

POLÍTICAS
DE EMPREGO,
TRABALHO
E PREVIDÊNCIA

CÁSSIO DA S. CALVETE
MÁRIS C. GOSMANN
ORGANIZADORES

POLÍTICAS
DE EMPREGO,
TRABALHO
E PREVIDÊNCIA



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conerato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel
Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio
Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,
Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta
Ramos, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza, Marco
Cepik

POLÍTICAS
DE EMPREGO,
TRABALHO
E PREVIDÊNCIA

CÁSSIO DA S. CALVETE
MÁRIS C. GOSMANN
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos, Fernanda Lopes
Silva, Ricardo Fagundes Leães

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal
e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É
permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que
citada a fonte.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

P769 Políticas de emprego, trabalho e previdência [recurso eletrônico] / organizadores
Cássio da S. Calvete [e] Máris C. Gosmann. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre:
Editora da UFRGS/CEGOV, 2014.
205 p. : pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos e tabelas.

Inclui referências.

1. Administração Pública. 2. Economia. 3. Previdência - Servidor público – Brasil.
4. Políticas públicas - Brasil. 5. Previdência social – Gastos – Brasil. 6. Políticas –
Emprego – Trabalho – - Previdência - Brasil. I. Calvete, Cássio da S. II. Gosmann,
Máris C. III. Série.

CDU 330.34

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0487-7

GASTOS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS DO ESTADO BRASILEIRO

ROSA ANGELA CHIEZA

Doutora em Economia do Desenvolvimento e Professora da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

ÁRIO ZIMMERMANN

Professor da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pró-reitor de Planejamento da UFRGS.

INTRODUÇÃO

Segundo o IBGE (2008), a expectativa de vida dos brasileiros, entre 1991 e 2007, aumentou de 67 para 72,5 anos, e as projeções indicam que em 2015 atingirá os 74,8 anos. Esse aumento da expectativa de vida¹, acompanhado pela queda da taxa de natalidade vem alterando a pirâmide etária populacional e impõe novos desafios à atuação do Estado brasileiro na área de proteção social. Esses desafios se aprofundam devido ao fato de que essa transformação está ocorrendo num contexto de crise econômica mundial, evidenciada a partir de 2008, acompanhada de questionamentos sobre o papel do Estado na economia. Historicamente, crises dessa natureza indicam que as consequências tendem, de um lado, a reforçar a centralização de capital e o poder de mercado de determinados grupos econômicos e, de outro, a reduzir a autonomia dos Estados nacionais.

O escopo deste capítulo é demonstrar os desafios que o Estado brasileiro enfrentará nos próximos anos diante da alteração da pirâmide populacional, dadas as condições atuais da política macroeconômica e do sistema de seguridade social. Para tal, será considerada a significativa importância que a Previdência Social desempenha no combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais no Brasil, bem como a atual priorização do gasto da União com forte centralidade nos gastos financeiros (juros, amortização e refinanciamento da dívida pública). Para atingir os objetivos propostos, na segunda seção aborda-se a atuação do Estado brasileiro na proteção social em perspectiva histórica. Na terceira seção, demonstra-se a importância que previdência social tem no Brasil tanto no que se refere à participação na renda dos idosos quanto na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Na quarta seção, apresenta-se o novo padrão demográfico brasileiro estimado pelo IBGE (2008) até 2050, bem como o comportamento do gasto na Função Previdência Social comparativamente ao total do gasto da União, no período de 2000 a 2012. Nas considerações finais, abordam-se os desafios do Estado brasileiro diante deste cenário.

ESTADO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO SOCIAL² EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

(1) Esse fenômeno é mundial. Segundo a Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2007), no ano de 2006, os países europeus, tinham em média 20,6% de idosos em sua população com mais de 60 anos de idade, com projeção de atingir 34,5% em 2050. Na América do Norte, a proporção de idosos média e era por volta de 16,7%, em 2006, com projeção de alcançar 27,3% em 2050.

(2) A literatura aborda diferentes regimes de proteção social adotados por diversos países: o socialdemocrata, o conservador-corporativo e o modelo liberal. Para experiências e inserção dos países em cada modelo, ver Batista et al. (2008).

A Lei dos Pobres na Inglaterra (1601) representou o primeiro registro legal relativo à assistência social e instituiu uma contribuição tributária obrigatória para custear despesas sociais. O marco político-institucional da proteção social nasceu com a preocupação de ampliar a qualidade de vida dos cidadãos. No Brasil, a formação, o financiamento e a gestão do modelo previdenciário passaram por quatro fases.

Na primeira fase, o principal marco institucional é de 1543, com a criação da primeira Santa Casa no Brasil. O financiamento da proteção social era voltado para a assistência e previdência, com origem privada e voluntária, sem participação estatal. No que diz respeito às instituições estatais, destaca-se a criação, em 1808, do Montepio para a Guarda Pessoal de D. João VI em função da vinda da família real ao Brasil. Em 1835, foi criado o então Montepio Geral dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (MONGERAL); a Constituição Federal de 1891 institui a aposentadoria por invalidez a funcionários públicos e, em 1919, ocorreu o primeiro ato de regulação estatal para o setor privado. Através do Decreto Legislativo nº 3724, foi criado o “seguro de acidentes de trabalho no Brasil”, através do qual o empregador passou a ser responsabilizado pelo pagamento de uma indenização ao trabalhador ou à sua família no caso de acidente de trabalho. Tratava-se de um pagamento de uma única parcela e seu valor dependia da gravidade da consequência do evento causador do acidente: morte, incapacidade total ou incapacitação parcial para o trabalho.

