

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE ESTUDOS EM DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E REGIONAL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TEXTO DE DISCUSSÃO
06/2018

**A CRISE NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA
PERSPECTIVA CRÍTICA**

Daniel Nogueira Silva *

Marabá
Outubro/2018

* Professor Assistente da UNIFESSPA, vinculado à FACE/IEDAR e a DPROJ/PROEG. Doutorando em Economia pela UFRGS. E-mail: daniel.nogueira@unifesspa.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

Mesmo antes do déficit do Regime Geral da Previdência alcançar os patamares atuais, os problemas no sistema chamavam atenção de diversos pesquisadores e burocratas no Brasil. De modo geral, o debate na literatura nacional sobre a seguridade social apresenta algumas interpretações para os problemas no sistema previdenciário brasileiro. A principal análise foca-se na questão da sustentabilidade fiscal do sistema, medido pelo equilíbrio atuarial e financeiro[†], e está relacionada com o modo como a legislação voltada para a previdência foi desenvolvida no momento em se definir as fontes de arrecadação e o nível de benefícios do sistema (GIAMBIAGI, ET. AL., 2004). A não definição clara das fontes de financiamento, juntamente com benefícios considerados excessivamente generosos para um país com o nível de desenvolvimento do Brasil, segundo os autores que defendem essa visão, são os principais responsáveis pelos sucessivos déficits na previdência, o que torna o sistema no médio e longo prazo insustentável (GIAMBIAGI, ALÉM, 2011).

Nesses trabalhos, argumenta-se que na elaboração da CF de 1988 não houve equiparação suficiente das receitas como contrapartida para o aumento dos gastos previdenciários. Para eles, os constituintes não deixaram claro quais seriam as fontes de recursos que permitiriam o financiamento desses direitos que estavam sendo fornecidos. A principal consequência foi que poucos anos depois de ter sido estabelecida a nova constituição, houve o início das discussões sobre a reforma da previdência, com o risco de que, caso ela não fosse feita, pudesse deixar o sistema previdenciário comprometido (BACHA, 2004; SILVA, SCHWARZER, 2002). Os autores que defendem esse diagnóstico como a principal causa dos problemas na previdência no Brasil defendem reformas que visem tornar as regras de concessão de benefícios mais rígidas e, em última instância, uma mudança do modelo previdenciário de repartição simples para um sistema de capitalização privada.

Não há muitas dúvidas que a previdência brasileira enfrenta uma crise, contudo na literatura que debate o tema tem crescido a discordância sobre as causas dessa crise e a efetividade das reformas que foram aplicadas ao longo das duas últimas décadas. É

[†] O equilíbrio atuarial e financeiro da previdência social ocorre quando as receitas previdenciárias conseguem cobrir as despesas. A diferença entre esses dois conceitos é o período temporal que isso ocorre. No caso do equilíbrio financeiro, o período corresponde ao exercício financeiro de um ano, já o atuarial é geralmente um período maior, definido pelos cálculos atuariais. Assim, pode-se entender o equilíbrio financeiro como sendo o equilíbrio de curto prazo o equilíbrio atuarial, como o de longo prazo.



limitado pensar que a crise do sistema previdenciário brasileiro é causada apenas pela diferença entre as receitas e despesas, tornando a discussão apenas como uma questão financeira e atuarial. Essa é apenas a parte aparente do nosso problema. A sua essência está ligada a um conjunto de outros fatores econômicos, históricos e sociais, como as características estruturais do mercado de trabalho, as fontes de financiamento, e elementos ligados a forma como é desenhado os benefícios e as contribuições, que em diversas situações geram distorções no sistema.

Diante desses elementos, esse texto para discussão busca trazer algumas contribuições para essas análises críticas, com base em um quadro conceitual macroeconômico associado com uma análise empírica dos dados previdenciários de modo a incorporar no debate sobre a crise previdenciária uma reflexão mais ampla sobre as estruturas históricas e econômicas que formam o Brasil. E o primeiro aspecto a ser explorado na seção 2 são as características estruturais do mercado de trabalho brasileiro. Nesse sentido, apesar de serem descritos alguns elementos conjunturais, o esforço nessa primeira seção é resgatar na formação histórica das relações trabalhistas no Brasil os elementos que ajudam a entender a dinâmica mais recente da previdência.

Com base nessa análise, o presente estudo também fornece uma análise empírica do Sistema Previdenciário Brasileiro em um nível macroeconômico partindo do pressuposto de que ele é direito e não apenas um sistema de seguro privado (para a velhice ou incapacidade). Observando a dinâmica das receitas e despesas previdenciárias a luz das características estruturais do mercado de trabalho brasileiro (seção 3), busca-se aqui construir não apenas um diagnóstico mais acurado das reais condições do sistema de previdência, mas também fornecer novos instrumentos para a construção de alternativas que garantam uma maior sustentabilidade para o sistema e a garantia dos direitos dos trabalhadores (seção 4).

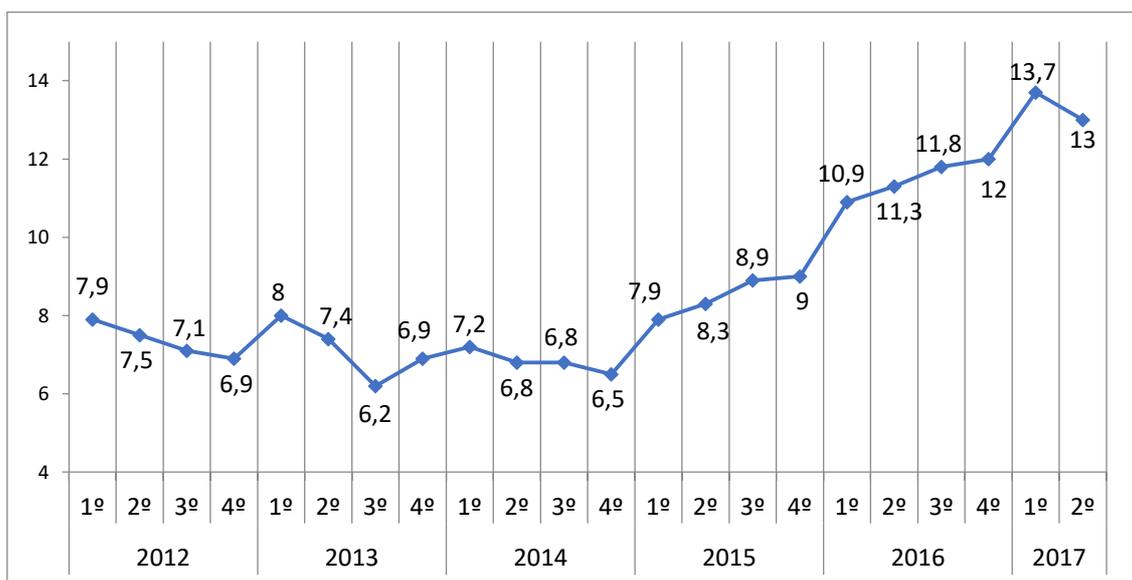
2. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: UM PANORAMA CONJUNTURAL E HISTÓRICO

A dinâmica da previdência social está diretamente relacionada com as características do mercado de trabalho. O nível de informalidade e a precariedade nas relações trabalhista tende a ter efeitos negativos sobre o valor das aposentadorias e a cobertura previdenciária (COSTANZI, 2017). O histórico laboral, a rotatividade do trabalho, as formas de inserção são variáveis que também afetam os benefícios a serem

acessados pelo contribuinte no momento em que ele se torna inativo, bem como a capacidade de arrecadação do sistema (contribuições). Trabalhadores que ao longo de sua vida são submetidos a jornadas extenuantes de trabalho ou estão expostos a ambientes insalubres, por exemplo, tendem a acessar mais serviços previdenciários para além da aposentadoria, como os auxílios de saúde. Além disso, em alguns casos, muitos desses indivíduos tendem a se aposentar mais cedo por se tornarem inválidos devido aos acidentes de trabalho. No caso do Brasil isso se torna ainda mais significativo visto que o país ocupa a 4ª posição em número de acidentes e doenças envolvendo o trabalho, com mais de 700 mil por ano, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (PINTO, 2017).

Nesse sentido, entender as características do mercado de trabalho é um passo importante no esforço de compreender os desafios para qualquer sistema previdenciário. Tratando-se do Brasil, isso se torna ainda mais importante dada às particularidades do nosso mercado de trabalho. Segundo os dados da Pesquisa Nacional de Domicílios para o ano de 2017 (PNAD) (GRÁFICO 1), o Brasil alcançou uma taxa de desocupados no primeiro trimestre, a mais alta nos últimos 15 anos, que equivale a mais de 13 milhões de brasileiros sem emprego. Enquanto isso os quase 87% da população ocupada se distribuem em ocupações com diferenças significativas nos rendimentos, no acesso a direitos trabalhistas, serviços sociais, que são ainda mais aprofundadas quando se considera as diferenças de gênero e raça, que ainda hoje influenciam o modo de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho brasileiro.

