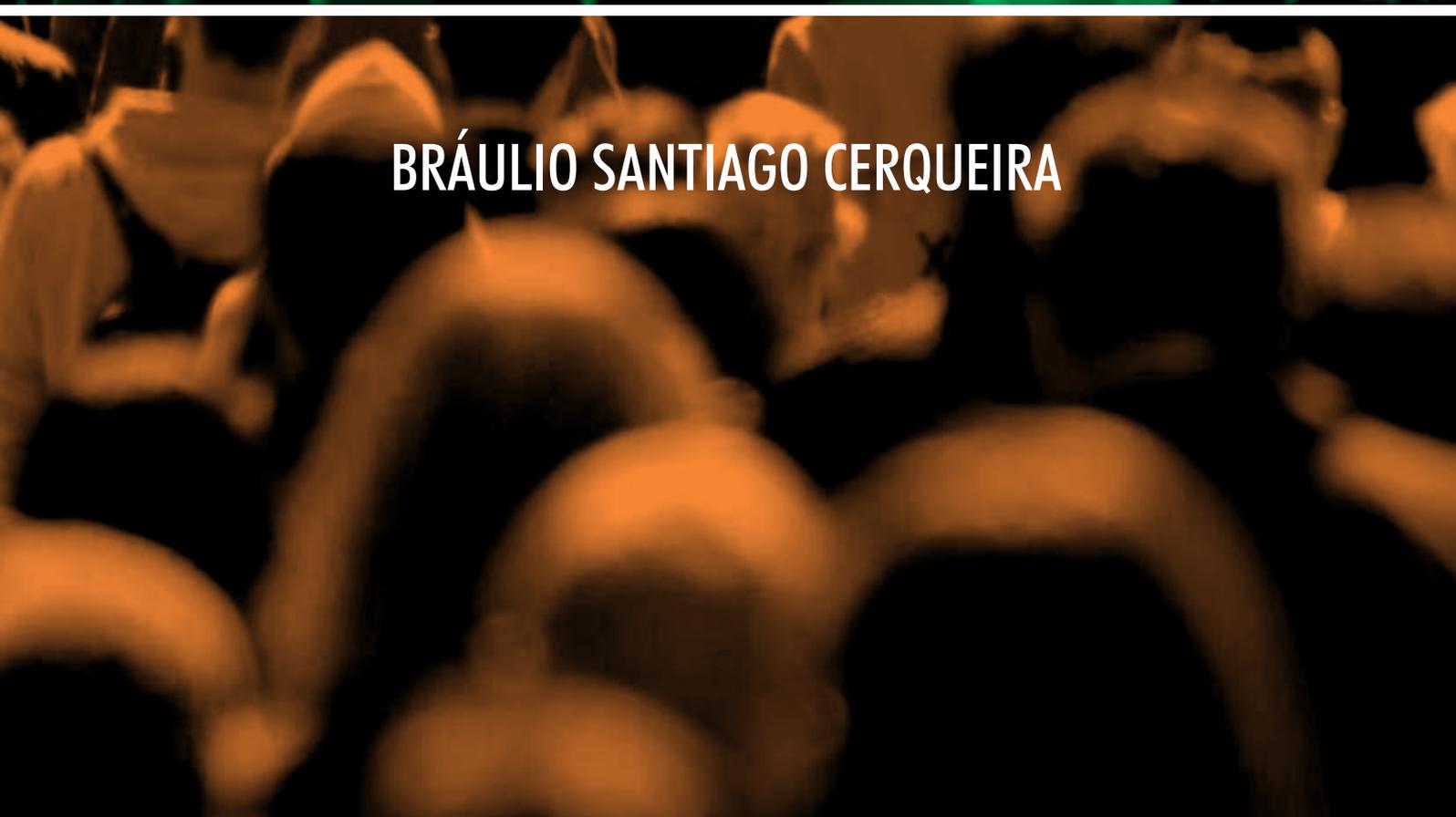


PREVIDÊNCIA



EXCLUIR PARA CRESCER
OU CRESCER COM INCLUSÃO?



BRÁULIO SANTIAGO CERQUEIRA



SINDICATO NACIONAL DOS
AUDITORES E TÉCNICOS FEDERAIS
DE FINANÇAS E CONTROLE

Diretoria Executiva Nacional

Rudinei Marques

Presidente

Márcia Uchôa

Vice-Presidente

Daniel Lara

Secretário Executivo

Filipe Leão

Diretor de Finanças

Roberto Kodama

Diretor de Assuntos Jurídicos

Estevam Barbosa

Diretor de Filiados

Júlio Possas

Diretor de Comunicação Social

Realização: Comunicação Unacon Sindical

Textos: Bráulio Santiago Cerqueira

Diagramação: Maurício Euclides Borges e Marcelo Rubartelly

Unacon Sindical

CLN 110, Bloco C, Loja 69/79 - Brasília-DF CEP:

70753-530

Fone: (61) 2107-5000

E-mail: unacon@unacon.org.br

Facebook: www.facebook.com/UnaconOficial

BRÁULIO SANTIAGO CERQUEIRA

PREVIDÊNCIA

EXCLUIR PARA CRESCER
OU CRESCER COM INCLUSÃO?

Apresentação

É com satisfação que o Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle – Unacon Sindical, que representa os servidores da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), traz a público esta oportuna e necessária reflexão sobre os pressupostos econômico-fiscais que sustentam as reformas em curso no país, máxime no que tange à Proposta de Emenda Constitucional – PEC 287/2016.

A reforma da Previdência, por sua importância e pelo impacto causado na vida de milhões de brasileiros, exigiria um diálogo franco com todos os segmentos sociais envolvidos, a fim de construir consensos e de encontrar o equilíbrio entre os mecanismos de proteção social inscritos na Constituição Federal e suas fontes de financiamento. Seria desejável a abertura dos dados utilizados pelo governo, a memória dos cálculos atuariais, bem como um amplo debate sobre as projeções econômicas e os modelos teóricos adotados. Na contramão desse ideal, foi apresentada uma proposta unilateral e açodada, até aqui amplamente rechaçada pela sociedade civil organizada, por concentrar-se unicamente na redução forçada da despesa a partir da retirada de direitos.

No entanto, foram as sucessivas quedas do PIB, de 3,8% e de 3,6%, em 2015 e 2016, fato inédito na série histórica do IBGE, somadas ao aumento sem precedentes da taxa de desemprego (hoje em 13,7%, atingindo mais de 14 milhões de trabalhadores), que derrubaram as receitas da seguridade e, em particular, os resultados da Previdência. E como o texto esclarece, o crescimento relevante, mas não explosivo, dos gastos previdenciários – desde o princípio econômico da demanda efetiva e da perspectiva funcional das finanças públicas –, dinamiza as economias locais, responde pela virtual extinção da miséria e pobreza da população idosa, e explica, ao lado dos aumentos reais do salário mínimo, 25% da queda da desigualdade na última década.

Assim, ao ressaltar a excepcionalidade da conjuntura recessiva atual e criticar os fundamentos teóricos da reforma da Previdência, o Auditor Federal de Finanças e Controle Bráulio Santiago Cerqueira presta inestimável contribuição à discussão em curso. Se, por um lado, não se pode negar a necessidade de ajustes no sistema de Seguridade Social, por outro, deve-se evitar a adoção de soluções equivocadas, que poderão até mesmo agravar a crise. Nessa linha, o autor apresenta uma série de alternativas à proposta oficial, que apontam a retomada do crescimento econômico como garantia de inclusão social e de proteção previdenciária.

Boa leitura!

Brasília, maio de 2017

Rudinei Marques, PhD
presidente do Unacon Sindical

Previdência: excluir para crescer ou crescer com inclusão?

Bráulio Santiago Cerqueira

Auditor Federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Mestre em economia pela UNICAMP. As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor, não expressando necessariamente a opinião da Secretaria do Tesouro Nacional.

Este documento problematiza os pressupostos econômicos/fiscais ortodoxos – e não consensuais – da proposta do Governo Federal de reforma da Previdência Social¹, e explicita algumas das disfunções sobre o tecido social e a economia nela inscritas.

A discussão está organizada em tópicos. Primeiro, a importância e abrangência da Previdência Social no Brasil é apresentada, não apenas da ótica orçamentária, mas principalmente de uma perspectiva funcional em finanças públicas, que prioriza a análise dos resultados alocativos, estabilizadores e distributivos da política pública. Na sequência, o contexto econômico subjacente à reforma, a maior recessão em décadas com efeitos críticos sobre a arrecadação, é contraposto ao silêncio da proposta em relação à receita pública. Depois procura-se mostrar que a lógica fiscal da reforma remete à hipótese do “ajuste fiscal expansionista” que, implantado no Brasil desde fins de 2014, contribuiu, ao lado da crise política, para transformar a desaceleração do crescimento em depressão. A quarta parte sumaria as principais medidas em discussão no Congresso Nacional – notadamente o enrijecimento das regras de acesso ao sistema e a redução de valores de benefícios – e avança algumas de suas disfunções sociais, econômicas e mesmo fiscais. Na última seção, esboça-se rota alternativa de agenda para o crescimento com reforço da inclusão e proteção social/previdenciária.

Conclui-se que, em seus aspectos centrais, a proposta de reforma da previdência apresentada não constitui exigência demográfica ou fiscal muito menos escolha promissora econômica e socialmente.

1) Muito além do orçamento: dos objetivos e funções econômicas da Previdência Social

Tornou-se lugar comum iniciar a discussão sobre previdência destacando o peso das despesas com benefícios no orçamento. Em 2016 no Governo Central, as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) somaram R\$ 507,8 bilhões, cerca de 41% do total de despesas primárias no ano; somados aos R\$ 110,8 bilhões de despesas com aposentadorias e pensões de servidores federais e militares (RPPS), os gastos previdenciários da União perfizeram 50% do gasto primário².

Menos frequentemente um outro lado é lembrado, o das receitas. A arrecadação líquida do RGPS, baseada em contribuições diretas de empregadores, empregados e trabalhadores autônomos, somou R\$ 358,1 bilhões em 2016, cerca de 33% das receitas primárias da União líquidas das transferências a Estados e Municípios. Já as receitas registradas do RPPS chegaram a R\$ 33,6 bilhões no ano passado.

Num recorte mais amplo, que considera não apenas a arrecadação sobre a folha de salários, mas outras contribuições sociais criadas para financiamento do conjunto da Seguridade Social – que inclui previdência, assistência social e saúde –, em 2015 receitas estimadas em R\$ 694,2 bilhões (67% das receitas líquidas primárias federais) financiaram despesas da ordem de R\$ 638,1 bilhões (59,0% das despesas primárias)³.

O que desapareceu do debate brasileiro é que a análise dos efeitos da execução orçamentária da previdência e, mais amplamente, do orçamento da seguridade e do conjunto da política fiscal depende da perspectiva teórica em economia e finanças públicas. Para aqueles que partem

da premissa de que o sistema econômico tende naturalmente ao pleno emprego e de que governos, empresas e famílias estão sujeitos a restrições financeiras mais ou menos similares, o déficit público reduz/desloca o gasto privado e/ou provoca inflação, além de minar a confiança do setor privado na capacidade do governo de honrar compromissos futuros. A hipótese do “ajuste fiscal expansionista” (GIAVAZZI & PAGANO, 1990) deriva deste arcabouço lógico operando em sinal contrário: a responsabilidade com as contas públicas resgata a credibilidade do governo, melhora expectativas e abre caminho para o crescimento. Assim, gastos com previdência elevados superiores às receitas, por si mesmos justificam/impõem ajustes no sistema.

Noutro registro, o das finanças funcionais (LERNER, 1943)⁴, assumido neste documento, parte-se do princípio da demanda efetiva (KEYNES, 1936; KALECKI, 1954), segundo o qual a dinâmica econômica depende crucialmente de decisões de gasto (demanda) que podem ou não levar ao pleno emprego, e atribui-se grande relevância às diferenças entre governos, empresas e famílias. Como igualar o Estado moderno, que se caracteriza pelos monopólios do uso legítimo da violência, da emissão de moeda e da cobrança de impostos em um determinado território, ao indivíduo ou a empresas? Uma família não declara guerra a outro país; uma empresa não aufere receita, como o governo por meio de impostos, sem oferecer contrapartida direta ao consumidor na forma de produtos ou serviços; da mesma forma, as restrições financeiras pessoais ou mesmo de grandes empresas não se comparam àquelas de um governo que emite moeda própria e nela se endivida. Assim, o princípio básico das finanças funcionais repousa na ideia de que as finanças públicas devem ser orientadas, geridas e avaliadas pelos efeitos que promovem em termos de emprego, inflação e distribuição de renda, ou seja, pelas funções exercidas no sistema econômico e social (alocação, estabilização, distribuição), e não pelo déficit ou superávit fiscal obtido.