Na segunda fase (1923 a 1960), a Lei nº 4682/1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, embora restritiva, representou um marco fundamental para instituição de benefícios da previdência social no Brasil. A lei permitia a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), por empresa, de caráter fechado para ferroviários com mais de seis meses de vínculo contínuo. O governo apenas autorizava a criação e funcionamento das CAPs, e sua administração ficava a cargo do empregador, de acordo com a lógica do financiamento através da capitalização, pela qual as contribuições da empresa e dos trabalhadores eram destinadas a fundos para cobertura de despesas futuras³. Entre 1926 e 1928, em consonância com o modelo agrário exportador, as autorizações aos ferroviários foi estendida aos portuários e marítimos e, posteriormente, aos trabalhadores das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.

Novas CAPs foram sendo criadas, e até 1937 já havia 183 Caixas de Aposentadorias e Pensões. Por serem organizadas por empresa, as CAPs apresentavam como características, a multiplicidade de instituições, a pulverização na captação dos recursos devido ao pequeno número de contribuintes, valores financeiros modestos e pequeno número de segurados. A ascensão do governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e criação do Ministério do Trabalho (1930) modificou esse modelo, ao

(3) Cabe destacar que data dessa época (1935) a criação do modelo de previdência de fundos privados de capitalização dos Estados Unidos através da aprovação do *Social Security Act* que estabelece os quesitos básicos de regulação do sistema.

fomentar, em paralelo, a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que passaram a aglutinar os fundos por categoria profissional. Os IAPs, restritos aos trabalhadores urbanos, viabilizaram instituições com maior número de filiados e maior concentração de volume de recursos. Outros institutos foram criados, como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) em 1933; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) em 1934; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) em 1936 e, em 1938, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC) além do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (IAPASE).

A partir de então, inaugurou-se um novo modelo de gestão e, posteriormente, de financiamento da proteção aos idosos e pensionistas no Brasil. No modelo das CAPs, a administração do sistema era do empregador e o governo apenas autorizava a sua criação e funcionamento. Com o surgimento dos IAPs, os gestores passaram a ser nomeados pelo governo federal, o que permitiu a expansão do controle e da intervenção pública. Ainda assim, o modelo permaneceu bastante heterogêneo, pois as alíquotas das contribuições das diferentes categorias profissionais variavam mais de 100% (de 3% a 8%). No modelo de financiamento permaneceu o de capitalização até 1966, e seus fundos passaram a ser utilizados para financiar investimentos em infraestrutura do país, como, por exemplo, a construção de habitação para os segurados, entre outros.

Finalmente, na terceira fase (1960 a 1988), após um longo debate político (quatorze anos de tramitação no Congresso) foi aprovada, em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a qual uniformizou as contribuições e os planos de previdência dos diversos IAPs. Com essa lei, a previdência continuava garantindo benefícios somente à população urbana, contudo estendeu a proteção aos empregadores e aos trabalhadores autônomos.

Com a instauração do regime militar em 1964 e a implantação de um conjunto de reformas políticas, fiscais e econômicas como as reformas tributária, cambial, monetária com destaque à criação do Banco Central, ocorreu nova reforma previdenciária. Somente em 1966, através do Decreto-Lei nº 72/1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) instituindo, assim, a efetiva uniformização já indicada em 1960. À época da unificação, ainda existiam seis institutos: dos Industriários, dos Comerciantes, dos Bancários, dos Transportadores de Cargas, dos Ferroviários e dos empregados em Serviços Públicos. Os salários dessas categorias de trabalhadores eram bastante desiguais. Devido à grande expansão da atividade industrial no país entre as décadas de 1930 e 1960, os salários pagos pelas indústrias eram os mais atrativos em oposição aos demais setores. Como consequência, a capacidade financeira do sistema, mais uma vez, havia se tornado muito heterogênea.

A Lei nº 4.214/1963 representou o primeiro marco previdenciário na área rural no Brasil. A referida lei instituiu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Constituía receita do fundo o recolhimento de 1% do valor da comercialização de produtos rurais. Entretanto, a Previdência Social, no Brasil, alcançou status constitucional através da Constituição Federal de 1967 e ampliou os benefícios, criando o seguro desemprego. Ainda em 1967, através da Lei nº 5.316 foi estendido à Previdência Social, de forma integrada, o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT).

A quarta e atual fase, inaugurada a partir da Constituição Federal de 1988, representa o marco jurídico que contextualiza as políticas sociais contemporâneas, com papel de destaque à Previdência Social. O Artigo 194 da Carta Magna introduz o conceito de Seguridade Social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social” (BRASIL, 1988). A proteção social deixou, assim, de ser concebida do ponto de vista trabalhista e assistencialista, adquirindo uma conotação de direito cidadão. Ainda, o Artigo 201 “Define o sistema previdenciário e prevê a cobertura face aos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada” (BRASIL, 1988). Na sequência, o Artigo 230 define que é dever da família, da sociedade e do Estado, a proteção das pessoas idosas e, no parágrafo 1º, ainda, afirma que “a atenção aos idosos deve ser prestada, preferencialmente, em seus lares, de modo a evitar a sua institucionalização” (BRASIL, 1988). Essas determinações colocam o Brasil em sintonia com pactos internacionais em termos dos direitos dos idosos.

