



A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO CAPITALISMO DO SÉCULO XXI: O ESTADO SOCIAL E O ESTADO FISCAL SOCIAL BRASILEIROS

Everaldo Santos Soares¹

Caroline Müller Bitencourt²

RESUMO

O aumento da longevidade humana tem impactado os sistemas de previdência social ao redor do mundo, trazendo à baila o debate sobre reformas recorrentes nas regras de aposentadorias e pensões. Antes do debate acerca da modalidade de reformas que devem ser levadas a cabo, faz-se mister perquirir se o modelo de Estado brasileiro, constitucionalmente moldado para a construção de um Estado Social, corresponde ao modelo de Estado Social Fiscal que encontramos em outras parte do mundo desenvolvido. Percebe-se que ainda não construímos um Estado Fiscal que corresponda à promessa constituinte de Estado Social que corresponda ao conteúdo prometido pela Constituição da República.

Palavras-chave: Estado Social. Estado Fiscal Social. Modelo Tributário Brasileiro. Sistemas de Previdência Social.

ABSTRACT

The increase in human longevity has impacted the social security systems around the world, bringing to the fore the debate on recurring reform the rules for pensions. Before the debate about the type of reforms that must be carried out, it is necessary to assert that the Brazilian State model, constitutionally framed for the construction of a welfare state, corresponds to the fiscal welfare state model we find in other parts of the developed world. It is noticed that not yet built a State Tax corresponding to the constituent promise of welfare state that corresponds to the content promised by the Constitution of the Republic.

Keywords: Social State. Social Fiscal State. Fiscal Brazilian model. Social Security Systems

¹ Mestrando em Direito Constitucional - MINTER - Universidade Santa Cruz do Sul/Universidade Regional do Cariri: Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas e Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo. Especialista em Direitos Fundamentais pela Universidade Regional do Cariri - URCA. Professor do Programa de Pós-Graduação Latu Sensu em Direito, da disciplina de Aposentadorias e Benefícios de Proteção à Família. Professor na Universidade Regional do Cariri da disciplina Direito Previdenciário. Analista do Seguro Social, com atuação na Procuradoria Geral Federal(AGU), lotado na PFE/INSS.

² Doutora em Direito. Especialista em Direito Público. Professora do PPGD – mestrado e doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul da disciplina Teorias do Direito. Professora da Universidade de Passo Fundo/RS. Pesquisadora vinculada ao CNPq, coordenadora do grupo de pesquisa “A decisão jurídica a partir do normativismo e suas interlocuções críticas”. Subcoordenadora do curso de Direito Unisc/Sobradinho. Advogada.

1. Considerações iniciais

Dada a crescente longevidade humana, os países tem cada vez mais se preocupado com seus sistemas de previdência social ou de seguro social³, em virtude da insuficiência de recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões, dentre outros benefícios garantidos pelos respectivos sistemas. Isto se dá em virtude de, com o aumento da longevidade, ocorrer o alongamento do período de pagamento dessas prestações estatais, cujo montante pode comprometer a capacidade de financiamento dos sistemas de segurança social. Em momento em que se buscam novas fontes de financiamento para o aludido déficit de financiamento para o Regime Geral de Previdência Social no Brasil, é oportuno discutir-se o papel do gasto previdenciário em outros países.

O tema guarda relevante importância, na medida em que, principalmente em nosso país, mas também na Europa e Estados Unidos, são efetuadas reformas praticamente periódicas a fim de combater os eventuais desequilíbrios atuariais e financeiros presentes nos sistemas. Não se pode deixar de observar a importância do tema no que tange à efetivação dos direitos previdenciários, abrangidos no rol de direitos sociais prestacionais que demandam atuação do Estado para sua concretude.

Adotamos como método de abordagem o hipotético-dedutivo, partindo da seguinte inquirição: as abordagens no contexto de previdência social na Europa e Estados Unidos podem ser adotadas para o sistema previdenciário brasileiro? No plano da técnica, optou-se pela pesquisa bibliográfica. Esta abordou a pesquisa de publicações diversas acerca do tema, destacando-se especialmente as contribuições teóricas de Piketty, Schmidt e Ibrahim.

A partir de uma análise do peso dos gastos orçamentários das aposentadorias e pensões na Europa e Estados Unidos, faremos uma breve distinção entre os regimes previdenciários a fim de confrontá-los com os gastos

³ Utilizamos os termos previdência social como sinônimo de seguro social, para referir aos sistemas públicos garantidores dos benefícios de, pelo menos, aposentadorias e pensões. Por outro lado, adotamos a diferenciação entre seguro ou previdência social e seguridade social, utilizada em nosso país para definir, nos termos do art. 194 da Constituição da República Federativa do Brasil, que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

orçamentários. Num segundo momento analisamos o orçamento da previdência social do regime geral do Brasil, e compararemos seu peso com os demais achados.

Destarte, este artigo visa analisar o peso do orçamento previdenciário a fim de evidenciar semelhanças e distinções entre o modelo brasileiro e o adotado nos demais países que nos serviram de modelo e inspiração para rotineiras reformas perpetradas em solo pátrio.

