outro universal no campo⁴⁴.” (CARDOSO Jr e MAGALHÃES, 2007, p. 329) Assim sendo, defendem a desvinculação entre o acesso à Previdência Social e a inserção de médio e longo prazo no mercado formal de trabalho e a criação de novos requisitos de acesso à Previdência Social, com novas fontes de financiamento para esta ampliação da proteção social. Argumentam que a realidade da grande maioria da força de trabalho brasileira não consegue se manter por muito tempo no mercado formal de trabalho.

Nesse sentido, o sucesso da universalização da Previdência Social no campo, ainda que restrita devido a exigência de provas materiais para comprovação do tempo de serviço, é o espelho para universalizar a Previdência Social na cidade. A argumentação de incapacidade contributiva estrutural que justificou a adoção de critérios diferenciados aos trabalhadores rurais também se aplica aos trabalhadores urbanos devido a instabilidade e precariedade de seus rendimentos. Essa universalização proposta abrangeria, principalmente, o grupo de trabalhadores cujo acesso à Previdência Social é baixo ou nulo. Para tornar esta universalização possível no meio urbano, essa vertente propõem as seguintes reformulações:

- i-) ampliação do conceito de segurado especial, de modo a incluir os trabalhadores na autoconstrução e os trabalhadores da pequena economia familiar urbana⁴⁵.
- ii-) extensão aos trabalhadores urbanos do previsto no artigo 143, da Lei nº 8.213/91⁴⁶, que garante o acesso dos empregados e autônomos informais do campo à Previdência Social.
- iii-) garantia de um provento equivalente ao salário mínimo mediante comprovação do trabalho.
- iv-) readequação dos requisitos normativos de comprovação de exercício de atividade às condições do trabalho informal permitindo o reconhecimento de períodos trabalhados por prova testemunhal pura⁴⁷.

⁴⁴ Os benefícios urbanos exigem como contrapartida um número de contribuições prévias para a sua concessão, enquanto que os benefícios rurais exigem apenas a comprovação do efetivo exercício da atividade rural, ainda que de forma descontínua, pelo número de meses igual ao número de contribuições exigida nos benefícios urbanos. Repare que para os benefícios rurais não é necessário a contribuição prévia, apenas a comprovação do efetivo exercício da atividade rural.

⁴⁵ Constituída, por exemplo, por microestabelecimentos comerciais de bairro, ou por atividades no setor de serviços pessoais em que os pais são auxiliados pelos filhos. (CARDOSO Jr e MAGALHÃES, 2007).

⁴⁶ “**Art. 143.** O trabalhador rural ora enquadrado como segurado obrigatório no Regime Geral de Previdência Social, na forma da alínea “a” do inciso I, ou do inciso IV ou VII do art. 11 desta Lei, pode requerer aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, durante quinze anos, contados a partir da data de vigência desta Lei, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência do referido benefício.” (Artigo 143, da Lei nº 8.213, de 24 de Julho de 1991, com redação dada pela Lei nº. 9.063, de 1995).

⁴⁷ “A exigência de prova documental é o principal entrave à concessão de aposentadorias no campo, e a exigência de que esta prova esteja em nome do próprio interessado é a principal barreira ao reconhecimento do trabalho rural para aposentadoria na cidade.” (CARDOSO Jr e MAGALHÃES, 2007, p. 330).

Essas propostas de reforma no sistema da Previdência Social acima mencionadas visam à inclusão da parte da PEA que se encontra socialmente desprotegida. Com relação aos trabalhadores atualmente protegidos pelo Regime Geral de Previdência Social, essa vertente defende que sejam realizados aprimoramentos a esta proteção de modo a garantir um tratamento equânime entre as categorias de segurados.

Para tal, os defensores dessa vertente propõem:

- i-) tratamento equânime entre o segurado empregado doméstico e os demais segurados da Previdência Social. Atualmente, o trabalhador doméstico contribui para a Previdência Social da mesma forma que os demais segurados, ou seja, 8, 9 ou 11% do salário registrado na Carteira de Trabalho. No entanto, não possuem direito previdenciário ao salário família, à aposentadoria especial e ao auxílio acidente. Segundo esta vertente, a explicação para essa inequidade reside no favor fiscal de que desfrutam os empregadores domésticos, cuja contribuição é menor que a dos demais empregadores, ou seja, o empregador doméstico contribui com 12% do salário registrado em Carteira de Trabalho, enquanto que os demais empregadores contribuem com 20%, além de contribuírem também para o Seguro de Acidentes de Trabalho.
- ii-) manutenção de critérios diferenciados de elegibilidade à aposentadoria entre homens e mulheres. No entanto, admitem que a determinação da carência ideal para homens e mulheres dependeria de estudos mais aprofundados. Eles argumentam que a inserção feminina no mercado de trabalho e a sua manutenção por longo período é mais vulnerável que a masculina, justificando a diferenciação nos critérios de elegibilidade existente.
- iii-) manutenção dos atuais limites etários femininos para a aposentadoria por idade – 60 anos para aposentadoria por idade urbana e 55 anos para à rural – e não elevação dos atuais limites etários masculinos – 65 anos para aposentadoria por idade urbana e 60 anos para à rural – que devem ser mantidos ou até reduzidos de modo a se aproximar dos requisitos exigidos às mulheres. Argumentam ainda que “o prolongamento compulsório da vida ativa dos trabalhadores é uma decisão que deve ter como critério sua efetiva condição biológica e laboral na idade que se quer instruir como limite mínimo para aposentadoria, e não sua expectativa de vida.” (CARDOSO Jr e MAGALHÃES, 2007, p. 335) Ou seja, o fato de uma pessoa viver até os 80 anos não significa que aos 60 anos ela está apta para operar um torno, dirigir um ônibus ou lecionar para uma classe de 40 alunos.
- iv-) extinção do fator previdenciário. Argumentam que a natureza móvel do fator previdenciário impossibilita a programação de uma aposentadoria futura e que ele penaliza os

trabalhadores que iniciaram as suas atividades mais cedo pois, em sua fórmula de cálculo, a idade tem um peso maior do que o tempo de contribuição.

As propostas apresentadas por essa vertente poderiam ser financiadas, em grande parte, pelos excedentes anuais verificados no Orçamento da Seguridade Social. Em contrapartida, a implementação dessas reformas tenderiam a uma redução nas despesas com benefícios assistenciais. Portanto, a ampliação da cobertura previdenciária provocaria uma redistribuição dos recursos destinados à Seguridade Social e não uma explosão fiscal dos gastos públicos.

3.4 – Proposta de reforma para o sistema de Previdência Social

Esta seção visa a apresentar uma proposta de reforma para o sistema de Previdência Social do Brasil tendo como parâmetro os resultados obtidos nessa monografia. Nesse sentido essa proposta leva em consideração a evolução histórica do sistema de proteção social do país, conforme demonstrado no capítulo 1, os resultados obtidos nas análises financeiras sobre a Seguridade Social e o Regime Geral de Previdência Social, conforme visto no capítulo 2 e as propostas de reformas para Previdência Social existentes na literatura econômica sobre o assunto, conforme apresentado nas subseções anteriores.

Essa proposta tem como objetivo retomar a trajetória histórica de ampliação do sistema de proteção social no Brasil que fora interrompido durante a década de 1990, devido ao predomínio de ideias pessimistas sobre o futuro da Previdência Social. O princípio básico dessa proposta é de uma Previdência Social financeiramente saudável, inserida no sistema de Seguridade Social e sendo financiada pelo Orçamento da Seguridade Social, que apresentou superávits expressivos durante a atual década, conforme demonstrado no capítulo 2.

Esses superávits não deveriam ser usados para pagamento do juro da dívida e sim investidos em saúde, assistência social e ampliação da proteção previdenciária para a população brasileira, visto que mais da metade da População Economicamente Ativa encontra-se socialmente desprotegida.

Além de considerar a Previdência Social, nos moldes atuais, financeiramente equilibrada, essa proposta defende que a situação demográfica do país é sustentável. Claro que o país está passando por uma fase de transição demográfica, em que o número de idosos está crescendo mais que proporcionalmente ao aumento dos jovens. Por conseguinte, reformas para ajustar a Previdência Social a esta nova composição demográfica esperada para o Brasil

no século XXI são necessárias. No entanto, há que se discutir o quão urgentes essas reformas devem ser implementadas.

A vertente conservadora argumenta que as reformas devem ser restritivas e a curto prazo devido ao crescimento do número de idosos no futuro e, para fundamentar as suas propostas, mostram a situação previdenciária de países europeus onde existe a fixação de idade para aposentadorias. Já a vertente da inclusão previdenciária defende apenas propostas inclusivas, pois demonstra através de estimativas que a transição demográfica do país até 2050 é sustentável, argumentando que a composição da População em Idade Ativa não sofrerá mudanças significativas.

Quanto à reforma do sistema com o objetivo de adequar-se à transição demográfica do país, esta proposta defende que ela deveria ser realizada em um horizonte de longo prazo uma vez que a situação demográfica atual é confortável. Os países europeus, atualmente, possuem uma proporção de idosos em sua população em torno de 20 a 26%, enquanto que a proporção de idosos norte-americanos é por volta de 17%⁴⁸. A população brasileira, em 2050, segundo estimativas de Andrade (2007), possuirá 18,8% de idosos. Isso demonstra que a sociedade brasileira tem praticamente meio século para discutir as propostas de mudanças do sistema de Previdência Social. Essa folga, se bem aproveitada, permitirá a implementação de uma reforma gradativa, com regras de transição e respeito aos direitos adquiridos e às expectativas de direitos bem definidos, bem como assegurará a estabilidade fiscal e financeira do sistema.

Nesse sentido, defendemos que o limite de idade para as aposentadorias por tempo de contribuição deveria ser objeto de discussão pela sociedade brasileira. Não queremos dizer que a reforma da Previdência Social deva instituir limites de idades para a aposentadoria por tempo de contribuição a curto prazo. Esse limite de idade para esta aposentadoria deveria ocorrer de forma gradual, ao longo de 25 a 30 anos, mediante uma regra de transição clara e bem definida para a sociedade brasileira. Assim, em 2050, poderíamos ter um conjunto de regras previdenciárias que exigiria, por exemplo, que os homens se aposentem com no mínimo 60 anos de idade e as mulheres com 58 anos de idade. Esse diferencial de elegibilidade quanto à idade entre homens e mulheres deve ser objeto de um estudo mais aprofundado a fim de estimar um diferencial ideal que considere todas as diferenças existentes entre os homens e as mulheres.

⁴⁸ **Fonte:** Divisão de População das Nações Unidas (2002). Extraído de: DELGADO, Guilherme Costa. Previdência Social e Reformas. In PELIANO, Anna Maria (org.). **Desafios e Perspectivas da Política Social**. Brasília: IPEA, 2006. p. 20-30 (Texto para Discussão n. 1248). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1248.pdf>. Acesso em 14/01/2010.

Acreditamos que fixar idade mínima para requerer aposentadoria não está restringindo direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988. De acordo com a Constituição, a Seguridade Social tem como uma de suas funções prover o sustento do indivíduo e de sua família quando o mesmo não o puder fazer por meio do seu próprio trabalho devido à idade avançada. Acontece que um homem com 55 anos e uma mulher com 50 anos, hoje, com os avanços da medicina, não são considerados pela sociedade como pessoas com idade avançada. No entanto, com as regras atuais, se eles começarem a trabalhar com 20 anos, ininterruptamente, após 30 e 35 anos de contribuição, respectivamente, conseguem se aposentar com essas idades. Portanto, o limite de idade para aposentadoria por tempo de contribuição visa apenas impedir que sejam possíveis a concessão de aposentadorias precoces, distorcendo o verdadeiro conceito de Seguridade Social estampado na Constituição Federal de 1988.

Nessa mesma linha de raciocínio, o abono de 5 anos, tanto na idade quanto no tempo de contribuição, para professores do ensino infantil, fundamental e médio deveria ser extinto. Esse abono foi inserido na Constituição de 1988 para amenizar os baixos salários dessa categoria profissional, questão que merece um outro tratamento. No entanto, o exercício da atividade de professor não acarreta redução da sua expectativa de vida ou dano comprovado à saúde, motivos que poderiam justificar o diferencial existente dessa categoria de profissionais em relação as demais categorias. Essa mudança deveria ser precedida de uma regra de transição que à longo prazo fosse reduzindo esse diferencial até eliminá-lo. Ressaltamos que essa proposta não é restritiva, apenas procura não beneficiar determinada categoria profissional em detrimento de outras. É uma questão de equidade, princípio constitucional que norteia a Seguridade Social.

Os limites de idade mínima exigidos para a aposentadoria por idade deveria ser mantido para os homens – 65 anos e para as mulheres deveria ser elevado gradativamente esse limite para 63 anos. Entretanto, cabe ressaltar que esse diferencial de elegibilidade quanto à idade para homens e mulheres deve ser objeto de um estudo mais profundo a fim de estimar um diferencial ideal que considere todas as especificidades existentes entre os dois sexos. A elevação da idade para as mulheres é explicada pelo limite proposto para elas na aposentadoria por tempo de contribuição. Se o limite exigido para as mulheres obterem uma aposentadoria por idade fosse de apenas 60 anos, o diferencial de idade entre as aposentadorias seria muito pequeno o que poderia desestimulá-las a se aposentar por tempo de contribuição.

Portanto, as propostas acima mencionadas visam apenas adequar o sistema de Previdência Social a uma estrutura demográfica prevista para a população brasileira para a segunda metade do século XXI. Além disso cabe ressaltar que as propostas de reforma devem ser amplamente discutidas junto à sociedade brasileira, considerando a verdadeira situação da Previdência Social. Evitando assim que interesses privados pelo discurso de falência do sistema se sobreponham ao interesse público de se ter uma Previdência Social pública atuante e financeiramente sustentável.

Quanto à reforma do sistema de Previdência Social visando à inclusão previdenciária do conjunto da sociedade que se encontra desprotegida, essa proposta defende que é necessário adoção de medidas e políticas públicas, de curto prazo, que objetivem a inclusão desses trabalhadores no sistema de Previdência Social. Algumas medidas nesse sentido já foram tomadas recentemente, conforme vimos no capítulo 1. A criação do Plano Simplificado da Previdência Social – PSPS e o SIMPLES NACIONAL são exemplos claros desse esforço. No entanto, existe uma grande variedade de relações de trabalho informais cujo tratamento em termos previdenciários, visando a sua formalização, deveriam ser analisados individualmente, considerando as suas peculiaridades.

A reforma deveria prever a existência de alíquotas diferenciadas entre as diversas categorias profissionais, priorizando as relações de trabalho com menor incidência de proteção junto à Previdência Social. Isso permitiria que os trabalhadores informais buscassem a formalização de suas atividades e, assim, ficariam protegidos pela Previdência Social. As regras para esses trabalhadores seriam semelhantes às regras do PSPS, ou seja, teriam direito a todos os benefícios da Previdência Social, exceto aposentadoria por tempo de contribuição, e receberiam um benefício no valor de um salário mínimo.

Alguns poderiam argumentar que reduzir alíquotas poderia desequilibrar as finanças da Previdência Social. Isso não é verdade. Primeiro porque a Previdência Social é financiada pelo Orçamento da Seguridade Social e este abrange, além da previdência, os gastos relativos à saúde e assistência social. Certamente, grande parte desses trabalhadores que aderirem a um plano de contribuições com alíquotas reduzidas, são potenciais beneficiários do LOAS ao atingirem 65 anos de idade. Ou seja, na prática, com a implementação de planos previdenciários com alíquotas reduzidas, estaria apenas realocando os recursos destinados à Seguridade Social dentro do seu próprio orçamento. Uma vantagem de implementar alíquotas reduzidas visando atrair os trabalhadores do mercado de trabalho informal é a elevação da arrecadação do sistema que não ocorreria se estes optassem por receber um LOAS no fim de

suas vidas, visto que esse benefício assistencial não possui como contrapartida a existência de contribuições prévias.

Nesse sentido, defendemos que o limite de idade mínima para o LOAS deva ser ampliado para 70 anos de idade e o valor do benefício seja equivalente à 80% do salário mínimo vigente. Essa proposta visa à ampliação da inclusão previdenciária. Atualmente, a idade mínima exigida para o LOAS é igual a exigida para a aposentadoria por idade aos homens. Isso representa um incentivo à elevação da informalidade do mercado de trabalho, reduzindo a base de financiamento da Previdência Social, pois um homem que ganhe um salário mínimo por mês, não tem incentivo em filiar-se à Previdência Social uma vez que aos 65 anos terá direito a receber um salário mínimo mensal como beneficiário do LOAS.

Essa proposta defende que as medidas de gestão previdenciária que vem sendo adotadas no Regime Geral de Previdência Social visando à melhoria do atendimento e a eficiência da administração são fatores importantes e positivos para a Previdência Social perante a sociedade brasileira. A transparência nas suas ações e a busca contínua pelo aprimoramento no atendimento e na administração do sistema pode atrair os indivíduos que estão à margem do sistema de Previdência pública. Portanto, a continuidade de uma gestão previdenciária eficiente colabora para acelerar a inclusão previdenciária no país.

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

Portanto, o país deve se preparar para os desafios do século XXI no que diz respeito à Previdência Social. Primeiramente, deve adotar políticas econômicas que estimulem o crescimento econômico sustentável do país a longo prazo. Conjuntamente, deve elaborar propostas, a curto prazo, que visem à formalização do mercado de trabalho a fim de incluir o maior número de trabalhadores na Previdência Social. A longo prazo, deve discutir as propostas que visem a adequação da Previdência Social do país às tendências demográficas estimadas para 2050.

Conclusão

A Previdência Social é um tema amplamente discutido pela sociedade brasileira. A sua capacidade de sustentabilidade financeira é objeto de pesquisa de diversos especialistas do assunto. As estatísticas oficiais revelam uma Previdência Social cronicamente deficitária e insustentável a longo prazo. Geralmente, essas estatísticas são analisadas conjuntamente com a tendência demográfica de envelhecimento da população brasileira. Dessas análises surgem estimativas catastróficas para a Previdência Social no futuro que basicamente concluem pela insustentabilidade financeira do sistema de Previdência Social do Brasil e propõem reformas pesadas, de caráter restritivo, que visam à redução do suposto déficit da Previdência Social.

Esta monografia teve como um dos seus objetivos analisar a real capacidade financeira da Previdência Social. Essa análise foi realizada tendo como referência o conceito de Previdência Social definido pela Constituição Federal de 1988. Segundo esta Constituição, a Previdência Social é parte integrante do sistema de Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Assistência Social. Sendo assim, para realização de uma análise constitucionalmente correta do sistema de Previdência Social no Brasil, iniciou-se o estudo com uma análise da situação financeira do sistema de Seguridade Social.

De acordo com o capítulo 2, o sistema de Seguridade Social apresentou superávits expressivos ao longo da década de 2000 demonstrando ser um sistema extremamente seguro, robusto e financeiramente sustentável. A diversidade de sua base de financiamento não só garantiu a manutenção de seus superávits, no período de 2001-2008, como também permitiu que esse superávit fosse ampliado mesmo diante de condições adversas na economia mundial em determinados períodos dessa década. No entanto, esses resultados favoráveis às políticas sociais não são amplamente divulgados pelo governo federal.

Constata-se que parte dos excedentes verificados no Orçamento da Seguridade Social são legalmente transferidos para o Orçamento Fiscal, através de um mecanismo denominado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), o qual permite que 20% das receitas de contribuições sejam apropriadas pelo Orçamento Fiscal para serem utilizados de forma livre pelo governo federal. Porém, mesmo após a aplicação desse mecanismo, observa-se que o Orçamento da Seguridade Social continuou a apresentar superávits expressivos durante todos os anos da década de 2000, evidenciando a solidez do sistema que mesmo sem 20% de suas receitas vinculadas continuou a apresentar superávits.

Identificou-se ainda que o governo federal tem violado os dispositivos constitucionais no que se refere à elaboração dos orçamentos para composição da Lei Orçamentária Anual – LOA. De acordo com a Constituição, o governo federal deve elaborar três orçamentos para compor a LOA: o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas da União e o Orçamento da Seguridade Social. Entretanto, o governo federal elabora apenas dois orçamentos para compor a LOA: o Orçamento de Investimento das Empresas da União e o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Ao consolidar as receitas e despesas fiscais e da seguridade social em um único orçamento, torna impossível identificar o resultado individual de cada um deles. Se este dispositivo da Constituição fosse respeitado ficaria evidente que a Seguridade Social não apresenta desequilíbrios financeiros e déficits crônicos e que grande parte de sua arrecadação é destinada ao financiamento do Orçamento Fiscal.

Em consequência dessa violação, o excedente da Seguridade Social apresentado no capítulo 2 também é apropriado, de forma não regulamentada, pelo Orçamento Fiscal. Esse capítulo concluiu que a Seguridade Social é um sistema superavitário, robusto, possui sustentabilidade financeira futura e, ao contrário do que normalmente é divulgado, financia o Orçamento Fiscal além do legalmente permitido.

O estudo da real capacidade financeira da Previdência Social foi possível através de análises realizadas junto ao Fluxo de Caixa do INSS. Observa-se ainda que durante o período analisado, 2001-2008, a Previdência Social apresentou superávits operacionais em seis dos oito exercícios analisados, contrariando a argumentação de existência de déficits crônicos na Previdência Social. Verificou-se que as receitas e as despesas cresceram, em média, na mesma proporção durante essa década, 13,5% ao ano, contrariando a argumentação comum de que a Previdência Social apresenta déficits crescentes. A análise do resultado operacional da Previdência Social conjuntamente com a evolução de suas receitas e despesas demonstra que a situação financeira da Previdência Social, nesta década, foi equilibrada.

Esse estudo concluiu que o saldo previdenciário, divulgado pelo governo federal como sendo o verdadeiro resultado da Previdência Social, contraria os dispositivos constitucionais quanto às fontes de financiamentos da Previdência Social. O saldo previdenciário é aferido pela diferença entre a arrecadação líquida e os benefícios previdenciários pagos. Essa estatística não considera como arrecadação da Previdência Social os recursos provenientes da COFINS, da CSLL, dos concursos de prognóstico e, até 2007, os da CPMF, constitucionalmente destinados ao financiamento da Seguridade Social e Previdência Social. Esse artifício estatístico induz a um déficit irreal da Previdência Social.

A estatística de apuração do resultado financeiro da Previdência Social que mais se aproxima dos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 é o saldo operacional. Nele são computados todas as fontes de financiamento do Regime Geral de Previdência Social e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal e custeio, bem como os gastos não previdenciários relativos à Assistência Social. Essa estatística foi considerada nessa monografia como sendo o verdadeiro resultado da Previdência Social pois considera como fontes de financiamento da Previdência Social todas as receitas próprias destinadas pela Constituição à Seguridade Social. Como a Previdência Social é parte integrante da Seguridade Social, não faz sentido desconsiderar essas fontes de financiamento, conforme é desconsiderado na apuração do saldo previdenciário.

Os dados revelam que o Regime Geral de Previdência Social urbano é financeiramente autossustentável. Mesmo aplicando o conceito equivocado do saldo previdenciário para apurar o seu resultado, o RGPS urbano foi financiado em mais de 90% apenas com as receitas provenientes da arrecadação líquida, durante essa década. Em três exercícios a arrecadação líquida da Previdência Social superou os seus gastos com benefícios urbanos, demonstrando sustentabilidade financeira do RGPS urbano. Esse resultado seria mais expressivo se analisássemos a necessidade de financiamento do RGPS urbano a partir do seu saldo operacional, considerando todas as fontes de financiamento constitucionalmente vinculadas à Previdência Social.

Portanto, é possível demonstrar que o discurso de falência da Seguridade Social e da Previdência Social não é confirmado quando analisa-se os seus resultados de acordo com os dispositivos constitucionais. Pelo contrário, mostrou-se que a Seguridade Social e a Previdência Social são financeiramente sustentáveis e apresentaram superávits ao longo dessa década.

O outro objetivo dessa monografia foi identificar a necessidade de reforma do sistema de Previdência Social no Brasil. O capítulo 3 apresenta as principais vertentes existentes na literatura econômica que propõem reformas para o sistema de Previdência Social no Brasil procurando enfatizar o diagnóstico da Previdência Social que estava por de trás dessas propostas. Com base nos resultados apresentados por esta monografia e considerando as propostas existentes atualmente na literatura econômica sobre o assunto, elabora-se uma proposta de reforma para o sistema de Previdência Social visando sua adequação à nova demografia brasileira para o século XXI e à ampliação da inclusão previdenciária dos trabalhadores que estão no mercado de trabalho informal.

As reformas que visam ao ajuste da Previdência Social a nova tendência demográfica do Brasil devem ser discutidas entre os membros da sociedade e implantadas em um horizonte de longo prazo. Apesar da existência de uma tendência ao envelhecimento da população brasileira no futuro, segundo estudos elaborados por Andrade (2007), a situação demográfica do país é sustentável. Por este motivo, as regras que visam a esse ajuste deveriam ser implementadas gradativamente, ao longo de três décadas, mediante uma regra de transição clara e bem definida para a sociedade brasileira, assegurando os direitos adquiridos e as expectativas de direitos. Dentre as principais propostas, destacam-se: a) limite de idade como requisito de elegibilidade à aposentadoria por tempo de contribuição; b) eliminação do abono de 5 anos tanto na idade quanto no tempo de contribuição para os professores e; c) manutenção do limite de idade na aposentadoria por idade aos homens e elevação desse limite para 63 anos às mulheres.

As reformas que visam à inclusão previdenciária dos trabalhadores socialmente desprotegidos devem ser implementadas imediatamente, por meio de políticas públicas. Identificou-se que mais da metade da população em idade economicamente ativa, em 2008, encontrava-se na informalidade do mercado de trabalho. Dentre as principais propostas para ampliar a inclusão previdenciária, destacam-se: a) a formalização das relações de trabalho informais que deve ser analisada individualmente, considerando as suas peculiaridades; b) implantação de alíquotas diferenciadas entre as diversas categorias profissionais, priorizando as relações de trabalho com menor incidência de proteção junto à Previdência Social e; c) elevação do limite de idade exigido para a LOAS e redução do valor do benefício para 80% do salário mínimo vigente.

Esta monografia defendeu que as medidas de gestão previdenciária que vêm sendo adotadas no Regime Geral de Previdência Social devem continuar pois colaboram para a aceleração da inclusão previdenciária no país. No entanto, parte dessa inclusão previdenciária depende do desempenho do crescimento econômico do país. Isto tende a melhorar os níveis de ocupação formalizada, diminuindo o quantitativo de trabalhadores informais do país.

Portanto, buscou-se demonstrar que, apesar da Seguridade Social e da Previdência Social serem financeiramente sustentáveis, são necessárias reformas no âmbito previdenciário para adequar o sistema aos novos desafios que serão impostos ao longo do século XXI. Não obstante, o país deve implementar políticas econômicas que estimulem o crescimento sustentável da economia a fim de aumentar o grau de formalização do mercado de trabalho nacional. O Brasil está em uma situação privilegiada que o permite antecipar-se as demandas

futuras a fim de manter o sistema de Previdência Social financeiramente equilibrado e em condições de cumprir com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, principalmente, o princípio da universalidade e da equidade.

Referências Bibliográficas:

ALMEIDA, Sandra Cristina Filgueiras de. Histórico de Reformas: Mudanças realizadas na Previdência Social. **Relatório Especial**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. 10p. Disponível em <<http://www.control.rn.gov.br/pdf/trabalhos%20e%20artigos/PREVIDENCIA%20SOCIAL.pdf>>. Acesso em 03/04/2009.

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

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

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

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

CHIARELLI, Christianne Garcia Gimenes; SOUZA, Dario Sandro de Castro. Previdência Social: Uma Garantia para o Trabalhador. **Conjuntura Social**, Brasília, p.162-184, jan./mar. 2001. Disponível em <<http://www.fundacaoanfp.org.br/index.php?origem=visualizar&id=76>>. Acesso em 27/07/2009.

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

FERNANDEZ, Mário César Martins. Previdência Social: instrumento de estabilidade social. In: MASTER EM DIREÇÃO E GESTÃO DOS SISTEMAS DE SEGURIDADE SOCIAL, V, 2002, Porto Alegre, RS. **Anais...** Porto Alegre: Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS), jun. 2002, 258f. Disponível em <<http://www.fundacaoanfp.org.br/index.php?origem=visualizar&id=74>>. Acesso em 27/07/2009.

GENTIL, Denise Lobato. **A falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil**. Seminários LEMA, setembro, 2005. Disponível em <<http://www.marxismo.com.br>> Acesso em 20/06/2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KHAIR, Amir. A Previdência e a Evolução Demográfica. **Carta Social e do Trabalho**. Campinas – SP, n.7, p. 102-105, set.-dez. 2007. Disponível em <www.anapar.com.br/debate_sobre_previdencia.../versao_integral_07.pdf>. Acesso em 13/01/2010.

LEITE, Celso Barroso; VELLOSO, Luiz Paranhos. **Previdência Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

LEITE, Celso Barroso. **A Proteção Social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: LTR Editora, 1978.

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

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

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. 75f. (Texto Para Discussão n°. 508). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0508.pdf>. Acesso em 19/04/2009.

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

ORNÉLAS, Waldeck; VIEIRA, Solange P. Novo Rumo para a Previdência Brasileira. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p.31-47, dez. 1999. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1202.pdf>>. Acesso em 19/04/2009.

Texto para Discussão Nº 31 – Março 2011

Discussion Paper No. 31 – March 2011

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

Bruno Pires Tiberto – UFF

Ruth Helena Dweck - UFF

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

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

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

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

JEL Classification: H55; H60; H62; J26.

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

Bruno Pires Tiberto²
Ruth Helena Dweck³

1. Introdução:

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

¹ Este artigo sintetiza os resultados de um trabalho de conclusão de curso de graduação, premiado pelo Corecon-RJ. Os autores gostariam de agradecer: ao professor Fábio Domingues Waltenberg, à professora Celia Lessa Kerstenetzky e ao colega Marcelo Percia pelos comentários e críticas que colaboraram para a elaboração deste trabalho. Erros e omissões são de inteira responsabilidade dos autores.

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

³ A autora é Professora Associada da Universidade Federal Fluminense e orientadora do trabalho de conclusão de curso, e-mail: rhdweck@gmail.com.

sistema mais eficiente e promoveria um maior crescimento econômico, uma vez que o regime previdenciário de repartição simples restringe a poupança e o crescimento econômico.

Entretanto, de acordo com Barr (2004), ao considerar um mundo mais realista, no qual existe imperfeição dos mercados, informação imperfeita, desemprego involuntário, risco e incerteza, a seguridade social possui um papel fundamental, não apenas para aliviar a pobreza, mas também para garantir, aos indivíduos em situações vulneráveis, um padrão mínimo de sobrevivência. Segundo Barr (2004), a capitalização do regime previdenciário gera um maior crescimento econômico em comparação ao regime de repartição simples se, e somente se, três condições forem satisfeitas: (a) a capitalização for capaz de gerar maiores taxas de poupanças no período de acumulação do que o regime de repartição simples; (b) esta poupança maior for traduzida em mais e melhores investimentos e; (c) estes investimentos levarem a um aumento do crescimento econômico. No entanto, nenhuma dessas três condições necessariamente são mantidas. As evidências empíricas para a primeira condição são inconclusivas (Mackenzie, Gerson e Cuevas, 1997). Sobre a segunda condição, aumentos na poupança não necessariamente levam a novos investimentos. A terceira condição afirma que canalizar recursos na previdência privada traduz-se em investimentos mais produtivos. Entretanto, não podemos assumir que os administradores de previdência privada fazem escolhas mais eficientes que outros agentes do mercado. Portanto, Barr (2004) afirma que ainda não ficou comprovado que o regime de capitalização é capaz de propiciar um crescimento econômico maior do que em regime de repartição simples.

No Brasil, a criação de um sistema integrado de seguridade social que abrange a saúde, a previdência e a assistência social foi um dos maiores avanços inscritos na Constituição Federal de 1988. Diante desse cenário sobre a situação atual da previdência social e as suas perspectivas futuras, um dos objetivos deste artigo é analisar a real situação financeira da previdência social no Brasil. Para tal, esse estudo considera a previdência social como parte integrante do sistema de seguridade social, tal como consta na Constituição Federal de 1988. O outro objetivo deste artigo é avaliar a necessidade de reforma do sistema de previdência social no Brasil e discutir as principais propostas de reforma já apresentadas, na perspectiva de sustentabilidade futura.

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

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

Esta seção visa a analisar a real situação financeira do sistema de seguridade social brasileiro no período recente, entre os anos de 2001 e 2009. Embora esse sistema abranja a saúde, a assistência social e a previdência social, o objeto principal deste estudo recairá sobre o sistema de previdência pública, ou seja, sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, atualmente administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Com base nas receitas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 para a seguridade social, bem como nas suas despesas vinculadas, a seção 2.1 faz uma análise de sua capacidade financeira mediante a elaboração de um orçamento único que abranja somente as receitas e as despesas vinculadas, pela Constituição, à seguridade social. A seção 2.2 faz uma análise da evolução do Fluxo de Caixa do INSS na década de 2000, e verifica se os dados oficiais divulgados são condizentes com a realidade financeira do Regime Geral de Previdência Social.

2.1 – Análise financeira da Seguridade Social do Brasil

A análise da capacidade financeira do sistema de seguridade social do Brasil será realizada seguindo estritamente o conceito de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988. A ideia de que o governo federal transfere sistematicamente recursos do orçamento fiscal para financiar as ações da seguridade social parece ser amplamente aceita na sociedade. Esta seção objetiva demonstrar que é exatamente o inverso que acontece, ou seja, é o orçamento fiscal que é sistematicamente financiado pelo orçamento da seguridade social. O orçamento da seguridade social apresentou durante a década de 2000 expressivos e crescentes superávits que foram transferidos para o orçamento fiscal.

A metodologia empregada para apurar o orçamento da seguridade social segue o definido no Capítulo II, Título VIII da Constituição Federal de 1988 e os dados utilizados foram extraídos dos estudos realizados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e pela Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social.⁴ No entanto, existem outros estudos sobre a seguridade social que apresentam resultados semelhantes ao que será apresentado nesta seção, como por exemplo, Gentil (2006) e os Boletins Periódicos de Políticas Sociais –

⁴ Esses estudos são realizados anualmente, desde 2001, pela ANFIP e pela Fundação ANFIP e são publicados em livros intitulados de Análise da Seguridade Social que estão disponíveis para consultas na página da ANFIP <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros.php>>, Acesso em 17/12/2009.

Acompanhamento e Análise, publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA sobre a seguridade social⁵.

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

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

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

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988).

Assim sendo, as contribuições que financiam a seguridade social são: contribuição ao INSS, CSLL, COFINS, a receita sobre a renda líquida dos concursos de prognósticos, PIS/PASEP e a extinta CPMF⁶. Além dessas contribuições sociais, esse artigo constitucional diz claramente que a seguridade social também será financiada por recursos provenientes da União, ou seja, o governo federal deve contribuir com parcela do orçamento fiscal para o financiamento da seguridade social. No entanto, ocorre que, através da Desvinculação de Receitas da União (DRU)⁷, é o orçamento da seguridade social que transfere recursos para o orçamento fiscal, financiando-o.

⁵ Disponíveis em <<http://www.ipea.gov.br>>.

⁶ A CPMF vigorou no país de outubro de 1996 a dezembro de 2007. Seu objetivo inicial era de financiar exclusivamente as ações e serviços de saúde. No período analisado nesta seção, a alíquota da CPMF era de 0,38 pontos percentuais e financiava outras ações, sendo distribuída da seguinte forma: 21% para a previdência social, 42,1% para saúde, 21,1% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e 15,8% para a Desvinculação de Receitas da União – DRU.

⁷ DRU é um mecanismo que autoriza o governo federal a utilizar 20% da receita sobre as contribuições de forma livre, sem qualquer vinculação constitucional. Ou seja, as contribuições constitucionalmente destinadas ao financiamento do

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

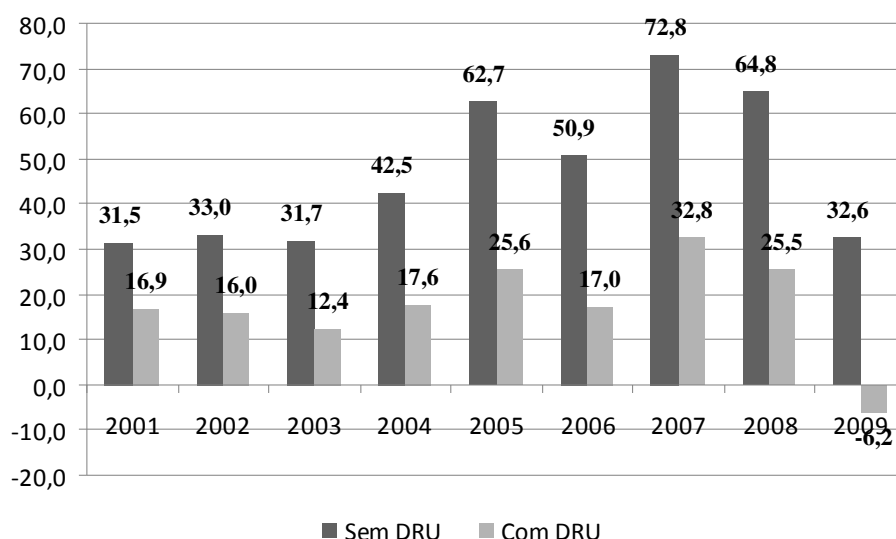
3. Dados extraídos de: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Análise da Seguridade Social. Brasília: ANFIP e Fundação ANFIP, vários anos. Disponível em <<http://www.anfip.org.br>>.

Para o período de 2001 a 2005, o superávit em moeda corrente dobrou, passando de R\$ 31,5 bilhões, em 2001, para aproximadamente R\$ 63 bilhões em 2005. Em 2007, o orçamento da seguridade social apresentou o maior superávit dessa década, alcançando quase 73 bilhões de reais. Em 2008, mesmo com os efeitos da crise internacional a partir do segundo semestre daquele ano e com o fim da arrecadação da CPMF, o superávit do orçamento da seguridade social alcançou aproximadamente 65 bilhões. Os efeitos da crise financeira internacional refletiram no saldo da seguridade social de 2009, que registrou um superávit de apenas 30 bilhões de reais. No último quinquênio analisado, 2005-2009, a média do superávit do orçamento da seguridade social, em

termos nominais, foi de R\$ 56,75 bilhões. Se comparado com o quadriênio, 2001-2004, cujo superávit médio, em termos nominais, foi de R\$ 34,67 bilhões, houve um crescimento médio do superávit nominal do Orçamento da Seguridade Social da ordem de 63,6%.

Com a intenção de apropriar-se de parte do excedente gerado pelo orçamento da seguridade social e utilizá-lo fora das vinculações previstas na constituição, foi aprovada uma emenda constitucional em 2000 que autoriza o governo federal a usar parcela significativa dos recursos arrecadados de forma livre de qualquer vinculação a despesas específicas. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) permite que 20% das receitas de contribuições sejam apropriadas pelo orçamento fiscal para serem utilizadas livremente pelo governo federal. No entanto, alguns estudos apontam que os desvios pela DRU, em determinados anos, são superiores aos 20% legalmente permitido.⁸

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



Fonte: ANFIP, MPS e SIAFI.

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

Esse excedente do orçamento da seguridade social observado após a aplicação do mecanismo da DRU é apropriado, de maneira não regulamentada, pelo orçamento fiscal, pois, o governo divulga um único orçamento consolidando os dados fiscais com os dados da seguridade

⁸ Para maiores detalhes sobre a DRU ver Gentil (2006) e ANFIP (2009).

social. Com isso o excedente observado no orçamento da seguridade social é automaticamente absorvido pelo orçamento fiscal, e é usado principalmente para geração do superávit primário.

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

2.2 – Análise financeira do Regime Geral de Previdência Social

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

O Fluxo de Caixa do INSS apresenta alguns conceitos específicos que devem ser detalhados antes de iniciarmos a sua análise. O Saldo Inicial do Fluxo de Caixa do INSS – item 1 – refere-se ao valor de caixa no primeiro dia do período (mês ou ano), já o Saldo Final – item 7 – refere-se ao valor do saldo de caixa verificado no último dia do período (mês ou ano) e é obtido pela soma do Saldo Inicial e dos Recebimentos, descontados os Pagamentos. O Saldo Previdenciário⁹ – item 4 – refere-se ao valor da diferença entre a arrecadação líquida (recebimentos próprios menos transferências a terceiros) e benefícios do RGPS pagos. O item 5 do Fluxo de Caixa é parecido com o Saldo Previdenciário, no entanto, nessa rubrica, além dos benefícios do RGPS pagos, são subtraídos da arrecadação líquida os benefícios não previdenciários. O Saldo Operacional – item 6 – refere-se ao valor da diferença entre o total de recebimentos e total de pagamentos.

⁹ No ano de 2001, o Saldo Previdenciário era obtido pela diferença entre a arrecadação líquida (recebimentos próprios menos transferência a terceiros e restituições de arrecadação) e benefícios do RGPS pagos.

As estatísticas divulgadas pelo governo federal e difundidas pela mídia consideram a previdência social como uma espécie de seguro social, no qual apenas as contribuições realizadas pelos trabalhadores e pelas empresas sobre a folha de salário devem financiar o sistema. O saldo previdenciário¹⁰, que é tido como o resultado oficial das contas da previdência social, reflete esta ideia de seguro social. A arrecadação líquida compreende a arrecadação do INSS proveniente das contribuições sobre a folha salarial¹¹ somadas a outras receitas próprias menos expressivas¹² e deduzida das transferências a terceiros¹³. Desta forma, um importante avanço promovido pela Constituição de 1988, que consistiu em atenuar o caráter de seguro social na previdência social, a fim de inseri-la no conceito – mais amplo – de seguridade social, é desconsiderado do cálculo do saldo previdenciário. Assim, deixam-se de computar como arrecadação da previdência social receitas expressivas destinadas ao financiamento da seguridade social, como por exemplo, os recursos provenientes da COFINS, CSLL, concursos de prognóstico e, até 2007, os recursos provenientes da CPMF. Como resultado desse artifício estatístico surge – como mostrado adiante – um déficit não condizente com os preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988, ou seja, um déficit irreal.

Quando são computadas todas as fontes de financiamento do RGPS e deduzida à despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal e custeio, bem como os gastos não previdenciários relativos à assistência social, o resultado da previdência social apurado é bem diferente do divulgado. Esse resultado é denominado de **saldo operacional** e, como pode ser visto adiante, revela uma situação favorável ao sistema de previdência social. Embora seja apresentado na mesma estatística oficial que divulga o saldo previdenciário, ele não é amplamente divulgado para a sociedade brasileira como sendo o real resultado da previdência social. A metodologia de cálculo do saldo operacional é semelhante à metodologia de apuração do resultado da previdência social definida na Constituição. Dessa forma, considera-se que o saldo operacional deva ser divulgado – e destacado – pelo governo federal como o verdadeiro resultado da previdência social.

Na década estudada, apenas em dois exercícios financeiros o Regime Geral de Previdência Social apresentou um saldo operacional negativo, conforme dados do Fluxo de Caixa do INSS – tabela 2. O excedente de recursos no caixa do INSS, em 2008, foi superior a R\$ 1,2 bilhão e, em

¹⁰ **Saldo Previdenciário** = Arrecadação Líquida – Benefícios do RGPS

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

¹¹ Arrecadação Bancária, Arrecadação do SIMPLES e a Arrecadação do SIMPLES NACIONAL. O SIMPLES NACIONAL é um regime tributário diferenciado, simplificado, aplicável às microempresas e às empresas de pequeno porte, a partir de 01/07/2007. Essa rubrica implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes tributos: IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS/PASEP, Contribuição para Seguridade Social (cota patronal), ICMS e ISS. (ANFIP, 2009).

¹² Arrecadação relativa ao REFIS (Programa de Recuperação Fiscal), ao CDP (Certificado de Dívida Pública), ao FIES (Fundo de Incentivo ao Ensino Superior) e ao FNS (Fundo Nacional de Saúde).

¹³ São os repasses ao SESI, SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE, SESC, SEST e SENAT.

2009, foi de aproximadamente R\$ 900 milhões. A receita total do INSS, bem como a sua despesa total, tiveram um crescimento médio, durante essa década, de 23% ao ano, em termos nominais. A receita total passou de R\$ 88,2 bilhões, em 2001, para R\$ 273,5 bilhões, em 2009. Já a despesa total, em 2001, foi de R\$ 88,0 bilhões e, em 2009, alcançou a cifra de R\$ 272,6 bilhões.

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

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

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social

(1) Recursos transferidos pela União.

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

(3) Inclui valores de benefícios devolvidos.

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

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

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

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

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

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

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

5. Dados preliminares, sujeitos a alterações.

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

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

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

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

No entanto, essa metodologia imprópria utilizada no Fluxo de Caixa do INSS foi legalizada em maio de 2000 pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério de Previdência e Assistência Social¹⁴, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Entretanto, a criação desse Fundo contraria a essência da seguridade social estampada nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal de 1988. Ao criar um fundo exclusivo para a previdência social, essa lei contraria o conceito de seguridade social, tal como formulado na constituição, pois não está considerando a previdência social como parte integrante do sistema de seguridade social.

¹⁴ Atual Ministério da Previdência Social – MPS.

Outro equívoco dessa lei foi considerar os recursos provenientes da COFINS, CSLL e CPMF como externos à previdência social e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Esses recursos são constitucionalmente destinados à seguridade social e devem ser considerados como recursos próprios da previdência social. Essa metodologia imprópria do Fluxo de Caixa do INSS permite a setores interessados em propagar o desequilíbrio da previdência social afirmar que os recursos transferidos da União são para cobrir o suposto déficit (saldo previdenciário). Essa distorção de análise coloca a previdência social como alvo de reformas por supostamente ameaçar o equilíbrio fiscal do governo federal. (GENTIL, 2006)

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

Tabela 3 – Autofinanciamento dos Benefícios Previdenciários urbanos

	R\$ bilhões							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Arrecadação Líquida da Previdência Social (1)	62,49	71,03	80,73	93,77	108,43	123,52	140,41	163,36
2. Pagamento de Benefícios Previdenciários (2)	73,69	86,37	105,36	125,75	146,84	165,59	182,57	199,56
2.1. Previdenciários urbanos	59,38	69,30	84,45	102,99	115,30	128,90	147,39	158,95
2.2. Previdenciários rurais	14,31	17,07	20,91	22,76	27,19	32,37	35,19	40,00
3. Grau de Financiamento dos Benefícios Urbanos (3)	100%	100%	96%	91%	94%	96%	95%	100%

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

(1) De acordo com o Fluxo de Caixa do INSS, a Arrecadação Líquida da Previdência Social é a diferença entre os recebimentos próprios e as transferências a terceiros.

(2) Despesas liquidadas, inclui ainda os Pagamentos Judiciais.

(3) Grau de Financiamento dos Benefícios Urbanos é a razão entre Arrecadação Líquida da Previdência Social e o Pagamento Previdenciários Urbanos

Os benefícios urbanos são autossustentáveis porque exigem como contrapartida um número de contribuições prévias para a sua concessão. Por outro lado, os benefícios rurais exigem apenas a comprovação do efetivo exercício da atividade rural, ainda que de forma descontínua, pelo número de meses igual ao número de contribuições exigido nos benefícios urbanos. Observe que para os

benefícios rurais não é necessário a contribuição prévia, apenas a comprovação do efetivo exercício da atividade rural. Desta forma, o saldo previdenciário é deficitário porque a lógica do seu cálculo compara as contribuições feitas ao sistema previdenciário (arrecadação líquida) com os benefícios previdenciários pagos. Entretanto, o benefício rural possui apenas a nomenclatura de benefício previdenciário, pois a sua essência é basicamente de um benefício assistencial.

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

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

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

A vertente conservadora possui um vasto leque de propostas que restringem os direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e tem como objetivo combater o suposto déficit da previdência social. Esta vertente se subdivide em dois grupos distintos: um defende a capitalização individual do sistema de previdência social e o outro defende mudança das regras constitucionais para adequar o sistema às novas tendências fiscais e demográficas, mantendo-se o regime de repartição simples. A vertente voltada para gestão previdenciária defende a adoção de um vasto campo de medidas, que não dependem de alteração das regras constitucionais, focadas apenas no campo administrativo e de gestão, com o objetivo de melhorias no atendimento e na arrecadação do sistema. Por fim, a terceira vertente defende a ampliação de políticas voltadas para a inclusão previdenciária com a criação de regras que visam a atrair para o sistema previdenciário os trabalhadores que estão na informalidade do mercado de trabalho. Encerra-se esta seção com a apresentação de uma proposta própria de reforma no sistema de previdência social que leva em consideração os resultados obtidos na seção 2 e aspectos pertinentes de diversas propostas de reforma do sistema de previdência social brasileiro encontrados na literatura econômica.

3.1 – Vertente conservadora

A denominação conservadora deve-se ao caráter restritivo das propostas defendidas por este grupo de especialistas¹⁵ que objetivam a desconstitucionalização de direitos sociais consagrados no texto da Carta Magna de 1988. Para estes observadores, a previdência social deve ser encarada como um seguro social no qual os valores das contribuições e benefícios deverão guardar uma relação estrita, atendendo ao equilíbrio atuarial do sistema. Consideram o sistema de previdência social atuarial e financeiramente deficitário e argumentam que os crescentes déficits desse sistema, associados ao envelhecimento rápido da população e às regras atuais de concessão de benefícios do RGPS, são fatores que tendem a agravar a situação atuarial da previdência social tornando-a insustentável no futuro próximo¹⁶. Essa vertente é dividida em dois grupos: um defende uma reforma profunda no sistema de previdência social, passando de um regime de repartição simples para um regime de capitalização individual, enquanto o outro propõe reformas no texto constitucional para limitar a previdência social a algo próximo do conceito de seguro social, permanecendo o sistema no regime de repartição simples.

3.1.1 – Capitalização Individual do sistema de Previdência Social

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

O melhor modelo de previdência social para atender aos princípios de equidade e equilíbrio atuarial individual seria um sistema de capitalização individual, cujas alíquotas seriam equânimes¹⁷ aos benefícios esperados para cada participante. Ao mesmo tempo, esse sistema garantiria um alto grau de flexibilidade quanto à idade de aposentadoria e ao valor do benefício escolhido. No entanto, essa filiação ao sistema deveria ser compulsória, evitando a ocorrência de seleção adversa no

¹⁵ Os principais trabalhos dessa vertente são: Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998), Najberg e Ikeda (1999), Giambiagi (2000), Giambiagi e Castro (2003) e Giambiagi *et al* (2004).

¹⁶ Como mostrado na seção 2, não há evidências estatísticas de déficits crescentes da previdência social. Esse déficit propalado por esta vertente é obtido por uma estatística que contraria os dispositivos constitucionais.

¹⁷ Entende-se por alíquota equânime, conforme definido por Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998, p.347), “aquela de contribuição previdenciária incidente sobre os salários, que seria necessária para equilibrar o valor esperado dos pagamentos e recebimentos, em face da tipificação do segurado, e um conjunto de regras do jogo quanto à concessão de benefícios”, ou seja, em tese, se recebe de volta o que se pagou, acrescido dos rendimentos e descontada a taxa de administração.

sistema, em que apenas os indivíduos de maior renda contribuiriam, enquanto os de menor renda optariam pelo consumo presente. Essa opção pelo consumo presente acarretaria maiores alocações de recursos, no futuro, em assistência social uma vez que caberia ao Estado prover o sustento do grupo familiar desses indivíduos quando não tivessem mais condições laborais de provê-lo.

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

- i-) respeito aos direitos adquiridos e as expectativas de direito, oferecendo a opção de migração para o novo sistema, por meio de uma regra de transição previamente estabelecida.
- ii-) promover uma separação absoluta das fontes de financiamento da seguridade social, pois consideram que um orçamento único pode facilitar a intercambialidade dos gastos em favor da previdência social e em detrimento da saúde e da assistência social.
- iii-) financiar a previdência social pelo próprio trabalhador por meio dos recursos oriundos da incidência sobre a folha de salários e receita dos autônomos, desonerando as empresas dessas contribuições.
- v-) reduzir de forma progressiva o teto previdenciário, até atingir um limite próximo ao benefício mínimo. O Estado ficaria responsável pela administração da previdência social pública, na qual os benefícios seriam todos próximos ao mínimo. As seguradoras privadas ingressariam no mercado para atender a demanda de trabalhadores que desejassem receber uma aposentadoria superior. Essas medidas implicariam em maior diversidade de planos de benefícios, em termos de valores máximos e de condições de elegibilidade¹⁸.

3.1.2 – Previdência Social do Brasil como um Seguro Social

Esse grupo, representado pelos trabalhos de Giambiagi (2000), Giambiagi e Castro (2003) e Giambiagi *et al* (2004), entende a previdência social como um seguro social e, por isso, consideram como fontes de financiamento do sistema apenas as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha salarial e não levam em conta a diversidade da base de financiamento da seguridade social instituída na Carta Magna de 1988. Suas propostas visam à redução do suposto déficit previdenciário e à adequação do sistema de benefícios do Regime Geral de Previdência Social à nova realidade demográfica do país. O envelhecimento gradativo da população brasileira associado à redução da taxa de natalidade agrava o problema do suposto déficit previdenciário porque implicam em mais beneficiários e em menos contribuintes para o sistema no futuro.

A principal crítica dessa vertente é contra a benevolência das regras de aposentadoria por tempo de contribuição que proporcionam a concessão de aposentadorias precoces. Atualmente, a

¹⁸ Exigência de um mínimo de contribuições, de idade ao se aposentar e valor do benefício.

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

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

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

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

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

iv-) elevação do limite de idade exigido para os Benefícios de Prestação Continuada – BPC¹⁹ para 70 anos e redução do valor do benefício para algo em torno de 70 a 80% do salário mínimo. Argumentam que a idade exigida para ser elegível a este benefício é igual à idade exigida para a aposentadoria por idade para os homens. Isso representa um incentivo à elevação da informalidade do mercado de trabalho, reduzindo a base de financiamento da previdência social, pois um indivíduo que ganhe 1 salário mínimo por mês, não tem nenhum incentivo em filiar-se ao RGPS uma vez que aos 65 anos, seja como segurado da previdência social, seja como beneficiário do LOAS, ele terá direito à percepção de 1 salário mínimo mensal, desde que preenchidos os requisitos peculiares a cada benefício.

3.2 – Vertente da Gestão Previdenciária

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

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

¹⁹ Atualmente o BPC é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93, que garante o direito a um benefício no valor de 1 salário mínimo para os deficientes e idosos com idade igual ou superior a 65 anos e com renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

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

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

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

3.3 – Vertente da Inclusão Previdenciária

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

As propostas dessa vertente divergem em vários aspectos das propostas de reformas defendidas pelos conservadores. A primeira divergência refere-se à existência ou não do déficit previdenciário. Ao contrário do que preconiza a vertente conservadora, essa vertente defende que a previdência social, como parte integrante do sistema de seguridade social, é financeira e fiscalmente sustentável em longo prazo e não apresenta déficits crônicos. Outra questão que coloca essas vertentes em lados distintos é quanto à ampliação da cobertura previdenciária. Enquanto que a vertente conservadora defende a restrição do acesso ao Regime Geral de Previdência Social devido à tendência de crescimento da expectativa de vida da população brasileira, os autores da vertente da

inclusão previdenciária entendem que, devido a essa tendência de crescimento da população idosa e de seu peso relativo na população como um todo, é necessário promover políticas públicas que incentivem a filiação de novos trabalhadores à previdência social a fim de garantir-lhes boas condições de vida quando estes não tiverem mais condições de trabalho em virtude da idade avançada. A adoção dessas políticas pode evitar problemas sociais graves no futuro, quando um grande número de idosos sem renda e sem condições de obtê-las através do seu próprio trabalho, seriam sustentados por toda a sociedade brasileira em programas assistenciais.

As questões demográficas são tema de destaque nas discussões sobre reformas previdenciárias. Esses autores não acreditam em situações catastróficas para o futuro da previdência social provocadas pela transição demográfica. No entanto, afirmam que o sistema necessita de reformas para sua adequação às novas tendências demográficas estimadas para o Brasil no século XXI. Segundo estudos realizados por Andrade (2007, p.129) “a estrutura da população brasileira nos próximos 50 anos apresenta características peculiares, consideradas estratégicas para o planejamento de mudanças e estruturação de longo prazo no sistema de seguridade social”. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁰, verifica-se o estabelecimento de um novo padrão demográfico no Brasil, com predominância da população adulta e idosa. Esse novo padrão demográfico projetado para a primeira metade do século XXI prevê uma elevação na proporção de idosos na população brasileira dos atuais 9,98% para 18,70% em 2030, e 29,75% em 2050. Essas estimativas revelam que haverá uma transição demográfica nas extremidades da pirâmide etária, permanecendo estável a proporção da população situada no meio dessa pirâmide. Andrade (2007) afirma que a razão de dependência etária²¹ é bastante favorável a uma transição demográfica sustentada e que o decréscimo da participação da PIA jovem e o crescimento da participação da PIA madura são os fatos novos ditados pela dinâmica demográfica na primeira metade do século XXI.

As propostas dessa vertente trazem intrinsecamente a luta histórica da sociedade brasileira para expandir a cobertura previdenciária a todos os trabalhadores do país. Elas visam à extensão da cobertura do RGPS para a metade da população brasileira que atualmente encontra-se desprotegida pelo sistema e o aprimoramento da proteção à outra metade segurada. Nos últimos anos, a proporção de trabalhadores que fazem parte da População Economicamente Ativa – PEA com alguma proteção previdenciária elevou-se significativamente, passando de 41,0%, em 2005, para 48,4%, em 2008²². No entanto, mais da metade da PEA, em 2008, encontrava-se sem nenhuma

²⁰**Fonte:** IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 – Revisão 2008.

²¹ A dependência etária é calculada a partir da razão $(0-14 + 65 \text{ e mais}) / (15-64)$. (ANDRADE, 2007, p. 129).

²²**Fonte:** IBGE, Boletim Estatístico da Previdência Social *apud* PNAD/IBGE, DATAPREV, CNIS.

proteção previdenciária, ou seja, 51,4 milhões de trabalhadores permaneciam na informalidade do mercado de trabalho.

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

- i-) ampliação do conceito de segurado especial, de modo a incluir os trabalhadores na autoconstrução e os trabalhadores da pequena economia familiar urbana²³.
- ii-) garantia de provento igual ao salário mínimo mediante comprovação do trabalho.
- iii-) readequação dos requisitos normativos de comprovação de exercício de atividade às condições do trabalho informal permitindo o reconhecimento de períodos trabalhados por prova testemunhal pura.

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

3.4 – Proposta de reforma para o sistema de Previdência Social

A proposta discutida nesta seção considera os resultados obtidos na seção 2 e as diversas propostas de reforma no sistema de previdência social do Brasil encontrados na literatura econômica. Considera-se a previdência social financeiramente equilibrada, inserida no sistema de seguridade social e financiada pelo orçamento da seguridade social. Argumenta-se que os superávits observados no orçamento da seguridade social não deveriam ser usados para pagamento dos juros da dívida e sim investidos em saúde, assistência social e ampliação da proteção previdenciária para

²³ Constituída, por exemplo, por micro estabelecimentos comerciais de bairro, ou por atividades no setor de serviços pessoais em que os pais são auxiliados pelos filhos. (CARDOSO Jr e MAGALHÃES, 2007).

a população brasileira. Entende-se que a situação demográfica do país é sustentável. No entanto, reconhece-se que o país está passando por uma fase de transição demográfica, em que o número de idosos está crescendo mais que proporcionalmente ao aumento dos jovens. Por conseguinte, reformas para ajustar a previdência social a esta nova composição demográfica esperada para o Brasil no século XXI são necessárias. Entretanto, há que se discutir o quão urgentemente devem ser realizadas essas reformas.