Diante do exposto, pode-se verificar que, do ponto de vista formal, a Constituição Brasileira de 1988 criou as condições para implantar políticas públicas em duas frentes: a proteção social (previdência, saúde e assistência) e a promoção social (educação, trabalho e renda, desenvolvimento agrário e cultura). Ao separar o gasto social por essas áreas, constata-se crescimento dos gastos públicos voltados a essas políticas, em especial dos gastos da Previdência, explicado também, pela alteração do padrão demográfico, conforme será demonstrado na sequência desta pesquisa. Os benefícios monetários da Seguridade Social brasileira dividem-se entre os Previdenciários e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de natureza assistencial. Os dois benefícios são pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); porém, contam com organização, regras de acesso e cobertura diferenciados. Em 2006, oito de cada dez idosos recebiam benefícios de natureza previdenciária ou assistencial e 2/3 dos beneficiários do BPC e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) recebiam até um salário mínimo, o que correspondia apenas a 42% do montante total despendido. A questão central desse modelo encontra-se no seu financiamento e gestão cuja complexidade, em muitos casos, “embaralha” o debate político. A partir deste histórico, de 1543 à Carta Magna de 1988, demonstra-se, na seção 3, as alterações no padrão demográfico bem como a importância que a Previdência Social desempenha na redução da pobreza no Brasil.

PREVIDÊNCIA SOCIAL: MUDANÇA NO PADRÃO DEMOGRÁFICO, PARTICIPAÇÃO NA RENDA TOTAL DOS IDOSOS E REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

A alteração do padrão populacional brasileiro é resultante, principalmente, do aumento da expectativa de vida e da queda da natalidade, um fenômeno verificado em escala mundial. Os dados demonstrados na Tabela 1 apontam forte queda da razão de dependência demonstrada pela relação entre o número de pessoas consideradas economicamente inativas (crianças e jovens abaixo de 15 anos e de idosos com 65 anos ou mais) e o número de pessoas em idade economicamente ativa (entre 15 e 65 anos). Em 1980, para cada 100 pessoas em idade economicamente ativa, 73,17 pessoas eram inativas. Destas, 66,22 eram jovens com menos de 15 anos e 6,95 eram pessoas com idade igual ou superior a 65 anos. Três décadas depois –ou seja, em 2010 –observa-se uma mudança na composição da população inativa, aumentando a participação dos idosos e reduzindo a dos jovens. Assim, em 2010 para cada 100 pessoas em idade economicamente ativa havia 50,69 de pessoas inativas (menores de 15 e igual ou maior de 65 anos); destas, 10,10 pessoas eram idosas e 40,59 eram crianças ou jovens com menos de 15 anos.

As projeções realizadas pelo IBGE (2004) para as décadas subsequentes até 2050 apontam a mesma tendência. Em 2050, para cada 100 pessoas em idade economicamente ativa estima-se 57,87 de pessoas inativas (menores de 15 e igual ou maior de 65 anos). E destas, 29,72 pessoas serão idosas e 28,15 crianças ou jovens com menos de 15 anos. Em 2050, pela primeira vez projeta-se que a população dependente idosa excederá o número da população dependente jovem (abaixo de 15 anos).

Tabela 1 - Razão de Dependência e Índice de Envelhecimento no Brasil: 1980-2050

Ano	Razão da Dependência total	Razão de Dependência da população abaixo de 15 anos	Razão de Dependência da população idosa de 65 anos ou +	Índice de envelhecimento
1980	73,17	66,22	6,95	10,50
1990	65,81	58,58	7,23	12,34
2000	54,37	45,97	8,41	18,28
2010	50,69	40,59	10,10	24,88
2020	48,79	35,80	12,99	36,28
2030	50,15	31,93	18,22	57,08
2040	52,96	29,58	23,39	79,08
2050	57,87	28,15	29,72	105,56

Fonte: Batista et al. (2008, p.89).

O Índice de Envelhecimento mostra a razão entre o número de pessoas com 65 anos ou mais e o número de pessoas com menos de 15 anos, multiplicado por 100. Assim, de acordo com os dados do IBGE (2004) demonstrados na Tabela 1, em 2050, no Brasil, a estimativa do número de idosos será superior ao dos jovens. Segundo a Tabela 1, para cada 100 jovens com menos de 15 anos haverá 105 idosos.

Além da Razão de Dependência e do Índice de Envelhecimento da população brasileira, os dados da Tabela 2 demonstram a importância que a Previdência Social desempenha na redução da pobreza no Brasil. Em 2005, os benefícios previdenciários e assistenciais da seguridade social na renda no total dos idosos brasileiros, representavam 66,5% do total da renda. Considerando os idosos com mais de 80 anos, essa importância, ou participação relativa sobre o total da renda, atinge 82,75%, demonstrando o importante impacto dos benefícios⁴ previdenciários e assistenciais nas condições de vida dos idosos. Quanto maior a faixa etária, maior é a participação relativa dos benefícios previdenciários e assistenciais na renda total dos idosos.