2. O impacto das transferências de renda nos orçamentos públicos na Europa e nos Estados Unidos

De antemão, faz-se necessário abordar a temática das políticas pública no contexto dos direitos sociais. Em comento ao impacto das políticas públicas como orientadoras da ação do governo e sociedade, como opção do Estado, pode-se dizer que “é muito importante nessa concepção a ideia de que as políticas orientam a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa, decorrente da renovação periódica dos governantes” (SCHMIDT, 2008, p. 2313).

Os sistemas de seguro social ou de previdência social permitem assegurar recursos aos trabalhadores em geral quando estes se veem privados involuntariamente de recursos para sua manutenção, em virtude de impedimentos fáticos ou sociais ao trabalho remunerado, as quais são chamadas de *riscos sociais* ou *contingências sociais*. O artigo 201 da Constituição da República Federativa do Brasil elenca os seguintes riscos: idade avançada, morte, invalidez, acidente, doença, maternidade, desemprego, prisão e a existência de dependentes.

Para a finalidade perseguida nesse artigo, em virtude das diferentes configurações previdenciárias existentes no mundo, far-se-á o comparativo do impacto de aposentadorias e pensões, por meio da análise da pesquisa de Piketty acerca dos dados econômicos do impacto orçamentários dos sistemas de aposentadoria pública. Para Piketty (2013, p. 597)

Apesar de todos os defeitos, e sejam quais forem os desafios que eles enfrentam, o fato é que são esses sistemas de aposentadoria pública que permitem a todos os países desenvolvidos erradicar a pobreza na terceira idade, que ainda era endêmica até os anos 1950-1960. Junto com o acesso

à educação e à saúde, as aposentadorias públicas são a terceira revolução social fundamental financiada pela revolução fiscal do século XX.

É interessante notar que o aumento de gastos orçamentários se deu tanto na Europa quanto nos Estados Unidos ao longo do século XX, a fim de encampar as prestações estatais oriundas do rol de direitos sociais previstos. Segundo Piketty (2013, p. 464):

Essa transformação corresponde à implementação de um “Estado social” ao longo do século XX. No século XIX e até 1914, o poder público se contentava em garantir as grandes missões soberanas. Essas missões mobilizam ainda hoje um pouco menos do que um décimo da renda nacional. A alta da participação da arrecadação nas riquezas produzidas permitiu ao poder público cuidar de missões sociais cada vez maiores, representando entre um quarto e um terço da renda nacional dependendo do país. Essas missões podem ser divididas, num primeiro momento, em duas categorias de tamanho comparável. Trata-se, de um lado, das despesas públicas de educação e saúde e, de outro, das rendas de substituição e de transferência.

É interessante avaliar o peso das prestações estatais previdenciárias e demais prestações que podem ser classificadas como de transferência de renda, inclusive no caso da previdência social brasileira, uma vez que

O desenho da arrecadação e pagamento de benefícios da Previdência leva a isso, na medida em que a arrecadação é maior para os maiores salários e é menor tanto para os menores salários como para aqueles setores mais frágeis da economia, como, por exemplo, as micro e pequenas empresas (elas pagam menos), os empreendedores individuais, as donas de casa de famílias de baixa renda, o plano simplificado de contribuição autônoma. Então, essas categorias que, geralmente, têm menor renda contribuem com alíquota menor do que aquelas que têm maior renda. (BRASIL, p. 28)

Em análise do contexto das prestações previdenciárias como meio de transferência de renda, pode-se apoiar em Piketty (2013, p. 465) para afirmar-se que

As rendas de substituição e de transferência representam em geral entre 10% e 15% (às vezes, perto de 20%) 15% (às vezes, perto de 20%) da renda nacional na maior parte dos países ricos neste início de século XXI. Ao contrário das despesas públicas de educação e de saúde, que podem ser consideradas uma transferência na forma de serviços, as rendas de substituição e de transferência fazem parte da renda disponível dos domicílios: o poder público arrecada quantias importantes a partir de impostos e contribuições sociais, depois os transfere para outros domicílios na forma de rendas de substituição (pensões de aposentadoria, seguros-desemprego) e outras transferências monetárias (programas de renda mínima etc.), de modo que a renda disponível total dos domicílios em conjunto não muda.

Na tipologia das políticas públicas, as políticas de transferências são nominadas como políticas redistributivas, que “consistem na redistribuição de rendas, com deslocamento de recursos de camadas sociais mais abastadas para

camadas pobres (...), como a seguridade social” (SCHIMIDT, 2008, p. 2313). Conquanto não seja a função principal do sistema, é notório que isso ocorre na maioria dos sistemas previdenciários.