A vertente conservadora argumenta que as reformas devem ser restritivas e realizadas de forma rápida devido ao crescimento do número de idosos no futuro. Para fundamentar as suas propostas, os conservadores mostram a situação previdenciária de países europeus onde existe a fixação de idade para aposentadorias. Por outro lado, a vertente da inclusão previdenciária defende apenas propostas inclusivas, pois defendem que a composição da População em Idade Ativa não sofrerá mudanças significativas. Acreditamos que as reformas no sistema para adequá-lo à transição demográfica do país deveriam ser realizadas em um horizonte de longo prazo uma vez que a situação demográfica atual é sustentável. Os países europeus possuem uma proporção de idosos em sua população em torno de 20 a 26%, enquanto que a proporção de idosos norte-americanos é por volta de 17%²⁴. A população brasileira, segundo estimativas do IBGE, possuirá 18% em 2030 e 29% em 2050 de idosos em sua população. Desta forma, a sociedade brasileira possui quase meio século para discutir as propostas de mudanças do sistema previdenciário e implementá-las de forma gradativa, com regras de transição e respeito aos direitos adquiridos bem definidos, assegurando a estabilidade fiscal e financeira do sistema. Defendemos, portanto: a) limite de idade como requisito de elegibilidade à aposentadoria por tempo de contribuição; b) eliminação do abono de 5 anos tanto na idade quanto no tempo de contribuição para os professores e; c) manutenção do limite de idade na aposentadoria por idade aos homens e elevação desse limite para 63 anos às mulheres.

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

Por outro lado, as reformas que visam à inclusão previdenciária dos trabalhadores socialmente desprotegidos devem ser realizadas imediatamente, por meio de políticas públicas.

²⁴**Fonte:** Divisão de População das Nações Unidas (2002). Extraído de: DELGADO, Guilherme Costa. Previdência Social e Reformas. In PELIANO, Anna Maria (org.). **Desafios e Perspectivas da Política Social**. Brasília: IPEA, 2006. p. 20-30 (Texto para Discussão n. 1248). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1248.pdf>. Acesso em 14/01/2010.

Identificou-se que mais da metade da população em idade economicamente ativa, em 2008, encontrava-se na informalidade do mercado de trabalho. Dentre as principais propostas para ampliar a inclusão previdenciária, destacam-se a formalização das relações de trabalho informais que deve ser analisada individualmente, considerando as suas peculiaridades e a implantação de alíquotas diferenciadas entre as diversas categorias profissionais, priorizando as relações de trabalho com menor incidência de proteção junto à previdência social.

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

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

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

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

4. Conclusão

A previdência social é um tema amplamente discutido pela sociedade brasileira. A sua capacidade de sustentabilidade financeira é objeto de estudo de diversos pesquisadores. As

estatísticas oficiais revelam uma previdência social cronicamente deficitária e insustentável em longo prazo. Essas estatísticas são analisadas conjuntamente com a tendência demográfica de envelhecimento da população brasileira. Dessas análises surgem estimativas catastróficas para a previdência social no futuro que concluem pela insustentabilidade financeira do sistema de previdência social do Brasil e propõem reformas de caráter restritivo que visam à redução do suposto déficit da previdência social.

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

O outro objetivo desse artigo foi discutir a necessidade de reforma do sistema de previdência social no Brasil. Buscou-se demonstrar que, apesar de a seguridade social e a previdência social serem financeiramente sustentáveis, são necessárias reformas para adequar o sistema aos novos desafios que serão impostos ao longo do século XXI. Ressalta-se que as propostas de reforma devem ser amplamente discutidas junto à sociedade brasileira, tendo como pano de fundo a verdadeira situação da previdência social, evitando assim que interesses privados que sustentam o discurso de falência do sistema se sobreponham ao interesse público de se ter uma previdência social pública atuante e financeiramente sustentável.

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

estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, principalmente, o princípio da universalidade e da equidade.

Referências Bibliográficas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
FACULDADE DE ECONOMIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

BRUNO PIRES TIBERTO

**DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO E A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA:
a experiência brasileira no período recente**

Niterói (RJ)

2012

BRUNO PIRES TIBERTO

**DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO E A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA:
a experiência brasileira no período recente**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense como parte dos requisitos para obtenção do Grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Helder Ferreira de Mendonça

**Niterói (RJ)
2012**

BRUNO PIRES TIBERTO

**DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO E A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA:
a experiência brasileira no período recente**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense como parte dos requisitos para obtenção do Grau de Mestre em Economia.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Helder Ferreira de Mendonça (Orientador)
Faculdade de Economia – UFF

Prof. PhD. Fábio Domingues Waltenberg
Faculdade de Economia – UFF

Prof. Dr. Eduardo Zilberman
Faculdade de Economia – PUC RJ

Niterói (RJ)
29 de fevereiro de 2012

À minha querida esposa, Silvia, e aos meus queridos pais, Eraldo e Marita.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por ter me dado saúde, discernimento e a oportunidade de cursar o mestrado e, em especial, pela vontade de continuar aprendendo e por ter me propiciado condições para a elaboração desse trabalho.

Agradeço à minha esposa Silvia por ter me apoiado e me incentivado durante todo o curso. Ela soube dizer as palavras de incentivo certas em diversos momentos de grande angústia e incerteza, não deixando que eu desistisse no meio do caminho. Sem dúvidas, a minha querida esposa é a minha grande incentivadora e fonte de inspiração. Por toda a sua dedicação, carinho, amor, companheirismo, amizade e compreensão demonstrados em todos os momentos, serei sempre agradecido.

Agradeço aos meus queridos pais, Eraldo e Marita, pelo amor incondicional que sempre tiveram por mim e, em especial, pela educação e pelos valores que me ensinaram. Agradeço a oportunidade ter crescido dentro de um ambiente familiar extremamente saudável e às palavras de incentivo, apoio e carinho durante todos os momentos.

Agradeço imensamente ao professor Dr. Helder Ferreira de Mendonça, por ter sido um grande orientador e incentivador, parceiro e dedicado, durante toda elaboração da dissertação. Em especial, a oportunidade de aprendizado que ele me proporcionou com os seus conselhos e grande conhecimento sobre a Ciência Econômica. Agradeço também aos professores PhD. Fábio Domingues Waltenberg e Dr. Eduardo Zilberman, por terem aceitado participar como membros da banca examinadora.

Agradeço ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por ter me concedido a oportunidade e oferecido todas as condições necessárias para a realização desse curso de mestrado. Agradeço ao Sr. José Nunes Filho, Diretor de Recursos Humanos do INSS, pela autorização e oportunidade confiada a mim para a realização desse curso. Em especial, agradeço ao Gerente Executivo do INSS em Niterói, Fernando Mascarenhas dos Santos Junior, e à minha chefe na Agência da Previdência Social de Niterói, Maria José Lopes Santana, pelo apoio e esforços para eu conseguir a autorização para realizar o curso. Agradeço também o apoio de todos os meus colegas de trabalho do INSS que de uma ou outra forma me ajudaram a conseguir a autorização para a realização do curso de mestrado.

Agradeço, enfim, a todos que me ajudaram durante essa difícil jornada, e peço que me desculpem se, por um lapso de memória, não menciono aqui algum nome expressamente.

RESUMO

Este trabalho faz uma análise empírica da relação entre dívida pública e previdência social para a economia brasileira no período 2004-2010. Para tanto, equações individuais e sistema de equações, com base no método dos momentos generalizados (GMM), foram utilizados para analisar as relações entre o déficit previdenciário e a dívida pública, assim como para o efeito de políticas sociais sobre a necessidade de financiamento da previdência social. Os resultados indicam que a redução do déficit previdenciário é importante para o sucesso da administração da dívida pública. Em relação aos efeitos causados pela previdência social foi observado que uma redução no nível de informalidade reduz o déficit previdenciário, enquanto que uma queda na desigualdade, um aumento real do salário mínimo, e um aumento na concessão de auxílio-doença elevam o déficit. Portanto, as variáveis utilizadas neste estudo mostram-se relevantes para um gerenciamento eficiente do sistema previdenciário capaz de assegurar o equilíbrio fiscal.

Palavras-Chave: dívida pública; previdência social; variáveis econômicas e sociais; economia brasileira.

ABSTRACT

This study makes an empirical analysis concerning the relationship between social security and public debt for the Brazilian economy from 2004 to 2010. Hence, single-equation generalized method of moments (GMM) and System GMM models were considered to analyze the relationship between social security deficit and public debt, as well as, the effects of social policies on the social security deficit. The findings denote that a decrease in the social security deficit significantly contributes to the success of public debt management. Regarding the effects on social security, it was observed that an increase in the level of formality in the economy reduces the deficit. Contrary to this, a decrease in income inequality, real increase in the minimum wage, and increase in sickness benefits create an increase in the social security deficit. Therefore, the variables used in this study play an important role for an efficient social security management system capable of ensuring fiscal sustainability.

Key words: public debt; social security; economic and social variables; Brazilian economy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Estatísticas Descritivas.....	41
Tabela 3.2 – Estimações GMM – DEBT.....	46
Tabela 3.3 – Efeitos de choques econômicos sobre DEBT.....	48
Tabela 3.4 – Estimações GMM – INSS.....	50
Tabela 3.5 – Efeitos de choques econômicos sobre INSS.....	51
Tabela 3.6 – Estimações simultâneas (GMM) das equações DEBT e INSS.....	55
Tabela 3.7 – Choques econômicos sobre DEBT e INSS (síntese das estimações).....	57
Tabela A.1 – Testes de Raiz Unitária – ADF e PP.....	63
Tabela A.2 – Teste de Estacionariedade – KPSS.....	63
Tabela A.3 – Ordem de defasagem VAR pelos critérios de informação.....	64
Tabela A.4 – Lista das variáveis instrumentais utilizadas no GMM.....	64
Tabela A.5 – Número de relações de cointegração por modelo.....	65
Tabela A.6 – Teste de cointegração de Johansen.....	65

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Metas para Inflação X IPCA e o Prazo Médio da Dívida Pública.....	16
Figura 1.2 – Superávit Primário, Dívida Pública e Indexadores da Dívida Pública.....	17
Figura 2.1 – Auxílios-Doença concedidos e Valor Médio dos Benefícios do RGPS.....	30
Figura 2.2 – Evolução do INPC e os reajustes nominais no salário mínimo.....	31
Figura 2.3 – Evolução da proteção previdenciária e do déficit do INSS.....	32
Figura 2.4 – Evolução do teto previdenciário, rendimento nominal médio.....	33
Figura 3.1 – Necessidade de Financiamento do INSS (% PIB).....	36
Figura 3.2 – Brasil – Variáveis Seleccionadas.....	42
Figura 3.3 – Gráficos de dispersão.....	44
Figura 3.4 – Interação entre INSS e DEBT.....	52

ÍNDICE

Introdução.....	11
1. A literatura sobre dívida pública: uma visão geral.....	13
1.1. A administração da dívida pública no Brasil.....	15
1.2. Literatura sobre administração da dívida pública no Brasil.....	18
2. A literatura sobre previdência social: uma visão geral.....	21
2.1. O sistema previdenciário ideal.....	23
2.2. Literatura brasileira sobre previdência social.....	25
2.3. Fatores relevantes para a previdência social brasileira.....	28
2.3.1. Variáveis relevantes para a análise da previdência no Brasil.....	29
3. Análise empírica.....	34
3.1. Descrição dos dados.....	35
3.2. Evidência empírica.....	43
3.2.1. Efeitos de choques econômicos sobre o estoque da dívida pública federal.....	43
3.2.2. Efeitos de choques econômicos sobre a necessidade de financiamento do INSS.....	48
3.2.3. Sistema de equações para DEBT e INSS.....	52
Conclusão.....	58
Referências Bibliográficas.....	59
Apêndice.....	63

INTRODUÇÃO

Desde 1999, a política econômica brasileira baseia-se no tripé metas para inflação – superávit primário – taxa de câmbio flexível. Em particular, a introdução das metas de superávit primário passou a balizar o comportamento da política fiscal e servir de salvaguarda para o regime de metas de inflação. Ou seja, o comportamento do superávit primário é fundamental para explicar a evolução das políticas fiscal e monetária. Portanto, identificar e analisar fatores que colocam em risco a geração de superávit primário é uma necessidade diante da política econômica adotada.

Devido à importância que a diferença entre as receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social tem para o resultado primário do governo federal, a viabilidade financeira de longo prazo do sistema de previdência social é um dos principais temas de política fiscal discutidos no país nas últimas décadas. O sistema previdenciário brasileiro é deficitário e há a possibilidade de insustentabilidade fiscal no futuro. Como consequência, a necessidade de financiamento da previdência social representa uma fonte de desequilíbrio fiscal que pode colocar a dívida pública em uma trajetória insustentável.

Nos últimos anos o governo federal adotou uma série de medidas sociais para aumentar o padrão de vida médio da população brasileira. Dentre as diversas medidas pode-se citar como exemplo: incentivo à formalização do mercado de trabalho brasileiro, aumento real do salário mínimo, e redução da desigualdade de renda no mercado de trabalho. A política social implementada tem consequências diretas sobre o mercado de trabalho e, por conseguinte, tem implicações para a necessidade de financiamento da previdência social.

O presente trabalho traz contribuições à literatura sobre dívida pública e previdência social por meio da consideração de uma variedade de choques econômicos e sociais. É importante destacar que este estudo apresenta, de forma inovadora, pontos que têm sido negligenciados pela literatura, mas que são fundamentais para a gestão de política econômica. Como exemplo das novidades introduzidas pode-se mencionar a análise do efeito provocado pela desigualdade de renda sobre a necessidade de financiamento da previdência social e o impacto do déficit previdenciário sobre o comportamento da dívida pública brasileira.

Em suma, o principal objetivo deste trabalho é apresentar evidências empíricas para a relação entre a previdência social e a dívida pública, e também para os efeitos de políticas sociais adotadas pelo governo federal sobre o déficit previdenciário. Para este fim são estimados diversos modelos por meio do método de momentos generalizados (GMM). Deve-

se ressaltar que além das estimações individuais dos modelos, a estimação de sistemas de equações simultâneas também é realizada para dar robustez aos resultados obtidos.

Além desta introdução, o trabalho está organizado da seguinte forma: o primeiro capítulo faz uma breve exposição da literatura referente à administração da dívida pública; o capítulo 2 realiza uma pequena resenha da literatura sobre previdência social; o terceiro capítulo apresenta evidências empíricas para a economia brasileira por meio de uma análise econométrica sobre a relação entre a necessidade de financiamento do INSS e a dívida pública federal e também para a relação entre as políticas sociais do governo federal e o comportamento do déficit da previdência social; e, por fim, apresenta-se a conclusão.

1. A LITERATURA SOBRE DÍVIDA PÚBLICA: UMA VISÃO GERAL

A literatura sobre a administração da dívida pública tornou-se relevante na década de 1980 quando a dívida pública dos Estados Unidos da América (EUA) apresentou um forte crescimento. Neste mesmo período, alguns países europeus, como por exemplo, Bélgica, Irlanda e Itália, apresentaram um endividamento superior a 100% do PIB. Ademais, a dívida pública ameaçava entrar em uma trajetória explosiva em consequência do aumento das taxas de juros reais e da redução da atividade econômica. De acordo com Dornbusch e Draghi (1990) o ambiente macroeconômico da época colocava em discussão várias questões relacionadas ao equilíbrio das políticas fiscais, tais como: (i) qual é a racionalidade microeconômica de o governo ter que escolher entre uma elevação na dívida pública e o equilíbrio fiscal? (ii) existem consequências macroeconômicas oriundas do tamanho do déficit público ou da decisão de financiar o governo por meio de uma elevação no endividamento público? (iii) como os países tratam seus déficits ao longo do tempo? e (iv) existe algum modelo teórico que oriente os governos sobre os prazos de maturidade adequados ou sobre a indexação ótima para uma dívida pública elevada?

É possível identificar três vertentes sobre administração da dívida pública na literatura. A primeira analisa o problema de inconsistência dinâmica das políticas fiscais, sendo representada pelos modelos de Giavazzi e Pagano (1990) e de Calvo e Guidotti (1990). A segunda vertente, que considera o modelo de Barro (2003), visa obter a estrutura ótima da dívida pública considerando uma suavização da carga tributária, em um ambiente em que os gastos públicos são exógenos. A última vertente, representada pelos modelos de Missale, Giavazzi e Benigno (2002) e de Giavazzi e Missale (2004), busca estabilizar a relação dívida pública/PIB. Em geral, todas essas vertentes concluem como estratégias ótimas a ampliação do prazo médio de maturidade da dívida pública e a sua indexação parcial.

O modelo de Giavazzi e Pagano (1990) centra-se na análise do problema de rolagem da dívida pública. Desta forma, o tamanho, a maturidade média e a estrutura de vencimento da dívida pública são elementos importantes no estudo. O modelo avalia se a escolha de uma determinada estrutura de maturidade da dívida pública pode atenuar o risco de ocorrência de uma crise de confiança.¹ Quatro hipóteses básicas são adotadas: (i) a economia é aberta com regime de câmbio fixo; (ii) livre mobilidade de capitais; (iii) o público tem informação

¹ As crises de confiança podem ser motivadas pelo temor do público em relação ao governo quanto à probabilidade de insolvência da dívida pública ou pela possibilidade de o banco central abandonar o regime de câmbio fixo.

imperfeita sobre as preferências do governo ou a capacidade do banco central em manter o regime de câmbio fixo; e (iv) há necessidade de rolagem de elevado estoque de dívida pública em todos os períodos. A conclusão é que a capacidade do banco central resistir a uma crise de confiança depende do sucesso que o Tesouro Nacional tem no refinanciamento da dívida pública. A concentração da dívida pública em poucos vencimentos é ruim, pois em momentos de crise de confiança o governo é obrigado a pagar elevados prêmios de risco. Portanto, uma boa estratégia seria a ampliação dos prazos médios dos títulos públicos, bem como a distribuição de seus vencimentos de forma uniforme no tempo.

O modelo desenvolvido por Calvo e Guidotti (1990) considera vários ambientes para obter a estrutura ótima de indexação e maturidade da dívida pública. Além disso, utiliza como restrição uma função perda social que compreende a carga tributária e a taxa de inflação. As quatro hipóteses básicas do modelo são: (i) o estoque da dívida é uma variável predeterminada; (ii) o nível de gastos governamentais é a fonte de incerteza no modelo; (iii) é assumida estrita paridade no poder de compra e na taxa de juros; e (iv) os governos podem limitar a ação dos próximos governantes no que se refere ao uso dos instrumentos de política econômica.² O resultado obtido por Calvo e Guidotti (1990) sugere que a indexação é desejável como forma de evitar o uso do imposto inflacionário. Entretanto, a indexação total da dívida não é recomendada, pois a plena indexação pode gerar um aumento da carga tributária como fonte de financiamento do setor público. Portanto, a estratégia ótima seria uma dívida pública com uma estrutura de maturidade de longo prazo e parcialmente indexada.

O estudo realizado por Barro (2003) constatou que a suavização da carga tributária estimula o governo a emitir títulos da dívida pública, cujos pagamentos são contingentes às realizações dos seus gastos e à base tributária. Dessa forma, quando o gasto é igual em todos os períodos, a dívida pública deve ser estruturada na forma de perpetuidades indexadas (*consoles*). Uma vantagem na adoção dessa estrutura é que ela seria capaz de isolar a restrição orçamentária de variações inesperadas nos títulos indexados ao índice de preços de diferentes maturidades.

Missale, Giavazzi e Benigno (2002) realizaram uma análise empírica que considerou o prazo de vencimento dos títulos da dívida pública adequado para uma estabilização fiscal. Foi adotada a hipótese de que a estabilização da dívida pública seria alcançada por meio do alcance de metas de superávit fiscal. A análise considerou 72 casos de estabilização fiscal em

² O governo do período t tem o poder de limitar a ação do governo do período $t+1$. Este, por sua vez, pode limitar a ação do governo em $t+2$, e assim por diante (hipótese de transitividade). Entretanto, à medida que o tempo passa, menor é a influência do governo mais antigo.

países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que aconteceram entre 1975 e 1998. Para cada caso foi observada a estratégia de emissão de títulos utilizada pelos governos dois anos depois do início do plano de estabilização. Os autores concluem que a redução do risco de financiamento da dívida pública pode ser alcançada por meio de uma estrutura da dívida mais alongada. De acordo com esta visão, a probabilidade de sucesso do esforço fiscal é maior, independente do custo esperado do serviço da dívida.

O estudo realizado por Giavazzi e Missale (2004) tem como hipótese que o principal objetivo da administração da dívida pública no Brasil é estabilizar a razão dívida pública/PIB. Para obter a estabilização da dívida o governo deve estabelecer fontes de financiamento com custos baixos e pequena volatilidade de seus retornos. Assim, a escolha dos instrumentos da dívida pública implica um *trade-off* entre o risco de financiamento e o custo esperado do serviço da dívida, que deve ser considerado na estruturação ótima da dívida pública. Na visão dos autores supracitados o risco é minimizado quando um instrumento é capaz de oferecer proteção frente às oscilações no superávit primário e na razão dívida/PIB, e também quando a variância dos retornos é relativamente baixa. De acordo com o estudo em questão, a recomendação de política é que a maior parte da dívida pública brasileira deveria ser constituída por títulos prefixados. Em relação à estrutura de indexação da dívida, a melhor composição é aquela na qual o principal indexador seria o índice de preços enquanto que a parcela de títulos indexados às taxas de juros e de câmbio deveria ser reduzida.

Portanto, a partir dos modelos de administração da dívida pública apresentados, observa-se que as principais recomendações para o seu correto gerenciamento podem ser resumidas em quatro pontos básicos: (i) necessidade de ampliação do prazo médio da dívida; (ii) aumento da parcela da dívida prefixada; (iii) diminuição da participação dos títulos indexados às taxas de juros e de câmbio; e (iv) indexar a maior parte da dívida pública ao índice de preços.

1.1. A administração da dívida pública no Brasil

Em janeiro de 1999, devido à crise do Balanço de Pagamentos na economia brasileira, o governo brasileiro foi forçado a mudar a sua política cambial para um regime de câmbio flexível. Depois desta medida, tornou-se necessária a busca por uma nova âncora nominal para guiar as expectativas dos agentes econômicos quanto à execução da política econômica. Uma das principais implicações desse ambiente foi a adoção do regime de metas para

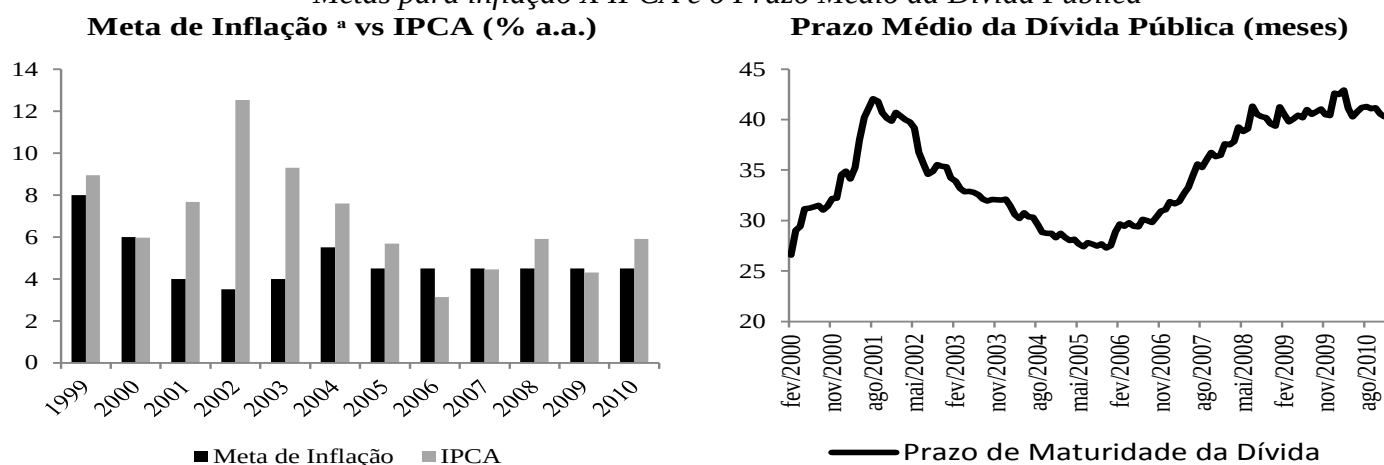
inflação. Sob este novo contexto, a condução da política monetária passou a usar de forma explícita a taxa de juros de curto prazo como o principal instrumento para auxiliar o banco central alcançar a meta de inflação.

Devido ao *overshooting* da taxa de câmbio e, por conseguinte, para evitar que a dívida pública entrasse em uma trajetória explosiva, o Tesouro Nacional fez importantes mudanças na gestão da dívida pública brasileira. Em novembro de 1999, o Tesouro Nacional anunciou uma estratégia de alongamento do prazo de maturidade da dívida pública federal e medidas para melhorar a composição da dívida pública.³ Deve-se ressaltar que uma importante mudança introduzida foi a adoção de metas para o superávit primário. Portanto, a partir de 1999 a política econômica brasileira passou a contar com o tripé metas de inflação – superávit primário – taxa de câmbio flexível.

Entretanto, o início da década de 2000 foi marcado por sucessivos choques sobre a economia brasileira que levaram ao descumprimento das metas para inflação (vide figura 1.1).⁴ Os sucessivos descumprimentos das metas criaram um ambiente macroeconômico instável o qual obrigou o Tesouro Nacional a reduzir o prazo de maturação dos títulos públicos para pagar prêmios de riscos compatíveis com o exigido pelo mercado. Essa medida do Tesouro Nacional representou um retrocesso àquelas anunciadas em 1999, mas foram necessárias para ajustar a demanda pelos títulos públicos à elevação da incerteza provocada pelos descumprimentos das metas para inflação.

Figura 1.1

Metas para inflação X IPCA e o Prazo Médio da Dívida Pública



Notas: * As metas para inflação dos anos 2003 a 2005 possuíam uma banda de 2,5%, enquanto que a banda para os outros anos foi de 2%. Fonte de dados: Banco Central do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional (CODIV).

³ Uma proposta que se revelou muito próxima daquelas recomendações encontradas, por exemplo, em Giavazzi e Pagano (1990) e Calvo e Guidotti (1990).

⁴ A instabilidade das bolsas de valores dos EUA e os prejuízos registrados por suas companhias em 2001; a crise da Argentina em 2001; e o episódio especulativo durante a eleição presidencial de 2002 no Brasil.

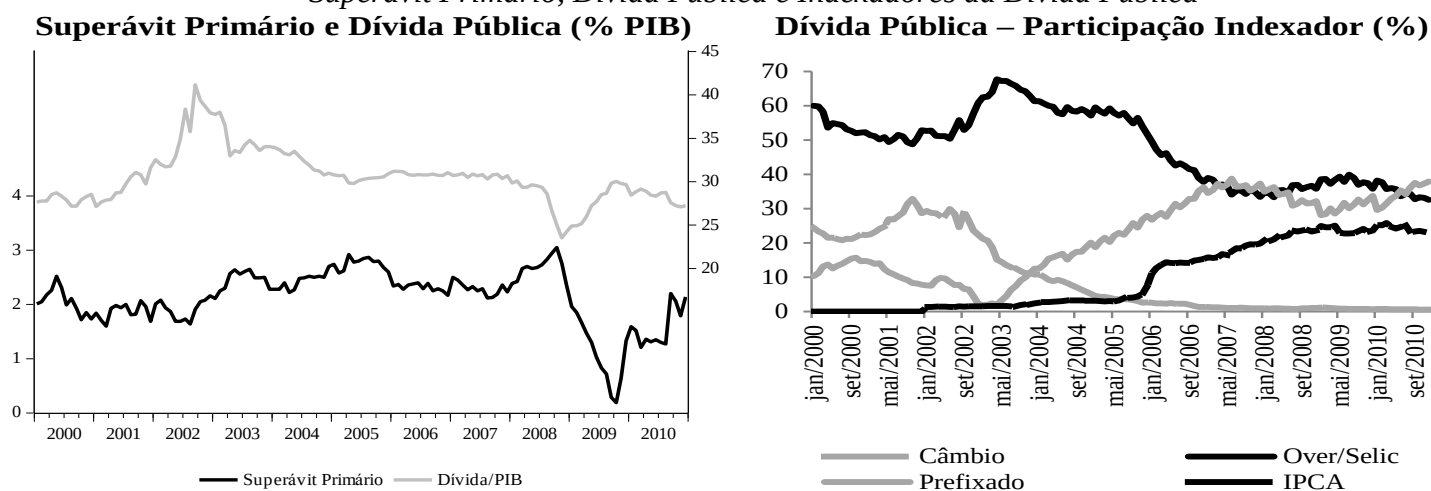
Apesar do mau desempenho da economia, a estratégia de ampliar o prazo médio da maturidade da dívida pública obteve sucesso no biênio 2000-2001. Entretanto, devido às crises que atingiram a economia brasileira e ao aumento da incerteza do mercado quanto à política econômica que seria adotada pelo novo Presidente da República, o prazo médio de vencimento da dívida passou a cair. A trajetória de queda só foi revertida em 2005 devido ao sucesso do governo federal em alcançar as metas de superávit primário e, assim, reduzir a razão dívida/PIB (vide figura 1.1).

A partir de 2002 o Tesouro Nacional adotou a técnica de administração de ativos e passivos (*assets and liabilities management*) que enfatiza a necessidade de substituição dos títulos indexados à taxa de juros (*over/selic*) e à taxa de câmbio por títulos prefixados e indexados aos índices de preços.⁵ O objetivo era que por meio de uma mudança na composição da estrutura de indexação fosse possível ampliar o prazo médio e reduzir pressões na razão dívida pública/PIB advindas de aumentos na taxa de juros.

A estratégia de administração de ativos e passivos realizada pelo Tesouro Nacional está em curso e ganhou força depois de 2005. Ocorreu um aumento considerável na proporção dos títulos públicos prefixados e títulos indexados aos índices de preços, enquanto que a proporção dos títulos públicos indexados à taxa de câmbio foi reduzida a um nível desprezível. Entretanto, a proporção da dívida pública indexada à taxa de juros ainda é elevada (vide figura 1.2). Esta é uma observação importante, pois significa que o risco de crises de refinanciamento da dívida pública no Brasil ainda não pode ser desconsiderado.

Figura 1.2

Superávit Primário, Dívida Pública e Indexadores da Dívida Pública



Fonte de dados: Banco Central do Brasil.

⁵ A referência teórica para essa estratégia pode ser encontrada, por exemplo, em Back e Musgrave (1941), Lucas e Stokey (1983), Bohn (1988), e Calvo (1988).

Uma importante implicação da estrutura de indexação da dívida pública é que o impacto de um aumento da taxa de juros pelo Banco Central do Brasil para conter uma pressão inflacionária causa uma pressão para o aumento da razão dívida pública/PIB. Portanto, o resultado de uma boa parte da dívida pública estar indexada à taxa de juros, o prazo médio ainda não ser elevado, e o funcionamento do regime de metas de inflação, cria uma interdependência entre as gestões de política fiscal e monetária. Em particular, a geração de superávits primários desempenha papel importante nesse sistema porque contribui para assegurar o equilíbrio fiscal, o que, por sua vez, é considerado essencial para o sucesso do regime de metas para inflação.⁶

A geração de superávit primário depende do sucesso da execução da política fiscal em alcançar suas metas. Uma política fiscal bem sucedida é aquela capaz de racionalizar as despesas de seu orçamento de forma a produzir excedentes primários. Uma importante fonte de despesa do orçamento fiscal são os gastos relacionados ao sistema de previdência social. Um sistema previdenciário desequilibrado, como é o caso do sistema brasileiro, exige que o Tesouro Nacional aloque recursos do orçamento fiscal para financiá-lo. Portanto, a necessidade de financiamento da previdência social é uma variável importante para os estudos sobre administração da dívida pública brasileira.

1.2. Literatura sobre administração da dívida pública no Brasil

Segundo Goldfajn e de Paula (1999), a composição da dívida pública é importante não só pelas razões de minimização do custo esperado do serviço da dívida, mas também por razões de credibilidade e sinalização, de minimização da volatilidade orçamentária e aumento da liquidez ou da informação disponível no mercado. Com base nos argumentos dos autores mencionados, Lopes e Domingo (2004) analisaram a dinâmica da dívida pública a partir de um modelo macroeconômico estrutural. O principal objetivo era encontrar a estrutura de indexação ótima da dívida pública brasileira levando em conta a regra de reação do banco central. De uma forma geral, os resultados sugerem que as carteiras eficientes são constituídas, em sua maioria, por títulos indexados à taxa de juros (over/Selic), seguido por títulos prefixados. Portanto, dada a composição ótima da dívida pública estar baseada na taxa de juros, um dos efeitos nocivos da alta dos juros é a elevação imediata do custo da dívida mobiliária federal.

⁶ O equilíbrio fiscal evita que ocorra o problema conhecido como “desagradável aritmética monetarista” (necessidade de o banco central ser obrigado a financiar o déficit público), ver Sargent e Wallace (1981).

Fazendo uso de funções impulso-resposta e causalidade de Granger, Santos Junior e Marinho (2006) indicam a existência de um mecanismo de contágio da dívida pública brasileira. De acordo com esta visão, um choque econômico adverso leva a um aumento no risco-país devido à incerteza dos agentes econômicos quanto à capacidade de pagamento intertemporal da dívida pública. Como consequência, há um aumento na taxa de câmbio, pois os agentes econômicos demandam ativos mais seguros, como, por exemplo, o dólar americano. Para evitar um aumento na taxa de inflação, o banco central (que é comprometido com uma meta de inflação) eleva a taxa de juros e, por conseguinte, há um aumento da dívida pública. O principal resultado obtido pelos autores sobreditos é que a estratégia de alongar a maturidade da dívida e gerar superávits primários representa uma condição *sine qua non* para o sucesso do regime de metas de inflação e o estímulo ao crescimento econômico sustentável.

Com o objetivo de analisar de que forma uma mudança na gestão da política fiscal afeta a política monetária no Brasil, de Mendonça e Pires (2007) realizaram uma análise por meio de um vetor autorregressivo (VAR) para o período 2000-2005. Os resultados obtidos indicam que uma política de administração da dívida pública voltada para a redução de seu estoque e ampliação do prazo de maturação contribui, de forma efetiva, para reduções na taxa de juros.

Por meio de uma análise empírica (uso de Mínimos Quadrados Ordinários - OLS e VAR) para observar a relação entre a dívida pública e as principais variáveis que determinam o seu perfil, de Mendonça e Vivian (2008) constataram que o prazo médio de vencimento e o estoque da dívida pública são importantes para determinar o volume de títulos indexados à taxa de juros (over/Selic). Ademais, foi observado que o prazo médio da dívida pública, a parcela de títulos indexados à taxa de juros, e a razão dívida pública/PIB, têm um importante papel na determinação da taxa de juros.

De acordo com Giavazzi e Pagano (1990) a ampliação do prazo médio da dívida pública pode reduzir a quantidade de títulos que precisa ser refinanciada durante um período de crise. Entretanto, de Mendonça e Silva (2008) encontraram evidências (por meio de modelos OLS e VAR) de que um aumento no prazo médio de maturidade da dívida pública brasileira está associado a um aumento do endividamento público. Além disso, os mesmos autores encontraram evidências de que o aumento da participação de títulos indexados às taxas de juros e de câmbio exerce uma maior pressão de aumento sobre a dívida pública do que o aumento das parcelas indexadas ao índice de preços ou prefixadas.

Alguns estudos examinam a relação entre o crescimento da dívida pública brasileira com fatores financeiros indexados à dívida.⁷ Como exemplo, Corrêa e Biage (2009), analisam se o crescimento da dívida pública brasileira esteve fortemente articulado a fatores financeiros, ligados à política macroeconômica, tais como: abertura financeira, capitais voláteis, taxa de juros elevadas, e prioridade à política de combate à inflação. A análise dos autores mostrou que, apesar do alcance das metas de superávit primário, a dinâmica das taxas de câmbio e de juros explica o alto endividamento público no período de 1999-2006.

Por fim, é importante ressaltar que a geração de superávits primários depende do êxito da execução da política fiscal, e o sistema previdenciário representa um “tendão de Aquiles” no sistema. Como apontado por Giambiagi *et. al.* (2004) sucessivos déficits previdenciários podem ameaçar a trajetória futura da dívida pública. Entretanto, é importante destacar que não há na literatura estudos que relaciona, de forma direta, o impacto das despesas da previdência social sobre o endividamento público no Brasil. De fato, há apenas dois estudos que fazem esta análise, porém de forma indireta. O IPEA (2006) e Giambiagi (2007) estimaram efeito acumulado das sucessivas altas do salário mínimo sobre a dívida pública. Os resultados obtidos revelam que a política de aumento real do salário mínimo nos últimos anos causa um aumento na dívida pública brasileira.

Em suma, a partir da literatura sobre dívida pública é possível concluir que as principais variáveis que devem ser consideradas em estudos que buscam avaliar o comportamento recente da dívida pública brasileira são: o prazo médio da dívida pública, o superávit primário, a taxa básica de juros selic, a taxa de câmbio, e a necessidade de financiamento da previdência social.

⁷ Ver, por exemplo, Bresser Pereira e Nakano (2002), Belluzzo e Carneiro (2004), e Corrêa e Biage (2009).

2. A LITERATURA SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA VISÃO GERAL

Em meados do século XX, a mudança no perfil demográfico dos países desenvolvidos deu um impulso na literatura sobre previdência social. O aumento da longevidade da população e a redução na taxa de fertilidade provocaram um aumento na razão idosos/jovens.⁸ Dado que a grande maioria dos sistemas previdenciários adotados pelos países são sistemas públicos de previdência social do tipo *pay-as-you-go*, o impacto desse fenômeno implica dois efeitos sobre a viabilidade financeira de longo prazo:⁹ por um lado, aumenta os gastos com o pagamento dos benefícios e, por outro lado, reduz a base de financiamento do sistema.

Samuelson (1958) foi um dos primeiros autores a estudar o problema da previdência social em um contexto de equilíbrio geral e mostrou que o sistema de previdência social *pay-as-you-go* corrige as incompletudes do mercado fundamental (como por exemplo, a impossibilidade de escrever contratos com os nascituros). Ademais, no modelo de gerações superpostas (OLG) de Samuelson (1958), os resultados de mercado não eram eficientes, de modo que as transferências de recursos da geração jovem para a geração idosa, por meio de um sistema de previdência social *pay-as-you-go*, poderia aumentar o bem-estar de uma sociedade.

Browning (1975) mostra que um sistema *pay-as-you-go* é o escolhido a qualquer momento do tempo. A análise desenvolvida por Browning (1975) considera um modelo com uma única eleição para decidir sobre a política previdenciária a ser adotada em todos os períodos futuros. Mulligan e Sala-i-Martin (2004b), com base no modelo de Browning (1975), considera três gerações de igual tamanho em sua análise: jovens, adultos e idosos. Além disso, é assumido que cada geração vive por três períodos, não há crescimento populacional e econômico e, as taxas de descontos e de juros são zero. Esses três grupos devem escolher em favor do sistema previdenciário *pay-as-you-go*, que vai durar para sempre ou, rejeitar este sistema. A proposta é a seguinte: em cada período, os jovens e adultos pagam uma contribuição no valor de T , e os idosos recebem uma transferência no valor de $2T$. Os adultos e idosos são favoráveis ao sistema porque seu ganho intertemporal líquido é de T e

⁸ Os países europeus, em 2006, possuíam em média uma proporção de idosos em sua população acima de 60 anos de idade de aproximadamente 20,6%, com projeção de atingir 34,5% em 2050. Por outro lado, a proporção de idosos média nos países da América do Norte era por volta de 16,7%, em 2006, com projeção de alcançar 27,3% em 2050 (United Nations, 2007).

⁹ Para uma análise sobre sistemas de previdência social, ver Mulligan e Sala-i-Martin (2004a).

2T, respectivamente. Por sua vez, os jovens são indiferentes, pois seu ganho líquido é zero.¹⁰

Diamond (1977) argumenta que a escolha de um sistema *pay-as-you-go* obrigatório é devido à ação “miope” dos indivíduos quando jovens. A maioria dos indivíduos não são *forward-looking* o suficiente quando jovens e, por isso, não poupam o suficiente para manter o mesmo padrão de vida na velhice. De acordo com Diamond (1977), isto pode ocorrer porque os jovens não possuem a informação necessária para julgar as suas necessidades na velhice ou, quando jovens, são incapazes de tomar decisões efetivas sobre questões de longo prazo ou, simplesmente, podem falhar ao atribuir pesos para as suas necessidades futuras.

Cooley e Soares (1999) afirmam que um sistema *pay-as-you-go* também pode ser escolhido e mantido de forma sustentável em sociedades em que os agentes econômicos são racionais, *forward-looking* e auto-interessados. De acordo com esses autores, os sistemas *pay-as-you-go* possuem problema de inconsistência intertemporal e, por isso, os agentes racionais e *forward-looking* não acreditariam em sua sustentabilidade. Como forma de contornar este problema, mecanismos de reputação e credibilidade entre as gerações deveriam ser utilizados. O sistema previdenciário pode ser pensado como um jogo dinâmico que envolve iterações repetidas entre as gerações. Se a geração t esperar que o seu ato de interromper o financiamento das aposentadorias da geração $t-1$ vai ser seguido pela geração futura em $t+1$, um *trade-off* reputacional é introduzido na decisão da geração t . A geração t verifica que o custo de interromper o financiamento do sistema pode ser muito alto para sua geração pois, o sistema pode entrar em colapso em $t+1$, período em que a geração t será beneficiada pelo sistema previdenciário. Logo, a fim de garantir o sistema em $t+1$, a geração t renuncia possíveis benefícios de curto prazo que poderiam auferir com a interrupção do financiamento do sistema para a geração $t-1$.

Outro argumento para a escolha do sistema *pay-as-you-go*, relacionado às limitações do mercado financeiro dos países, é apresentado por Lindbeck e Persson (2003). De um lado, o mercado de previdência privada que garante benefício vitalício para os indivíduos é muito subdesenvolvido devido, por exemplo, ao problema da seleção adversa.¹¹ Por outro lado, um sistema *pay-as-you-go* introduz um novo tipo de “ativo” no mercado cujos rendimentos estão relacionados ao crescimento da base fiscal de um país, o que, por conseguinte, amplia as oportunidades de diversificação do portfólio de mercado.

¹⁰Browning (1975) ressalta que ao considerar uma taxa de desconto diferente de zero, os jovens perderiam com a escolha desse sistema. Entretanto, o sistema seria escolhido pela sociedade, pois os outros dois grupos constituem 2/3 da população.

¹¹ Dado que os indivíduos possuem informações privadas de sua própria saúde e de sua habilidade para obter renda na velhice, apenas os indivíduos com uma alta probabilidade de tornarem-se incapazes irão optar pelo mercado de previdência privada.

Conforme identificado por Feldstein (1974), os sistemas *pay-as-you-go* podem estimular os indivíduos a se aposentarem mais cedo. Além disso, Feldstein (1974, 1996), por meio do método de mínimos quadrados ordinários, mostrou que a escolha do sistema *pay-as-you-go* reduz de forma significativa o padrão de acumulação de capital intensivo de longo prazo das nações e o padrão de vida dessas sociedades. Estes resultados foram confirmados em trabalhos posteriores como os realizados por Kotlikoff (1979) e Seidman (1986).

De forma diferente dos resultados supracitados, estudos empíricos recentes mostram que as políticas sociais desempenham uma influência positiva sobre o processo de crescimento econômico dos países. Zhang e Zhang (2004), por meio de uma análise empírica de dados *cross-section* para 64 países durante o período de 1960-2000, concluíram que os sistemas *pay-as-you-go* tendem a estimular o crescimento econômico *per capita* via redução da fertilidade e aumento do investimento em capital humano sem afetar a taxa de poupança.

Os resultados benéficos da ação de políticas sociais também são encontrados por Justino (2007) por meio de uma análise de dados em painel para 14 estados indianos no período 1973 a 1999. As evidências obtidas indicam que o fortalecimento da seguridade social contribui para a redução da pobreza e o aumento do crescimento econômico. Na mesma direção, Alan, Sultana e Butt (2010), estudaram a relação de longo prazo entre os gastos sociais e o crescimento econômico de 10 países asiáticos em desenvolvimento. A principal conclusão é que os gastos em políticas sociais resultam em um crescimento econômico mais rápido.

2.1. O sistema previdenciário ideal

Uma boa parte da literatura sobre previdência, como por exemplo, Homburg (1990), Breyer e Straub (1993), Brunner (1996) e Sinn (2000), têm discutido ao longo das últimas décadas a viabilidade financeira de longo prazo dos sistemas de previdência social administrados pelos governos. A questão relevante avaliada por estes trabalhos concentra-se em responder se os países devem manter o seu sistema previdenciário *pay-as-you-go* ou devem reformar estes sistemas para torná-los mais capitalizados. Nos sistemas capitalizados, as contribuições da geração atual são aplicadas e retornam para esta geração acrescida de juros no período $t+1$, para financiar a sua aposentadoria. De forma diferente, nos sistemas *pay-as-you-go*, as contribuições feitas pela geração t são para financiar a aposentadoria da geração anterior.

A fim de apontar os aspectos positivos e negativos de uma reforma nos sistemas

previdenciários, Lindbeck e Persson (2003) classificaram tais sistemas em três categorias: (i) sistemas com contribuição definida *versus* sistemas com benefício definido - permite avaliar o grau de distribuição dos riscos dos sistemas previdenciários;¹² (ii) sistemas capitalizados *versus* sistemas *pay-as-you-go* - permite avaliar a viabilidade financeira dos sistemas previdenciários; e (iii) sistemas atuarial *versus* sistemas não atuarial - avalia os impactos dos sistemas previdenciários sobre os incentivos do mercado de trabalho.¹³

Além da classificação sobredita, Lindbeck e Persson (2003), levando em conta apenas questões relacionadas à eficiência do mercado de trabalho e à acumulação de capital, apresentam quatro sistemas previdenciários para avaliar qual seria o sistema ideal em uma sociedade com alta longevidade da população e baixa taxa de fertilidade:¹⁴ (i) sistemas *pay-as-you-go* não atuarial; (ii) sistemas *pay-as-you-go* quase atuarial, que possui fortes elementos atuariais; (iii) sistemas capitalizados não atuariais; e (iv) sistemas capitalizados e atuarial.

A maioria dos países possui um sistema previdenciário *pay-as-you-go* não atuarial (Mulligan e Sala-i-Martin, 2004a). Uma mudança para o sistema *pay-as-you-go* quase atuarial pode tornar o sistema previdenciário mais estável, transparente e com menores incentivos à aposentadoria precoce. Conforme identificado por Feldstein (1974) o motivo seria a eliminação dos incentivos institucionais para a aposentadoria precoce. A maior estabilidade para o sistema baseia-se na ideia de que é mais provável que o público aceite alterações nas legislações previdenciárias justificadas por regras previamente estabelecidas do que por intervenção governamental *ad hoc*. Por outro lado, o sistema torna-se mais transparente porque o indivíduo tem conhecimento perfeito do valor da sua aposentadoria futura em cada momento do tempo (Williamson, 2001).

Conforme sugerido por Lindbeck e Persson (2003) e mostrado na prática por Feldstein (2005), um sistema previdenciário *pay-as-you-go* quase atuarial combinado com uma previdência básica ou de benefício garantido seria o sistema previdenciário ideal. A justificativa é que esse sistema consegue combinar elementos atuariais com possíveis mecanismos de redistribuição de renda dentro da mesma geração e para as gerações futuras.

¹² Entende-se por sistema com contribuição definida, o sistema em que a taxa de contribuição é exógena enquanto que o benefício é endógeno. Por outro lado, em um sistema de benefício definido, o benefício é exógeno e determinado por uma quantia previamente fixada ou determinada pelas remunerações (contribuição endógena).

¹³ Existem interpretações distintas na literatura para o termo “atuarial”. Uma interpretação é macroeconômica e refere-se à estabilidade (viabilidade) financeira de longo prazo dos sistemas (Diamond, 2002). A outra interpretação é microeconômica e refere-se à relação entre a contribuição e o benefício.

¹⁴ Outros trabalhos que avaliam estas questões são: Auerbach e Kotlikoff (1987) e Feldstein e Liebman (2002).

2.2. Literatura brasileira sobre previdência social

O estudo sobre a viabilidade financeira de longo prazo do sistema de previdência social brasileiro tornou-se relevante na década de 1990 e, em especial, quando o Fluxo de Caixa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou a registrar déficit no saldo previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O sistema previdenciário no Brasil é o *pay-as-you-go* e foi caracterizado, nas últimas décadas, como um sistema cronicamente deficitário. Além disso, o sistema é apontado como um dos principais fatores responsáveis pelos desequilíbrios do orçamento fiscal e há estimativas futuras de insustentabilidade fiscal.

Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998, p. 369) “o saneamento das contas do sistema previdenciário sem dúvida alguma traria grandes melhoras para o resultado fiscal da União.” Em adição, a população brasileira está envelhecendo e a expectativa de vida está aumentando. O aumento na proporção de idosos projetados para as próximas décadas pode ter impactos sobre a viabilidade financeira de longo prazo do sistema previdenciário *pay-as-you-go* brasileiro. Esse novo padrão demográfico estimado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) prevê uma elevação na proporção de idosos dos atuais 9,98% para 18,70% em 2030 e 29,75% em 2050.¹⁵

A literatura brasileira sobre a viabilidade financeira do sistema previdenciário ainda é escassa. Alguns estudos, como, por exemplo, Barreto e Oliveira (2001), Ellery Jr. e Bugarin (2003), e Ferreira (2004), seguem a literatura internacional e analisam por meio da estrutura teórica dos modelos de gerações superpostas os problemas relacionados à previdência social do Brasil. Outros estudos, como, por exemplo, Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998) e Giambiagi e Afonso (2009), buscaram estimar uma alíquota atuarialmente justa, que estreite a relação entre contribuição e benefícios, para tornar o sistema previdenciário brasileiro equilibrado.

O primeiro trabalho que utilizou a estrutura teórica dos modelos de gerações superpostas para analisar os problemas relacionados à previdência social brasileira foi Barreto e Oliveira (1995). Em adição, Barreto (1997) discutiu as reformas de sistemas previdenciários com contribuições definidas e sem restrição ao crédito. Por outro lado, Schymura e Lanes (1998) introduziram restrições de crédito na análise e Schymura e Lanes (1999) desenvolveram um modelo em que os déficits dos sistemas previdenciários passam a ser

¹⁵ IBGE/Diretoria de Pesquisas. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050 – Revisão 2008.

explícitos, na medida em que as contribuições e benefícios são definidos *a priori*. De uma maneira geral, todos esses estudos concluíram que uma mudança no regime previdenciário brasileiro, passando de um sistema *pay-as-you-go* para um sistema capitalizado, promoveria uma melhora no bem-estar social e viabilizaria a estabilidade financeira de longo prazo do sistema.

Barreto e Oliveira (2001) concluíram que a mudança para um sistema de capitalização individual tende a aumentar o bem-estar (menores taxas de juros e maiores salários). Porém, esse resultado estaria condicionado à forma de financiamento do processo de transição. Se o financiamento ocorrer por meio de impostos, o custo de uma reforma dessa magnitude recairia sobre a geração corrente. Por outro lado, se este financiamento ocorrer por meio de dívida, o custo da reforma recairia sobre as gerações futuras, que conviveriam com níveis de acumulação de capital menores e taxa de juros mais elevadas.

Ellery Jr. e Bugarin (2003) inseriram a incerteza nos modelos de gerações superpostas para o sistema de previdência social brasileiro. O modelo desses autores considerou o período de vida dos agentes incerto, incorporou a possibilidade de restrição ao crédito e ainda a existência de incerteza quanto à renda dos indivíduos. A principal conclusão é que um sistema de previdência social do tipo *pay-as-you-go* é preferível a um sistema de capitalização individual somente se a taxa de reposição salarial do sistema *pay-as-you-go* não superar 30% do salário dos indivíduos quando na ativa. Além disso, foi observado que um sistema *pay-as-you-go* que garanta aposentadoria integral (ou seja, taxa de reposição salarial de 100%), ou taxas de reposição muito elevadas, gera uma perda de bem-estar em relação aos sistemas previdenciários de capitalização individual pura.

Ferreira (2004) utilizou um modelo de gerações superpostas com economia aberta e mostrou que, no curto prazo, o sistema de capitalização da previdência social brasileira administrada por instituições privadas de previdência poderia causar enormes déficits na conta corrente e, em consequência, a interrupção do processo de transição do antigo regime previdenciário para o novo regime. Esses déficits seriam mais nítidos se a transição for financiada por impostos sobre o capital em vez de impostos sobre o consumo.

Najberg e Ikeda (1999) sugeriram um regime de capitalização escritural para o RGPS brasileiro. Segundo esses autores, o déficit previdenciário impossibilitaria a realização de uma reforma com redução da participação do Estado. Mas, com uma melhora no orçamento previdenciário, os fundos privados também poderiam participar do sistema. A proposta dos autores considera como regra básica do novo regime a obtenção do equilíbrio atuarial individual e sugere um desenho transparente, com base em contas individuais, em que o

princípio de equidade individual seja respeitado, com benefícios e contribuições estreitamente vinculados. O RGPS seria um regime de contribuição definida, compulsória até um teto previamente estabelecido, com capitalização escritural individual e administrada inteiramente pelo governo. As contribuições dos trabalhadores corresponderiam a alíquotas fixas aplicadas ao salário. Ainda de acordo com os mesmos autores as vantagens do regime de capitalização escritural para o RGPS brasileiro seriam: (i) uma maior proteção contra os riscos políticos, dado que o benefício seria em função do valor acumulado nas contas individuais; (ii) maior transparência do sistema, pois os indivíduos teriam acesso, a qualquer tempo, ao saldo de suas contas individuais; e (iii) um maior incentivo a postergar a aposentadoria, pois com um maior número de contribuições ao sistema, o valor da aposentadoria seria maior.

Em relação aos trabalhos que visaram estimar uma alíquota atuarialmente justa para viabilizar e equilibrar o sistema de previdência social brasileiro destacam-se os estudos de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998) e Giambiagi e Afonso (2009). Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998) apresentaram uma proposta para a reforma do sistema previdenciário brasileiro que respeitasse os critérios de equilíbrio financeiro-atuarial e de equidade necessários para o bom funcionamento do sistema. A proposta buscou relacionar os benefícios recebidos com o esforço contributivo e ao mesmo tempo garantir um alto grau de flexibilidade quanto à idade de aposentadoria e ao valor do benefício escolhido. Para tanto, estimaram as alíquotas atuarialmente justas (denominadas equânimes)¹⁶ que igualem o montante estimado para receber de volta em sua aposentadoria. Em suma, esses autores propõem que o próprio sistema público de previdência social deveria oferecer múltiplos sistemas e regimes de previdência, dentre os quais o segurado poderia escolher o plano mais adequado para suas necessidades.

Giambiagi e Afonso (2009) calcularam a alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada para a economia brasileira. Os autores consideraram diversas situações para calcularem a alíquota de contribuição que iguala os valores presentes esperados das contribuições e aposentadorias (por exemplo: diferenças de gênero, nível educacional, e tipo de aposentadoria). Os autores concluíram que alíquotas da ordem de 31%, como as existentes no Brasil, são excessivas para benefícios tipicamente previdenciários (como a aposentadoria por tempo de contribuição), mas são insuficientes para a aposentadoria por idade devido ao pequeno tempo de contribuição exigido para se obter essa aposentadoria.

¹⁶Define-se por alíquota equânime “aquela de contribuição previdenciária incidente sobre salários, que seria necessária para equilibrar o valor esperado dos pagamentos e recebimentos, em face da tipificação do segurado, e um conjunto de regras do jogo quanto à concessão de benefícios” (Oliveira, Beltrão e Pasinato, p. 347).

2.3. Fatores relevantes para a previdência social brasileira

Embora existam no Brasil estudos que sigam a literatura internacional sobre previdência e analisam a viabilidade financeira de longo prazo do sistema por meio da estrutura teórica de gerações superpostas, estes estudos não possuem uma relevância prática para a atual discussão sobre a previdência social no Brasil. A maioria dos estudos que utilizam a estrutura teórica de gerações superpostas conclui que uma mudança do atual sistema *pay-as-you-go* para um sistema capitalizado aumentaria o bem-estar da população e seria capaz de equilibrar o orçamento previdenciário no futuro. Entretanto, uma reforma no sistema previdenciário brasileiro que implique uma mudança de regime não está inserida na discussão atual do sistema previdenciário brasileiro. Uma possível justificativa é o fato de que uma reforma previdenciária desse porte (ou seja, uma mudança radical de um sistema *pay-as-you-go* para um sistema capitalizado) enfrenta grande resistência da sociedade e provoca um grande desgaste político para o governo.¹⁷

Os estudos relevantes para o atual debate acerca da reforma previdenciária no Brasil hoje são aqueles que visam identificar os fatores sociais e econômicos que exercem influência sobre o RGPS. Giambiagi *et al.* (2004) fizeram um diagnóstico das reformas aprovadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (Emenda Constitucional nº 20/1998) e Lula (Emenda Constitucional nº 41/2003) e apontaram as questões que ainda estão pendentes de solução. Segundo esses autores, embora a principal fração da dívida previdenciária esteja ligada ao sistema dos servidores públicos, a tendência crescente dos déficits do INSS constitui a mais importante fonte de pressão no longo prazo sobre os gastos públicos. Essa tendência crescente deve-se à existência de transferências generosas de benefícios no sistema público de previdência social, ao aumento real do salário mínimo e ao crescimento insignificante da economia brasileira na década de 1990.

Leite, Ness Jr. e Klotzle (2010) apresentaram uma análise desenvolvida para identificar fatores que exercem influência no resultado financeiro do RGPS, com destaque para os efeitos nos componentes de receitas, benefícios e saldos previdenciários. Os resultados confirmaram a influência dos fatores demográficos, salário mínimo, rendimentos, trabalho informal e desemprego nas receitas, benefícios e no resultado financeiro do RGPS. Em particular, quanto ao saldo previdenciário, os fatores demográficos e o salário mínimo se destacaram como as principais variáveis preditoras de suas variações.

¹⁷Esta visão é compatível, por exemplo, com aquelas apresentadas por Browning (1975) e Mulligan e Sala-i-Martin (2004b).

2.3.1. Variáveis relevantes para a análise da previdência no Brasil

Com base na literatura sobre previdência, esta seção identifica as principais variáveis econômicas, previdenciárias, e sociais para a análise do orçamento da previdência social no Brasil. A primeira variável a ser considerada é a concessão de auxílios-doença pela previdência social. Conforme pode ser observado por meio da figura 2.1, houve um aumento significativo das concessões ao longo da última década. Dentre as principais razões para este comportamento, Cechin e Giambiagi (2004) e Mora (2007) destacam a postergação da aposentadoria em decorrência da aplicação do fator previdenciário e dos critérios mais rígidos para a concessão de aposentadoria estabelecidos pelas reformas de 1998/1999 e 2003. A aposentadoria por tempo de contribuição passou a exigir maiores períodos de contribuição para a aposentadoria proporcional e extinguiu esse direito para os admitidos no mercado de trabalho após a reforma. O fator previdenciário foi uma mudança adicional que tendeu a inibir as aposentadorias em idades precoces. Além disso, as reformas aumentaram o tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria por idade, que era de cinco anos até 1991 e aumentou gradativamente até atingir quinze anos em 2011.