Tabela 2 - Brasil: Distribuição dos idosos (60 anos e +) por fonte de renda e faixa etária em 2005 (%)

Faixa etária	Trabalho	Benefícios Previdenciários e Assistenciais	Programas de Transferência de Renda (*)	Outras Rendas (**)	%
60 a 64	41,65	51	0,11	7,24	100
65 a 69	22,62	68,05	0,08	9,25	100
70 a 74	15,64	73,99	0,06	10,3	100
75 a 79	13,22	77,63	0,04	9,11	100
80 +	7,31	82,75	0,04	9,9	100
Total	24,55	66,53	0,08	8,84	100

*Programas de Transferências de Renda: rendas oriundas de programas como o Bolsa Família e os programas que foram unificados e que à época operavam pagamentos com Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e auxílio-gás, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e programas similares dos governos estaduais e municipais.

** Outras Rendas: aposentadorias e pensões oriundas do sistema privado, aplicações financeiras, aluguéis, doações e outros.

Fonte: Batista et al. (2008, p.89).

(4) Os benefícios previdenciários se subdividem em aposentadoria (por idade, tempo de contribuição, invalidez e especial); pensão (por morte); auxílios (doença, acidente e reclusão) salários (família e maternidade) e assistenciais (renda mensal vitalícia e amparo assistencial).

Além do envelhecimento populacional e da grande importância que os benefícios previdenciários têm na renda dos idosos, e, por consequência, na sua qualidade de vida, as projeções ainda indicam, segundo IPEA (2006), que a taxa de indigência⁵ da população idosa (com mais de 60 anos) no Brasil saltaria de 2,4% para 44,6% caso fosse excluída, da renda total dos idosos, a renda advinda dos benefícios previdenciários e assistenciais e dos Programas de Transferência de Renda (PTR). Em outra simulação, considerando o percentual de idosos em situação de pobreza⁶, a exclusão da renda advinda dos benefícios previdenciários e assistenciais e dos PTR na renda destes idosos, ampliaria a taxa de idosos em situação de pobreza de 11,1% para 59,6% do total de idosos. São estes números que mostram os avanços da Carta Magna de 1988, na área de direitos sociais, instituindo o conceito de Seguridade Social, como um sistema integrado e que engloba a previdência social, a assistência social e a saúde, conforme já referido na segunda seção.

INVERSÃO DA PIRÂMIDE POPULACIONAL E GASTOS PÚBLICOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

150

O novo padrão demográfico estimado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008) prevê uma elevação na proporção de idosos dos atuais 9,98% para 18,70% em 2030, e para 29,75% em 2050. Conforme demonstrado na Seção 3, a Previdência Social tem desempenhado papel crucial no combate à pobreza e à exclusão social dos idosos no Brasil. Esse cenário aponta para a necessidade de análise do financiamento das políticas de proteção social bem como a perspectiva de mudanças na atuação do Estado nas áreas sociais, sobretudo com políticas voltadas à terceira idade.

Nesta seção, objetiva-se demonstrar o comportamento do gasto público da União desde 2000, com destaque às áreas sociais, em especial à Previdência Social e os desafios que se impõem diante desse contexto, identificando a necessidade de redefinição da política de priorização dos gastos públicos não só na função Previdência Social, mas também uma análise comparativa das demais funções sociais que vêm se destacando na execução das políticas públicas do governo federal desde o ano 2000.

O sistema previdenciário no Brasil divide-se em três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); o Regime Próprio dos Servidores Públicos

(5) Indigência: idosos que vivem em domicílios com renda per capita mensal abaixo de um quarto (1/4) de salário mínimo nacional.

(6) Pobreza: idosos que vivem em domicílios com renda per capita mensal abaixo de meio (1/2) salário mínimo nacional.

(RPPS); e a Previdência Complementar (privado). Além disso, em abril de 2012 foi instituído o Regime de Previdência Complementar para o Servidor Público Federal⁷, o qual estabelece aposentadoria pelo teto do RGPS com complementações feitas através das entidades fechadas de previdência complementar a serem criadas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Do ponto de vista da execução do gasto público, a Carta Magna de 1988⁸ estabelece que o Poder Executivo deve elaborar três orçamentos anuais, o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas da União e o orçamento da Seguridade Social (saúde, assistência e previdência social)⁹. Esse sistema integrado da Seguridade Social passou a ser financiado pelas receitas tributárias vinculadas conforme previsto na Carta Magna¹⁰, contribuições especiais e outros tributos especificados, além das receitas previdenciárias específicas advindas de contribuições patronais e de trabalhadores.

Na análise dos gastos da União utilizou-se a classificação funcional da despesa conforme estabelece a Portaria nº 42/1999, do Ministério de Orçamento e Gestão. A partir dessa classificação por funções, a despesa foi agregada em quatro categorias: Gastos com Capital Financeiro, com Capital Produtivo, Sociais e Outros, conforme demonstrado no Quadro 1. Também utilizou-se a classificação de gastos por grupos de natureza de despesa. Foi utilizada a base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o período de 2000 a 2012 e atualizados a preços de 1º de janeiro de 2013, pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI).