Gráfico 1 - População Desocupada





Elaboração Própria com Base nos Dados da PNAD Contínua

Mesmo com os sinais de recuperação econômica a partir do segundo semestre de 2017, a retomada do dinamismo do mercado de trabalho brasileiro tem ocorrido pelo aquecimento do setor informal (trabalhadores sem carteira) e do segmento de trabalhadores por conta própria, o que demonstra a fragilidade dessa recuperação (LAMEIRAS ET AL, 2018). Apesar de absorverem uma grande parte dos desempregados, esse tipo de vínculo empregatício possui elevada taxa de dispensa o que aumenta o grau de rotatividade. Além disso, uma das consequências desse processo é a redução do número de empregados que contribuem para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que desde o terceiro trimestre de 2016 vem tido sucessivas quedas, saindo de quase 65,8%, para 63,4% no quarto trimestre de 2017, segundo dados da PNAD Continua (IBGE). Esses resultados apontam para a precarização das relações de trabalho no Brasil em uma velocidade e intensidade maior do que outros países com níveis de desenvolvimento econômico inferiores ao nosso.

Tratando-se dos anos recentes, quando comparado com a América Latina, o Brasil apresenta resultados para o mercado de trabalho piores do que a média para os países da região. Em recente publicação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o *Panorama Laboral 2017: America Latina y el Caribe* (OIT, 2017), apontou que os principais indicadores laborais brasileiros vem se deteriorando em uma velocidade maior do que nos demais países latinos. Quando se considera gênero, a diferença na taxa de desocupação entre homens e mulheres é de 3,4 pontos percentuais (p.p.) no Brasil, enquanto na América Latina é 2,6. Em relação à participação da juventude nos principais indicadores de mercado de trabalho, o Brasil também apresenta piores resultados. A taxa de desocupação entre jovens de 15 a 24 anos foi de 29,8%, enquanto a média na região é de 19,5%. Cabe destacar que quando se retira o Brasil, o resultado para os demais países é de 12,7%. Em termos de composição das ocupações urbanas por vínculo contratual, o emprego por conta própria ou não assalariado na América Latina é em média 22%, enquanto no Brasil alcançou em 2016, 27,7%.

Apesar de alguns desses dados para economia brasileira terem piorado devido a atual crise econômica e política que o país enfrenta nos últimos anos, eles refletem as características históricas e estruturais da economia brasileira e não apenas uma particularidade da atual conjuntura do país. Nesse sentido, analisar a formação histórica do mercado de trabalho brasileiro é um passo importante para entender as suas



características e, desse modo, avaliar quais são os seus impactos no sistema previdenciário.

Segundo Barbosa (2016), é possível construir uma narrativa sobre o trabalho no Brasil ao longo da história com base em uma divisão em três fases diferentes: antes de 1930, entre 1930 a 1970, e a partir de 1980. Para esse autor, a construção do mercado de trabalho no Brasil tem seu início em 1850, com a proibição efetiva do tráfico de escravos, contudo, a sua consolidação só se deu a partir de 1930 (BARBOSA, 2016). No período entre 1850 a 1930 houve uma eclosão do mercado capitalista no país, mas ainda não havia para o conjunto da economia brasileira como um todo um sistema de acumulação capitalista (FERNANDES, 1982). O que existia era um conjunto de mercados de trabalho fragmentados, sem fluxos migratórios expressivos e o assalariamento estava longe de ser preponderante. Mesmo com o fim da escravidão em 1888, a prevalência da sociedade agrária continuou a submeter o recém-liberto trabalho negro à exclusão de um conjunto de direitos que estavam disponíveis para os trabalhadores que já eram livres.

A partir do governo do presidente Getúlio Vargas em 1930 é que as condições para a nacionalização do mercado de trabalho no Brasil foram criadas. A transição da antiga sociedade agrária para a urbana e industrial, a criação da carteira de trabalho, a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) entre outros fatores são elementos fundamentais para a formação de uma oferta de mão de obra bem como de demanda para a classe trabalhadora assalariada que estava sendo formada. Entre 1940 a 1970 o mercado de trabalho se expandiu nos centros urbanos, mas de forma seletiva. Inicialmente no Sudeste, especialmente em São Paulo, e depois no Norte e Nordeste a partir dos anos 1960 e 1970. Nesse período, a economia brasileira assumiu a posição de uma das mais dinâmicas do mundo, com avanços no acesso aos direitos sociais e trabalhistas. Apesar disso, a ausência de um conjunto de reformas estruturais (tributária, agrária, fiscal, social) contribuiu para que diversos problemas herdados da sociedade agrária fossem mantidos, com elevada concentração de riqueza, poder e renda (POCHMANN, 2014).

Três características especiais chamam atenção nesse período entre 1930 a 1980 e que influenciam diretamente o mercado de trabalho brasileiro contemporâneo. A primeira delas é que a regulamentação do fator trabalho ocorreu de forma seletiva e com um nível elevado de segmentos não assalariados. Apesar dos avanços, o acesso ao salário mínimo, participação em sindicatos e a um pacote de direitos sociais e



trabalhistas como a previdência, saúde e moradia, ainda se mantinha restrita a uma parcela reduzida na população, concentrada principalmente nos grandes centros urbanos. Utilizando os dados dos censos, Barbosa (2016) destaca que a taxa de assalariamento em 1980 era de 65%, indicando que mais de 1/3 da população trabalhadora brasileira ainda não tinha acesso a uma remuneração na forma de salário, mesmo havendo um significativo crescimento quando comparado a 1940 em que apenas 40% da população trabalhadora eram assalariadas.

Tabela 1 - Posições na Ocupação em Relação ao Total de Ocupados no Brasil, 1976 (números absolutos e %).

	Assalariado com Carteira	Assalariado sem Carteira	Não Assalariados	Total*	Participação no Total de Trabalhadores
Brasil	1.633.525	3.207.947	8.866.712	13.708.184	35,89%
Rural	11,9%	23,4%	64,7%	100,0%	
Brasil	12.465.900	6.505.447	4.874.972	23.846.319	62,43%
Urbano	52,3%	27,3%	20,4%	100,0%	
Brasil	14.098.815	10.358.852	13.742.010	38.199.677	100%
	36,9%	27,1%	36,0%	100,0%	

Fonte: PNAD 1976. Elaboração Própria com base em Barbosa (2016)

* estão excluídos no Total os empregadores.

A existência de uma parcela significativa da população na zona rural (35,89%) é um dos primeiros elementos que ajuda a explicar essa elevada proporção de trabalhadores sem estarem regulamentados e não assalariados. Como apresentado na Tabela 1, em 1976, apenas 11,9% do Brasil rural era Assalariado com Carteira e mais da metade (64,7%) era não assalariada. Dado o grande peso do setor rural na economia brasileira nesse período, esses dados puxam a média brasileira para baixo. Contudo, é importante destacar que mesmo no Brasil Urbano, a proporção de trabalhadores Sem Carteira ou Não Assalariados era elevada, chegando a mais de 60%.

A segunda característica importante nesse período de nacionalização e consolidação do mercado de trabalho no Brasil era a desigualdade de rendimentos dentro e fora do mercado. Havia nesse período uma profunda desigualdade de salários entre trabalhadores com carteira e os sem carteira, bem como uma elevada concentração de trabalhadores não assalariados com níveis de remuneração próximos ou abaixo do nível mínimo para garantir a "reprodução normal" da sua força de trabalho (SINGER, 1981).

Por fim, a terceira característica era a ampla segmentação espacial e setorial do mercado de trabalho, aprofundada pelo acesso desigual às políticas sociais. No caso da



educação, por exemplo, dados dos censos demográficos no período apontam que, entre 1960 e 1980, 60% dos trabalhadores ocupados não haviam concluído o ensino fundamental, impondo a esse grupo de trabalhadores uma evolução reduzida nos seus ganhos salariais, apesar do crescimento econômico da economia brasileira no período. Já em relação à previdência social, apenas as ocupações assalariadas com carteira tinham acesso aos benefícios, o que comprometia severamente o acesso à saúde e a aposentadorias da maior parte dos trabalhadores.