No caso dos países da Europa e Estados Unidos, cabe apontar que

Na prática, as aposentadorias representam de longe a maior parte (entre dois terços e três quartos) do total da renda de substituição e de transferência. Observamos ainda variações significativas entre os países. Na Europa continental, as pensões para a aposentadoria com frequência ultrapassam 12-13% da renda nacional (com a Itália e a França no topo, à frente da Alemanha e da Suécia). Nos Estados Unidos e no Reino Unido, o sistema público de aposentadoria é muito mais limitado para salários médios e elevados (a taxa de substituição, ou seja, o montante da aposentadoria expresso em proporção dos salários previamente obtidos, cai bem mais rápido no momento em que o salário ultrapassa o salário médio), e as pensões representam apenas 6-7% da renda nacional. Trata-se, de toda forma, de quantias consideráveis: em todos os países ricos, o sistema público de aposentadoria constitui a principal fonte de renda para pelo menos dois terços dos aposentados (e em geral para mais de três quartos). Apesar de todos os defeitos, e sejam quais forem os desafios que eles enfrentam, o fato é que são esses sistemas de aposentadoria pública que permitem a todos os países desenvolvidos erradicar a pobreza na terceira idade, que ainda era endêmica até os anos 1950-1960. Junto com o acesso à educação e à saúde, as aposentadorias públicas são a terceira revolução social fundamental financiada pela revolução fiscal do século XX. (PIKETTY, 2014, p. 597)

Quanto ao regime de financiamento do sistema previdenciário brasileiro, tem-se que “no regime de repartição, os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. (IBRAHIM, 2014, p. 40). Da mesma forma, quanto aos sistemas europeu e americano, pode-se afirmar que

Os sistemas públicos de aposentadoria se apoiam essencialmente no princípio de repartição: as cotas arrecadadas sobre os salários são utilizadas diretamente para pagar as pensões dos aposentados. Nenhuma quantia é investida, tudo é logo revertido, ao contrário do sistema de capitalização. Nos sistemas de repartição, fundados sobre o princípio de solidariedade entre as gerações (nós pagamos as cotas para os aposentados de hoje, na esperança de que nossos filhos façam o mesmo para nós amanhã), a taxa de retorno é por definição igual à taxa de crescimento da economia: as cotas que permitirão financiar as aposentadorias de amanhã serão elevadas de acordo com o progresso da massa salarial. Em princípio, isso também implica que é do interesse dos trabalhadores atualmente ativos que a massa salarial progrida o mais rápido possível: eles devem, assim, investir nas escolas e universidades de seus filhos e encorajar a natalidade. (PIKETTY, 2014 p. 607)

O mesmo se pode dizer em relação ao sistema previdenciário brasileiro, um vez que “dentro desse regime, há o conhecido pacto intergeracional, isto é, os

trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício.” (IBRAHIN, 2014, p. 40). Poder-se-ia criticar o pacto por dois motivos: a) o pacto foi feito sem que a próxima geração soubesse de seus custos ou sequer tivesse consciência de que está fazendo parte dele; b) o envelhecimento da população acarreta ampliação de gastos que serão custeados pela próxima geração de trabalhadores, cuja capacidade de financiamento pode não ser suficiente.

Partindo dessas críticas de relevo ao sistema de repartição, pode-se discutir os motivos para sua escolha, em detrimento do sistema de capitalização, em que as contribuições dos trabalhadores seriam isoladas em espécies de contas individuais, nas quais haveria rendimentos em semelhança com uma aplicação financeira. Perquirindo-se a origem histórica da opção pelo sistema de repartição feita pela esmagadora maioria dos países ocidentais, e sobre a possibilidade de se adotar o sistema de capitalização é de se levar em consideração:

Quando os sistemas de repartição foram criados, no meio do século XX, as condições eram de fato ideais para tal encadeamento. O crescimento demográfico era elevado, e o da produtividade era ainda mais alto. No total, a taxa de crescimento se aproximava de 5% ao ano nos países da Europa continental: esse era, então, o retorno do sistema por repartição. Concretamente, as pessoas que contribuíram com cotas dos anos 1940 aos anos 1980 foram restituídas em seguida (ou ainda o são) sobre uma base de massas salariais incomparavelmente mais altas do que aquelas sobre as quais elas contribuíram. Hoje é diferente: a queda da taxa de crescimento para valores em torno de 1,5% ao ano nos países ricos — e talvez para o restante do planeta — reduz na mesma medida o retorno para o sistema de repartição. Tudo leva a pensar que, ao longo do século XXI, a taxa de retorno média do capital vai se situar bastante acima da taxa de crescimento econômico (cerca de 4-4,5% para o primeiro, e apenas 1,5% para o segundo).

Em tais condições, é tentador concluir que os sistemas de aposentadoria por repartição devem ser substituídos o mais rápido possível por sistemas fundados sobre o princípio da capitalização. As cotas devem ser investidas, e não imediatamente revertidas aos aposentados e, dessa maneira, poderão se recapitalizar em mais de 4% ao ano para financiar nossas aposentadorias daqui a algumas décadas. Há, porém, vários erros relevantes nesse raciocínio. Em primeiro lugar, supondo que um sistema por capitalização seja de fato preferível, a transição do sistema de repartição para o de capitalização comporta uma dificuldade considerável: ela deixa uma geração de aposentados sem nada. A geração que está prestes a se aposentar e que financiou a pensão da geração anterior veria com maus olhos que as contribuições reservadas a ela para pagar seu aluguel e suas compras fossem, na realidade, investidas neste vasto mundo. Não existe solução simples para um problema de transição desse porte, que sozinho torna a reforma totalmente inalcançável, ao menos sob essa forma extrema. (PIKETTY, 2014, p. 607-608)

Sem dúvida, mesmo que se adotasse o sistema de capitalização, seria extremamente inseguro aplicar todos os recursos em mercados financeiros, que possuem extrema volatilidade. Basta pensar na recente crise financeira mundial, iniciada em 2008, com repercussões nas economias dos países até hoje. Deste modo, pode-se defender a opção pelo sistema de repartição a partir da evidenciação de suas vantagens.