(7) A Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência; autorizou a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

(8) Conforme § 5º do Art. 165 da Carta Magna de 1988: “A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (BRASIL, 1988).

(9) Segundo Gentil (2007) esta separação entre os orçamentos não ocorre de fato, dificultando a análise dos orçamentos (Fiscal e da Seguridade Social), como importantes instrumentos de análise das opções de política econômica, pois abrange a atuação fiscal do Estado de uma forma ampla.

(10) Há um debate na literatura sobre *déficit versus superávit* da previdência Social no Brasil. Segundo parte da literatura, ao contrário do apontado pelas fontes oficiais, a previdência não apresenta déficit. O Déficit que o Governo aponta decorre da não contabilização das receitas vinculadas à seguridade social conforme estabelece a CF/1988.

Quadro 1 - Classificação Funcional da Despesa e por Grupo de Despesa

Gastos com capital Produtivo	Gastos Sociais	Gastos com Capital Financeiro	Outros
18 - Gestão Ambiental	8 - Assistência Social	28 - Encargos Especiais	01- Legislativa
19 - Ciência e Tecnologia	9 - Previdência Social		02 - Judiciária
22 - Indústria	10 - Saúde		3 - Essencial à Justiça
23 - Comércio e Serv.	17 - Saneamento		4 - Administração
24 - Comunicações	11 - Trabalho		5 - Defesa Nacional
25 - Energia	12 - Educação		6 - Segurança Pública
26 - Transporte	13 - Cultura		7 - Relações Exteriores
	14 - Direitos Cidadania		
	16 - Habitação		
	15 - Urbanismo		
	20 - Agricultura		
	21 - Organização Agrária		
	27 - Desporto e Lazer		

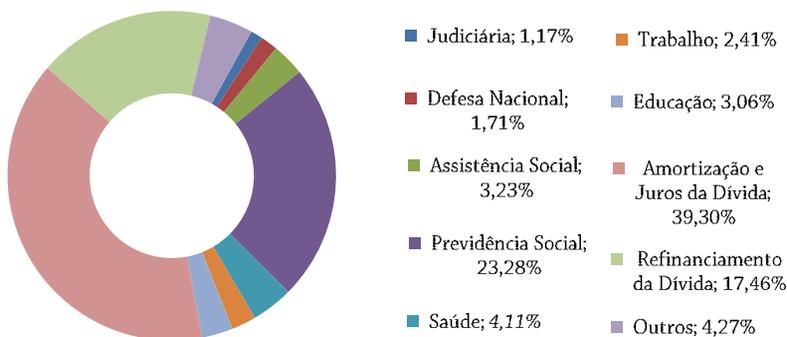
Fonte: Elaboração própria feita a partir de Brasil (1999) e critérios definidos pelos autores.

No Gráfico 1, verifica-se que, em 2012, do total de gastos da União, 56,76% foi destinado para o capital financeiro na forma de amortização, juros e refinanciamento¹¹ da Dívida Pública, representando 22,08% do PIB.

A segunda maior fatia dos gastos foi alocada na Função Previdência Social, atingindo 23,28% do total do gasto da União, o equivalente a 9,05% do Produto Nacional. Na sequência os gastos com Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho estão entre os mais importantes, representando 4,11%, 3,23%, 3,06% e 2,41% respectivamente. Os gastos com as funções Defesa Nacional e Judiciário acusam uma participação relativa inferior a 2% do total do gasto da União. As demais funções, somadas, representam 4,27% do total de gastos.

(11) O refinanciamento da dívida pública não implica dispêndio efetivo; no entanto, o mesmo deve ser considerado por que representa uma parte importante da execução do Orçamento Geral da União (OGU), demonstrando uma forma de priorização do gasto. Parte dos analistas de finanças públicas que se manifesta preocupada com os “excessivos” gastos da União, especialmente com previdência e assistência social e pessoal, desconsidera em suas análises o refinanciamento da dívida, não mostrando a realidade da execução orçamentária, uma vez que esse critério obscurece a importância da esfera financeira na execução do OGU.

Gráfico 1 – Gastos Totais da União – 2012 - % por Função



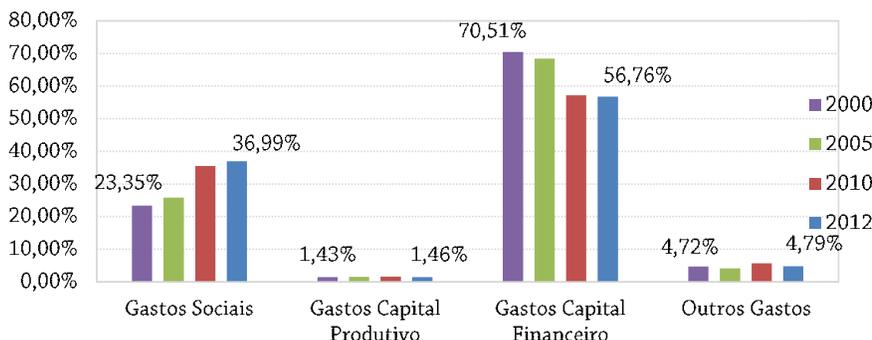
Fonte: Elaboração própria a partir de SIAFI – STN/CCONT/GEINC (2014).