Essa estrutura do mercado de trabalho heterogênea e desigual, conjuntamente com a ação do Estado em privilegiar determinados grupos econômicos no processo de acumulação de capital, teve um papel central na formação da estrutura social brasileira. Dando ao Brasil uma feição marcadamente original (BARBOSA, 2016). No nível mais elevado da estrutura social, havia uma classe urbana e rural formada pelo patronato empresarial, grandes proprietários de terra, funcionários públicos de alto escalão. Em um nível intermediário havia os profissionais liberais e funcionários públicos em geral. Em um nível inferior estava a classe baixa urbana formada por operários, empregados de lojas e escritórios, diferenciados no nível de renda e garantias trabalhistas dos assalariados eventuais e autônomos de baixa renda. Esse último grupo são nas palavras de Souza (2003) uma espécie de subproletariado urbano, cujas noções de dignidade no trabalho e acesso a políticas sociais encontravam-se vedadas.

Ainda seguindo a divisão proposta por Barbosa (2016), a terceira fase inicia-se em 1980 e vai até o período atual. Contudo, essa última fase apresenta muitas particularidades e para sua melhor compreensão ela é subdividida aqui em quatro momentos específicos. O primeiro é entre a década de 1980 e início de 1990. A segunda inicia ao final desse primeiro período e vai até o começo dos anos 2000. A terceira (2004 a 2014) compreendendo uma parte dos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que governou o Brasil entre 2002 a 2010, e o primeiro mandato da presidenta Dilma Rouseff. Por fim, a quarta fase inicia-se no segundo mandato do governo Dilma e abrange até os dias atuais com o governo de Michel Temer. Nesse período, além da profunda crise econômica e política no país que impactou diversos indicadores do mercado de trabalho, houve a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) e a Lei da Terceirização (Lei 13.429/2017), que apesar de serem recentes, ao que tudo indica, tem um grande potencial de alterar as relações trabalhistas no Brasil nos próximos anos.

Nesse primeiro subperíodo (1980 a início da década de 1990), a crise da dívida externa (1980) teve profundos impactos na trajetória de crescimento do país, impondo a



adoção de programas de ajuste nas exportações para gerarem recursos excedentes a serem transferidos para o exterior. Aliado a isso, as altas taxas de inflação, a semiestagnação da renda por habitante e o elevado desemprego levaram a uma regressão econômica e social, distanciando o Brasil do mundo desenvolvido. A tendência de melhora nas condições do mercado de trabalho vivenciadas entre 1930 e 1970, mesmo com todas as contradições, foram freadas nesse período.

O segundo subperíodo, a partir de 1990, com a adoção das políticas neoliberais legitimadas pelo Consenso de Washington, a economia brasileira começou a passar por um conjunto de transformações estruturais, marcada principalmente pela queda na participação do setor industrial, especialmente à indústria de transformação e a ampliação da informalidade (OREIRO, FEIJÓ, 2010). Consequência das políticas macroeconômicas adotadas com o Plano Real e no contexto da economia internacional, que estava em pleno processo de consolidação da abertura comercial e financeira, houve um impacto significativo no mercado de trabalho brasileiro. De um lado ocorreu a modernização de diversas firmas que precisavam se adaptar aos novos padrões de concorrência, e do outro se expulsou do mercado as empresas menos produtivas, ampliando os níveis de desemprego. Inicialmente se esperava que esse processo levasse a uma ampliação da produtividade e uma maior demanda por trabalhadores qualificados. Contudo, como destaca Pauli, Kakabashi e Sampaio (2012), essa mudança estrutural da economia brasileira foi desfavorável tanto à melhora da qualificação do trabalhador quanto à elevação do nível salarial[‡], o que contribuiu para o baixo dinamismo econômico do período. Como consequência dessas mudanças ocorridas, durante a década de 1990 houve um aprofundamento de diversos problemas no mercado de trabalho. Um deles foi a ampliação da informalidade. Sobre esse aspecto, em especial, cabe uma análise um pouco mais pormenorizada.

Apesar de não ser um fenômeno exclusivo do Brasil, já que ela se reproduz em diversos países (SILVA, 2018), a singularidade do caso brasileiro é a dimensão que ela ocupa, colocando o país no mesmo patamar das nações mais pobres do mundo, ao mesmo tempo em que apresenta indicadores econômicos, como o nível do Produto Interno Bruto (PIB), que o aproxima dos países mais desenvolvidos. Há diversas evidências que a informalidade se reproduz de forma mais intensa em países em que a

[‡] Vários fatores ajudam a explicar esse comportamento da economia brasileira. Apesar das grandes transformações ocorridas na indústria em relação a produtividade do trabalho entre 1990 e 2002, poucas atividades econômicas foram adicionadas à matriz industrial brasileira, algo parecido com o que também ocorreu entre 2003 e 2007.



desigualdade socioeconômica é mais acentuada, todavia, essa correlação não expressa uma relação de causalidade, já que ao que tudo indica existem determinantes extraeconômicos na conformação da informalidade (NOGUEIRA, ZUCOLOTTO, 2017).

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

Ainda no debate da informalidade, outro fenômeno presente na economia brasileira e que ganhou ainda mais força a partir desse período é o que Nogueira (2018) vai chamar de "semiformalidade". Em suas palavras:

"Trata-se de empresas que, a despeito de serem formalmente estabelecidas (empresas com CNPJ), não incluem parte de suas operações em seus registros contábeis (transações realizadas sem a emissão do comprovante fiscal, ou nota fiscal) e/ou possuem em seus quadros trabalhadores sem contrato formal de trabalho (carteira de trabalho assinada)." (NOGUEIRA, 2018, p. 87).

O esforço em definir esse conjunto de atividades que não compõem o setor formal, mas que também não podem ser incluídos diretamente como sendo informais já havia sido feito por Feijó, Silva, Souza (2009), com base em um sistema de classificação de níveis para a informalidade a partir dos dados da pesquisa da Economia Informal Urbana (ECINF) 1997 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse sentido, da mesma forma que a fronteira entre o formal e o informal não é bem demarcada, dentro da informalidade também haveria um "degradê" em que os pressupostos de um trabalho decente estão mais ou menos presentes (FEIJÓ, SILVA, SOUZA, 2009).

Analisando a economia brasileira, seria simplista dizer que o mercado de trabalho é formado por dois mundos paralelos: de um lado o setor formal e do outro o informal. No cotidiano, eles se imbricam e complementam a todo tempo, não sendo assim dois setores dicotômicos. A semiformalidade seria exatamente esse espaço de



encontro entre o mundo formal e informal. Compreender essa realidade é central para se refletir sobre o mercado de trabalho brasileiro e seu impacto na previdência social.

Com a eleição do governo Lula em 2002, o mercado de trabalho brasileiro passa por melhoras significativas em diversos indicadores. Apesar de nesse trabalho esse período ser analisado dentro da terceira fase - 1980 aos dias atuais, seguindo a organização feita por Barbosa (2016) - não seria exagero colocá-lo como uma quarta fase, diante da profundidade que algumas dessas transformações tiveram (POCHMANN, 2014). Contudo, como muitas dessas conquistas não se consolidaram (vide a atual realidade do mercado de trabalho brasileiro), optou-se aqui por mantê-la como uma fase dentro desse intervalo de tempo que se inicia em 1980.

Um dos principais avanços desse período foi o processo de desconcentração de renda gerado, entre outros fatores, pela valorização do salário mínimo que cresceu 35% entre 2002 e 2007, segundo informações da base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/DATA) (NEDER, RIBEIRO, 2010), aliado as políticas de combate à pobreza, em especial o Bolsa Família. Houve também uma ampliação na geração de postos de trabalho, reduzindo as taxas de desocupação da economia como um todo, bem como as diferenças históricas existentes entre homens e mulheres e brancos e negros. Todos esses fatores, aliados a ampliação dos gastos públicos correntes e em infraestrutura, o maior protagonismo dos bancos públicos, o boom nos preços das commodities, contribuíram para produzir até meados do ano de 2014 resultados no mercado de trabalho muito melhores do que aqueles que caracterizam os anos de 1990 no Brasil (MATTOS, 2015). Contudo, com a crise econômica, as políticas aplicadas no segundo governo Dilma (a partir de 2014), e a consequente desaceleração do ritmo de crescimento da economia brasileira, houve uma piora significativa no conjunto de indicadores do mercado de trabalho no Brasil, mas as mudanças estruturais do ponto de vista jurídico têm como principal marco o ano de 2017, já no governo do Michel Temer.

Apesar de recentes, a Lei. 13.429 de 31 de março de 2017 e a Lei 13.467 de 13 de julho de 2017 tem um grande potencial de alterar as relações de trabalho no Brasil. A primeira, também chamada de Lei da Terceirização e do Trabalho Temporário, já havia passado pelo Senado Federal ainda em 1998, e depois de quase 20 anos foi sancionado pelo presidente Michel Temer. Tecnicamente ela vem cobrir um vazio jurídico devido à ausência de uma regulamentação específica ao trabalho terceirizado, que já é praticado no Brasil. A grande questão que se coloca é o impacto que essa nova lei pode gerar no acesso a garantias sociais e na proteção a dignidade do trabalhador, visto que as



atividades terceirizadas sempre estiveram associadas a trabalhos mais degradantes e com piores condições de renda. Muitos analistas acreditam que com essa nova lei pode haver uma tendência que esses problemas se ampliem, na medida em que mais atividades econômicas passarão a serem terceirizadas, inclusive as atividades fins (MABELINI, POZZETTI, 2017).