Sob este prima, interessa explicitar os objetivos centrais da Previdência Social brasileira:

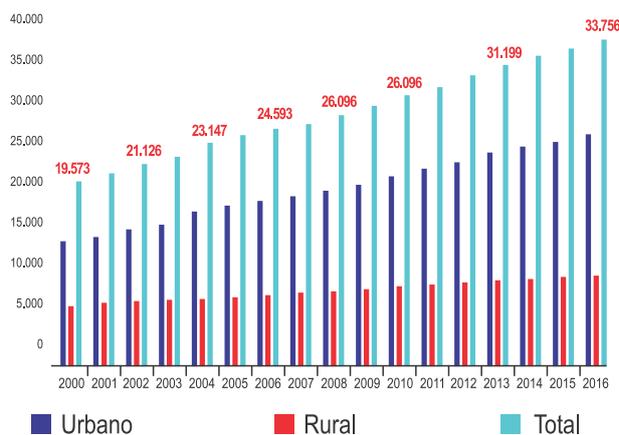
- proteção do inativo contra queda acentuada de renda;
- auxílio ao segurado ativo no caso de contingências como acidentes, gravidez e doença; e
- prevenção da pobreza.

Assentada amplamente no sistema de repar-

tação, a Previdência Social no Brasil constitui o maior mecanismo de transferência de renda entre, de um lado, trabalhadores, empregadores e governo e, de outro lado, inativos, pensionistas e população rural e idosa em condições de vulnerabilidade. Por sua abrangência e funções, trata-se do centro do sistema de proteção social brasileiro. Sua estrutura remete à operação de três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos organizados pelos entes federativos, e o Regime de Previdência Complementar com entidades abertas, de livre acesso, e fechadas, destinadas a segurados já filiados ao RGPS ou RPPS. O Regime Geral, de caráter obrigatório, se aplica a todos os trabalhadores. Servidores públicos possuem direito a Regime Próprio que, uma vez instituído, os afasta do Regime Geral. Já a Previdência Complementar é facultativa e, diferentemente dos Regimes Geral e Próprio fundados na repartição, baseia-se na constituição de reservas financeiras capitalizadas para posterior pagamento dos benefícios.

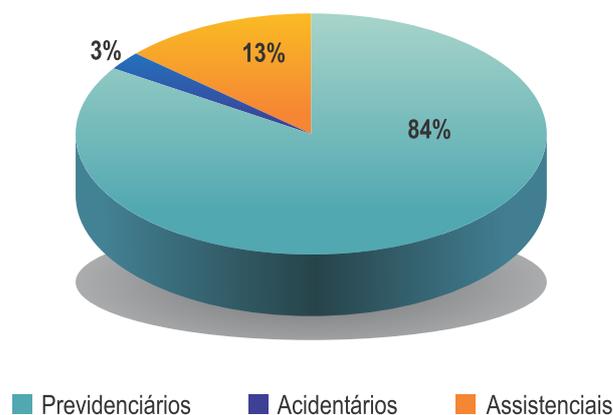
Em números⁵: em 2015 registravam-se no RGPS 30,5 milhões de beneficiários e 3,6 milhões no RPPS, um total de 34,2 milhões; considerando que os aposentados vivem em famílias com mais 2,5 membros em média, os dois regimes beneficiam mais de 110 milhões de brasileiros e brasileiras; no RGPS, a quantidade de benefícios concedidos aos 30,5 milhões de segurados em 2015 chegou a 32,7 milhões, contra 19,5 milhões em 2000; a distribuição destes benefícios se dá entre previdenciários, 84%, assistenciais, 13%, e acidentários, 3%, sendo 72% urbanos e 28% rurais; dos 9,3 milhões de benefícios rurais emitidos em 2015, a quase totalidade destinou-se a segurados especiais⁶; no que tange à cobertura, 81,7% da população idosa em 2014 estava protegida por algum tipo de transferência, incluindo o RPPS; em termos de proteção da população ocupada de 16 a 59 anos, dos 88,4 milhões de empregados em 2014, 64,1 milhões contavam com cobertura do RGPS ou RPPS, taxa de 73% contra 65% em 2000; no RGPS, 62% dos benefícios concedidos possuem valor de até um salário mínimo, sendo o valor médio dos benefícios emitidos em dezembro de 2016 igual a R\$ 1.123,00 contra R\$ 810,00 (corrigido pelo INPC) em dezembro de 2000, crescimento real de 38,7% em 16 anos.

Gráfico 1: Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos no RGPS (em mil)



Fonte: MF (2016b)

Gráfico 2: Distribuição dos Benefícios do RGPS em 2016 (%)



Fonte: MF (2016b)

Gráfico 3: Evolução da Cobertura* Previdenciária (% da população ocupada de 16 a 59 anos na semana de referência)

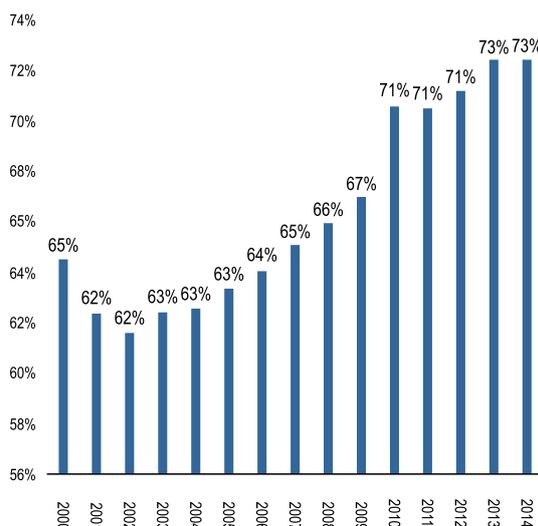
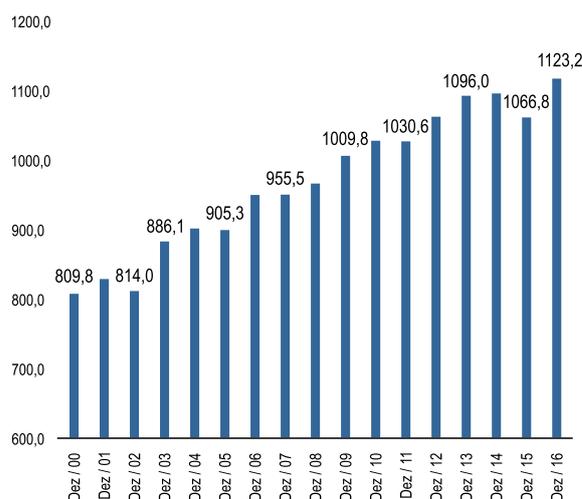
* Inclui RGPS e RPPS
Fonte: MF (2016a) e IBGE/PNAD

Gráfico 4: Valor Médio dos Benefícios Emitidos do RGPS (R\$ de dez. 2016*)

* Valores deflacionados pelo IBGE/INPC
Fonte: MF (2016b)

E quais os efeitos desta evolução da cobertura e do valor dos benefícios previdenciários sobre o crescimento, distribuição de renda e pobreza no Brasil?

Estudos empíricos têm revelado que variações autônomas das despesas da Previdência Social (ou seja, independentes das receitas) afetam mais do que proporcionalmente o PIB na mesma direção, especialmente em recessões. Estimativas com base na Matriz de Contabilidade Social apresentaram multiplicador do PIB superior à unidade para benefícios previdenciários e assistenciais do RGPS, respectivamente 1,23 e 1,38, ao contrário dos gastos com

juros da dívida pública com multiplicador estimado inferior à unidade (IPEA, 2011, p. 11). As diferenças se explicam porque, no primeiro caso, RGPS, as transferências beneficiam a população de renda média e mais pobre com maior propensão a consumir e menor propensão a importar, enquanto os extratos mais ricos da população, recebedores de juros da dívida pública, consomem relativamente menos e importam mais. Mais recentemente, monografia premiada pelo Tesouro Nacional voltou a estimar multiplicadores fiscais para diferentes modalidades de gasto público, desta feita ao longo das fases do ciclo econômico. Os resultados

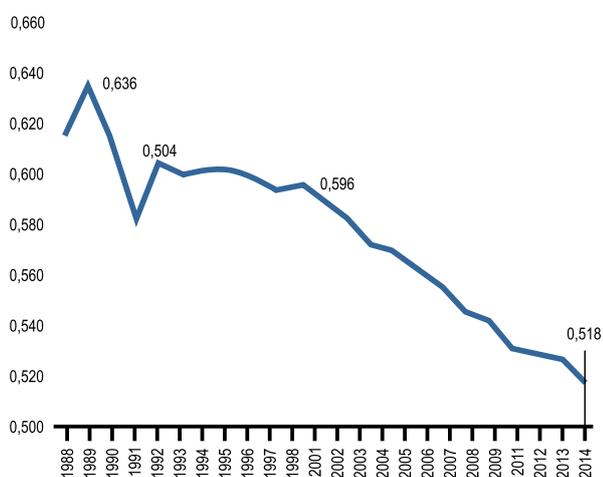
mostraram que em recessão, situação em que se encontra a economia hoje, os multiplicadores do investimento público, benefícios sociais e das despesas com pessoal (incluindo RPPS) são elevados – respectivamente 1,68, 1,51 e 1,33 – e bastante superiores aos observados na fase expansiva do ciclo (ORAIR, SIQUEIRA & GOBETTI, 2016, cap. 5).

O estímulo econômico promovido pela Previdência Social ativa as atividades, especialmente nas localidades com menor capacidade arrecadatória. Em 2010, 82% do total de municípios recebiam mais recursos do RGPS do que arrecavam por conta própria; naquele

mesmo ano, 70% dos municípios brasileiros contaram com pagamentos do RGPS superiores às transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FRANÇA, 2011, p. 22).

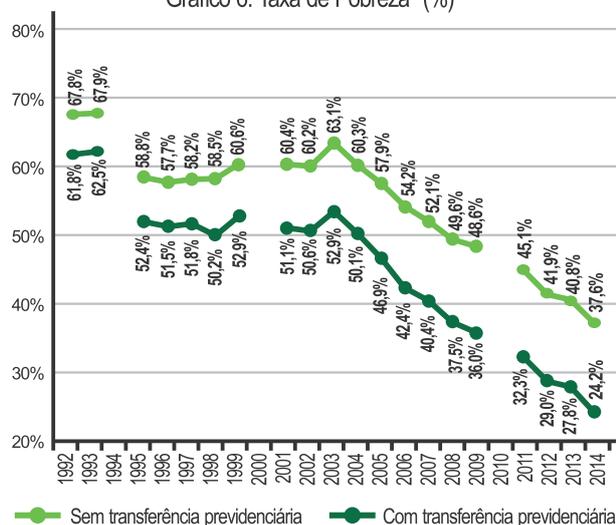
Em termos distributivos, a expansão da Previdência Social após a promulgação da Constituição de 1988 coincidiu com a redução da desigualdade (-16% até 2014 na medida do Gini da renda domiciliar) e da pobreza (de 43% em 1988 para 13% da população total⁷). Siveira (2012), dentre outros, identifica caráter progressivo no RGPS, especialmente dos benefícios assistenciais e mais próximos do salário mínimo, em contraposição ao caráter regressi-