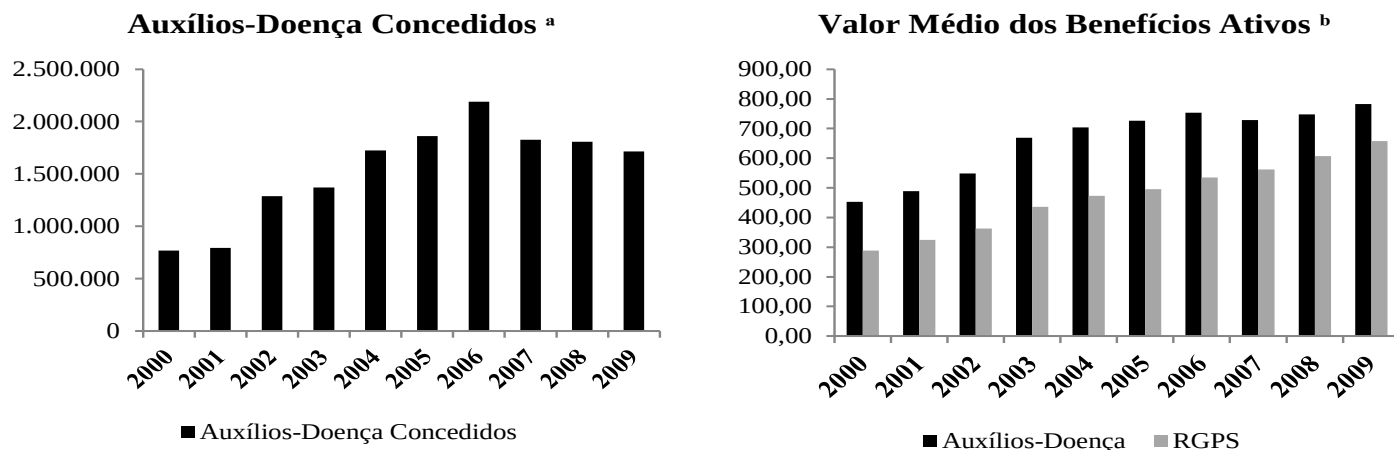
De acordo com Cechin e Giambiagi (2004) o aumento nas exigências para a aposentadoria incentivou parte dos segurados a obter outros benefícios, em especial o auxílio-doença, que não é afetado pela regra do fator previdenciário. Ainda sob a visão desses autores, outros fatores que contribuíram para o crescimento dos gastos com o auxílio-doença foram: a conjuntura econômica adversa no início da década – que elevou o desemprego e, desta forma, o auxílio doença foi visto como um complementar da renda familiar; e a modernização operacional da previdência social, que facilitou a comprovação do direito.¹⁸

Mora (2007) acrescentou outro motivo para justificar o aumento dos gastos com auxílio-doença. De acordo com a autora, o fenômeno observado está relacionado às mudanças no mecanismo de concessão desse benefício, que possibilitou a expedição de laudos periciais por peritos terceirizados, e a política de prorrogação automática do auxílio iniciada em 2005. Guimarães (2011) também chama atenção para o resultado das medidas implantadas nos últimos anos para otimizar a gestão do auxílio-doença. Entre 2000 e 2005, com a implantação da terceirização da perícia médica, houve um aumento acima do normal no crescimento da concessão de auxílio-doença. Entretanto, com o fim da terceirização, houve uma estabilização

¹⁸ Cechin e Giambiagi (2004) descartam a hipótese de que o crescimento de concessões do auxílio-doença tenha sido provocado pelo maior número de segurados no sistema, pois a taxa de crescimento das concessões de auxílio-doença foi muito superior à taxa de crescimento do número de segurados do sistema.

das novas concessões para o período 2006-2008.

Figura 2.1
Auxílios-Doença concedidos e Valor Médio dos Benefícios Ativos do RGPS



Notas: ^a Valores representam quantidade de auxílios-doença concedidos (em unidades). ^b Valores médios dos benefícios em Reais (R\$). Ambos os valores representam a posição em dezembro de cada ano. Fonte de dados: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social.

O fato do auxílio-doença ser, em média, o benefício mais caro pago pela previdência social foi destacado em Cechin e Giambiagi (2004). Conforme pode ser observado por meio da figura 2.1, na última década, o valor médio dos auxílios-doença ativos no RGPS sempre foi bem superior ao valor médio de todos os benefícios ativos pagos pelo RGPS. Portanto, não resta dúvida de que essa variável é relevante para analisar a previdência social do país.

Outra variável que se mostra importante na análise do comportamento do sistema previdenciário brasileiro é o salário mínimo. Conforme pode ser observado via figura 2.2, ao longo dos últimos anos, aproximadamente 60% dos benefícios ativos pagos pelo RGPS são iguais a um salário mínimo. Este percentual mostra a relevância que a política nacional do salário mínimo exerce sobre o orçamento da previdência social. Em adição, os aumentos reais do salário mínimo concedidos pelo governo federal também é um fator relevante para o estudo da previdência social brasileira. Ainda com base na figura 2.2, nos últimos anos, o governo federal concedeu reajustes nominais ao salário mínimo bem superiores ao valor acumulado do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) registrado no mesmo período.¹⁹

Leite, Ness Jr. e Klotzle (2010) identificaram que o salário mínimo é uma das principais variáveis que predizem o saldo previdenciário. Ademais, Giambiagi *et. al.* (2004) e Giambiagi (2007) mostram que a crescente despesa do INSS deve-se, nos últimos anos,

¹⁹ O INPC é o índice de preços oficial utilizado para reajustar os benefícios da previdência social no Brasil.

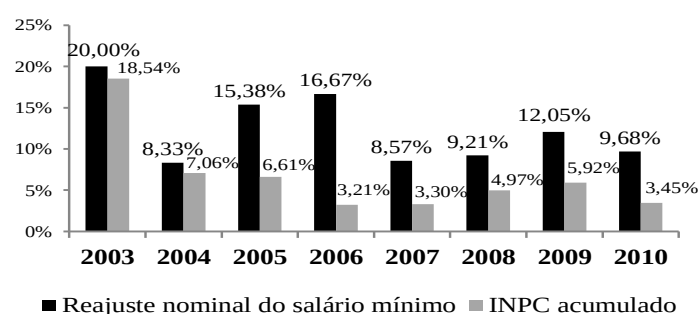
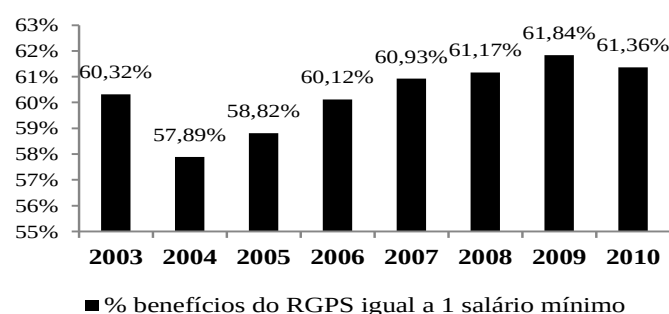
essencialmente ao auxílio-doença e ao aumento real do salário mínimo. Em suma, dada a representatividade dos benefícios com valor igual a um salário mínimo no sistema público de previdência social e levando em conta a política nacional de aumentos reais no salário mínimo nos últimos anos, pode-se afirmar que esta variável exerce grande influência no orçamento da previdência social.

Figura 2.2

Evolução do INPC e os reajustes nominais no salário mínimo²⁰

% benefícios do RGPS igual 1 salário mínimo ^a

Evolução do INPC e reajustes nominais do salário mínimo



Notas: ^a Valores representam a posição em dezembro de cada ano. Fonte de dados: Boletim Estatístico da Previdência Social e Banco Central do Brasil.

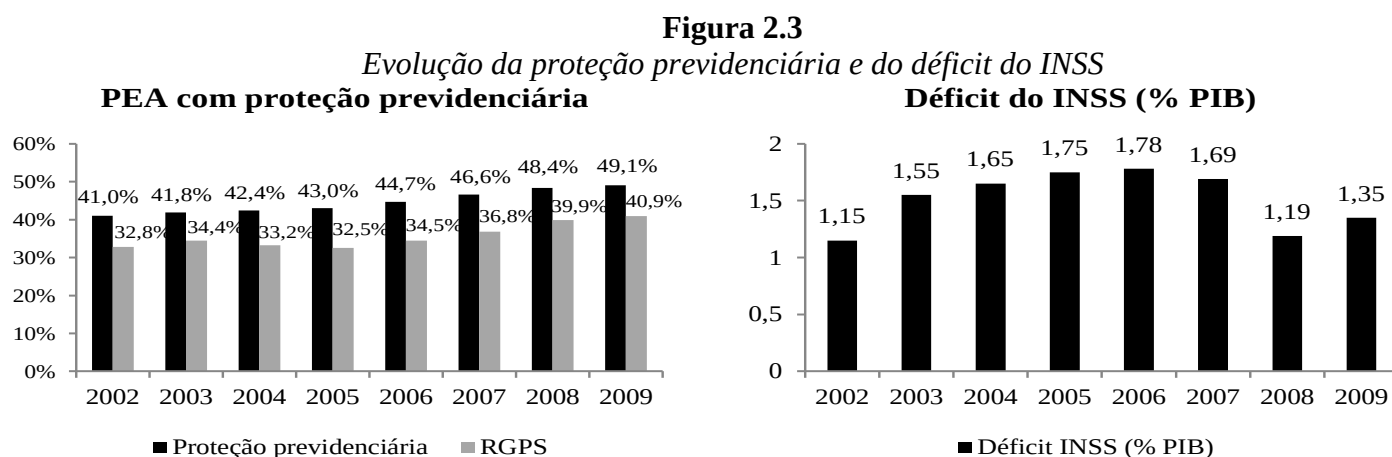
Um outro aspecto que deve ser considerado no estudo da previdência social no Brasil é a formalidade do mercado de trabalho. O motivo são os efeitos diretos sobre o orçamento do sistema de previdência social, pois o RGPS tem como uma das principais fontes de receita a contribuição sobre a folha salarial. Quanto maior o nível de formalidade da economia, maior é o número de trabalhadores em idade ativa contribuindo para o sistema previdenciário. Como consequência, há um aumento da receita da previdência social e, portanto, uma queda na necessidade de financiamento do sistema. Além disso, há um aumento na receita devido à contribuição das empresas (alíquota sobre a folha de pagamento salarial total).

De acordo com Neri *et. al.* (2007) os crescentes déficits registrados na década de 1990 no sistema público de previdência são resultados do elevado grau de informalidade da economia brasileira. De acordo com esta visão, um dos motivos que levaram à piora das contas previdenciárias foi a significativa alteração no perfil do mercado de trabalho brasileiro. A redução da parcela dos trabalhadores com carteira assinada e o crescimento do número de trabalhadores autônomos (conta-própria) sem carteira assinada, que não contribuíam para o sistema previdenciário, levaram a uma queda na arrecadação da previdência social. Como

²⁰ Os índices acumulados do INPC correspondem aos seguintes períodos: 2003: abr/02 a mar/03; 2004: abr/03 a abr/04; 2005: mai/04 a abr/05; 2006: mai/05 a mar/06; 2007: abr/06 a mar/07; 2008: abr/07 a fev/08; 2009: mar/08 a jan/09; 2010: fev/09 a dez/09.

uma das alternativas de conter o crescimento do déficit previdenciário, Neri *et. al.* (2007) recomendam que o governo federal deveria desenvolver políticas públicas para atrair esses trabalhadores da economia informal para o sistema de previdência social.

A figura 2.3 revela que a proteção previdenciária está aumentando nos últimos anos. Observa-se que aproximadamente 41% da população economicamente ativa do país, em 2009, era protegida pelo RGPS, enquanto que 49% da PEA possuía uma proteção previdenciária. Ainda de acordo com a figura 2.3 (gráfico da direita), observa-se que a redução do déficit do INSS ocorreu no período em que houve uma elevação no número de contribuintes para o RGPS. Portanto, é importante levar em consideração o comportamento da formalização da economia brasileira para avaliar o sistema de previdência social no Brasil.



Fonte de dados: Boletim Estatístico da Previdência Social, PNAD/IBGE/2001, Banco Central do Brasil.

Deve-se notar que embora a desigualdade de renda ainda não tenha sido objeto de investigação para análise da previdência social, suas implicações para o déficit previdenciário no Brasil não devem ser desprezadas. A desigualdade de renda do mercado de trabalho tem importantes implicações para o estudo da previdência social porque uma das principais fontes de receitas desse sistema são as contribuições que incidem sobre as remunerações dos trabalhadores.

De uma forma geral, é esperado que uma redução na desigualdade de renda implique uma elevação na renda da população mais pobre e, por conseguinte, crie condições favoráveis para que ela ingresse na previdência social. Logo, dois aspectos podem levar à redução na necessidade de financiamento do INSS: por um lado, um aumento no número de contribuintes para o sistema de previdência social implica maior volume de arrecadação; por outro lado, a elevação da renda da população mais pobre tende a aumentar a receita da previdência social,

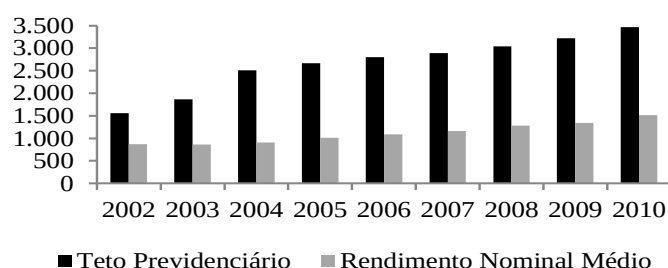
pois as contribuições previdenciárias incidem sobre os rendimentos declarados.

A figura 2.4 mostra o rendimento nominal médio da população brasileira e o respectivo teto previdenciário. Em geral, o rendimento médio da população foi bem inferior ao teto previdenciário estabelecido nos últimos anos. Ademais, o percentual de trabalhadores brasileiros que recebem acima do teto previdenciário corresponde, em média, a 5% da população. Esta informação é importante para analisar o efeito da desigualdade de renda no mercado de trabalho brasileiro sobre a previdência social porque um aumento na desigualdade de renda também pode reduzir a necessidade de financiamento do INSS. A justificativa é que o fato de uma pequena parcela da população ter rendimentos acima do teto, um aumento na desigualdade poderia fazer com que houvesse um aumento na receita previdenciária. Portanto, não é possível afirmar de forma *ex-ante* qual é o efeito da desigualdade de renda do mercado de trabalho sobre o sistema de previdência social brasileiro.

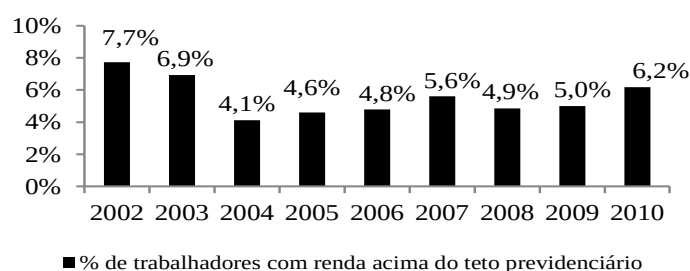
Figura 2.4

Evolução do teto previdenciário, rendimento nominal médio

Teto Previdenciário x Rendimento Nominal Médio ^a



% trabalhadores com renda acima do teto previdenciário



Notas: ^a Valores do Teto Previdenciário e do Rendimento Médio em Reais (R\$). Ambos os gráficos representam a posição em dezembro de cada ano. Fonte de dados: Pesquisa Mensal de Emprego – PME Nova / IBGE.

3. ANÁLISE EMPÍRICA

A partir de dados agregados da economia brasileira, este capítulo tem como objetivo principal analisar, de forma empírica, a relação entre a necessidade de financiamento do INSS (ou, o déficit da previdência social) e a dívida pública federal. Ademais, é observado de que forma as políticas sociais do governo federal impactam a necessidade de financiamento do INSS.

Em relação à dívida pública federal, além do efeito proveniente do déficit da previdência social, são considerados choques causados por variáveis relevantes para explicar o comportamento da dívida (por exemplo: prazo médio, superávit primário, taxa over/Selic, e taxa de câmbio nominal). Quanto ao déficit previdenciário, é reconhecido que os programas sociais têm papel crucial para explicar sua evolução. Logo, para considerar o efeito de programas sociais sobre o déficit são incluídas as seguintes variáveis neste estudo: a quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS, o impacto financeiro do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias, o grau de formalidade da economia brasileira, e os índices de desigualdades de renda no mercado de trabalho.

Uma dificuldade para estimar os efeitos de choques econômicos sobre o sistema de previdência social e sobre a dívida pública é o problema da endogeneidade, ou problema da identificação. É difícil distinguir, por exemplo, se um aumento na necessidade de financiamento do INSS depois da ocorrência de um choque econômico se deve a uma redução do grau de formalidade da economia (em função, por exemplo, da desaceleração da atividade econômica) ou ao aumento de solicitação de benefícios (por exemplo, pessoas que preenchem as condições para aposentar, mas continuam no mercado de trabalho, tendem a solicitar este tipo de benefício em momentos de crise econômica). Da mesma forma, é difícil identificar se um aumento no estoque da dívida pública, provocado por um determinado choque econômico, é consequência da redução do superávit primário ou do prazo médio da dívida pública, se é reflexo do aumento do serviço da dívida pública, ou ainda se é resultado do aumento na necessidade de financiamento do sistema público de previdência social.

Uma forma de evitar os problemas de identificação e endogeneidade nas estimações tem sido o uso do método de momentos generalizados - GMM (Hall, 2005). Uma vantagem do método GMM em relação, por exemplo, ao de mínimos quadrados ordinários (OLS), é que ele apresenta estimadores robustos mesmo na presença de autocorrelação serial, heterocedasticidade ou não linearidade, o que é típico em modelos de séries temporais

macroeconômicas (Hansen, 1982). Portanto, a escolha desse método para o objetivo pretendido neste estudo é apropriada.

Com o objetivo de avaliar a relevância do gerenciamento do sistema previdenciário para a sustentabilidade da dívida pública federal e a influência das políticas sociais do governo federal sobre o gerenciamento do sistema previdenciário contornando possíveis problemas de endogeneidade, são estimados dois conjuntos de modelos GMM: (i) o primeiro conjunto analisa os efeitos de variações no comportamento da necessidade de financiamento do INSS sobre o estoque da dívida pública federal; e (ii) o segundo conjunto analisa os efeitos de variações no comportamento das variáveis sociais sobre a necessidade de financiamento do INSS.

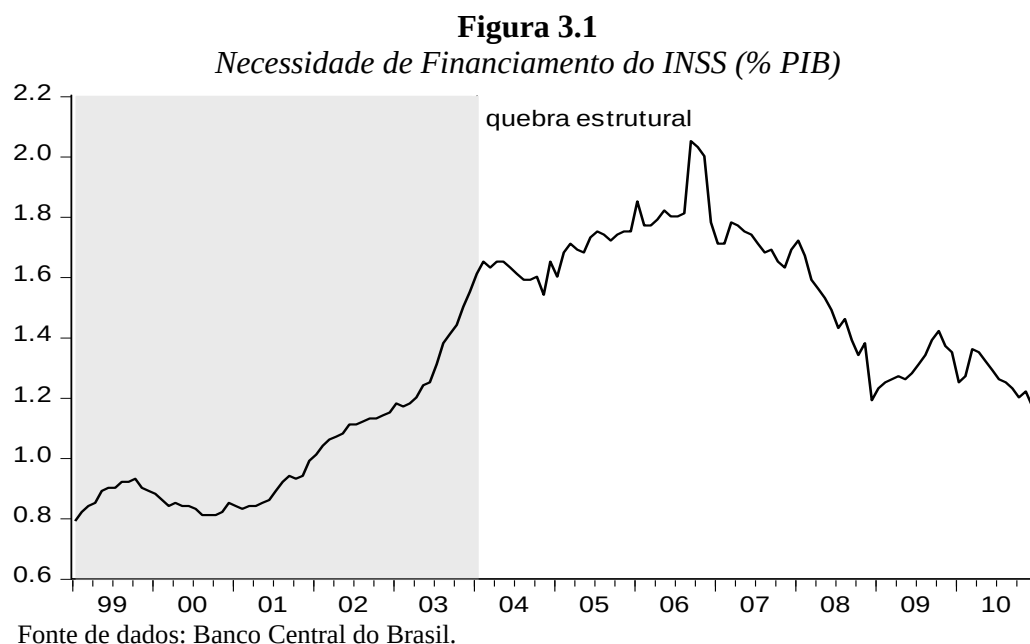
É importante ressaltar que a escolha das variáveis independentes utilizadas nos modelos foi baseada na literatura e as defasagens aplicadas seguiu a metodologia do geral para o específico em busca do modelo mais parcimonioso. Além disso, para dar robustez à análise e observar a validade conjunta das equações e variáveis consideradas como relevantes na estimação dos modelos GMM, estima-se ainda um sistema de equações simultâneas por meio de um modelo GMM.

3.1. Descrição dos dados

Uma variável fundamental para este estudo é a necessidade de financiamento do INSS. A evolução desta variável permite conjecturar como o gerenciamento do sistema de previdência social pode colaborar para a sustentabilidade da dívida pública federal. Conforme pode ser observado por meio da figura 3.1, a série histórica da necessidade de financiamento do INSS (série extraída do sítio do SGST/BCB – 7870 - frequência mensal) apresenta uma mudança de comportamento a partir de 2004.²¹ Logo, utilizar toda a série histórica para fazer inferências pode implicar problemas de espuriedade nas estimações devido à conhecida “crítica de Lucas” (instabilidade dos parâmetros). Assim, um teste de Chow foi realizado e o resultado indica a existência de uma quebra estrutural em janeiro de 2004.²² Como consequência, o período considerado na análise empírica se estende de janeiro de 2004 até dezembro de 2010.

²¹ A série histórica da necessidade de financiamento do INSS disponível no sítio do Banco Central do Brasil inicia-se em janeiro de 1999.

²² Os regressores utilizados na equação do teste de Chow são: a série da necessidade de financiamento do INSS defasada em um período e a constante. Foi considerada a amostra de fev/1999 a dez/2010, com as subamostras fev/1999 a jan/2004 e jan/2004 a dez/2010. O *breakpoint* do teste Chow é jan/2004. O resultado do teste mostrou uma estatística *F* de 3,4597 e Prob. $F(2,139) = 0,0455$.



Os dados das séries estão em logaritmo natural e possuem frequência mensal (84 observações). Para um melhor entendimento, as séries estão divididas em dois grupos de acordo com o impacto esperado sobre a dívida pública e a necessidade de financiamento do INSS. As séries consideradas são identificadas a seguir (vide figura 3.2) e o seu uso pode ser compreendido da seguinte forma:²³

(i) variáveis com efeito sobre a dívida pública federal

- *DEBT* - Dívida Líquida do Setor Público Total, Governo Federal e Banco Central, em porcentagem do PIB (série nº 4503 SGST/BCB). A dívida líquida do setor público representa o estoque da dívida pública federal. Os saldos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma pró-rata, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período. Conforme pode ser observado por meio da figura 3.2, há uma trajetória de queda na razão dívida/PIB. Uma justificativa para essa observação se deve à mudança de postura do governo federal em relação ao gerenciamento da dívida pública a partir de 1999.²⁴

- *INSS* - Necessidade de Financiamento do Setor Público Total, resultado primário, INSS, em porcentagem do PIB, fluxo acumulado em 12 meses (série nº 7870 SGST/BCB). Esta série

²³ As estatísticas descritivas das séries encontram-se na tabela 3.1.

²⁴ Para ver mais sobre a estratégia adotada pelo governo federal, ver de Mendonça e Vivian (2008).

considera como receitas do sistema de previdência social apenas a arrecadação líquida²⁵ e, como despesas, os gastos com o pagamento dos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social. A trajetória da série (vide figura 3.2) mostra que, a partir de 2006, a necessidade de financiamento tem decrescido de forma considerável (uma redução de aproximadamente 43% entre setembro de 2006 e dezembro de 2010).

De uma maneira geral, espera-se que uma elevação na necessidade de financiamento da previdência social aumente o estoque da dívida pública federal. À medida que o Tesouro Nacional aloca recursos para cobrir a necessidade de financiamento previdenciário, estes recursos são financiados por emissão de títulos públicos federais. Assim, o aumento de títulos públicos federais no mercado eleva o estoque da dívida pública federal. Em suma, é esperada a existência de uma relação positiva entre a necessidade de financiamento do INSS e a dívida líquida do setor público.

- *MTDEBT* - Prazo Médio da Dívida Pública Federal Interna, em meses (série obtida a partir da Secretaria do Tesouro Nacional – CODIV) compreende o prazo médio em que os títulos públicos do governo federal são negociados em mercado. Conforme pode ser observado por meio da figura 3.2 o prazo de maturação da dívida pública federal aumentou aproximadamente 40% entre janeiro de 2006 e dezembro de 2010, passando de 29 meses, em janeiro de 2006, para cerca de 40 meses, em dezembro de 2010. É importante lembrar que de acordo com Giavazzi e Pagano (1990) a ampliação do prazo médio da dívida pública pode reduzir a quantidade de títulos que precisa ser refinanciada durante um período de crise. Logo, a ampliação do prazo médio da dívida pública tende a reduzir os custos do serviço da dívida. Portanto, espera-se que o prazo médio da dívida pública federal interna apresente uma relação negativa com a dívida líquida do setor público.

- *SURPLUS* - Necessidade de Financiamento do Setor Público Total, Resultado Primário, Governo Federal e Banco Central, em porcentagem do PIB, fluxo acumulado em 12 meses (série nº 5783 SGST/BCB).²⁶ A figura 3.2 revela que, com exceção do período posterior à crise do *subprime*, o superávit primário apresentou relativa estabilidade (entre 2,4% e 2,8% do PIB). Deve-se notar que a geração sistemática de superávit primário sinaliza para o mercado o compromisso do governo federal em honrar os seus compromissos assumidos o que, por conseguinte, reduz o risco de *default* da dívida pública. Em outras palavras, o superávit primário implica uma redução no risco que, por seu turno, implica uma queda no custo da

²⁵ A arrecadação líquida compreende a arrecadação do INSS proveniente das contribuições sobre a folha salarial e deduzida das transferências a terceiros, que são os repasses ao grupo S (SESI, SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE, SESC, SEST e SENAT).

²⁶ São assumidos valores positivos como superávit primário na série.

dívida pública. Portanto, espera-se que o superávit primário tenha uma relação negativa com a dívida líquida do setor público.

Levando em conta a composição da dívida pública federal, os principais indexadores da dívida pública também são considerados neste estudo:²⁷

- *SELIC* - Taxa de Juros over/Selic, acumulada no mês e anualizada (série nº 4189 SGST/BCB). A SELIC é o principal indexador da dívida pública federal no período em análise. Além disso, a SELIC é a taxa de juros livre de risco da economia brasileira e é o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central do Brasil. Esta taxa de juros representa o custo de oportunidade dos bancos e funciona como uma referência para as decisões de consumo e de investimento na economia. Como uma consequência do sucesso na condução da política macroeconômica ao longo do período em análise, a SELIC apresentou tendência de queda (vide figura 3.2). Devido à forte indexação da dívida pública à SELIC é esperada a observação de uma relação positiva entre as variáveis.

- *EXCH* - Taxa de Câmbio, livre, dólar americano, compra, média de período, mensal (série nº 3697 SGST/BCB). A taxa de câmbio foi no período de análise um dos principais indexadores da dívida pública federal, apesar de estar perdendo relevância nos últimos anos devido à política de gerenciamento da dívida pública realizada pelo governo federal. Ao longo do período observa-se que a taxa de câmbio apresentou forte apreciação (vide figura 3.2). Tal como no caso da SELIC, é esperada uma relação direta entre uma variação na cotação desta variável e a dívida líquida do setor público.

(ii) *variáveis com efeito sobre a necessidade de financiamento do INSS*

- *AUX* - Quantidade de Auxílios-Doença concedidos pelo INSS, definida como a razão percentual das seguintes séries: (i) numerador: auxílios-doença concedidos, acumulado em 12 meses (Boletim Estatístico da Previdência Social); (ii) denominador: total de benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), acumulado em 12 meses (Boletim Estatístico da Previdência Social).²⁸

²⁷ O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é também um importante indexador da dívida pública federal. Entretanto, este indexador não é considerado neste estudo porque a sua correlação com a dívida líquida do setor público não tem significância estatística. Outro motivo que levou a desconsiderar o IPCA foi o fato de que este índice não possui uma relação de longo prazo com a dívida líquida do setor público. Uma possível justificativa para estes resultados pode ser relacionada ao fato de que o IPCA só passou a ser utilizado como indexador da dívida pública federal em janeiro de 2002. Entretanto, a parcela de dívida pública indexada ao IPCA só passou a ter alguma significância (acima de 10%) em janeiro de 2006.

²⁸ O auxílio-doença é um benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, e a previdência social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho. No caso do contribuinte individual (empresário, profissionais liberais, trabalhadores por conta própria, entre outros), a previdência paga todo o período da doença ou do acidente. A sua concessão, na maioria dos casos, está

A figura 3.2 mostra o comportamento da razão percentual da quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS. Observa-se que a concessão deste benefício teve um crescimento significativo até o primeiro trimestre de 2007, quando representou quase 56% do total de benefícios concedidos pelo RGPS. A partir do segundo trimestre de 2007, esta relação apresentou uma forte tendência de queda e estabilizou-se em torno de 45% do total de benefícios concedidos pelo INSS.

De acordo com Cechin e Giambiagi (2004), o auxílio-doença, em média, é o benefício mais caro pago pela previdência social. Em 2003, por exemplo, o auxílio-doença pagava em média 2,3 salários mínimos enquanto que o pagamento médio de todos os benefícios era de 1,7 salários mínimos. Logo, uma elevação na concessão de auxílios-doença tende a aumentar as despesas do sistema de previdência social, aumentando a sua necessidade de financiamento. Portanto, espera-se que a quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS seja positivamente relacionada com a necessidade de financiamento do INSS.

- *WMIN* - Impacto financeiro do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias, em porcentagem do PIB. Esta série é resultado da divisão entre: (i) numerador - montante total gasto com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de valor igual a um salário mínimo, acumulado em 12 meses (Boletim Estatístico da Previdência Social); e (ii) denominador - Produto Interno Bruto (PIB), valores correntes, acumulado em 12 meses (série nº 4382 SGT/BCB).

A análise da figura 3.2 mostra que o impacto financeiro do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias apresentou um crescimento significativo no período em análise. Entre 2004 e 2010, este impacto, em proporção do PIB, cresceu aproximadamente 33%, passando de 1,86% do PIB, em janeiro de 2004, para 2,47% do PIB, em dezembro de 2010. Deve-se ressaltar que a elevação real do valor do salário mínimo tem grandes impactos no orçamento da previdência social. Uma elevação do salário mínimo aumenta a despesa da previdência social com o pagamento dos benefícios iguais ao salário mínimo, aumentando a sua necessidade de financiamento. Portanto, espera-se que o salário mínimo tenha uma relação positiva com a necessidade de financiamento do INSS.

condicionada a uma contribuição para a previdência social por um período mínimo de 12 meses e comprovação da incapacidade para o trabalho. A exceção são para os casos de acidente de qualquer natureza e de doenças como tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, doença de Paget (osteíte deformante) em estágio avançado, síndrome da deficiência imunológica adquirida (Aids) ou contaminado por radiação (comprovada em laudo médico). Para estas exceções não é necessário o cumprimento de um período mínimo de contribuição para ser passível de receber o benefício.

Além das variáveis supracitadas também é considerado o grau de formalidade da economia brasileira sobre a necessidade de financiamento do INSS. Espera-se que uma menor informalidade reduza a necessidade de financiamento do sistema público de previdência social devido ao aumento na arrecadação. Para tanto, as seguintes variáveis são incorporadas ao estudo:

- *EMPF* - Índice Geral de Emprego Formal (série nº 1586 SGT/BCB) - série dessazonalizada.²⁹ O índice geral de emprego formal mensurado pelo Ministério do Trabalho e Emprego é o principal indicador do nível de formalidade da economia brasileira e representa o comportamento médio do nível de formalidade do mercado de trabalho. Conforme pode ser observado por meio da figura 3.2, o índice apresentou forte crescimento nos últimos anos. As possíveis razões para esse desempenho podem ser atribuídas, por exemplo, ao ambiente macroeconômico favorável (crescimento econômico significativo) e às políticas de incentivo à formalização desenvolvida pelo governo federal.

- *CT_PO* - Taxa de Formalidade do Mercado de Trabalho Brasileiro, definida como a razão percentual das seguintes séries:³⁰ (i) numerador: número de pessoas empregadas com carteira assinada (série nº 10802 SGT/BCB); e (ii) denominador: população ocupada total (série nº 10812 SGT/BCB). A figura 3.2 mostra que a taxa de formalidade apresentou forte crescimento, passando de 44,19%, em janeiro de 2004, para 50,96%, em dezembro de 2010.

Da mesma forma que no caso de um maior grau de formalidade, uma menor desigualdade de renda no mercado de trabalho também pode ser capaz de reduzir a necessidade de financiamento da previdência social. Assim, são considerados os seguintes índices de desigualdade nesta análise:

- *GINI* - Coeficiente de Gini – medida de desigualdade do mercado de trabalho brasileiro. Este coeficiente foi obtido com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME Nova) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).³¹ O coeficiente de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e a linha que representa perfeita igualdade (linha de 45°) como uma fração do total da área abaixo da linha de 45° (Lambert, 2001). O coeficiente de Gini consiste em um número entre zero e um, no qual o zero corresponde à completa igualdade de renda e o

²⁹ Foi aplicado a dessazonalização do Eviews – X11 (Historical) – Census X11 Multiplicative.

³⁰ Este indicador foi montado a partir da definição encontrada em Passos, Ansiliero e Paiva (2004) e utiliza os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME Nova) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. São consideradas pessoas com 10 anos ou mais de idade, empregadas com carteira de trabalho assinada, no trabalho principal, em relação ao total de pessoas ocupadas. A pesquisa abrange as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

³¹ Fazendo uso do programa econométrico Stata 11, o índice considera a variável “rendimento habitual do trabalhador” (V4182) e é ponderada pela variável (V211). Os dados da PME Nova foram tratados com a exclusão das observações em branco e ignorada.

um corresponde à completa desigualdade de renda. Desta forma, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade de renda e, em contrapartida, quanto mais próximo de um, maior é a desigualdade de renda.

A figura 3.2 mostra que ao longo do período em consideração há uma tendência de queda. Esta é uma observação importante, pois uma das principais fontes de receitas da previdência social são as contribuições que incidem sobre as remunerações dos trabalhadores. Logo, uma redução na desigualdade pode indicar um aumento na remuneração dos trabalhadores, principalmente daqueles que recebem baixos salários o que, por conseguinte, implica um aumento na arrecadação da previdência social.

- *THEIL* - Índice de Theil – medida de distribuição de renda do mercado de trabalho brasileiro. Este índice foi calculado com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME Nova) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).³² O índice de Theil foi calculado por Theil (1967) e é obtido por meio do logaritmo natural da razão entre as médias aritméticas e geométricas da renda familiar *per capita* média (Lambert, 2001). De maneira similar ao coeficiente de Gini, o coeficiente de Theil consiste em um número entre zero e um, no qual o zero corresponde à completa igualdade de renda e o um corresponde à completa desigualdade de renda.

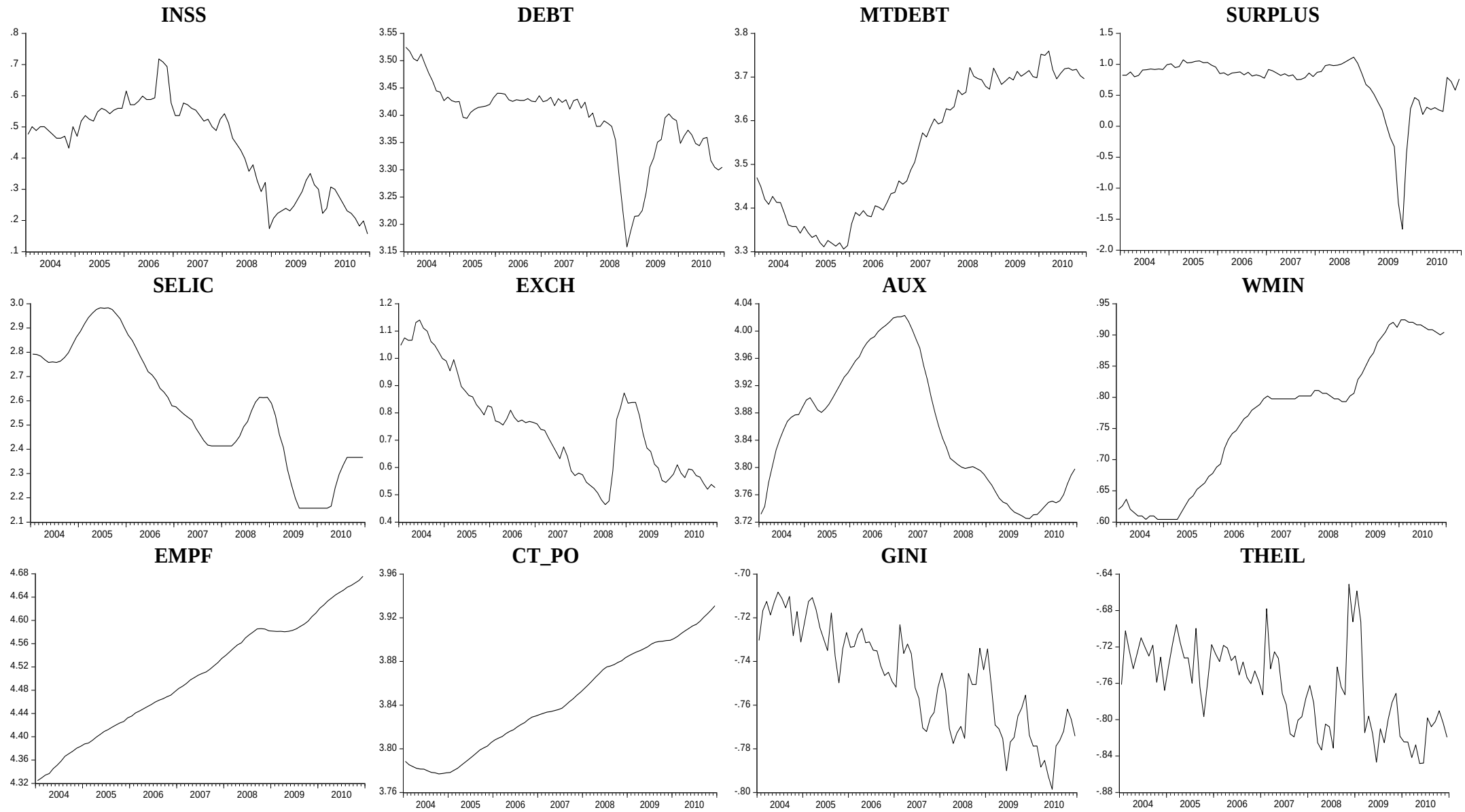
O índice de Theil apresenta uma tendência de queda entre 2004 e 2010 (vide figura 3.2). Da mesma forma que o coeficiente de Gini, uma redução na desigualdade de renda tende a refletir aumentos na remuneração dos trabalhadores o que, por sua vez, implica uma redução na necessidade de financiamento da previdência social.

Tabela 3.1
Estatísticas Descritivas

Variáveis	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio Padrão
aux	3,856	3,849	4,023	3,725	0,096
ct_po	3,844	3,837	3,931	3,777	0,048
debt	3,391	3,414	3,525	3,159	0,073
empf	4,505	4,507	4,676	4,325	0,099
exch	0,750	0,762	1,140	0,464	0,184
gini	-0,748	-0,746	-0,708	-0,799	0,024
inss	0,437	0,489	0,718	0,157	0,144
mtdebt	3,536	3,551	3,759	3,306	0,156
selic	2,575	2,567	2,983	2,158	0,252
surplus	0,700	0,848	1,115	-1,661	0,464
theil	-0,765	-0,762	-0,651	-0,848	0,047
wmin	0,767	0,798	0,924	0,604	0,108

³² O procedimento utilizado foi análogo ao descrito na nota de rodapé anterior.

Figura 3.2
Brasil – Variáveis Seleccionadas



Fonte de dados: Banco Central do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Boletim Estatístico da Previdência Social.

3.2. Evidência empírica

Para observar, de forma preliminar, se o comportamento das variáveis é coerente com o argumento teórico, a figura 3.3 mostra diversos diagramas de dispersão das variáveis supracitadas. Com exceção da correlação entre a razão dívida pública/PIB e o superávit primário, as demais correlações estão de acordo com os argumentos teóricos apresentados.³³ Há correlação negativa entre a dívida pública federal e o prazo médio, e correlações positivas da dívida com: INSS, SELIC, e EXCH. De uma forma geral, excetuando a relação com o salário mínimo, as correlações entre as variáveis que compõem o modelo para a necessidade de financiamento do INSS estão de acordo com a perspectiva teórica.³⁴ Em suma, há correlação positiva da necessidade de financiamento do INSS com a quantidade de auxílios-doença e correlações negativas com: EMPF, CT_PO, GINI, e THEIL.

3.2.1. Efeitos de choques econômicos sobre o estoque da dívida pública federal

Com o objetivo de estimar, via GMM, os efeitos dos choques econômicos sobre o estoque da dívida pública federal e, em especial, o impacto da necessidade de financiamento do INSS sobre o estoque da dívida pública federal, duas especificações são consideradas:³⁵

$$(1) \quad debt_t = \gamma_0 + \gamma_1 debt_{t-1} + \gamma_2 inss_{t-1} + \gamma_3 mtdebt_{t-6} + \gamma_4 surplus_{t-1} + \gamma_5 selic_{t-6} + \mu_t^1; e$$

$$(2) \quad debt_t = \gamma_6 + \gamma_7 debt_{t-1} + \gamma_8 inss_{t-1} + \gamma_9 mtdebt_{t-6} + \gamma_{10} surplus_{t-1} + \gamma_{11} exch_{t-2} + \mu_t^2,$$

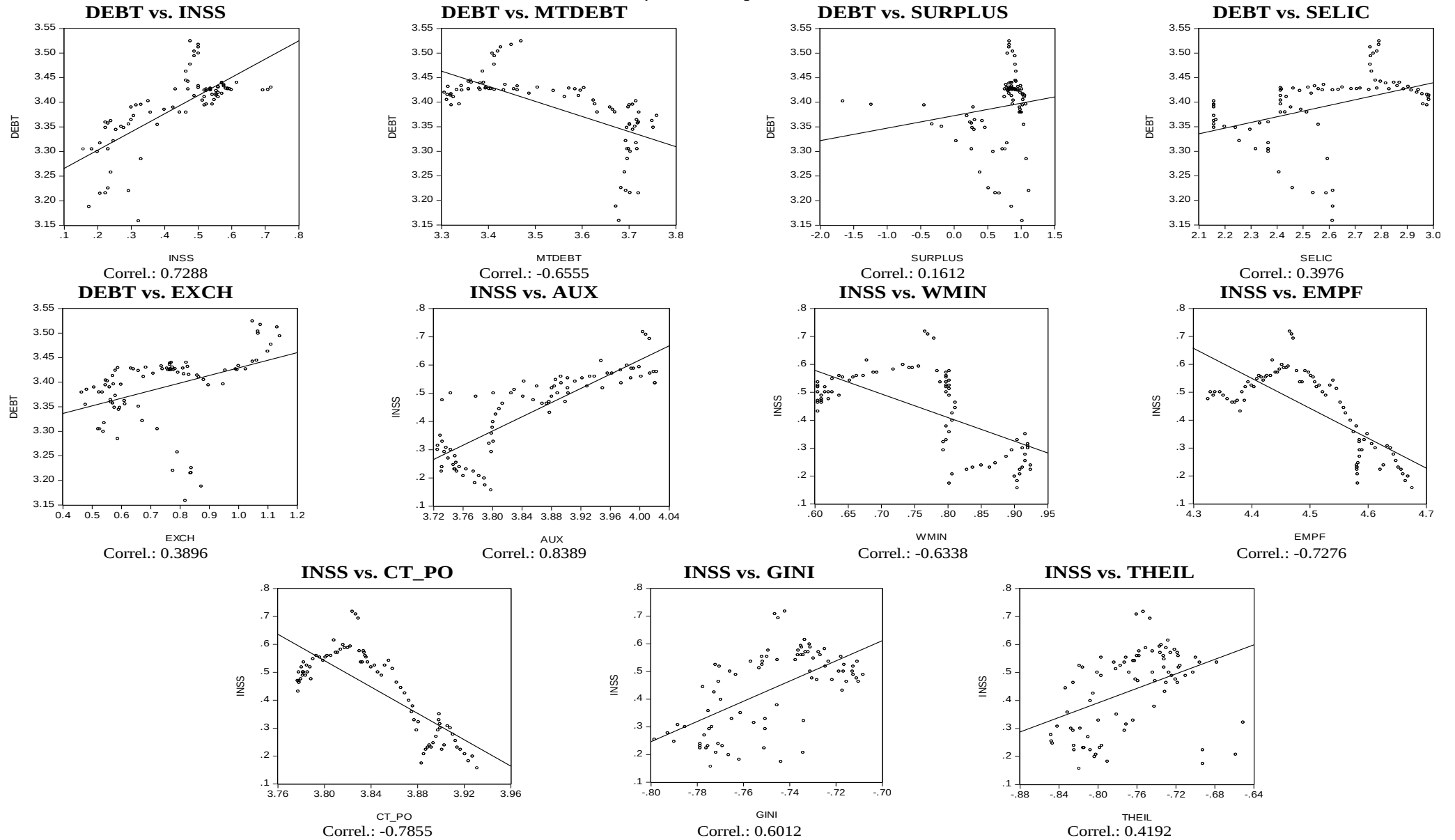
onde $\mu_t \sim N(0, \sigma^2)$.

³³ Uma possível justificativa para a correlação positiva entre a dívida pública e o superávit primário é que um aumento no superávit não causa um efeito imediato sobre a dívida. Na verdade, um aumento na dívida pode implicar um maior esforço fiscal (aumento do superávit primário).

³⁴ É verdade que enquanto o impacto financeiro do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias apresenta forte crescimento no período, a necessidade de financiamento do INSS tem uma tendência de queda. Entretanto, a queda na necessidade de financiamento do INSS é resultado de outros fatores econômicos e sociais que compensam o efeito positivo do impacto do salário mínimo sobre a necessidade de financiamento do INSS.

³⁵ Ainda em relação ao efeito sobre a dívida pública federal, as séries referentes à participação dos principais indexadores da dívida são consideradas como variáveis instrumentais nos modelos a serem estimados: *DEBT_SELIC* - Dívida mobiliária federal, participação por indexador, posição em carteira, Over/Selic (série nº 4177 SGST/BCB); *DEBT_EXCH* - Dívida mobiliária federal, participação por indexador, posição em carteira, câmbio (série nº 4173 SGST/BCB); e *DEBT_IPCA* - Dívida mobiliária federal, participação por indexador, posição em carteira, IPCA (série nº 12001 SGST/BCB).

Figura 3.3
Gráficos de dispersão



A primeira etapa nas análises que consideram séries temporais é verificar se as séries são estacionárias. Caso as séries sejam não estacionárias, existe uma grande possibilidade dos resultados apresentados serem espúrios. Para checar a existência de raiz unitária nas séries foram realizados os testes Dickey-Fuller ampliado (ADF) e Phillips-Perron (PP) (ver apêndice, tabela A.1).

Os resultados sugerem que seria adequado usar a primeira diferença das séries na estimação das equações (1) e (2), entretanto, este procedimento pode implicar uma perda da relação de longo prazo entre as séries.³⁶ Portanto, é necessário avaliar se a combinação linear entre as séries é estacionária mesmo que individualmente as séries não sejam estacionárias. Em outras palavras, é necessário verificar se as séries são cointegradas, pois, neste caso, o uso das séries em nível não implica problemas de espuriedade.

Para a realização do teste de cointegração foi selecionado o número de defasagens das variáveis que compõem os modelos por meio do uso dos critérios de informação de Akaike e Hannan-Quinn em um vetor auto-regressivo (VAR). Os resultados obtidos, vide tabela A.3 (apêndice) indicam que para ambos os modelos (equações 1 e 2) o número de defasagens a ser aplicado corresponde a 2. Ainda em relação ao teste de cointegração, a inclusão de constante e tendência foi definida com base no princípio de Pantula (ver Harris, 1995). Levando em conta o critério de informação de Schwarz, o teste de cointegração proposto por Johansen (1991, LR test statistic), utilizou a especificação com constante e sem tendência. O resultado do teste para ambas as equações (vide tabelas A.5 e A.6 - apêndice) indicam que as séries são cointegradas nos modelos e, portanto, podem ser utilizadas em nível nas estimações sem o risco de produzirem resultados espúrios.

O método GMM minimiza uma função representando as condições de momentos devidamente ponderadas. Se as condições de momento estiverem corretas, sua média é zero. Em adição, é necessário que os instrumentos utilizados no GMM sejam defasados em um ou mais períodos, como uma condição para prever as variáveis contemporâneas que não estavam disponíveis no tempo t . Como apontado por Wooldridge (2001, p. 95), “to obtain a more efficient estimator than two-stage least squares (or ordinary least squares), one must have overriding restrictions.” Com o objetivo de testar a validade das condições de momento e testar as restrições de sobreidentificação em cada modelo estimado, o teste J padrão é aplicado (ver Hansen, 1982 e Cragg, 1983). Como forma de auxiliar na previsão das variáveis

³⁶ A série SELIC apresentou resultado divergente nos testes de raiz unitária ADF e PP. Sendo assim, o teste de estacionariedade Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) foi realizado para determinar a ordem de integração dessa série. De acordo com o teste KPSS, a série SELIC é $I(1)$ – vide tabela A.2 – apêndice.

contemporâneas, não disponíveis no tempo t , foram utilizadas variáveis instrumentais não correlacionadas com os resíduos das regressões (ver tabela A.4 do apêndice).

A tabela 3.2 apresenta os resultados das estimações GMM para as equações (1) e (2).³⁷ Como forma de considerar o efeito da crise do *subprime* sobre a dívida pública foi incluída uma variável *dummy* na estimação de ambos os modelos.³⁸ Ambas as estimações apresentaram um R^2 ajustado superior a 90% e estatísticas J que validam os instrumentos utilizados.

Tabela 3.2
Estimações GMM – DEBT

Variáveis Explicativas	Especificação Eq(1)	Especificação Eq(2)
Constant	-0.058 (0.384) [-0.151]	1.494*** (0.401) (3.725)
debt(-1)	0.670*** (0.095) [7.030]	0.526*** (0.102) [5.138]
inss(-1)	0.115*** (0.039) [2.938]	0.154*** (0.050) [3.091]
mtdebt(-6)	0.226** (0.091) [2.481]	0.010 (0.046) [0.211]
surplus(-1)	-0.025** (0.012) [-2.154]	-0.037*** (0.013) [-2.882]
selic(-6)	0.136** (0.045) [3.021]	
exch(-2)		0.053*** (0.016) [3.359]
dummy	-0.059** (0.026) [-2.253]	-0.043** (0.019) [-2.289]
R ²	0.913	0.905
Adj. R ²	0.906	0.897
J-statistic	4.313	6.100
	p = 0.634	p = 0.412

Notas: Significância estatística: *** denota 0,01; ** denota 0,05 e * denota 0,1. Erro padrão entre parênteses e a estatística t entre colchetes.

³⁷ Utiliza-se o programa econométrico Eviews 7.0, e em relação à matriz de ponderação, a opção “HAC (Newey-West)” é selecionada, o que gera estimações robustas em termos de heterocedasticidade e autocorrelação de forma desconhecida.

³⁸ Foi assumido valor “1” para a variável *dummy* no período entre agosto de 2008 e setembro de 2009, e “0” para os demais períodos.

Os resultados estimados revelam que a necessidade de financiamento do INSS tem influência significativa sobre a dívida pública federal. Ambos os modelos indicam que um aumento na variável INSS provoca uma elevação na razão dívida/PIB (coeficiente positivo do INSS). Este resultado é importante porque revela que um gerenciamento do sistema de previdência social, capaz de reduzir a necessidade de financiamento do INSS, contribui para a sustentabilidade da dívida pública.

Os coeficientes referentes à dívida pública federal defasada são positivos e possuem significância estatística. Este resultado indica que choques econômicos sobre a dívida tendem a não serem eliminados de forma rápida. Além disso, as estimações obtidas mostram que os coeficientes das demais variáveis apresentam significância estatística e sinais de acordo com os argumentos teóricos. Em outras palavras, aumentos na SELIC e na taxa de câmbio levam a aumentos na dívida. Por outro lado, um aumento no superávit primário contribui para uma queda na razão dívida/PIB. O único resultado diferente do que seria esperado, de acordo com a perspectiva teórica, é o coeficiente do prazo médio da dívida (sinal positivo). Entretanto, esta observação é condizente com a ideia de que em economias onde a credibilidade não é suficientemente desenvolvida a estratégia de alongar a dívida pode implicar um aumento na taxa de juros e, portanto, no serviço da dívida.³⁹ Em relação aos coeficientes das *dummies* observa-se que eles são negativos e estatisticamente significativos. Uma possível justificativa para esse resultado se deve à forte queda na SELIC para neutralizar o efeito recessivo da crise o que, por conseguinte, reduziu o custo do serviço da dívida.

A partir dos coeficientes estimados nas equações (1) e (2) (vide tabela 3.2) são obtidos os efeitos sobre o estoque da dívida pública federal no período t de choques de um desvio padrão nas variáveis explicativas no período $t-1$ (vide tabela 3.3).⁴⁰ O choque de um desvio padrão na necessidade de financiamento do INSS no período $t-1$ provoca uma variação positiva no estoque da dívida pública federal no período t que corresponde a 2,23 pontos base.

Os impactos imediatos transmitidos pelo prazo médio da dívida pública e a SELIC são relativamente próximos (em torno de 3,5 pontos base). O impacto de menor magnitude é o da taxa de câmbio (inferior a 1 ponto base). Embora o choque transmitido pelo superávit primário seja superior (em termos absolutos) apenas ao da taxa de câmbio, ele contribui para uma variação negativa da dívida pública em cerca de 1,74 ponto base. Ademais, são calculados intervalos de confiança para as estimações (vide tabela 3.3). No caso de a matriz

³⁹ A relação positiva entre o prazo médio da dívida pública e o estoque da dívida pública federal para a economia brasileira também foi encontrada em de Mendonça e Silva (2008).

⁴⁰ Com base nas duas equações estimadas foi selecionado o coeficiente que apresentou maior significância estatística.

de ponderação utilizada na estimação dos modelos GMM ser eficiente, os estimadores são assintoticamente normais. Dada a normalidade dos coeficientes e os seus erros padrões estimados (vide tabela 3.2), é possível calcular a probabilidade de que os efeitos dos choques econômicos sobre estoque da dívida pública federal se situem em um dado intervalo de confiança.⁴¹

Tabela 3.3
Efeitos de choques econômicos sobre DEBT

Variável	Desv. Padrão	Coefficiente	Eq. (n.)	Efeito	Int. Confiança (p.b.) ^a
inss	0,144	0,154	2	2,23 p.b.	1,05 – 3,41
mtdebt	0,156	0,226	1	3,53 p.b.	1,21 – 5,97
surplus	0,464	-0,037	2	-1,74 p.b.	-2,72 – -0,74
selic	0,252	0,136	1	3,44 p.b.	1,54 – 5,32
exch	0,184	0,054	2	0,99 p.b.	0,50 – 1,46

Notas: ^a Intervalo de confiança calculado por meio de simulação de Monte Carlo com 10.000 iterações. Foi utilizado o programa @risk.

3.2.2. Efeitos de choques econômicos sobre a necessidade de financiamento do INSS

Utilizando a mesma metodologia adotada na seção anterior e as variáveis listadas na seção 3.1, esta seção mostra evidências empíricas do efeito de choques econômicos, em especial resultantes de políticas sociais, sobre a necessidade de financiamento do INSS. Assim, duas especificações são consideradas na análise:

$$(3) \quad inss_t = \alpha_0 + \alpha_1 inss_{t-1} + \alpha_2 aux_{t-1} + \alpha_3 wmin_{t-1} + \alpha_4 empf_{t-1} + \vartheta_t^1$$

$$(4) \quad inss_t = \alpha_5 + \alpha_6 inss_{t-1} + \alpha_7 aux_{t-1} + \alpha_8 wmin_{t-1} + \alpha_9 ct_po_{t-1} + \vartheta_t^2.$$

onde $\vartheta_t \sim N(0, \sigma^2)$.

Os testes de raiz unitária (ADF e PP) indicam que as séries presentes em ambas as equações são I(1) (vide tabela A.1 - apêndice). Portanto, existe a possibilidade de haver uma relação de longo prazo entre as variáveis no caso de as séries serem cointegradas e, portanto, não há necessidade de utilizar as séries em diferenças nas estimações. Os resultados dos testes realizados mostram que as séries são cointegradas (vide tabelas A.5 e A.6 - apêndice).⁴²

Além das variáveis supracitadas foram incluídas duas variáveis sociais, *GINI* e *THEIL*, para observar o impacto sobre a necessidade de financiamento do INSS. Uma justificativa

⁴¹ As estimações foram realizadas por meio de simulações de Monte Carlo considerando-se dez mil iterações.

⁴² Para o teste de cointegração, o número de defasagens das variáveis foi definido com base nos critérios de informação de Schwarz e Hannan-Quinn em um VAR (vide tabela A.3 - apêndice).

para a inclusão dessas variáveis nos modelos se deve ao fato de que uma importante fonte de receita da previdência social é a contribuição que incide sobre as remunerações dos trabalhadores. Portanto, uma mudança na distribuição de riqueza pode ter efeitos significativos para o financiamento do INSS. Ademais, para levar em conta o efeito da crise do *subprime* na economia brasileira, uma variável *dummy* com valor igual a “1” para o período entre agosto de 2008 e setembro de 2009 e valor igual a “0” para os demais períodos foi introduzida nos modelos. Portanto, a partir das equações (3) e (4) os modelos a serem estimados são:

$$\begin{aligned}
 (5) \quad inss_t &= \beta_0 + \beta_1 inss_{t-1} + \beta_2 aux_{t-1} + \beta_3 wmin_{t-1} + \beta_4 empf_{t-1} + \\
 &\quad \beta_5 gini_{t-1} + \omega_t^1 \\
 (6) \quad inss_t &= \beta_6 + \beta_7 inss_{t-1} + \beta_8 aux_{t-1} + \beta_9 wmin_{t-1} + \beta_{10} ct_po_{t-1} + \\
 &\quad \beta_{11} gini_{t-1} + \omega_t^2 \\
 (7) \quad inss_t &= \beta_{12} + \beta_{13} inss_{t-1} + \beta_{14} aux_{t-1} + \beta_{15} wmin_{t-1} + \beta_{16} empf_{t-1} + \\
 &\quad \beta_{17} theil_{t-1} + \omega_t^3 \\
 (8) \quad inss_t &= \beta_{18} + \beta_{19} inss_{t-1} + \beta_{20} aux_{t-1} + \beta_{21} wmin_{t-1} + \beta_{22} ct_po_{t-1} + \\
 &\quad \beta_{23} theil_{t-1} + \omega_t^4.
 \end{aligned}$$

onde $\omega_t \sim N(0, \sigma^2)$.