A primeira justificativa dos sistemas de aposentadoria por repartição é que eles são os melhores para garantir o montante das pensões de maneira confiável e previsível: a taxa de crescimento da massa salarial talvez seja menor do que a taxa de retorno do capital, mas é de cinco a dez vezes menos volátil. O mesmo vale para o século XXI, e a aposentadoria por repartição continuará, então, a fazer parte do Estado social ideal do futuro em todos os países. (PIKETTY, 2014, p. 608)

Nota-se à evidência que, ainda que se defenda a possibilidade de se adotar o sistema de capitalização, a Europa e Estados Unidos mantêm os sistemas de aposentadorias públicas, ou seja, estatais. Esta opção, qualquer que seja o delineamento político do Estado (designado Social ou Liberal), não atinge a necessidade de segurança do sistema previdenciário, para o qual a opção pela prestação na forma estatal parece ser a que melhor atenda a esse requisito. Sobre este aspecto, o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aponta que

Este mundo em mutação tem implicações profundas no fornecimento de “bens públicos”, como o ar puro e outros recursos comuns, que o mercado, por si só, não consegue produzir ou distribuir de modo suficiente ou de modo algum, e para os quais é fundamental a existência de mecanismos estatais. (ONU, 2013, p. 110)

Sem nenhuma dúvida, o aumento da longevidade das populações ocasiona problemas para a sustentabilidade dos sistemas previdenciários ao redor do mundo, mesmo para os países desenvolvidos. Todavia, as reformas propostas e implementadas não levam em consideração a diversidade dos segmentos dos segurados envolvidos, aplicando-lhes um tratamento uniforme, quando possuem diversas diferenças quanto à contribuição que fizeram à economia de seus países. Não levam em consideração as diferenças existentes entre as várias espécies de trabalho. Sobre este tema,

A dificuldade é que existe, nessas questões, uma grande diversidade de situações individuais. Algumas pessoas com profissões mais intelectuais podem, com certeza, desejar ficar no cargo até os setenta anos (podemos esperar que a participação dessas pessoas na massa total de empregos aumente ao longo do tempo). No entanto, existem muitas outras pessoas que começaram a trabalhar cedo e exercem funções penosas ou pouco recompensadoras e que aspiram, legitimamente, a se aposentar mais ou menos cedo (sobretudo porque, em geral, sua expectativa de vida é menor do que a das pessoas com mais qualificações). O problema é que várias reformas conduzidas nos últimos anos nos países desenvolvidos têm a tendência de não distinguir corretamente os casos, ou seja, de demandar mais esforços desse segundo grupo do que do primeiro, daí as reações de rejeição. (PIKETTY, 2014, p. 608)

Em parte por estas razões, o debate se volta para a possibilidade de adoção de um sistema de aposentadorias e pensões fundado em contas individuais, a fim de garantir maior sustentabilidade ao sistema e não impactar severamente as gerações futuras com contribuições para a manutenção dos benefícios da parcela da população que já faz jus ao recebimento dos mesmos. Este sistema, “permitindo a cada um adquirir os mesmos direitos, qualquer que seja a complexidade da trajetória profissional, é uma das reformas mais importantes que o Estado social enfrenta no século XXI” (PIKETTY, 2014. p. 574). Haveria maior previsibilidade quanto aos valores recebidos no futuro, bem como permitiria às pessoas organizarem melhor sua poupança individual, atuando como forte indutor de crescimento em razão de aumentar a nível de poupança nacional.

3. O impacto orçamentário das prestações previdenciárias na Europa e nos Estados Unidos

É certo que o gasto público com o sistema previdenciário está inserido dentro dos orçamentos dos Estados quando se configura a opção pelo sistema de repartição. Mas qual seria o impacto deste gasto público nas finanças dos Estados em seu todo? É possível encontrar um padrão único para todos os países? Sobre isso,

Não há como ter certeza. É necessário, em primeiro lugar, destacar as importantes diferenças que existem mesmo nos países ricos: os países da Europa Ocidental parecem ter se estabilizado em torno de uma taxa de arrecadação pública da ordem de 45- 50% da renda nacional, enquanto os Estados Unidos e o Japão parecem solidamente instalados em valores que giram entre 30% e 35%. Isso mostra que diferentes escolhas são possíveis para um mesmo nível de desenvolvimento. (PIKETTY, 2014, p. 609-610)

De qualquer modo, deve-se analisar o perfil de gasto público com os sistemas previdenciários de diversos países, a fim de se verificar se há um padrão, e como se desenvolveram. O que se pode notar é que os países que adotam uma clara opção pelo Estado Social diferem na quantidade e na qualidade do gasto em relação aos denominados Estados Liberais, no sentido de que os primeiros têm um perfil de gasto mais elevado para fazer frente às opções de maior proteção social. Para evidenciar isso, cumpre destacar que