Gráfico 5: Coeficiente de Gini*



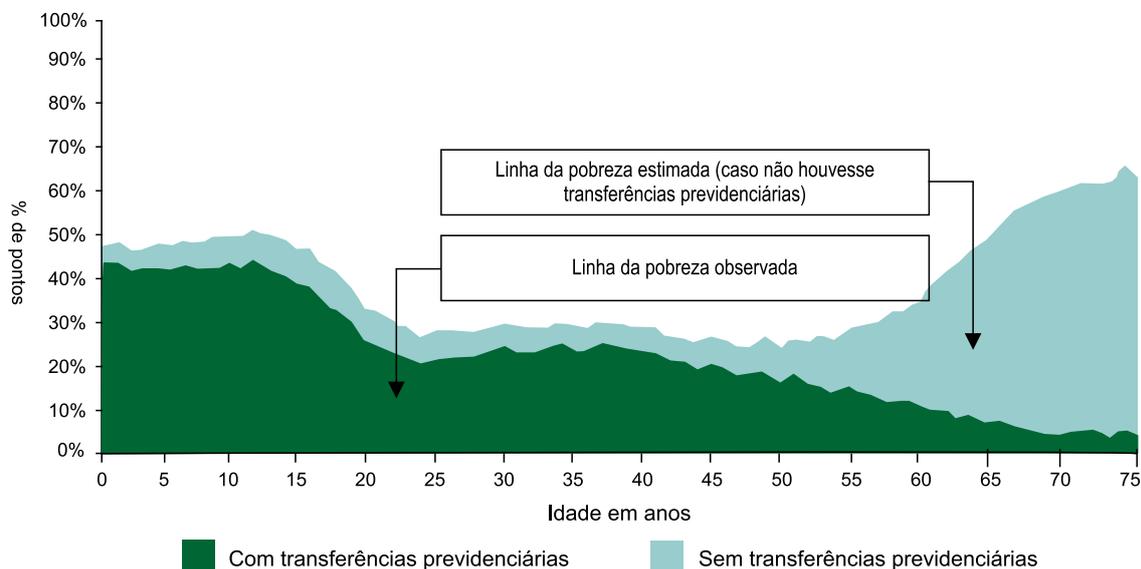
* Mede o grau de desigualdade na renda domiciliar per capita. Varia de zero a um, quanto menor mais bem repartida é a renda. Fonte: IPEADATA

Gráfico 6: Taxa de Pobreza* (%)



* Percentual de pessoas com menos de meio salário mínimo de renda domiciliar per capita. Fonte: IBGE/PNAD. Reproduzido de MPS (2015, gráfico 4)

Gráfico 7: Linha de Pobreza Estimada por Idade em 2014, com e sem RGPS (%)



Fonte: IRGE/PNAD. Reproduzido de MPS (2015, gráfico 5)

vo do RPPS. Em termos dinâmicos, ao longo do tempo, cálculos do IPEA (2015, p. 44) indicam que 24% da melhoria da distribuição da renda domiciliar *per capita* entre 2003 e 2012 deveu-se à previdência pública, incluídos aí RGPS e RPPS. Por seu turno, exercício contrafactual do Ministério da Previdência Social (2015) estima que sem a renda das transferências do RGPS a pobreza aumentaria, em 2014, de 24,2% para 37,6%; entre a população com mais de 70 anos, o salto seria de 5% para 70%⁸.

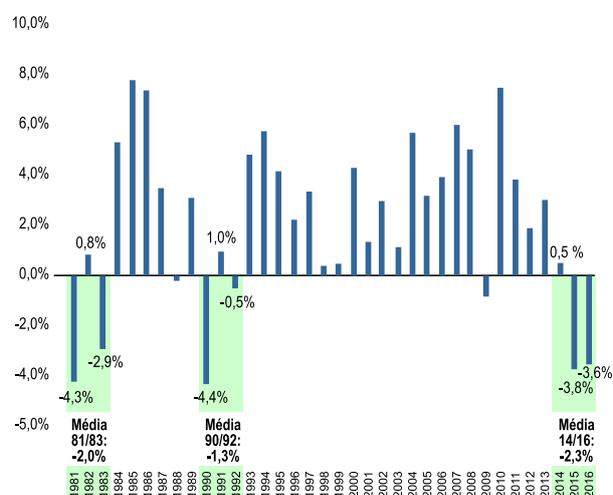
2) O contexto econômico da Reforma da Previdência: recessão e queda da receita pública

A conjuntura econômica atual caracteriza-se pela recessão iniciada em fins de 2014 e aprofundada no biênio 2015-2016. Nestes três anos, a retração média do PIB chegou a – 2,3% a.a., queda superior às experimentadas no auge da crise da dívida externa no período

1981-1983 e na sequência do choque desorganizador da oferta representado pelo Plano Collor entre 1990 e 1992. A consequência no mercado de trabalho, além da redução do rendimento real do trabalhador, tem sido a forte elevação do desemprego, que salta de 6,5% em fins de 2014 – mínimo histórico medido pela PNAD Contínua do IBGE – para 12,0% ao final de 2016.

É evidente que uma retração como essa afeta os resultados fiscais, especialmente a receita pública, incluindo as contribuições sobre a folha do regime previdenciário geral – que, ademais, foram objeto de desoneração a partir de 2012. Note-se, contudo, que mesmo em meio à recessão, a especificidade das contas públicas brasileiras não reside na magnitude dos déficits primários registrados a partir de 2014, mas no déficit nominal, que inclui o pagamento de juros da dívida pública, sem paralelo entre as economias em desenvolvimento.

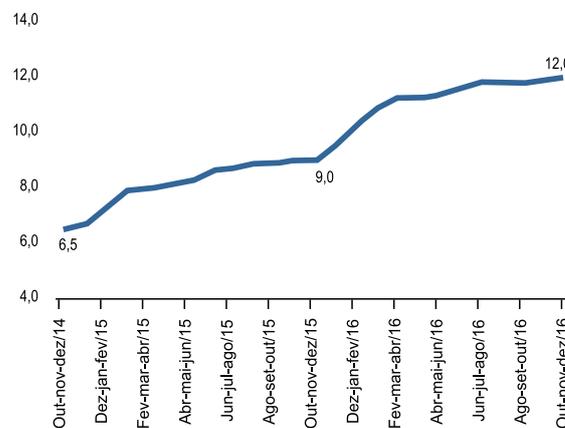
Gráfico 8: Taxa Real de Crescimento (%)



Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais

Se o Brasil não fugiu à regra das economias emergentes de renda média experimentando deterioração do resultado primário após a crise financeira global de 2008 – mas mesmo assim em todos os anos obtendo resultados

Gráfico 9: Taxa de Desemprego (%) do PIB (%)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua

acima da média –, o mesmo não pode ser dito dos gastos com juros da dívida pública no país, responsáveis por déficits nominais por vezes duas vezes maiores do que à média observada nestas economias.

Tabela 1: Resultado Primário do Governo Geral: Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (% do PIB)

País/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Argentina	1,8	-1,1	-0,4	-1,3	-1,5	-2,4	-3,2	-5,4	-5,6
Brasil	3,8	1,9	2,3	2,9	1,9	1,7	-0,6	-1,9	-2,8
Chile	3,6	-4,5	-0,3	1,5	0,8	-0,4	-1,4	-1,9	-3,0
China	0,4	-1,3	1,1	0,4	-0,2	-0,3	-0,4	-2,1	-2,2
Índia	-5,3	-5,2	-4,2	-3,9	-3,1	-3,1	-2,8	-2,3	-2,1
México	1,7	-2,3	-1,4	-1,0	-1,2	-1,2	-1,9	-1,2	0,1
Rússia	4,7	-6,2	-3,1	1,7	-0,7	-0,8	-0,7	-3,2	-3,4
Média**	2,5	-2,0	-0,1	0,8	0,5	0,1	-0,8	-2,7	-2,9

* Estimativa

** Inclui todos os países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI.

Fonte: FMI (2016)

Tabela 2: Resultado Nominal do Governo Geral: Brasil x Economias Emergentes e de Renda Média (% do PIB)

País/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Argentina	0,2	-2,4	-1,3	-2,6	-2,8	-3,0	-4,0	-6,6	-7,1
Brasil	-1,5	-3,2	-2,7	-2,5	-2,5	-3,0	-6,0	-10,3	-10,4
Chile	3,9	-4,3	-0,4	1,4	0,7	-0,5	-1,5	-2,1	-3,2
China	0,0	-1,8	0,6	-0,1	-0,7	-0,8	-0,9	-2,7	-3,0
Índia	-10,0	-9,8	-8,4	-8,2	-7,5	-7,6	-7,3	-6,9	-6,7
México	-0,8	-5,0	-3,9	-3,4	-3,8	-3,7	-4,6	-4,1	-3,0
Rússia	4,6	-5,9	-3,2	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,5	-3,9
Média**	0,8	-3,7	-1,9	-0,9	-1,1	-1,5	-2,4	-4,4	-4,7

* Estimativa

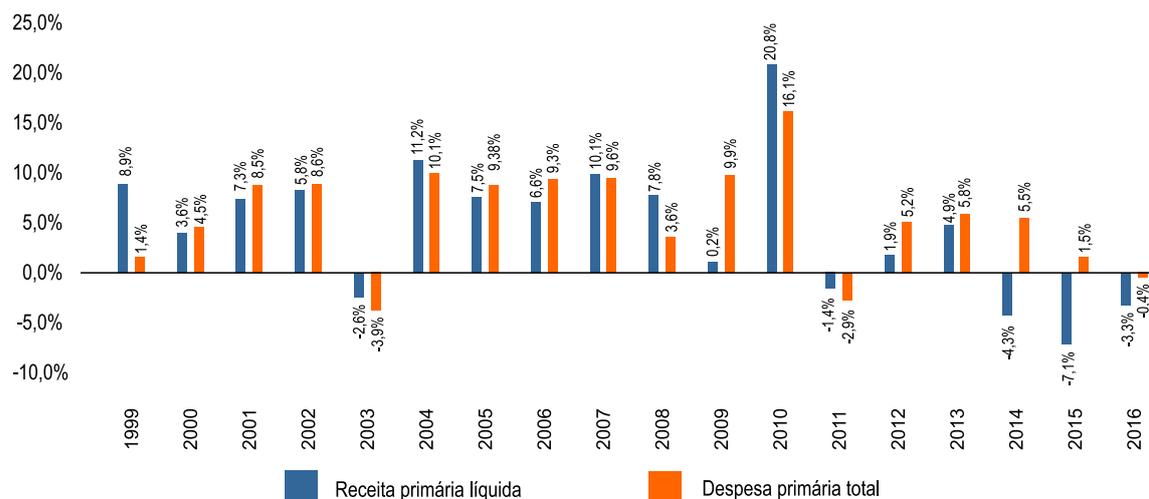
** Inclui todos os países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI.

Fonte: FMI (2016)

Voltando às receitas do Governo Central, no período recente é o seu comportamento que explica a deterioração do resultado primário. Desde 1999 até 2013, receitas e despesas cresceram a taxas parecidas. De 1999 a 2008, ano de eclosão da crise global internacional, a receita federal líquida de transferências aos governos estaduais e municipais cresceu em média 6,8% a.a. já descontada a inflação, enquanto a despesa total aumentou em média 5,7% a.a. Depois da crise, da desaceleração econômica e da adoção de políticas anticíclicas calcadas em desonerações e ampliação de subsídios, os percen-

tuais de crescimento real de receitas e despesas primárias se inverteram, permanecendo, no entanto, relativamente próximos: 5,0% e 6,7% a.a. em média, respectivamente. Foi apenas nos últimos anos, marcados pelo quadro recessivo, que se observou um grande deslocamento do comportamento entre receitas e despesas primárias: a redução do crescimento médio anual das despesas de 6,7% a.a. (2009 a 2013) para 2,2% a.a. (2014 a 2016), reflexo da opção pelo ajuste fiscal em 2015-2016, foi acompanhada de colapso da arrecadação, de 5,0% para - 4,9 % a.a. em média.

Gráfico 10: Governo Central – Receita Primária Líquida* e Despesa Primária Total** (var. anual real)



* Exclui compensação do Tesouro ao RGPS pela desoneração da folha de pagamentos implementada a partir de 2012

** Exclui despesas e receitas contábeis do Fundo Soberano do Brasil; também exclui a despesa meramente contábil com desoneração da folha de pagamentos.

Fonte: STN (2016a)

A evolução das receitas e valores com benefícios do RGPS (sem considerar o orçamento da Seguridade Social) e das despesas com pessoal e encargos do Governo Central, que incluem inativos do RPPS, refletem este quadro mais amplo, além de fatores como a expansão com formalização do emprego (inclusive público) até 2014, a política de valorização do salário mínimo, as mudanças no perfil demográfico da população e as alterações no marco legal da previdência dos servidores, dentre elas a insti-

tuição da contribuição para inativos e pensionistas, o fim da integralidade (Emenda Constitucional nº 41/2003) e a criação do regime de previdência complementar no Governo Federal (Lei 12.618/2012). Chama particularmente atenção, no caso do RGPS, o bom comportamento da arrecadação até 2012 (antes dos efeitos das desonerações sobre a folha), que explica variação real anual média entre 2009 e 2013 de 6,8% a.a., superior à evolução das despesas com benefícios, 6,4% a.a.