O dispêndio financeiro (juros, amortização e refinanciamento) da União representa a parcela mais significativa sobre o total do gasto da União. Ao adotarmos a classificação dos gastos por função, ficam evidenciados os reflexos da política macroeconômica sobre a execução do gasto público. Desde os anos 1990, as políticas adotadas para o controle inflacionário, entre elas o mecanismo de âncora cambial e a elevação das taxas de juros, geraram uma série de reflexos na composição da dívida pública brasileira. Tanto a escassez de moeda, quanto a necessidade de atração de capitais externos para compensarem os desequilíbrios provocados pela taxa de câmbio trouxeram como consequência a elevação da dívida pública interna e do gasto público via pagamento de juros. A título de exemplo, vale notar que, em 1994, os gastos com capital financeiro (juros, amortização e refinanciamento) estavam na casa de 24% do total de gastos da União, e no ano 2000 atingiram 70,5%. Teixeira e Pinto (2012) afirmam que, apesar das mudanças ocorridas nos últimos anos, a manutenção de patamares elevados da taxa de juros nos anos 2000 e o alto dispêndio com o capital financeiro demonstram que o Estado ainda mantém-se altamente ligado ao setor financeiro, não conseguindo romper com tal influência no bloco de poder¹². Dada a elevada participação dos gastos financeiros no total dos

(12) Segundo Teixeira e Pinto (2012, p. 918), o bloco no poder pode ser definido como “uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes sob a hegemonia em seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista.” E “[o] bloco no poder é formado pelas classes (e frações) que ocupam o lócus da dominação da luta política de classes, ou seja, que têm áreas de poder (centro de poder = poder real) no seio do Estado” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 919). Genericamente pode-se dizer que o bloco no poder é um conjunto de classes dominantes que estão em constante disputa de poder dentro do lócus decisório do estado. Para uma definição mais abrangente sobre o conceito

gastos públicos e, de outro lado, ao se verificar que vem sendo adotada uma agenda desenvolvimentista¹³, o Gráfico 2 evidencia um paradoxo e uma dificuldade no que tange à sustentabilidade destas políticas, apesar de os dados demonstrarem que, no período, houve redução na participação relativa dos gastos com capital financeiro vis-à-vis gastos sociais.

Gráfico 2 – Execução do Gasto Total da União por Grupos de Funções



Fonte: Elaboração própria a partir de SIAFI – STN/CCONT/GEINC (2014).

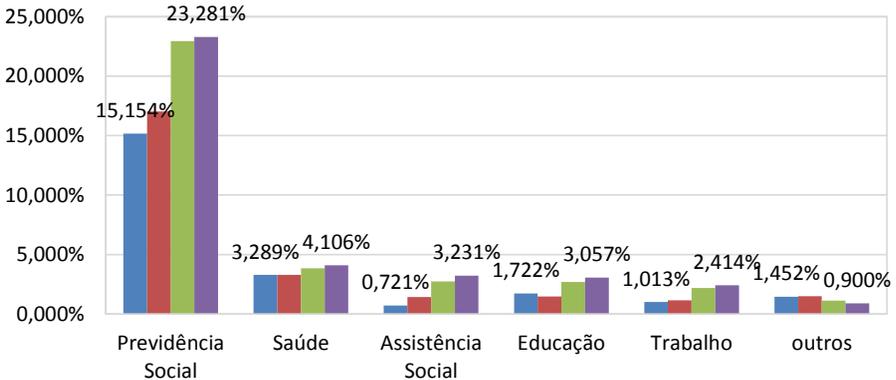
No Gráfico 3, demonstra-se a distribuição do total de gastos sociais na execução dos gastos totais da União. A Função Previdência Social absorve 23,28% (Gráfico 1) do total de gastos da União e aproximadamente 63% (Gráficos 1 e 2) do total dos gastos sociais. Essa informação é relevante na medida em que mostra a dimensão e a priorização dada à Função Previdência Social no país. De acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (SIAFI, 2014), em 2012, os gastos com a Previdência Social, isoladamente atingiram R\$ 398 bilhões, ficando como a segunda maior despesa por função, atrás dos gastos com a dívida pública. Fica facilmente demonstrado o crescimento relativo de 58% dos gastos com as funções sociais no período de 2000 a 2012 (Gráfico 2). A função Previdência Social, por sua vez, apresentou um crescimento de aproximadamente 54% em termos reais, no mesmo período (Gráfico 3). Ainda assim, considerando que os gastos com amortização, juros e refinanciamento da dívida pública atingiram a cifra de R\$ 971 bilhões em 2012, a previdência social representa apenas 40,08% do total gasto

de bloco no poder, ver Teixeira e Pinto (2012) na íntegra.

(13) Sobre a retomada de um Estado com agenda desenvolvimentista a partir dos Governos Lula (2003-2010) ver Bastos (2012); Bresser-Pereira e Theuer (2012); Carneiro (2012); e Diniz (2011).

com a dívida pública. Evidencia-se claramente, portanto, a ampla supremacia da financeirização na composição dos gastos governamentais.