Apesar dos grandes impactos da lei das terceirizações, ao que tudo indica, a lei 13.467/2017 terá uma repercussão ainda maior nas relações de trabalho. Segundo Carvalho (2017), ela provoca a maior alteração no ordenamento jurídico desde a instituição da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) em 1943. Isso porque um total de cem artigos e parágrafos foi alterado, criados ou revogados o que muda de forma substancial o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, especialmente no que diz respeito às negociações trabalhistas, que passam a ser definidas de um modo diferente. Dado o tamanho da mudança, ainda é difícil mensurar os seus reais impactos, contudo, diante dos diversos pontos contraditórios que essa nova lei apresenta, é possível se presumir que a mudança na relação de forças entre trabalhadores e empregadores tenderá pender mais para esses últimos. Como consequência, ela poderá resultar na ampliação das desigualdades de rendimento, de condições de trabalho, no nível da saúde dos trabalhadores que compõem o mercado de trabalho brasileiro, mesmo daqueles que ocupam as mesmas funções, visto que passará a valer a negociação individual entre patrão e empregado ao invés das decisões coletivas para uma dada categoria.

Esse breve panorama da formação histórica do mercado de trabalho brasileiro e a atual conjuntura é um esforço teórico fundamental para entender a complexidade da questão previdenciária brasileira. Como discutido ao longo dessa seção, a forma como ocorreu a estruturação do capitalismo no Brasil com todas as suas particularidades tem um papel central na forma como se organiza e está estruturado o mercado de trabalho no país. Fenômenos como a informalidade, a baixa produtividade nas firmas brasileiras, o elevado nível de desocupação, os baixos salários, entre outras características, não são consequência de fatores conjunturais, apesar de serem aprofundados em determinadas conjunturas econômicas, como as enfrentadas pelo Brasil atualmente. Por influenciarem a dinâmica previdenciária, elas precisam ser levadas em consideração quando se busca entender os problemas que a Previdência Social enfrenta. Nesse sentido, o esforço da próxima seção é incorporar alguns desses elementos na análise macroeconômica da

previdência com base nos dados históricos fornecidos pelo Anuário Estatístico da Previdência e outros dados para a economia brasileira.

3 RECEITAS E DESPESAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO - UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO ENTRE 1993 - 2014

A previdência social tem um papel importante na garantia de condições mínimas de sobrevivência para parte significativa da população brasileira. Combater a pobreza na velhice (CAMARANO, KANSO, FERNANDES, 2013; REIS, ET AL., 2015), reduzir as diferenças de ganhos entre homens e mulheres (MARRI, WAJNMAN E ANDRADE, 2010) e as disparidades entre as regiões (CAETANO, MONASTERIO, 2014; REIS, TURRA, 2011), dinamizar a economia dos pequenos e médios municípios (FRANÇA, 2011), são alguns dos muitos efeitos positivos gerados pela Previdência no Brasil. Contudo, esses ganhos podem ser comprometidos no longo prazo caso o sistema não seja sustentável do ponto de vista financeiro e atuarial. Por isso a discussão sobre a forma como o sistema previdenciário é financiado (receitas) e a maneira como os gastos são executados (despesas) é tão fundamental. Caso o sistema não seja sustentável ao longo prazo, muitos dos benefícios promovidos pela previdência podem ficar comprometidos.

Nesse sentido, a presente seção fornece uma análise empírica sobre o comportamento das receitas e despesas do Regime Geral da Previdência no Brasil (RGPS), para construir um diagnóstico mais preciso da real condição do RGPS ao longo do período analisado. Para isso, ela foi subdividida em mais três seções. Na primeira são discutidas as principais fontes de receitas da previdência, tanto as que vêm das contribuições quanto das transferências da União. Logo após é feita uma análise das despesas previdenciárias e por fim, na terceira subseção, essas duas partes anteriores são integradas e é feito uma análise do resultado previdenciário, que é a diferença entre as receitas e despesas da previdência.

3.1 Receitas Previdenciárias

Como já dito na introdução, os dados para o Sistema previdenciário brasileiro é compilado nesse trabalho apenas para o Regime Geral da Previdência (RGPS), deixando de lado da análise o Regime Próprio (RPPS) que é destinado para os servidores públicos. Os dados apresentados aqui cobrem o período entre 1993 até 2014



e são compilados a partir do Anuário Estatístico da Previdência - Suplemento Histórico, que tem como base primária os dados do MTPS/DATAPREV/INSS. Seguindo a literatura que analisa a previdência, as séries foram deflacionadas para o período 2014 com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

De um modo geral, as principais receitas previdenciárias brasileira podem ser divididas em dois grandes grupos⁵: as Receitas Correntes e as Transferências ou Repasses da União. Nas receitas correntes estão todas as receitas advindas de contribuições, sejam elas as dos Segurados, das Empresas, a de Seguro Acidente de Trabalho Urbano, a Contribuição sobre a Produção Rural, o Simples Nacional**, Contribuição Previdenciária dos Órgãos do Poder Público^{††}. Durante o período de análise, em média 73% do total das receitas previdenciárias brasileira vinham das contribuições, os outros 27% compõem o segundo grupo que são as Transferências ou Repasses da União.

Esse segundo grupo é composto por um conjunto de tributos que tem parte das suas receitas destinada para o financiamento da seguridade social. Os destaques são a Contribuição sobre o Lucro das Empresas (CSLL) e o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). Por não haver uma definição legal do percentual desses impostos que deve ser destinado a Previdência Social, esses valores tendem a variar ao longo do tempo tanto em números absolutos quanto no percentual do imposto que é destinado para financiar a Previdência. O CSLL, por exemplo, variou entre 2,82% do total arrecadado (ano de 2001) até 30,27% (2010), e a contribuição para FINSOCIAL, 41,62% em 2009 a 8,89% em 2014. Nesse sentido, é melhor que a análise se concentre no total das Transferências da União, ao invés de se observar cada imposto separadamente. Isso porque a queda nos repasses vindas de um determinado tributo, mesmo que o mesmo possua um peso elevado no total das transferências, não significa

⁵ Além desses dois grandes grupos, também há nas receitas previdenciárias alguns recursos que advém de tributos, de serviços, patrimonial, mas que proporcionalmente tem pouco peso no total das receitas previdenciárias e que por isso não serão analisadas aqui.

** O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Tal regime institui uma cobrança diferenciada para um conjunto de impostos que são destinados a Seguridade Social, tais como: CSLL, Confins e a Contribuição para a Seguridade.

†† Aqui é importante não confundir com a contribuição patronal feita pelos órgãos públicos para os servidores que estão submetidos ao Regime Próprio da Previdência (RPPS). Nesse caso, trata-se de um conjunto de contribuições previdenciárias a serem recolhidas junto ao INSS, tais como, o desconto dos 11% dos contribuintes individuais, 11% do valor bruto da nota fiscal das empresas prestadoras de serviços de cessão de mão de obra e empreitada. Além disso, também entra o desconto das contribuições dos servidores públicos não vinculados a RPPS.



que há uma queda no total dos Repasses^{††}, pois ele pode ser compensado pelo aumento nos valores de outro tributo.

Assim, em um nível agregado e de forma simplificada, podemos dizer que as Receitas Correntes ou Contribuições (C_t) dependem das características do mercado de trabalho, isto é: o número de trabalhadores ativos e contribuintes (L_t), a média da taxa do salário real (w_t), a taxa de contribuição (r_t) em um particular ano (t), ou $C_t = L_t w_t r_t$. Já as Transferências da União (TU_t) irão depender do percentual cobrado (α) dos tributos utilizados para financiar o Orçamento da Seguridade Social (a_t) e da sua base de incidência, que aqui, por simplificação, será considerado o PIB como um todo (Y), ou $TU = \alpha a_t Y_t$. Assim, o total das receitas previdenciárias (R_t) pode ser apresentado de uma das seguintes formas: $R_t = TU_t + C_t$ ou $R_t = \alpha a_t Y_t + L_t w_t r_t$.

Nesse sentido, para ampliar as receitas previdenciárias existem seis instrumentos, três pelo lado das contribuições e três pelas transferências. Pelo lado das contribuições, isso ocorre através do aumento: no número de trabalhadores contribuintes (L_t), nas alíquotas previdenciárias (r_t) e na média salarial (w_t). Mas há diversas limitações estruturais para aumentar as receitas usando qualquer um desses instrumentos.