Na prática, as aposentadorias representam de longe a maior parte (entre dois terços e três quartos) do total da renda de substituição e de transferência. Observamos ainda variações significativas entre os países. Na Europa continental, as pensões para a aposentadoria com frequência ultrapassam 12- 13% da renda nacional (com a Itália e a França no topo, à frente da Alemanha e da Suécia). Nos Estados Unidos e no Reino Unido, o sistema público de aposentadoria é muito mais limitado para salários médios e elevados (a taxa de substituição, ou seja, o montante da aposentadoria expresso em proporção dos salários previamente obtidos, cai bem mais rápido no momento em que o salário ultrapassa o salário médio), e as pensões representam apenas 6-7% da renda nacional. (PIKETTY, 2014, p. 469)

Da análise do exposto, podemos dizer que os Estados Unidos possuem um gasto menor para o custeio de aposentadorias, ao passo que a Europa continental gasta quase o dobro. Isto ocorre pela maior limitação do Sistema de Seguro Social americano, como exemplo, em que a renda média das aposentadorias é de apenas 44% dos rendimentos finais do trabalhador (SSA, 2014). De qualquer forma, os exemplos tratados até aqui são de países com populações idosas, ou seja, nas quais a parcela de pessoas acima de 60 anos é bastante significativa e com tendência de aumento. Neste contexto, cabe avaliar que os países pobres e emergentes, dentre eles o Brasil, encontram-se em fase de transição para um país com população idosa grande o suficiente para impactar o sistema previdenciário a ponto de levá-lo a insolvência, caso não ocorram ajustes. Sobre este aspecto, o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aponta que o dividendo demográfico

[...] é considerado uma janela de oportunidade para um crescimento económico adicional quando a percentagem da população em idade ativa aumenta. À medida que os níveis de fertilidade diminuem num quadro de transição demográfica, o número de crianças é menor ao passo que a população em idade ativa aumenta, reduzindo o rácio de dependência. Um país pode colher os benefícios de uma maior capacidade produtiva

associada a uma menor percentagem de dependentes. Contudo, como os níveis de fertilidade continuam a diminuir, os rácios de dependência poderão subir de futuro com do número de trabalhadores aposentados. (ONU, 2013, p. 131)

Todavia, considerando a ausência de medidas governamentais para corrigir as eventuais distorções no sistema previdenciário, bem como daquelas tendentes a melhor o nível de financiamento para estes benefícios, decorrentes de uma visão equivocada do modelo de Estado Fiscal, corre-se o risco de produzir-se uma crise de financiamento artificial. A partir desse fato, o Estado poderá engendrar argumentos para tentar fundamentar propostas de aumento das restrições ao acesso para as aposentadorias e pensões, decorrentes não de escassez de recursos, mas de não captação dos mesmos em nível correspondente ao necessário para o cumprimento dos desideratos constitucionais de um Estado Social.

4. O impacto orçamentário das prestações previdenciárias no Brasil

De início, cumpre ressaltar o grau de vinculatividade de certos tributos que se reflete na construção do orçamento público e isto reverbera na concretização dos respectivos direitos fundamentais prestacionais. Por certo, é utilizada a contribuição de melhoria e sobreleva em importância na constituição do orçamento as receitas dos impostos, das taxas e das contribuições para a seguridade social. Quanto a estas últimas, desde o modelo fiscal instaurado a partir da Constituição da República de 1988, o montante das contribuições para a seguridade social vem aumentando gradativamente. Este acréscimo se explica em face da necessidade de financiamento decorrente da expansão desses serviços estatais, bem como do aumento das despesas relacionadas. Veja-se, a título de exemplo, a composição das receitas do orçamento geral da União⁴ para o ano de 2015, conforme tabela abaixo:

⁴ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2015: 6v. em 8. p. 25. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2015/PLOA_2015_Volume_I.pdf. Acesso em 24/08/2015.

Tabela 1
RECEITA DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
POR CATEGORIA ECONÔMICA E ORIGEM

ESPECIFICAÇÃO	R\$ 1,00 VALOR
1. RECEITAS CORRENTES	1.533.788.243.653
Receita Tributária	457.792.222.514
Receita de Contribuições	787.299.083.683
Receita Patrimonial	110.386.091.959
Receita Agropecuária	30.262.599
Receita Industrial	1.076.547.455
Receita de Serviços	53.466.437.216
Transferências Correntes	963.062.879
Outras Receitas Correntes	122.774.535.348
2. RECEITAS DE CAPITAL	461.033.639.568
Operações de Crédito(*)	279.046.067.465
Alienação de Bens	8.516.452.476
Amortização de Empréstimos	42.332.333.377
Transferências de Capital	179.611.538
Outras Receitas de Capital	130.959.174.712
SUBTOTAL (1+2)	1.994.821.883.221
3. REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	868.557.818.456
TOTAL	2.863.379.701.677

(*) Exclusive Refinanciamento da Dívida Pública Federal

Fonte: Anexo I do Projeto de Lei Orçamentária Anual – 2015. Brasil. Ministério do Planejamento. 2015.