Gráfico 3 – Participação dos Gastos Sociais no Gasto Total da União (% por função)



Fonte: Elaboração própria a partir de SIAFI – STN/CCONT/GEINC (2014).

A partir dos anos 2000, observa-se uma mudança do perfil da dívida, decorrente, em parte, da política de ampliação dos prazos de vencimento dos títulos públicos e da redução do montante atrelado a indexadores mais voláteis. Nesse sentido, dados da STN (2009), apontam que, de 2003 a 2008, houve crescimento do volume dos títulos prefixados, de 9,5% para 29,9% no estoque da dívida (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009). O movimento inverso ocorreu com os títulos indexados à SELIC, cuja participação reduziu de 46,5% para 32,4%, reduzindo assim o impacto de uma elevação da SELIC sobre os gastos da União, na forma de juros.

A redução da quantidade de títulos atrelados à SELIC leva a uma maior autonomia do Estado na gestão da política macroeconômica, visto que o manuseio da política monetária terá menor impacto na execução dos gastos públicos, podendo, em dadas circunstâncias, deslocar parte dos dispêndios alocada no Capital Financeiro para o Capital Produtivo. A opção por manter a estabilidade macroeconômica, sem realizar rompimentos abruptos contribui, ainda que lentamente, para uma desejada redução dos gastos com a financeirização. No entanto, essa redução (Gráfico 2) ainda se mostra insuficiente para enfrentar desafios do Estado diante das mudanças do padrão demográfico e do crescimento das despesas previdenciárias, as quais têm representado redução da pobreza e da exclusão social do população idosa, conforme demonstrado na seção 3. Diante disso, alternativas para viabilizar

o financiamento dos gastos previdenciários crescentes não se enquadram apenas com reformas institucionais da Previdência Social no Brasil.

Segundo Teixeira e Pinto (2012), a redução da taxa SELIC no início do governo Dilma (2011-2014) pode representar indício em direção a uma ruptura no bloco no poder devido aos efeitos da crise, ao reforçar a ideia de que o modelo econômico dos anos 1990 não é mais adequado aos países em desenvolvimento.

As mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (política monetária menos ortodoxa com redução mais rápida da Selic, redução dos juros dos bancos públicos etc.) ficaram mais claras no governo Dilma e expressam a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco no poder. Isso não significa dizer que o segmento irá deixar de obter elevadas taxas de lucro, mas que (i) ele já não tem a capacidade alcançar seus objetivos por cima dos outros interesses dos demais segmentos do bloco no poder e fora dele e que (ii) tem menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 935).

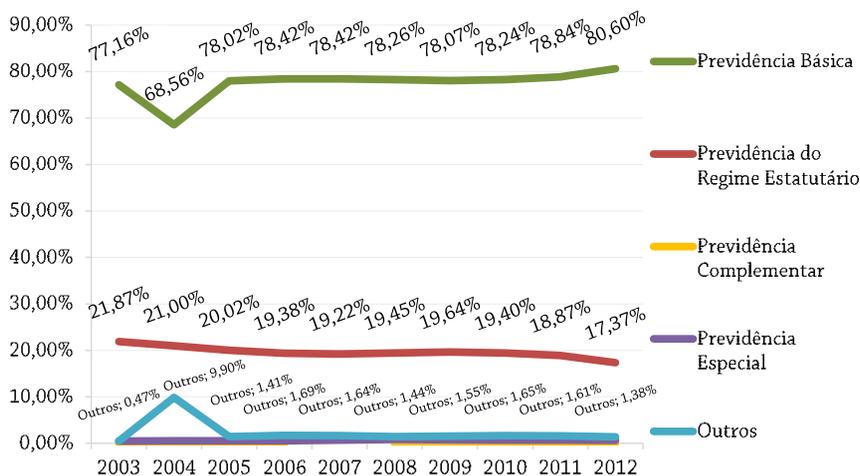
Paralelamente às políticas públicas voltadas à proteção social (previdência, assistência e saúde), o governo vem buscando implementar políticas de promoção social, com vistas a crescimento de emprego e renda, através de medidas que garantam a inserção de jovens no mercado de trabalho. Conforme o Gráfico 3, o gasto com a função Trabalho em 2012, absorveu apenas 2,41% do total de gastos da União, e o dispêndio com educação atingiu 3,06% do total gasto, a despeito da política educacional de ampliação de vagas e inserção de jovens através de programas como o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a criação de novas universidades federais desde 2003¹⁴.

Conforme demonstrado nos Gráficos 2 e 3, a distribuição dos gastos destinados à área social chega hoje a representar 36,99% do total do gasto em 2012, percentual superior aos 23,35% do ano 2000. Esse aumento da participação relativa ocorreu, principalmente, nas funções Previdência, Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho. A série “Outros” (Saneamento, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Agricultura, Organização Agrária e Desporto e Lazer) representa menos de 1% dos gastos da União em 2012. Destaque-se que, das funções compreendidas em “Outros”, somente Saneamento, Cultura e Urbanismo não apresentaram redução na participação de 2000 para 2012.