A tabela 3.4 apresenta os resultados estimados, via método GMM, para as equações (5) a (8). De uma forma geral os coeficientes estimados apresentam-se em consonância com os argumentos teóricos apresentados. Todas as especificações mostram que o coeficiente da variável *INSS* defasada possui significância estatística e sinal positivo. Portanto, o componente inercial da necessidade de financiamento do INSS não deve ser desprezado. O mesmo comportamento é observado para os coeficientes referentes às variáveis *AUX* e *WMIN*. Em outras palavras, tanto um incremento na quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS, quanto um aumento no salário mínimo implicam maior necessidade de financiamento do INSS. Em contrapartida, os coeficientes das variáveis que mensuram o grau de formalidade da economia (*EMPF* e *CT_PO*) revelam que uma redução da economia informal no mercado de trabalho contribui para uma queda na necessidade de financiamento do INSS.

Os coeficientes referentes às variáveis *GINI* e *THEIL* indicam que um aumento na desigualdade social implica uma queda na necessidade de financiamento do INSS. Uma possível razão para o resultado encontrado advém do fato de que a concentração dos rendimentos dos brasileiros é próxima ao limite do teto previdenciário. Como a principal fonte de receita previdenciária é o rendimento do trabalhador e um aumento da desigualdade significa um aumento dos trabalhadores com renda mais elevada, mas em sua maioria abaixo do teto previdenciário, o resultado é um aumento na arrecadação do INSS.

Por último, observa-se que os coeficientes das *dummies* são positivos, o que, por conseguinte, indica que crises econômicas tendem a aumentar a necessidade de financiamento do INSS. A explicação para esse fenômeno se deve, por exemplo, ao fato de que as crises levam à desaceleração da atividade econômica e, com o aumento da taxa de desemprego, a arrecadação do sistema previdenciário tende a cair. Além disso, o aumento na taxa de desemprego aumenta as despesas previdenciárias de duas formas: (i) os trabalhadores que possuíam os requisitos para a aposentadoria, mas tinham optado por manterem-se no mercado trabalho, em momentos de crise, tendem a solicitar a sua aposentadoria; e (ii) o aumento na taxa de desemprego tende a aumentar a procura por benefícios previdenciários como o seguro desemprego.

Tabela 3.4
Estimações GMM – INSS

Variáveis Explicativas	Especificação Eq(5)	Especificação Eq(6)	Especificação Eq(7)	Especificação Eq(8)
Constant	0.130 (0.572) [0.227]	5.206*** (1.562) [3.332]	0.388 (0.640) [0.606]	4.158** (1.598) [2.601]
inss(-1)	0.804*** (0.091) [8.808]	0.763*** (0.076) [10.013]	0.782*** (0.102) [7.644]	0.764*** (0.084) [9.044]
aux(-1)	0.279*** (0.096) [2.895]	0.175** (0.083) [2.095]	0.331*** (0.112) [2.944]	0.242** (0.100) [2.422]
wmin(-1)	0.024 (0.113) [0.209]	0.330** (0.154) [2.145]	0.109 (0.130) [0.836]	0.284* (0.164) [1.730]
empf(-1)	-0.514*** (0.155) [-3.324]		-0.479*** (0.152) [-3.155]	
ct_po(-1)		-1.816*** (0.466) [-3.894]		-1.477*** (0.448) [-3.297]
gini(-1)	-1.567*** (0.435) [-3.599]	-1.265*** (0.421) [-3.001]		
theil(-1)			-0.653*** (0.222) [-2.941]	-0.603*** (0.200) [-3.009]
dummy	0.017 (0.016) [1.122]	0.030** (0.012) [2.382]	0.029 (0.017) [1.629]	0.041** (0.016) [2.580]
R ²	0.937	0.941	0.935	0.938
Adj. R ²	0.931	0.937	0.930	0.933
J-statistic	5.540	8.052	7.132	8.262
	p = 0.699	p = 0.529	p = 0.522	p = 0.508

Notas: Significância estatística: *** denota 0,01; ** denota 0,05 e * denota 0,1. Erro padrão entre parênteses e a estatística *t* entre colchetes.

Tomando como referência os coeficientes estimados nas diversas especificações (vide tabela 3.4) são obtidos os efeitos sobre a necessidade de financiamento do INSS no período t de choques de um desvio padrão nas variáveis explicativas no período $t-1$ (vide tabela 3.5).⁴³ Os choques de um desvio padrão sobre a quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS e o impacto do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias no período $t-1$ provocam uma variação positiva na necessidade de financiamento do INSS no período t de 3,18 e 3,57 pontos base, respectivamente. Em contrapartida, os resultados obtidos mostram os efeitos benéficos para o orçamento da previdência social oriundos dos programas de políticas sociais que visam a aumentar o grau de formalidade da economia brasileira. O choque de um desvio padrão no índice geral de emprego formal no período $t-1$ provoca uma variação negativa na necessidade de financiamento do INSS no período t de 5,08 pontos base. Da mesma forma, o choque transmitido pela taxa de formalidade do mercado de trabalho brasileiro provoca uma variação negativa na variável INSS de aproximadamente 8,71 pontos base. Os choques transmitidos pelas variáveis *GINI* e *THEIL* também contribuem para uma variação negativa na necessidade de financiamento do INSS (na ordem de 3,72 e 2,81 pontos base, respectivamente). Entretanto, devido a razões óbvias tais efeitos não devem ser considerados para a elaboração de políticas.

Tabela 3.5
Efeitos de choques econômicos sobre INSS

Variável	Desv. Padrão	Coeficiente	Eq. (n.)	Efeito	Int. Confiança (p.b.) ^a
aux	0,096	0,331	7	3,18 p.b.	1,39 – 5,02
wmin	0,108	0,330	6	3,57 p.b.	0,92 – 6,26
empf	0,099	-0,514	5	-5,08 p.b.	-7,59 – -2,64
ct_po	0,048	-1,817	6	-8,71 p.b.	-12,45 – -5,02
gini	0,024	-1,567	5	-3,72 p.b.	-5,44 – -2,01
theil	0,047	-0,603	8	-2,81 p.b.	-4,34 – -1,29

Notas: ^a Intervalo de confiança calculado por meio de simulação de Monte Carlo com 10.000 iterações. Foi utilizado o programa @risk.

É importante ressaltar que no caso de a matriz de ponderação utilizada nas estimações do modelo GMM ser eficiente, os estimadores são assintoticamente normais. Devido à normalidade dos coeficientes e aos erros padrões estimados (vide tabela 3.4) foi obtida a

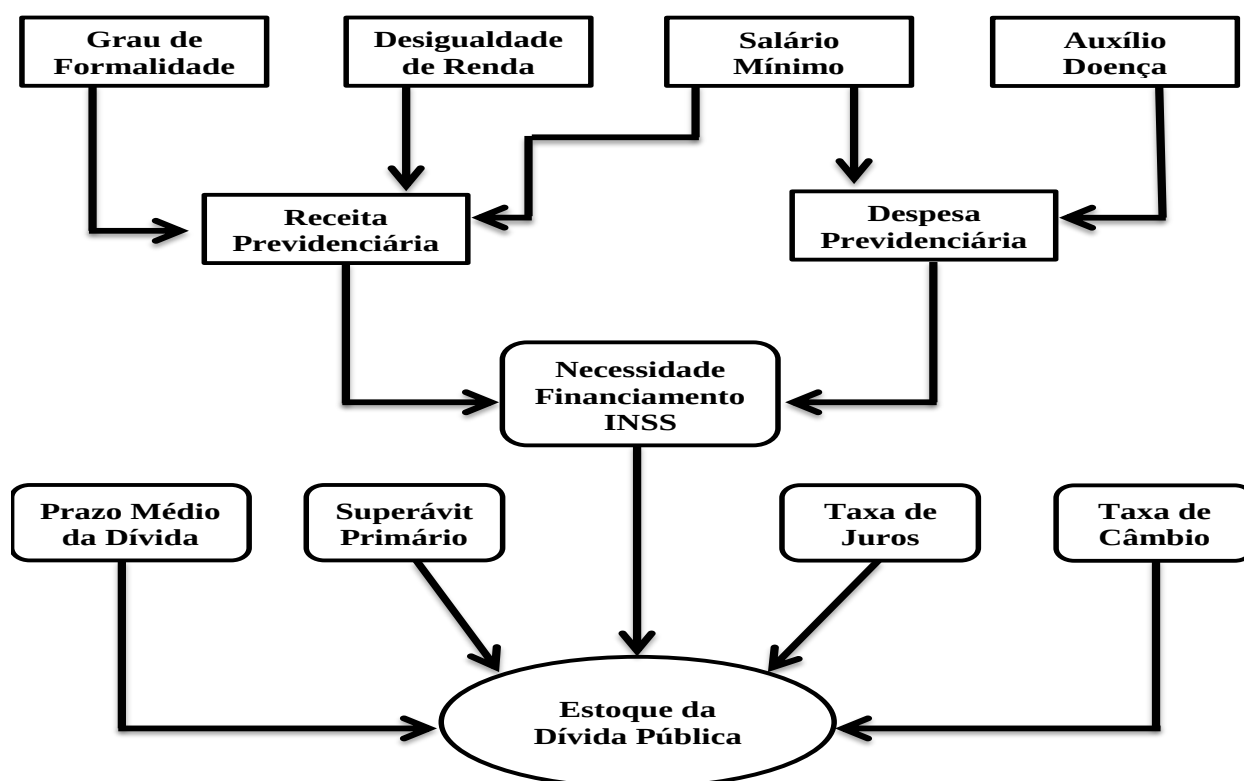
⁴³ Da mesma forma que na seção anterior, foram utilizados os coeficientes que apresentam a maior significância estatística.

probabilidade dos efeitos dos choques econômicos sobre a necessidade de financiamento do INSS se situarem dentro de um intervalo de confiança (vide tabela 3.5).⁴⁴

3.2.3. Sistema de equações para DEBT e INSS

Baseado nas estimações do estoque da dívida pública federal e da necessidade de financiamento do INSS, a figura 3.4 ilustra como há a interação entre essas variáveis na economia brasileira. De uma forma geral pode-se dizer que além do efeito direto das variáveis relacionadas à política macroeconômica (taxas de juros e de câmbio, superávit primário, e prazo médio da dívida pública), o efeito causado pelas variáveis que explicam a receita e despesa previdenciárias não podem ser desprezados. Portanto, políticas capazes de reduzir a necessidade de financiamento do INSS, como, por exemplo, o aumento no grau de formalidade da economia, pode contribuir para uma maior sustentabilidade da dívida pública.

Figura 3.4
Interação entre INSS e DEBT



⁴⁴ Os intervalos de confiança foram calculados por meio de simulações de Monte Carlo (dez mil iterações).

Uma forma de testar a validade dos modelos e dos coeficientes apresentados nas seções anteriores é estimá-los por meio de um sistema de equações (ver Hallsten, 1999). Para o tratamento de possíveis problemas de endogeneidade (em particular, na relação entre o estoque da dívida pública federal e a necessidade de financiamento do INSS) o uso de sistemas de equações por meio do método GMM é adequado para uma estimativa não viesada dos coeficientes. Assim, como forma de dar robustez às evidências empíricas apresentadas nas seções anteriores, oito sistemas de equações são estimados:

- Sistema 1

$$\begin{aligned} debt_t &= \delta_0 + \delta_1 debt_{t-1} + \delta_2 inss_{t-1} + \delta_3 mtdebt_{t-6} + \delta_4 surplus_{t-1} \\ &\quad + \delta_5 selic_{t-6} + \varepsilon_t^1 \end{aligned} \quad (9)$$

$$\begin{aligned} inss_t &= \theta_0 + \theta_1 inss_{t-1} + \theta_2 aux_{t-1} + \theta_3 wmin_{t-1} + \theta_4 empf_{t-1} \\ &\quad + \theta_5 gini_{t-1} + \varphi_t^1 \end{aligned}$$

- Sistema 2

$$\begin{aligned} debt_t &= \delta_6 + \delta_7 debt_{t-1} + \delta_8 inss_{t-1} + \delta_9 mtdebt_{t-6} + \delta_{10} surplus_{t-1} \\ &\quad + \delta_{11} selic_{t-6} + \varepsilon_t^2 \end{aligned} \quad (10)$$

$$\begin{aligned} inss_t &= \theta_6 + \theta_7 inss_{t-1} + \theta_8 aux_{t-1} + \theta_9 wmin_{t-1} + \theta_{10} ct_po_{t-1} \\ &\quad + \theta_{11} gini_{t-1} + \varphi_t^2 \end{aligned}$$

- Sistema 3

$$\begin{aligned} debt_t &= \delta_{12} + \delta_{13} debt_{t-1} + \delta_{14} inss_{t-1} + \delta_{15} mtdebt_{t-6} + \delta_{16} surplus_{t-1} \\ &\quad + \delta_{17} selic_{t-6} + \varepsilon_t^3 \end{aligned} \quad (11)$$

$$\begin{aligned} inss_t &= \theta_{12} + \theta_{13} inss_{t-1} + \theta_{14} aux_{t-1} + \theta_{15} wmin_{t-1} + \theta_{16} empf_{t-1} \\ &\quad + \theta_{17} theil_{t-1} + \varphi_t^3 \end{aligned}$$

- Sistema 4

$$\begin{aligned} debt_t &= \delta_{18} + \delta_{19} debt_{t-1} + \delta_{20} inss_{t-1} + \delta_{21} mtdebt_{t-6} + \delta_{22} surplus_{t-1} \\ &\quad + \delta_{23} selic_{t-6} + \varepsilon_t^4 \end{aligned} \quad (12)$$

$$\begin{aligned} inss_t &= \theta_{18} + \theta_{19} inss_{t-1} + \theta_{20} aux_{t-1} + \theta_{21} wmin_{t-1} + \theta_{22} ct_po_{t-1} \\ &\quad + \theta_{23} theil_{t-1} + \varphi_t^4 \end{aligned}$$

- Sistema 5

$$\begin{aligned} debt_t &= \delta_{24} + \delta_{25} debt_{t-1} + \delta_{26} inss_{t-1} + \delta_{27} mtdebt_{t-6} + \delta_{28} surplus_{t-1} \\ &\quad + \delta_{29} excl_{t-2} + \varepsilon_t^5 \end{aligned} \quad (13)$$

$$\begin{aligned} inss_t &= \theta_{24} + \theta_{25} inss_{t-1} + \theta_{26} aux_{t-1} + \theta_{27} wmin_{t-1} + \theta_{28} empf_{t-1} \\ &\quad + \theta_{29} gini_{t-1} + \varphi_t^5 \end{aligned}$$

- Sistema 6

$$\begin{aligned} debt_t &= \delta_{30} + \delta_{31} debt_{t-1} + \delta_{32} inss_{t-1} + \delta_{33} mtdebt_{t-6} + \delta_{34} surplus_{t-1} \\ &\quad + \delta_{35} excl_{t-2} + \varepsilon_t^6 \end{aligned} \quad (14)$$

$$\begin{aligned} inss_t &= \theta_{30} + \theta_{31} inss_{t-1} + \theta_{32} aux_{t-1} + \theta_{33} wmin_{t-1} + \theta_{34} ct_po_{t-1} \\ &\quad + \theta_{35} gini_{t-1} + \varphi_t^6 \end{aligned}$$

- Sistema 7

$$\begin{aligned} debt_t &= \delta_{36} + \delta_{37} debt_{t-1} + \delta_{38} inss_{t-1} + \delta_{39} mtdebt_{t-6} + \delta_{40} surplus_{t-1} \\ &\quad + \delta_{41} excl_{t-2} + \varepsilon_t^7 \end{aligned} \quad (15)$$

$$\begin{aligned} inss_t &= \theta_{36} + \theta_{37} inss_{t-1} + \theta_{38} aux_{t-1} + \theta_{39} wmin_{t-1} + \theta_{40} empf_{t-1} \\ &\quad + \theta_{41} theil_{t-1} + \varphi_t^7 \end{aligned}$$

- Sistema 8

$$\begin{aligned} debt_t &= \delta_{42} + \delta_{43} debt_{t-1} + \delta_{44} inss_{t-1} + \delta_{45} mtdebt_{t-6} + \delta_{46} surplus_{t-1} \\ &\quad + \delta_{47} excl_{t-2} + \varepsilon_t^8 \end{aligned} \quad (16)$$

$$\begin{aligned} inss_t &= \theta_{42} + \theta_{43} inss_{t-1} + \theta_{44} aux_{t-1} + \theta_{45} wmin_{t-1} + \theta_{46} ct_{po_{t-1}} \\ &\quad + \theta_{47} theil_{t-1} + \varphi_t^4 \end{aligned}$$

onde $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma^2)$ e $\varphi_t \sim N(0, \sigma^2)$.

A tabela 3.6 apresenta os resultados das estimações dos sistemas de equações por GMM em que são utilizadas as mesmas variáveis instrumentais e as mesmas defasagens aplicadas na estimação das equações individuais (vide tabela A.4 - apêndice). Os resultados obtidos confirmam a robustez daqueles obtidos pelas equações individuais. Todos os coeficientes da equação do estoque da dívida pública federal apresentam sinais de acordo com a argumentação teórica e significância estatística. A exceção, tal como observado para o caso da estimação individual, foi o prazo médio da dívida que além de apresentar coeficiente positivo não teve significância estatística em metade dos sistemas. As estimações da necessidade de financiamento do INSS, por meio de sistemas GMM, também não apresentaram qualquer surpresa em relação às estimações individuais. Em suma, embora os erros-padrão sejam menores na maioria dos sistemas, os coeficientes estimados possuem magnitudes semelhantes aos das equações estimadas de forma individual.

Levando em conta as estimações individuais e por meio de sistemas (GMM) para a dívida pública federal e para a necessidade de financiamento do INSS, a tabela 3.7 sintetiza os efeitos de choques transmitidos de um desvio padrão pelas variáveis consideradas nos modelos. Os resultados indicam que a magnitude dos choques é semelhante entre os métodos considerados o que, por conseguinte, indica robustez nas evidências empíricas obtidas. Portanto, os resultados obtidos não deixam dúvida de que o gerenciamento do sistema de previdência social para o orçamento fiscal não pode ser desprezado para a garantia da sustentabilidade da dívida pública federal.

Tabela 3.6
Estimações simultâneas (GMM) das equações DEBT e INSS

Sistema 1				Sistema 2				Sistema 3				Sistema 4			
Variáveis Explicativas	DEBT	Variáveis Explicativas	INSS	Explanatory Variable	DEBT	Variáveis Explicativas	INSS	Variáveis Explicativas	DEBT	Variáveis Explicativas	INSS	Variáveis Explicativas	DEBT	Variáveis Explicativas	INSS
Constant	0.001 (0.321) [0.002]	Constant	0.330 (0.512) [0.644]	Constant	0.056 (0.327) [0.172]	Constant	5.183*** (1.323) [3.916]	Constant	0.018 (0.330) [0.055]	Constant	0.445 (0.574) [0.776]	Constant	0.077 (0.324) [0.237]	Constant	4.292*** (1.372) [3.129]
debt(-1)	0.711*** (0.070) [10.194]	inss(-1)	0.796*** (0.079) [10.076]	debt(-1)	0.713*** (0.069) [10.316]	inss(-1)	0.769*** (0.063) [12.207]	debt(-1)	0.715*** (0.067) [10.730]	inss(-1)	0.792*** (0.090) [8.783]	debt(-1)	0.718*** (0.063) [11.297]	inss(-1)	0.774*** (0.073) [10.615]
inss(-1)	0.097*** (0.028) [3.503]	aux(-1)	0.257*** (0.082) [3.140]	inss(-1)	0.096*** (0.027) [3.586]	aux(-1)	0.157*** (0.067) [2.326]	inss(-1)	0.096*** (0.027) [3.552]	aux(-1)	0.289*** (0.095) [3.041]	inss(-1)	0.092*** (0.026) [3.521]	aux(-1)	0.213** (0.082) [2.597]
mtdebt(-6)	0.186*** (0.058) [3.181]	wmin(-1)	0.039 (0.101) [0.386]	mtdebt(-6)	0.171*** (0.060) [2.845]	wmin(-1)	0.330** (0.135) [2.435]	mtdebt(-6)	0.176*** (0.061) [2.880]	wmin(-1)	0.088 (0.114) [0.768]	mtdebt(-6)	0.163*** (0.062) [2.614]	wmin(-1)	0.299** (0.141) [2.121]
surplus(-1)	-0.022** (0.009) [-2.554]	empf(-1)	-0.508*** (0.119) [-4.274]	surplus(-1)	-0.020** (0.009) [-2.306]	ct_po(-1)	-1.765*** (0.364) [-4.847]	surplus(-1)	-0.022*** (0.008) [-2.679]	empf(-1)	-0.440*** (0.133) [-3.311]	surplus(-1)	-0.019** (0.008) [-2.251]	ct_po(-1)	-1.468*** (0.364) [-4.028]
selic(-6)	0.117*** (0.028) [4.186]	gini(-1)	-1.361*** (0.278) [-4.890]	selic(-6)	0.111*** (0.029) [3.879]	gini(-1)	-1.120*** (0.250) [-4.475]	selic(-6)	0.116*** (0.030) [3.906]	theil(-1)	-0.573*** (0.135) [-4.231]	selic(-6)	0.108*** (0.030) [3.563]	theil(-1)	-0.508*** (0.120) [-4.246]
dummy	-0.046*** (0.017) [-2.725]	dummy	0.018 (0.013) [1.392]	dummy	-0.043** (0.017) [-2.541]	dummy	0.033*** (0.010) [3.169]	dummy	-0.040** (0.016) [-2.421]	dummy	0.025* (0.014) [1.734]	dummy	-0.040** (0.017) [-2.401]	dummy	0.044*** (0.012) [3.687]
Adj. R²	0.915	Adj. R²	0.936	Adj. R²	0.918	Adj. R²	0.938	Adj. R²	0.917	Adj. R²	0.935	Adj. R²	0.920	Adj. R²	0.936
J-statistic		0.100 p = 0.882		J-statistic		0.119 p = 0.840		J-statistic		0.133 p = 0.702		J-statistic		0.126 p = 0.804	

Tabela 3.6
Estimações simultâneas (GMM) das equações DEBT e INSS

Sistema 5				Sistema 6				Sistema 7				Sistema 8			
Variáveis Explicativas	DEBT	Variáveis Explicativas	INSS	Variáveis Explicativas	DEBT	Variáveis Explicativas	INSS	Variáveis Explicativas	DEBT	Variáveis Explicativas	INSS	Variáveis Explicativas	DEBT	Variáveis Explicativas	INSS
Constant	1.431*** (0.326) [4.391]	Constant	0.121 (0.539) [0.225]	Constant	1.258*** (0.318) [3.954]	Constant	5.153*** (1.353) [3.809]	Constant	1.216*** (0.309) [3.937]	Constant	0.230 (0.573) [0.401]	Constant	1.207*** (0.314) [3.837]	Constant	4.305*** (1.432) [3.006]
debt(-1)	0.544*** (0.076) [7.182]	inss(-1)	0.766*** (0.079) [9.631]	debt(-1)	0.575*** (0.076) [7.539]	inss(-1)	0.740*** (0.063) [11.660]	debt(-1)	0.595*** (0.072) [8.259]	inss(-1)	0.743*** (0.091) [8.187]	debt(-1)	0.590*** (0.074) [7.940]	inss(-1)	0.741*** (0.074) [10.038]
inss(-1)	0.149*** (0.036) [4.176]	aux(-1)	0.302*** (0.081) [3.735]	inss(-1)	0.157*** (0.032) [4.891]	aux(-1)	0.185*** (0.070) [2.647]	inss(-1)	0.143*** (0.036) [3.937]	aux(-1)	0.347*** (0.095) [3.637]	inss(-1)	0.149*** (0.031) [4.783]	aux(-1)	0.246*** (0.083) [2.975]
mtdebt(-6)	0.010 (0.037) [0.268]	wmin(-1)	0.009 (0.102) [0.087]	mtdebt(-6)	0.027 (0.033) [0.811]	wmin(-1)	0.315** (0.139) [2.274]	mtdebt(-6)	0.021 (0.037) [0.565]	wmin(-1)	0.057 (0.112) [0.514]	mtdebt(-6)	0.027 (0.032) [0.828]	wmin(-1)	0.290* (0.147) [1.968]
surplus(-1)	-0.035*** (0.010) [-3.274]	empf(-1)	-0.544*** (0.125) [-4.347]	surplus(-1)	-0.033*** (0.010) [-3.134]	ct_po(-1)	-1.809*** (0.367) [-4.926]	surplus(-1)	-0.030*** (0.010) [-2.894]	empf(-1)	-0.444*** (0.130) [-3.412]	surplus(-1)	-0.029*** (0.010) [-2.850]	ct_po(-1)	-1.510*** (0.383) [-3.943]
exch(-2)	0.056*** (0.012) [4.591]	gini(-1)	-1.675*** (0.298) [-5.628]	exch(-2)	0.058*** (0.012) [4.909]	gini(-1)	-1.273*** (0.243) [-5.244]	exch(-2)	0.056*** (0.012) [4.620]	theil(-1)	-0.645*** (0.156) [-4.141]	exch(-2)	0.057*** (0.012) [4.898]	theil(-1)	-0.561*** (0.126) [-4.461]
dummy	-0.036** (0.015) [-2.484]	dummy	0.018 (0.014) [1.259]	dummy	-0.031** (0.015) [-2.156]	dummy	0.031*** (0.011) [2.762]	dummy	-0.026* (0.014) [-1.805]	dummy	0.026* (0.015) [1.758]	dummy	-0.030** (0.014) [-2.103]	dummy	0.047*** (0.013) [3.734]
Adj. R²	0.904	Adj. R²	0.931	Adj. R²	0.907	Adj. R²	0.937	Adj. R²	0.912	Adj. R²	0.932	Adj. R²	0.912	Adj. R²	0.933
J-statistic		0.104 p = 0.865		J-statistic		0.133 p = 0.766		J-statistic		0.151 p = 0.590		J-statistic		0.144 p = 0.706	

Notas: Significância estatística: *** denota 0,01, ** denota 0,05 e * denota 0,1. Erro padrão entre parênteses e a estatística *t* entre colchetes.

Tabela 3.7
Choques econômicos sobre *DEBT* e *INSS* (síntese das estimações)

Variável / método	Impacto sobre DEBT				Variável / método	Impacto sobre INSS			
	Eq.(n.)	GMM individual	Sistema	Sistema GMM		Eq.(n.)	GMM individual	Sistema	Sistema GMM
inss	2	2,23 p.b.	6	2,26 p.b.	aux	7	3,18 p.b.	5	2,91 p.b.
mtdebt	1	3,53 p.b.	1	2,90 p.b.	wmin	6	3,57 p.b.	2	3,56 p.b.
surplus	2	-1,74 p.b.	5	-1,61 p.b.	empf	5	-5,08 p.b.	5	-5,37 p.b.
selic	1	3,44 p.b.	1	2,96 p.b.	ct_po	6	-8,71 p.b.	6	-8,68 p.b.
exch	2	0,99 p.b.	6	1,06 p.b.	gini	5	-3,72 p.b.	5	-3,98 p.b.
					theil	8	-2,81 p.b.	8	-2,62 p.b.

CONCLUSÃO

As evidências empíricas obtidas neste estudo revelam que a necessidade de financiamento da previdência social é importante para a explicação da dívida pública brasileira. Além disso, as demais variáveis utilizadas no modelo (superávit primário, taxa de juros, taxa de câmbio, e prazo médio da dívida pública) também se mostraram relevantes. O mesmo pode ser afirmado em relação à significância das variáveis utilizadas na elaboração do modelo empírico para explicar o déficit previdenciário.

Um importante resultado deste trabalho que ainda não tinha sido objeto de estudo na literatura sobre administração da dívida pública refere-se aos efeitos diretos causados pelo déficit na previdência social. Os resultados confirmam a ideia de que o déficit previdenciário exerce pressão significativa para aumentar a razão dívida/PIB. Portanto, um gerenciamento eficiente da previdência social, que seja capaz de reduzir o déficit, é importante para o sucesso da administração da dívida pública.

Outra questão importante que deve ser destacada e que ainda não havia sido explorada na literatura sobre previdenciária social diz respeito aos efeitos causados pela desigualdade de renda. As evidências empíricas obtidas neste estudo mostram que a redução na desigualdade de renda do mercado de trabalho brasileiro contribui para o aumento do déficit previdenciário. Este resultado merece atenção porque a adoção de medidas capazes de reduzir a desigualdade de renda é indispensável. Logo, a busca de mecanismos capazes de mitigar as consequências do sucesso da adoção de políticas sociais sobre a previdência social é inadiável.

Deve-se ainda destacar que os resultados obtidos neste trabalho mostram uma forte influência das políticas de formalização da economia brasileira na redução da necessidade de financiamento da previdência social. Sendo assim, é importante que o governo federal continue com as políticas sociais que visam à redução da informalidade do mercado de trabalho, pois esta política é um importante fator que deve ser considerado no gerenciamento do sistema previdenciário brasileiro. Outra importante observação refere-se à deterioração causada tanto pela política de aumento real do salário mínimo quanto pela concessão de auxílios-doença no déficit previdenciário. Portanto, a busca de um gerenciamento eficiente para o sistema previdenciário, capaz de evitar uma insustentabilidade fiscal, não deve desconsiderar o efeito causado por essas variáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alan, S.; Sultana, A. e Butt, M.S. (2010). "Does social expenditures promote economic growth? A multivariate panel cointegration analysis for Asian Countries." *European Journal of Social Sciences*. 14 (1), 44-54.
- Auerbach, A.J. e Kotlikoff, L.J. (1987). "Dynamic fiscal policy." Cambridge University Press.
- Back, J.L. e Musgrave, R.A. (1941). "A stable purchasing power bond." *American Economic Review*. 31 (4), 823-825.
- Barreto, F.A.F.D. (1997). "Três ensaios sobre reforma de sistemas previdenciários." Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Barreto, F.A.F.D. e Oliveira, L.G.S. (1995). "Aplicação de um modelo de gerações superpostas para a reforma da previdência no Brasil: uma análise de sensibilidade no estado estacionário." *Anais do XVII Encontro Brasileiro de Econometria – SBE*.
- Barreto, F.A.F.D. e Oliveira, L.G.S. (2001). "Transição para regimes previdenciários de capitalização e seus efeitos macroeconômicos de longo prazo no Brasil." *Estudos Econômicos*, 31(1), 57-87.
- Barro, R.J. (2003). "Optimal management of indexed and nominal debt." *Annals of Economics and Finance*. n. 4. Beijing, Central University of Finance and Economics.
- Belluzzo, L.G.M e Carneiro, R. (2004). "O mito da Conversibilidade." *Revista de Economia Política*. 24 (2), 218-222.
- Bohn, H. (1988). "Why do we have nominal government debt?" *Journal of Monetary Economics*. 21 (1), 127-140.
- Bresser Pereira, L.C. e Nakano, Y. (2002). "Uma estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade". *Revista de Economia Política*. 22 (3), 146-180.
- Breyer, F. e Straub M. (1993). "Welfare effects of unfunded pension systems when labor supply is endogenous." *Journal of Public Economics*. 50 (1), 77-91.
- Browning, E.K. (1975). "Why the Social Insurance Budget is too large in a Democracy." *Economic Inquiry*. 13 (3), 373-388.
- Brunner, J.K. (1996). "Transition from a Pay-as-you-go to a Fully Funded Pension System: The Case of Differing Individuals and Intragenerational Fairness." *Journal of Public Economics*. 60 (1), 131-146.
- Calvo, G. (1988). "Servicing public debt: the role of expectations." *American Economic Review*. 78 (4), 647-661.
- Calvo, G. e Guidotti, P. (1990). "Indexation and maturity of government bonds: an exploratory model." In: *Dornbusch, R. e Draghi, M. (comps.). Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Cechin, J. e Giambiagi, F. (2004). "O aumento das despesas do INSS com auxílio-doença." *Boletim de Conjuntura, IPEA*. n. 66, nota técnica.
- Cooley, T.F.; Soares, J. (1999). "A Positive Theory of Social Security Based on Reputation." *Journal of Political Economy*. 107 (1), 135-160.
- Corrêa, V.P. e Biage, M. (2009). "Os impactos da componente financeira da Dívida Pública Brasileira após o Plano Real – a correlação entre a abertura financeira, centralidade da política de combate à inflação e a dinâmica da Dívida." *Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia – ANPEC*.
- Cragg, J.G. (1983), "More efficient estimation in the presence of heteroscedasticity of unknown form." *Econometrica*. 51 (3), 751-763. New York, Econometric Society.
- de Mendonça, H.F. e Pires, M.C.C. (2007). "A interdependência fiscal-monetária: uma análise da importância da suavização da taxa de juros e do gerenciamento da dívida pública sobre o equilíbrio fiscal." *Cadernos de Finanças Públicas - ESAF*. n.8, 101-122.

- de Mendonça, H.F. e Silva, R.T. (2008). “Administração da dívida pública sob um regime de metas para inflação: evidências para o caso brasileiro.” *Brazilian Journal of Applied Economics*. 12 (4), 635-657.
- de Mendonça, H.F. e Vivian, V.S. (2008). “Public-debt management: the Brazilian experience.” *CEPAL Review*. n. 94, 145-162.
- Diamond, P. (1977). “A Framework for Social Security Analysis.” *Journal of Public Economics*. 8 (3), 275-298.
- Diamond, P. (2002). “Social Security Reform.” Oxford and London: Oxford U. Press.
- Dornbusch, R. e Draghi, M. (1990). “Public Debt Management: Theory and History.” Cambridge, Cambridge University Press.
- Ellery Jr, R.G. e Bugarin, M.N.S. (2003). “Previdência Social e bem estar no Brasil.” *Revista Brasileira de Economia*. 57 (1), 27-57.
- Feldstein, M. (1974). “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation.” *Journal of Political Economy*. 82 (5), 905-926.
- Feldstein, M. (1996). “Social Security and Saving: New Time Series Evidence.” *National Tax Journal*. 49 (2), 151-164.
- Feldstein, M. (2005) “Structural Reform of Social Security.” *Journal of Economic Perspectives*. 19 (2), 33-55.
- Feldstein, M. e Liebman, J. (2002). “Social Security.” In: Auerbach, A.J. e Feldstein S. (2002). *Handbook of Public Economics*. Vol. 4. eds. Amsterdam and NY: North-Holland.
- Ferreira, S.G. (2004). “Social Security reforms under an open economy: The Brazilian case.” *Revista Brasileira de Economia*. 58 (3), 343-380.
- Giambiagi, F. (2007). “Reforma da Previdência: o encontro marcado.” Rio de Janeiro: Elsevier. 2ª reimpressão.
- Giambiagi, F. e Afonso, L.E. (2009). “Cálculo da Alíquota de Contribuição Previdenciária Atuarialmente Equilibrada: Uma Aplicação ao Caso Brasileiro.” *Revista Brasileira de Economia*. 63 (2), 153-179.
- Giambiagi, F.; Mendonça, J.L.O.; Beltrão, K.I. e Ardeo, V.L. (2004). “Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: O que foi feito e o que falta Reformar?” *IPEA – Texto para Discussão n. 1050*.
- Giavazzi, F. e Missale A. (2004). “Public Debt Management in Brazil.” *NBER Working Paper*. n. 10.394. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Giavazzi, F. e Pagano, M. (1990). “Confidence crises and public debt management.” In: Dornbusch, R. e Draghi, M. (comps.). *Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Goldfajn, I. e de Paula, A. (1999). “Uma Nota sobre a Composição Ótima da Dívida Pública – Reflexões para o Caso Brasileiro.” *Revista de Economia Aplicada*. 4 (4), 667-681.
- Guimarães, L.J.R. (2011). “Evolução recente da concessão de auxílio-doença pelo INSS.” *Informe de Previdência Social*. Vol. 23. n. 6, 1-32.
- Hall, A. (2005). “Generalized method of moments.” Oxford: Oxford.
- Hallsten, K. (1999). “Bank loans and the transmission mechanism of monetary policy.” *Sveriges Riksbank Working Paper*, n. 73.
- Hansen, L.P. (1982). “Large sample properties of generalized method of moments estimators.” *Econometrica*. 50 (4), 1029-1054.
- Harris, J. (1995). “Using Cointegration Analysis in Econometric Modelling”. Prentice-Hall/Harvester. Wheatsheaf, London.
- Homburg, S. (1990). “The Efficiency of Unfunded Pension Schemes.” *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 146 (4), 640-647.

- IPEA. (2006). "Panorama Conjuntural." Boletim de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n. 73. p. V-XI.
- Johansen, S. (1991). "Estimation and hypothesis testing of cointegration vectors in Gaussian vector autoregressive models" *Econometrica*. 59 (6), 1551-1580. New York, Econometric Society.
- Justino, P. (2007). "Social Security in developing countries: Myth or Necessity? Evidence from India." *Journal of International Development*. 19 (3), 367-382.
- Kotlikoff, L.J. (1979). "Social Security and Equilibrium Capital Intensity." *Quarterly Journal of Economics*. 93 (2), 233-253.
- Lambert, P.J. (2001). "The Distribution and Redistribution of Income." 3rd edition. Manchester University Press.
- Leite, A.R.; Ness Jr., W.L. e Klotzle, M.C. (2010). "Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros." *Revista de Administração Pública*. 44 (2), 437-457.
- Lindbeck, A. e Persson, M. (2003). "The Gains from Pension Reform." *Journal of Economic Literature*. 41 (1), 74-112.
- Lopes, M. e Domingo, E. (2004). "Composição Ótima para a Dívida Pública: uma análise macro-estrutural." *XXXII Encontro Nacional de Economia – ANPEC*.
- Lucas, R. e Stockey, N. (1983). "Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital." *Journal of Monetary Economics*. 12 (1), 55-93.
- MacKinnon, J.G.; Haug, A.A. e Michelis, L. (1999). "Numerical Distribution Functions of Likelihood Ratio Tests For Cointegration" *Journal of Applied Econometrics*. 14 (5), 563-577.
- Missale, A., Giavazzi F. e Benigno P. (2002). "How is debt managed? Learning from fiscal stabilization." *Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 104 (3), 443-469.
- Mora, M. (2007). "Auxílio-doença: contribuição para um diagnóstico." *Boletim de Conjuntura, IPEA*. n. 77, nota técnica.
- Mulligan, C.B. e Sala-i-Martin, X. (2004a). "Internationally Common Features of Public Old-Age Pensions, and Their Implications for Models of the Public Sector." *Advances in Economic Analysis & Policy*. 4 (1), 1-35. Article 4.
- Mulligan, C.B. e Sala-i-Martin, X. (2004b). "Political and Economic Forces Sustaining Social Security." *Advances in Economic Analysis & Policy*. 4 (1), 1-54. Article 5.
- Najberg, S. e Ikeda, M. (1999). "Previdência no Brasil: Desafios e Limites." In: *Giambiagi, F. e Moreira, M.M. (org). A Economia Brasileira nos Anos 90*. 1^a. ed. Rio de Janeiro: BNDES. p. 261-290.
- Neri, M.; Tamm, S.D.; Menezes, F. e Kume, L. (2007). "Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social." *Nova Economia*. 17 (3), 363-394.
- Oliveira, F.E.B.; Beltrão, K.I. e Pasinato, M.T.M. (1998). "Proteção social e equidade: uma proposta para o seguro social." *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 28 (2), 339-370.
- Passos, A.F.; Ansiliero, G. e Paiva, L.H. (2004). "Mercado de Trabalho: Tendências da última década e implicações para a Previdência Social" *Informe de Previdência Social*. 16 (9), 1-20.
- Samuelson, P. (1958). "An exact consumption loan model of interest with or without the social contrivance of money." *Journal of Political Economy*. 66 (6), 467-482.
- Santos Junior, A.G. e Marinho, E. (2006). "Dívida Pública Brasileira: mecanismo de contágio e dinâmica de endividamento." *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia – ANPEC*.
- Sargent, T.J. e Wallace, N. (1981). Some unpleasant monetarist arithmetic. *Quarterly Review*. Federal Reserve Bank of Minneapolis. 5 (3), 1-17.
- Seidman, L.S. (1986). "A Phase-Down of Social Security: The Transition in a Life Cycle Growth Model." *National Tax Journal*, 39 (1), 97-107.

- Shymura, L.G. e Lanes Jr, O.P. (1998). "Avaliação dos efeitos de bem-estar associados à mudança do regime previdenciário: uma análise de equilíbrio geral computável na presença de restrições ao crédito." *Anais do XX Encontro Brasileiro de Econometria – SBE*.
- Shymura, L.G. e Lanes Jr, O.P. (1999). "Reforma da previdência social com desequilíbrio orçamentário no regime de repartição: uma análise de equilíbrio geral com restrições ao crédito." *Anais do XXI Encontro Brasileiro de Econometria – SBE*.
- Sinn, H.W. (2000). "Why a Funded Pension System is Useful and Why it is Not Useful." *International Tax and Public Finance*. 7 (4-5), 389-410.
- Theil, H. (1967). "Economics and Information Theory." Amsterdam: North Holland.
- United Nations. (2007). "World Population Prospects: The 2006 Revision." *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat*. Highlights. New York: United Nations.
- Williamson, J.B. (2001). "Future Prospects for National Defined Contribution Schemes." *CESifo Forum*. 19-24.
- Wooldridge, J.M. (2001). "Applications of generalized method of moments estimation." *Journal of Economic Perspectives*. 15 (4), 87–100.
- Zhang, J. e Zhang, J. (2004). "How does social security affect economic growth? Evidence from cross-country data". *Journal of Population Economics*. 17 (3), 473-500.

APÊNDICE

Tabela A.1
Testes de Raiz Unitária – ADF e PP

Variáveis	ADF						PP ⁴					
	C/T ¹	Lag ²	Teste	Valores Críticos			C/T ¹	Band ³	Teste	Valores Críticos		
				1%	5%	10%				1%	5%	10%
aux	C	1	-2,115	-3,512	-2,897	-2,586	C/T	18.1	-2,631	-4,072	-3,465	-3,159
d(aux)		0	-2,234	-2,593	-1,945	-1,614		0.92	-2,234	-2,593	-1,945	-1,614
ct_po	C/T	1	-2,938	-4,074	-3,466	-3,159	C/T	11.7	-4,457	-4,072	-3,465	-3,159
d(ct_po)	C	0	-3,618	-3,512	-2,897	-2,586						
debt	C	1	-2,128	-3,512	-2,897	-2,586		4.56	-0,933	-2,593	-1,945	-1,614
d(debt)		0	-5,993	-2,593	-1,945	-1,614		0.798	-5,993	-2,593	-1,945	-1,614
empf	C/T	2	-3,813	-4,075	-3,466	-3,160		8.17	8,838	-2,593	-1,945	-1,614
d(empf)							C	3.09	-4,265	-3,512	-2,897	-2,586
exch		1	-1,518	-2,593	-1,945	-1,614		4.86	-1,470	-2,593	-1,945	-1,614
d(exch)		0	-5,749	-2,593	-1,945	-1,614		0.236	-5,749	-2,593	-1,945	-1,614
gini	C/T	3	-5,781	-4,077	-3,467	-3,160	C/T	1.12	-4,569	-4,072	-3,465	-3,159
d(gini)												
inss		0	-1,019	-2,593	-1,945	-1,614		0.974	-1,019	-2,593	-1,945	-1,614
d(inss)		0	-9,304	-2,593	-1,945	-1,614		0.178	-9,304	-2,593	-1,945	-1,614
mtdebt		6	0,892	-2,595	-1,945	-1,614		0.939	1,277	-2,593	-1,945	-1,614
d(mtdebt)		5	-1,744	-2,595	-1,945	-1,614		0.455	-8,505	-2,593	-1,945	-1,614
selic	C/T	1	-3,742	-4,074	-3,466	-3,159		16.4	-0,945	-2,593	-1,945	-1,614
d(selic)								0.472	-2,548	-2,593	-1,945	-1,614
surplus		2	-1,111	-2,594	-1,945	-1,614		3.77	-1,253	-2,593	-1,945	-1,614
d(surplus)		1	-7,793	-2,594	-1,945	-1,614		1.79	-6,803	-2,593	-1,945	-1,614
theil	C/T	3	-5,003	-4,077	-3,467	-3,160	C/T	0.698	-4,933	-4,072	-3,465	-3,159
d(theil)												
wmin	C/T	3	-3,017	-4,077	-3,467	-3,160		5.55	2,397	-2,593	-1,945	-1,614
d(wmin)		2	-2,045	-2,594	-1,945	-1,614	C	2.18	-5,397	-3,512	-2,897	-2,586

Notas: ¹ A inclusão ou não de constante ou tendência (C/T) foi definida de acordo com o critério de Schwarz. ² O número de defasagens (Lag) utilizado foi definido de acordo com o critério de Schwarz. ³ A largura da banda utilizada foi definido de acordo com Andrews Bandwidth. ⁴ Foi considerado Bandwidth (Andrews automatic) aplicando Bartlett kernel.

Tabela A.2
Teste de Estacionariedade – KPSS

Variables	KPSS ³			
	C/T ¹	Band ²	Teste	Valor Crítico 10 %
ct_po	C/T	19.1	0,125	0,119
d(ct_po)	C/T	12.2	0,115	0,119
empf	C/T	39.9	0,193	0,119
d(empf)	C	8.1	0,080	0,347
selic	C/T	57.8	0,341	0,119
d(selic)	C	16.4	0,099	0,347

Notas: ¹ Foi considerado pelo critério de Schwarz. ² Foi considerado Andrews Bandwidth. ³ Foi considerado Bandwidth (Andrews automatic) aplicando Bartlett kernel.

Tabela A.3
Ordem de defasagem VAR pelos critérios de informação

	Lag	com constante			sem constante		
		AIC	SCH	HQ	AIC	SCH	HQ
EQUAÇÃO (1)	0	-7,7890	-7,6401	-7,7293			
	1	-19,1430	-18,2497	-18,7849	-18,8745	-18,1301	-18,5761
	2	-20,4110*	-18,7734*	-19,7544*	-20,2009*	-18,7121*	-19,6040*
	3	-20,3988	-18,0168	-19,4438	-20,1864	-17,9532	-19,2911
	4	-20,1425	-17,0161	-18,8891	-19,9870	-17,0095	-18,7932
EQUAÇÃO (2)	0	-7,1408	-6,9919	-7,0811			
	1	-18,4003	-17,5071*	-18,0422	-18,3994	-17,6550*	-18,1010
	2	-18,8311*	-17,1935	-18,1746*	-18,8181*	-17,3294	-18,2212*
	3	-18,6934	-16,3114	-17,7384	-18,6881	-16,4549	-17,7928
	4	-18,4718	-15,3454	-17,2183	-18,4176	-15,4400	-17,2238
EQUAÇÃO (3)	0	-11,4172	-11,2981	-11,3695			
	1	-27,2586	-26,6631	-27,0199	-27,0653	-26,5889	-26,8743
	2	-29,3301	-28,2582*	-28,9003*	-29,2337	-28,2809*	-28,8517*
	3	-29,3957*	-27,8474	-28,7749	-29,3035*	-27,8743	-28,7305
	4	-29,3120	-27,2873	-28,5003	-29,2204	-27,3148	-28,4564
EQUAÇÃO (4)	0	-13,4274	-13,3083	-13,3797			
	1	-28,5137	-27,9182	-28,2750	-28,0718	-27,5954	-27,8808
	2	-31,1288*	-30,0569*	-30,6991*	-30,9057*	-29,9529*	-30,5237*
	3	-31,0406	-29,4923	-30,4199	-30,8719	-29,4426	-30,2988
	4	-31,0885	-29,0638	-30,2767	-30,8649	-28,9593	-30,1009

Notas: * indica a ordem de defasagens selecionada pelos critérios de informação.

Tabela A.4
Lista das variáveis instrumentais utilizadas no GMM

Equação (nº)	Variáveis Instrumentais
1	debt(-2) debt(-3) inss(-2) inss(-3) mtdebt(-7) surplus(-4) surplus(-5) selic(-7) debt_selic(-1) debt_exch(-1) debt_ipca(-3) exch(-1) constante
2	debt(-2) debt(-3) inss(-2) inss(-3) mtdebt(-7) surplus(-4) surplus(-5) exch(-3) selic(-2) debt_selic(-3) debt_ipca(-1) debt_exch(-1) constante
5	inss(-2) inss(-3) empf(-2) empf(-3) wmin(-2) wmin(-3) aux(-2) aux(-3) gini(-2) gini(-3) theil(-2) theil(-3) ct_po(-2) ct_po(-3) constante
6	inss(-2) inss(-3) ct_po(-2) ct_po(-3) wmin(-2) wmin(-3) aux(-2) aux(-3) gini(-2) gini(-3) theil(-2) theil(-3) empf empf(-1) empf(-2) constante
7	inss(-2) inss(-3) empf(-2) empf(-3) wmin(-2) wmin(-3) aux(-2) aux(-3) theil(-2) theil(-3) gini(-2) gini(-3) ct_po ct_po(-1) constante
8	inss(-2) inss(-3) ct_po(-2) ct_po(-3) wmin(-2) wmin(-3) aux(-2) aux(-3) theil(-2) theil(-3) gini(-2) gini(-3) empf empf(-1) empf(-2) constante

Tabela A.5
Número de relações de cointegração por modelo

Tipo de Teste ^a		Sem intercepto	Com intercepto	Com intercepto	Com intercepto	Com intercepto
		Sem tendência	Sem tendência	Sem tendência	Com tendência	Com tendência
Tendência		Nenhuma	Nenhuma	Linear	Linear	Quadrática
EQUAÇÃO (1)	Traço	3	4	4	3	4
	Rank ou N. de Ces ^b					
	0	-19.18253*	-19.18253*	-18.99070	-18.99070	-18.75000
	1	-18.98237	-18.98198	-18.83027	-18.79308	-18.60594
	2	-18.75219	-18.69879	-18.58718	-18.49677	-18.36103
	3	-18.46933	-18.39534	-18.30182	-18.16749	-18.08521
EQUAÇÃO (2)	Traço	3	2	2	0	1
	Rank ou N. de Ces ^b					
	0	-17.79336*	-17.79336*	-17.71387	-17.71387	-17.49287
	1	-17.67903	-17.65385	-17.53143	-17.52192	-17.35141
	2	-17.37609	-17.32817	-17.25906	-17.20464	-17.08360
	3	-17.05683	-16.95958	-16.94275	-16.84528	-16.75794
EQUAÇÃO (3)	Traço	2	2	0	1	2
	Rank ou N. de Ces ^b					
	0	-27.95903	-27.95903	-28.13123*	-28.13123*	-27.94342
	1	-27.99090	-27.94800	-28.00117	-27.96075	-27.82668
	2	-27.84393	-27.75628	-27.69882	-27.76781	-27.66863
	3	-27.46677	-27.39965	-27.38055	-27.41052	-27.36067
EQUAÇÃO (4)	Traço	1	2	1	1	2
	Rank ou N. de Ces ^b					
	0	-29.87811	-29.87811	-29.87883*	-29.87883*	-29.69403
	1	-29.75478	-29.84454	-29.86204	-29.86607	-29.71790
	2	-29.54261	-29.64123	-29.66749	-29.66685	-29.57120
	3	-29.17753	-29.29411	-29.29117	-29.29561	-29.24512

Notas: ^a Selecionado (nível de 5%) - valores críticos baseados em Mackinnon-Haug-Michelis (1999).

^b Critério de Schwarz por Rank (linhas) e Modelo (colunas)

Tabela A.6
Teste de cointegração de Johansen

		Autovalor	Traço Estatístico	Valor Crítico (0,05)	Prob.**	
EQUAÇÃO (1)	Hipótese do nº de CE(s)	R = 0 *	0.323346	102.7299	76.97277	0.0002
		R ≤ 1 *	0.265056	70.70108	54.07904	0.0008
		R ≤ 2 *	0.250004	45.44826	35.19275	0.0028
		R ≤ 3 *	0.202738	21.85784	20.26184	0.0299
		R ≤ 4	0.039198	3.278944	9.164546	0.5299
EQUAÇÃO (2)	Hipótese do nº de CE(s)	R = 0 *	0.363417	93.45773	76.97277	0.0016
		R ≤ 1 *	0.233150	56.42326	54.07904	0.0304
		R ≤ 2	0.199523	34.65521	35.19275	0.0571
		R ≤ 3	0.111195	16.40627	20.26184	0.1563
		R ≤ 4	0.078911	6.740322	9.164546	0.1408
EQUAÇÃO (3)	Hipótese do nº de CE(s)	R = 0 *	0.268882	65.51653	63.87610	0.0362
		R ≤ 1	0.252279	39.83573	42.91525	0.0983
		R ≤ 2	0.118715	15.99629	25.87211	0.4929
		R ≤ 3	0.066396	5.633621	12.51798	0.5082
EQUAÇÃO (4)	Hipótese do nº de CE(s)	R = 0 *	0.375567	74.88321	63.87610	0.0045
		R ≤ 1	0.247567	36.26852	42.91525	0.1967
		R ≤ 2	0.106337	12.94417	25.87211	0.7426
		R ≤ 3	0.044412	3.725163	12.51798	0.7815

Notas: * denota rejeição da hipótese ao nível de 5%. ** MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-valores

TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

3º LUGAR
BRUNO PIRES TIBERTO

Coautor
HELDER FERREIRA DE MENDONÇA



**A importância do gerenciamento do sistema
previdenciário para a qualidade dos gastos
públicos**

Resumo

Este trabalho analisa a importância do gerenciamento orçamentário do sistema previdenciário brasileiro para melhorar a qualidade dos gastos públicos. Desde 1999, a política econômica adotada pelo governo federal fez que a política fiscal fosse conduzida de forma responsável e transparente para que a dívida pública fosse mantida em uma trajetória sustentável. Em particular, um importante indicador de desempenho da autoridade fiscal passou a ser a obtenção das metas de superávit primário. Devido à representatividade dos gastos orçamentários com benefícios previdenciários sobre o total de despesas do governo federal (cerca de 30% em 2010), a avaliação de aspectos econômicos e sociais capazes de melhorar o perfil dos gastos públicos em Previdência Social é fundamental.

Os principais objetivos deste estudo são: (i) mostrar evidências empíricas referentes ao efeito das políticas econômica e social adotadas pelo governo federal sobre o orçamento previdenciário. Em específico, observa-se como o compromisso do Estado em atender às demandas sociais interfere no gerenciamento orçamentário da Previdência Social; e (ii) analisar de que forma a relação entre o gerenciamento orçamentário da Previdência Social e a administração da dívida pública contribui para melhor qualidade dos gastos públicos. Em suma, este estudo mostra evidências de como um correto gerenciamento do orçamento previdenciário pode auxiliar o governo federal na implementação de políticas econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, manter o orçamento público equilibrado.

Com base em dados mensais da economia brasileira no período 2004-2010, são estimados diversos modelos por meio do método de momentos generalizados (GMM). Além das estimações individuais dos modelos, a estimação de sistemas de equações simultâneas também é realizada para dar robustez aos resultados obtidos. As evidências revelam que o gerenciamento orçamentário do sistema previdenciário é importante para o Estado atender às demandas sociais e para aumentar a qualidade dos gastos públicos do governo federal. Em especial, dois importantes resultados, que até então não haviam sido considerados na literatura, merecem destaque: (i) as políticas sociais de combate à desigualdade de renda contribuem para o aumento do déficit orçamentário da previdência. Este é um resultado importante porque a adoção de medidas capazes de reduzir a desigualdade de renda é desejável pela sociedade e indispensável. Logo, a busca de mecanismos capazes de mitigar as consequências do sucesso da adoção de políticas sociais sobre o resultado orçamentário da Previdência Social é inadiável; e (ii) a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário é importante para explicar o comportamento da dívida pública brasileira. Este resultado revela que o gerenciamento orçamentário eficiente da Previdência Social contribui para melhor administração da dívida pública e maior qualidade dos gastos públicos do governo federal.

Palavras-chave: Orçamento público. Orçamento previdenciário. Dívida pública.

Sumário

1 INTRODUÇÃO | 121

2 RELAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS ECONÔMICO E PREVIDENCIÁRIO | 122

2.1 Sistema *pay-as-you-go* e suas implicações econômicas | 123

2.2 Diagnóstico do sistema *pay-as-you-go* brasileiro | 125

2.3 Importância das políticas econômica e social para o sistema *pay-as-you-go* brasileiro | 127

2.4 Variáveis relevantes para analisar o orçamento previdenciário no Brasil | 128

3 ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA E EQUILÍBRIO FISCAL | 132

3.1 Administração da dívida pública no Brasil | 134

3.2 Relação entre a dívida pública e a política fiscal no Brasil | 137

4 ANÁLISE EMPÍRICA | 139

4.1 Descrição dos dados | 140

4.2 Evidência empírica | 147

4.2.1 Efeitos de choques econômicos sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário | 147

4.2.2 Efeitos de choques econômicos sobre a dívida pública federal | 154

4.2.3 Sistema de equações para a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e a dívida pública federal | 158

5 CONCLUSÃO | 163

REFERÊNCIAS | 165

APÊNDICE | 171

Lista de figuras

- FIGURA 1 – Auxílio-doença concedido e valor médio dos benefícios ativos do RGPS | 129
- FIGURA 2 – Evolução do INPC e reajustes nominais no salário mínimo | 130
- FIGURA 3 – Evolução da proteção previdenciária e do déficit do INSS | 131
- FIGURA 4 – Evolução do teto previdenciário, rendimento nominal médio | 132
- FIGURA 5 – Metas para inflação *versus* IPCA e o prazo médio da dívida pública | 135
- FIGURA 6 – Superávit primário, dívida pública e indexadores da dívida pública | 136
- FIGURA 7 – Necessidade de financiamento do orçamento previdenciário (% PIB) | 141
- FIGURA 8 – Brasil – variáveis selecionadas | 148
- FIGURA 9 – Gráficos de dispersão | 149
- FIGURA 10 – Interação entre INSS e DEBT | 158

Lista de tabelas

TABELA 1 – Estatísticas descritivas | 146

TABELA 2 – Estimações GMM – INSS | 152

TABELA 3 – Efeitos de choques econômicos sobre INSS | 154

TABELA 4 – Estimações GMM – DEBT | 156

TABELA 5 – Efeitos de choques econômicos sobre DEBT | 157

TABELA 6 – Estimações simultâneas (GMM) das equações INSS e DEBT | 161

TABELA 7 – Choques econômicos sobre DEBT e INSS
(síntese das estimações) | 163

TABELA A.1 – Testes de raiz unitária | 171

TABELA A.2 – Ordem de defasagem VAR pelos critérios de informação | 172

TABELA A.3 – Lista das variáveis instrumentais utilizadas no GMM | 172

TABELA A.4 – Número de relações de cointegração por modelo | 173

TABELA A.5 – Teste de cointegração de Johansen | 174



1 INTRODUÇÃO

Desde 1999, a política econômica brasileira baseia-se no tripé metas para inflação – superávit primário – taxa de câmbio flexível. Em particular, a introdução das metas de superávit primário passou a balizar o comportamento da política fiscal e servir de salvaguarda para o regime de metas de inflação, ou seja, o comportamento do superávit primário é fundamental para explicar a evolução das políticas fiscal e monetária. Portanto, identificar e analisar fatores que colocam em risco a geração de superávit primário é uma necessidade diante da política econômica adotada.