Apesar do número de trabalhadores contribuintes no Brasil serem menor do que potencialmente poderia ser, há uma grande dificuldade de ampliar o nível de contribuintes devido ao grande peso do setor informal na economia, que é composto em sua grande maioria por trabalhadores que não contribuem para o sistema previdenciário. Como argumentado na seção anterior, o elevado nível de informalidade no Brasil não está relacionado apenas a momentos de crise no emprego formal. Mesmo sendo afetado por fatores conjunturais, o setor informal no país é uma característica central da formação histórica do mercado de trabalho brasileiro, o que exige reformas mais profundas para que se possa reduzir a sua participação no total dos empregos. O mesmo pode ser dito em relação à média salarial.

A elevada concentração de renda no Brasil, fruto também da construção histórica das relações de trabalho no país, bem como a baixa produtividade de diversos setores, impõem um teto rígido para aumentar a média salarial brasileira. As políticas de valorização do salário mínimo aplicadas nos últimos anos são difíceis de serem

^{††} Cabe destacar que apesar de não ser o foco do presente trabalho existe uma ampla discussão sobre os problemas causados pela não definição de um Orçamento da Seguridade Social como proposto pela Constituição de 1988. Nesse debate, a proporção utilizada de cada tributo para financiar a Seguridade, e indiretamente a Previdência, torna-se mais relevante (SALVADOR, 2017).



aplicadas em um contexto de baixo crescimento econômico e reduzidos níveis de produtividade (CATELA, PORCILE, 2015). Além disso, com a Emenda Constitucional que prevê o congelamento das despesas para os próximos 20 anos (Emenda Constitucional 95), é de se esperar que a média salarial brasileira cresça no máximo para recompor a inflação. Assim, o único instrumento que o governo tem maior controle para ampliar as receitas no lado das contribuições é com o aumento das alíquotas. Através dele é possível, dada uma média salarial e uma proporção de contribuintes relativamente fixas, ampliar a receita arrecadada. Contudo, modificar a alíquota previdenciária afeta diretamente o conflito distributivo, que como discutido por Rada (2012), tem diversos condicionantes e limitantes diante do contexto de disputa entre as classes pela apropriação da renda.

Mudanças na alíquota previdenciária altera a renda disponível dos trabalhadores (caso aplicada sobre salários) ou a dos capitalistas (se aplicada sobre os lucros). Isso tem um potencial de gerar impactos na distribuição secundária da renda o que torna essa estratégia também difícil de ser aplicada, apesar de ser teoricamente mais simples do que as outras duas.

Os instrumentos pelo lado da transferência, os três instrumentos - ampliar o percentual do imposto cobrado, incluir outros impostos para financiar a previdência e crescimento do PIB - também possuem limitações quando se busca aumentar a capacidade de arrecadação do sistema previdenciário. O primeiro deles, ampliar o percentual do imposto cobrado, gera um grande impacto no financiamento dos demais gastos da Seguridade, caso se amplie as transferências para a Previdência sem a criação de novas receitas tributárias para a Seguridade Social.

A Constituição Federal de 1988 ao definir o Sistema de Seguridade Social, que além da Previdência também inclui a Saúde e a Assistência Social, não deixou claro quais seriam as fontes de financiamento para cada uma das rubricas que compõem o sistema. Assim, ao se definir anualmente o Orçamento da União, discute-se o quanto de cada imposto será utilizado para financiar a Previdência. A consequência direta disso é que, caso aumente a proporção de transferências para a Previdência, por um aumento do percentual dos impostos cobrados, irá reduzir o orçamento para as outras despesas da Seguridade.

O segundo instrumento pelo lado das transferências, incluir outros impostos, é tecnicamente viável, mas é o que apresenta mais dificuldades de ser aplicado. Caso seja criado um novo imposto para financiar a previdência, a resistência será política.



Primeiro seria necessário discutir onde esse novo imposto iria incidir e segundo, convencer o congresso a aprová-la. Isso diante de um contexto em que a opinião média da população brasileira é que já temos uma carga tributária muito elevada se torna muito difícil de ser aplicado. Caso a escolha seja destinar parte de algum imposto já existente para financiar a previdência, não haveria mudança na carga tributária, mas prejudicaria o financiamento de outras áreas. Por fim, a principal limitação desse instrumento é que ele não garante a sustentabilidade do sistema no médio e longo prazo, já que não se pode aumentar a tributação indefinidamente.

Nesse sentido, do ponto de vista das transferências, o aumento do PIB é o melhor instrumento para garantir uma elevação nas transferências da União e uma solução de longo prazo para o problema do financiamento da previdência⁵⁵. Contudo, o crescimento econômico é um desafio ainda mais complexo, pois depende de um conjunto de outras variáveis econômicas e sociais, como bem demonstrado nas teorias de crescimento econômico sejam elas neoclássicas ou dentro de perspectivas heterodoxas (LUCIO, 2015; SILVA, 2011; THIRLWALL, 2005) ***.

3.2. Despesas Previdenciárias^{†††}

Em relação às despesas, é necessário em primeiro lugar identificar quais são os principais gastos do sistema previdenciário brasileiro. A despesa total é dividida em dois grupos: Despesa Corrente e Despesa de Capital. Dado o pequeno peso da Despesa de Capital (menos de 0,5% da Despesa Total), a análise nesse trabalho irá focar apenas nas Despesas Correntes. Nesse grupo se encontram tanto os benefícios pagos quanto outras despesas ligadas ao funcionamento do INSS, como pagamento de funcionários, serviços a terceiros etc. Como é de se esperar, a maior parte das despesas nesse grupo se concentram no subgrupo benefícios (mais de 92% do total das despesas correntes em média), sendo que a aposentadoria, as pensões e os demais benefícios, como auxílio

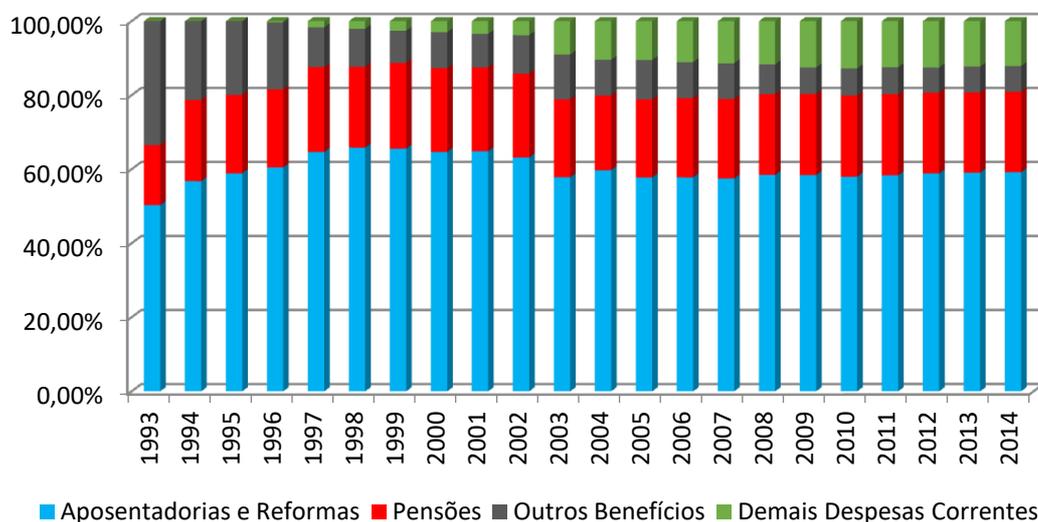
⁵⁵ Um dos condicionantes históricos que possibilitaram o desenvolvimento de sistemas previdenciários de repartição simples, como o brasileiro, foi o crescimento econômico durante o século XX. A melhora nas condições de vida da população trabalhadora aliado ao boom demográfico nas principais economias do mundo garantiu a construção de sistemas de previdência pautadas na solidariedade intergeracional. Assim, não há como negar que o crescimento econômico é um instrumento importante para a construção de uma solução de longo prazo para os problemas previdenciário do lado da receita.

*** As teorias de crescimento econômico nas suas diferentes vertentes teóricas apontam vários mecanismos para garantir uma dinâmica sustentável de aumento do PIB. Contudo, a história econômica do Brasil mostra as dificuldades que a economia brasileira tem de manter uma taxa de crescimento sustentável ao longo do tempo.

††† Apesar de ser um dos elementos centrais da argumentação, a seção Despesas Previdenciárias está incompleta nesse texto de discussão. Na versão final, essa parte estará finalizada.

doença, auxílio reclusão, salário maternidade, são as suas principais rubricas (GRÁFICO 2).