(14) Segundo o MEC, como resultados do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais foram criadas 14 (de 44 para 59) Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e 104 novos campi, representando um acréscimo no número de vagas de 111% no período de 2003 a 2012. Informações disponíveis em: http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81. Acesso em: 28 mai. 2013

No Gráfico 4, demonstra-se, ainda, uma divisão por subfunção¹⁵ da função Previdência Social. A partilha dos 23,28% da previdência no total do gasto da União (Gráfico 3) demonstra que, do total do gasto na função Previdência Social, 80,60% destina-se ao RGPS; 17,37% ao RPPS e, a Previdência Complementar e Especiais absorvem o restante, 2,03%.

Gráfico 4 - Evolução das Subfunções da Função Previdência Social (Valores Relativos)



Fonte: Elaboração própria a partir de SIAFI – STN/CCONT/GEINC (2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro marco institucional voltado à proteção social no Brasil data de 1543. No entanto, a Constituição Federal de 1988, representa o marco jurídico que contextualiza as atuais políticas sociais, ao introduzir o conceito de Seguridade Social como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Assim, do ponto de vista formal, a referida Carta Magna criou as condições para implantar políticas públicas em duas frentes: a proteção social (previdência, saúde e assistência) e a promoção social (educação, trabalho e renda, desenvolvimento agrário e cultura).

(15) De acordo com a Portaria nº 42/1999 do Ministério de Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999).

As alterações do padrão demográfico no Brasil e a ampliação dos benefícios previdenciários garantidos pela Constituição de 1988 indicam participação crescente dos gastos na função Previdência sobre o total de gastos da União, tendo se ampliado de 15,15% em 2000, para 23,28% do total do gasto da União, em 2012, conforme demonstrado no Gráfico 3. De outro lado, os dados apontam que a Previdência Social desempenha relevância significativa na redução da pobreza e exclusão social. Segundo IPEA (2006), caso fosse excluída da renda total dos idosos, a renda advinda dos benefícios previdenciários e assistenciais e dos PTR – Programas de Transferência de Renda a taxa de indigência da população idosa no Brasil saltaria de 2,4% para 44,6%. Em outra simulação, excluindo os mesmos benefícios e os PTRs da renda do idosos a taxa dos idosos em situação de pobreza se ampliaria de 11,1% para 59,6%. São esses dados que mostram os avanços da Carta Magna de 1988 na área de direitos sociais, instituindo o conceito de Seguridade Social como um sistema integrado, que engloba a previdência social, a assistência social e a saúde.

No entanto, mantida a atual política de priorização do gasto público, centrada na financeirização, combinada com a política de distribuição de renda sob a ótica do dispêndio público e diante do aumento da população idosa no Brasil, evidenciam-se grandes dificuldades no que se refere à sustentabilidade dessas políticas, apesar de os dados demonstrarem que no período houve redução na participação relativa dos gastos com capital financeiro *vis-à-vis* os gastos sociais e de reformas no sistema previdenciário já terem sido implementadas no Brasil. Diante desse quadro, um dos desafios do Estado brasileiro, além das alterações na política macroeconômica, passa pela implementação de políticas de redução de desigualdades sociais sob a ótica da receita, ou seja, através da implementação de tributação progressiva, um eficaz instrumento de distribuição de renda, utilizado por todos os países desenvolvidos. Este é o desafio da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Pedro Paulo Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, dez. 2012, p. 779-810. Número especial. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/index.php/revista-economia-e-sociedade>>. Acesso em: 18 ago. 2014

BATISTA, A. S. et al. **Envelhecimento e Dependência**: Desafios para a Organização da Proteção Social. Estudo.. Brasília: Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2008. Coleção Previdência Social, v. 28.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Capítulo II Da Seguridade Social, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01/02/2014,

_____. Ministério da Educação. SESu/DIFES. **Reuni 2008** – Relatório de Primeiro Ano. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2069&Itemid=>. Acesso em: 14 jul. 2014.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Despesa da União por Grupo de Natureza** – 1980 a 2014. Disponível em; www.Tesouro.fazenda.gov.br/.../28b69749-88f5-4af5-84f2-79da3766ac. Acesso em: 14 jul. 2014.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em: <ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, Unicamp, v.21, dez. 2012, p. 811-829. Número especial. Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br/index.php/revista-economia-e-sociedade>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, dez. 2012, p. 749-778. Número especial. Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br/index.php/revista-economia-e-sociedade>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

DINIZ, Eli. É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, – n. 1, Brasília, IPEA, 2011, p. 17-21.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil**: uma análise financeira do período 1990 – 2005. In: CONGRESSO TRABALHISTA BRASILEIRO, 2007, Brasília, Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. 30 p. Disponível em: <http://criticaeconomica.files.wordpress.com/2007/08/microsoft-word-artigo_para_congresso_trabalhista.pdf>. Acesso: 5 jan. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050**. Revisão: 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/>. Acesso em: 04 jan. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise** n. 12, 2006, p. 26-40. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/03_seguridade_social12.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2014.

SILVA, A. C. CARVALHO, L. O. MEDEIROS, O. L. (Orgs.) **Dívida Pública**: A Experiência Brasileira. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. 502 p. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2014.

SIAFI – STN/CCONT/GEINC - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Séries Históricas. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/series-historicas>>. Acesso em 18 ago. 2014

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, dez.. 2012, p.909-941. Número especial. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

UNITED NATIONS. **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, 2007.