Tabela 3: RGPS – Arrecadação Líquida e Despesas com Benefícios (var. anual real média por período)

	1999-2008	2009-2013	2014-2016
Arrecadação líquida*	6,2%	6,8%	-3,2%
Benefícios	6,8%	6,4%	4,1%

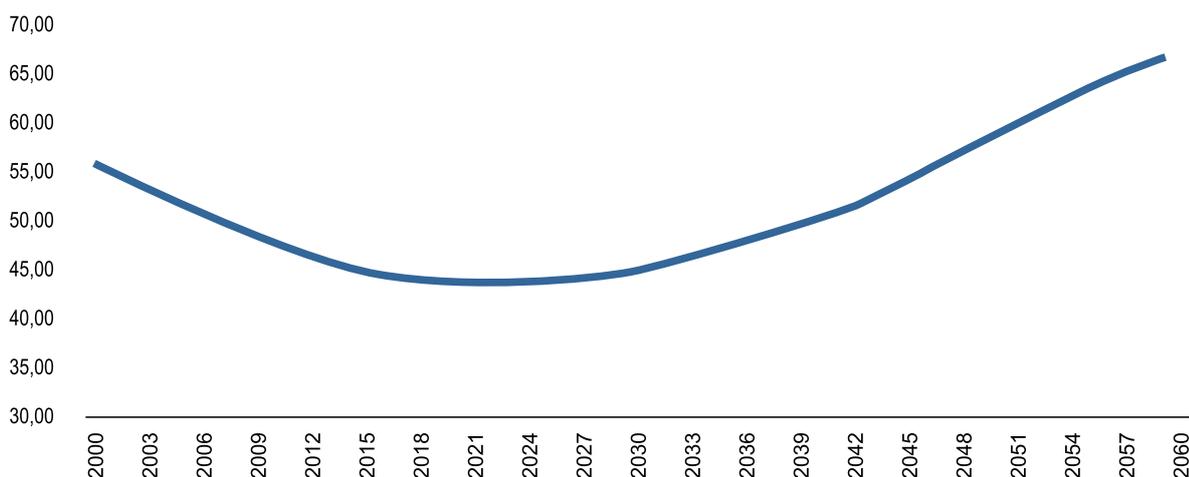
* Exclui compensação do Tesouro ao RGPS pela desoneração da folha de pagamentos implementada a partir de 2012.

Fonte: STN (2016a)

Assim, o salto entre 2014 e 2016 de 1,0% para 2,4% do PIB nas necessidades de financiamento do RGPS, desconsideradas outras receitas e despesas da Seguridade Social, não pode ser atribuído a tendências demográficas de médio/longo prazos – somente em 2047 a razão de dependência entre crianças e idosos sobre a população em idade ativa ultrapassará a observada em 2000 –, mas à gravidade do qua-

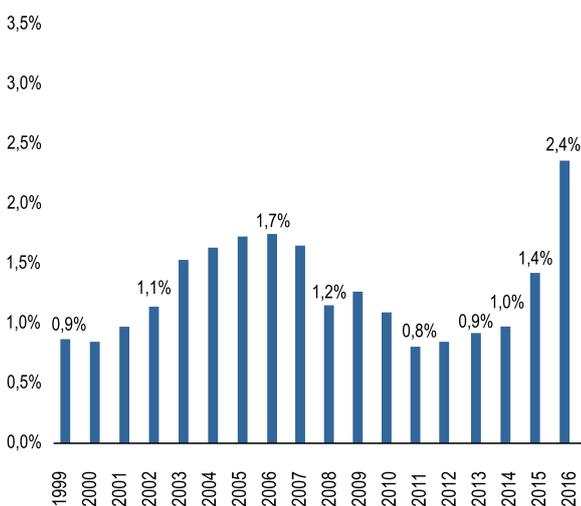
dro recessivo, com forte efeito sobre as receitas públicas, ademais fragilizadas pelas desonerações do período 2012-2014. Observe-se, complementarmente, que no Governo Central as despesas com pessoal e encargos, que incluem inativos, encontram-se em 2016 em patamar inferior ao observado em 1999, 4,1% do PIB contra 4,4%, respectivamente.

Gráfico 11: Razão de Dependência (%)*



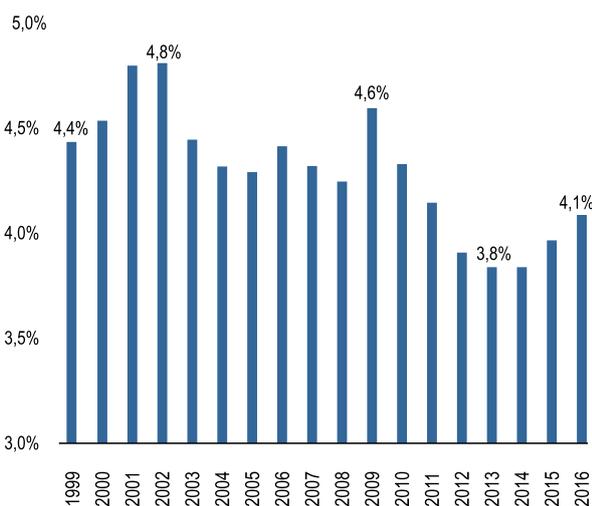
*Razão de Dependência = (Jovens de 0 a 14 anos + Idosos com 65 anos ou mais) / População de 15 a 64 anos
 Fonte: IBGE/Tábua de Mortalidade 2013

Gráfico 12: RGPS – Necessidades de Financiamento* (% PIB)



* Não inclui outras receitas e despesas da Seguridade Social
 Fonte: STN (2016a)

Gráfico 13: Despesas com Pessoal e Encargos* Governo Central (% PIB)

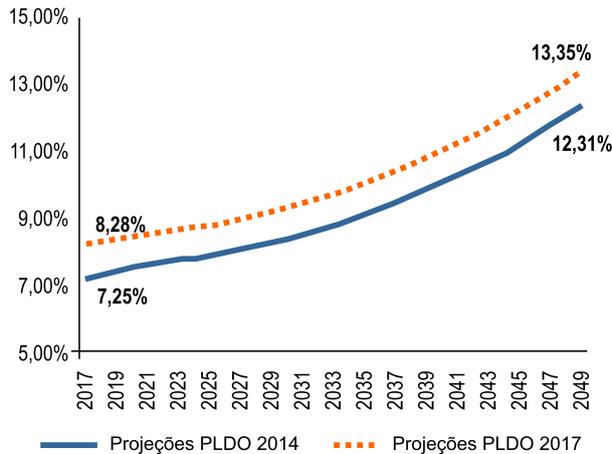


* Inclui inativos
 Fonte: STN (2016a)

Além disso, não somente os resultados previdenciários são influenciados pela conjuntura, as próprias projeções de governo que embasam o discurso da inevitabilidade da reforma mostram grande sensibilidade ao desempenho corrente da economia e do mercado de trabalho. No caso do RGPS, as despesas projetadas em 2013 no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) se situam em todos os anos cerca de 1% do PIB abaixo das estimadas em 2016, para o que contribuiu a retração da expansão potencial do PIB calculada, de 2,75% anuais para 2,07%, respectivamente. No RPPS federal, a diferença de trajetória entre as projeções de 2013 e 2016 constantes dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária

(RREO) reflete não apenas a piora da conjuntura, mas a consideração nos cálculos mais recentes dos efeitos da plena instituição da previdência complementar dos servidores civis, que de todo modo apontam para redução das necessidades de financiamento no longo prazo. Em suma, e mais amplamente, a sensibilidade das projeções atuariais do governo aos resultados correntes de PIB, emprego e salário; a incompletude das especificações dos modelos usados; a grande discrepância observada entre resultados previstos e realizados; e a ausência de avaliação dos erros comprometem o significado de longo prazo das projeções oficiais (PUTY & GENTIL, 2017, p.14).

Gráfico 14: Projeções do PLDO para as Despesas do RGPS (% PIB)



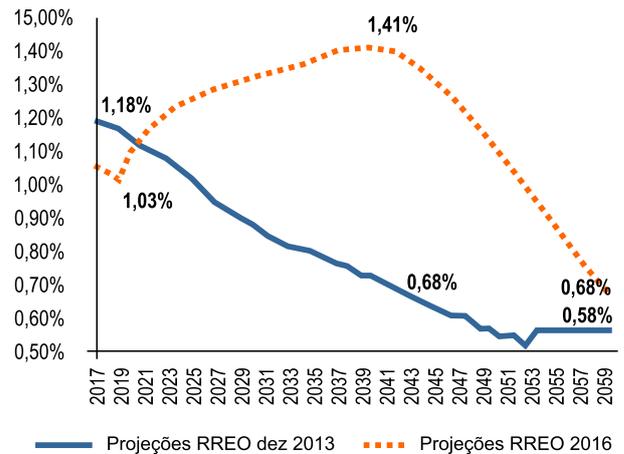
Fonte: MPDG/PLDO 2014 e 2017

Não por acaso, em publicação de 2015 sobre a evolução financeira do RGPS, o atual Secretário de Previdência afirmou:

“O resultado da dinâmica da receita e despesa em relação ao PIB foi que a necessidade de financiamento mudou de patamar, caiu da casa de 1,7% do PIB para algo próximo a 1% do PIB nos últimos anos. **Tal resultado permite concluir que a hipótese de crescimento explosivo das despesas e insolvência do INSS não é corroborada, pelo menos no curto prazo...** Contudo, os autores deste capítulo...entendem que **refutar a hipótese de insolvência não supera o debate por alterações no regramento do RGPS que o tornem mais sustentável no futuro**”. (IPEA, 2015, p. 39, grifos nossos)

Em verdade, a afirmativa acima merece um reparo conceitual: a um sistema previdenciário de repartição, como o RGPS, assentado na contribuição de ativos e na arrecadação impostos diversos para a transferência a inativos e pensionistas, não se aplicam noções próprias a um sistema de capitalização/seguro no qual o segurado acumula riqueza ao longo do período de atividade para receber uma renda na inatividade (BASTOS, 2016); neste caso, capitalização, o regime pode de fato “quebrar” por inconsistência atuarial; no caso de sistemas de repartição, o desafio colocado pelo aumento da quantidade/valor dos benefícios e/ou redução da arrecadação previdenciária é outro, qual seja, de rompimento da solidariedade a ele

Gráfico 15: Projeções do RREO para as Necessidades de Financiamento do RPPS (% PIB)



Fonte: STN (2013 e 2016b)

inerente. Evidentemente, em meio a uma das maiores recessões econômicas já registradas, o conflito distributivo na sociedade é amplificado, não somente entre empregadores/empregados x inativos/pensionistas, mas entre juros x lucros x salários x outras rendas.

Em resumo:

- não há nem houve crescimento “explosivo de despesas do INSS”;
- também não há nem houve crescimento explosivo de despesas com pessoal e encargos, incluindo inativos, no Governo Central;
- com a previdência complementar do servidor federal, no longo prazo as necessidades de financiamento do RPPS irão diminuir;
- em termos demográficos, atualmente o Brasil experimenta bônus com a população em idade ativa crescendo mais do que a população infantil e idosa;
- a característica central da conjuntura é a depressão econômica responsável por queda sem precedentes das receitas públicas, incluindo as previdenciárias, o que acentua o conflito distributivo na sociedade.

Se é assim, por que reduzir o acesso e o valor dos benefícios da Previdência Social – características centrais da reforma, como se verá no item 4 à frente – ao invés de concentrar atenções em medidas diretas de apoio à retomada do crescimento e das receitas públicas?

3) “Ajuste Fiscal Expansionista”: lógica e problemas

Depois de mais de dois anos da reorientação da política econômica na direção do ajuste –

que incluiu compressão de despesas, aumento dos juros, corte de crédito, e recomposição de preços administrados –, a economia mergulhou na maior recessão registrada em várias décadas, com quedas sucessivas do produto interno bruto (PIB), salto no desemprego, e deterioração dos resultados fiscais, primário (sem juros) e nominal (com juros). A inflação, que passou de 6,4% em 2014 para 10,7% em 2015, começou, na esteira da recessão e da queda do dólar, a ceder em 2016 fechando o ano em 6,3% e com as expectativas apontando nova redução em 2017 (4,1%). Quanto às previsões de crescimento, em março de 2017 apontavam para um quadro ainda de semi-estagnação da economia com variação de apenas 0,47% neste ano⁹.

Apesar destes resultados, o novo governo, instituído em maio de 2016, redobrou a aposta no discurso do “ajuste fiscal expansionista”, afinal (i) a raiz dos desequilíbrios macroeconômicos brasileiros radicaria no expansionismo fiscal anterior (até 2013/14), (ii) não haveria alternativa pois o setor público caminha para a insolvência e (iii) o reequilíbrio fiscal recuperaria a confiança e incidiria positivamente sobre as expectativas e decisões do setor privado e de investidores estrangeiros que restaurariam o crescimento.