Gráfico 2 - Despesas Correntes - 1993-2014



Entre o período de 1994 a 2014 as despesas previdenciárias como percentual do PIB cresceram a uma taxa média de 2,49% ao ano, com um acumulado de 60,47%. Em 1994 essas despesas correspondiam a 4,87% do PIB e em 2014 esse valor já era 7,82%. Das três principais despesas correntes citadas anteriormente, as aposentadorias puxaram a taxa média anual para cima (2,69%), crescendo a uma taxa de 0,2 pontos percentuais acima da taxa média anual das despesas. As pensões e benefícios cresceram a taxas médias anuais abaixo da taxa observada para o total das despesas, 2,46% e -1,96%, respectivamente.

Um dos fatores que ajudam a entender o aumento dessas despesas está relacionado à Previdência Rural. (ARBEX, GALIZA, 2017; VALADARES, GALIZA, 2016; VALADARES, GALIZA, 2017). Além disso, a baixa produtividade que interfere no ritmo de crescimento salarial e o alto grau de informalidade também atuam no aumento das despesas previdenciárias.



4 O RESULTADO PREVIDENCIÁRIO

Após tornar mais clara as fontes das receitas e despesas do sistema previdenciário como foi feito na última seção, a discussão do Resultado Previdenciário pode ser realizada de forma mais qualificada. De um modo geral, ele é calculado com base na diferença entre as Receitas e Despesas previdenciárias. O grande problema é que, como existem diferentes fontes de receitas e despesas, é possível utilizar mais de um critério para definir qual o resultado para a Previdência (GENTIL, 2006; PUTY ET. AL., 2017). Nessa subseção, busca-se esclarecer duas das principais formas de calcular esse resultado no Brasil, e as limitações e vantagens em usar cada uma delas.

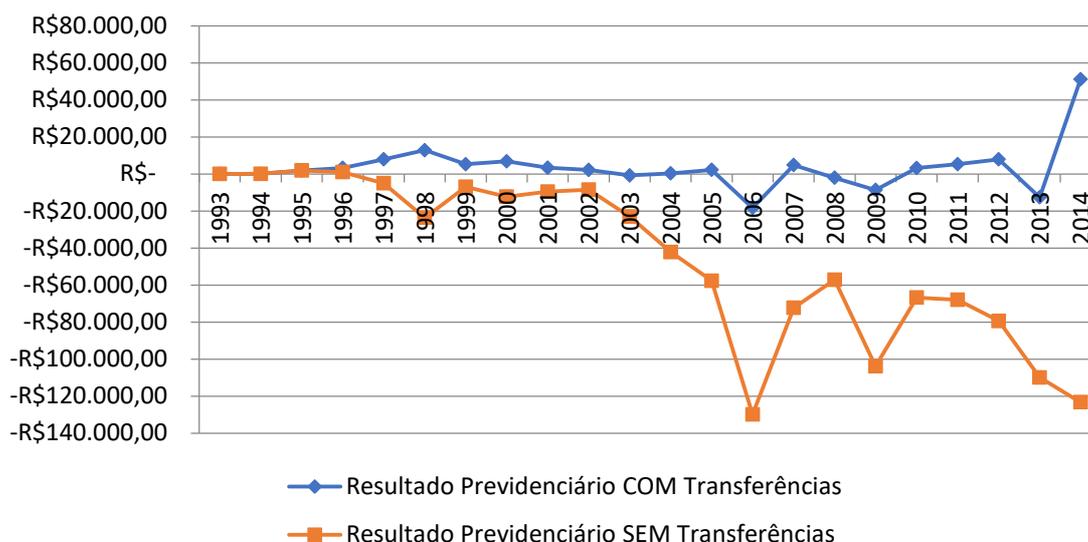
No Gráfico 3 é possível observar os resultados encontrados a partir dessas duas formas. A primeira, indicado pela linha azul, é utilizando os valores das Despesas Totais e das Receitas Totais que inclui além das contribuições, as transferências da união. Cabe destacar que, diferente de Gentil (2006), nesse cálculo das Transferências não é incluído os valores que potencialmente poderiam ser contados como transferências da União, mas que não são por causa da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Com base nessa metodologia só ocorreu déficit em quatro anos: 2003 (R\$ 828 milhões), 2006 (R\$ 18 bilhões), 2008 (R\$ 2,065 bilhões) e 2009 (R\$ 8,647 bilhões). Na maior parte do tempo, o sistema está em quase equilíbrio (indicado pela linha azul próxima ao eixo X), indicando que o total das receitas foi suficiente para cobrir as despesas. Esses resultados colocam em questionamento o amplo argumento político e midiático de que o sistema previdenciário brasileiro está em crise. Contudo, a principal limitação dessa metodologia, e que leva os analistas da previdência não a utilizarem como instrumento para verificar a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário, é que, como argumentado anteriormente, ela inclui as transferências feitas pela União no cálculo total das receitas do Sistema. Ao se excluir essa fonte de financiamento, os resultados do Regime Geral ao longo do tempo passam a ser diferentes.

Do ponto de vista do equilíbrio atuarial e financeiro, essa segunda metodologia é mais coerente para analisar o sistema previdenciário porque ela observa nas receitas apenas o que vem das contribuições (Receitas Correntes), retirando dela os repasses governamentais. No gráfico 2, a linha vermelha mostra o comportamento do resultado

previdenciário ao longo do período de análise. Nos anos iniciais da série as duas metodologias apresentam resultados próximos entre si, contudo, a partir de 1996, o regime previdenciário passou a apresentar sucessivos déficits. Essa situação se torna ainda mais complexa a partir de 2002 quando o déficit da previdência com base nessa metodologia passa a se ampliar significativamente.

Gráfico 3 - Resultado Previdenciário Brasileiro - Milhões Reais



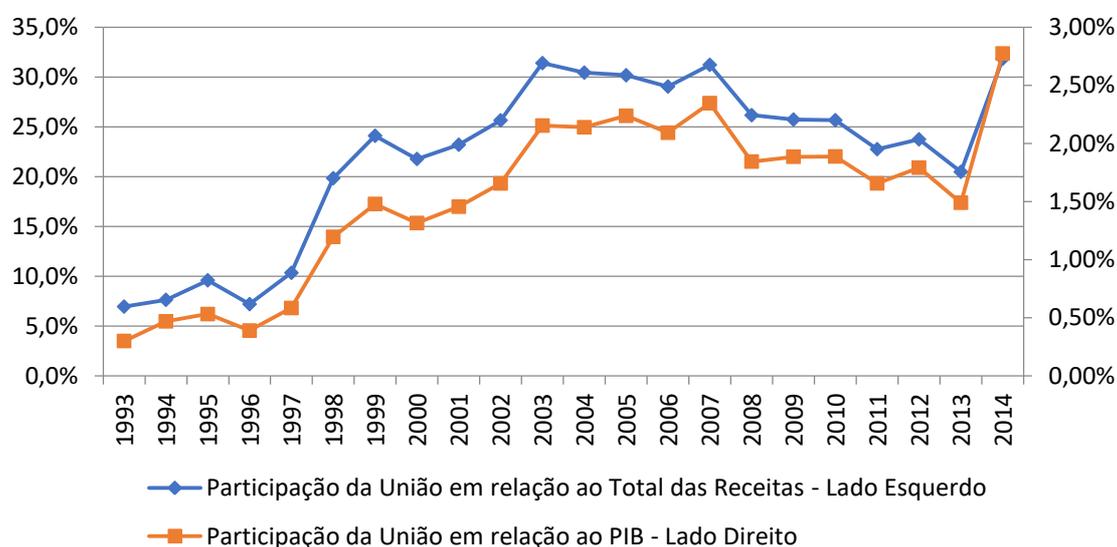
Fonte: Elaboração Própria com base nos dados MTPS/DATAPREV/INSS.

O principal fator que explica a diferença nesses dois resultados é o aporte anual de transferências de recursos da União. Essa necessidade de financiamento vindos do governo Federal é um dos principais argumentos sobre a necessidade de reforma do sistema. E aqui é importante destacar dois aspectos. O primeiro deles é de que na origem do moderno sistema previdenciário brasileiro já se previa que o total das contribuições não seria capaz de cobrir o total das despesas, dado a necessidade de garantir a cobertura previdenciária para uma grande massa de trabalhadores idosos que não haviam conseguido contribuir. Para resolver esse problema foram criados alguns impostos, em destaque para o CSLL e o FINSOCIAL, para garantir a sustentabilidade do sistema. Nesse sentido, não considerá-los no cálculo da receita previdenciária é não reconhecer a finalidade para o qual eles foram criados.