Devido à importância que a diferença entre receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem para o resultado primário do governo federal, a viabilidade financeira de longo prazo do sistema de Previdência Social é um dos principais temas de política fiscal discutidos no país nas últimas décadas. Com base nas informações disponibilizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) no seu sítio, observa-se que as despesas com benefícios previdenciários representaram cerca de 30% do total de despesas do governo federal no ano de 2010. Ademais, o sistema previdenciário brasileiro é deficitário e há a possibilidade de insustentabilidade fiscal no futuro. Portanto, é importante identificar os principais aspectos econômicos e sociais capazes de melhorar o perfil dos gastos públicos em Previdência Social no Brasil, visto que o déficit orçamentário da Previdência Social representa uma fonte de desequilíbrio fiscal que pode colocar em risco a sustentabilidade da dívida pública federal.

Nos últimos anos, o governo federal adotou uma série de medidas sociais para aumentar o padrão de vida médio da população brasileira. Entre as diversas medidas, destacam-se: incentivo à formalização do mercado de trabalho brasileiro, aumento real do salário mínimo e redução da desigualdade de renda no mercado de trabalho. O atendimento a estas demandas sociais tiveram influência direta sobre a execução orçamentária e, em específico, sobre o gerenciamento do sistema de Previdência Social.

O presente trabalho traz contribuições à literatura sobre orçamento previdenciário e dívida pública por meio da consideração de uma variedade de choques econômicos e sociais. É importante destacar que este estudo apresenta, de forma inovadora, pontos que têm sido negligenciados pela literatura, mas que são fundamentais para as gestões de política econômica e orçamentária. Como exemplo das novidades introduzidas, pode-se mencionar a análise do efeito provocado pela desigualdade de renda sobre o orçamento da Previdência Social e o impacto do déficit orçamentário da Previdência Social sobre o comportamento da dívida pública brasileira.

Em suma, este trabalho possui dois objetivos principais. O primeiro objetivo é apresentar evidências empíricas para os efeitos das políticas econômica e social adotadas pelo governo federal sobre o orçamento previdenciário. Em particular, busca-se evidenciar como o gerenciamento orçamentário da Previdência Social é afetado pelo compromisso do Estado em atender às demandas sociais. O segundo objetivo visa enfatizar a importância da relação entre o déficit orçamentário da Previdência Social e a administração da dívida pública para a melhoria na qualidade dos gastos públicos.

Em tema, este estudo mostra evidências de como um correto gerenciamento do orçamento previdenciário pode auxiliar o governo federal na implementação de políticas econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, manter o orçamento público equilibrado. Para tanto, são estimados diversos modelos por meio do método de momentos generalizados (GMM). Deve-se ressaltar que, além das estimações individuais dos modelos, a estimação de sistemas de equações simultâneas também é realizada para dar robustez aos resultados obtidos.

Além desta introdução, o trabalho está organizado da seguinte forma: o segundo capítulo faz uma exposição da literatura referente à Previdência Social e busca relacionar os sistemas previdenciários e suas implicações para o sistema econômico de um país; o terceiro capítulo realiza uma resenha da literatura sobre a administração da dívida pública e a sua importância para a melhoria na qualidade dos gastos públicos; o quarto capítulo apresenta evidências empíricas para a economia brasileira por meio de uma análise econométrica sobre a relação entre as políticas econômica e social adotadas pelo governo federal sobre o comportamento do orçamento previdenciário e também para a relação entre o resultado orçamentário da Previdência Social e a administração da dívida pública; e, por fim, apresenta-se a conclusão.

2 RELAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS ECONÔMICO E PREVIDENCIÁRIO

Em meados do século XX, a mudança no perfil demográfico dos países desenvolvidos deu um impulso na literatura sobre a Previdência Social. O aumento da longevidade da população e a redução na taxa de fertilidade provocaram um aumento na razão idosos/jovens.¹ Dado que a grande maioria dos sistemas previdenciários adotados pelos países são sistemas públicos de Previdência Social do tipo *pay-as-you-go*, o impacto desse fenômeno implica dois efeitos sobre a viabilidade financeira de longo prazo² – por um lado, aumenta os gastos com o pagamento dos benefícios e, por outro lado, reduz a base de financiamento do sistema.

Boa parte da literatura sobre previdência, como, por exemplo, Homburg (1990), Breyer e Straub (1993), Brunner (1996) e Sinn (2000), tem discutido, ao longo das últimas décadas, a viabilidade financeira de longo prazo dos sistemas de Previdência Social administrados pelos governos. A questão relevante avaliada por estes trabalhos concentra-se em responder se os países devem manter seu sistema previdenciário *pay-as-you-go* ou devem reformar estes sistemas para torná-los mais capitalizados. Nos sistemas capitalizados, as contribuições da geração atual são aplicadas e retornam para esta geração acrescidas de juros no período $t+1$, para financiar sua aposentadoria. De forma diferente, nos sistemas *pay-as-you-go*, as contribuições feitas pela geração t são para financiar a aposentadoria da geração anterior.

1 Os países europeus, em 2006, possuíam, em média, uma proporção de idosos em sua população acima de 60 anos de idade de aproximadamente 20,6%, com projeção de atingir 34,5% em 2050. Por outro lado, a proporção média de idosos nos países da América do Norte era por volta de 16,7%, em 2006, com projeção de alcançar 27,3% em 2050 (UNITED NATIONS, 2007).

2 Para uma análise sobre sistemas de Previdência Social, ver Mulligan e Sala-i-Martin (2004a).



2.1 Sistema *pay-as-you-go* e suas implicações econômicas

Samuelson (1958) foi um dos primeiros autores a estudar o problema da Previdência Social em um contexto de equilíbrio geral e mostrou que o sistema de Previdência Social *pay-as-you-go* corrige as incompletudes do mercado fundamental, como, por exemplo, a impossibilidade de escrever contratos com os nascituros. Ademais, no modelo de gerações superpostas (OLG) de Samuelson (1958), os resultados de mercado não eram eficientes, de modo que as transferências de recursos da geração jovem para a geração idosa, por meio de um sistema de Previdência Social *pay-as-you-go*, poderia aumentar o bem-estar de uma sociedade.

Browning (1975) mostra que um sistema *pay-as-you-go* é o escolhido a qualquer momento do tempo. A análise desenvolvida por Browning (1975) considera um modelo com uma única eleição para decidir sobre a política previdenciária a ser adotada em todos os períodos futuros. Mulligan e Sala-i-Martin (2004b), com base no modelo de Browning (1975), consideram três gerações de igual tamanho em sua análise: jovens, adultos e idosos. Além disso, é assumido que cada geração vive por três períodos, não há crescimento populacional e econômico, e as taxas de descontos e de juros são zero. Esses três grupos devem escolher em favor do sistema previdenciário *pay-as-you-go*, que vai durar para sempre, ou rejeitar este sistema. A proposta é a seguinte: em cada período, os jovens e os adultos pagam uma contribuição no valor de T , e os idosos recebem uma transferência no valor de $2T$. Os adultos e os idosos são favoráveis ao sistema porque seu ganho intertemporal líquido é de T e $2T$, respectivamente. Por sua vez, os jovens são indiferentes, pois seu ganho líquido é zero.³

Diamond (1977) argumenta que a escolha de um sistema *pay-as-you-go* obrigatório é devido à ação “miope” dos indivíduos quando jovens. A maioria dos indivíduos não são *forward-looking* o suficiente quando jovens e, por isso, não poupam o suficiente para manter o mesmo padrão de vida na velhice. De acordo com Diamond (1977), isto pode ocorrer porque os jovens não possuem a informação necessária para julgar suas necessidades na velhice ou, quando jovens, são incapazes de tomar decisões efetivas sobre questões de longo prazo ou, simplesmente, podem falhar ao atribuir pesos para suas necessidades futuras.

Cooley e Soares (1999) afirmam que um sistema *pay-as-you-go* também pode ser escolhido e mantido de forma sustentável em sociedades em que os agentes econômicos são racionais, *forward-looking* e autointeressados. De acordo com esses autores, os sistemas *pay-as-you-go* possuem problema de inconsistência intertemporal e, por isso, os agentes racionais e *forward-looking* não acreditariam em sua sustentabilidade. Como forma de contornar esse problema, mecanismos de reputação e de credibilidade entre as gerações

3 Browning (1975) ressalta que, ao considerar uma taxa de desconto diferente de zero, os jovens perderiam com a escolha desse sistema, entretanto o sistema seria escolhido pela sociedade, pois os outros dois grupos constituem 2/3 da população.

deveriam ser utilizados. O sistema previdenciário pode ser pensado como um jogo dinâmico que envolve iterações repetidas entre as gerações. Se a geração t esperar que o seu ato de interromper o financiamento das aposentadorias da geração $t-1$ vai ser seguido pela geração futura em $t+1$, um *trade-off* reputacional é introduzido na decisão da geração t . A geração t verifica que o custo de interromper o financiamento do sistema pode ser muito alto para sua geração, pois o sistema pode entrar em colapso em $t+1$, período em que a geração t será beneficiada pelo sistema previdenciário. Logo, a fim de garantir o sistema em $t+1$, a geração t renuncia possíveis benefícios de curto prazo que poderiam auferir com a interrupção do financiamento do sistema para a geração $t-1$.

Outro argumento para a escolha do sistema *pay-as-you-go*, relacionado às limitações do mercado financeiro dos países, é apresentado por Lindbeck e Persson (2003). De um lado, o mercado de previdência privada que garante benefício vitalício para os indivíduos é muito subdesenvolvido devido, por exemplo, ao problema da seleção adversa.⁴ Por outro lado, um sistema *pay-as-you-go* introduz um novo tipo de “ativo” no mercado cujos rendimentos estão relacionados ao crescimento da base fiscal de um país, o que, por conseguinte, amplia as oportunidades de diversificação do portfólio de mercado.

Conforme identificado por Feldstein (1974), os sistemas *pay-as-you-go* podem estimular os indivíduos a se aposentarem mais cedo. Além disso, Feldstein (1974, 1996), por meio do método de mínimos quadrados ordinários, mostrou que a escolha do sistema *pay-as-you-go* reduz de forma significativa o padrão de acumulação de capital intensivo de longo prazo das nações e o padrão de vida dessas sociedades. Estes resultados foram confirmados em trabalhos posteriores, como os realizados por Kotlikoff (1979) e Seidman (1986).

De forma diferente dos resultados supracitados, estudos empíricos recentes mostram que as políticas sociais desempenham uma influência positiva sobre o processo de crescimento econômico dos países. Zhang e Zhang (2004), por meio de uma análise empírica de dados *cross-section* para 64 países durante o período de 1960-2000, concluíram que os sistemas *pay-as-you-go* tendem a estimular o crescimento econômico *per capita* via redução da fertilidade e aumento do investimento em capital humano sem afetar a taxa de poupança.

Os resultados benéficos da ação de políticas sociais também são encontrados por Justino (2007) por meio de uma análise de dados em painel para 14 estados indianos no período de 1973 a 1999. As evidências obtidas indicam que o fortalecimento da seguridade social contribui para a redução da pobreza e o aumento do crescimento econômico. Na mesma direção, Alan, Sultana e Butt (2010) estudaram a relação de longo prazo entre os gastos sociais e o crescimento econômico de 10 países asiáticos em desenvolvimento. A principal conclusão é que os gastos em políticas sociais resultam em um crescimento econômico mais rápido.

4 Dado que os indivíduos possuem informações privadas da própria saúde e da sua habilidade para obter renda na velhice, apenas os indivíduos com uma alta probabilidade de tornarem-se incapazes irão optar pelo mercado de previdência privada.



2.2 Diagnóstico do sistema *pay-as-you-go* brasileiro

O estudo sobre a viabilidade financeira de longo prazo do sistema de Previdência Social brasileiro tornou-se relevante na década de 1990 e, em especial, quando o fluxo de caixa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou a registrar déficit no saldo previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O sistema previdenciário no Brasil é o *pay-as-you-go* e foi caracterizado, nas últimas décadas, como um sistema cronicamente deficitário. Além disso, o sistema é apontado como um dos principais fatores responsáveis pelos desequilíbrios do orçamento fiscal e há estimativas futuras de insustentabilidade fiscal.

Segundo Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998, p. 369), “o saneamento das contas do sistema previdenciário sem dúvida alguma traria grandes melhoras para o resultado fiscal da União.” Em adição, a população brasileira está envelhecendo e a expectativa de vida está aumentando. O aumento na proporção de idosos projetados para as próximas décadas pode ter impactos sobre a viabilidade financeira de longo prazo do sistema previdenciário *pay-as-you-go* brasileiro. Esse novo padrão demográfico estimado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) prevê uma elevação na proporção de idosos dos atuais 9,98% para 18,70% em 2030 e 29,75% em 2050 (IBGE, 2008).

A literatura brasileira sobre a viabilidade financeira do sistema previdenciário ainda é escassa. Alguns estudos, como, por exemplo, Barreto e Oliveira (2001), Ellery Jr. e Bugarin (2003), e Ferreira (2004), seguem a literatura internacional e analisam, por meio da estrutura teórica dos modelos de gerações superpostas, os problemas relacionados à Previdência Social do Brasil. Outros estudos, como, por exemplo, Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998) e Giambiagi e Afonso (2009), buscaram estimar uma alíquota atuarialmente justa, que estreite a relação entre contribuição e benefícios, para tornar o orçamento previdenciário equilibrado.

O primeiro trabalho que utilizou a estrutura teórica dos modelos de gerações superpostas para analisar os problemas relacionados à Previdência Social brasileira foi Barreto e Oliveira (1995). Em adição, Barreto (1997) discutiu as reformas de sistemas previdenciários com contribuições definidas e sem restrição ao crédito. Por outro lado, Schymura e Lanes (1998) introduziram restrições de crédito na análise e Schymura e Lanes (1999) desenvolveram um modelo em que os déficits dos sistemas previdenciários passam a ser explícitos, na medida em que as contribuições e os benefícios são definidos *a priori*. De maneira geral, todos esses estudos concluíram que uma mudança no regime previdenciário brasileiro, passando de um sistema *pay-as-you-go* para um sistema capitalizado, promoveria uma melhora no bem-estar social e viabilizaria a estabilidade financeira de longo prazo do sistema.

Barreto e Oliveira (2001) concluíram que a mudança para um sistema de capitalização individual tende a aumentar o bem-estar (menores taxas de juros e maiores salários), porém, esse resultado estaria condicionado à forma de financiamento do processo de transição. Se o financiamento ocorrer por meio de impostos, o custo de uma reforma dessa magnitude

recairia sobre a geração corrente. Por outro lado, se este financiamento ocorrer por meio de dívida, o custo da reforma recairia sobre as gerações futuras, que conviveriam com níveis de acumulação de capital menores e taxa de juros mais elevadas.

Ellery Jr. e Bugarin (2003) inseriram a incerteza nos modelos de gerações superpostas para o sistema de Previdência Social brasileiro. O modelo desses autores considerou o período de vida dos agentes incerto, incorporou a possibilidade de restrição ao crédito e ainda a existência de incerteza quanto à renda dos indivíduos. A principal conclusão é que um sistema de Previdência Social do tipo *pay-as-you-go* é preferível a um sistema de capitalização individual somente se a taxa de reposição salarial do sistema *pay-as-you-go* não superar 30% do salário dos indivíduos quando na ativa. Além disso, foi observado que um sistema *pay-as-you-go* que garanta aposentadoria integral (ou seja, taxa de reposição salarial de 100%), ou taxas de reposição muito elevadas, gera uma perda de bem-estar em relação aos sistemas previdenciários de capitalização individual pura.

Ferreira (2004) utilizou um modelo de gerações superpostas com economia aberta e mostrou que, a curto prazo, o sistema de capitalização da Previdência Social brasileira administrada por instituições privadas de previdência poderia causar enormes déficits na conta-corrente e, em consequência, a interrupção do processo de transição do antigo regime previdenciário para o novo regime. Esses déficits seriam mais nítidos se a transição for financiada por impostos sobre o capital em vez de impostos sobre o consumo.

Najberg e Ikeda (1999) sugeriram um regime de capitalização escritural para o RGPS brasileiro. Segundo esses autores, o déficit previdenciário impossibilitaria a realização de uma reforma com redução da participação do Estado, mas, com uma melhora no orçamento previdenciário, os fundos privados também poderiam participar do sistema. A proposta dos autores considera como regra básica do novo regime a obtenção do equilíbrio atuarial individual e sugere um desenho transparente, com base em contas individuais, em que o princípio de equidade individual seja respeitado, com benefícios e contribuições estreitamente vinculados. O RGPS seria um regime de contribuição definida, compulsória até um teto previamente estabelecido, com capitalização escritural individual e administrada inteiramente pelo governo. As contribuições dos trabalhadores corresponderiam a alíquotas fixas aplicadas ao salário. Ainda de acordo com os mesmos autores, as vantagens do regime de capitalização escritural para o RGPS brasileiro seriam: (i) maior proteção contra os riscos políticos, dado que o benefício seria em função do valor acumulado nas contas individuais; (ii) maior transparência do sistema, pois os indivíduos teriam acesso, a qualquer tempo, ao saldo de suas contas individuais; e (iii) maior incentivo a postergar a aposentadoria, pois, com um maior número de contribuições ao sistema, o valor da aposentadoria seria maior.

Em relação aos trabalhos que visaram estimar uma alíquota atuarialmente justa, para viabilizar e equilibrar o orçamento da Previdência Social brasileiro, destacam-se os estudos de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998) e Giambiagi e Afonso (2009). Aqueles apresentaram uma proposta para a reforma do sistema previdenciário brasileiro que respeitasse os critérios de equilíbrio financeiro-atuarial e de equidade necessários para o bom funcionamento do



sistema. A proposta buscou relacionar os benefícios recebidos com o esforço contributivo e, ao mesmo tempo, garantir um alto grau de flexibilidade quanto à idade de aposentadoria e ao valor do benefício escolhido. Para tanto, estimaram as alíquotas atuarialmente justas (denominadas equânimes)⁵ que igualem o montante estimado para receber de volta em sua aposentadoria. Em suma, esses autores propõem que o próprio sistema público de Previdência Social deveria oferecer múltiplos sistemas e regimes de previdência, entre os quais o segurado poderia escolher o plano mais adequado para suas necessidades.

Giambiagi e Afonso (2009) calcularam a alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada para a economia brasileira. Os autores consideraram diversas situações para calcularem a alíquota de contribuição que iguala os valores presentes esperados das contribuições e das aposentadorias, por exemplo: diferenças de gênero, nível educacional e tipo de aposentadoria. Os autores concluíram que alíquotas da ordem de 31%, como as existentes no Brasil, são excessivas para benefícios tipicamente previdenciários – como a aposentadoria por tempo de contribuição –, mas são insuficientes para a aposentadoria por idade devido ao pequeno tempo de contribuição exigido para se obter essa aposentadoria.

2.3 Importância das políticas econômica e social para o sistema *pay-as-you-go* brasileiro

Embora existam no Brasil estudos que sigam a literatura internacional sobre previdência e analisam a viabilidade financeira de longo prazo do sistema por meio da estrutura teórica de gerações superpostas, estes estudos não possuem uma relevância prática para a atual discussão sobre a Previdência Social no Brasil. A maioria dos estudos que utilizam a estrutura teórica de gerações superpostas conclui que uma mudança do atual sistema *pay-as-you-go* para um sistema capitalizado aumentaria o bem-estar da população e seria capaz de equilibrar o orçamento previdenciário no futuro, entretanto uma reforma no sistema previdenciário brasileiro que implique uma mudança de regime não está inserida na discussão atual do sistema previdenciário brasileiro. Uma possível justificativa é o fato de que uma reforma previdenciária desse porte, ou seja, uma mudança radical de um sistema *pay-as-you-go* para um sistema capitalizado, enfrente grande resistência da sociedade e provoque grande desgaste político para o governo.⁶

Os estudos relevantes para o atual debate acerca da reforma previdenciária no Brasil hoje são aqueles que visam identificar os fatores sociais e econômicos que exercem influência

5 Define-se por alíquota equânime “aquela de contribuição previdenciária incidente sobre salários, que seria necessária para equilibrar o valor esperado dos pagamentos e recebimentos, em face da tipificação do segurado, e um conjunto de regras do jogo quanto à concessão de benefícios” (OLIVEIRA; BELTRÃO; PASINATO, 1998, p. 347).

6 Esta visão é compatível, por exemplo, com aquelas apresentadas por Browning (1975) e Mulligan e Sala-i-Martin (2004b).

sobre o orçamento da Previdência Social. Giambiagi et al. (2004) fizeram um diagnóstico das reformas aprovadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (Emenda Constitucional – EC nº 20/1998) e Lula (EC nº 41/2003) e apontaram as questões que ainda estão pendentes de solução. Segundo esses autores, embora a principal fração da dívida previdenciária esteja ligada ao sistema dos servidores públicos, a tendência crescente dos déficits do INSS constitui a mais importante fonte de pressão a longo prazo sobre os gastos públicos. Essa tendência crescente deve-se à existência de transferências generosas de benefícios no sistema público de Previdência Social, ao aumento real do salário mínimo e ao crescimento insignificante da economia brasileira na década de 1990.

Leite et al. (2010) apresentaram uma análise desenvolvida para identificar fatores que exercem influência no resultado financeiro do RGPS, com destaque para os efeitos nos componentes de receitas, benefícios e saldos previdenciários. Os resultados confirmaram a influência dos fatores demográficos, salário mínimo, rendimentos, trabalho informal e desemprego nas receitas, benefícios e do resultado financeiro do RGPS. Em particular, quanto ao resultado do orçamento previdenciário, os fatores demográficos e o salário mínimo destacaram-se como as principais variáveis preditoras de suas variações.

2.4 Variáveis relevantes para analisar o orçamento previdenciário no Brasil

Com base na literatura sobre previdência, esta seção identifica as principais variáveis econômicas, previdenciárias e sociais para análise do orçamento da Previdência Social no Brasil. A primeira variável a ser considerada é a concessão de auxílios-doença pela Previdência Social. Conforme pode ser observado por meio da figura 1, houve um aumento significativo das concessões ao longo da última década. Entre as principais razões para este comportamento, Cechin e Giambiagi (2004) e Mora (2007) destacam a postergação da aposentadoria em decorrência da aplicação do fator previdenciário e dos critérios mais rígidos para concessão de aposentadoria estabelecidos pelas reformas de 1998-1999 e 2003. A aposentadoria por tempo de contribuição passou a exigir maiores períodos de contribuição para a aposentadoria proporcional e extinguiu esse direito para os admitidos no mercado de trabalho após a reforma. O fator previdenciário foi uma mudança adicional que tendeu a inibir as aposentadorias em idades precoces. Além disso, as reformas aumentaram o tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria por idade, que era de cinco anos até 1991 e aumentou gradativamente até atingir 15 anos em 2011.

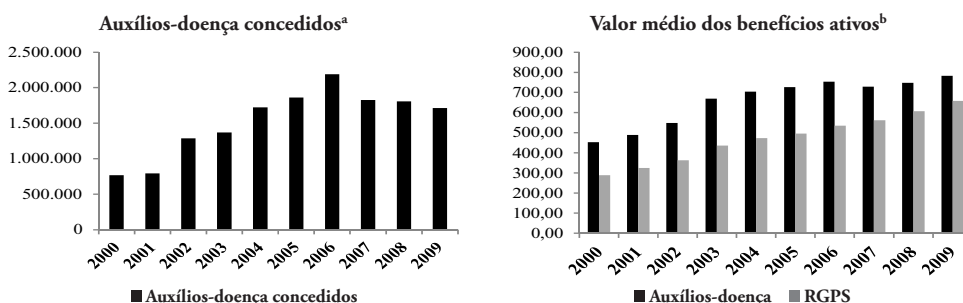
De acordo com Cechin e Giambiagi (2004), o aumento nas exigências para a aposentadoria incentivou parte dos segurados a obter outros benefícios, em especial o auxílio-doença, que não é afetado pela regra do fator previdenciário. Ainda sob a visão desses autores, outros fatores que contribuíram para o crescimento dos gastos com o auxílio-doença foram: a conjuntura econômica adversa no início da década – que elevou



o desemprego e, dessa forma, o auxílio-doença foi visto como um complementar da renda familiar; e a modernização operacional da Previdência Social, que facilitou a comprovação do direito.⁷

FIGURA 1

Auxílio-doença concedido e valor médio dos benefícios ativos do RGPS



Fonte: *Anuário Estatístico* da Previdência Social e *Boletim Estatístico* da Previdência Social.

Nota: ^a valores representam quantidade de auxílios-doença concedidos (em unidades).

^b valores médios dos benefícios em reais (R\$).

Obs.: ambos os valores representam a posição em dezembro de cada ano.

Mora (2007) acrescentou outro motivo para justificar o aumento dos gastos com auxílio-doença. De acordo com a autora, o fenômeno observado está relacionado às mudanças no mecanismo de concessão desse benefício, que possibilitou a expedição de laudos periciais por peritos terceirizados, e à política de prorrogação automática do auxílio iniciada em 2005. Guimarães (2011) também chama atenção para o resultado das medidas implantadas nos últimos anos para otimizar a gestão do auxílio-doença. Entre 2000 e 2005, com a implantação da terceirização da perícia médica, houve um aumento acima do normal no crescimento da concessão de auxílio-doença, entretanto, com o fim da terceirização, houve uma estabilização das novas concessões para o período 2006-2008.

O fato de o auxílio-doença ser, em média, o benefício mais caro pago pela Previdência Social foi destacado em Cechin e Giambiagi (2004). Conforme pode ser observado por meio da figura 1, na última década, o valor médio dos auxílios-doença ativos no RGPS sempre foi bem superior ao valor médio de todos os benefícios ativos pagos pelo RGPS. Portanto, não resta dúvida de que essa variável é relevante para analisar o orçamento da Previdência Social do país.

Outra variável que se mostra importante na análise do orçamento previdenciário brasileiro é o salário mínimo. Conforme pode ser observado na figura 2, ao longo dos últimos anos, aproximadamente 60% dos benefícios ativos pagos pelo RGPS são iguais a um salário

7 Cechin e Giambiagi (2004) descartam a hipótese de que o crescimento de concessões do auxílio-doença tenha sido provocado pelo maior número de segurados no sistema, pois a taxa de crescimento das concessões de auxílio-doença foi muito superior à taxa de crescimento do número de segurados do sistema.

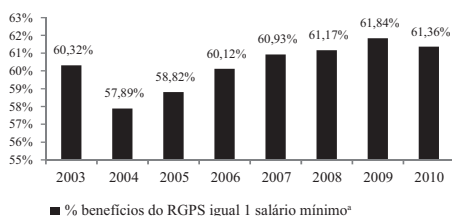
mínimo. Este percentual mostra a relevância que a política nacional do salário mínimo exerce sobre o orçamento da Previdência Social. Em adição, os aumentos reais do salário mínimo concedidos pelo governo federal também é um fator relevante para o estudo da Previdência Social brasileira. Ainda com base na figura 2, nos últimos anos, o governo federal concedeu reajustes nominais ao salário mínimo bem superiores ao valor acumulado do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) registrado no mesmo período.⁸

Leite et al. (2010) identificaram que o salário mínimo é uma das principais variáveis que predizem o resultado do orçamento previdenciário. Ademais, Giambiagi et al. (2004) e Giambiagi (2007) mostram que a crescente despesa do INSS deve-se, nos últimos anos, essencialmente ao auxílio-doença e ao aumento real do salário mínimo. Em suma, dada a representatividade dos benefícios com valor igual a um salário mínimo no sistema público de Previdência Social e levando em conta a política nacional de aumentos reais no salário mínimo nos últimos anos, pode-se afirmar que esta variável exerce grande influência no orçamento da Previdência Social.

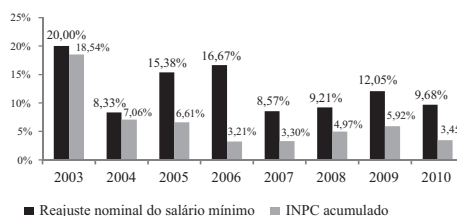
FIGURA 2

Evolução do INPC e reajustes nominais no salário mínimo⁹

% benefícios do RGPS igual 1 salário mínimo*



Evolução do INPC e reajustes nominais do salário mínimo



Fonte: *Boletim Estatístico* da Previdência Social e Banco Central do Brasil (Bacen).

Nota: * valores representam a posição em dezembro de cada ano.

Outro aspecto que deve ser considerado no estudo da Previdência Social no Brasil é a formalidade do mercado de trabalho. O motivo são os efeitos diretos sobre o orçamento do sistema de Previdência Social, pois o RGPS tem como uma das principais fontes de receita a contribuição sobre a folha salarial. Quanto maior o nível de formalidade da economia, maior é o número de trabalhadores em idade ativa contribuindo para o sistema previdenciário. Como consequência, há um aumento da receita da Previdência Social e, portanto, uma queda na necessidade de financiamento do sistema. Além disso, há um aumento na receita devido à contribuição das empresas (alíquota sobre a folha de pagamento salarial total).

De acordo com Neri et al. (2007), os crescentes déficits registrados na década de 1990 no sistema público de previdência são resultados do elevado grau de informalidade

⁸ O INPC é o índice de preços oficial utilizado para reajustar os benefícios da Previdência Social no Brasil.

⁹ Os índices acumulados do INPC correspondem aos seguintes períodos: 2003: abr./2002 a mar./2003; 2004: abr./2003 a abr./2004; 2005: maio/2004 a abr./2005; 2006: maio/2005 a mar./2006; 2007: abr./2006 a mar./2007; 2008: abr./2007 a fev./2008; 2009: mar./2008 a jan./2009; 2010: fev./2009 a dez./2009.

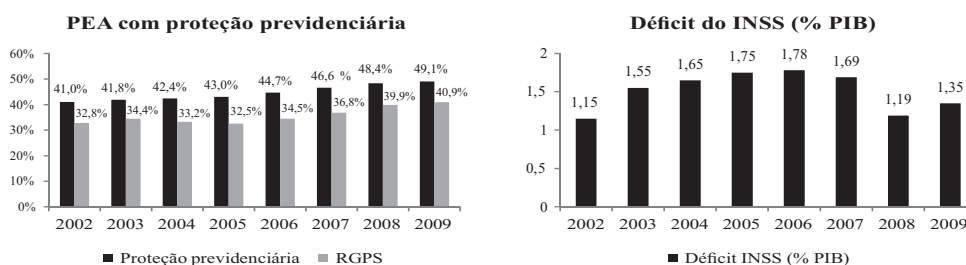


da economia brasileira. De acordo com essa visão, um dos motivos que levaram à piora das contas previdenciárias foi a significativa alteração no perfil do mercado de trabalho brasileiro. A redução da parcela dos trabalhadores com carteira assinada e o crescimento do número de trabalhadores autônomos (conta própria) sem carteira assinada, que não contribuíam para o sistema previdenciário, levaram a uma queda na arrecadação da Previdência Social. Como uma das alternativas de conter o crescimento do déficit previdenciário, Neri et al. (2007) recomendam que o governo federal deveria desenvolver políticas públicas para atrair esses trabalhadores da economia informal para o sistema de Previdência Social.

A figura 3 revela que a proteção previdenciária está aumentando nos últimos anos. Observa-se que aproximadamente 41% da população economicamente ativa (PEA) do país, em 2009, era protegida pelo RGPS, enquanto 49% da PEA possuía uma proteção previdenciária. Ainda de acordo com a figura 3 (gráfico da direita), observa-se que a redução do INSS ocorreu no período em que houve uma elevação no número de contribuintes para o RGPS. Portanto, é importante levar em consideração o comportamento da formalização da economia brasileira para avaliar o orçamento da Previdência Social no Brasil.

FIGURA 3

Evolução da proteção previdenciária e do déficit do INSS



Fonte: *Boletim Estatístico* da Previdência Social, Pnad/IBGE (2001) e Bacen.

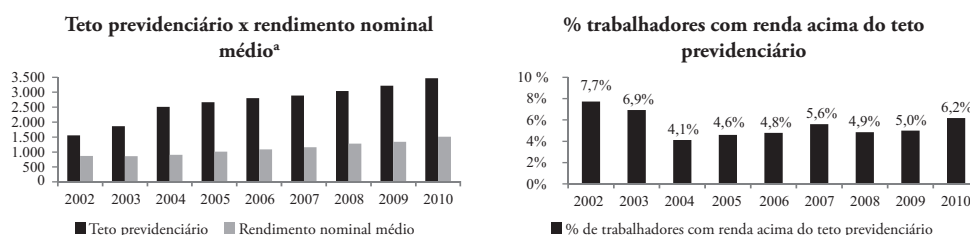
Deve-se notar que, embora a desigualdade de renda ainda não tenha sido objeto de investigação para análise da Previdência Social, suas implicações para o orçamento previdenciário no Brasil não devem ser desprezadas. A desigualdade de renda do mercado de trabalho tem importantes implicações para o estudo do orçamento da Previdência Social porque uma das principais fontes de receitas desse sistema são as contribuições que incidem sobre as remunerações dos trabalhadores.

De forma geral, é esperado que uma redução na desigualdade de renda implique uma elevação na renda da população mais pobre e, por conseguinte, crie condições favoráveis para que ela ingresse na Previdência Social. Logo, dois aspectos podem levar à redução na necessidade de financiamento do INSS: por um lado, um aumento no número de contribuintes para o sistema de Previdência Social implica maior volume de arrecadação; por outro lado, a elevação da renda da população mais pobre tende a aumentar a receita da Previdência Social, pois as contribuições previdenciárias incidem sobre os rendimentos declarados.

A figura 4 mostra o rendimento nominal médio da população brasileira e o respectivo teto previdenciário. Em geral, o rendimento médio da população foi bem inferior ao teto previdenciário estabelecido nos últimos anos. Ademais, o percentual de trabalhadores brasileiros que recebem acima do teto previdenciário corresponde, em média, a 5% da população. Esta informação é importante para analisar o efeito da desigualdade de renda no mercado de trabalho brasileiro sobre a execução orçamentária da Previdência Social porque um aumento na desigualdade de renda também pode reduzir a necessidade de financiamento do INSS. A justificativa é que o fato de uma pequena parcela da população ter rendimentos acima do teto, um aumento na desigualdade poderia fazer que houvesse um aumento na receita previdenciária. Portanto, não é possível afirmar de forma *ex ante* qual é o efeito da desigualdade de renda do mercado de trabalho sobre o orçamento da Previdência Social.

FIGURA 4

Evolução do teto previdenciário, rendimento nominal médio



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego – PME Nova/IBGE.

Nota: * valores do teto previdenciário e médio em reais (R\$).

Obs.: ambos os gráficos representam a posição em dezembro de cada ano.

3 ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA E EQUILÍBRIO FISCAL

A literatura sobre a administração da dívida pública tornou-se relevante na década de 1980 quando a dívida pública dos Estados Unidos da América (EUA) apresentou um forte crescimento. Neste mesmo período, alguns países europeus, como, por exemplo, Bélgica, Irlanda e Itália, apresentaram um endividamento superior a 100% do produto interno bruto (PIB). Ademais, a dívida pública ameaçava entrar em uma trajetória explosiva em consequência do aumento das taxas de juros reais e da redução da atividade econômica. De acordo com Dornbusch e Draghi (1990), o ambiente macroeconômico da época colocava em discussão várias questões relacionadas ao equilíbrio das políticas fiscais, tais como: (i) Qual é a racionalidade microeconômica de o governo ter que escolher entre uma elevação na dívida pública e o equilíbrio fiscal? (ii) Existem consequências macroeconômicas oriundas do tamanho do déficit público ou da decisão de financiar o governo por meio de uma elevação no endividamento público? (iii) Como os países tratam seus déficits ao longo do tempo? e (iv) Existe algum modelo teórico que oriente os governos sobre os prazos de maturidade adequados ou sobre a indexação ótima para uma dívida pública elevada?



É possível identificar três vertentes sobre administração da dívida pública na literatura. A primeira analisa o problema de inconsistência dinâmica das políticas fiscais, sendo representada pelos modelos de Giavazzi, Pagano (1990) e Calvo e Guidotti (1990). A segunda vertente, que considera o modelo de Barro (2003), visa obter a estrutura ótima da dívida pública, considerando uma suavização da carga tributária, em um ambiente em que os gastos públicos são exógenos. A última vertente, representada pelos modelos de Missale, Giavazzi e Benigno (2002) e de Giavazzi e Missale (2004), busca estabilizar a relação dívida pública/PIB. Em geral, todas essas vertentes concluem como estratégias ótimas a ampliação do prazo médio de maturidade da dívida pública e da sua indexação parcial.

O modelo de Giavazzi e Pagano (1990) centra-se na análise do problema de rolagem da dívida pública. Dessa forma, o tamanho, a maturidade média e a estrutura de vencimento da dívida pública são elementos importantes no estudo. O modelo avalia se a escolha de uma determinada estrutura de maturidade da dívida pública pode atenuar o risco de ocorrência de uma crise de confiança.¹⁰ Quatro hipóteses básicas são adotadas: (i) a economia é aberta com regime de câmbio fixo; (ii) livre mobilidade de capitais; (iii) o público tem informação imperfeita sobre as preferências do governo ou a capacidade do Banco Central em manter o regime de câmbio fixo; e (iv) há necessidade de rolagem de elevado estoque de dívida pública em todos os períodos. A conclusão é que a capacidade de o Banco Central resistir a uma crise de confiança depende do sucesso que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem no refinanciamento da dívida pública. A concentração da dívida pública em poucos vencimentos é ruim, pois, em momentos de crise de confiança, o governo é obrigado a pagar elevados prêmios de risco. Portanto, uma boa estratégia seria a ampliação dos prazos médios dos títulos públicos, bem como a distribuição de seus vencimentos de forma uniforme no tempo.

O modelo desenvolvido por Calvo e Guidotti (1990) considera vários ambientes para obter a estrutura ótima de indexação e maturidade da dívida pública. Além disso, utiliza como restrição uma função de perda social que compreende a carga tributária e a taxa de inflação. As quatro hipóteses básicas do modelo são: (i) o estoque da dívida é uma variável predeterminada; (ii) o nível de gastos governamentais é a fonte de incerteza no modelo; (iii) é assumida estrita paridade no poder de compra e na taxa de juros; e (iv) os governos podem limitar a ação dos próximos governantes no que se refere ao uso dos instrumentos de política econômica.¹¹ O resultado obtido por Calvo e Guidotti (1990) sugere que a indexação é desejável como forma de evitar o uso do imposto inflacionário, entretanto a indexação total da dívida não é recomendada, pois a plena indexação pode gerar um aumento da carga tributária como fonte de financiamento do setor público. Portanto, a estratégia ótima seria uma dívida pública com uma estrutura de maturidade de longo prazo e parcialmente indexada.

10 As crises de confiança podem ser motivadas pelo temor do público em relação ao governo quanto à probabilidade de insolvência da dívida pública ou pela possibilidade de o Banco Central abandonar o regime de câmbio fixo.

11 O governo do período t tem o poder de limitar a ação do governo do período $t+1$. Este, por sua vez, pode limitar a ação do governo em $t+2$ e assim por diante (hipótese de transitividade), entretanto, à medida que o tempo passa, menor é a influência do governo mais antigo.

O estudo realizado por Barro (2003) constatou que a suavização da carga tributária estimula o governo a emitir títulos da dívida pública, cujos pagamentos são contingentes às realizações dos seus gastos e à base tributária. Dessa forma, quando o gasto é igual em todos os períodos, a dívida pública deve ser estruturada na forma de perpetuidades indexadas (*consoles*). Uma vantagem na adoção dessa estrutura é que ela seria capaz de isolar a restrição orçamentária de variações inesperadas nos títulos indexados ao índice de preços de diferentes maturidades.

Missale, Giavazzi e Benigno (2002) realizaram uma análise empírica que considerou o prazo de vencimento dos títulos da dívida pública adequado para uma estabilização fiscal. Foi adotada a hipótese de que a estabilização da dívida pública seria alcançada por meio do alcance de metas de superávit fiscal. A análise considerou 72 casos de estabilização fiscal em países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que aconteceram entre 1975 e 1998. Para cada caso, foi observada a estratégia de emissão de títulos utilizada pelos governos dois anos depois do início do plano de estabilização. Os autores concluem que a redução do risco de financiamento da dívida pública pode ser alcançada por meio de uma estrutura da dívida mais alongada. De acordo com essa visão, a probabilidade de sucesso do esforço fiscal é maior, independentemente do custo esperado do serviço da dívida.

O estudo realizado por Giavazzi e Missale (2004) tem como hipótese que o principal objetivo da administração da dívida pública no Brasil é estabilizar a razão dívida pública/PIB. Para obter a estabilização da dívida, o governo deve estabelecer fontes de financiamento com custos baixos e pequena volatilidade de seus retornos. Assim, a escolha dos instrumentos da dívida pública implica um *trade-off* entre o risco de financiamento e o custo esperado do serviço da dívida, que deve ser considerado na estruturação ótima da dívida pública. Na visão dos autores supracitados, o risco é minimizado quando um instrumento é capaz de oferecer proteção diante das oscilações no superávit primário e na razão dívida/PIB e, também, quando a variância dos retornos é relativamente baixa. De acordo com o estudo em questão, a recomendação de política é que a maior parte da dívida pública brasileira deveria ser constituída por títulos prefixados. Em relação à estrutura de indexação da dívida, a melhor composição é aquela na qual o principal indexador seria o índice de preços, enquanto a parcela de títulos indexados às taxas de juros e de câmbio deveria ser reduzida.

Portanto, a partir dos modelos de administração da dívida pública apresentados, observa-se que as principais recomendações para seu correto gerenciamento podem ser resumidas em quatro pontos básicos: (i) necessidade de ampliação do prazo médio da dívida; (ii) aumento da parcela da dívida prefixada; (iii) diminuição da participação dos títulos indexados às taxas de juros e de câmbio; e (iv) indexação da maior parte da dívida pública ao índice de preços.

3.1 Administração da dívida pública no Brasil

Em janeiro de 1999, devido à crise do balanço de pagamentos na economia brasileira, o governo brasileiro foi forçado a mudar sua política cambial para um regime de câmbio flexível. Depois dessa medida, tornou-se necessária a busca por uma nova âncora nominal para guiar as expectativas dos agentes econômicos quanto à execução da política econômica. Uma

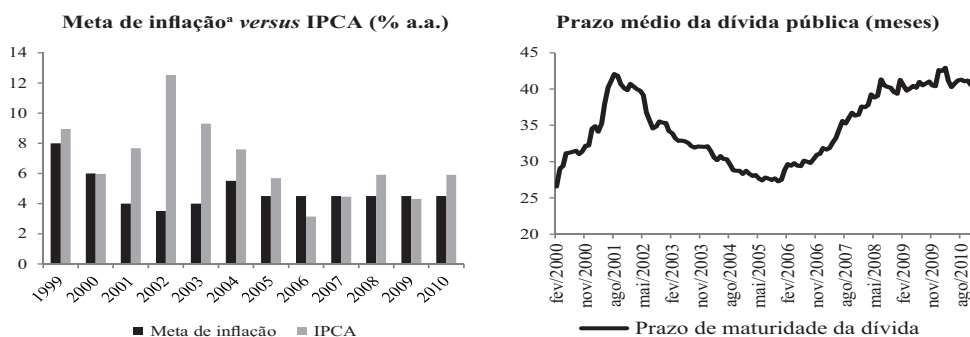


das principais implicações desse ambiente foi a adoção do regime de metas para inflação. Sob este novo contexto, a condução da política monetária passou a usar, de forma explícita, a taxa de juros a curto prazo como o principal instrumento para auxiliar o Banco Central a alcançar a meta de inflação.

Devido ao *overshooting* da taxa de câmbio e, por conseguinte, para evitar que a dívida pública entrasse em uma trajetória explosiva, o Tesouro Nacional fez importantes mudanças na gestão da dívida pública brasileira. Em novembro de 1999, anunciou uma estratégia de alongamento do prazo de maturidade da dívida pública federal e medidas para melhorar a composição da dívida pública.¹² Deve-se ressaltar que uma importante mudança introduzida foi a adoção de metas para o superávit primário. Portanto, a partir de 1999, a política econômica brasileira passou a contar com o tripé metas de inflação – superávit primário – taxa de câmbio flexível, entretanto o início da década de 2000 foi marcado por sucessivos choques sobre a economia brasileira que levaram ao descumprimento das metas para inflação (*vide* figura 5).¹³ Os sucessivos descumprimentos das metas criaram um ambiente macroeconômico instável, o qual obrigou o Tesouro Nacional a reduzir o prazo de maturação dos títulos públicos para pagar prêmios de riscos compatíveis com o exigido pelo mercado. Essa medida representou um retrocesso àquelas anunciadas em 1999, mas foi necessária para ajustar a demanda pelos títulos públicos à elevação da incerteza provocada pelos descumprimentos das metas para inflação.

FIGURA 5

Metas para inflação *versus* IPCA e o prazo médio da dívida pública



Fonte: Banco Central do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional/Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (STN/Codiv).

Nota: ^a as metas para inflação dos anos 2003 a 2005 possuíam uma banda de 2,5%, enquanto a banda para os outros anos foi de 2%.

Apesar do mau desempenho da economia, a estratégia de ampliar o prazo médio da maturidade da dívida pública obteve sucesso no biênio 2000-2001, entretanto, devido às

12 Uma proposta que se revelou muito próxima daquelas recomendações encontradas, por exemplo, em Giavazzi e Pagano (1990) e Calvo e Guidotti (1990).

13 A instabilidade das bolsas de valores dos EUA e os prejuízos registrados por suas companhias em 2001; a crise da Argentina em 2001; e o episódio especulativo durante a eleição presidencial de 2002 no Brasil.

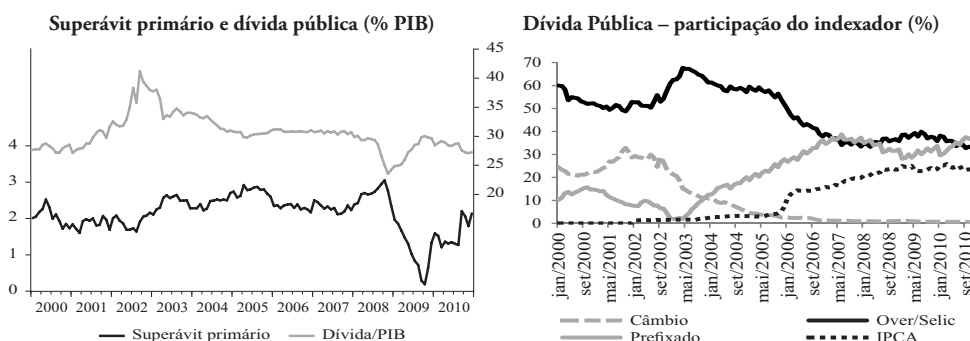
crises que atingiram a economia brasileira e ao aumento da incerteza do mercado quanto à política econômica que seria adotada pelo novo presidente da República, o prazo médio de vencimento da dívida passou a cair. A trajetória de queda só foi revertida em 2005 devido ao sucesso do governo federal em alcançar as metas de superávit primário e, assim, reduzir a razão dívida/PIB (figura 5).

A partir de 2002, o Tesouro Nacional adotou a técnica de administração de ativos e passivos (*assets and liabilities management*) que enfatiza a necessidade de substituição dos títulos indexados à taxa de juros (*over*/Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic) e à taxa de câmbio por títulos prefixados e indexados aos índices de preços¹⁴. O objetivo era que, por meio de uma mudança na composição da estrutura de indexação, fosse possível ampliar o prazo médio e reduzir pressões na razão dívida pública/PIB advindas de aumentos na taxa de juros.

A estratégia de administração de ativos e passivos realizada pelo Tesouro Nacional está em curso e ganhou força depois de 2005. Ocorreu um aumento considerável na proporção dos títulos públicos prefixados e títulos indexados aos índices de preços, enquanto a proporção dos títulos públicos indexados à taxa de câmbio foi reduzida a um nível desprezível, entretanto a proporção da dívida pública indexada à taxa de juros ainda é elevada (figura 6). Esta é uma observação importante, pois significa que o risco de crises de refinanciamento da dívida pública no Brasil ainda não pode ser desconsiderado.

FIGURA 6

Superávit primário e indexadores da dívida pública



Fonte: Bacen.

Uma importante implicação da estrutura de indexação da dívida pública é que o impacto de um aumento da taxa de juros pelo Bacen para conter uma pressão inflacionária causa uma pressão para o aumento da razão dívida pública/PIB. Portanto, o resultado de boa parte da dívida pública estar indexada à taxa de juros, o prazo médio ainda não ser

14 A referência teórica para essa estratégia pode ser encontrada, por exemplo, em Back e Musgrave (1941), Lucas e Stokey (1983), Bohn (1988) e Calvo (1988).



elevado, e o funcionamento do regime de metas de inflação cria uma interdependência entre as gestões de política fiscal e monetária. Em particular, a geração de superávits primários desempenha papel importante nesse sistema porque contribui para assegurar o equilíbrio fiscal, o que, por sua vez, é considerado essencial para o sucesso do regime de metas para inflação.¹⁵

A geração de superávit primário depende do sucesso da execução da política fiscal em alcançar suas metas. Uma política fiscal bem-sucedida é aquela capaz de racionalizar as despesas de seu orçamento de forma a produzir excedentes primários. Uma importante fonte de despesa do orçamento fiscal são os gastos relacionados ao sistema de Previdência Social. Um orçamento previdenciário desequilibrado, como é o caso do sistema brasileiro, exige que o Tesouro Nacional aloque recursos do orçamento fiscal para financiá-lo. Portanto, o resultado orçamentário da Previdência Social é uma variável importante para os estudos sobre administração da dívida pública brasileira.

3.2 Relação entre a dívida pública e a política fiscal no Brasil

Segundo Goldfajn e de Paula (1999), a composição da dívida pública é importante não só pelas razões de minimização do custo esperado do serviço da dívida, mas também por razões de credibilidade e sinalização, de minimização da volatilidade orçamentária e aumento da liquidez ou da informação disponível no mercado. Com base nos argumentos dos autores mencionados, Lopes e Domingo (2004) analisaram a dinâmica da dívida pública a partir de um modelo macroeconômico estrutural. O principal objetivo era encontrar a estrutura de indexação ótima da dívida pública brasileira, levando em conta a regra de reação do Banco Central. De forma geral, os resultados sugerem que as carteiras eficientes são constituídas, em sua maioria, por títulos indexados à taxa de juros (Over/Selic), seguido por títulos prefixados. Portanto, dada a composição ótima de a dívida pública estar baseada na taxa de juros, um dos efeitos nocivos da alta dos juros é a elevação imediata do custo da dívida mobiliária federal.

Fazendo uso de funções impulso-resposta e causalidade de Granger, Santos Junior e Marinho (2006) indicam a existência de um mecanismo de contágio da dívida pública brasileira. De acordo com essa visão, um choque econômico adverso leva a um aumento no risco-país devido à incerteza dos agentes econômicos quanto à capacidade de pagamento intertemporal da dívida pública. Como consequência, há um aumento na taxa de câmbio, pois os agentes econômicos demandam ativos mais seguros, como, por exemplo, o dólar americano. Para evitar um aumento na taxa de inflação, o Bacen (que é comprometido com uma meta de inflação) eleva a taxa de juros e, por conseguinte, há um aumento da dívida pública. O principal resultado obtido pelos autores sobreditos é que a estratégia

15 O equilíbrio fiscal evita que ocorra o problema conhecido como “desagradável aritmética monetarista” (necessidade de o Banco Central ser obrigado a financiar o déficit público), ver Sargent e Wallace (1981).

de alongar a maturidade da dívida e gerar superávits primários representa uma condição *sine qua non* para o sucesso do regime de metas de inflação e o estímulo ao crescimento econômico sustentável.

Com o objetivo de analisar de que forma uma mudança na gestão da política fiscal afeta a política monetária no Brasil, Mendonça e Pires (2007) realizaram uma análise por meio de um vetor autorregressivo (VAR) para o período 2000-2005. Os resultados obtidos indicam que uma política de administração da dívida pública voltada para a redução de seu estoque e ampliação do prazo de maturação contribui, de forma efetiva, para reduções na taxa de juros.

Por meio de uma análise empírica (uso de mínimos quadrados ordinários – OLS e VAR) para observar a relação entre a dívida pública e as principais variáveis que determinam seu perfil, Mendonça e Vivian (2008) constataram que o prazo médio de vencimento e o estoque da dívida pública são importantes para determinar o volume de títulos indexados à taxa de juros (Over/Selic). Ademais, foi observado que o prazo médio da dívida pública, a parcela de títulos indexados à taxa de juros e a razão dívida pública/PIB têm importante papel na determinação da taxa de juros.

De acordo com Giavazzi e Pagano (1990), a ampliação do prazo médio da dívida pública pode reduzir a quantidade de títulos que precisa ser refinanciada durante um período de crise, entretanto Mendonça e Silva (2008) encontraram evidências (por meio de modelos OLS e VAR) de que um aumento no prazo médio de maturidade da dívida pública brasileira está associado a um aumento do endividamento público. Além disso, os mesmos autores encontraram evidências de que o aumento da participação de títulos indexados às taxas de juros e de câmbio exerce maior pressão de aumento sobre a dívida pública que o aumento das parcelas indexadas ao índice de preços ou prefixadas.

Alguns estudos examinam a relação entre o crescimento da dívida pública brasileira com fatores financeiros indexados à dívida.¹⁶ Como exemplo, Corrêa e Biage (2009) analisam se o crescimento da dívida pública brasileira esteve fortemente articulado a fatores financeiros, ligados à política macroeconômica, tais como: abertura financeira, capitais voláteis, taxa de juros elevada e prioridade à política de combate à inflação. A análise dos autores mostrou que, apesar do alcance das metas de superávit primário, a dinâmica das taxas de câmbio e de juros explica o alto endividamento público no período de 1999-2006.

Por fim, é importante ressaltar que a geração de superávits primários depende do êxito da execução da política fiscal, e o sistema previdenciário representa um “tendão de Aquiles” no sistema. Como apontado por Giambiagi et al. (2004), sucessivos déficits previdenciários podem ameaçar a trajetória futura da dívida pública, entretanto é importante destacar que há uma lacuna na literatura em relação a estudos que relacionem, de forma direta, o impacto das despesas do orçamento da Previdência Social sobre o endividamento público no Brasil.

16 Ver, por exemplo, Bresser Pereira e Nakano (2002), Belluzzo e Carneiro (2004) e Corrêa e Biage (2009).



De fato, há apenas dois estudos que fazem esta análise, porém de forma indireta. O Ipea (2006) e Giambiagi (2007) estimaram efeito acumulado das sucessivas altas do salário mínimo sobre a dívida pública. Os resultados obtidos revelam que a política de aumento real do salário mínimo nos últimos anos causa um aumento na dívida pública brasileira.

Em suma, a partir da literatura sobre dívida pública, é possível concluir que as principais variáveis que devem ser consideradas em estudos que buscam avaliar o comportamento recente da dívida pública brasileira são: o prazo médio da dívida pública, o superávit primário, a taxa básica de juros Selic, a taxa de câmbio e o resultado orçamentário da Previdência Social.

4 ANÁLISE EMPÍRICA

A partir de dados agregados da economia brasileira, este capítulo tem como objetivo principal analisar, de forma empírica, como as políticas econômica e social adotadas pelo governo federal impactaram a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário. Ademais, é observada a relação entre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário (déficit previdenciário) e a dívida pública federal.

Para analisar a execução orçamentária da Previdência Social, são incluídas as seguintes variáveis neste estudo: a quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS, o impacto financeiro do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias, o grau de formalidade da economia brasileira e os índices de desigualdade de renda no mercado de trabalho. Quanto à dívida pública federal, além do efeito proveniente do déficit orçamentário da Previdência Social, são considerados choques causados por variáveis que afetam seu comportamento (prazo médio, superávit primário, taxa Over/Selic e taxa de câmbio nominal).

Uma dificuldade para estimar os efeitos de choques econômicos sobre o orçamento da Previdência Social e sobre a dívida pública é o problema da endogeneidade, ou problema da identificação. É difícil distinguir, por exemplo, se um aumento na necessidade de financiamento do orçamento previdenciário depois da ocorrência de um choque econômico se deve a uma redução do grau de formalidade da economia (em função, por exemplo, da desaceleração da atividade econômica) ou ao aumento de solicitação de benefícios (por exemplo, pessoas que preenchem as condições para aposentar, mas continuam no mercado de trabalho, tendem a solicitar este tipo de benefício em momentos de crise econômica). Da mesma forma, é difícil identificar se um aumento no estoque da dívida pública, provocado por determinado choque econômico, é consequência da redução do superávit primário ou do prazo médio da dívida pública, se é reflexo do aumento do serviço da dívida pública, ou, ainda, se é resultado do aumento na necessidade de financiamento do sistema público de Previdência Social.

Uma forma de evitar os problemas de identificação e endogeneidade nas estimações tem sido o uso do método de momentos generalizados – GMM (HALL, 2005). Uma vantagem do método GMM em relação, por exemplo, ao de mínimos quadrados ordinários (OLS)

é que ele apresenta estimadores robustos mesmo na presença de autocorrelação serial, heterocedasticidade ou não linearidade, o que é típico em modelos de séries temporais macroeconômicas (HANSEN, 1982). Portanto, a escolha desse método para o objetivo pretendido neste estudo é apropriada.

Com o objetivo de avaliar a influência das políticas econômica e social do governo federal sobre o gerenciamento do orçamento previdenciário e a relevância do gerenciamento orçamentário da Previdência Social para a administração eficiente da dívida pública federal, contornando possíveis problemas de endogeneidade, são estimados dois conjuntos de modelos GMM: (i) o primeiro conjunto analisa os efeitos de variações no comportamento das variáveis econômicas e sociais sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário; e (ii) o segundo conjunto analisa os efeitos de variações no comportamento da necessidade de financiamento do orçamento previdenciário sobre o estoque da dívida pública.

É importante ressaltar que a escolha das variáveis independentes utilizadas nos modelos foi baseada na literatura e as defasagens aplicadas seguiram a metodologia do geral para o específico em busca do modelo mais parcimonioso. Além disso, para dar robustez à análise e observar a validade conjunta das equações e das variáveis consideradas como relevantes na estimação dos modelos GMM, estima-se ainda um sistema de equações simultâneas por meio de um modelo GMM.