Contraditoriamente, contudo, em 2016 a meta de déficit primário foi ampliada e parte das receitas extraordinárias obtidas com a repatriação de recursos foi usada para financiamento de despesas com restos a pagar, contribuindo positivamente para o aumento real do gasto primário no segundo semestre. Por outro lado, intensificou-se a agenda legislativa do ajuste concentrado em despesas, com o aumento da desvinculação de receitas da União (DRU) de 20% para 30%, e por meio da aprovação da Emenda Constitucional (EC) n° 95/2016, que prevê a redução forçada da despesa primária do Governo Central em % do PIB dos atuais 20% para cerca de 13% em 20 anos¹⁰ (em 2015, somente o gasto social de aplicação direta da União somou 13,2% do PIB).

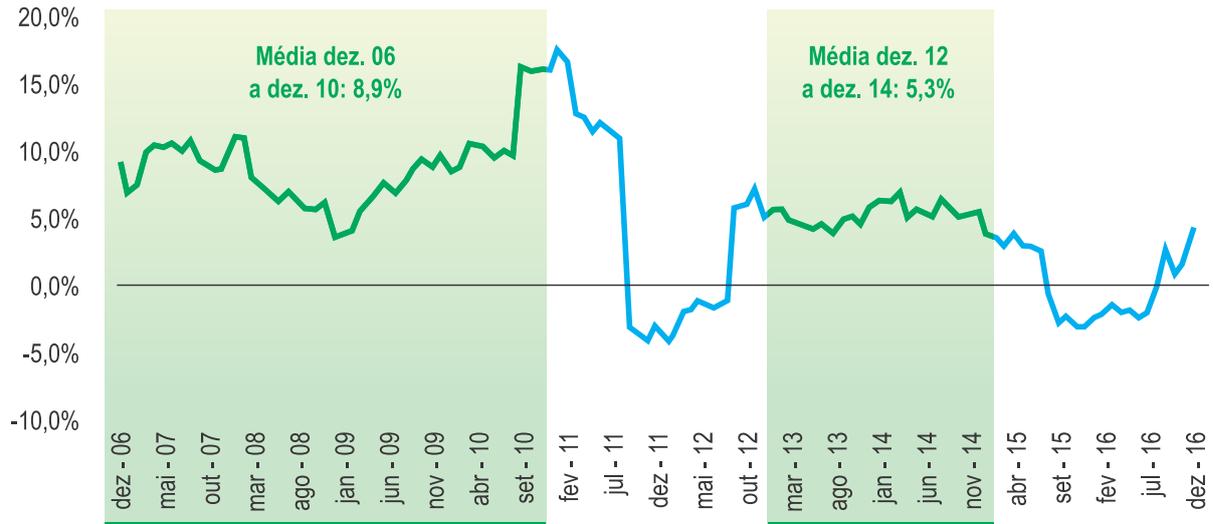
A reforma da previdência remete a esta lógica mais ampla do ajuste pelo lado das despesas primárias e, agora, induzido constitucionalmente. Na sequência, os três pilares do discurso do “ajuste fiscal expansionista” são problematizados.

3.1 A origem da crise de 2014/16 foi o expansionismo fiscal progresso?

Tomando como uma primeira aproximação de impulso fiscal do Governo Central a diferença entre o resultado primário estrutural (ajustado ao ciclo e a contingências) de um ano e outro, estimativas de SPE (2016, p. 14) revelam, entre 2003 e 2015, dois intervalos de reduções sequenciais do resultado primário estrutural, o que estaria a indicar impulso fiscal positivo: 2006 a 2010 e 2012 a 2014. Nestes dois períodos o crescimento econômico médio chegou a 4,5% a.a. e 1,8% a.a., respectivamente. Já a contração fiscal verificada em 2011 coincidiu com crescimento de 4,0% no ano (após expansão de 7,5% em 2010) e o ajuste de 2015 foi acompanhado por retração de 3,8% do PIB (após crescimento de 0,5% em 2014). Ou seja, o expansionismo fiscal da segunda metade dos 2000 conviveu com taxas altas de crescimento, enquanto a expansão fiscal de 2012 a 2014 coincidiu com desaceleração da economia. Já as contrações fiscais de 2011 e 2015 foram acompanhadas por redução do crescimento e recessão, respectivamente.

Outra *proxy* de impulso fiscal, mais diretamente relacionada à demanda agregada, diz respeito à variação da despesa pública ao longo do tempo. Por esta métrica, do gasto propriamente dito, os números do Governo Central revelam que o expansionismo fiscal de 2006 a 2010 foi mais direto – isto é, ancorado em ampliação de gastos e menos em reduções de receitas – do que o praticado entre 2012 e 2014. O *mix* de política fiscal, portanto, variou nos dois períodos de flexibilização fiscal: dos estímulos diretos ao crescimento na década passada, com forte expansão do investimento público e estatal e também das transferências às famílias (incluindo previdência), para os estímulos in-

Gráfico 16: Evolução das Despesas Primárias do Governo Central* (var. real em 12 meses)



* Exclui despesas do Tesouro com compensação da desoneração da folha, na prática acerto contábil intragovernamental com o INSS; também exclui R\$ 55,8 bilhões em dez. 2015 referentes a pagamentos de passivos determinados pelo TCU relativos a anos anteriores.
Fonte: STN (2016a)

diretos focados em desonerações, subsídios e crédito, com efeitos incertos sobre o gasto efetivo privado¹¹.

A crise brasileira, portanto, não se resume ao debate fiscal, mas possui raízes multidimensionais. Sobressaem, nesta perspectiva, a piora do contexto internacional após 2008, a paulatina reversão, depois de 2010, do ciclo interno de consumo e de endividamento com altas taxas de juros, e a crise política e de governabilidade instaurada a partir de 2014 com efeitos severos, ao lado da queda do preço do petróleo, sobre os investimentos da Petrobras – que em 2010 chegou a responder diretamente por 10% do investimento agregado – e sobre a confiança na economia¹².

3.2 O Estado brasileiro caminha para a insolvência, logo, não há alternativa senão cortar despesas?

Com raízes multidimensionais, a desaceleração pós 2010 e a crise do biênio 2015 e 2016 impactou fortemente as receitas públicas (gráfico 10), o resultado fiscal (tabelas 1 e 2) e a trajetória líquida do endividamento público, que depois de recuar pela metade em uma década, de 59,9% do PIB em dez. 2002 para 30,5% em dez. de 2013, voltou a subir chegando a 46,0% do PIB ao final de 2016 – a dívida bruta do governo geral chegou a 69,6% do PIB contra 51,5% em dez. 2013¹³. Então o setor público

e, mais especificamente, o Governo Central estariam quebrados? Não há outro caminho possível para a política fiscal senão o corte e a contenção de despesas primárias, incluindo no futuro os gastos com a previdência social?

Curiosamente a execução recente das despesas primárias do Governo Central desmente a tese do esgotamento do espaço fiscal. Como se observa no gráfico 16 acima, ainda que de forma modesta, o segundo semestre de 2016 voltou a apresentar taxas reais positivas de expansão dos gastos sem que isso pressionasse as condições de financiamento da dívida pública – que, aliás, melhoraram em função não apenas de expectativas, mas do início em outubro de ciclo de queda da taxa Selic pelo Banco Central.

De um ponto de vista teórico isso não surpreende. Diferentemente de famílias, de empresas, ou mesmo de governos regionais e locais, o Governo Central arrecada a maior parte dos impostos, emite base monetária e se endivida na própria moeda. Salvo em casos extremos de crise cambial aberta, quando a economia como um todo não consegue honrar compromissos em moeda estrangeira, é ilógico um país ou o setor público com capacidade de arrecadação e emissão “quebrar”, afinal a dívida pública é promessa de pagamento futuro ao credor (setor privado) com outro passivo (moeda) emitido única e exclusivamente pelo devedor (governo).

No caso brasileiro concreto, mudanças associadas ao setor externo e à gestão do balanço de pagamentos, às características e administração da Dívida Pública Federal (DPF) e ao acúmulo de caixa (disponibilidades financeiras) pelo governo mitigaram o risco de crise cambial e ampliaram o espaço fiscal *potencial* para a prática de políticas contracíclicas.

O acúmulo de reservas internacionais ao longo da fase de alta do ciclo de preços das *commodities* – de US\$ 37,8 bilhões em 2002, as reservas alcançaram US\$ 365,0 bilhões em 2016¹⁴ – alterou a posição do setor público em moeda estrangeira, que passou de devedor a credor líquido desde 2006. Isso significa que desvalorizações abruptas da taxa de câmbio, como a experimentada em 2015, fortalecem a posição patrimonial do setor público¹⁵.

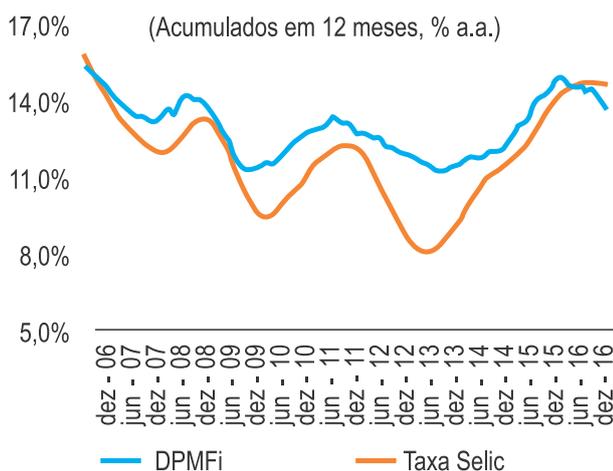
Em relação ao endividamento federal interno, um aspecto ignorado no debate de sustentabilidade é que o custo médio da dívida e o custo médio de novas emissões de títulos acompanham de perto o comportamento da taxa Selic. Assim, ao contrário do sugerido pelas análises de política fiscal centradas na credibilidade, o mercado de dívida pública é mais referenciado às decisões de política monetária (LAVOI, 2014,

cap. 4) do que à evolução do resultado fiscal. Isso indica que o custo médio do endividamento e das novas emissões de títulos não explodirá por causa da emergência no período recente de déficits primários – ao contrário, deverá cair se o ciclo de queda da taxa Selic persistir.

Por fim, desde 2008, precisamente após a crise financeira global, os recursos em caixa do Governo Federal ampliaram, movimento esse intensificado no período recente pelos resultados positivos do Banco Central com reservas internacionais transferidos ao Tesouro, e por emissões de títulos acima das necessidades de refinanciamento. De um saldo médio em 12 meses de 7,1% do PIB em dezembro de 2002, em meados de 2012 o caixa da União no Banco Central acumulou 9,4% do PIB em disponibilidades para, depois da emergência de déficits primários, chegar 14,6% do PIB em dez. 2016, ou R\$ 1,040 trilhão.

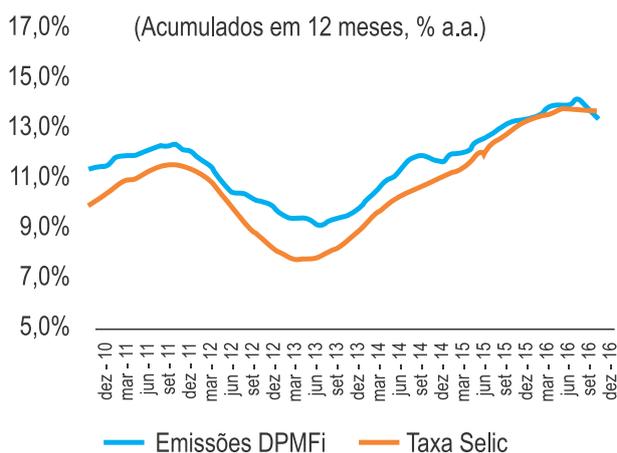
Assim, atualmente e a despeito da queda das receitas provocada pela recessão, os US\$ 365,0 bilhões de reservas internacionais, o endividamento público em moeda doméstica, o custo da dívida definido pela política monetária (ou seja, pelo próprio governo) e os mais de R\$ 1 trilhão em caixa mostram que há espaço fiscal

Gráfico 17: Custo Médio da Dívida Interna e Taxa Selic



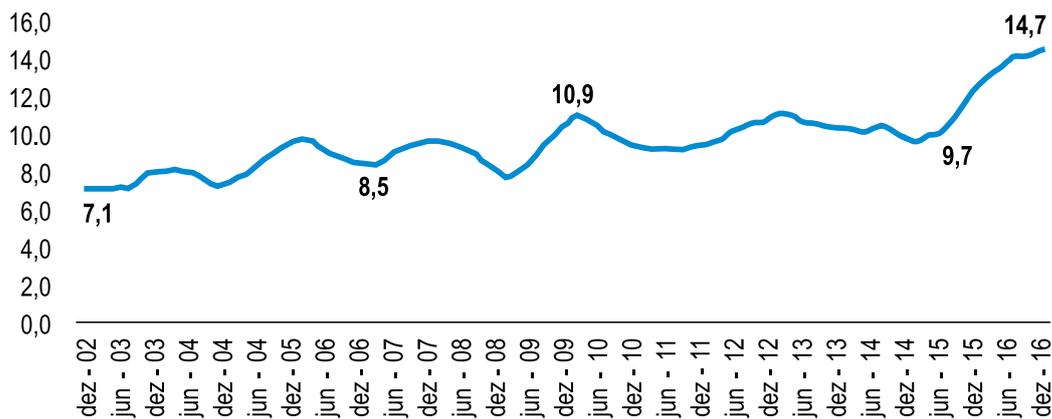
Fontes: STN e BCB

Gráfico 18: Custo Médio das Emissões da Dívida Interna e Taxa Selic



Fontes: STN e BCB

Gráfico 19: Conta Única do Tesouro (saldo médio em 12 meses, % do PIB)



Fonte: BCB

no Governo Federal para políticas de estímulo direto à demanda agregada – quadro esse que não se aplica a Estados e municípios com capacidade limitada de endividamento, mas que, no entanto, poderiam ser auxiliados pelo Governo Federal.