O segundo aspecto a ser destacado é a sustentabilidade de se ampliar essas transferências de modo indefinido. Isto é, apesar de reconhecer como justo que essas transferências sejam contadas como fontes de receitas da previdência, a ampliação da

dependência do sistema a elas em detrimento das contribuições é um sinal de fragilidade da nossa previdência. Isso se torna ainda claro quando se observa a evolução da participação das transferências da União (TU) no total das receitas previdenciárias (RP) (TU/RP), como observado no lado esquerdo do Gráfico 3. Até 1997 a participação da União na complementação do total de pagamento dos gastos previdenciários foi de no máximo 10%, sendo decrescente em alguns momentos, como entre 1995 a 1996. A partir desse momento, essa participação teve um crescimento contínuo, com a elevação mais significativa entre 1997 a 1999, quando a participação das transferências da União aumentou quase 150%, saindo de aproximadamente 10% para 25% do total das receitas previdenciárias. Entre 2003 a 2007, ela permaneceu relativamente estável, apesar de apresentar as taxas históricas mais elevadas (cerca de 30%). A partir de então as transferências da União passaram a cair, alcançando em 2013 os mesmos patamares de 2001, aproximadamente 17% das Receitas Totais eram compostas por Transferências da União. Em 2014, último ano da série analisada, as transferências subiram novamente para os maiores patamares de toda a série.

Gráfico 4 - Transferências da União para o RGPS como participação das Receitas Totais e Participação no PIB (%)



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do MTPS/DATAPREV/INSS e IPEADATA

Apesar de ser um indicador interessante para medir a dimensão da necessidade que o RGPS brasileiro tem das transferências governamentais, ele possui limitações. Uma delas é que nem sempre uma alteração na participação das transferências da União para a Previdência representa um aumento na mesma proporção do montante



transferido. Assim, mesmo que a União dobre a sua participação nas receitas previdenciárias isso não significa que ela passou a injetar o dobro dos recursos no sistema. Isso por que como o indicador (TU/RP) é uma razão entre Transferências e Total das Receitas (contribuições mais transferências), uma mudança nos patamares de participação da União também é influenciada por mudanças nos níveis de receitas de contribuição, que terminam por modificar a participação relativa da União, sem necessariamente ter sido alterado os montantes transferidos. Nesse sentido, um segundo indicador também é apresentado, mas agora no lado direito do Gráfico 3, que é a Participação das Transferências no total do PIB (TU/PIB).

Segundo Matos, Melo e Simonassi (2013), esse indicador é mais apropriado para analisar a solvência do RGPS por que ele consegue medir de forma mais precisa a dimensão da participação governamental. Com base nesse indicador é possível avaliar a real solvência do sistema, já que através dele é possível perceber se a variável possui um comportamento explosivo do ponto de vista fiscal. Nesse caso, mesmo que a existência de sucessivos déficits seja um sinal de alerta e preocupação por parte da sociedade, se a participação governamental neste regime se mantém constante ou em queda, apesar de não anular a necessidade de reformas, redimensiona qual o real problema do sistema.

De uma maneira geral, o movimento desse indicador segue uma tendência parecida do primeiro indicador (TU/RP), como observado ainda no Gráfico 3. Novamente, alguns elementos chamam atenção nesse gráfico. O primeiro deles é que entre 2013 e 2014 as Transferências da União para o RGPS como uma proporção do PIB praticamente dobraram, saindo de 1,49% para 2,77%, uma elevação de quase 87%. Além de ser um aumento significativo para um período tão curto, apenas um ano, se analisarmos exatamente o período anterior, entre 2007 e 2013, essas transferências estão caindo sistematicamente, caindo de um patamar de 2,35% do PIB para 1,49% em 2013, uma queda de quase 37%. Além disso, entre 2002 a 2007 mesmo havendo um leve movimento de crescimento, ele esteve em média no patamar 2,1% do PIB. A questão que surge é o que levou ao aumento significativo dos gastos da União com a Previdência entre 2013 e 2014.

A elevada participação da União na complementação das receitas previdenciárias é um importante argumento em prol da reforma da previdência que a torne menos dependente dessas transferências e mais capaz de se autofinanciar a partir dos seus contribuintes. Contudo, essas variações em um período tão curto de tempo não



podem ser explicadas apenas pela ampliação das despesas, ou pelo processo de transição demográfica que o país começa a enfrentar, muito menos pela elevação dos benefícios gerada pela política de valorização salarial implementada nos últimos anos, como argumentado em alguns trabalhos que analisam o sistema previdenciário brasileiro. Ao que tudo indica a explicação para a ampliação dessa participação não tem como fator determinante a ampliação dos gastos no RGPS. Vejamos com mais detalhe esse período.

Observando as despesas entre 2013 e 2014 não houve nenhuma alteração significativa nos gastos. Nominalmente, até houve um aumento no total das despesas em 11,67%, mas quando se deflaciona os valores, observa-se que em valores reais houve uma queda de -0,26% do gasto previdenciário. Sendo assim, a ampliação da participação dos repasses da União não pode ser explicada pelo lado da despesa. Além disso, cabe lembrar que nesse período, apesar da economia brasileira apresentar sinais de desaceleração, ela ainda mantém taxas de crescimento do PIB positivas. Assim, lembrando a equação (TU/PIB), um aumento desse indicador não foi causado por uma redução do denominador. Se nem o aumento das Despesas e nem a queda do PIB explicam o aumento da participação das transferências da União, precisamos observar o comportamento das demais rubricas que compõem a receita. Nesse caso, a queda nas contribuições das empresas foi a principal responsável pela queda nas receitas nesse período, o que levou a necessidade de maiores transferências governamentais.

Não se pode negar que desde 2014 tem havido um aumento do peso das transferências da União para a previdência, contudo, como argumentado anteriormente, até 2013 essa participação se manteve estável ou em queda. Do ponto de vista da reforma previdenciária brasileira, um das questões que se coloca, talvez a mais importante, é qual o patamar de Transferências da União para complementar as receitas da Previdência. Pode-se argumentar que essas transferências devem tender a zero, isto é, o sistema previdenciário precisa se sustentar apenas com as suas receitas. Do ponto de vista estritamente atuarial, esse argumento se justifica já que ele garante a sustentabilidade do sistema no médio e longo prazo, contudo ele é limitado, pois não considera o papel que a previdência desempenha tanto do ponto de vista social quanto econômico. Nesse caso, ao invés de transferências que tendam a zero, pode se construir uma proposta que busque garantir uma trajetória sustentável para esses gastos, de modo a garantir direitos sem penalizar as contas públicas.



5. CONCLUSÃO

Compreender os problemas enfrentados pelo Regime Geral da Previdência no Brasil exige um olhar que não esteja limitado apenas à questão do equilíbrio atuarial e financeiro. Uma análise nesses termos admite implicitamente que as aposentadorias e pensões não são um direito, mas uma recompensa pela contribuição realizada ao longo da vida, o que justifica toda e qualquer reforma que tenha como foco exclusivo a sustentabilidade do sistema. Contudo, quando se entende o sistema previdenciário como um direito, a análise sobre a sua sustentabilidade se altera substancialmente. Ao invés de esperar que cada indivíduo receba de acordo com a sua contribuição, o que exclui aqueles que não conseguem contribuir o suficiente, assume-se que todo o cidadão tem o direito a uma renda no momento em que se torna incapaz de trabalhar, independente da sua contribuição, sendo o conjunto da sociedade responsável por garantir isso, através de outros mecanismos de financiamento.

Quando se entende a previdência social nessa perspectiva outras questões ganham relevância. No decorrer desse texto, buscou-se mostrar que a forma como se estruturou o capitalismo no Brasil deixou marcas profundas no nosso mercado de trabalho, influenciando diretamente a previdência social no Brasil. O modo como os negros foram inseridos nas relações trabalhistas impôs a essa camada da população trabalhadora piores condições relativas de trabalho do que os demais trabalhadores do Brasil. As estruturas econômicas marcadas durante um longo tempo por uma profunda dualidade gerou uma ampla heterogeneidade produtiva que se reflete nos rendimentos, no acesso a direitos, nas condições de vida, da maior parte dos trabalhadores. Juntam-se a isso a discriminação de gênero e fenômenos como o alto grau de informalidade e a baixa produtividade no país, consequências desse processo histórico e econômico, e temos um quadro complexo em nossas relações trabalhistas que impõe diversos limites para o acesso à previdência social via contribuições.