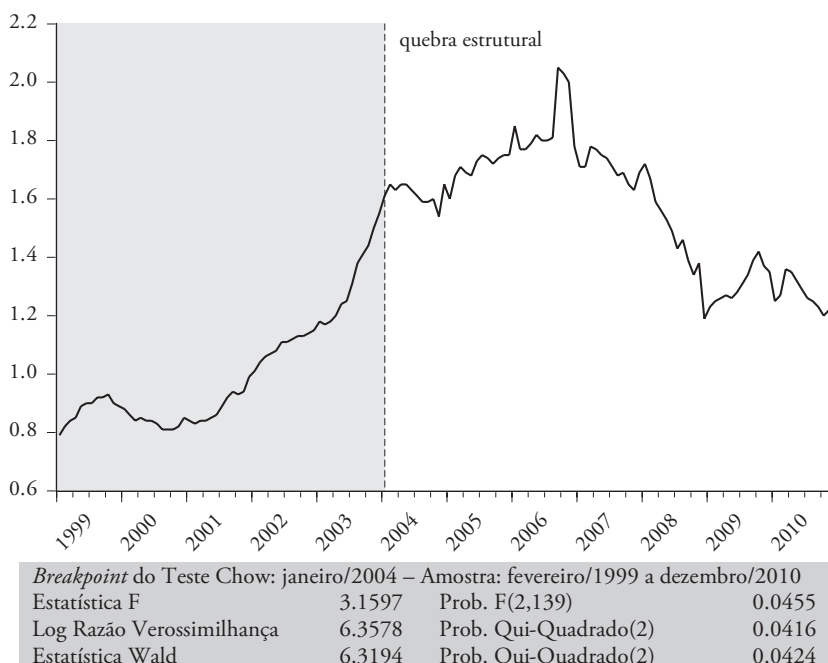
4.1 Descrição dos dados

Uma variável fundamental para este estudo é a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário. A evolução desta variável permite conjecturar como o gerenciamento do orçamento da Previdência Social pode colaborar para uma administração eficiente da dívida pública e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade dos gastos públicos e manter o orçamento público equilibrado. Conforme pode ser observado por meio da figura 7, a série histórica da necessidade de financiamento do orçamento previdenciário – série extraída do sítio do Sistema Gerenciador de Séries Temporais/Banco Central do Brasil (SGST/Bacen) nº 7.870, frequência mensal – apresenta uma mudança de comportamento a partir de 2004.¹⁷

¹⁷ A série histórica da necessidade de financiamento do orçamento previdenciário disponível no sítio do Banco Central do Brasil (Bacen) inicia-se em janeiro de 1999.

**FIGURA 7**

Necessidade de financiamento do orçamento previdenciário (% PIB)



Logo, utilizar toda a série histórica para fazer inferências pode implicar problemas de espuriedade nas estimações devido à conhecida “crítica de Lucas” (instabilidade dos parâmetros). Assim, um teste de Chow foi realizado e o resultado indica a existência de uma quebra estrutural em janeiro de 2004.¹⁸ Como consequência, o período considerado na análise empírica se estende de janeiro de 2004 até dezembro de 2010.

Os dados das séries estão em logaritmo natural e possuem frequência mensal (84 observações). Para melhor entendimento, as séries estão divididas em dois grupos de acordo com o impacto esperado sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e a dívida pública. As séries consideradas são identificadas a seguir (*vide* figura 8), e o seu uso pode ser compreendido da seguinte forma:¹⁹

(i) *variáveis com efeito sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário*

- *INSS* – necessidade de financiamento do setor público total, resultado primário, INSS, em porcentagem do PIB, fluxo acumulado em 12 meses (Série nº 7.870, SGST/Bacen). Esta série considera como receita orçamentária da Previdência

¹⁸ Os regressores utilizados na equação do teste de Chow são: a série da necessidade de financiamento do orçamento previdenciário defasada em um período e a constante.

¹⁹ As estatísticas descritivas das séries encontram-se na tabela 1.

Social apenas a arrecadação líquida²⁰ e, como despesa, os gastos com o pagamento dos benefícios previdenciários do RGPS. A trajetória da série (figura 8) mostra que, a partir de 2006, a necessidade de financiamento tem decrescido de forma considerável (uma redução de aproximadamente 43% entre setembro de 2006 e dezembro de 2010).

- *AUX* – quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS, definida como a razão percentual das seguintes séries: (i) numerador: auxílios-doença concedidos, acumulado em 12 meses (*Boletim Estatístico* da Previdência Social); e (ii) denominador: total de benefícios concedidos pelo RGPS, acumulado em 12 meses (*Boletim Estatístico* da Previdência Social).²¹

A figura 8 mostra o comportamento da razão percentual da quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS. Observa-se que a concessão deste benefício teve um crescimento significativo até o primeiro trimestre de 2007, quando representou quase 56% do total de benefícios concedidos pelo RGPS. A partir do segundo trimestre de 2007, esta relação apresentou forte tendência de queda e estabilizou-se em torno de 45% do total de benefícios concedidos pelo INSS.

De acordo com Cechin e Giambiagi (2004), o auxílio-doença, em média, é o benefício mais caro pago pela Previdência Social. Em 2003, por exemplo, o auxílio-doença pagava em média 2,3 salários mínimos, enquanto o pagamento médio de todos os benefícios era de 1,7 salário mínimo. Logo, uma elevação na concessão de auxílios-doença tende a aumentar as despesas orçamentárias da Previdência Social, aumentando sua necessidade de financiamento. Portanto, espera-se que a quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS seja positivamente relacionada com a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário.

- *WMIN* – impacto financeiro do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias, em porcentagem do PIB. Esta série é resultado da divisão entre: (i) numerador – montante total gasto com benefícios do RGPS de valor igual a um salário mínimo,

20 A arrecadação líquida compreende a arrecadação do INSS proveniente das contribuições sobre a folha salarial e deduzida das transferências a terceiros, que são os repasses ao grupo S (Serviço Social da Indústria – Sesi, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, Serviço Social do Comércio – Sesc, Serviço Social do Transporte – Sest e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat).

21 O auxílio-doença é um benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, e a Previdência Social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho. No caso do contribuinte individual (empresário, profissionais liberais, trabalhadores por conta própria, entre outros), a Previdência paga todo o período da doença ou do acidente. A sua concessão, na maioria dos casos, está condicionada a uma contribuição para a Previdência Social por um período mínimo de 12 meses e comprovação da incapacidade para o trabalho. A exceção são para os casos de acidente de qualquer natureza e de doenças, como tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrite anquilosante, nefropatia grave, doença de Paget (osteíte deformante) em estágio avançado, Síndrome da Deficiência Imunológica Adquirida (Aids) ou contaminado por radiação (comprovada em laudo médico). Para essas exceções, não é necessário o cumprimento de um período mínimo de contribuição para ser passível de receber o benefício.



acumulado em 12 meses (*Boletim Estatístico* da Previdência Social); e (ii) denominador – PIB, valores correntes, acumulado em 12 meses (Série nº 4.382, SGST/Bacen).

A análise da figura 8 mostra que o impacto financeiro do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias apresentou um crescimento significativo no período em análise. Entre 2004 e 2010, este impacto, em proporção do PIB, cresceu aproximadamente 33%, passando de 1,86% do PIB, em janeiro de 2004, para 2,47% do PIB, em dezembro de 2010. Deve-se ressaltar que a elevação real do valor do salário mínimo tem grandes impactos no orçamento da Previdência Social. Uma elevação do salário mínimo aumenta a despesa orçamentária da Previdência Social com o pagamento dos benefícios iguais ao salário mínimo, aumentando sua necessidade de financiamento. Portanto, espera-se que o salário mínimo tenha uma relação positiva com a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário.

Além das variáveis supracitadas, também é considerado o grau de formalidade da economia brasileira sobre a necessidade de financiamento do orçamento da Previdência Social. Espera-se que uma menor informalidade reduza a necessidade de financiamento do sistema público de Previdência Social devido ao aumento na arrecadação. Para tanto, as seguintes variáveis são incorporadas ao estudo:

- *EMPF* – Índice Geral de Emprego Formal (Série nº 1.586, SGST/Bacen): série dessazonalizada.²² O Índice Geral de Emprego Formal mensurado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é o principal indicador do nível de formalidade da economia brasileira e representa o comportamento médio do nível de formalidade do mercado de trabalho. Conforme pode ser observado por meio da figura 8, o índice apresentou forte crescimento nos últimos anos. As possíveis razões para esse desempenho podem ser atribuídas, por exemplo, ao ambiente macroeconômico favorável (crescimento econômico significativo) e às políticas de incentivo à formalização desenvolvida pelo governo federal.
- *CT_PO* – taxa de formalidade do mercado de trabalho brasileiro, definida como a razão percentual das seguintes séries:²³ (i) numerador: número de pessoas empregadas com carteira assinada (Série nº 10.802, SGST/Bacen); e (ii) denominador: população ocupada total (Série nº 10.812, SGST/Bacen). A figura 8 mostra que a taxa de formalidade apresentou forte crescimento, passando de 44,19%, em janeiro de 2004, para 50,96%, em dezembro de 2010.

Da mesma forma que, no caso de maior grau de formalidade, menor desigualdade de renda no mercado de trabalho, também, pode ser capaz de reduzir a necessidade de

22 Foi aplicado a dessazonalização do Eviews – X11 (Historical) – Census X11 Multiplicative.

23 Este indicador foi montado a partir da definição encontrada em Passos, Ansiliero e Paiva (2004) e utiliza os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) Nova realizada pelo IBGE. São consideradas pessoas com 10 anos ou mais de idade empregadas com carteira de trabalho assinada, no trabalho principal, em relação ao total de pessoas ocupadas. A pesquisa abrange as Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

financiamento do orçamento previdenciário. Assim, são considerados os seguintes índices de desigualdade nesta análise:

- *Gini* – coeficiente de Gini: medida de desigualdade do mercado de trabalho brasileiro. Este coeficiente foi obtido com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME Nova) do IBGE.²⁴ O coeficiente de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e a linha que representa perfeita igualdade (linha de 45°) como uma fração do total da área abaixo da linha de 45° (LAMBERT, 2001). O coeficiente de Gini consiste em um número entre zero e um, no qual o zero corresponde à completa igualdade de renda e o um corresponde à completa desigualdade de renda. Dessa forma, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade de renda e, em contrapartida, quanto mais próximo de um, maior é a desigualdade de renda.

A figura 8 mostra que, ao longo do período em consideração, há uma tendência de queda. Esta é uma observação importante, pois uma das principais fontes de receita orçamentária da Previdência Social são as contribuições que incidem sobre as remunerações dos trabalhadores. Logo, uma redução na desigualdade pode indicar um aumento na remuneração dos trabalhadores, principalmente daqueles que recebem baixos salários o que, por conseguinte, implica aumento na arrecadação da Previdência Social.

- *Theil* – índice de Theil: medida de distribuição de renda do mercado de trabalho brasileiro. Este índice foi calculado com base na PME Nova do IBGE.²⁵ O índice de Theil foi calculado por Theil (1967) e é obtido por meio do logaritmo natural da razão entre as médias aritméticas e geométricas da renda familiar *per capita* média (LAMBERT, 2001). De maneira similar ao coeficiente de Gini, o coeficiente de Theil consiste em um número entre zero e um, no qual o zero corresponde à completa igualdade de renda e o um corresponde à completa desigualdade de renda.

O índice de Theil apresenta uma tendência de queda entre 2004 e 2010 (*vide* figura 8). Da mesma forma que o coeficiente de Gini, uma redução na desigualdade de renda tende a refletir aumentos na remuneração dos trabalhadores o que, por sua vez, implica redução na necessidade de financiamento do orçamento previdenciário.

(ii) *variáveis com efeito sobre a dívida pública federal*

- *DEBT* – dívida líquida do setor público total, governo federal e Banco Central, em porcentagem do PIB (Série nº 4.503, SGST/Bacen). A dívida líquida do setor público representa o estoque da dívida pública federal. Os saldos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada

24 Fazendo uso do programa econométrico Stata 11, o índice considera a variável “rendimento habitual do trabalhador” (V4182) e é ponderada pela variável (V211). Os dados da PME Nova foram tratados com a exclusão das observações em branco e ignorada.

25 O procedimento utilizado foi análogo ao descrito na nota de rodapé anterior.



na forma pró-rata, independentemente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período. Conforme pode ser observado na figura 8, há uma trajetória de queda na razão dívida/PIB. Uma justificativa para essa observação se deve à mudança de postura do governo federal em relação ao gerenciamento da dívida pública a partir de 1999.²⁶

- *INSS* – necessidade de financiamento do setor público total, resultado primário, INSS, em porcentagem do PIB, fluxo acumulado em 12 meses (Série nº 7.870, SGST/Bacen). De maneira geral, espera-se que uma elevação na necessidade de financiamento do orçamento previdenciário aumente o estoque da dívida pública federal. À medida que o Tesouro Nacional aloca recursos para cobrir a necessidade orçamentária da Previdência Social, estes recursos são financiados por emissão de títulos públicos federais. Assim, o aumento de títulos públicos federais no mercado eleva o estoque da dívida pública federal. Em suma, é esperada a existência de uma relação positiva entre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e a dívida líquida do setor público.
- *MTDEBT* – o prazo médio da dívida pública federal interna, em meses (série obtida a partir da STN – Codiv), compreende o prazo médio em que os títulos públicos do governo federal são negociados em mercado. Conforme pode ser observado na figura 8, o prazo de maturação da dívida pública federal aumentou aproximadamente 40% entre janeiro de 2006 e dezembro de 2010, passando de 29 meses, em janeiro de 2006, para cerca de 40 meses, em dezembro de 2010. É importante lembrar que, de acordo com Giavazzi e Pagano (1990), a ampliação do prazo médio da dívida pública pode reduzir a quantidade de títulos que precisa ser refinanciada durante um período de crise. Logo, a ampliação do prazo médio da dívida pública tende a reduzir os custos do serviço da dívida. Portanto, espera-se que o prazo médio da dívida pública federal interna apresente uma relação negativa com a dívida líquida do setor público.
- *Surplus* – necessidade de financiamento do setor público total, resultado primário, governo federal e Banco Central, em porcentagem do PIB, fluxo acumulado em 12 meses (Série nº 5.783, SGST/Bacen).²⁷ A figura 8 revela que, com exceção do período posterior à crise do *subprime*, o superávit primário apresentou relativa estabilidade (entre 2,4% e 2,8% do PIB). Deve-se notar que a geração sistemática de superávit primário sinaliza para o mercado o compromisso do governo federal em honrar seus compromissos assumidos o que, por conseguinte, reduz o risco de *default* da dívida pública. Em outras palavras, o superávit primário implica redução no risco que, por seu turno, implica queda no custo da dívida pública. Portanto, espera-se que o superávit primário tenha uma relação negativa com a dívida líquida do setor público.

²⁶ Para ver mais sobre a estratégia adotada pelo governo federal, ver de Mendonça e Vivian (2008).

²⁷ São assumidos valores positivos como superávit primário na série.

Levando em conta a composição da dívida pública federal, os principais indexadores da *dívida pública* também são considerados neste estudo:²⁸

- *Selic* – taxa de juros Over/Selic, acumulada no mês e anualizada (Série nº 4.189, SGT/Bacen). A Selic é o principal indexador da dívida pública federal no período em análise. Além disso, a Selic é a taxa de juros *livre* de risco da economia brasileira e é o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central do Brasil. Essa taxa de juros representa o custo de oportunidade dos bancos e funciona como uma referência para as decisões de consumo e de investimento na economia. Como uma consequência do sucesso na condução da política macroeconômica ao longo do período em análise, a Selic apresentou tendência de queda (figura 8). Devido à forte indexação da dívida pública à Selic, é esperada a observação de uma relação positiva entre as variáveis.
- *EXCH* – taxa de câmbio, livre, dólar americano, compra, média de período, mensal (Série nº 3.697, SGT/Bacen). A taxa de câmbio foi, no período de análise, um dos principais indexadores da dívida pública federal, apesar de estar perdendo relevância nos últimos anos devido à política de gerenciamento da dívida pública realizada pelo governo federal. Ao longo do período, observa-se que a taxa de câmbio apresentou forte apreciação (figura 8). Tal como no caso da Selic, é esperada uma relação direta entre uma variação na cotação dessa variável e a dívida líquida do setor público.

TABELA 1

Estatísticas descritivas

Variáveis	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio-padrão
AUX	3,856	3,849	4,023	3,725	0,096
CT_PO	3,844	3,837	3,931	3,777	0,048
DEBT	3,391	3,414	3,525	3,159	0,073
EMPF	4,505	4,507	4,676	4,325	0,099
EXCH	0,750	0,762	1,140	0,464	0,184
Gini	-0,748	-0,746	-0,708	-0,799	0,024
INSS	0,437	0,489	0,718	0,157	0,144
MTDEBT	3,536	3,551	3,759	3,306	0,156
Selic	2,575	2,567	2,983	2,158	0,252
Surplus	0,700	0,848	1,115	-1,661	0,464
Theil	-0,765	-0,762	-0,651	-0,848	0,047
WMIN	0,767	0,798	0,924	0,604	0,108

Fonte: elaboração dos autores.

28 O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é também importante indexador da dívida pública federal, entretanto este indexador não é considerado neste estudo porque sua correlação com a dívida líquida do setor público não tem significância estatística. Outro motivo que levou a desconsiderar o IPCA foi o fato de que este índice não possui uma relação de longo prazo com a dívida líquida do setor público. Uma possível justificativa para estes resultados pode ser relacionada ao fato de que o IPCA só passou a ser utilizado como indexador da dívida pública federal em janeiro de 2002, entretanto a parcela de dívida pública indexada ao IPCA só passou a ter alguma significância (acima de 10%) em janeiro de 2006.



4.2 Evidência empírica

Para observar, de forma preliminar, se o comportamento das variáveis é coerente com o argumento teórico, a figura 9 mostra diversos diagramas de dispersão das variáveis supracitadas. Com exceção da correlação entre o INSS e o salário mínimo, as demais correlações que compõem o modelo para a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário estão de acordo com os argumentos teóricos apresentados.²⁹ Há correlação positiva entre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e a quantidade de auxílios-doença e correlações negativas da necessidade de financiamento do orçamento previdenciário com: EMPF, CT_PO, Gini e Theil. De forma geral, excetuando a relação com o superávit primário, as correlações entre as variáveis que compõem o modelo para a dívida pública estão de acordo com a perspectiva teórica.³⁰ Em suma, há correlação negativa da dívida pública federal com o prazo médio da dívida e correlações positivas com: INSS, Selic e EXCH.

4.2.1 Efeitos de choques econômicos sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário

Com o objetivo de estimar, via GMM, os efeitos dos choques econômicos sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e, em especial, o impacto das políticas econômica e social sobre a execução orçamentária da Previdência Social, duas especificações são consideradas na análise:

$$INSS_t = \alpha_0 + \alpha_1 INSS_{t-1} + \alpha_2 AUX_{t-1} + \alpha_3 WMIN_{t-1} + \alpha_4 EMPF_{t-1} + \vartheta_{t,1} \quad (1)$$

$$INSS_t = \alpha_5 + \alpha_6 INSS_{t-1} + \alpha_7 AUX_{t-1} + \alpha_8 WMIN_{t-1} + \alpha_9 CT_{PO\ t-1} + \vartheta_{t,2} \quad (2)$$

Em que $\vartheta_t \sim N(0, \sigma^2)$.

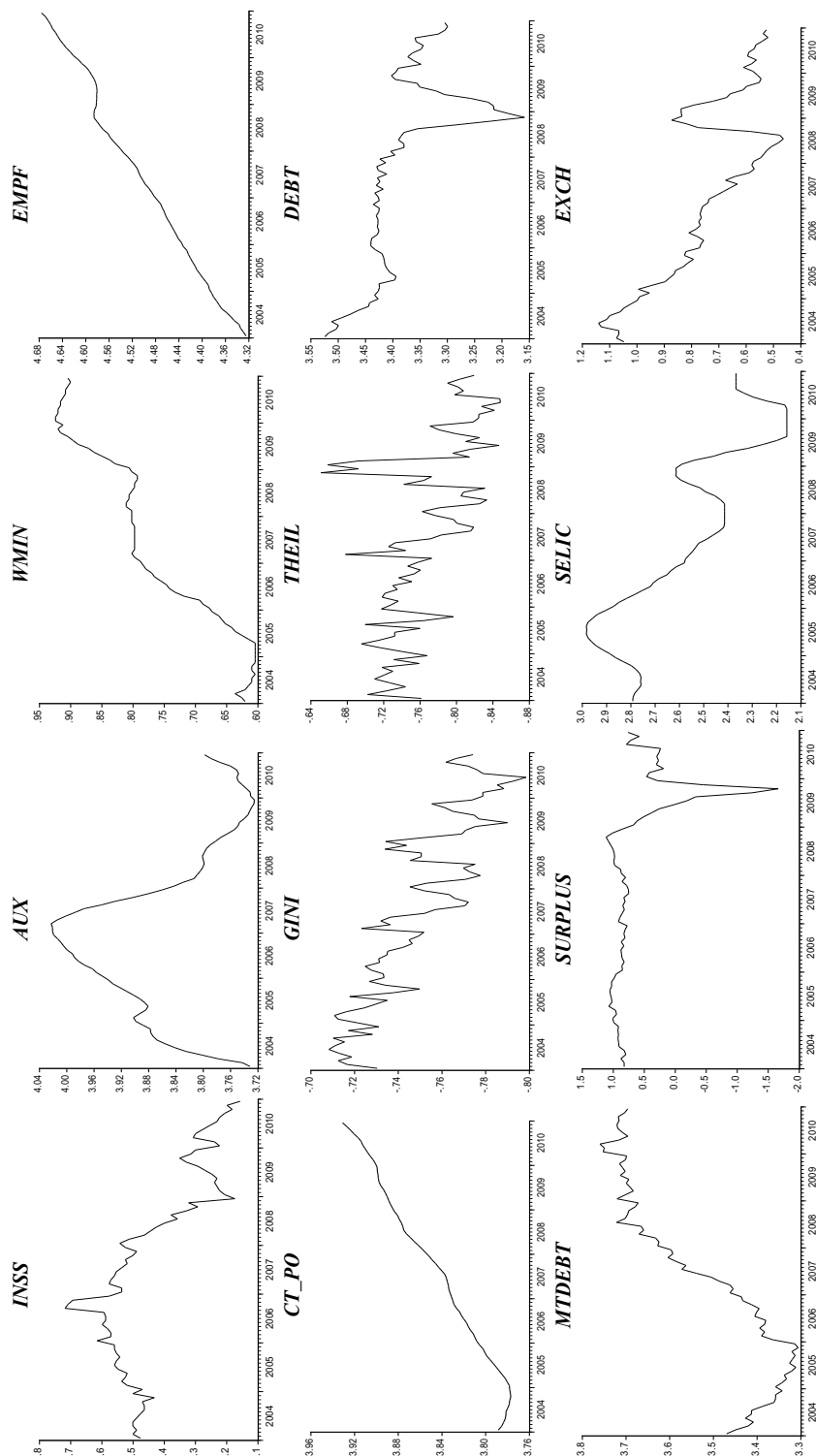
A primeira etapa para obter evidências empíricas robustas que faz uso de séries temporais é verificar se as séries são estacionárias. Caso as séries sejam não estacionárias, existe uma grande possibilidade de os resultados apresentados serem espúrios. Para checar a existência de raiz unitária nas séries, foram realizados os testes Dickey-Fuller ampliado (ADF) e Phillips-Perron (PP) (tabela A.1, apêndice).

29 É verdade que, enquanto *WMIN* apresenta forte crescimento no período, o INSS tem uma tendência de queda, entretanto a queda do INSS é resultado de outros fatores econômicos e sociais que compensam o efeito positivo do impacto do salário mínimo sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário.

30 Uma possível justificativa para a correlação positiva entre a *DEBT* e a *Surplus* é que um aumento no superávit não causa um efeito imediato sobre a dívida. Na verdade, um aumento na dívida pode implicar maior esforço fiscal (aumento do superávit primário).

FIGURA 8

Brasil – variáveis selecionadas

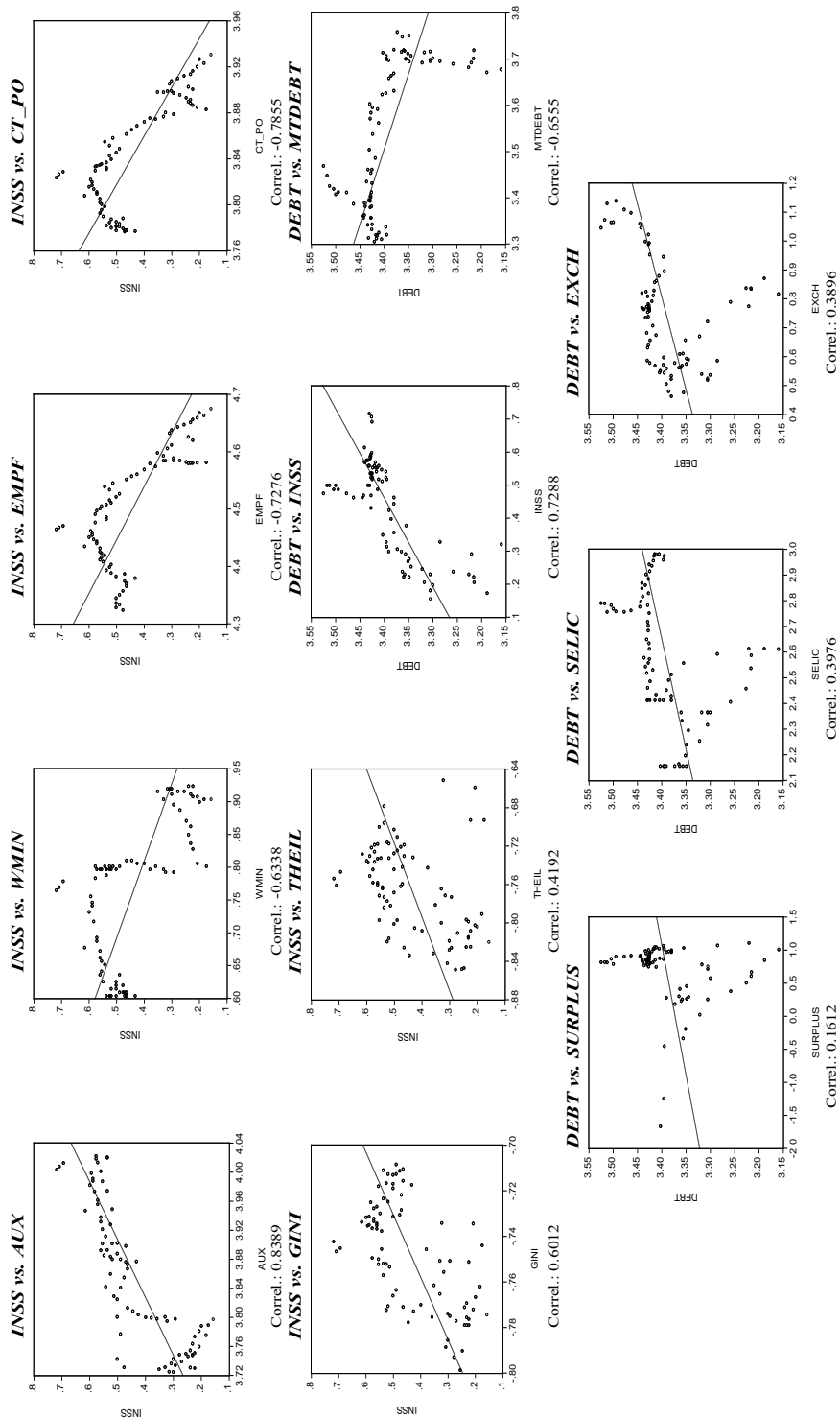


Fontes: Bacen/STN, *Boletim Estatístico da Previdência Social*.



FIGURA 9

Gráficos de dispersão



Fonte: Bacen/STN, *Boletim Estatístico da Previdência Social*.

Os resultados sugerem que seria adequado usar a primeira diferença das séries na estimação das equações (1) e (2), entretanto este procedimento pode implicar uma perda da relação de longo prazo entre as séries.³¹ Portanto, é necessário avaliar se a combinação linear entre as séries é estacionária mesmo que individualmente as séries não sejam estacionárias. Em outras palavras, é necessário verificar se as séries são cointegradas, pois, neste caso, o uso das séries em nível não implica problemas de espuriedade.

Para a realização do teste de cointegração, foi selecionado o número de defasagens das variáveis que compõem os modelos por meio do uso dos critérios de informação de Schwarz e Hannan-Quinn em um VAR. Os resultados obtidos (tabela A.2, apêndice) indicam que, para ambos os modelos (equações 1 e 2), o número de defasagens a ser aplicado corresponde a 2. Ainda em relação ao teste de cointegração, a inclusão de constante e tendência foi definida com base no princípio de Pantula (HARRIS, 1995). Levando em conta o critério de informação de Schwarz, o teste de cointegração, proposto por Johansen (1991), LR teststatistic, utilizou a especificação com intercepto e sem tendência. O resultado do teste para ambas as equações (tabelas A.4 e A.5, apêndice) indica que as séries são cointegradas nos modelos e, portanto, podem ser utilizadas em nível nas estimações sem o risco de produzirem resultados espúrios.

Além das variáveis supracitadas, foram incluídas duas variáveis sociais, Gini e Theil, para observar o impacto sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário. Uma justificativa para a inclusão dessas variáveis nos modelos se deve ao fato de que uma importante fonte de receita orçamentária da Previdência Social é a contribuição que incide sobre as remunerações dos trabalhadores. Portanto, uma mudança na distribuição de riqueza pode ter efeitos significativos para o financiamento do orçamento previdenciário. Ademais, para levar em conta o efeito da crise do *subprime* na economia brasileira, uma variável *dummy* com valor igual a “1” para o período entre agosto de 2008 e setembro de 2009 e valor igual a “0” para os demais períodos foi introduzida nos modelos. Portanto, a partir das equações (1) e (2), os modelos a serem estimados são:

$$INSS_t = \beta_0 + \beta_1 INSS_{t-1} + \beta_2 AUX_{t-1} + \beta_3 WMIN_{t-1} + \beta_4 EMPF_{t-1} + \beta_5 GINI_{t-1} + \omega_{t,1} \quad (3)$$

$$INSS_t = \beta_6 + \beta_7 INSS_{t-1} + \beta_8 AUX_{t-1} + \beta_9 WMIN_{t-1} + \beta_{10} CT_{PO\ t-1} + \beta_{11} GINI_{t-1} + \omega_{t,2} \quad (4)$$

$$INSS_t = \beta_{12} + \beta_{13} INSS_{t-1} + \beta_{14} AUX_{t-1} + \beta_{15} WMIN_{t-1} + \beta_{16} EMPF_{t-1} + \beta_{17} THEIL_{t-1} + \omega_{t,3} \quad (5)$$

$$INSS_t = \beta_{18} + \beta_{19} INSS_{t-1} + \beta_{20} AUX_{t-1} + \beta_{21} WMIN_{t-1} + \beta_{22} CT_{PO\ t-1} + \beta_{23} THEIL_{t-1} + \omega_{t,4} \quad (6)$$

Em que $\omega_t \sim N(0, \sigma^2)$.

O método GMM minimiza uma função, representando as condições de momentos devidamente ponderadas. Se as condições de momento estiverem corretas, sua média é zero.

31 As séries EMPF e CT_PO apresentaram resultados divergentes nos testes de raiz unitária ADF e PP. Sendo assim, o teste de estacionariedade Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) foi realizado para determinar a ordem de integração dessas séries. De acordo com o teste KPSS, ambas as séries são I(1) – tabela A.1, apêndice.



Em adição, é necessário que os instrumentos utilizados no GMM sejam defasados em um ou mais períodos, como uma condição para prever as variáveis contemporâneas que não estavam disponíveis no tempo t . Como apontado por Wooldridge (2001, p. 95), “*to obtain a more efficient estimator than two-stage least squares (ordinary least squares), one must have overriding restrictions.*” Com o objetivo de testar a validade das condições de momento e testar as restrições de sobreidentificação em cada modelo estimado, o teste J padrão é aplicado (HANSEN, 1982; CRAGG, 1983). Como forma de auxiliar na previsão das variáveis contemporâneas, não disponíveis no tempo t , foram utilizadas variáveis instrumentais não correlacionadas com os resíduos das regressões (tabela A.3, apêndice).

A tabela 2 apresenta os resultados estimados, via método GMM, para as equações (3) a (6).³² De forma geral, os coeficientes estimados apresentam-se em consonância com os argumentos teóricos apresentados. Todas as especificações mostram que o coeficiente da variável INSS defasada possui significância estatística e sinal positivo. Portanto, o componente inercial da necessidade de financiamento do orçamento previdenciário não deve ser desprezado. O mesmo comportamento é observado para os coeficientes referentes às variáveis *AUX* e *WMIN*. Em outras palavras, tanto um incremento na quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS, quanto um aumento no salário mínimo implicam maior necessidade de financiamento do orçamento previdenciário. Em contrapartida, os coeficientes das variáveis que mensuram o grau de formalidade da economia (*EMPF* e *CT_PO*) revelam que uma redução da economia informal no mercado de trabalho contribui para uma queda na necessidade de financiamento do orçamento da Previdência Social.

A fim de avaliar como a política social de combate à desigualdade de renda influencia o comportamento orçamentário da Previdência Social brasileira, as variáveis Gini e Theil foram incluídas no modelo básico. As estimativas dessas duas variáveis apresentam resultados interessantes e ainda não identificados pela literatura. Em todas as especificações, os coeficientes estimados para ambas as variáveis apresentam significância estatística e seus sinais são negativos. Em outras palavras, os resultados indicam que um aumento na desigualdade social implica queda na necessidade de financiamento do orçamento previdenciário. Uma possível razão para o resultado encontrado advém do fato de que a concentração dos rendimentos dos brasileiros está abaixo ou próxima do limite do teto previdenciário. Como a principal fonte de receita orçamentária da Previdência Social é o rendimento do trabalhador, e um aumento da desigualdade significa um aumento dos trabalhadores com renda mais elevada (mas em sua maioria abaixo do teto previdenciário), o resultado é um aumento na arrecadação orçamentária da Previdência Social.

32 Utiliza-se o programa econométrico Eviews 7.0, e, em relação à matriz de ponderação, a opção “HAC (Newey-West)” é selecionada, o que gera estimações robustas em termos de heterocedasticidade e autocorrelação de forma desconhecida.

TABELA 2

Estimações GMM – INSS

Variáveis explicativas	Especificação Eq. (3)	Especificação Eq. (4)	Especificação Eq. (5)	Especificação Eq. (6)
CONSTANT	0.130 (0.572) [0.227]	5.206*** (1.562) [3.332]	0.388 (0.640) [0.606]	4.158** (1.598) [2.601]
INSS(-1)	0.804*** (0.091) [8.808]	0.763*** (0.076) [10.013]	0.782*** (0.102) [7.644]	0.764*** (0.084) [9.044]
AUX(-1)	0.279*** (0.096) [2.895]	0.175** (0.083) [2.095]	0.331*** (0.112) [2.944]	0.242** (0.100) [2.422]
WMIN(-1)	0.024 (0.113) [0.209]	0.330** (0.154) [2.145]	0.109 (0.130) [0.836]	0.284* (0.164) [1.730]
EMPF(-1)	-0.514*** (0.155) [-3.324]		-0.479*** (0.152) [-3.155]	
CT_PO(-1)		-1.816*** (0.466) [-3.894]		-1.477*** (0.448) [-3.297]
Gini(-1)	-1.567*** (0.435) [-3.599]	-1.265*** (0.421) [-3.001]		
Theil(-1)			-0.653*** (0.222) [-2.941]	-0.603*** (0.200) [-3.009]
Dummy	0.017 (0.016) [1.122]	0.030** (0.012) [2.382]	0.029 (0.017) [1.629]	0.041** (0.016) [2.580]
R ²	0.937	0.941	0.935	0.938
Adj. R ²	0.931	0.937	0.930	0.933
J-statistic	5.540 p= 0.699	8.052 p = 0.529	7.132 p = 0.522	8.262 p = 0.508

Nota: significância estatística:

* denota 0,1;

** denota 0,05;

*** denota 0,01

Obs.: erro-padrão entre parênteses e estatística *t* entre colchetes.



Por último, observa-se que os coeficientes das *dummies* são positivos, o que, por conseguinte, indica que crises econômicas tendem a aumentar a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário. A explicação para esse fenômeno se deve, por exemplo, ao fato de que as crises levam à desaceleração da atividade econômica e, com o aumento da taxa de desemprego, a arrecadação orçamentária da Previdência Social tende a cair. Além disso, o aumento na taxa de desemprego aumenta as despesas previdenciárias de duas formas: (i) os trabalhadores que possuíam os requisitos para aposentadoria, mas tinham optado por manterem-se no mercado trabalho, em momentos de crise, tendem a solicitar sua aposentadoria; e (ii) o aumento na taxa de desemprego tende a aumentar a procura por benefícios previdenciários, como o seguro-desemprego.

Tomando como referência os coeficientes estimados nas diversas especificações (tabela 2), são obtidos os efeitos sobre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário no período t de choques de um desvio-padrão nas variáveis explicativas no período $t-1$ (tabela 3).³³ Os choques de um desvio-padrão sobre a quantidade de auxílios-doença concedidos pelo INSS e o impacto do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias no período $t-1$ provocam uma variação positiva na necessidade de financiamento do orçamento previdenciário no período t de 3,18 e 3,57 pontos-base, respectivamente. Em contrapartida, os resultados obtidos mostram os efeitos benéficos para o orçamento da Previdência Social oriundos dos programas de políticas sociais que visam aumentar o grau de formalidade da economia brasileira. O choque de um desvio-padrão no índice geral de emprego formal no período $t-1$ provoca uma variação negativa na necessidade de financiamento do orçamento previdenciário no período t de 5,08 pontos-base. Da mesma forma, o choque transmitido pela taxa de formalidade do mercado de trabalho brasileiro provoca uma variação negativa na variável INSS de aproximadamente 8,71 pontos-base.

Destaca-se que a política social de combate à desigualdade de renda desenvolvida pelo governo federal produz efeitos adversos sobre o comportamento orçamentário da Previdência Social brasileira. Os choques transmitidos pelas variáveis *Gini* e *Theil* contribuem para uma variação negativa na necessidade de financiamento do orçamento previdenciário (na ordem de 3,72 e 2,81 pontos-base, respectivamente), entretanto, embora a adoção dessas políticas sociais contribua para um aumento do déficit orçamentário da Previdência Social, políticas sociais que visam à redução da desigualdade de renda são desejáveis para o aumento do bem-estar da sociedade. Logo, cabe ao gestor público, na execução do gerenciamento orçamentário da Previdência Social, adotar estratégias que mitiguem os efeitos dessas políticas no resultado do orçamento previdenciário.

33 Com base nas quatro equações estimadas, foi selecionado o coeficiente que apresentou maior significância estatística.

TABELA 3

Efeitos de choques econômicos sobre INSS

Variáveis	Desvio-padrão	Coefficiente	Eq. (n.)	Efeito	Int. confiança (p.b.) ^a
AUX	0,096	0,331	7	3,18 p.b.	1,39 – 5,02
WMIN	0,108	0,330	6	3,57 p.b.	0,92 – 6,26
EMPF	0,099	-0,514	5	-5,08 p.b.	-7,59 – -2,64
CT_PO	0,048	-1,817	6	-8,71 p.b.	-12,45 – -5,02
Gini	0,024	-1,567	5	-3,72 p.b.	-5,44 – -2,01
Theil	0,047	-0,603	8	-2,81 p.b.	-4,34 – -1,29

Nota: ^a intervalo de confiança calculado por meio de simulação de Monte Carlo com 10.000 iterações.

Ademais, são calculados intervalos de confiança para as estimações (*vide* tabela 3). No caso de a matriz de ponderação utilizada na estimação dos modelos GMM ser eficiente, os estimadores são assintoticamente normais. Dada a normalidade dos coeficientes e seus erros-padrão estimados (tabela 2), é possível calcular a probabilidade de que os efeitos dos choques econômicos sobre estoque da dívida pública federal se situem em um dado intervalo de confiança.³⁴

4.2.2 Efeitos de choques econômicos sobre a dívida pública federal

Utilizando a mesma metodologia adotada na seção anterior e as variáveis listadas na seção 3.1, esta seção mostra evidências empíricas do efeito de choques econômicos, em especial, resultantes do comportamento da necessidade de financiamento do orçamento previdenciário sobre o estoque da dívida pública federal. Assim, duas especificações são consideradas na análise:³⁵

$$DEBT_t = \gamma_0 + \gamma_1 DEBT_{t-1} + \gamma_2 INSS_{t-1} + \gamma_3 MTDEBT_{t-6} + \gamma_4 SURPLUS_{t-1} + \gamma_5 SELIC_{t-6} + \mu_{t,1} \quad (7)$$

$$DEBT_t = \gamma_6 + \gamma_7 DEBT_{t-1} + \gamma_8 INSS_{t-1} + \gamma_9 MTDEBT_{t-6} + \gamma_{10} SURPLUS_{t-1} + \gamma_{11} EXCH_{t-2} + \mu_{t,2} \quad (8)$$

Em que $\mu_t \sim N(0, \sigma^2)$.

34 Foi utilizado o programa @risk para realizar as estimações dos intervalos de confiança.

35 As séries referentes à participação dos principais indexadores da dívida são consideradas como variáveis instrumentais nos modelos a serem estimados: *DEBT_SELIC* – dívida mobiliária federal, participação por indexador, posição em carteira, Over/Selic (Série nº 4.177, SGST/Bacen); *DEBT_EXCH* – dívida mobiliária federal, participação por indexador, posição em carteira, câmbio (Série nº 4.173, SGST/Bacen); e *DEBT_IPCA* – dívida mobiliária federal, participação por indexador, posição em carteira, IPCA (Série nº 12.001, SGST/Bacen).



Os testes de raiz unitária (ADF e PP) indicam que as séries presentes em ambas as equações são I(1) (tabela A.1, apêndice).³⁶ Portanto, existe a possibilidade de haver uma relação de longo prazo entre as variáveis no caso de as séries serem cointegradas e, portanto, não há necessidade de utilizar as séries em diferenças nas estimações. Os resultados dos testes realizados mostram que as séries são cointegradas (tabelas A.4 e A.5, apêndice).³⁷

A tabela 4 apresenta os resultados das estimações GMM para as equações (7) e (8).³⁸ Como forma de considerar o efeito da crise do *subprime* sobre a dívida pública, foi incluída uma variável *dummy* na estimação de ambos os modelos.³⁹ Ambas as estimações apresentaram um R^2 ajustado superior a 90% e estatísticas J que validam os instrumentos utilizados.

Os coeficientes referentes à dívida pública federal defasada são positivos e possuem significância estatística. Este resultado indica que os choques econômicos sobre a dívida tendem a não serem eliminados de forma rápida. Além disso, as estimações obtidas mostram que os coeficientes das demais variáveis apresentam significância estatística e sinais de acordo com os argumentos teóricos. Em outras palavras, aumentos na Selic e na taxa de câmbio levam a aumentos na dívida. Por outro lado, um aumento no superávit primário contribui para uma queda na razão dívida/PIB. O único resultado diferente do que seria esperado, de acordo com a perspectiva teórica, é o coeficiente do prazo médio da dívida (sinal positivo), entretanto essa observação é condizente com a ideia de que, em economias em que a credibilidade não é suficientemente desenvolvida, a estratégia de alongar a dívida pode implicar aumento na taxa de juros e, portanto, no serviço da dívida.⁴⁰ Em relação aos coeficientes das *dummies*, observa-se que eles são negativos e estatisticamente significativos. Uma possível justificativa para esse resultado se deve à forte queda na Selic para neutralizar o efeito recessivo da crise, o que, por conseguinte, reduziu o custo do serviço da dívida.

36 A série Selic apresentou resultado divergente nos testes de raiz unitária ADF e PP. Sendo assim, o teste de estacionariedade KPSS foi realizado para determinar a ordem de integração dessa série. De acordo com o teste KPSS, a série Selic é I(1) (tabela A.1, apêndice).

37 Para o teste de cointegração, o número de defasagens das variáveis foi definido com base nos critérios de informação de Akaike e Hannan-Quinn em um VAR (tabela A.2, apêndice).

38 Utiliza-se o programa econométrico Eviews 7.0, e, em relação à matriz de ponderação, a opção “HAC (Newey-West)” é selecionada, o que gera estimações robustas em termos de heterocedasticidade e autocorrelação de forma desconhecida.

39 Foi assumido valor “1” para a variável *dummy*, no período entre agosto de 2008 e setembro de 2009, e “0” para os demais períodos.

40 A relação positiva entre o prazo médio da dívida pública e o estoque da dívida pública federal para a economia brasileira também foi encontrada em Mendonça e Silva (2008).

TABELA 4

Estimações GMM – DEBT

Variáveis explicativas	Especificação Eq. (7)	Especificação Eq. (8)
CONSTANT	-0.058 (0.384) [-0.151]	1.494*** (0.401) (3.725)
DEBT(-1)	0.670*** (0.095) [7.030]	0.526*** (0.102) [5.138]
INSS(-1)	0.115*** (0.039) [2.938]	0.154*** (0.050) [3.091]
MTDEBT(-6)	0.226** (0.091) [2.481]	0.010 (0.046) [0.211]
Surplus(-1)	-0.025** (0.012) [-2.154]	-0.037*** (0.013) [-2.882]
Selic(-6)	0.136** (0.045) [3.021]	
EXCH(-2)		0.053*** (0.016) [3.359]
<i>Dummy</i>	-0.059** (0.026) [-2.253]	-0.043** (0.019) [-2.289]
R ²	0.913	0.905
Adj. R ²	0.906	0.897
J-statistic	4.313 p= 0.634	6.100 p = 0.412

Nota: significância estatística:

* denota 0,1.

** denota 0,05.

*** denota 0,01.

Obs.: erro-padrão entre parênteses e a estatística t entre colchetes.

Para avaliar a influência do gerenciamento orçamentário da Previdência Social sobre o estoque da dívida pública brasileira, a variável INSS é considerada nos modelos estimados. As estimativas dessa variável revelam interessantes resultados que ainda não haviam



sido explorados pela literatura de administração da dívida pública. Os resultados estimados revelam que a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário tem influência significativa sobre a dívida pública federal. Ambos os modelos indicam que um aumento na necessidade de financiamento do orçamento da Previdência Social provoca uma elevação na razão dívida/PIB (coeficiente positivo do INSS). Este resultado é importante porque revela que um gerenciamento orçamentário da Previdência Social, capaz de reduzir a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário, contribui para uma administração eficiente da dívida pública e, por conseguinte, para o equilíbrio orçamentário do governo federal.

Tomando como referência os coeficientes estimados nas duas especificações (tabela 4), são obtidos os efeitos sobre o estoque da dívida pública federal no período t de choques de um desvio-padrão nas variáveis explicativas no período $t-1$ (tabela 5).⁴¹ O choque de um desvio-padrão na necessidade de financiamento do orçamento previdenciário no período $t-1$ provoca uma variação positiva no estoque da dívida pública federal no período t que corresponde a 2,23 pontos-base. Este resultado revela a importância do gestor público levar em consideração, na administração da dívida pública federal, o efeito do orçamento previdenciário sobre o comportamento da dívida pública.

Os impactos imediatos transmitidos pelo prazo médio da dívida pública e a Selic são relativamente próximos (em torno de 3,5 pontos-base). O impacto de menor magnitude é o da taxa de câmbio (inferior a 1 ponto-base). Embora o choque transmitido pelo superávit primário seja superior (em termos absolutos), apenas ao da taxa de câmbio, ele contribui para uma variação negativa da dívida pública em cerca de 1,74 ponto-base.

É importante ressaltar que, no caso de a matriz de ponderação utilizada nas estimações do modelo GMM ser eficiente, os estimadores são assintoticamente normais. Devido à normalidade dos coeficientes e aos erros-padrão estimados (tabela 4), foi obtida a probabilidade dos efeitos dos choques econômicos sobre o estoque da dívida pública federal se situarem dentro de um intervalo de confiança (tabela 5).⁴²

TABELA 5

Efeitos de choques econômicos sobre DEBT

Variáveis	Desvio-padrão	Coeficiente	Eq. (n.)	Efeito	Int. confiança (p.b.) ^a
INSS	0,144	0,154	2	2,23 p.b.	1,05 – 3,41
MTDEBT	0,156	0,226	1	3,53 p.b.	1,21 – 5,97
Surplus	0,464	-0,037	2	-1,74 p.b.	-2,72 – -0,74
Selic	0,252	0,136	1	3,44 p.b.	1,54 – 5,32
EXCH	0,184	0,054	2	0,99 p.b.	0,50 – 1,46

Nota: ^a intervalo de confiança calculado por meio de simulação de Monte Carlo com 10.000 iterações.

41 Da mesma forma que na seção anterior, foram utilizados os coeficientes que apresentam maior significância estatística.

42 Foi utilizado o programa @risk para realizar as estimações dos intervalos de confiança.

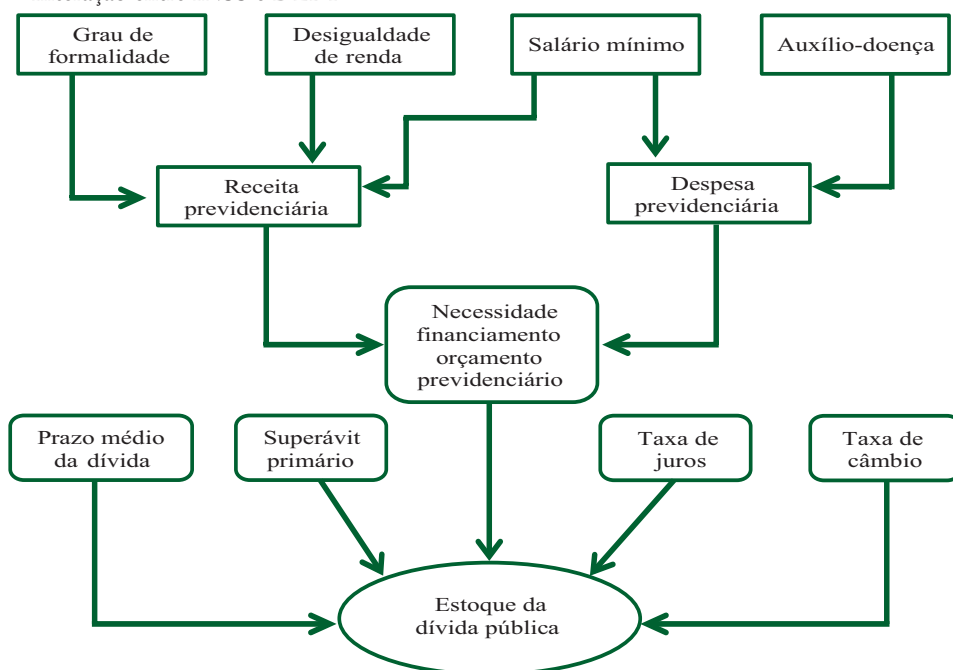
4.2.3 Sistema de equações para a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e a dívida pública federal

Baseado nas estimações da necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e do estoque da dívida pública federal, a figura 10 ilustra como há a interação entre essas variáveis na economia brasileira. O compromisso do Estado em atender às demandas sociais, como, por exemplo, aumentar o grau de formalidade da economia (por meio da geração de mais empregos com carteira assinada) ou implementar políticas de combate à desigualdade de renda (por meio de programas assistenciais), exerce influência direta no resultado orçamentário da Previdência Social.

Por sua vez, além do efeito direto das variáveis relacionadas à política macroeconômica (taxas de juros e de câmbio, superávit primário e prazo médio da dívida pública), o efeito causado pelas variáveis que explicam a receita e a despesa do orçamento previdenciário e, principalmente, o resultado orçamentário da Previdência Social, não pode ser desprezado pelo executor da administração da dívida pública federal. Um orçamento previdenciário desequilibrado exige maior alocação de recursos por parte do Tesouro Nacional para financiá-lo. Tal financiamento, em geral, é obtido por meio do endividamento público, com a emissão de títulos públicos junto ao mercado.

FIGURA 10

Interação entre INSS e DEBT



Fonte: elaboração dos autores.



Logo, é importante para a melhoria na qualidade dos gastos públicos que o gestor público observe a relação existente entre o déficit orçamentário da Previdência Social e a administração da dívida pública. Portanto, políticas capazes de reduzir a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário, como, por exemplo, o aumento no grau de formalidade da economia, podem contribuir para melhor administração da dívida pública e maior qualidade dos gastos públicos.

Uma forma de testar a validade dos modelos e dos coeficientes apresentados nas seções anteriores é estimá-los por meio de um sistema de equações (HALLSTEN, 1999). Para o tratamento de possíveis problemas de endogeneidade (em particular, na relação entre a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e o estoque da dívida pública federal), o uso de sistemas de equações, por meio do método GMM, é adequado para uma estimativa não viesada dos coeficientes. Assim, como forma de dar robustez às evidências empíricas apresentadas nas seções anteriores, oito sistemas de equações são estimados:

– Sistema 1

$$INSS_t = \theta_0 + \theta_1 INSS_{t-1} + \theta_2 AUX_{t-1} + \theta_3 WMIN_{t-1} + \theta_4 EMPF_{t-1} + \theta_5 GINI_{t-1} + \varphi_{t,1}$$

$$DEBT_t = \delta_0 + \delta_1 DEBT_{t-1} + \delta_2 INSS_{t-1} + \delta_3 MTDEBT_{t-6} + \delta_4 SURPLUS_{t-1} + \delta_5 SELIC_{t-6} + \varepsilon_{t,1}$$

– Sistema 2

$$INSS_t = \theta_6 + \theta_7 INSS_{t-1} + \theta_8 AUX_{t-1} + \theta_9 WMIN_{t-1} + \theta_{10} CT_{PO\ t-1} + \theta_{11} GINI_{t-1} + \varphi_{t,2}$$

$$DEBT_t = \delta_6 + \delta_7 DEBT_{t-1} + \delta_8 INSS_{t-1} + \delta_9 MTDEBT_{t-6} + \delta_{10} SURPLUS_{t-1} + \delta_{11} SELIC_{t-6} + \varepsilon_{t,2}$$

– Sistema 3

$$INSS_t = \theta_{12} + \theta_{13} INSS_{t-1} + \theta_{14} AUX_{t-1} + \theta_{15} WMIN_{t-1} + \theta_{16} EMPF_{t-1} + \theta_{17} THEIL_{t-1} + \varphi_{t,3}$$

$$DEBT_t = \delta_{12} + \delta_{13} DEBT_{t-1} + \delta_{14} INSS_{t-1} + \delta_{15} MTDEBT_{t-6} + \delta_{16} SURPLUS_{t-1} + \delta_{17} SELIC_{t-6} + \varepsilon_{t,3}$$

– Sistema 4

$$INSS_t = \theta_{18} + \theta_{19} INSS_{t-1} + \theta_{20} AUX_{t-1} + \theta_{21} WMIN_{t-1} + \theta_{22} CT_{PO\ t-1} + \theta_{23} THEIL_{t-1} + \varphi_{t,4}$$

$$DEBT_t = \delta_{18} + \delta_{19} DEBT_{t-1} + \delta_{20} INSS_{t-1} + \delta_{21} MTDEBT_{t-6} + \delta_{22} SURPLUS_{t-1} + \delta_{23} SELIC_{t-6} + \varepsilon_{t,4}$$

– Sistema 5

$$INSS_t = \theta_{24} + \theta_{25} INSS_{t-1} + \theta_{26} AUX_{t-1} + \theta_{27} WMIN_{t-1} + \theta_{28} EMPF_{t-1} + \theta_{29} GINI_{t-1} + \varphi_{t,5}$$

$$DEBT_t = \delta_{24} + \delta_{25} DEBT_{t-1} + \delta_{26} INSS_{t-1} + \delta_{27} MTDEBT_{t-6} + \delta_{28} SURPLUS_{t-1} + \delta_{29} EXCH_{t-2} + \varepsilon_{t,5}$$

– Sistema 6

$$INSS_t = \theta_{30} + \theta_{31}INSS_{t-1} + \theta_{32}AUX_{t-1} + \theta_{33}WMIN_{t-1} + \theta_{34}CT_{PO\ t-1} + \theta_{35}GINI_{t-1} + \varphi_{t,6}$$

$$DEBT_t = \delta_{30} + \delta_{31}DEBT_{t-1} + \delta_{32}INSS_{t-1} + \delta_{33}MTDEBT_{t-6} + \delta_{34}SURPLUS_{t-1} + \delta_{35}EXCH_{t-2} + \varepsilon_{t,6}$$

– Sistema 7

$$INSS_t = \theta_{36} + \theta_{37}INSS_{t-1} + \theta_{38}AUX_{t-1} + \theta_{39}WMIN_{t-1} + \theta_{40}EMPF_{t-1} + \theta_{41}THEIL_{t-1} + \varphi_{t,7}$$

$$DEBT_t = \delta_{36} + \delta_{37}DEBT_{t-1} + \delta_{38}INSS_{t-1} + \delta_{39}MTDEBT_{t-6} + \delta_{40}SURPLUS_{t-1} + \delta_{41}EXCH_{t-2} + \varepsilon_{t,7}$$

– Sistema 8

$$INSS_t = \theta_{42} + \theta_{43}INSS_{t-1} + \theta_{44}AUX_{t-1} + \theta_{45}WMIN_{t-1} + \theta_{46}CT_{PO\ t-1} + \theta_{47}THEIL_{t-1} + \varphi_{t,8}$$

$$DEBT_t = \delta_{42} + \delta_{43}DEBT_{t-1} + \delta_{44}INSS_{t-1} + \delta_{45}MTDEBT_{t-6} + \delta_{46}SURPLUS_{t-1} + \delta_{47}EXCH_{t-2} + \varepsilon_{t,8}$$

Em que $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma^2)$ e $\varphi_t \sim N(0, \sigma^2)$.

A tabela 6 apresenta os resultados das estimações dos sistemas de equações por GMM em que são utilizadas as mesmas variáveis instrumentais e as mesmas defasagens aplicadas na estimação das equações individuais (tabela A.3, apêndice). Os resultados obtidos confirmam a robustez daqueles obtidos pelas equações individuais. Todos os coeficientes do modelo de necessidade de financiamento do orçamento previdenciário apresentam sinais de acordo com a argumentação teórica e significância estatística. As estimações do modelo do estoque da dívida pública federal, por meio de sistemas GMM, também não apresentaram qualquer surpresa em relação às estimações individuais. A exceção, tal como observado para o caso da estimação individual, foi o prazo médio da dívida que, além de apresentar coeficiente positivo, não teve significância estatística em metade dos sistemas. Em suma, embora os erros-padrão sejam menores na maioria dos sistemas, os coeficientes estimados possuem magnitudes semelhantes aos das equações estimadas de forma individual.