Portanto, a compressão de despesas primárias desde o final de 2014 e a limitação de seu crescimento à inflação passada a partir de 2017 (EC nº 95/2016) foi e é fundamentalmente o resultado de escolhas e não uma exigência econômico/financeira.

3.3 Ajustes fiscais têm impactos positivos nas expectativas do setor privado e por isso geram crescimento após algum tempo?

Internacionalmente, depois dos efeitos sobre o desemprego (alto) e crescimento (baixo) das tentativas de consolidação fiscal praticadas nos países do euro mais afetados pela crise financeira global e da moeda comum, o otimismo com o “ajuste fiscal expansionista” vem dando lugar ao ceticismo. Exemplos nessa linha podem ser buscados nas análises de Fatás & Summers (2016), este último ex-secretário do Tesouro norte-americano, e em Ostry, Loungani & Furcieri (2016, p. 40, tradução nossa), três economistas do FMI:

“Políticas de austeridade não apenas geram substanciais custos em termos de bem-estar devido aos canais de transmissão pelo lado da oferta, mas também fragilizam a demanda – e assim enfraquecem o emprego. A noção de que a consolidação fiscal possa ser expansionista (ou seja, aumente o produto e o emprego), em parte melhorando a confian-

ça do setor privado e o investimento, tem sido esposada com muita ênfase...Entretanto, na prática, episódios de consolidação fiscal têm sido acompanhados, na média, por quedas ao invés de expansões do produto. Na média, estima-se que um ajuste fiscal de 1% do PIB aumente o desemprego de longo-prazo em 0,8% e piore o em 1,5% em cinco anos o índice de Gini associado à desigualdade”.

No Brasil, o aperto fiscal (e da política econômica em geral) em fins de 2014 em meio à desaceleração da economia, a grandes dificuldades do governo no Congresso e à paralisação dos investimentos na cadeia de petróleo e gás, coincidiu com uma das maiores recessões já registradas na história. E num círculo vicioso, os cortes de gastos e investimento públicos “fragilizaram a demanda e enfraqueceram o emprego”, contribuindo para a queda de receitas que recolocaram, de acordo com as hipóteses dos defensores do ajuste, a necessidade de novos cortes de despesas.

O novo governo, com ampla base congressual e em meio ao cenário de desinflação em curso, vem contando com o afrouxamento monetário, com a melhoria de expectativas e, contraditoriamente ao próprio discurso, com o aumento das despesas primárias federais verificado no segundo semestre de 2016 para tentar estancar a recessão e eventualmente revertê-la. Mas ao invés de aproveitar o apoio político para atuar decididamente de forma contracíclica neste momento, fixou meta de primário para 2017 (2,2% do PIB para o setor público consolidado, ante 2,5% registrado em 2016) que, de acordo com projeções da Instituição Fiscal Indepen-

dente do Senado, exigirá nova compressão real de despesa retirando fôlego de uma eventual retomada da atividade¹⁶. O contingenciamento de despesas primárias de R\$ 42,1 bilhões anunciado em março sugere confirmação deste cenário.

Por outro lado, a regra de despesa recém aprovada (EC nº 95/2016), se não alterada, engessará a política fiscal no médio/longo prazos fragilizando seu papel alocativo, estabilizador do ciclo e distributivo.

4) A reforma da previdência e suas disfunções

As medidas atualmente em discussão no parlamento preveem o endurecimento das regras de acesso à Previdência Social e a redução do valor médio dos benefícios para controlar/diminuir as despesas com aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais.

Enviada ao Congresso em dezembro de 2016 e apresentada como praticamente inegociável, a proposta inicial do governo foi dando lugar a recuos, expressos, até maio de 2017, no Substitutivo aprovado na Comissão Especial da Câmara. Na comparação com as medidas originais, a igualação de idade mínima para homens e mulheres foi eliminada, as mudanças nos Regimes Próprios de Estados e Municípios foram postergadas, a desvinculação de pensões e benefícios assistenciais do salário mínimo foi excluída, professores da educação básica, policiais e segurados especiais rurais poderão se aposentar com idade mínima e tempo de contribuição menores etc. Relativamente mais branda do que o texto original, ainda assim a direção estratégica da reforma persistiu no Substitutivo: dificultar o acesso aos benefícios e reduzir valores tendo em vista o ajuste fiscal.

Ficam de fora da reforma os militares, aposentados atuais, bem como aqueles que já cumpriram os requisitos para acesso à aposentadoria. Regra de transição impõe pedágio de 30% sobre o tempo de contribuição restante para o cumprimento de 35 anos (homens) ou 30 anos (mulheres); para acessá-la voluntariamente no RGPS, os homens precisam de idade mínima de 55 anos até 2019, mulheres 53; no RPPS, além de 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 60 anos de idade mínima (homens) ou 55 (mulheres) até 2019; depois de 2019 a idade mínima de transição aumenta 1 ano a cada biênio; em ambos os casos, RGPS e RPPS, nova

fórmula de cálculo incide rebaixando os valores das aposentadorias de transição. Para mulheres e homens ativos fora ou que não optem pela regra de transição, as mudanças se aplicam integralmente.

4.1 Reforma da Previdência: principais medidas

Tendo como referência o Substitutivo aprovado na Comissão Especial da Câmara em maio de 2017, abaixo são apresentadas as principais propostas de mudanças na previdência:

- a) requisitos mínimos mais restritivos para acesso à aposentadoria: 65 anos de idade para homens, 62 anos para mulheres (a partir de 2022) e 25 anos (300 meses) de contribuição
 - extingue a aposentadoria por tempo de contribuição;
 - amplia de 15 anos (180 meses) para 25 anos (300 meses) o tempo de contribuição mínimo para se aposentar por idade;
 - os novos requisitos passam a valer indistintamente para o RGPS e o RPPS, que hoje apresentam sistemáticas diferentes para a aposentadoria por idade. No RGPS a aposentadoria por idade pode se dar quando o homem tenha completado 65 anos ou a mulher 60 anos tendo contribuído por 15 anos (180 meses). No RPPS, as idades de 65 e 60 anos para homens e mulheres também valem, mas não há exigência de tempo mínimo de contribuição que dá lugar, em contrapartida, a tempo mínimo no serviço público de 10 anos e tempo no cargo de 5 anos;
 - reduz de 5 para 3 anos a diferença de idade mínima entre homens e mulheres;
 - categorias excepcionalizadas com idade mínima menor: professores do ensino básico, clientela rural, atividades prejudiciais à saúde, polícias legislativa, federal, rodoviária e ferroviária e civil;
 - categorias excepcionalizadas com tempo de contribuição menor: clientela rural e atividades prejudiciais à saúde.
- b) idade mínima para a aposentadoria elevada ao longo do tempo em função do aumento da expectativa de sobrevida da população, para cada um ano de aumento calculado pelo IBGE mais um ano será acrescido à idade mínima
- c) nova fórmula de cálculo que reduz o salário de benefício (base para o cálculo da aposen-

- tadoria): média de todos os salários de contribuição
- altera a fórmula vigente que considera a média dos 80% maiores valores de contribuição, tanto no RGPS como no RPPS.
- d) nova fórmula de cálculo que reduz o valor das futuras aposentadorias: 70% + 1,5%, 2,0% e 2,5% por ano de contribuição, acima de 25 até 30, de 31 a 35 e de 36 a 40 anos, respectivamente, limitado a 100% do salário de benefício
- no RGPS, na aposentadoria por idade, o cálculo atual parte de 70% do salário de benefício mais 1% por ano de contribuição limitado a 100%;
 - ainda no RGPS, na aposentadoria por tempo de contribuição, a regra 85/95 resulta em aposentadoria igual ao salário benefício se a soma da idade com o tempo de contribuição (mínimo de 30 anos para mulheres e 35 para homens) for igual a 85 anos para mulheres ou 95 anos para homens;
 - no RPPS, desde que cumpridos os requisitos mínimos de tempo de contribuição e tempo de serviço público, o valor da aposentadoria hoje iguala o do salário de benefício.
- e) carência mínima de 66 anos, a partir de 2020, 67 anos, a partir de 2022, e 68 anos, a partir de 2024, para recebimento de benefício assistencial do idoso
- o benefício de prestação continuada (BPC), de valor equivalente ao salário mínimo, é dirigido a idosos e portadores de deficiência com renda familiar per capita de até 25% do salário mínimo;
 - no caso dos idosos, atualmente é concedido a partir dos 65 anos.
- f) introdução para a clientela de segurados especiais rurais (aposentadoria rural) da exigência mensal de contribuição social para cada membro da família; o tempo mínimo de contribuição foi mantido em 15 anos
- segurados especiais correspondem à quase totalidade dos cerca de 9 milhões de beneficiários da aposentadoria rural; estão incluídos cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos envolvidos na atividade rural;
 - hoje a contribuição de 2,1% sobre a produção comercializada e a comprovação da atividade agrícola por no mínimo 15 anos dão acesso ao benefício ao produtor e à família.
- g) elevação da idade mínima da mulher, de 55 para 57 anos, para obtenção da aposentadoria rural
- a idade mínima do homem, no caso da aposentadoria rural, permanece a mesma em vigor hoje, 60 anos.
- h) idade mínima para aposentadoria de professores e professoras do ensino básico fixada em 60 anos
- no RGPS atual não há idade mínima para professores do ensino básico;
 - na rede pública a idade mínima hoje é de 55 anos para homens e 50 para mulheres.
- i) pensão por morte passível de acumulação com aposentadoria, mas limitada a dois salários mínimos
- j) permissão para que a União, Estados e Municípios possam patrocinar planos de previdência complementar de entidades abertas e fechadas que não tenham sido criadas pelos próprios entes
- abre a possibilidade da privatização da previdência complementar dos servidores públicos.

4.2 As disfunções da reforma da previdência¹⁷

De acordo com números do governo, a economia estimada originalmente com a reforma para os próximos 10 anos poderia alcançar R\$ 793 bilhões a valores de 2017. Com as mudanças do Substitutivo da Comissão Especial da Câmara, este número cairia para R\$ 604 bilhões, ou seja, 76% da projeção original¹⁸. Tais estimativas dizem respeito ao RGPS, o RPPS federal não foi contemplado – talvez em função do aumento da incerteza sobre o sistema, uma vez que a queda futura dos valores de benefícios pode desencadear movimento de fuga dos contribuintes atuais para a previdência complementar, ampliando suas necessidades de financiamento de curto e médio prazos.

Como o conjunto da reforma se concentra no enrijecimento das regras de acesso a benefícios e na redução de despesas, os valores das novas aposentadorias, pensões, benefícios especiais e benefícios assistenciais concedidos pelo RGPS na próxima década cairiam, de acordo com as projeções, R\$ 604 bilhões, cerca de 9% do PIB de 2016. Esta redução de despesa projetada praticamente coincide, em valor, com a diferença entre as projeções atuariais oficiais do RGPS realizadas em 2013 (menores) e 2016 (maiores; ver gráfico 14 da seção 2). Ou

seja, se as projeções de 2013 se concretizassem, pela ótica do próprio governo não haveria necessidade de reforma pois estaria garantida a “economia” desejada com a proposta.