Como se infere de uma sucinta análise da Tabela 1 acima, as receitas das “Contribuições” (abrangendo as Contribuições da Seguridade e as demais Contribuições Sociais), superam em valor as receitas tributárias (impostos e taxas). Daí a importância de se estudar o nível de vinculação dessas espécies antes de se avaliar a incidência do argumento da reserva do possível.

Em outra abordagem, analisando-se o contexto orçamentário e tributário na Constituição da República de 1988, verifica-se a existência de importantes comandos normativos acerca da aplicação de recursos para realização de direitos sociais e serviços públicos específicos. Vale frisar que existem prestações estatais que são financiadas por taxas e contribuições, as quais são cobradas dos beneficiários da prestação. Outras prestações são financiadas pelos impostos. Nesta distinção está a origem dos termos orçamento “fiscal” e orçamento “da seguridade”, por exemplo, denotando o grau de vinculação de determinadas receitas a

determinadas atividades estatais, dentre elas, os serviços públicos em geral, bem como os tendentes a concretizar direitos fundamentais.

Assim, o orçamento, a teor do art. 165, §5º, é subdividido em três: 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.

Ora, o orçamento já faz distinção entre orçamento geral, denominado de fiscal, e orçamento da seguridade social, ou seja, aquele que engloba as ações de saúde, previdência e assistência, com o fim de que os recursos arrecadados pelas contribuições descritas do art. 195 da Constituição de 1988 sejam aplicados somente nessas atividades. Dispõe o Art. 195 que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Não se deve olvidar a característica de transferência de renda presente também no sistema previdenciário brasileiro, com aspectos importantes para a economia. Vejamos o que diz o Ministério da Previdência Social do Brasil:

Um estudo realizado pelo Departamento do Regime Geral de Previdência Social mostrou que duas de cada três cidades brasileiras recebem mais recursos de pagamento de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) do que transferência do Fundo de Participação dos Municípios. [...] De acordo com o levantamento feito em 2011, em 3.774 municípios brasileiros, os repasses da Previdência superavam os do FPM – o que

representa quase 68% do total de cidades do Brasil. A região com mais municípios nessa situação é a Sul: 74,16% das cidades recebem mais recursos do INSS do que do FPM. Em seguida, vem a região Sudeste, com 73,50%; Nordeste, com 66%; Centro-Oeste, com 56,87%; e Norte, com 48,55%. Em uma cidade grande, como São Paulo, os repasses da Previdência ultrapassam os do FPM em R\$ 23,2 bilhões. Os dados são de 2011. (BRASIL, 2012, p. 11)

A PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – do ano 2012 (IBGE, 2012) revelou que naquele ano a Previdência Social chegou a retirar 23 milhões de pessoas da pobreza mediante a concessão e pagamento dos benefícios previdenciários. A cobertura previdenciária alcança 82% dos idosos com mais de 60 anos.

Quanto à relação entre o percentual do gasto com Previdência Social e Produto Interno Bruto – PIB, o Ministério do Planejamento, apresenta os seguintes dados:

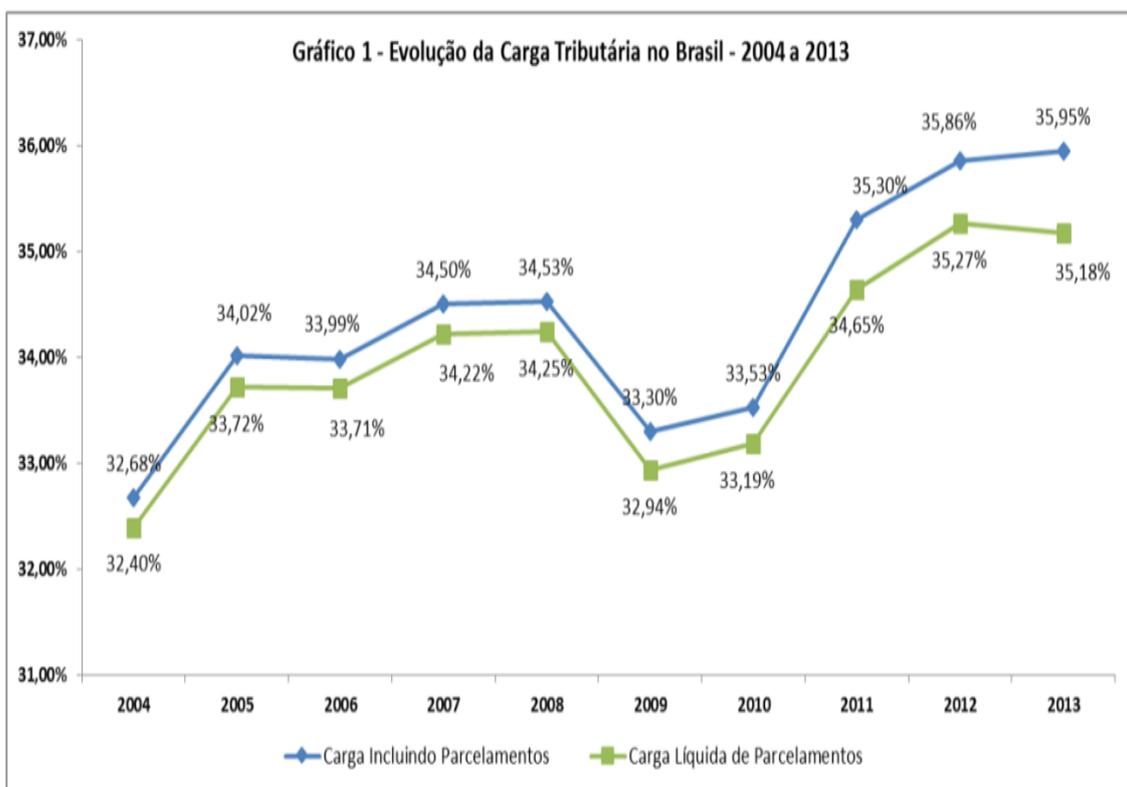
A despesa do governo geral com previdência no Brasil equivalia a 10,7% do PIB, em 2002, e a 6,1% do PIB nos EUA, em 2001, último ano em que há dados disponíveis para os países-membro da OCDE. Os gastos previdenciários no Brasil são também mais elevados do que a média dos países da OCDE (gráfico 2.A.). Por outro lado, a proporção da população brasileira com idade acima de 65 anos era de 5,4% em 2003, maior apenas que a do México (5,2%). Já nos Estados Unidos essa proporção era de 12,4%.