TABELA 6
 Estimações simultâneas (GMM) das equações INSS e DEBT

Sistema 1				Sistema 2				Sistema 3				Sistema 4			
Variáveis explicativas	INSS	Variáveis Explicativas	DEBT	Explanatory variable	INSS	Variáveis explicativas	DEBT	Variáveis explicativas	INSS	Variáveis explicativas	DEBT	Variáveis explicativas	INSS	Variáveis explicativas	DEBT
CONSTANT	0.330 (0.512) [0.644]	CONSTANT	0.001 (0.321) [0.002]	CONSTANT	5.183*** (1.323) [3.916]	CONSTANT	0.056 (0.327) [0.172]	CONSTANT	0.445 (0.574) [0.776]	CONSTANT	0.018 (0.330) [0.055]	CONSTANT	4.292*** (1.372) [3.129]	CONSTANT	0.077 (0.324) [0.237]
INSS(-1)	0.796*** (0.079) [10.076]	DEBT(-1)	0.711*** (0.070) [10.194]	INSS(-1)	0.769*** (0.063) [12.207]	DEBT(-1)	0.713*** (0.069) [10.316]	INSS(-1)	0.792*** (0.090) [8.783]	DEBT(-1)	0.715*** (0.067) [10.730]	INSS(-1)	0.774*** (0.073) [10.615]	DEBT(-1)	0.718*** (0.063) [11.297]
AUX(-1)	0.257*** (0.082) [3.140]	INSS(-1)	0.097*** (0.028) [3.503]	AUX(-1)	0.157*** (0.067) [2.326]	INSS(-1)	0.096*** (0.027) [3.586]	AUX(-1)	0.289*** (0.095) [3.041]	INSS(-1)	0.096*** (0.082) [3.552]	AUX(-1)	0.213*** (0.082) [2.597]	INSS(-1)	0.092*** (0.026) [3.521]
WMIN(-1)	0.039 (0.101) [0.386]	MTDEBT(-6)	0.186*** (0.058) [3.181]	WMIN(-1)	0.330** (0.135) [2.435]	MTDEBT(-6)	0.171*** (0.060) [2.845]	WMIN(-1)	0.088 (0.114) [0.768]	MTDEBT(-6)	0.176*** (0.061) [2.880]	WMIN(-1)	0.299** (0.141) [2.121]	MTDEBT(-6)	0.163*** (0.062) [2.614]
EMPF(-1)	-0.508*** (0.119) [-4.274]	Surplus(-1)	-0.022** (0.009) [-2.554]	CT_PO(-1)	-1.765*** (0.364) [-4.847]	Surplus(-1)	-0.020** (0.009) [-2.306]	EMPF(-1)	-0.440*** (0.133) [-3.311]	Surplus(-1)	-0.022*** (0.008) [-2.679]	CT_PO(-1)	-1.468*** (0.364) [-4.028]	Surplus(-1)	-0.019** (0.008) [-2.251]
Gini(-1)	-1.361*** (0.278) [-4.890]	Selic(-6)	0.117*** (0.028) [4.186]	Gini(-1)	-1.120*** (0.250) [-4.475]	Selic(-6)	0.111*** (0.029) [3.879]	Theil(-1)	-0.573*** (0.135) [-4.231]	Selic(-6)	0.116*** (0.030) [3.906]	Theil(-1)	-0.508*** (0.120) [-4.246]	Selic(-6)	0.108*** (0.030) [3.563]
Dummy	0.018 (0.013) [1.392]	Dummy	-0.046*** (0.017) [-2.725]	Dummy	0.033*** (0.010) [3.169]	Dummy	-0.043** (0.017) [-2.541]	Dummy	0.025* (0.014) [1.734]	Dummy	-0.040** (0.016) [-2.421]	Dummy	0.044*** (0.012) [3.687]	Dummy	-0.040** (0.017) [-2.401]
Adj. R ²	0.936	Adj. R ²	0.915	Adj. R ²	0.938	Adj. R ²	0.918	Adj. R ²	0.935	Adj. R ²	0.917	Adj. R ²	0.936	Adj. R ²	0.920
J-statistic	0.100	J-statistic		J-statistic		J-statistic		J-statistic		J-statistic		J-statistic		J-statistic	
p = 0.882				p = 0.840				p = 0.702				p = 0.804			

Continua...

TABELA 6

Estimações simultâneas (GMM) das equações INSS e Debrt

Continuação

Sistema 5				Sistema 6				Sistema 7				Sistema 8			
Variáveis explicativas	INSS	Variáveis explicativas	DEBT	Variáveis explicativas	INSS	Variáveis explicativas	DEBT	Variáveis explicativas	INSS	Variáveis explicativas	DEBT	Variáveis explicativas	INSS	Variáveis explicativas	DEBT
CONSTANT	0.121 (0.539) [0.225]	CONSTANT	1.431*** (0.326) [4.391]	Variáveis explicativas	5.153*** (1.353) [3.809]	CONSTANT	1.258*** (0.318) [3.954]	Variáveis explicativas	0.230 (0.573) [0.401]	CONSTANT	1.216*** (0.309) [3.937]	Variáveis explicativas	4.305*** (1.432) [3.006]	CONSTANT	1.207*** (0.314) [3.837]
INSS(-1)	0.766*** (0.079) [9.631]	DEBT(-1)	0.544*** (0.076) [7.182]	INSS(-1)	0.740*** (0.063) [11.660]	DEBT(-1)	0.575*** (0.076) [7.539]	INSS(-1)	0.743*** (0.091) [8.187]	DEBT(-1)	0.595*** (0.072) [8.259]	INSS(-1)	0.741*** (0.074) [10.038]	DEBT(-1)	0.590*** (0.074) [7.940]
AUX(-1)	0.302*** (0.081) [3.735]	INSS(-1)	0.149*** (0.036) [4.176]	AUX(-1)	0.185*** (0.070) [2.647]	INSS(-1)	0.157*** (0.032) [4.891]	AUX(-1)	0.347*** (0.095) [3.637]	INSS(-1)	0.143*** (0.036) [3.937]	AUX(-1)	0.246*** (0.083) [2.975]	INSS(-1)	0.149*** (0.031) [4.783]
WMIN(-1)	0.009 (0.102) [0.087]	MTDEBT(-6)	0.010 (0.037) [0.268]	WMIN(-1)	0.315*** (0.139) [2.274]	MTDEBT(-6)	0.027 (0.033) [0.811]	WMIN(-1)	0.057 (0.112) [0.514]	MTDEBT(-6)	0.021 (0.037) [0.565]	WMIN(-1)	0.290* (0.147) [1.968]	MTDEBT(-6)	0.027 (0.032) [0.828]
EMPF(-1)	-0.544*** (0.125) [-4.347]	Surplus(-1)	-0.035*** (0.010) [-3.274]	CT_PO(-1)	-1.809*** (0.367) [-4.926]	Surplus(-1)	-0.033*** (0.010) [-3.134]	EMPF(-1)	-0.444*** (0.130) [-3.412]	Surplus(-1)	-0.030*** (0.010) [-2.894]	CT_PO(-1)	-1.510*** (0.383) [-3.943]	Surplus(-1)	-0.029*** (0.010) [-2.850]
Gini(-1)	-1.675*** (0.298) [-5.628]	EXCH(-2)	0.056*** (0.012) [4.591]	Gini(-1)	-1.273*** (0.243) [-5.244]	EXCH(-2)	0.058*** (0.012) [4.909]	Thell(-1)	-0.645*** (0.156) [-4.141]	EXCH(-2)	0.056*** (0.012) [4.620]	Thell(-1)	-0.561*** (0.126) [-4.461]	EXCH(-2)	0.057*** (0.012) [4.898]
Dummy	0.018 (0.014) [1.259]	Dummy	-0.036** (0.015) [-2.484]	Dummy	0.031*** (0.011) [2.762]	Dummy	-0.031** (0.015) [-2.156]	Dummy	0.026* (0.015) [1.758]	Dummy	-0.026* (0.014) [-1.805]	Dummy	0.047*** (0.013) [3.734]	Dummy	-0.030** (0.014) [-2.103]
Adj. R ²	0.931	Adj. R ²	0.904	Adj. R ²	0.937	Adj. R ²	0.907	Adj. R ²	0.932	Adj. R ²	0.912	Adj. R ²	0.933	Adj. R ²	0.912
J-statistic	0.104	J-statistic	0.104	J-statistic	0.133	J-statistic	0.133	J-statistic	0.151	J-statistic	0.151	J-statistic	0.144	J-statistic	0.144
p = 0.865				p = 0.766				p = 0.590				p = 0.706			

Nota: significância estatística:

* denota 0,1.

** denota 0,05.

*** denota 0,01.

Obs.: erro-padrão entre parênteses e a estatística t entre colchetes.



Levando em conta as estimações individuais, por meio de sistemas (GMM) para a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário e para a dívida pública federal, a tabela 7 sintetiza os efeitos de choques transmitidos de um desvio-padrão pelas variáveis consideradas nos modelos. Os resultados indicam que a magnitude dos choques é semelhante entre os métodos considerados, o que, por conseguinte, indica robustez nas evidências empíricas obtidas. Portanto, os resultados obtidos não deixam dúvida de que o gerenciamento orçamentário da Previdência Social para a administração da dívida pública não pode ser desprezado para a garantia de um orçamento público equilibrado e com melhor qualidade de seus gastos.

TABELA 7

Choques econômicos sobre DEBT e INSS (síntese das estimações)

Variáveis método	Impacto sobre DEBT				Variáveis método	Impacto sobre INSS			
	Eq. (n.)	GMM individual	Sistema	Sistema GMM		Eq. (n.)	GMM individual	Sistema	Sistema GMM
INSS	2	2,23 p.b.	6	2,26 p.b.	AUX	7	3,18 p.b.	5	2,91 p.b.
MTDEBT	1	3,53 p.b.	1	2,90 p.b.	WMIN	6	3,57 p.b.	2	3,56 p.b.
Surplus	2	-1,74 p.b.	5	-1,61 p.b.	EMPF	5	-5,08 p.b.	5	-5,37 p.b.
Selic	1	3,44 p.b.	1	2,96 p.b.	CT_PO	6	-8,71 p.b.	6	-8,68 p.b.
EXCH	2	0,99 p.b.	6	1,06 p.b.	Gini	5	-3,72 p.b.	5	-3,98 p.b.
					Theil	8	-2,81 p.b.	8	-2,62 p.b.

5 CONCLUSÃO

As evidências empíricas obtidas neste estudo revelam que o gerenciamento orçamentário do sistema previdenciário é importante para o Estado atender às demandas sociais e para aumentar a qualidade dos gastos públicos do governo federal. Os resultados indicam que a necessidade de financiamento do orçamento previdenciário é importante para explicar o comportamento da dívida pública brasileira. Além disso, as demais variáveis utilizadas no modelo (superávit primário, taxa de juros, taxa de câmbio e prazo médio da dívida pública) também se mostraram relevantes. Isso também pode ser afirmado em relação à significância das variáveis utilizadas na elaboração do modelo empírico para explicar o comportamento do orçamento previdenciário.

Um importante resultado deste trabalho que ainda não tinha sido objeto de estudo na literatura sobre Previdência Social refere-se aos efeitos causados pela desigualdade de renda no orçamento previdenciário. As evidências empíricas obtidas neste estudo mostram que a redução na desigualdade de renda do mercado de trabalho brasileiro contribui para o aumento do déficit orçamentário da Previdência Social. Este resultado merece atenção porque a adoção de medidas capazes de reduzir a desigualdade de renda é desejável pela sociedade e indispensável.

Logo, a busca de mecanismos capazes de mitigar as consequências do sucesso da adoção de políticas sociais sobre o resultado orçamentário da Previdência Social é inadiável.

Deve-se ainda destacar que os resultados obtidos neste trabalho mostram forte influência das políticas de formalização da economia brasileira na redução da necessidade de financiamento da Previdência Social. Sendo assim, é importante que o governo federal continue com as políticas sociais que visam à redução da informalidade do mercado de trabalho, pois essa política é importante fator que deve ser considerado no gerenciamento orçamentário do sistema previdenciário brasileiro. Outra importante observação refere-se à deterioração causada tanto pela política de aumento real do salário mínimo quanto pela concessão de auxílios-doença no déficit previdenciário. Portanto, a busca de um gerenciamento orçamentário eficiente para o sistema previdenciário, capaz de aumentar a qualidade de seus gastos, não deve desconsiderar o efeito causado por essas variáveis.

Por fim, outra questão importante que deve ser destacada e que ainda não havia sido explorada na literatura sobre administração da dívida pública diz respeito aos efeitos diretos causados pelo déficit orçamentário da Previdência Social. Os resultados confirmam a ideia de que o déficit previdenciário exerce pressão significativa para aumentar a razão dívida/PIB. Portanto, um gerenciamento orçamentário eficiente do sistema previdenciário, que seja capaz de melhorar seu resultado orçamentário, é importante para o sucesso da administração da dívida pública e para a melhoria dos gastos públicos do governo federal.



REFERÊNCIAS

- ALAN, S. SULTANA, A.; BUTT, M. S. Does social expenditures promote economic growth? A multivariate panel cointegration analysis for Asian Countries. **European Journal of Social Sciences**, 14 (1), p. 44-54, 2010.
- AUERBACH, A. J.; KOTLIKOFF, L. J. **Dynamic fiscal policy**. Cambridge: University Press., 1987.
- BACK, J. L.; MUSGRAVE, R. A. A stable purchasing power bond. **American Economic Review**, 31 (4), p. 823-825, 1941.
- BARRETO, F. A. F. D. **Três ensaios sobre reforma de sistemas previdenciários**. Tese (Doutorado em Economia)–Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.
- BARRETO, F. A. F. D.; OLIVEIRA, L. G. S. Aplicação de um modelo de gerações superpostas para a reforma da previdência no Brasil: uma análise de sensibilidade no estado estacionário. In: XVII ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA – SBE, 1995. **Anais...**
- _____. Transição para regimes previdenciários de capitalização e seus efeitos macroeconômicos de longo prazo no Brasil. **Estudos Econômicos**, 31(1), p. 57-87, 2001.
- BARRO, R. J. Optimal management of indexed and nominal debt. **Annals of Economics and Finance**, n. 4, Beijing, Central University of Finance and Economics, 2003.
- BELLUZZO, L. G. M; CARNEIRO, R. O mito da conversibilidade. **Revista de Economia Política**, 24 (2), p. 218-222, 2004.
- BOHN, H. Why do we have nominal government debt? **Journal of Monetary Economics**, 21 (1), p. 127-140, 1988.
- BRESSER, L. C. P.; NAKANO, Y. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. **Revista de Economia Política**, 22 (3), p. 146-180, 2002.
- BREYER, F.; STRAUB, M. Welfare effects of unfunded pension systems when labor supply is endogenous. **Journal of Public Economics**, 50 (1), p. 77-91, 1993.
- BROWNING, E. K. Why the Social Insurance Budget is too large in a Democracy. **Economic Inquiry**, 13 (3), p. 373-388, 1975.
- BRUNNER, J. K. Transition from a pay-as-you-go to a fully funded pension system: the case of differing individuals and intragenerational fairness. **Journal of Public Economics**, 60 (1), p. 131-146, 1996.
- CALVO, G. Servicing public debt: the role of expectations. **American Economic Review**, 78 (4), p. 647-661, 1988.

CALVO, G.; GUIDOTTI, P. Indexation and maturity of government bonds: an exploratory model. In: DORNBUSCH, R.; DRAGHI, M. (Comps.). **Public debt management: theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press., 1990.

CECHIN, J.; GIAMBIAGI, F. O aumento das despesas do INSS com auxílio-doença. **Boletim de Conjuntura**, Ipea, n. 66, nota técnica, 2004.

COOLEY, T. F.; SOARES, J. A positive theory of social security based on reputation. **Journal of Political Economy**, 107 (1), p. 135-160, 1999.

CORRÊA, V. P.; BIAGE, M. Os impactos da componente financeira da dívida pública brasileira após o Plano Real – a correlação entre a abertura financeira, centralidade da política de combate à inflação e a dinâmica da dívida. In: XXXVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC. **Anais...** 2009

CRAGG, J. G. More efficient estimation in the presence of heteroscedasticity of unknown form. **Econometrica, New York, Econometric Society**, 51 (3), p. 751-763, 1983.

DIAMOND, P. A framework for social security analysis. **Journal of Public Economics**, 8 (3), p. 275-298, 1977.

_____. **Social security reform**. Oxford; London: Oxford U. Press., 2002.

DORNBUSCH, R.; DRAGHI, M. **Public debt management: theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press., 1990.

ELLERY Jr., R. G.; BUGARIN, M. N. S. Previdência Social e bem-estar no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, 57 (1), p. 27-57, 2003.

FELDSTEIN, M. Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. **Journal of Political Economy**, 82 (5), p. 905-926, 1974.

_____. Social security and saving: new time series evidence. **National Tax Journal**, 49 (2), p. 151-164, 1996.

_____. Structural Reform of Social Security. **Journal of Economic Perspectives**, 19 (2), p. 33-55, 2005.

FELDSTEIN, M.; LIEBMAN, J. Social security. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN S. **Handbook of Public Economics**. Amsterdam; New York: North-Holland, 2002. v. 4.

FERREIRA, S. G. Social Security reforms under an open economy: the Brazilian case. **Revista Brasileira de Economia**, 58 (3), p. 343-380, 2004.

GIAMBIAGI, F. **Reforma da Previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª reimpressão, 2007.



GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L. E. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, 63 (2), p. 153-179, 2009.

GIAMBIAGI, F. et al. **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil**: o que foi feito e o que falta reformar? Rio de Janeiro: Ipea, 2004. Texto para Discussão n. 1.050.

GIAVAZZI, F.; MISSALE A. **Public debt management in Brazil**. NBER Working Paper. n. 10.394. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2004.

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Confidence crises and public debt management. In: DORNBUSCH, R.; DRAGHI, M. (Comps.). **Public debt management**: theory and history. Cambridge: Cambridge University Press., 1990.

GOLDFAJN, I.; PAULA, A. Uma nota sobre a composição ótima da dívida pública – reflexões para o caso brasileiro. **Revista de Economia Aplicada**, 4 (4), p. 667-681, 1999.

GUIMARÃES, L. J. R. Evolução recente da concessão de auxílio-doença pelo INSS. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 23. n. 6, p. 1-32, jun. 2011.

HALL, A. **Generalized method of moments**. Oxford: Oxford, 2005.

HALLSTEN, K. Bank loans and the transmission mechanism of monetary policy. **Sveriges Riksbank Working Paper**, n. 73, 1999.

HANSEN, L. P. Large sample properties of generalized method of moments estimators. **Econometrica**, 50 (4), p. 1.029-1.054, 1982.

HARRIS, J. **Using cointegration analysis in econometric modelling**. Prentice-Hall; Harvester. Wheatsheaf, London, 1995.

HOMBURG, S. The efficiency of unfunded pension schemes. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, 146 (4), p. 640-647, 1990.

IBGE. Diretoria de Pesquisas. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050** – Revisão 2008.

IPEA. Panorama conjuntural. **Boletim de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 73, p. V-XI, 2006.

JOHANSEN, S. Estimation and hypothesis testing of cointegration vectors in Gaussian vector autoregressive models. **Econometrica**, New York, Econometric Society, 59 (6), p. 1.551-1.580, 1991.

JUSTINO, P. Social security in developing countries: myth or necessity? Evidence from India. **Journal of International Development**, 19 (3), p. 367-382, 2007.

KOTLIKOFF, L. J. Social security and equilibrium capital intensity. **Quarterly Journal of Economics**, 93 (2), p. 233-253, 1979.

LAMBERT, P. J. **The distribution and redistribution of income**. 3 ed. Manchester University Press., 2001.

LEITE, A. R. et al. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros. **Revista de Administração Pública**, 44 (2), p. 437-457, 2010.

LINDBECK, A.; PERSSON, M. The gains from pension reform. **Journal of Economic Literature**, 41 (1), p. 74-112, 2003.

LOPES, M.; DOMINGO, E. Composição ótima para a dívida pública: uma análise macro-estrutural. In: XXXII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, João Pessoa, 2004.

LUCAS, R.; STOKEY, N. Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. **Journal of Monetary Economics**, 12 (1), p. 55-93, 1983.

MACKINNON, J. G.; HAUG, A. A.; MICHELIS, L. Numerical distribution functions of likelihood ratio tests for cointegration. **Journal of Applied Econometrics**, 14 (5), p. 563-577, 1999.

MENDONÇA, H. F. de; PIRES, M. C. C. A interdependência fiscal-monetária: uma análise da importância da suavização da taxa de juros e do gerenciamento da dívida pública sobre o equilíbrio fiscal. **Cadernos de Finanças Públicas – Esaf**, Brasília, n. 8, p. 101-122, dez. 2007.

MENDONÇA, H. F. de; SILVA, R. T. Administração da dívida pública sob um regime de metas para inflação: evidências para o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Applied Economics**, 12 (4), p. 635-657, 2008.

MENDONÇA, H. F. de; VIVIAN, V. S. (2008). Public-debt management: the Brazilian experience. **Cepal Review**, n. 94, p. 145-162, 2008.

MISSALE, A., GIAVAZZI F.; BENIGNO P. How is debt managed? Learning from fiscal stabilization. **Scandinavian Journal of Economics**, 104 (3), p. 443-469, 2002.

MORA, M. Auxílio-doença: contribuição para um diagnóstico. **Boletim de Conjuntura, Ipea**, n. 77, nota técnica, 2007.

MULLIGAN, C. B.; SALA-I-MARTIN, X. Internationally common features of public old-age pensions, and their implications for models of the public sector. **Advances in Economic Analysis & Policy**, 4 (1), p. 1-35, Article 4, 2004a.

_____. Political and economic forces sustaining social security. **Advances in Economic Analysis & Policy**, 4 (1), p. 1-54, Article 5, 2004b.



NAJBERG, S.; IKEDA, M. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

NERI, M. et al. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social. **Nova Economia**, 17 (3), p. 363-394, 2007.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; PASINATO, M. T. M. Proteção social e equidade: uma proposta para o seguro social. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 28 (2), p. 339-370, 1998.

PASSOS, A. F.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Mercado de trabalho: tendências da última década e implicações para a Previdência Social. **Informe de Previdência Social**, 16 (9), p. 1-20, 2004.

SAMUELSON, P. An exact consumption loan model of interest with or without the social contrivance of money. **Journal of Political Economy**, 66 (6), p. 467-482, 1958.

SANTOS JUNIOR, A. G.; MARINHO, E. Dívida pública brasileira: mecanismo de contágio e dinâmica de endividamento. In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 2006. **Anais...** Salvador, 2006.

SARGENT, T. J.; WALLACE, N. Some unpleasant monetarist arithmetic. **Quarterly Review**, Federal Reserve Bank of Minneapolis, 5 (3), p. 1-17, 1981.

SEIDMAN, L. S. A phase-down of social security: the transition in a life cycle growth model. **National Tax Journal**, 39 (1), p. 97-107, 1986.

SCHYMURA, L. G.; LANES Jr., O. P. Avaliação dos efeitos de bem-estar associados à mudança do regime previdenciário: uma análise de equilíbrio geral computável na presença de restrições ao crédito. In: XX ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA – SBE, 1998, Vitória-ES. **Anais...** Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Econometria, 2001.

_____. Reforma da Previdência Social com desequilíbrio orçamentário no regime de repartição: uma análise de equilíbrio geral com restrições ao crédito. In: XXI ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA – SBE, 1999, Belém-PA. **Anais...** Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Econometria, 2001.

SINN, H. W. Why a funded pension system is useful and why it is not useful. **International Tax and Public Finance**, 7 (4-5), p. 389-410, 2000.

THEIL, H. **Economics and information theory**. Amsterdam: North Holland.

UNITED NATIONS. (2007). World population prospects: the 2006 revision. **Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat**. Highlights. New York: United Nations, 1967.

WILLIAMSON, J. B. Future prospects for national defined contribution schemes. **CESifo Forum**. p. 19-24, 2001.

WOOLDRIDGE, J. M. Applications of generalized method of moments estimation. **Journal of Economic Perspectives**, 15 (4), p. 87-100, 2001.

ZHANG, J.; ZHANG, J. How does social security affect economic growth? Evidence from cross-country data. **Journal of Population Economics**, 17 (3), p. 473-500, 2004.



APÊNDICE

TABELA A.1

Testes de raiz unitária

Variáveis	ADF						PP4					
	C/T ¹	Lag ²	Teste	Valores críticos			C/T ¹	Band. ³	Teste	Valores críticos		
				1%	5%	10%				1%	5%	10%
<i>AUX</i>	C	1	-2,115	-3,512	-2,897	-2,586	C/T	18.1	-2,631	-4,072	-3,465	-3,159
<i>d(AUX)</i>		0	-2,234	-2,593	-1,945	-1,614		0.92	-2,234	-2,593	-1,945	-1,614
<i>CT_PO</i>	C/T	1	-2,938	-4,074	-3,466	-3,159	C/T	11.7	-4,457	-4,072	-3,465	-3,159
<i>d(CT_PO)</i>	C	0	-3,618	-3,512	-2,897	-2,586						
<i>DEBT</i>	C	1	-2,128	-3,512	-2,897	-2,586		4.56	-0,933	-2,593	-1,945	-1,614
<i>d(DEBT)</i>		0	-5,993	-2,593	-1,945	-1,614		0.798	-5,993	-2,593	-1,945	-1,614
<i>EMPF</i>	C/T	2	-3,813	-4,075	-3,466	-3,160		8.17	8,838	-2,593	-1,945	-1,614
<i>d(EMPF)</i>							C	3.09	-4,265	-3,512	-2,897	-2,586
<i>EXCH</i>		1	-1,518	-2,593	-1,945	-1,614		4.86	-1,470	-2,593	-1,945	-1,614
<i>d(EXCH)</i>		0	-5,749	-2,593	-1,945	-1,614		0.236	-5,749	-2,593	-1,945	-1,614
<i>Gini</i>	C/T	3	-5,781	-4,077	-3,467	-3,160	C/T	1.12	-4,569	-4,072	-3,465	-3,159
<i>d(Gini)</i>												
<i>INSS</i>		0	-1,019	-2,593	-1,945	-1,614		0.974	-1,019	-2,593	-1,945	-1,614
<i>d(INSS)</i>		0	-9,304	-2,593	-1,945	-1,614		0.178	-9,304	-2,593	-1,945	-1,614
<i>MTDEBT</i>		6	0,892	-2,595	-1,945	-1,614		0.939	1,277	-2,593	-1,945	-1,614
<i>d(MTDEBT)</i>		5	-1,744	-2,595	-1,945	-1,614		0.455	-8,505	-2,593	-1,945	-1,614
<i>Selic</i>	C/T	1	-3,742	-4,074	-3,466	-3,159		16.4	-0,945	-2,593	-1,945	-1,614
<i>d(Selic)</i>								0.472	-2,548	-2,593	-1,945	-1,614
<i>Surplus</i>		2	-1,111	-2,594	-1,945	-1,614		3.77	-1,253	-2,593	-1,945	-1,614
<i>d(Surplus)</i>		1	-7,793	-2,594	-1,945	-1,614		1.79	-6,803	-2,593	-1,945	-1,614
<i>Theil</i>	C/T	3	-5,003	-4,077	-3,467	-3,160	C/T	0.698	-4,933	-4,072	-3,465	-3,159
<i>d(Theil)</i>												
<i>WMIN</i>	C/T	3	-3,017	-4,077	-3,467	-3,160		5.55	2,397	-2,593	-1,945	-1,614
<i>d(WMIN)</i>		2	-2,045	-2,594	-1,945	-1,614	C	2.18	-5,397	-3,512	-2,897	-2,586

KPSS4				
Variáveis	C/T ¹	Band. ³	Teste	Valor crítico 10%
<i>CT_PO</i>	C/T	19.1	0,125	0,119
<i>d(CT_PO)</i>	C/T	12.2	0,115	0,119
<i>EMPF</i>	C/T	39.9	0,193	0,119
<i>d(EMPF)</i>	C	8.1	0,08	0,347
<i>Selic</i>	C/T	57.8	0,341	0,119
<i>d(Selic)</i>	C	16.4	0,099	0,347

Nota: ¹a inclusão ou não de constante ou tendência (C/T) foi definida de acordo com o critério de Schwarz.

² o número de defasagens (Lag) utilizado foi definido de acordo com o critério de Schwarz.

³ a largura da banda utilizada foi definido de acordo com Andrews Bandwidth.

⁴ foi considerado Bandwidth (Andrews automatic) aplicando Bartlett kernel.

TABELA A.2

Ordem de defasagem VAR pelos critérios de informação

	Lag	Com constante			Sem constante		
		AIC	SCH	HQ	AIC	SCH	HQ
EQUAÇÃO (1)	0	-11,4172	-11,2981	-11,3695			
	1	-27,2586	-26,6631	-27,0199	-27,0653	-26,5889	-26,8743
	2	-29,3301	-28,2582*	-28,9003*	-29,2337	-28,2809*	-28,8517*
	3	-29,3957*	-27,8474	-28,7749	-29,3035*	-27,8743	-28,7305
	4	-29,3120	-27,2873	-28,5003	-29,2204	-27,3148	-28,4564
EQUAÇÃO (2)	0	-13,4274	-13,3083	-13,3797			
	1	-28,5137	-27,9182	-28,2750	-28,0718	-27,5954	-27,8808
	2	-31,1288*	-30,0569*	-30,6991*	-30,9057*	-29,9529*	-30,5237*
	3	-31,0406	-29,4923	-30,4199	-30,8719	-29,4426	-30,2988
	4	-31,0885	-29,0638	-30,2767	-30,8649	-28,9593	-30,1009
EQUAÇÃO (7)	0	-7,7890	-7,6401	-7,7293			
	1	-19,1430	-18,2497	-18,7849	-18,8745	-18,1301	-18,5761
	2	-20,4110*	-18,7734*	-19,7544*	-20,2009*	-18,7121*	-19,6040*
	3	-20,3988	-18,0168	-19,4438	-20,1864	-17,9532	-19,2911
	4	-20,1425	-17,0161	-18,8891	-19,9870	-17,0095	-18,7932
EQUAÇÃO (8)	0	-7,1408	-6,9919	-7,0811			
	1	-18,4003	-17,5071*	-18,0422	-18,3994	-17,6550*	-18,1010
	2	-18,8311*	-17,1935	-18,1746*	-18,8181*	-17,3294	-18,2212*
	3	-18,6934	-16,3114	-17,7384	-18,6881	-16,4549	-17,7928
	4	-18,4718	-15,3454	-17,2183	-18,4176	-15,4400	-17,2238

Nota: * indica a ordem de defasagens selecionada pelos critérios de informação.

TABELA A.3

Lista das variáveis instrumentais utilizadas no GMM

Equação (n°)	Variáveis instrumentais
3	inss(-2) inss(-3) empf(-2) empf(-3) wmin(-2) wmin(-3) aux(-2) aux(-3) gini(-2) gini(-3) theil(-2) theil(-3) ct_po(-2) ct_po(-3) constante
4	inss(-2) inss(-3) ct_po(-2) ct_po(-3) wmin(-2) wmin(-3) aux(-2) aux(-3) gini(-2) gini(-3) theil(-2) theil(-3) empf empf(-1) empf(-2) constante
5	inss(-2) inss(-3) empf(-2) empf(-3) wmin(-2) wmin(-3) aux(-2) aux(-3) theil(-2) theil(-3) gini(-2) gini(-3) ct_po ct_po(-1) constante
6	inss(-2) inss(-3) ct_po(-2) ct_po(-3) wmin(-2) wmin(-3) aux(-2) aux(-3) theil(-2) theil(-3) gini(-2) gini(-3) empf empf(-1) empf(-2) constante
7	debt(-2) debt(-3) inss(-2) inss(-3) mtdebt(-7) surplus(-4) surplus(-5) selic(-7) debt_selic(-1) debt_exch(-1) debt_ipca(-3) exch(-1) constante
8	debt(-2) debt(-3) inss(-2) inss(-3) mtdebt(-7) surplus(-4) surplus(-5) exch(-3) selic(-2) debt_selic(-3) debt_ipca(-1) debt_exch(-1) constante

**TABELA A.4**

Número de relações de cointegração por modelo

Tipo de Teste ^a		Sem intercepto	Com intercepto	Com intercepto	Com intercepto	Com intercepto	
		Sem tendência	Sem tendência	Sem tendência	Com tendência	Com tendência	
Tendência		Nenhuma	Nenhuma	Linear	Linear	Quadrática	
EQUAÇÃO (1)	Traço	2	2	0	1	2	
	Rank ou N. de Ces ^b	0	-27.95903	-27.95903	-28.13123*	-28.13123*	-27.94342
	1	-27.99090	-27.94800	-28.00117	-27.96075	-27.82668	
	2	-27.84393	-27.75628	-27.69882	-27.76781	-27.66863	
	3	-27.46677	-27.39965	-27.38055	-27.41052	-27.36067	
EQUAÇÃO (2)	Traço	1	2	1	1	2	
	Rank ou N. de Ces ^b	0	-29.87811	-29.87811	-29.87883*	-29.87883*	-29.69403
	1	-29.75478	-29.84454	-29.86204	-29.86607	-29.71790	
	2	-29.54261	-29.64123	-29.66749	-29.66685	-29.57120	
	3	-29.17753	-29.29411	-29.29117	-29.29561	-29.24512	
EQUAÇÃO (7)	Traço	3	4	4	3	4	
	Rank ou N. de Ces ^b	0	-19.18253*	-19.18253*	-18.99070	-18.99070	-18.75000
	1	-18.98237	-18.98198	-18.83027	-18.79308	-18.60594	
	2	-18.75219	-18.69879	-18.58718	-18.49677	-18.36103	
	3	-18.46933	-18.39534	-18.30182	-18.16749	-18.08521	
EQUAÇÃO (8)	Traço	3	2	2	0	1	
	Rank ou N. de Ces ^b	0	-17.79336*	-17.79336*	-17.71387	-17.71387	-17.49287
	1	-17.67903	-17.65385	-17.53143	-17.52192	-17.35141	
	2	-17.37609	-17.32817	-17.25906	-17.20464	-17.08360	
	3	-17.05683	-16.95958	-16.94275	-16.84528	-16.75794	

Nota: ^a selecionado (nível de 5%) – valores críticos baseados em Mackinnon-Haug-Michelis (1999).^b critério de Schwarz por Rank (linhas) e Modelo (colunas).

TABELA A.5

Teste de cointegração de Johansen

			Autovalor	Traço estatístico	Valor crítico (0,05)	Prob.**
EQUAÇÃO (1)	Hipótese do n° de CE(s)	R = 0 *	0.268882	65.51653	63.87610	0.0362
		R d 1	0.252279	39.83573	42.91525	0.0983
		R d 2	0.118715	15.99629	25.87211	0.4929
		R d 3	0.066396	5.633621	12.51798	0.5082
EQUAÇÃO (2)	Hipótese do n° de CE(s)	R = 0 *	0.375567	74.88321	63.87610	0.0045
		R d 1	0.247567	36.26852	42.91525	0.1967
		R d 2	0.106337	12.94417	25.87211	0.7426
		R d 3	0.044412	3.725163	12.51798	0.7815
EQUAÇÃO (7)	Hipótese do n° de CE(s)	R = 0 *	0.323346	102.7299	76.97277	0.0002
		R d 1 *	0.265056	70.70108	54.07904	0.0008
		R d 2 *	0.250004	45.44826	35.19275	0.0028
		R d 3 *	0.202738	21.85784	20.26184	0.0299
		R d 4	0.039198	3.278944	9.164546	0.5299
EQUAÇÃO (8)	Hipótese do n° de CE(s)	R = 0 *	0.363417	93.45773	76.97277	0.0016
		R d 1 *	0.233150	56.42326	54.07904	0.0304
		R d 2	0.199523	34.65521	35.19275	0.0571
		R d 3	0.111195	16.40627	20.26184	0.1563
		R d 4	0.078911	6.740322	9.164546	0.1408

Nota: * denota rejeição da hipótese ao nível de 5%.

** MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p - valores.

Social Security and Public Debt: Empirical evidence for the Brazilian economy

Bruno Pires Tiberto

National Social Security Institute (INSS) and
Fluminense Federal University
Department of Economics

Helder Ferreira de Mendonça

Fluminense Federal University
Department of Economics, and
National Council for Scientific and
Technological Development (CNPq)

Abstract

This paper presents a contribution to the empirical literature concerning the relationship between social security and public debt in emerging economies. In particular, several economic and social shocks, as income inequality, were considered in the analysis. Based on Brazilian data from 2004 to 2010, and taking into account the effects of shocks on variables which are essential to the public debt and the social security deficit, two sets of GMM models were considered. Furthermore, with the objective of testing the results, a GMM system model was built. The findings confirmed that the social security deficit significantly contributes to an increase in the public debt. Regarding the effects on social security, it was observed that an increase in the level of formality in the economy reduces the deficit. In contrast, a reduction in income inequality, real increase in the minimum wage, and increase in health benefits imply an increase in the social security deficit. Therefore, these variables play a crucial role in the search for an efficient social security management system and cannot be overlooked in ensuring fiscal sustainability.

Key words: public debt; social security; economic and social variables; Brazilian economy.

JEL classification: E62, H55, H63.

Resumo

Este trabalho apresenta uma contribuição para a literatura empírica relativa à relação entre a previdência social e a dívida pública nas economias emergentes. Em particular, vários choques econômicos e sociais, como a desigualdade de renda, foram considerados na análise. Com base em dados do Brasil para o período de 2004-2010, e levando em conta os efeitos dos choques sobre as variáveis que são essenciais para a dívida pública e o déficit da previdência social, dois conjuntos de modelos GMM foram considerados. Além disso, com o objetivo de testar os resultados, um modelo de sistema GMM foi construído. Os resultados confirmaram que o déficit da previdência social contribui de forma significativa para o aumento da dívida pública. Com relação aos efeitos sobre a previdência social, observou-se que um aumento no nível de formalidade da economia reduz o déficit. Em contraste, uma redução na desigualdade de renda, um aumento real do salário mínimo e um aumento na concessão de auxílios-doença implica um aumento do déficit da previdência social. Portanto, estas variáveis desempenham um papel crucial na busca por um sistema de gerenciamento eficiente da previdência social e não pode ser negligenciado para garantir a sustentabilidade fiscal.

Palavras chaves: dívida pública; previdência social; variáveis econômicas e sociais; Economia Brasileira.

Classificação JEL: E62, H55, H63.

Área 5: Economia do Setor Público

1. Introduction

Since 1999, Brazilian economic policy has been based on the tripod of inflation targeting, primary surplus and flexible exchange rates. In particular, the introduction of primary surplus targets has guided fiscal policy and worked as a safeguard for the inflation targeting system. In other words, the patterns of primary surplus are essential to explain the evolution of fiscal and monetary policies. Therefore, it is crucial to identify and analyze which factors can erode this framework sustained by the primary surplus.

Given the importance of the difference between revenues and expenditures of the General Social Security for the primary result of the federal government, the long-term financial viability of the social security system has been one of the main topics of fiscal policy discussed in Brazil in recent decades. The Brazilian pension system runs at a deficit and may become fiscally unsustainable in the future. As a result, the need for funding of the social security system represents a source of fiscal imbalance that could set public debt onto an unsustainable path.

In recent years, the federal government has adopted a series of social measures to increase the average standard of living of the population. Those measures include, for example: encouraging the formalization of the Brazilian labor market, promoting a real increase in the minimum wage and reducing income inequality in the labor market. The implementation of this social policy has had a direct impact on the labor market and, consequently, has implications for the financing of the social security system.

This paper seeks to make a contribution to the literature on public debt and social security by considering a variety of economic and social shocks. It is important to highlight that this study presents, in an innovative way, issues that have been neglected by the literature, but which are fundamental for the management of economic policy. As examples of this, we can cite the analysis of the effects of income inequality on the social security deficit and the impact of the social security deficit on the evolution of the Brazilian public debt.

In short, the main objective of this paper is to present empirical evidence of the relation between social security and public debt, and of the effects of social policies, adopted by the federal government, on the social security deficit. To this end, several models were estimated using the generalized method of moments (GMM). In addition to estimates of individual models, an estimation of systems of simultaneous equations was also performed.

The remainder of this paper is organized as follows. The next section provides a brief summary of the literature on public debt management. Section 3 presents a short review of the literature on social security. Section 4 shows empirical evidence, through an econometric analysis, of the relationship between the social security system and public debt and of the relationship between the social policies of the federal government and the social security system. The last section presents the conclusions.

2. Public debt: main features in the literature

It is possible to identify three perspectives regarding public debt management in the literature. The first, examines the problem of dynamic inconsistency of fiscal policies, and is represented by the models of Giavazzi and Pagano (1990) and Calvo and Guidotti (1990). The second, which considers the model of Barro (2003), seeks to determine the optimal structure for public debt, considering a smoothing out of tax revenues in an environment in which public spending is exogenous. The last view, represented by the models of Missale, Giavazzi and Benigno (2002) and Giavazzi and Missale (2004), seeks stabilization of the public debt/GDP ratio. In general, all these models conclude that an increase in the average maturity and the partial indexation of public debt are optimal strategies for public debt management.

The Giavazzi and Pagano model (1990) focuses on the analysis of the roll-over of public debt. Consequently, the amount, average maturity and amortization structure of public debt are important elements in this study. The model evaluates whether the choice of a particular maturity structure can mitigate the risks of a crisis of confidence. Four basic assumptions are adopted: (i) an open economy with a fixed exchange rate regime, (ii) free capital mobility, (iii) imperfect public information about the preferences of the government or the central bank's ability to maintain the fixed exchange rate, and (iv) a high stock of public debt needing to be rolled over in all periods. The conclusion is that the central bank's ability to withstand a crisis of confidence depends on its success in managing the public debt. The concentration of debt maturities in a few periods is detrimental, because in times of crisis of confidence

the government is obliged to pay higher risk premiums. Therefore, a good strategy would be to increase the average maturity of government securities, as well as to distribute their maturity dates evenly over time.

Calvo and Guidotti's model (1990) considers several environments for optimal indexing structure and maturity of public debt. Additionally, the restriction corresponds to a social loss function which includes taxation and inflation rate. The four basic assumptions of the model are: (i) the stock of debt is a predetermined variable, (ii) government spending is the source of uncertainty in the model, (iii) strict purchasing power parity is considered, and (iv) the current government can curb the next government with respect to the use of instruments of economic policy. The result suggests that the indexation of public debt is desirable in order to avoid the use of an inflation tax. However, full indexation is not recommended because it can generate an increase in taxation as a source of financing for the public sector. Therefore, the optimal strategy would be public debt with long-term maturity, which is partially indexed.

Barro (2003) found that smoothing taxation stimulates the government to issue government bonds, the payments of which are contingent on government spending and taxation. Hence, when public expenditure is equal in all periods, public debt should be structured as indexed perpetuities (consoles). One advantage of adopting this structure is the ability to isolate the budget constraints from unexpected changes in the securities of different maturities indexed to the price index.

Missale, Giavazzi and Benigno (2002) made an empirical analysis that considered the maturity of government securities suitable for fiscal stabilization. It was assumed that the stabilization of public debt would be achieved through the attainment of fiscal surplus targets. The analysis included 72 cases of fiscal stabilization, between 1975 and 1998, in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries. The authors concluded that the optimal strategy is to increase the average maturity of public debt.

Based on the analysis of the stabilization of the Brazilian public debt/GDP ratio, Giavazzi and Missale (2004) recommended that the government find sources of financing that offer low costs and low volatility of returns. Thus, the choice of public debt instruments involves a trade-off between risk and expected cost of debt servicing. Under this view, the risk is minimized when an instrument has low return and when it is also capable of offering protection against fluctuations in the primary surplus and in the public debt/GDP ratio. The findings denoted that the use of pre-fixed government bonds and price-indexed securities was the best strategy for public debt management.

2.1. Change in the Brazilian public debt management

As a result of a payment balance crisis triggered by successive speculative currency attacks on several emerging economies in the second half of the 1990s, the Brazilian government adopted a flexible exchange rate system in January of 1999. Due to the exchange rate overshooting and the fact that approximately 25% of the public debt had been indexed to the exchange rate at that time, the Brazilian National Treasury adopted a new strategy for managing the country's public debt. The main objectives were the improvement of the composition of public debt and the lengthening of the maturities of government securities. One important change introduced was the establishment of primary surplus targets. As a result, the economic policy was changed and the cornerstone of the Brazilian economy became the tripod of inflation targeting, primary surplus, and floating exchange rates.

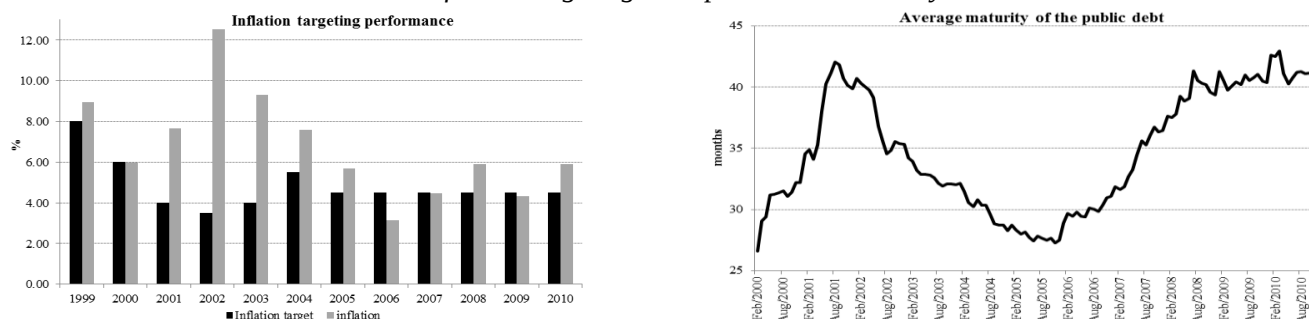
Despite the changes introduced in the political economy, which were briefly successful, the beginning of the 2000s was marked by successive shocks to the Brazilian economy that led to the failure to meet the inflation targets (see figure 1).¹ This environment created a macroeconomic instability that implied a reduction in the maturities of government securities. This scenario changed only after 2005 due to the success in achieving the targets for primary surplus and the consequent fall in the public debt/GDP ratio.

After 2002 the National Treasury adopted an assets and liabilities management strategy that strengthened the substitution of interest rate indexed securities (Selic-indexed bonds) and exchange

¹ As examples of shocks on the Brazilian economy: instability in the American economy (2001), crisis in Argentina (2001), and political shock caused by first Lula's government.

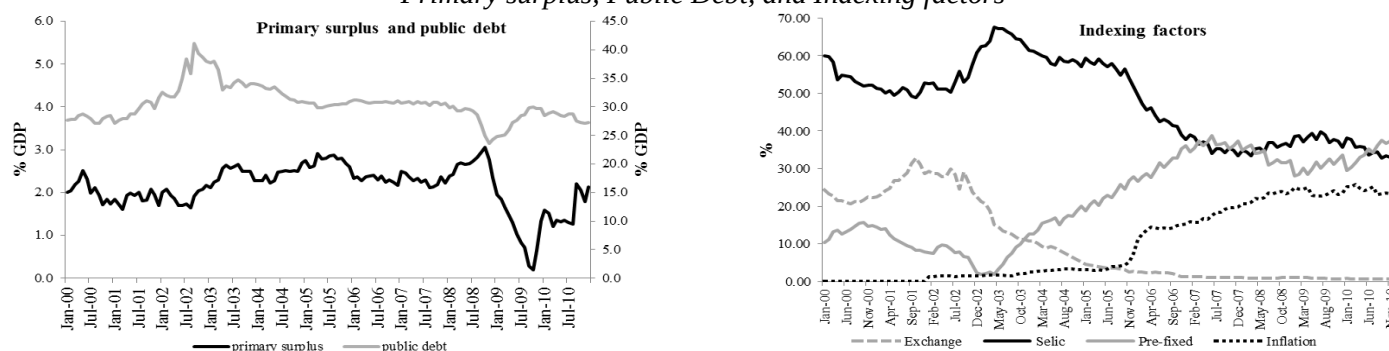
indexed securities by fixed rate securities and inflation indexed securities.² The result of this strategy was a considerable increase in the proportion of fixed rate and inflation-indexed government securities (see figure 2). Moreover, the proportion of exchange indexed securities became negligible. Nevertheless, although the proportion of Selic-indexed bonds was decreased, it remains very high (approximately 35%).

Figure 1
Inflation targeting^a and public debt maturity



Note: Source of data – Central Bank of Brazil and Brazilian National Treasury.^a Tolerance intervals for the inflation target is $\pm 2.5\%$ from 2003 to 2005, and $\pm 2\%$ after this period.

Figure 2
Primary surplus, Public Debt, and Indexing factors



Source of data: Central Bank of Brazil.

An important implication of the Brazilian public debt framework is that the impact caused by an increase in the interest rate (Selic) to reduce inflationary pressure implies pressure to increase the public debt/GDP ratio. It is important to highlight that the combination of inflation targeting, a large portion of the public debt being indexed to the interest rate, and the short average maturity of the public debt, creates interdependence between fiscal and monetary policies. In particular, the generation of primary surplus has an important role in this system because it contributes to fiscal balance which, in turn, is one of the preconditions to the success of inflation targeting.³

The generation of primary surplus depends on the successful implementation of fiscal policy to achieve its goals. A successful fiscal policy is one which is able to rationalize public expenditure to produce primary surpluses. A significant source of government expenditures is the social security system expenses. An imbalanced social security system, as is the case in Brazil, represents a permanent drain of public resources. Therefore, the primary result of the social security system is an important variable for analysis of the management of Brazilian public debt.

3. Social security literature: main features

In the middle of the last century, the change in the demographic profile of the developed countries stimulated the literature on social security. The increase in life expectancy and the reduction in the birth rates implied an increase in the elderly/young ratio (United Nations, 2007). Furthermore, since in most countries the social security system in effect is the pay-as-you-go kind, the consequences on long-term financial viability are an increase in the payment of social security benefits and a decreased funding base for the system.⁴

² Regarding this strategy, see Back and Musgrave (1941), Lucas and Stokey (1983), Bohn (1988), and Calvo (1988).

³ Fiscal balance eliminates the possibility of the “unpleasant monetarist arithmetic” taking place (see Sargent and Wallace, 1981).

⁴ For an analysis of social security systems, see Mulligan and Sala-i-Martin (2004a).

Samuelson (1958) was one of the first authors to study the problem of social security in a general equilibrium context and he demonstrated that the social security pay-as-you-go system corrects the fundamental market incompleteness (for example, the impossibility of writing contracts with the unborn). Moreover, in the overlapping generation model of Samuelson (1958), the market results were not efficient, so that the transfer of resources from the young generation to the elderly generation, through a social security pay-as-you-go system, could increase the welfare of a society.

Mulligan and Sala-i-Martin (2004b), based on Browning's model (1975), considered three generations of the same size: young people, adults, and old people. These three groups were required to choose whether or not to adopt the social security pay-as-you-go system. The proposal was as follows: in each period, young people and adults would pay a contribution of T , and the old people would receive a pension of $2T$. The conclusion was that adults and old people support this system because their net gain is T and $2T$, respectively. In turn, young people are indifferent, because their net gain is zero.

Diamond (1977) argues that the choice of a pay-as-you-go system is required due to the shortsighted action of individuals when they are young. Most individuals are not forward-looking enough in their youth and, therefore, do not save enough to maintain the same standard of living in old age. According to Diamond (1977), this may be because young people lack the necessary information to judge their needs in old age, or are unable to make effective decisions about long-term issues, or, simply, fail to place sufficient importance on their future necessities.

Cooley and Soares (1999) argue that a pay-as-you-go system can also be chosen and maintained in a sustainable way in societies where economic agents are rational, forward-looking, and self-interested. Under this view, pay-as-you-go systems cause dynamic inconsistency and therefore rational agents do not believe in their sustainability. As a way to avoid this problem, mechanisms of reputation and credibility among the generations should be used. The social security system can be thought as a dynamic game that involves repeated iterations between the generations. If generation t expects that its act to stop the financing of pensions of generation $t-1$ will be followed by the future generation $t+1$, a reputational trade-off is introduced in generation t . Generation t finds that the cost of stopping the financing of the system can be very high because, for its own generation, the system may collapse at $t+1$ (when generation t would benefit from the pension system). Therefore, to ensure the system at $t+1$, generation t disclaims possible short-term benefits that it would earn with the discontinuation of financing of the system for generation $t-1$.

As identified by Feldstein (1974), the pay-as-you-go systems can stimulate workers to take early retirement. In addition, Feldstein (1974, 1996), Kotlikoff (1979), and Seidman (1986), show empirical evidence that the choice of pay-as-you-go systems reduces significantly the long-term pattern of capital-intensive accumulation and standard of living in those countries.

In contrast to the above results, recent empirical studies have shown that social policies play a positive influence on economic growth. Zhang and Zhang (2004), through an empirical analysis of cross-section data for 64 countries during the period 1960 to 2000, concluded that pay-as-you-go systems tend to stimulate per capita economic growth by reducing birth rate and increasing investment in human capital without affecting the saving rate.

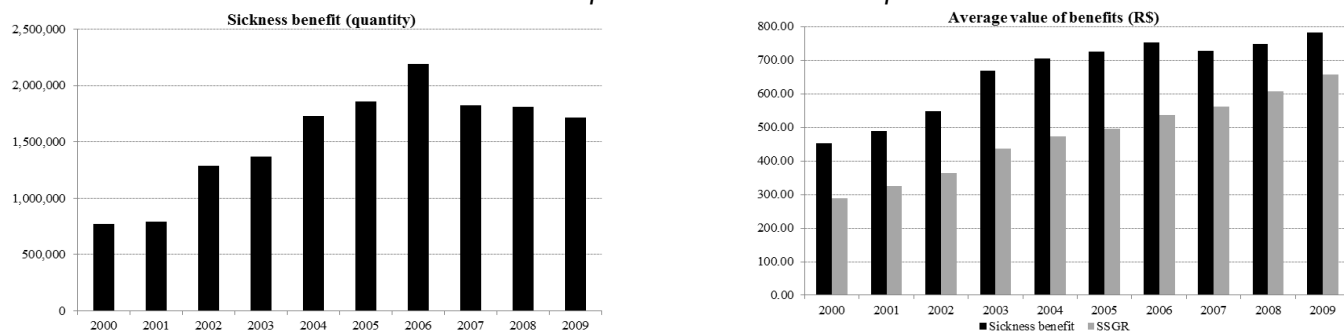
These beneficial results of the action of social policies were also found by Justino (2007) through an analysis of panel data for 14 Indian states over the period 1973 to 1999. The findings indicate that the strengthening of social security contributes to reducing poverty and increasing economic growth. In a similar vein, Alan, Sultana and Butt (2010) studied the long-term relationship between social spending and economic growth in 10 developing Asian countries. The main conclusion was that spending on social policies results in faster economic growth.

3.1. Social security in Brazil: main variables

Based on the literature on social security, this section identifies the key variables for the analysis of the Brazilian case. The first variable to consider is the sickness benefit. Figure 3 shows that there was a significant increase in the granting of sickness benefits to social security beneficiaries over the past decade. In addition, it was observed that the average value of the sickness benefit under the Social Security General Regime (SSGR) was always greater than the average of all other benefits paid by the

SSGR. This can be explained by the deferral of retirements due to the application of a social security factor and stricter criteria for granting retirements. Other factors that contributed to the increase in the sickness benefits were: adverse economic conditions at the beginning of the decade, which raised the unemployment rate and, thus, sickness benefits were seen as a complement to household income; and the facility to get this benefit.

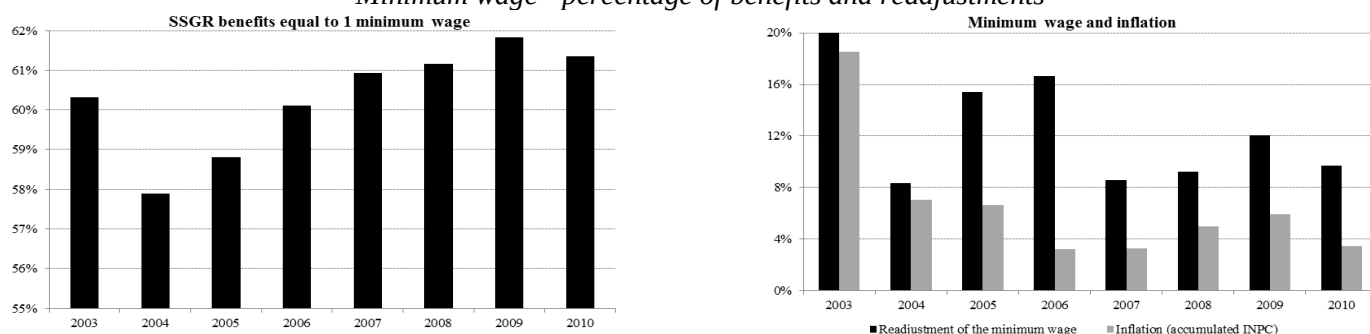
Figure 3
Sickness benefits and other SSGR benefits



Source of data: National Social Security Institute.

Another variable that is important in analyzing the behavior of the Brazilian social security system is the minimum wage. Figure 4 demonstrates that approximately 60% of SSGR benefits are equal to one minimum wage. This percentage shows the importance that the minimum wage policy has on the social security budget. Furthermore, one cannot neglect the systematic readjustment of the minimum wage, at rates higher than the inflation rate.

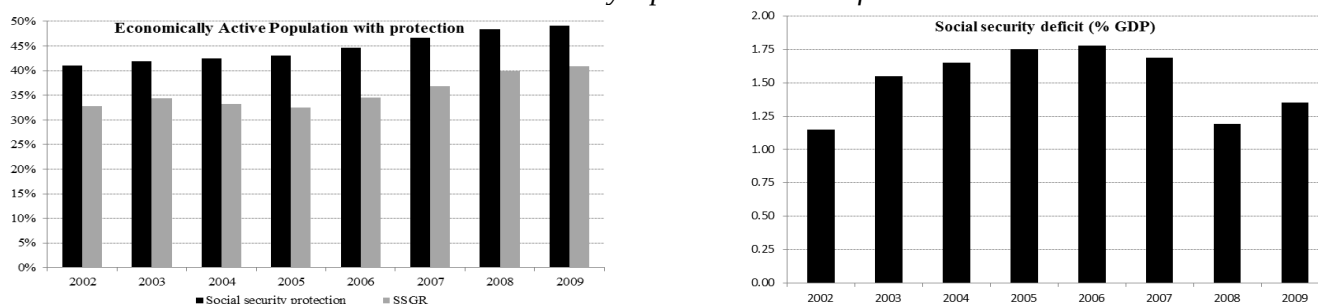
Figure 4
Minimum wage - percentage of benefits and readjustments



Note: Source of data - National Social Security Institute and Central Bank of Brazil. INPC is the National Consumer Price Index.

One aspect that should be considered in the study of social security in Brazil is the formality of the labor market, which directly affects the social security budget. The social security contribution on payrolls is one of the SSGR's main sources of revenue. The higher the level of formality in the economy, the greater is the number of working-age workers who are contributing to the social security system. Consequently, there is an increase in the social security revenues. Figure 5 shows that social security protection has been increasing in recent years and that the social security deficit has begun to decrease, due to an increase in the number of contributors to the SSGR.

Figure 5
Social Security – protection and deficit

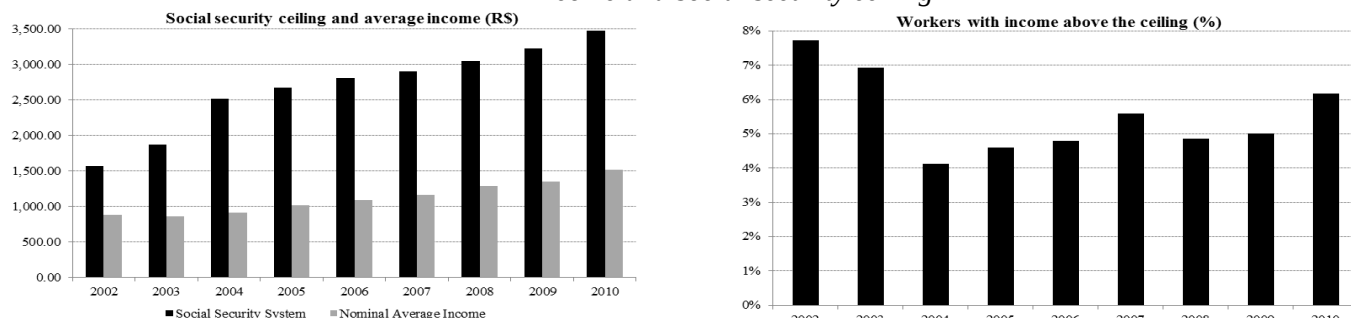


Source of data - National Social Security Institute, Central Bank of Brazil, and Brazilian Institute of Geography and Statistics.