Voltando a ela, a menor “economia” proporcionada pelo Substitutivo reflete a retirada de alguns dos excessos do texto original – como a desvinculação de benefícios assistenciais e pensões do salário mínimo – contra os mais desfavorecidos. Mas, persistem ainda medidas com impacto regressivo, tais como: a igualação do tempo de contribuição de mulheres (com mais dificuldade para contribuir) e homens (com mais facilidade para contribuir); a equiparação da idade mínima de professoras (com maior carga de trabalho doméstico) a de professores (menor tempo de trabalho doméstico) da educação básica; e a exigência de contribuição mensal do trabalhador rural (que na agricultura familiar nem sempre vincula a produção ao mercado)¹⁹.

A estes aspectos regressivos, devem-se acrescentar os efeitos da reforma sobre a pobreza e exclusão social. Primeiro, em razão do aumento da idade requerida para solicitação do BPC idoso, dos 65 anos atuais para 66 anos em 2020, chegando a 68 anos em 2024, o que fragiliza a proteção ao idoso socialmente mais vulnerável. Em segundo lugar, devido ao aumento da exclusão previdenciária, seja em função da exigência de 25 anos (300 meses) de contribuição para a aposentadoria, seja em virtude da já comentada exigência de contribuição social individual para aposentadoria rural especial.

Tome-se como exemplo os efeitos da ampliação do tempo de contribuição, dos atuais 180 meses das aposentadorias por idade para 300 meses. Em 2015, cerca de 25% dos trabalhadores contribuintes do RGPS foram capazes de aportar no máximo 6 meses de contribuições ao sistema. Na média, o número de contribuições por trabalhador foi de 9,2 meses. Assim, para alcançar 300 contribuições, o trabalhador médio brasileiro levaria 32,6 anos, isto para receber 70% do salário de benefício. Se quiser chegar aos 100% do benefício, necessitará contribuir ao longo de 480 meses (40 anos), que pela média seria alcançado após 52 anos no mercado de trabalho. Outra evidência da exclusão previdenciária inscrita na imposição das 300 contribuições: em 2015, 38,7% das aposentadorias concedidas à clientela urbana do

RGPS foram por idade e não por contribuição ou invalidez²⁰.

Poder-se-ia contra-argumentar que a reforma da previdência abriria espaço fiscal-orçamentário para o fortalecimento de outras políticas com impacto distributivo e mitigadoras da pobreza, notadamente saúde, educação e assistência. No entanto, o teto federal de despesas primárias estabelecido pela EM no 95/2016, ao impor a redução do gasto dos atuais 20% do PIB para cerca de 16% do PIB após 10 anos, exigirá não apenas a contenção das despesas previdenciárias em % do PIB, mas cortes nos demais gastos sociais e com o funcionalismo público no período.

A combinação de valores menores de benefícios – que na média dos concedidos em dez. 2016 no RGPS (exceto assistenciais) alcançaram R\$ 1.356,88 – com a impossibilidade prática de fração do mercado de trabalho em acessá-los poderá estimular, de um lado, a informalidade dos trabalhadores mais pobres e, de outro lado, a subdeclaração dos maiores rendimentos ampliando a demanda por previdência complementar. Ou seja, no primeiro caso, desproteção e maior vulnerabilidade social, no outro, mais evasão de contribuições, mais renúncia fiscal no imposto de renda por previdência complementar e maiores volumes de recursos no circuito financeiro.

De um ponto de vista estritamente orçamentário, para o RGPS a configuração de um cenário como esse, que, ademais, precisa considerar a grande rotatividade e a ainda alta informalidade (ao redor de 40%) do mercado de trabalho brasileiro, deverá proporcionar mais “economia” do lado das despesas públicas devido à exclusão, mas também queda de receitas previdenciárias, o que na lógica econômica da proposta exigirá novos cortes de despesas numa reprodução em escala própria do ciclo vicioso da austeridade. O RPPS federal também pode, como assinalado ao início desta seção, perder receitas com a migração de servidores para a previdência complementar. Para além da fragilização financeira permanente do sistema, sobressai destes cenários outra disfunção da reforma: o rompimento da solidariedade social implícita no sistema público de repartição com fragilização de todo o sistema de proteção social erigido desde a promulgação da Constituição de 1988.

Portanto, a suposta “economia” no gasto público proporcionada pela reforma possui ingredientes concentradores, amplia a vulnerabilidade da velhice à pobreza e, nos cenários aqui apresentados, fragiliza financeira e solidariamente o sistema de proteção social brasileiro. Mas, e quanto aos efeitos alocativos da reforma, o que pode ser dito?

A única certeza com a reforma é a redução, na comparação com as regras atuais, da despesa pública futura com previdência – apesar de no presente possivelmente ampliar gastos em razão de corrida por aposentadorias. No entanto, como se viu, não é certo seu impacto sobre o resultado do orçamento da seguridade e do RPPS, uma vez que as receitas deverão crescer menos devido aos desestímulos à contribuição (aposentadorias mais baixas e/ou inalcançáveis).

Recolocando em outros termos a questão, quais seriam os impactos sobre o PIB da redução das transferências previdenciárias no Brasil? A resposta, como outras em economia, depende da perspectiva teórica adotada.

Num extremo da ortodoxia, posição assumida pelo governo, “a transferência de recursos [num sistema público de repartição -] distorce o mercado de trabalho (impostos) e reduz a poupança agregada da economia”, o que significa “mais juros e menos PIB” evidenciando situação de “pseudo generosidade” da Previdência Social (MF, 2017b, p. 15). Aparentemente, a lógica do raciocínio, não inteiramente explicitada, remete à existência de um trade off entre eficiência e distribuição ou de um conflito inter-geracional: a diminuição das transferências amplia a renda de empregadores e empregados que poupam mais do que os idosos, o que favorece a redução de juros e o crescimento econômico.

Noutra ótica, da demanda efetiva, arranjos distributivos mais concentradores geram menos crescimento:

“Numa abordagem da demanda efetiva (ou keynesiana/kaleckiana), o produto e emprego dependem da demanda efetiva, ou seja, do resultado dos gastos (e tributação) do governo, setor privado e setor externo, sem que haja nenhuma tendência natural ao pleno emprego dos fatores de produção. Neste caso, há distintas formas de impacto de um determinado desenho de sistema tributário sobre o produto. Quando ocorre a cobrança de impostos sobre

indivíduos de maior propensão a poupar e as transferências são feitas para aqueles com maior propensão a gastar o sistema tributário tem características expansionistas. Arranjos de previdência assim organizados, mais generosos e distributivistas, teriam um impacto positivo sobre o nível de renda!” (BASTOS, 2016)

No caso concreto da reforma da previdência, a igualação do tempo de contribuição de homens e mulheres, o endurecimento das regras de acesso à aposentadoria rural e a exclusão previdenciária associada à exigência mínima de 300 meses de contribuição e ao aumento de idade de acesso ao BPC reforçam a pobreza e desigualdades²¹. Sendo assim, a reforma tende a reduzir a demanda efetiva futura, desestimulando o investimento e o crescimento, diminuindo, portanto, a poupança ex post da economia.

Há ainda a dimensão espacial da questão, em geral negligenciada na macroeconomia. Dado o contraste entre a concentração regional e espacial da renda do trabalho e dos lucros, e, na outra ponta do sistema de transferências, a capilaridade do INSS e sua importância para os municípios mais pobres (FRANÇA, 2011), o desenho de reforma da previdência proposto pelo governo deve desarticular as economias locais mais protegidas e dinamizadas pelo sistema de seguridade social favorecendo a ampliação das desigualdades no território.

5) Por uma agenda de crescimento com inclusão social e proteção previdenciária

Os desafios colocados às políticas públicas pelas rápidas transformações econômicas e sociais porque passam um país de renda média como o Brasil – heterogeneidades econômicas, sociais e políticas, gargalos de infraestrutura, sustentabilidade ambiental, demografia etc. – impõem seu permanente aperfeiçoamento e discussão com a sociedade. Com a Previdência Social não é diferente e, desde a promulgação da Constituição de 1988, seis Emendas Constitucionais²², além de inúmeras alterações legais e infralegais, foram aprovadas com impactos nos três regimes em vigor, dentre outros: a substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição; o fim da aposentadoria especial para professores universitários; a extinção da aposentadoria proporcional; a instituição do caráter contributivo no serviço público; o fim da integralidade; a previ-

são de instituição de previdência complementar no serviço público. A gravidade do quadro econômico atual, marcado por uma das maiores recessões da história, acentua a necessidade de preservação e aperfeiçoamento da Previdência Social, que compõe o cerne do sistema de seguridade social brasileiro.

A reforma da previdência, no entanto, ao se concentrar na redução de benefícios, no enrijecimento do acesso ao sistema e silenciar sobre crescimento econômico e receita pública, caminha na direção da destruição do sistema previdenciário. Ao invés de cortar e excluir, é possível e desejável a adoção de rota alternativa contra a crise brasileira, assentada nas complementaridades entre proteção e promoção social e crescimento inclusivo. Mas como viabilizá-la por meio de políticas/escolhas concretas?

Em primeiro lugar, tendo em vista o papel distributivo do gasto social no Brasil (SILVEIRA, 2012; IPEA, 2011) *vis a vis* o gasto com juros da dívida pública, de magnitude sem paralelo no mundo, é preciso reduzir as despesas financeiras do governo, por exemplo, por meio de maior convergência da taxa básica real doméstica com a internacional. Mesmo com as quedas recentes da taxa Selic, que passou de 14,25% a.a. em outubro de 2016 para 11,25% a.a. em abril de 2017, a taxa básica real brasileira, em razão da diminuição mais acentuada da inflação, subiu no conceito *ex post* (realizado) de 5,8% a.a. para 8,5% a.a. no período²³.

Em segundo lugar, o contexto recessivo do último triênio não foi acompanhado de crescimento explosivo de despesas primárias, que caíram de 2015 em diante. Da ótica da demanda efetiva, limitar na recessão a recomposição do gasto público (meta rígida de primário) e forçar no médio prazo sua redução em % do PIB (EC no 95/2016) compromete a recuperação e retira desnecessariamente graus de liberdade da política econômica na busca do pleno emprego. Nesse sentido, cabe aperfeiçoar/corrigir as duas principais metas fiscais em vigor no Governo Central. Primeiro, com a adoção de meta de primário ajustada ao ciclo, ou seja, resultados menores e mais flexíveis nas fases de baixo crescimento e maiores na fase de alta de atividade e receitas. Propostas como essa não faltam no Brasil pós crise global de 2008 (GOUVÊA & SCHETTINI, 2010), e o próprio Ministério da Fazenda já conta com metodo-

logia própria de cálculo do indicador (SPE, 2016). Segundo, por meio da revogação da EC nº 95/2016, que impõe desnecessariamente ao Governo Central a implementação da opção política segundo a qual o sistema de direitos e proteção da “Constituição de 1988 não cabe no orçamento”, incluindo aí a Previdência Social.

Em terceiro lugar, a singularidade do período recente é a queda sem precedentes das receitas públicas, incluindo as da seguridade e previdenciárias. A melhora dos indicadores fiscais requer, portanto, a retomada do crescimento da economia com recuperação do mercado de trabalho e dinamização da receita, para o que a recomposição do gasto público em investimento e em políticas sociais redistributivas podem e deveriam contribuir²⁴.

A revisão das desonerações do período 2011 a 2014 também fortaleceria o fisco e a posição fiscal do governo. Além disso, diferentemente do gasto social, a estrutura tributária brasileira, ancorada em impostos indiretos sobre o consumo, joga a favor da concentração de renda ao onerar mais pesadamente os pobres do que os mais ricos (SILVEIRA, 2012). Isso significa que há grande potencial no Brasil para ampliação da progressividade tributária, o que favoreceria a distribuição da renda e o próprio crescimento. Medidas nessa linha poderiam incluir: a reintrodução da tributação (IRPF) sobre lucros e dividendos distribuídos, isentos desde 1995, assim como o fim da isenção tributária de juros sobre capital próprio (GOBETTI & ORAIR, 2015b); e a criação do imposto sobre grandes fortunas previsto na Constituição de 1988.

Especificamente em relação à previdência, os pontos centrais da reforma que atentam contra o caráter protetivo e solidário do sistema ampliando a exclusão e desigualdade no país devem ser rejeitados, quais sejam:

- tempo mínimo de contribuição de 25 anos;
- exigência mensal de contribuição social para segurados rurais especiais;
- aumento da idade mínima do BPC idoso.