Os gastos previdenciários guardam estreita relação com a proporção da população acima de 65 anos. [...] O Brasil é uma notável exceção à regra, e em menor grau a Turquia, o Chile e o México. Esses países possuem gastos previdenciários elevados em relação à parcela idosa de sua população. Os gastos com previdência social no Brasil correspondem à metade das despesas sociais do governo geral, enquanto que na OCDE essa relação é de aproximadamente um terço. Esses gastos tendem a crescer na medida em que a parcela idosa da população brasileira aumentar, o que chama a atenção para a necessidade de se conter a elevação das despesas previdenciárias. (BRASIL, 2005.)

Cumprir observar que, conforme exposto nos tópicos anteriores, ao contrário dos países da Europa continental mantêm uma tributação no patamar de 45-55% do PIB, enquanto o Brasil mantém-se com carga tributária em torno de 30-36%. A tributação nos países ricos, ao final do século XX, tornou-se estável, mas “essa estabilização se deu em níveis muito diferentes entre os países: pouco mais de 30% da renda nacional nos Estados Unidos, em torno de 40% no Reino Unido, e entre 45% e 55% na Europa continental (45% na Alemanha, 50% na França e quase 55% na Suécia” (PIKETTY, 2014, p. 593), de modo que se pode inferir que a carga tributária brasileira não está tão distante do patamar histórico dos Estados Unidos ao

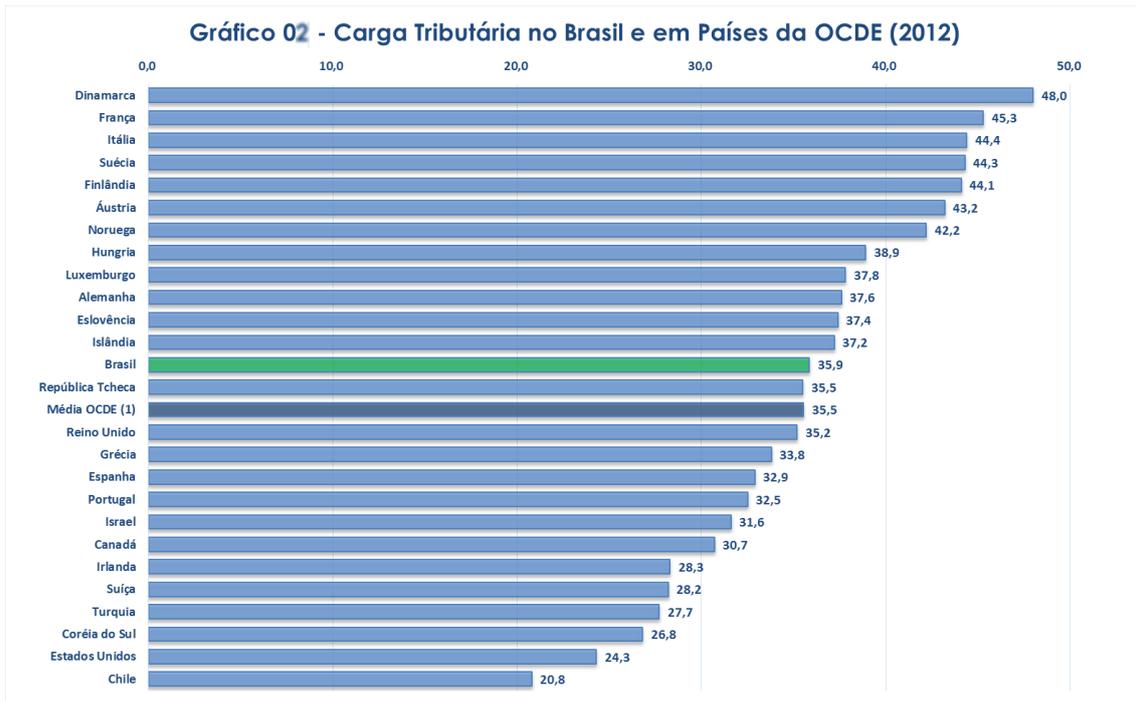
longo do século XX, mas está ainda distante dos patamares mais elevados dos países da Europa continental, os quais adotam modelos de Estado Social que serviram de parâmetro para a constituição do modelo brasileiro. Isto, a priori, parece evidenciar que, diante de nosso modelo de Estado, ainda há espaço para uma correspondente expansão fiscal. Veja-se os dados do Ministério da Fazenda, expostos no Gráfico 1, abaixo:

Gráfico 1: Carga tributária do Brasil 2004-2013



Fonte: **Carga Tributária no Brasil 2013: Análise por Tributos e Bases de Incidência**. Brasil, 2013. Ministério da Fazenda.

Dessa forma, a priori, que temos uma tributação mais próxima de um Estado liberal, ao tempo em que construímos juridicamente a promessa de um Estado Social, o que é incongruente e explica porque o peso da Previdência Social é maior em nosso país do que na média dos países da OCDE, entre os quais há países europeus com carga tributária acima de 50%. Nosso orçamento, neste contexto, é que é menor dos que a média dos países da OCDE, não comportando bem o tamanho do gasto com o sistema previdenciário. Vejamos o gráfico abaixo:



Fonte: Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2013: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. 2013. Ministério da Fazenda.

Deve-se, assim, sempre atentar que o discurso político por detrás dos dados envolve a justificação de reformas que na verdade escondem as opções por manter padrões de desigualdade social ou aprofundamento dessas, bem como tornar insuficientes as prestações estatais, dessa natureza. Nesse sentido, pode-se dizer que

[...] A primeira é que se deve sempre desconfiar de qualquer argumento proveniente do determinismo econômico quando o assunto é a distribuição da riqueza e da renda. A história da distribuição da riqueza jamais deixou de ser profundamente política, o que impede sua restrição aos mecanismos puramente econômicos. Em particular, a redução da desigualdade que ocorreu nos países desenvolvidos entre 1900-1910 e 1950-1960 foi, antes de tudo, resultado das guerras e das políticas públicas adotadas para atenuar o impacto desses choques. Da mesma forma, a reascensão da desigualdade depois dos anos 1970-1980 se deveu, em parte, às mudanças políticas ocorridas nas últimas décadas, principalmente no que tange à tributação e às finanças. A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos. (PIKETTY, 2014, p. 29)

Verifica-se novamente a utilização do “determinismo econômico” para se tentar justificar a necessidade de reformas no sistema previdenciário, as quais

tratam apenas de redução ou supressão das prestações previdenciárias, sem ajustamento adequado à nossa opção política por um Estado Social. Um Estado Social se traduz em um Estado Social Fiscal, ou seja, com a tributação adequada ao seu financiamento.

Considerações finais

A partir do exposto, pode-se afirmar que a mera transmutação de conceitos e entendimentos para reformar o sistema previdenciário dos países deve ser feita partindo-se da análise do orçamento público, da opção do Estado no tratamento dos direitos sociais, bem como de uma análise aprofundada e comparativa para se inferir o modelo de Estado Social ou Liberal.

Neste contexto, PIKKETY(2014) alerta que o Estado Social é um Estado Fiscal Social, ou seja, o modelo fiscal acompanha a opção pelo estado social. O Brasil, a partir de, pelo menos, a Constituição de 1988, fez clara opção pelo Estado Social e, portanto, para permitir concretizar toda a promessa constituinte, faz-se clara a necessidade de construir-se instrumentos fiscais em tamanho e qualidade adequados ao atendimento das demandas dos direitos sociais prestacionais e das políticas públicas que os circundam e com os quais se relacionam. Não parece ser possível realizar as promessas do Estado Social sem a existência de uma carga tributária correspondente, em nível similar aos países que realizam os direitos sociais e políticas públicas nesse modelo estatal.

Destarte, a carga tributária brasileira, a priori e diante dos argumentos e dados expostos, estaria aquém do necessário para a concretização dos direitos e políticas públicas elencadas pelo Constituinte de 1988 e necessárias a conformação adequada e satisfatória de uma sociedade livre, justa e solidária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 22/07/2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Projeto de Lei Orçamentária Anual – 2015*. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2015>

BRASIL.2005. Ministério do Planejamento. *Comparação internacional de gastos governamentais em saúde, educação e previdência*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/noticias/comparacao-internacional-de-gastos-governamentais>

BRASIL, 2012. Ministério da Previdência Social. *Revista da Previdência Social*. Ano II, nº 4, setembro-dezembro de 2012. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_120918-105953-503.pdf

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 18ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

ONU, 2013. *Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 2013*. p. 131, disponível em http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2013_portuguese.pdf

PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SCHMIDT, J. P. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p.2307-2333.