It is important to highlight that the implications of income inequality for the Brazilian social security deficit should not be overlooked. Income inequality is particularly relevant because contributions from workers' wages are main sources of revenue for the social security system. In general, it is expected that a decrease in income inequality would imply an increase in the poorest households' income, which would foster conditions for admission into the social security system. Figure 6 shows that average nominal income is lower than the social security ceiling. Moreover, the percentage of workers with income above the ceiling corresponds to, on average, only 5% of the population. This observation is important because it shows that, although undesirable, an increase in income inequality could reduce the social security deficit. As a small portion of the population have income above the ceiling, an increase in the inequality may imply an increase in the social security revenue.

Figure 6

Income and social security ceiling



Source of data - Brazilian Institute of Geography and Statistics.

4. Empirical analysis

This section shows empirical evidence of the relation between the social security deficit and federal public debt in the Brazilian economy. Moreover, it demonstrates how the federal government's social policies impact the social security deficit.

Regarding the federal public debt, in addition to the effect of the social security deficit, we also considered shocks transmitted by relevant variables to explain the behavior of the public debt (e.g., average maturity, the primary surplus, interest rates, and exchange rates). Since social programs may have an important role in the analysis concerning the social security deficit, the following variables were considered in this study: the amount of sickness benefits paid by the National Social Security Institute (INSS), the financial impact of minimum wage on the social security costs, the level of formality in the Brazilian economy, and inequality indexes.

One difficulty in estimating the effects of economic shocks on the social security system and public debt is the endogeneity problem, or identification problem. It is hard to distinguish, for example, if, after an economic shock, an increase in the social security deficit is due to a decrease in the level of formality in the economy (due to, for example, the slowdown in economic activity) or due to an increase in the amount of benefits (for example, as a result of times of economic crisis). Likewise, it is hard to identify whether an increase in the public debt, caused by an economic shock, is a consequence of: reduction in the primary surplus, reduction in the average maturity of public debt, an increase in public debt service, or an increase in the social security deficit.

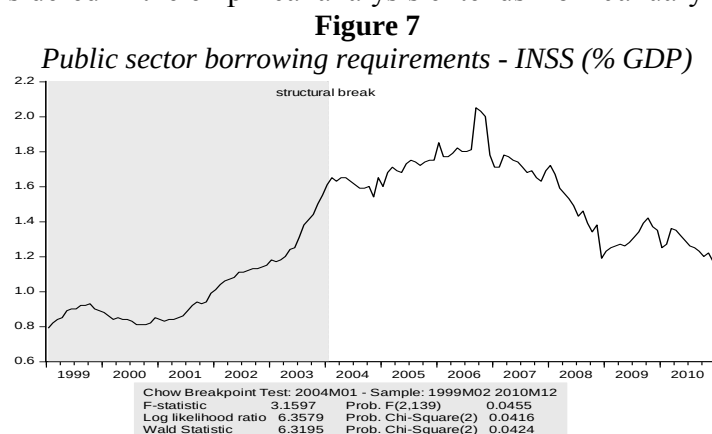
One way to avoid the endogeneity and identification problems in the estimations is to use the generalized method of moments - GMM (Hall, 2005). One advantage of the GMM in relation to, for example, the ordinary least squares (OLS) is that it presents robust estimators even in the presence of serial autocorrelation, heteroskedasticity or non-linearity, which is typical in macroeconomic time series models (Hansen, 1982).

In order to assess the relevance of the management of the social security system for the federal public debt, and the influence of federal social policies on the social security management system, thus bypassing potential endogeneity problems, two sets of GMM models were estimated: (i) the first set examines the effects of changes in the social security deficit on the federal public debt, and (ii) the second set examines the effects of changes in the social variables on the social security deficit.

It is important to note that the choice of the independent variables in the models was based on the literature about the subject, and the use of lags followed the general to the specific method in a search for the most parsimonious model. In addition, to provide robustness to the analysis and to observe the validity of the models, a GMM system model was built.

4.1. Data

A key variable for this study is the social security deficit. The evolution of this variable allows one to conjecture how social security management can contribute to the sustainability of the public debt. As shown by Figure 7, the trajectory for the public sector borrowing requirement - INSS (series extracted from the Central Bank of Brazil (CBB) site) presents a structural break at January 2004. Hence, as a way of eliminating possible problems in the estimations due to the instability of parameters (the “Lucas critique”), the period considered in the empirical analysis extends from January 2004 to December 2010.



All data are in logs with monthly frequency (84 observations). The data is divided into two groups:

(i) variables with effect on the federal public debt

- *DEBT* – net public debt (% GDP) - total - federal government and CBB (available from CBB). In the period analyzed in this paper, there is a decreasing trend in the public debt/GDP ratio. An explanation for this observation is a consequence of the change in the management of public debt that was introduced in 1999.

- *INSS* - public sector borrowing requirement - INSS - primary result - %GDP - flows accumulated in 12 months (available from CBB). In general, it is expected that an increase in the INSS would cause an increase in the public debt and thus, a positive relation between these variables exists.

- *MTDEBT*– public debt average maturity – in months (available from Brazilian National Treasury – CODIV). The public debt average maturity increased approximately 40% between January 2006 (29 months) and December 2010 (40 months). As an increase in the average maturity can reduce the public debt service costs (see, Giavazzi and Pagano, 1990), it is expected that there exists a negative relation between this variable and the public debt.

- *SURPLUS* - public sector borrowing requirement - primary result - %GDP - flows accumulated in 12 months (available from CBB).⁵ In general, with exception of the period after the subprime crisis, the primary surplus has shown a relative stability (between 2.4% and 2.8%). It is important to highlight that the systematic generation of primary surplus reduces the public debt default risk which, in turn, decreases the cost of the public debt. Therefore, it was expected that the empirical evidence would reveal a negative relation between primary surplus and public debt.

Based on the composition of the federal public debt, the main indexing factors over the period were also considered in this analysis:⁶

- *SELIC* - interest rate - Selic accumulated in the month in annual terms (available from CBB). Selic is the main indexing factor of the federal public debt and the main instrument of monetary policy. Due to the high relevance of this variable on the public debt composition, a positive relation between these variables

⁵ Positive values correspond to the primary surplus in the series.

⁶ It is important to note that although in the recent period the price-indexed securities have grown considerably, they are not considered in this study due to their lack of significance for the public debt.

is expected.

- *EXCH* - exchange rate - free - United States dollar (purchase) - period average (available from CBB). Even though the proportion of exchange rate indexed bonds has been decreasing substantially, it was one of the main indexing factors over the period. It is expected that currency valuations (decreases in *EXCH*) contribute to a decrease in the public debt.

(ii) variables with effect on the *INSS*

- *AUX* – sickness benefit paid by National Social Security Institute. It is a result of the ratio between concessions of sickness benefit and all benefits paid by the SSGR (both series available from Social Statistical Bulletin - flows accumulated in 12 months). The trajectory of this variable reveals a significant increase until the first quarter of 2007 (representing almost 56% of all benefits). From the second quarter of 2007, there was a decreasing trend, but the relevance is still very significant, being approximately 45% of the total. In short, it is expected that there exists a positive relation of this variable with the *INSS*.

- *WMIN* - financial impact of minimum wage on social security expenditures (% GDP). This series is the result of the ratio between the total of benefits equal to one minimum wage paid by the SSGR (available from Social Statistical Bulletin - flows accumulated in 12 months) and the Gross Domestic Product (GDP – flows accumulated in 12 months – available from CBB). It is important to highlight that the real increase in the minimum wage has a significant impact on the social security budget and thus it is expected that an increase in this variable implies an increase in the *INSS*.

In addition to the aforementioned variables, the consequence of the level of formality in the Brazilian economy on the *INSS* was also considered. It is expected that a greater level of formality reduces the *INSS* due to the increase in the government's tax revenue. Hence, the following variables are considered in this study:

- *EMPF* – formal employment – seasonally adjusted index (available from CBB). In the period analyzed in this paper, there is a strong increasing trend over the period. A possible justification for this observation is the favorable macroeconomic environment and the policies adopted by the federal government for increasing the level of formality.

- *CT_PO* – Brazilian labor Market – formality rate. It is a result of the ratio between the employed people (registered) and occupied people (total) – both series are available from CBB. In this period, the trajectory shows a strong increasing trend.

As in the case of a greater level of formality, a lower income inequality may also be able to reduce the *INSS*. Hence, the following indices are considered:

- *GINI* – Gini coefficient – measures the inequality of a distribution, a value of 0 expressing total equality and a value of 1 maximal inequality. This coefficient is the result of information available from Monthly Employment Survey - Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). In this period, this variable shows a decreasing trend over the period. This observation matters because a major source of revenue for social security is the levy on the workers' remuneration. Therefore, a decrease in inequality can indicate an increase in workers' remuneration, which, in turn, could cause an increase in the social security revenues.

- *THEIL* – Theil index is a statistic used to measure economic inequality. This index is calculated based on information available from Monthly Employment Survey – IBGE. As the Gini coefficient, a value of 0 expresses total equality and a value of 1 maximal inequality.

4.2. Empirical evidence

To preliminarily evaluate the relation between the aforementioned variables with *DEBT* and *INSS*, figure 8 shows scatter plot diagrams with correlations. With the exception of the correlation between *DEBT* and *SURPLUS*, all correlations are in accordance with the theoretical view for the analysis regarding public debt.⁷ In a similar manner, except for *WMIN*, the correlations for *INSS* are also in agreement with the theoretical perspective.⁸

⁷ A possible reason for the positive correlation between *DEBT* and *SURPLUS* is that an increase in the primary surplus does not have an immediate effect on the public debt.

⁸ It is true that while the financial impact of the minimum wage on the social security expenditures had a strong growth over the period, the *INSS* had a decreasing trend. However, the decrease in *INSS* is a result of other economic and social factors that offset the positive effects on the *INSS* of an increase in the *WMIN*.

4.2.1. Economic shocks on public debt

With the objective of estimating the effect of economic shocks, especially from the *INSS*, on public debt, two specifications (GMM models) were considered:

$$(1) DEBT_t = \gamma_0 + \gamma_1 DEBT_{t-1} + \gamma_2 INSS_{t-1} + \gamma_3 MTDEBT_{t-6} + \gamma_4 SURPLUS_{t-1} + \gamma_5 SELIC_{t-6} + \mu_t^1; e$$

$$(2) DEBT_t = \gamma_6 + \gamma_7 DEBT_{t-1} + \gamma_8 INSS_{t-1} + \gamma_9 MTDEBT_{t-6} + \gamma_{10} SURPLUS_{t-1} + \gamma_{11} EXCH_{t-2} + \mu_t^2,$$

where, $\mu_t \sim N(0, \sigma^2)$.

A first step in time series analysis is to check the presence of unit root. Hence, the augmented Dickey-Fuller test (ADF) and the Phillips-Perron (PP) test were performed (see table A.1 - appendix). The results indicate that the use of the series in first difference in the estimation of equations (1) and (2) would be adequate, however it is possible that a linear combination of series is stationary even in the case of non-stationary series.⁹ Hence, cointegration tests were performed on both specifications. The selection of lags for the tests was made based on Akaike and Hannan-Quinn criteria in a vector-autoregressive model. For both specifications, the number of lags is 2 (see table A.2 – appendix). Furthermore, the inclusion of intercept and trend is based on the Pantula principle (see Harris, 1995). The cointegration tests proposed by Johansen (1991, LR test statistic), based on the significance of the estimated eigenvalues, indicate that there is a relation of long-term equilibrium among the series for both specifications and thus the equations can be estimated with the series in levels without the problem of spuriousness in the result¹⁰.

The GMM method minimizes a function that represents the moment conditions being carefully weighed. If the moment conditions are correct, their average is zero. In addition, it is necessary that the instruments used in GMM are lagged one or more periods, as a prerequisite to predict the contemporary variables that were not available at time t . As pointed out by Wooldridge (2001, p. 95), “to obtain a more efficient estimator than two-stage least squares (or ordinary least squares), one must have overriding restrictions.” In order to test the validity of moment conditions and test over-identifying restrictions in each estimated model, a standard J-test was performed (see Hansen, 1982; and Cragg, 1983). As a way to help predict the contemporary variables which are not available at time t , we used instrumental variables uncorrelated with the regression residuals.

Table 1 presents the GMM estimation results for equations (1) and (2). In order to consider the effect of the subprime crisis on public debt, a dummy variable was included in the estimation of both models. Both estimates showed an adjusted R^2 greater than 0.90 and J-statistics that validate the instruments used.

The estimated results reveal that the *INSS* has significant influence on public debt. Both models indicate that an increase in the *INSS* causes an increase in the public debt/GDP ratio (*INSS* coefficient is positive coefficient and significant). This result is important because it shows that a social security management system, capable of reducing the *INSS*, would contribute to public debt sustainability.

The coefficients regarding lagged federal debt are positive and have statistical significance. This result indicates that economic shocks on public debt are persistent. Furthermore, the estimates show that the coefficients of other variables have statistical significance and signs according to the theoretical arguments. In other words, increases in the *SELIC* and *EXCH* lead to increases in public debt. On the other hand, an increase in primary surplus contributes to a decrease in public debt. The only result that was different from what would be expected, according to the theoretical perspective, is the coefficient of the *MTDEBT* (positive sign). However, this observation is consistent with the idea that in economies where credibility is not sufficiently developed the strategy to extend the public debt may imply an increase in *SELIC* and thus in public debt service. Regarding the coefficients of the dummies, it shows that they are negative and statistically significant. A possible explanation for this result is due to the sharp fall in the *SELIC* to neutralize the recessive effects of the crisis which, in turn, reduced the public debt service cost.

⁹ Tests ADF and PP are in disagreement regarding the presence of unit root in *SELIC*. As a consequence, the Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) test was performed and the result is that *SELIC* is $I(1)$ – see table A.1 - appendix.

¹⁰ The test for Number of Cointegrating Relations by Model and Johansen's Cointegration Test are available from the authors on request.

Figure 8: Scatter plots diagrams

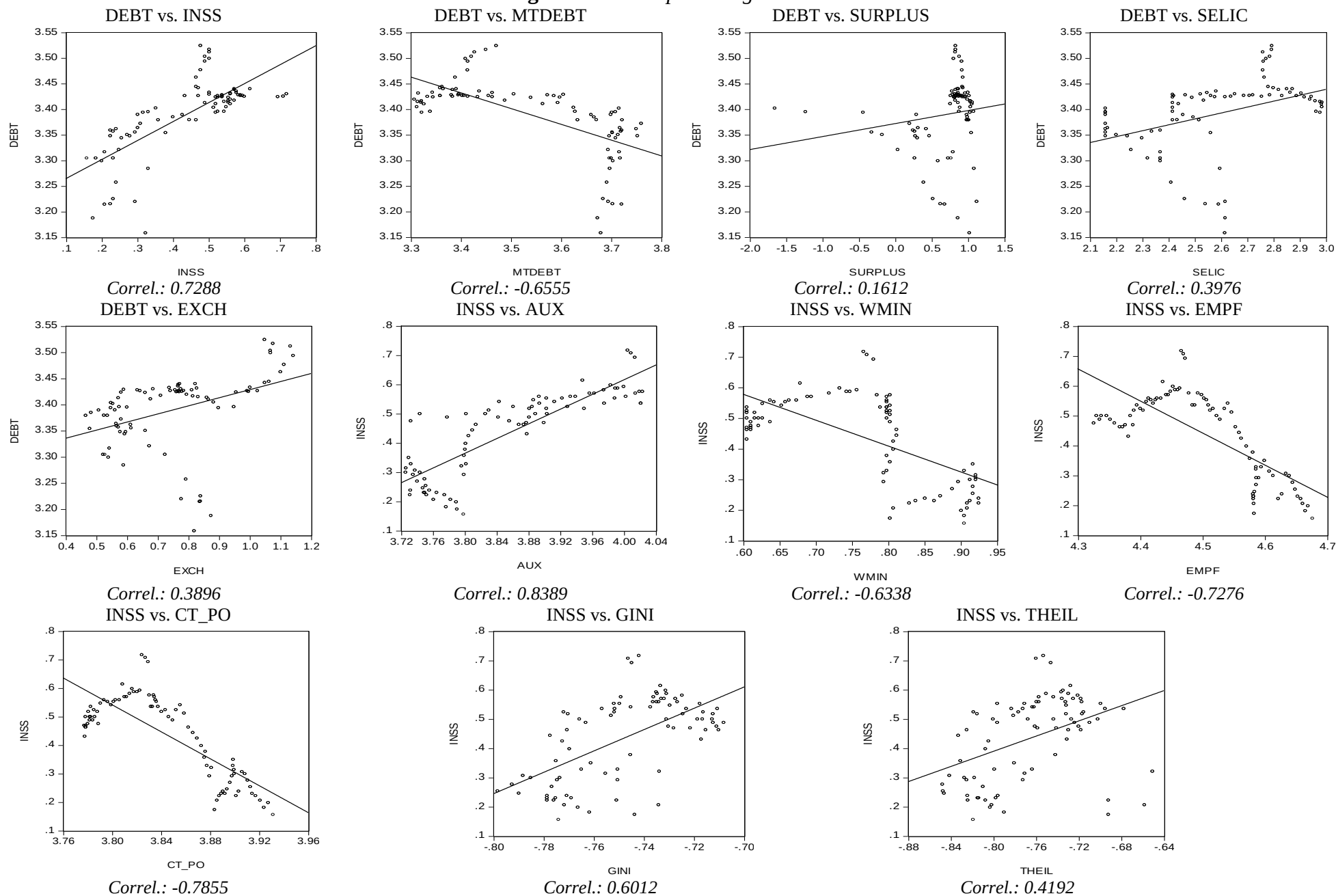


Table 1
GMM estimation – DEBT

Explanatory variables	Specification Eq(1)	Specification Eq(2)
<i>Constant</i>	-0.058 (0.384) [-0.151]	1.494*** (0.401) [3.725]
<i>DEBT_{t-1}</i>	0.670*** (0.095) [7.030]	0.526*** (0.102) [5.138]
<i>INSS_{t-1}</i>	0.115*** (0.039) [2.938]	0.154*** (0.050) [3.091]
<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.226** (0.091) [2.481]	0.010 (0.046) [0.211]
<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.025** (0.012) [-2.154]	-0.037*** (0.013) [-2.882]
<i>SELIC_{t-6}</i>	0.136** (0.045) [3.021]	
<i>EXCH_{t-2}</i>		0.053*** (0.016) [3.359]
<i>Dummy</i>	-0.059** (0.026) [-2.253]	-0.043** (0.019) [-2.289]
<i>R²</i>	0.913	0.905
<i>Adj. R²</i>	0.906	0.897
<i>J-statistic</i>	4.313	6.100
	p= 0.634	p = 0.412

Note: Marginal significance levels: (***) denotes 0.01, (**) denotes 0.05, (*) denotes 0.1. Standard errors in parentheses and t-statistics in brackets.

From estimated coefficients in equations (1) and (2) (see table 1) the effects on federal public debt at period t are calculated. The shocks of one standard deviation in the explanatory variables at period $t-1$ are shown in table 2.¹¹ The shock of one standard deviation on $INSS_{t-1}$ causes a positive change on the federal public debt at period t which corresponds to 2.23 basis points (b.p.).

Table 2
Economic shocks on DEBT

Variable	Stand. dev.	Coefficient	Eq(N.)	Effect	Confid. interv.
<i>INSS</i>	0.144	0.154	2	2.23 b.p.	1.05 — 3.41
<i>MTDEBT</i>	0.156	0.226	1	3.53 b.p.	1.21 — 5.97
<i>SURPLUS</i>	0.464	-0.037	2	-1.74 b.p.	-2.72 — -0.74
<i>SELIC</i>	0.252	0.136	1	3.44 b.p.	1.54 — 5.32
<i>EXCH</i>	0.184	0.054	2	0.99 b.p.	0.50 — 1.46

Note: Confidence interval is calculated by Monte Carlo simulation with 10.000 repetitions.

The immediate impacts transmitted by the *MTDEBT* and *SELIC* are relatively close (about 3.5 b.p.). The impact of lower magnitude is the *EXCH* (less than 1 b.p.). Although the shock transmitted by the *SURPLUS* is greater (in absolute terms) only to the *EXCH*, it contributes to a negative growth of public debt of approximately 1.74 b.p. Moreover, confidence intervals are calculated for the estimates (see table 2). If the weighting matrix used in GMM estimations is efficient, the estimators are asymptotically normal. Given the normality of the coefficients and their estimated standard errors, it is possible to calculate the probability of what the effects of economic shocks on the federal public debt would be in a given confidence interval.

4.2.2. Economic shocks on the INSS

Using the same methodology adopted in the previous section and the variables listed in section 4.1, this section shows empirical evidence of economic shocks, in particular those caused by social policies, on the *INSS*. Hence, two specifications were considered:

$$(3) \quad INSS_t = \alpha_0 + \alpha_1 INSS_{t-1} + \alpha_2 AUX_{t-1} + \alpha_3 WMIN_{t-1} + \alpha_4 EMPF_{t-1} + \mathcal{G}_t^1, \text{ and}$$

¹¹ The coefficients consider the highest statistical significance among the two models estimated.

$$(4) \quad INSS_t = \alpha_5 + \alpha_6 INSS_{t-1} + \alpha_7 AUX_{t-1} + \alpha_8 WMIN_{t-1} + \alpha_9 CT_PO_{t-1} + \vartheta_t^2,$$

where, $\vartheta_t \sim N(0, \sigma^2)$.

The unit root tests (ADF and PP) indicate that the series in both models are I(1) (see table A.1 – appendix). As a consequence, there exists the possibility of a long-term relationship among the series when they are cointegrated and thus the models may use the series in levels. The tests denote that the series in both models are cointegrated¹².

Besides the aforementioned variables in the models, two social variables (*GINI* and *THEIL*) were included for observing the impact on the *INSS*. A justification for the inclusion of these variables is that an important source of revenue for the National Social Security Institute is the contribution on workers' wages. Therefore, a change in the distribution of wealth can have significant effects on the social security deficit. Furthermore, to take into account the effect of the subprime crisis, a dummy variable with a value of “1” for the period between August 2008 and September 2009 and value of “0” for the other periods was introduced in the models. Therefore, the models to be estimated are:

$$(5) \quad INSS_t = \beta_0 + \beta_1 INSS_{t-1} + \beta_2 AUX_{t-1} + \beta_3 WMIN_{t-1} + \beta_4 EMPF_{t-1} + \beta_5 GINI_{t-1} + \omega_t^1,$$

$$(6) \quad INSS_t = \beta_6 + \beta_7 INSS_{t-1} + \beta_8 AUX_{t-1} + \beta_9 WMIN_{t-1} + \beta_{10} CT_PO_{t-1} + \beta_{11} GINI_{t-1} + \omega_t^2,$$

$$(7) \quad INSS_t = \beta_{12} + \beta_{13} INSS_{t-1} + \beta_{14} AUX_{t-1} + \beta_{15} WMIN_{t-1} + \beta_{16} EMPF_{t-1} + \beta_{17} THEIL_{t-1} + \omega_t^3,$$

$$(8) \quad INSS_t = \beta_{18} + \beta_{19} INSS_{t-1} + \beta_{20} AUX_{t-1} + \beta_{21} WMIN_{t-1} + \beta_{22} CT_PO_{t-1} + \beta_{23} THEIL_{t-1} + \omega_t^4,$$

where, $\omega \sim N(0, \sigma^2)$.

Table 3 presents GMM estimations based on equations (5) to (8). In general, the coefficients are in line with the theoretical arguments. All specifications show that the coefficient of the lagged *INSS* has statistical significance and positive sign. Therefore, the inertial effect on the social security deficit cannot be neglected. The same behavior is observed for the coefficients of *AUX* and *WMIN*.

Table 3
GMM estimation – INSS

Explanatory variables	Specification Eq(5)	Specification Eq(6)	Specification Eq(7)	Specification Eq(8)
<i>Constant</i>	0.130 (0.572) [0.227]	5.206*** -1.562 [3.332]	0.388 (0.640) [0.606]	4.158** -1.598 [2.601]
<i>INSS_{t-1}</i>	0.804*** (0.091) [8.808]	0.763*** (0.076) [10.013]	0.782*** (0.102) [7.644]	0.764*** (0.084) [9.044]
<i>AUX_{t-1}</i>	0.279*** (0.096) [2.895]	0.175** (0.083) [2.095]	0.331*** (0.112) [2.944]	0.242*** (0.100) [2.422]
<i>WMIN_{t-1}</i>	0.024 (0.113) [0.209]	0.330** (0.154) [2.145]	0.109 (0.130) [0.836]	0.284* (0.164) [1.730]
<i>EMPF_{t-1}</i>	-0.514*** (0.155) [-3.324]		-0.479*** (0.152) [-3.155]	
<i>CT_PO_{t-1}</i>		-1.816*** (0.466) [-3.894]		-1.477*** (0.448) [-3.297]
<i>GINI_{t-1}</i>	-1.567*** (0.435) [-3.599]	-1.265*** (0.421) [-3.001]		
<i>THEIL_{t-1}</i>			-0.653*** (0.222) [-2.941]	-0.603*** (0.200) [-3.009]
<i>dummy</i>	0.017 (0.016) [1.122]	0.030** (0.012) [2.382]	0.029 (0.017) [1.629]	0.041** (0.016) [2.580]
R ²	0.937	0.941	0.935	0.938
Adj. R ²	0.931	0.937	0.930	0.933
J-statistic	5.540	8.052	7.132	8.262
	p= 0.699	p= 0.529	p= 0.522	p= 0.508

Note: Marginal significance levels: (***) denotes 0.01, (**) denotes 0.05, (*) denotes 0.1. Standard errors in parentheses and t-statistics in brackets.

¹² The number of lags was defined based on Schwarz and Hannan-Quinn criteria in a VAR (see table A.2 -appendix). The test for Number of Cointegrating Relations by Model and Johansen's Cointegration Test are available from the authors on request.

In other words, both an increase in the amount of sickness benefits and an increase in the minimum wage imply a greater social security deficit. In contrast, the coefficients of the variables that measure the level of formality in the economy (*EMPF* and *CT_PO*) show that a decrease in the informality level contributes to a decrease in the *INSS*.

The coefficients related to the variables *GINI* and *THEIL* indicate that an increase in social inequality implies a decrease in the *INSS*. A possible reason for our finding is that the concentration of income in Brazil is near the limit of the social security ceiling. As the main source of social security revenue is the income of workers, an increase in the inequality means an increase in workers with higher incomes, but because most of them are below the ceiling, the result is an increase in the social security revenues.

Finally, it was observed that the coefficients of the dummies are positive, which indicates that economic crises tend to increase the *INSS*. The explanation for this phenomenon is that crises lead to an economic slowdown and, with increasing unemployment, the social security revenues tend to fall. In addition, the increase in the unemployment rates increases social security costs in two ways: (i) workers who possess the requirements for retirement, but have chosen to remain in the labor market, tend to retire in times of crisis, and (ii) the increase in the unemployment rates tends to increase the demand for social security benefits, such as unemployment insurance.

Taking as reference the estimated coefficients in the different specifications (see table 3), the effects (one standard deviation) on the *INSS* at period t caused by shocks transmitted by explanatory variables at period $t-1$ are obtained (see table 4).¹³ The shocks transmitted by *AUX* and *WMIN* cause a positive change in *INSS* of 3.18 and 3.57 b.p., respectively. In contrast, the results show that the social policies that aim to increase the level of formality in the Brazilian economy imply beneficial effects on the social security budget. The shock on *EMPF* causes a negative change in the *INSS* of 5.08 b.p. Likewise, the shock transmitted by *CT_PO* causes a negative change in the *INSS* of approximately 8.71 b.p. The shocks transmitted by *GINI* and *THEIL* also cause a negative change in the *INSS* (3.72 and 2.81 b.p., respectively).

Table 4
Economic shocks on INSS

Variable	Stand. dev.	Coefficient	Eq(N.)	Effect	Confid. interv.
<i>AUX</i>	0.096	0.331	7	3.18 b.p.	1.39 — 5.02
<i>WMIN</i>	0.108	0.330	6	3.57 b.p.	0.92 — 6.26
<i>EMPF</i>	0.099	-0.514	5	-5.08 b.p.	-7.59 — -2.64
<i>CT_PO</i>	0.048	-1.817	6	-8.71 b.p.	-12.45 — -5.02
<i>GINI</i>	0.024	-1.567	5	-3.72 b.p.	-5.44 — -2.01
<i>THEIL</i>	0.047	-0.603	8	-2.81 b.p.	-4.34 — -1.29

Note: Confidence interval was calculated by Monte Carlo simulation with 10.000 repetitions.

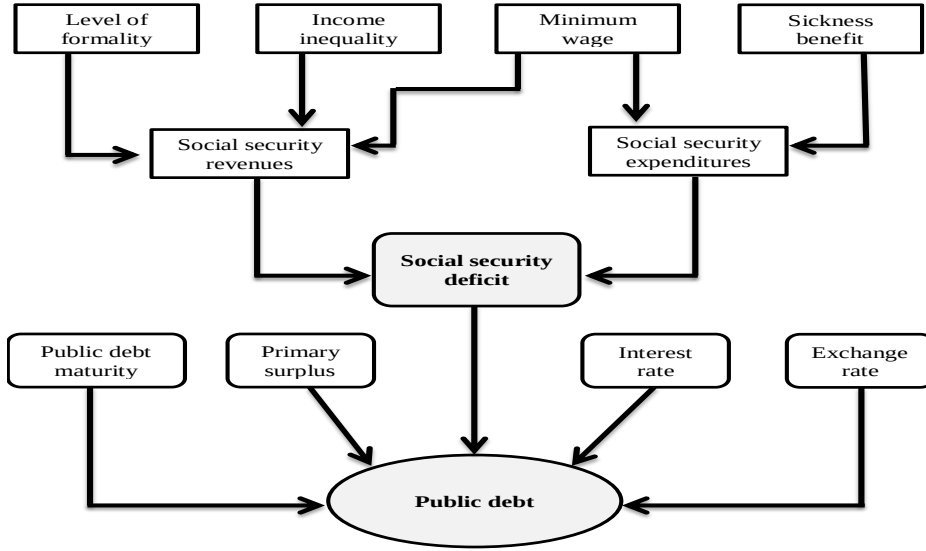
It is important to highlight that if the weighting matrix used in GMM estimation is efficient, the estimators are asymptotically normal. Due to the normality of the coefficients and the estimated standard errors (see table 3), the likelihood of the effects of economic shocks on the *INSS* being within a confidence interval was calculated (see table 4).

4.2.3. Equation system: *DEBT* and *INSS*

Based on *DEBT* and *INSS* estimations, figure 9 illustrates the interaction between these variables in the Brazilian economy. In general, one can say that in addition to the direct effects of the variables related to macroeconomic policy (interest and exchange rates, primary surplus, and average maturity of public debt), the effects of the variables that explain the social security revenues and expenditures cannot be neglected. Therefore, policies that reduce the social security deficit, as for example, the increase in the level of formality in the economy, can contribute to greater public debt sustainability.

¹³As in the previous section, the coefficients consider the highest statistical significance among the models estimated.

Figure 9: Interaction between INSS and DEBT



One way to test the validity of the models and the coefficients presented in the previous sections is to estimate them through a system of equations (see Hallsten, 1999). For the treatment of the potential endogeneity problem (in particular, the relation between public debt and the social security deficit) the use of GMM systems is suitable for non-biased estimates. Hence, in order to provide robustness to the empirical evidence presented in previous sections, the following systems were considered (see tables 5.A and 5.B):

- System 1

$$\begin{cases} DEBT_t = \delta_0 + \delta_1 DEBT_{t-1} + \delta_2 INSS_{t-1} + \delta_3 MTDEBT_{t-6} + \delta_4 SURPLUS_{t-1} + \delta_5 SELIC_{t-6} + \varepsilon_t^1 \\ INSS_t = \theta_0 + \theta_1 INSS_{t-1} + \theta_2 AUX_{t-1} + \theta_3 WMIN_{t-1} + \theta_4 EMPF_{t-1} + \theta_5 GINI_{t-1} + \varphi_t^1 \end{cases}$$

- System 2

$$\begin{cases} DEBT_t = \delta_6 + \delta_7 DEBT_{t-1} + \delta_8 INSS_{t-1} + \delta_9 MTDEBT_{t-6} + \delta_{10} SURPLUS_{t-1} + \delta_{11} SELIC_{t-6} + \varepsilon_t^2 \\ INSS_t = \theta_6 + \theta_7 INSS_{t-1} + \theta_8 AUX_{t-1} + \theta_9 WMIN_{t-1} + \theta_{10} CT_PO_{t-1} + \theta_{11} GINI_{t-1} + \varphi_t^2 \end{cases}$$

- System 3

$$\begin{cases} DEBT_t = \delta_{12} + \delta_{13} DEBT_{t-1} + \delta_{14} INSS_{t-1} + \delta_{15} MTDEBT_{t-6} + \delta_{16} SURPLUS_{t-1} + \delta_{17} SELIC_{t-6} + \varepsilon_t^3 \\ INSS_t = \theta_{12} + \theta_{13} INSS_{t-1} + \theta_{14} AUX_{t-1} + \theta_{15} WMIN_{t-1} + \theta_{16} EMPF_{t-1} + \theta_{17} THEIL_{t-1} + \varphi_t^3 \end{cases}$$

- System 4

$$\begin{cases} DEBT_t = \delta_{18} + \delta_{19} DEBT_{t-1} + \delta_{20} INSS_{t-1} + \delta_{21} MTDEBT_{t-6} + \delta_{22} SURPLUS_{t-1} + \delta_{23} SELIC_{t-6} + \varepsilon_t^4 \\ INSS_t = \theta_{18} + \theta_{19} INSS_{t-1} + \theta_{20} AUX_{t-1} + \theta_{21} WMIN_{t-1} + \theta_{22} CT_PO_{t-1} + \theta_{23} THEIL_{t-1} + \varphi_t^4 \end{cases}$$

- System 5

$$\begin{cases} DEBT_t = \delta_{24} + \delta_{25} DEBT_{t-1} + \delta_{26} INSS_{t-1} + \delta_{27} MTDEBT_{t-6} + \delta_{28} SURPLUS_{t-1} + \delta_{29} SELIC_{t-6} + \varepsilon_t^5 \\ INSS_t = \theta_{24} + \theta_{25} INSS_{t-1} + \theta_{26} AUX_{t-1} + \theta_{27} WMIN_{t-1} + \theta_{28} EMPF_{t-1} + \theta_{29} GINI_{t-1} + \varphi_t^5 \end{cases}$$

- System 6

$$\begin{cases} DEBT_t = \delta_{30} + \delta_{31} DEBT_{t-1} + \delta_{32} INSS_{t-1} + \delta_{33} MTDEBT_{t-6} + \delta_{34} SURPLUS_{t-1} + \delta_{35} EXCH_{t-2} + \varepsilon_t^6 \\ INSS_t = \theta_{30} + \theta_{31} INSS_{t-1} + \theta_{32} AUX_{t-1} + \theta_{33} WMIN_{t-1} + \theta_{34} CT_PO_{t-1} + \theta_{35} GINI_{t-1} + \varphi_t^6 \end{cases}$$

- System 7

$$\begin{cases} DEBT_t = \delta_{36} + \delta_{37} DEBT_{t-1} + \delta_{38} INSS_{t-1} + \delta_{39} MTDEBT_{t-6} + \delta_{40} SURPLUS_{t-1} + \delta_{41} EXCH_{t-2} + \varepsilon_t^7 \\ INSS_t = \theta_{36} + \theta_{37} INSS_{t-1} + \theta_{38} AUX_{t-1} + \theta_{39} WMIN_{t-1} + \theta_{40} EMPF_{t-1} + \theta_{41} THEIL_{t-1} + \varphi_t^7 \end{cases}$$

- System 8

$$\begin{cases} DEBT_t = \delta_{42} + \delta_{43} DEBT_{t-1} + \delta_{44} INSS_{t-1} + \delta_{45} MTDEBT_{t-6} + \delta_{46} SURPLUS_{t-1} + \delta_{47} EXCH_{t-2} + \varepsilon_t^8 \\ INSS_t = \theta_{42} + \theta_{43} INSS_{t-1} + \theta_{44} AUX_{t-1} + \theta_{45} WMIN_{t-1} + \theta_{46} CT_PO_{t-1} + \theta_{47} THEIL_{t-1} + \varphi_t^8 \end{cases}$$

where $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma^2)$ and $\varphi_t \sim N(0, \sigma^2)$.

Table 5.A
GMM systems estimation DEBT and INSS

System 1				System 2				System 3				System 4			
Explanatory variables	DEBT	Explan. variables	INSS	Explanatory Variable	DEBT	Explan. variables	INSS	Explanatory variables	DEBT	Explan. variables	INSS	Explanatory variables	DEBT	Explan. variables	INSS
<i>Constant</i>	0.001 (0.321) [0.002]	<i>Constant</i>	0.330 (0.512) [0.644]	<i>Constant</i>	0.056 (0.327) [0.172]	<i>Constant</i>	5.183*** -1.323 [3.916]	<i>Constant</i>	0.018 (0.330) [0.055]	<i>Constant</i>	0.445 (0.574) [0.776]	<i>Constant</i>	0.077 (0.324) [0.237]	<i>Constant</i>	4.292*** -1.372 [3.129]
<i>DEBT_{t-1}</i>	0.711*** (0.070) [10.194]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.796*** (0.079) [10.076]	<i>DEBT_{t-1}</i>	0.713*** (0.069) [10.316]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.769*** (0.063) [12.207]	<i>DEBT_{t-1}</i>	0.715*** (0.067) [10.730]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.792*** (0.090) [8.783]	<i>DEBT_{t-1}</i>	0.718*** (0.063) [11.297]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.774*** (0.073) [10.615]
<i>INSS_{t-1}</i>	0.097*** (0.028) [3.503]	<i>AUX_{t-1}</i>	0.257*** (0.082) [3.140]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.096*** (0.027) [3.586]	<i>AUX_{t-1}</i>	0.157*** (0.067) [2.326]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.096*** (0.027) [3.552]	<i>AUX_{t-1}</i>	0.289*** (0.095) [3.041]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.092*** (0.026) [3.521]	<i>AUX_{t-1}</i>	0.213** (0.082) [2.597]
<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.186*** (0.058) [3.181]	<i>WMIN_{t-1}</i>	0.039 (0.101) [0.386]	<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.171*** (0.060) [2.845]	<i>WMIN_{t-1}</i>	0.330** (0.135) [2.435]	<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.176*** (0.061) [2.880]	<i>WMIN_{t-1}</i>	0.088 (0.114) [0.768]	<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.163*** (0.062) [2.614]	<i>WMIN_{t-1}</i>	0.299** (0.141) [2.121]
<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.022** (0.009) [-2.554]	<i>EMPF_{t-1}</i>	-0.508*** (0.119) [-4.274]	<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.020** (0.009) [-2.306]	<i>CT_PO_{t-1}</i>	-1.765*** (0.364) [-4.847]	<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.022*** (0.008) [-2.679]	<i>EMPF_{t-1}</i>	-0.440*** (0.133) [-3.311]	<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.019** (0.008) [-2.251]	<i>CT_PO_{t-1}</i>	-1.468*** (0.364) [-4.028]
<i>SELIC_{t-6}</i>	0.117*** (0.028) [4.186]	<i>GINI_{t-1}</i>	-1.361*** (0.278) [-4.890]	<i>SELIC_{t-6}</i>	0.111*** (0.029) [3.879]	<i>GINI_{t-1}</i>	-1.120*** (0.250) [-4.475]	<i>SELIC_{t-6}</i>	0.116*** (0.030) [3.906]	<i>THEIL_{t-1}</i>	-0.573*** (0.135) [-4.231]	<i>SELIC_{t-6}</i>	0.108*** (0.030) [3.563]	<i>THEIL_{t-1}</i>	-0.508*** (0.120) [-4.246]
<i>dummy</i>	-0.046*** (0.017) [-2.725]	<i>dummy</i>	0.018 (0.013) [1.392]	<i>dummy</i>	-0.043** (0.017) [-2.541]	<i>dummy</i>	0.033*** (0.010) [3.169]	<i>dummy</i>	-0.040** (0.016) [-2.421]	<i>dummy</i>	0.025* (0.014) [1.734]	<i>dummy</i>	-0.040** (0.017) [-2.401]	<i>dummy</i>	0.044*** (0.012) [3.687]
Adj. R ²	0.915	Adj. R ²	0.936	Adj. R ²	0.918	Adj. R ²	0.938	Adj. R ²	0.917	Adj. R ²	0.935	Adj. R ²	0.920	Adj. R ²	0.936
J-statistic		0.100		J-statistic		0.119		J-statistic		0.133		J-statistic		0.126	
		p = 0.882				p = 0.840				p = 0.702				p = 0.804	

Note: Marginal significance levels: (***) denotes 0.01, (**) denotes 0.05, (*) denotes 0.1. Standard errors in parentheses and t-statistics in brackets.

Table 5.B
GMM systems estimation DEBT and INSS

System 5				System 6				System 7				System 8			
Explanatory variables	DEBT	Explan. variables	INSS	Explanatory variables	DEBT	Explan. variables	INSS	Explanatory variables	DEBT	Explan. variables	INSS	Explanatory variables	DEBT	Explan. variables	INSS
<i>Constant</i>	1.431*** (0.326) [4.391]	Constant	0.121 (0.539) [0.225]	<i>Constant</i>	1.258*** (0.318) [3.954]	<i>Constant</i>	5.153*** -1.353 [3.809]	<i>Constant</i>	1.216*** (0.309) [3.937]	<i>Constant</i>	0.230 (0.573) [0.401]	<i>Constant</i>	1.207*** (0.314) [3.837]	Constant	4.305*** -1.432 [3.006]
<i>DEBT_{t-1}</i>	0.544*** (0.076) [7.182]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.766*** (0.079) [9.631]	<i>DEBT_{t-1}</i>	0.575*** (0.076) [7.539]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.740*** (0.063) [11.660]	<i>DEBT_{t-1}</i>	0.595*** (0.072) [8.259]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.743*** (0.091) [8.187]	<i>DEBT_{t-1}</i>	0.590*** (0.074) [7.940]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.741*** (0.074) [10.038]
<i>INSS_{t-1}</i>	0.149*** (0.036) [4.176]	<i>AUX_{t-1}</i>	0.302*** (0.081) [3.735]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.157*** (0.032) [4.891]	<i>AUX_{t-1}</i>	0.185*** (0.070) [2.647]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.143*** (0.036) [3.937]	<i>AUX_{t-1}</i>	0.347*** (0.095) [3.637]	<i>INSS_{t-1}</i>	0.149*** (0.031) [4.783]	<i>AUX_{t-1}</i>	0.246*** (0.083) [2.975]
<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.010 (0.037) [0.268]	<i>WMIN_{t-1}</i>	0.009 (0.102) [0.087]	<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.027 (0.033) [0.811]	<i>WMIN_{t-1}</i>	0.315** (0.139) [2.274]	<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.021 (0.037) [0.565]	<i>WMIN_{t-1}</i>	0.057 (0.112) [0.514]	<i>MTDEBT_{t-6}</i>	0.027 (0.032) [0.828]	<i>WMIN_{t-1}</i>	0.290* (0.147) [1.968]
<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.035*** (0.010) [-3.274]	<i>EMPF_{t-1}</i>	-0.544*** (0.125) [-4.347]	<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.033*** (0.010) [-3.134]	<i>CT_PO_{t-1}</i>	-1.809*** (0.367) [-4.926]	<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.030*** (0.010) [-2.894]	<i>EMPF_{t-1}</i>	-0.444*** (0.130) [-3.412]	<i>SURPLUS_{t-1}</i>	-0.029*** (0.010) [-2.850]	<i>CT_PO_{t-1}</i>	-1.510*** (0.383) [-3.943]
<i>EXCH_{t-2}</i>	0.056*** (0.012) [4.591]	<i>GINI_{t-1}</i>	-1.675*** (0.298) [-5.628]	<i>EXCH_{t-2}</i>	0.058*** (0.012) [4.909]	<i>GINI_{t-1}</i>	-1.273*** (0.243) [-5.244]	<i>EXCH_{t-2}</i>	0.056*** (0.012) [4.620]	<i>THEIL_{t-1}</i>	-0.645*** (0.156) [-4.141]	<i>EXCH_{t-2}</i>	0.057*** (0.012) [4.898]	<i>THEIL_{t-1}</i>	-0.561*** (0.126) [-4.461]
<i>dummy</i>	-0.036** (0.015) [-2.484]	<i>dummy</i>	0.018 (0.014) [1.259]	<i>dummy</i>	-0.031** (0.015) [-2.156]	<i>dummy</i>	0.031*** (0.011) [2.762]	<i>dummy</i>	-0.026* (0.014) [-1.805]	<i>dummy</i>	0.026* (0.015) [1.758]	<i>Dummy</i>	-0.030** (0.014) [-2.103]	<i>dummy</i>	0.047*** (0.013) [3.734]
Adj. R ²	0.904	Adj. R ²	0.931	Adj. R ²	0.907	Adj. R ²	0.937	Adj. R ²	0.912	Adj. R ²	0.932	Adj. R ²	0.912	Adj. R ²	0.933
J-statistic		0.104		J-statistic		0.133		J-statistic		0.151		J-statistic		0.144	
		p = 0.865				p = 0.766				p = 0.590				p = 0.706	

Note: Marginal significance levels: (***) denotes 0.01, (**) denotes 0.05, (*) denotes 0.1. Standard errors in parentheses and t-statistics in brackets.

Tables 5.A and 5.B present the GMM systems estimation (same instrumental variables and lags applied in the individual equations estimation). All coefficients of *DEBT* have signs in agreement with the theoretical argument and statistical significance. The exception, as observed in the case of individual estimation, is the *MTDEBT*. The *INSS* estimations also do not show considerable difference from individual estimations. In short, although the standard errors are smaller in most of the systems, the estimated coefficients have similar magnitudes to those observed for the individual estimations.

Taking into account the results from GMM individual and systems estimation for the *DEBT* and *INSS*, table 6 summarizes the effects of shocks transmitted by the variables considered in the models. The results indicate that the magnitude of the shocks is similar between the methods considered (individual and system). Therefore, the results leave no doubt that management of the social security system for the fiscal budget cannot be neglected in order to ensure public debt sustainability.

Table 6
Economic shocks on DEBT and INSS

Economic Shocks on DEBT and INSS									
Variable/ method	Effects on DEBT				Variable/ method	Effects on INSS			
	Individual		System	Individual		System			
	Eq(n.)	GMM	System	GMM		Eq(n.)	GMM	System	GMM
<i>INSS</i>	2	2.23 b.p.	6	2.26 b.p.	<i>AUX</i>	7	3.18 b.p.	5	2.91 b.p.
<i>MTDEBT</i>	1	3.53 b.p.	1	2.90 b.p.	<i>WMIN</i>	6	3.57 b.p.	2	3.56 b.p.
<i>SURPLUS</i>	2	-1.74 b.p.	5	-1.61 b.p.	<i>EMPF</i>	5	-5.08 b.p.	5	-5.37 b.p.
<i>SELIC</i>	1	3.44 b.p.	1	2.96 b.p.	<i>CT_PO</i>	6	-8.71 b.p.	6	-8.68 b.p.
<i>EXCH</i>	2	0.99 b.p.	6	1.06 b.p.	<i>GINI</i>	5	-3.72 b.p.	5	-3.98 b.p.
					<i>THEIL</i>	8	-2.81 b.p.	8	-2.62 b.p.

5. Conclusion

The empirical evidence in this study shows that the financing of social security is important to explain the Brazilian public debt. In addition, other variables used in the model (primary surplus, interest rates, exchange rates, and average maturity of public debt) are also relevant. An important result of this analysis is with respect to the effects of the social security deficit. The findings confirm that the social security deficit is significant to the increase in the public debt/GDP ratio. Therefore, an efficient management of social security, which could reduce the deficit, is important for the success of the management of public debt.

Another important issue that had not been explored in the literature on social security was with respect to the effects of income inequality. The empirical evidence in this study shows that a reduction in the Brazilian income inequality would imply an increase in the social security deficit. This result deserves attention because the adoption of measures to reduce income inequality is essential. Hence, it is imperative that we search for mechanisms to mitigate the impact on the social security deficit of the successful adoption of social policies.

It is important to highlight that the results of this study showed that the policy to increase the level of formality in the Brazilian economy has a strong influence in reducing the social security deficit. Therefore, it is important that the federal government strengthens this policy as a means to improve the management of the social security system. Another important observation is the increase in the social security deficit caused by both the real increase in the minimum wage and the sickness benefit. Therefore, these variables have a crucial role in the search for an efficient social security management system and cannot be neglected in ensuring fiscal sustainability.

6. References

- ALAN, S.; SULTANA, A; and BUTT, M.S. (2010). "Does social expenditures promote economic growth? A multivariate panel cointegration analysis for Asian Countries." *European Journal of Social Sciences*, 14(1), 44-54.
- BACK, J.L. and MUSGRAVE, R.A. (1941). "A stable purchasing power bond." *American Economic Review*, 31(4), 823-825.
- BARRO, R.J. (2003). "Optimal management of indexed and nominal debt." *Annals of Economics and Finance*. N. 4. Beijing, Central University of Finance and Economics.

- BOHN, H. (1988). "Why do we have nominal government debt?" *Journal of Monetary Economics*, 21(1), 127-140.
- BROWNING, E.K. (1975). "Why the social insurance budget is too large in a democracy." *Economic Inquiry*, 13(3), 373-388.
- CALVO, G. (1988). "Servicing public debt: the role of expectations." *American Economic Review*, 78(4), 647-661.
- CALVO, G. and GUIDOTTI, P. (1990). "Indexation and maturity of government bonds: an exploratory model." In: *Dornbusch, R. and Draghi, M. (org.). Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge, Cambridge University Press.
- COOLEY, T.F. and SOARES, J. (1999). "A positive theory of social security based on reputation." *Journal of Political Economy*, 107(1), 135-160.
- CRAGG, J.G. (1983). "More efficient estimation in the presence of heteroscedasticity of unknown form." *Econometrica*, 51 (3), 751-763.
- DIAMOND, P. (1977). "A framework for social security analysis." *Journal of Public Economics*, 8(3), 275-298.
- FELDSTEIN, M. (1974). "Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation." *Journal of Political Economy*, 82 (5), 905-926.
- _____. (1996). "Social security and saving: new time series evidence." *National Tax Journal*, 49(2), 151-164.
- GIAVAZZI, F. and MISSALE, A. (2004). "Public debt management in Brazil." *NBER Working Paper*, N. 10.394, Cambridge, Massachusetts.
- GIAVAZZI, F. and PAGANO, M. (1990). "Confidence crises and public debt management." In: *Dornbusch, R. and Draghi, M. (org.). Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HALLI, A. (2005). "Generalized method of moments." Oxford: Oxford.
- HALLSTEN, K. (1999). "Bank loans and the transmission mechanism of monetary policy." *Sveriges Riksbank Working Paper*, N. 73.
- HANSEN, L.P. (1982). "Large sample properties of generalized method of moments estimators." *Econometrica*, 50(4), 1029-1054.
- HARRIS, J. (1995). "Using cointegration analysis in econometric modelling". Prentice-Hall/Harvester, London.
- JOHANSEN, S. (1991). "Estimation and hypothesis testing of cointegration vectors in Gaussian vector autoregressive models" *Econometrica*, 59(6), 1551-1580.
- JUSTINO, P. (2007). "Social security in developing countries: myth or necessity? Evidence from India." *Journal of International Development*, 19(3), 367-382.
- KOTLIKOFF, L.J. (1979). "Social security and equilibrium capital intensity." *Quarterly Journal of Economics*, 93(2), 233-253.
- LUCAS, R. and STOCKEY, N. (1983). "Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital." *Journal of Monetary Economics*, 12(1), 55-93.
- MISSALE, A.; GIAVAZZI, F.; and BENIGNO, P. (2002). "How is debt managed? Learning from fiscal stabilization." *Scandinavian Journal of Economics*, 104(3), 443-469.
- MACKINNON, J.G.; HAUG, A.A.; and MICHELIS, L. (1999). "Numerical distribution functions of likelihood ratio tests for cointegration" *Journal of Applied Econometrics*, 14(5), 563-577.
- MULLIGAN, C.B. and SALA-i-MARTIN, X. (2004a). "Internationally common features of public old-age pensions, and their implications for models of the public sector." *Advances in Economic Analysis & Policy*, 4(1), 1-35, article 4.
- _____. (2004b). "Political and economic forces sustaining social security." *Advances in Economic Analysis & Policy*, 4(1), article 5.
- SAMUELSON, P. (1958). "An exact consumption loan model of interest with or without the social contrivance of money." *Journal of Political Economy*, 66(6), 467-482.
- SARGETN, T.J. and WALLACE, N. (1981). "Some unpleasant monetarist arithmetic" *Quarterly Review Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 5(3), 1-17.
- SEIDMAN, L.S. (1986). "A phase-down of social security: the transition in a life cycle growth model." *National Tax Journal*, 39(1), 97-107.
- UNITED NATIONS (2007). "World population prospects: the 2006 revision." *Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat*. Highlights. New York: United Nations.
- WOOLDRIDGE, J.M. (2001). "Applications of generalized method of moments estimation." *Journal of Economic Perspectives*, 15(4), 87-100.
- ZHANG, J. and ZHANG, J. (2004). "How does social security affect economic growth? Evidence from cross-country data". *Journal of Population Economics*, 17(3), 473-500.

Appendix

Table A.1: Unit root tests (ADF, PP, and KPSS)

Series	ADF						PP					
	I/T	Lag	Test	Critical values			I/T	Band	Test	Critical values		
				1%	5%	10%				1%	5%	10%
AUX	C	1	-2.115	-3.512	-2.897	-2.586	I/T	18.1	-2.631	-4.072	-3.465	-3.159
AAUX		0	-2.234	-2.593	-1.945	-1.614		0.92	-2.234	-2.593	-1.945	-1.614
CT_PO	I/T	1	-2.938	-4.074	-3.466	-3.159	I/T	11.7	-4.457	-4.072	-3.465	-3.159
ACT_PO	C	0	-3.618	-3.512	-2.897	-2.586						
DEBT	C	1	-2.128	-3.512	-2.897	-2.586		4.56	-0.933	-2.593	-1.945	-1.614
ADEBT		0	-5.993	-2.593	-1.945	-1.614		0.798	-5.993	-2.593	-1.945	-1.614
EMPF	I/T	2	-3.813	-4.075	-3.466	-3.160		8.17	8.838	-2.593	-1.945	-1.614
AEMPF							C	3.09	-4.265	-3.512	-2.897	-2.586
EXCH		1	-1.518	-2.593	-1.945	-1.614		4.86	-1.470	-2.593	-1.945	-1.614
AEXCH		0	-5.749	-2.593	-1.945	-1.614		0.236	-5.749	-2.593	-1.945	-1.614
GINI	I/T	3	-5.781	-4.077	-3.467	-3.160	I/T	1.12	-4.569	-4.072	-3.465	-3.159
INSS		0	-1.019	-2.593	-1.945	-1.614		0.974	-1.019	-2.593	-1.945	-1.614
AINSS		0	-9.304	-2.593	-1.945	-1.614		0.178	-9.304	-2.593	-1.945	-1.614
MTDEBT		6	0.892	-2.595	-1.945	-1.614		0.939	1.277	-2.593	-1.945	-1.614
AMTDEBT		5	-1.744	-2.595	-1.945	-1.614		0.455	-8.505	-2.593	-1.945	-1.614
SELIC	I/T	1	-3.742	-4.074	-3.466	-3.159		16.4	-0.945	-2.593	-1.945	-1.614
ASELIC								0.472	-2.548	-2.593	-1.945	-1.614
SURPLUS		2	-1.111	-2.594	-1.945	-1.614		3.77	-1.253	-2.593	-1.945	-1.614
ASURPLUS		1	-7.793	-2.594	-1.945	-1.614		1.79	-6.803	-2.593	-1.945	-1.614
THEIL	I/T	3	-5.003	-4.077	-3.467	-3.160	I/T	0.698	-4.933	-4.072	-3.465	-3.159
WMIN	I/T	3	-3.017	-4.077	-3.467	-3.160		5.55	2.397	-2.593	-1.945	-1.614
AWMIN		2	-2.045	-2.594	-1.945	-1.614	C	2.18	-5.397	-3.512	-2.897	-2.586

KPSS			
Series	Band	Test	10%
CT_PO	19.1	0.125	0.119
ACT_PO	12.2	0.115	0.119
EMPF	39.9	0.193	0.119
AEMPF	8.1	0.080	0.347
SELIC	57.8	0.341	0.119
ASELIC	16.4	0.099	0.347

Note: Augmented Dickey-Fuller test (ADF) – based on Schwarz criterion, the final choice of lag was made. Phillips-Perron and KPSS test – bandwidth is Andrews using Bartlett kernel. Based on Schwarz criterion, intercept (I) or time trend (T) was applied.

Table A.2
AIC, SC and HQ criteria for VAR

	Lag	With constant			Without constant		
		AIC	SC	HQ	AIC	SC	HQ
<i>Equation 1</i>	0	-77.890	-76.401	-77.293			
	1	-191.430	-182.497	-187.849	-188.745	-181.301	-185.761
	2	-20.4110*	-18.7734*	-19.7544*	-20.2009*	-18.7121*	-19.6040*
	3	-203.988	-180.168	-194.438	-201.864	-179.532	-192.911
	4	-201.425	-170.161	-188.891	-199.870	-170.095	-187.932
<i>Equation 2</i>	0	-71.408	-69.919	-70.811			
	1	-184.003	-17.5071*	-180.422	-183.994	-17.6550*	-181.010
	2	-18.8311*	-171.935	-18.1746*	-18.8181*	-173.294	-18.2212*
	3	-186.934	-163.114	-177.384	-186.881	-164.549	-177.928
	4	-184.718	-153.454	-172.183	-184.176	-154.400	-172.238
<i>Equation 3</i>	0	-114.172	-112.981	-113.695			
	1	-272.586	-266.631	-270.199	-270.653	-265.889	-268.743
	2	-293.301	-28.2582*	-28.9003*	-292.337	-28.2809*	-28.8517*
	3	-29.3957*	-278.474	-287.749	-29.3035*	-278.743	-287.305
	4	-293.120	-272.873	-285.003	-292.204	-273.148	-284.564
<i>Equation 4</i>	0	-134.274	-133.083	-133.797			
	1	-285.137	-279.182	-282.750	-280.718	-275.954	-278.808
	2	-31.1288*	-30.0569*	-30.6991*	-30.9057*	-29.9529*	-30.5237*
	3	-310.406	-294.923	-304.199	-308.719	-294.426	-302.988
	4	-310.885	-290.638	-302.767	-308.649	-289.593	-301.009

Note: (*) denotes lag order selected by the criterion. AIC – Akaike criterion. SC – Schwarz criterion. HQ – Hannan-Quinn criterion.

Link para trabalho publicado na Economic Modelling cuja referência é de MENDONCA, H. F. ; TIBERTO, B. P. . Public debt and social security: Level of formality matters. Economic Modelling, v. 42, p. 490-507, 2014:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999314002867>