A Constituição de 1988, fruto das lutas democráticas e sociais que marcou o fim da ditadura, ao estabelecer um Regime Previdenciário que atendesse a todos os brasileiros, deixa claro em sua concepção que a Previdência não é uma "restituição" ou "recompensa" pelo tempo trabalhado e sim um direito. Mesmo estabelecendo uma estrutura de contribuições, o sistema previdenciário brasileiro já nasce com um problema de equilíbrio financeiro estrutural, quando se considera apenas aquilo que os contribuintes pagam. Mas esse não é um problema essencialmente da previdência e sim



da nossa estrutura econômica excludente. Isso porque no período da promulgação da Carta Magna, uma massa de trabalhadores idosos brasileiros estava completamente destituída do acesso à previdência, sendo a causa dessa exclusão a própria característica do mercado de trabalho brasileiro e o modo de inserção desses trabalhadores ao longo do seu histórico laboral. Essa foi uma das justificativas para se criar um conjunto de impostos para auxiliar o financiamento do sistema previdenciário para além das alíquotas pagas pelos contribuintes. Aqui se demarca um argumento importante desse trabalho: o problema previdenciário brasileiro é em sua essência um problema no mercado de trabalho.

Esse diagnóstico não elimina a necessidade de reformas no Regime Geral, mas altera tanto o modo como esse regime deve ser entendido quanto os mecanismos a serem usados para reverter o atual quadro que ele se encontra. Nesse sentido, as transferências da União não podem ser excluídas do cálculo da previdência porque elas foram criadas para complementar as Receitas Previdenciárias em um contexto de ampliação de direitos. Contudo, isso não significa que não se deve garantir um nível sustentável para elas, de modo que as mesmas não tenham uma trajetória explosiva. Reduzir as distorções do sistema - como os elevados benefícios recebidos por alguns grupos -, rever alguns parâmetros do sistema, buscar uma maior sustentabilidade dos gastos são estratégias que devem ser aplicadas, mas que por si só não modificam estruturalmente a condição de sustentabilidade do sistema, caso não se melhore as condições de renda e de acesso a direitos no mercado de trabalho brasileiro.

2.7 REFERÊNCIAS

- ARBEX, A.; GALIZA, M. Reforma da Previdência, Agricultura Familiar e os Riscos de Desproteção Social. **Boletim do Mercado de Trabalho**, n. 62, abril 2017.
- BACHA, E. L. Elementos para uma Economia Política das Reformas do Governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1(93), jan./mar. 2004.
- BARBOSA, A. F. O Mercado de Trabalho: Uma Perspectiva de Longa Duração. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 7-28, 2016.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2016. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e de Empresa de Pequeno Porte**. Brasília, DF, dez. 2016.
- BRASIL. Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017: **Altera dispositivos da Lei no 6.019**, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF, mar. 2017



BRASIL. Lei no 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Diário Oficial da União, Brasília, 2017.

CAETANO, M. A.; MONASTÉRIO, L. M. Previdência Social e Desigualdade Regional no Brasil: Uma Abordagem Multiescalar. Texto para Discussão nº 1992 (IPEA). Agosto de 2014.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S; FERNANDES, D. **Envelhecimento Populacional, Perda da Capacidade Laborativa e Políticas Públicas Brasileiras entre 1992 e 2011**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1, p. 1-30, 2013.

CATELA, E. Y. S.; PORCILE, G. Heterogeneidade Estrutural na Produtividade das Firms Brasileiras. In. INFANTE, R.; MUSSI, C.; ODDO, M. (editores). **Por um Desenvolvimento Inclusivo: o Caso do Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

CONSTANZI, R. N. Reforma da Previdência e Mercado de Trabalho. **Nota Técnica Nº 39**, Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC), abril 2017.

FEIJÓ, C. A.; SILVA, D. B. N.; SOUZA, A. C. Quão heterogêneo é o setor informal brasileiro? Uma proposta de classificação de atividades baseada na Ecinf. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, 2009.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; IOOTTY, M. Industrial Competitiveness in Brazil: Ten Years After Economic Liberalization. **CEPAL Review**, v. 82, p. 87-117, 2004.

FRANÇA, A. S. **A Previdência Social e a Economia dos Municípios**. 6ª Edição. Brasília: ANFIP, 2011.

GENTIL, D. L. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira - Análise Financeira do Período 1990-2005. 357 p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.

GIAMBIAGI, F.; ET. AL. **Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, 1050), 2004.

LAMEIRAS, M. A. P. ET AL.; Análise do Mercado de Trabalho. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, IPEA - Ministério do Trabalho, v. 65, ano 24, p. 11-31, abr. 2018.

LUCIO, C. G. Desafios para o Crescimento e o Emprego. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 85, p. 21-33, 2015.

MABELINI, Y. L. L.; POZZETTI, V. C. Os Impactos da Terceirização das Relações de Trabalho, no Brasil. **Derecho e Cambio Social**, n. 50, ano 14, 2017.

MARRI, I. G, WAJNMAN, S., ANDRADE, M. V. Reforma da Previdência Social: Simulações e Impactos sobre os Diferenciais de Gênero. In: XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2010, Caxambu. **Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 2010.

MATTOS, F. A. M. Avanços e Dificuldades para o Mercado de Trabalho. **Estudos Avançados**, v. 29, n. 85, p. 69-85, 2015.



MATOS, P. R. F.; MELO, F. S. P.; SIMONASSI, A. G. Análise da Solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. **Revista de Estudos Econômicos**, v. 43, n.2, p. 301-333, abr.-jun. 2013.

NEDER, H. D.; RIBEIRO, R. Os Efeitos Distributivos do Salário Mínimo no Mercado de Trabalho Brasileiro e Nordeste no Período de 2002 a 2007. In: MORETTO, A.; ET AL (ORG.). **Economia, Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho no Brasil**. Banco do Nordeste do Brasil, Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2010.

NOGUEIRA, M. O. O. Infinitos Tons de Cinza: Entre o Formal e o Informal, o Brasil se faz no Semiformal. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, IPEA - Ministério do Trabalho, v. 65, ano 24, p. 87-98, abr. 2018.

NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. **Um Pirilampo no Porão: Um Pouco de Luz nos Dilemas da Produtividade das Pequenas Empresas e da Informalidade no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Panorama laboral 2017: América Latina y Caribe**. Genebra: OIT, 2017.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: Conceituação, Causas, Efeitos e o Caso Brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr.-jun. 2010.

PAULI, R. C.; KABASHI, L.; SAMPAIO, A. V. Mudança Estrutural e Mercado de Trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 3, p. 459-478, jul.-set. 2012.

PINTO, J. M. Tendências na Incidência de Acidentes e Doenças de Trabalho no Brasil: Aplicação do Filtro Hodrick-Prescott. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, n. 42, 2017.

POCHMANN, M. Brasil: Segunda Grande Transformação no Trabalho? **Estudos Avançados**, v. 28, n. 81, p. 23-38, 2014.

PUTY, C. A. C. B., et. al. Quão Acuradas são as Projeções Financeiras e Atuariais do Regime Geral da Previdência Social? **Revista da ABET**, v. 16, n. 1, jan./jun. 2017.

RADA, C. Social Security Tax and Endogenous Technical Change in an Economy with Aging Population. **Metroeconomica**, v. 63, n. 4, p. 727-756, 2012.

REIS, P. R. C.; ET. AL. Impactos das Aposentadorias e Pensões no Nível de Bem-Estar Social dos Domicílios de Minas Gerais. **Revista de Contabilidade Financeira**, v. 26, n. 67, p. 106-118, jan-abr. 2015.

REIS, C. B.; TURRA, C. M. Desigualdade Regional na Distribuição dos Recursos Previdenciários: uma análise das transferências intrageracionais e de período. In: 39º Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2011, Foz do Iguaçu - Paraná. **Anais do 39º Encontro Nacional de Economia**, 2011.

SALVADOR, E. S. O Desmonte do Financiamento da Seguridade Social em Contexto de Ajuste Fiscal. **Serviço Social e Sociedade**, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SILVA, A. C. M. Crescimento e Comércio após a Grande Recessão. In: **Desafios para o Desenvolvimento Brasileiro**, Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

SILVA, E. R.; SCHWARZER, H. **Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil**. Brasília: IPEA (Texto para Discussão, 934), 2002.



SILVA, S. P. O Panorama Laboral Brasileiro no Contexto Recente da Economia Latino Americana. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, IPEA - Ministério do Trabalho, v. 65, ano 24, p. 73-84, abr. 2018.

SINGER, P. **Dominação e desigualdade**: estrutura de classes e repartição da renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

THIRLWALL, Anthony P. A Natureza do Crescimento Econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações. Brasília, IPEA - 2005.

THOMPSON, L. **Older and Wiser**: The Economics of Public Pension. Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1998.

VALADARES, A. A.; GALIZA, A. A. Previdência Rural entre Dúvidas e Certezas: O que é Possível Dizer sobre a Expectativa de Sobrevida dos Segurados Especiais? **Nota Técnica Nº 42**, Brasília: IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC), julho 2017.

VALADARES, A. A.; GALIZA, A. A. Previdência Rural: Contextualizando o Debate em Torno do Financiamento e das Regras de Acesso. **Nota Técnica Nº 25**, Brasília, maio de 2016.