Por seu turno, uma agenda alternativa afirmativa do direito à aposentadoria²⁵ e do caráter e estimulador da geração de renda a partir das transferências previdenciárias, inclui:

- I) no curto prazo, concessão bônus ao salário mínimo estendendo-o aos mais de 60% de benefícios do RGPS a ele indexados.

Pela regra atual de reajuste do salário mínimo igual à inflação do ano anterior e ao crescimento real do PIB de dois anos antes, desde 2016 até 2018 não haverá aumento real de salário mínimo. Alternativamente, propõe-se a concessão de um bônus ao salário mínimo proporcional, por exemplo, ao ganho fiscal associado à trajetória de aceleração da queda da taxa básica de juros no ano;

- II) revisão das renúncias de receitas previdenciárias federais, cujas projeções somam R\$ 62,4 bilhões em 2017²⁶;
- III) reforço da fiscalização previdenciária e maior agilidade na cobrança da dívida ativa para estancar/reduzir o crescimento do estoque, que saltou de R\$ 185,8 bilhões, em 2011, para R\$ R\$ 432,9 bilhões, em janeiro de 2017 (PGFN, 2017). Somente as 100 maiores empresas com débitos previdenciários exigíveis (não parcelados, garantidos ou suspensos por decisão judicial) somam R\$ 33,5 bilhões em dívidas;
- IV) reabertura do Fórum Nacional de Previdência, com presença de aposentados, tra-

balhadores, empregadores e governo, para apresentação de medidas tendo em vista:

- a alteração futura da regra de reajuste do salário mínimo, válida até 2019;
- estímulos à formalização – e não precarização, como na reforma trabalhista em curso – do trabalho, hoje em torno de 60%.

Nassau William Senior²⁷, economista e conselheiro do governo britânico no séc. XIX, foi quem primeiro desenvolveu a “teoria da abstinência” segundo a qual os juros correspondem à recompensa justa ao poupador pelo adiamento do consumo. O outro lado dos ciclos e choques econômicos na Grã-Bretanha do *laissez faire*, a pobreza, fome e emigração em massa, também foi tratado com alguma naturalidade pelo autor, que assim se referiu à Grande Fome Irlandesa de 1845-1849: a fome “não matará mais do que um milhão de pessoas, e isso não será o suficiente para resolver a questão econômica”. No Brasil do séc. XXI, a exclusão previdenciária inscrita na atual proposta de reforma também não será suficiente para resolver a questão econômica.

Notas

1. Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016 encaminhada ao Congresso Nacional em dezembro de 2016. O escopo da discussão que se segue abarca a proposta original do governo e o Substitutivo do Relator aprovado em maio de 2017 na Comissão Especial da Câmara destinada a tratar do assunto.
2. Neste e no próximo parágrafo, números do RGPS extraídos de STN (2016a) e do RPPS de STN (2016b).
3. De acordo com metodologia da ANIFIP (2017). Já pelos cálculos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG, 2016), em 2015 as receitas da Seguridade Social somaram R\$ 625,9 bilhões contra R\$ 791,2 bilhões de despesas. Na metodologia da ANIFIP, além da arrecadação líquida do RGPS são consideradas: Cofins, CSLL, PIS/PASEP, outras contribuições, receitas próprias de entidades da seguridade; do lado das despesas entram: benefícios do RGPS, benefícios assistenciais, bolsa família, despesas de saúde, benefícios do FAT e custeio; não entram as despesas do RPPS consideradas como parte do Orçamento Fiscal. Na metodologia do MPDG, além da diferença na apuração de valores das diversas contribuições, as despesas incluem aposentadorias e pensões de servidores públicos inativos (RPPS).
4. Reatualizada nos marcos da chamada *Modern Monetary Theory* (MMT), desenvolvida a partir da obra de economistas pós-keynesianos como Wray (2003; 2015), Lavoie (2014), Tymoigne & Wray (2013), dentre outros.
5. Dados extraídos de MF (2016a; 2016b) e MPS (2015).
6. De acordo com a Lei 8.212/91, art. 12, segurado especial é toda pessoa residente em imóvel rural “ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele [- que -] individualmente ou em regime de economia familiar [- realize -] atividades agropecuárias em área de até 4 módulos fiscais”. Também se enquadram na categoria: seringueiros, extrativistas e pescadores artesanais cujas respectivas atividades representem seu principal meio de vida. O regime contributivo do segurado especial dispensa a realização de contribuições mensais, valendo a contribuição sobre receita bruta da comercialização da produção.
7. Conforme IPEADATA. A linha de pobreza considerada equivale ao dobro da linha de extrema pobreza estimada a partir do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS.
8. Os números de pobreza do MPS diferem do IPEADATA por causa da métrica da linha de pobreza. Em MPS (2015), a linha de pobreza é dada por $\frac{1}{2}$ salário mínimo.
9. Fontes de dados: IBGE inflação (IPCA); Banco Central (BCB) para previsões de inflação e PIB de 2017 (expectativa Focus em março de 2017).
10. A EC nº 95/2016 impõe como teto de crescimento da despesa primária anual do Governo Central a inflação observada no ano anterior. Supondo crescimento médio anual da economia em torno de 2,0% a.a. reais, em 20 anos a despesa total cairia de 20% para 13,3% do PIB. Os números referentes ao gasto social federal até 2015 foram calculados por STN (2016c).
11. Por exemplo, de 2005 a 2010 o investimento do Governo Federal somado ao da Petrobras saltou, a preços constantes, de R\$ 48 bilhões para R\$ 152 bilhões; depois de cair em 2011 para R\$ 134 bilhões, em 2014 chegou a R\$ 145 bilhões, patamar inferior ao de 2010 (CERQUEIRA, 2016, p. 15). Para uma análise da mudança do *mix* de política fiscal após 2010, ver Gobetti & Orair (2015a).
12. Para uma análise da desaceleração apoiada nos determinantes da demanda agregada, ver Serrano & Summa (2015). Rezende (2016) destaca a sobrealavancagem do setor privado após o ciclo expansivo da segunda metade da década passada como o aspecto central da crise atual. Cerqueira (2016) integra aspectos econômicos e políticos na análise da trajetória de crise recente dos investimentos federais e da Petrobras.

13. Os números da dívida líquida do setor público e da dívida bruta do governo geral são apurados pelo Banco Central do Brasil.
14. Banco Central do Brasil
15. Em 2015, os ganhos do Banco Central com a correção cambial das reservas internacionais líquidos do custo de carregamento chegaram a R\$ 260,0 bilhões; descontadas as perdas de R\$ 102,6 bilhões com o vencimento de *swaps* cambiais, o resultado do banco com operações cambiais, de R\$ 157,3 bilhões, foi transferido ao Tesouro Nacional ampliando as disponibilidades financeiras depositadas na Conta Única. Este ganho com operações cambiais de R\$ 157,3 bilhões, ou 2,7% do PIB, correspondeu a cerca de 3 vezes o déficit primário do Governo Federal no ano (0,9% do PIB, descontados os pagamentos de atrasados ao BB, FGTS e Caixa).
16. IFI (2017, p. 17). Isto a despeito da nova regra constitucional de despesa (EC nº 95/2016), que corrige o teto de gastos pela inflação passada, permitir crescimento real de 2,2% este ano por causa da queda da inflação corrente.
17. Ver também as análises de DIEESE (2017) e DIEESE & ANFIP (2017).
18. MF (2017a).
19. As diferenças explicadas por gênero no mercado de trabalho e a sobrecarga de trabalho doméstico assumida pelas mulheres dificultam o acúmulo de anos de contribuição vis a vis o trabalhador masculino. Em 2014, 90% das mulheres diziam ocupar-se de afazeres domésticos, contra 50% dos homens; já o tempo médio dedicado a afazeres domésticos foi de 25 horas por semana contra 11 horas masculinas (IBGE/PNAD). No caso do trabalhador e trabalhadora rurais, as assimetrias de gênero são reforçadas pela “invisibilidade” do trabalho produtivo das mulheres, onde 80% das ocupadas no rural exercem atividades não remuneradas no âmbito da agricultura familiar. Adicionem-se a maior precocidade, penosidade e informalidade do trabalho rural na comparação com o urbano (VALADARES & GALIZA, 2016), e, relativamente, é mais difícil para a população rural alcançar a idade e tempo mínimo de contribuição para se aposentar.
20. Números da previdência apresentados neste parágrafo extraídos de MF (2016a).
21. Desigualdades em parte compensadas pelos efeitos progressivos associados à redução da diferença entre os valores dos maiores benefícios e o piso do salário mínimo.
22. Emendas Constitucionais nºs 3/93, 20/98, 41/03, 47/05, 70/12 e 88/15.
23. A taxa básica real ex post é calculada pela razão entre Selic acumulada em 12 meses e IPCA acumulado em 12 meses. Dados disponíveis nas séries temporais do Banco Central do Brasil.
24. Como visto, níveis recordes de reservas internacionais, grande quantidade de recursos no caixa do Governo Central e custos da dívida pública sob controle permitem ao Governo Central desempenhar papel contracíclico, apesar da piora do resultado primário na crise.
25. Aqui nos apoiamos novamente, como no item 4.2, em DIEESE (2017) e DIEESE & ANFIP (2017).
26. STN (2016b). No que tange à desoneração da folha, em março de 2017 o governo anunciou o fim do benefício, excetuados os setores de transporte rodoviário coletivo de passageiros, transporte ferroviário e metroviário de passageiros, construção civil e obras de infraestrutura e de comunicação. A reversão da desoneração depende ainda de aprovação de Medida Provisória. A estimativa de ganho fiscal com a medida é de R\$ 4,8 bilhões entre agosto e dezembro de 2017.
27. Reflexão sugerida em D’Araújo (2016).

Referências

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP) **A falácia do rombo da previdência**. Brasília: ANFIP, 2017. Disponível em: http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos_01_02_2017_08_39_19.pdf
- BASTOS, C.P. **A questão da previdência pública e a natureza do sistema de repartição**. Brasil Debate, 2016. Disponível em: www.brasildebate.com.br
- CERQUEIRA, B.S. Política fiscal, demanda agregada, crescimento e crise: o investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003 a 2015. **Texto para Discussão IE-UFRJ**, n. 27/2016. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2016/TD_IE_027_2016_CERQUEIRA.pdf
- D'ARAÚJO, C. Conflagração social anunciada e esperada. In: **Jornal GGN**, 9 dez. 2016. Disponível em: <http://jornalgggn.com.br/noticia/conflagracao-social-anunciada-e-esperada-por-ciro-daraujo>
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE) PEC 287: a minimização da previdência pública. **Nota Técnica DIEESE**, n. 168. São Paulo: DIEESE, jan. 2017. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec168Pec.pdf>
- _____. & ANFIP **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: DIEESE/ANFIP, 2017. Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/02/Previdencia_Doc_Sintese.pdf
- FATÁS, A. & SUMMERS, L.H. The permanent effects of fiscal consolidations. **NBER Working Paper**, Cambridge, EUA, n. 22374, 2016.
- FRANÇA, A.S. **A Previdência Social e a economia dos municípios**. 6ª edição revisada e atualizada. Brasília: ANFIP, 2011. Disponível em: http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20120726210022_Economia-nos-municipios_26-07-2011_2011_Economia_dos-municipios.pdf
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), **Fiscal Monitor – Debt: use it wisely**. Washington D.C.: FMI, out. 2016. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/02/pdf/fm1602.pdf>
- GIAVAZZI, F. & PAGANO, M. Can severe fiscal contractions can be expansionary? Tales of two small European countries. **NBER Working Paper**, Cambridge, EUA, n. 3372, 1990.
- GOBETTI, S.W. & ORAIR, R.O. (2015a) Fatos e versões sobre a política fiscal. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, ano 3, n. 23, Plataforma Política Social, out. 2015. Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista_27.pdf
- _____. (2015b) **Progressividade tributária: a agenda esquecida**. Brasília: ESAF, 2015. (XX Prêmio Tesouro Nacional, Tema III – Tópicos Especiais, 1º lugar)
- GOUVÊA, R.R. & SCHETTINI, B.P. **Resultado fiscal estrutural: um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil**. Brasília: ESAF, 2010. (XV Prêmio Tesouro Nacional, Tema III – Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional, 2º lugar)
- INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI) **Relatório de acompanhamento fiscal**, n. 1. Brasília: Senado Federal, fev. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/RAF_fev2017
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicado IPEA**, Brasília, n. 75, 2011.
- _____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 23. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf

- KALECKI, M. (1954) **Theory of economics dynamics**. 2ª edição. Londres: Allen & Unwin, 1965.
- KEYNES, J.M. **The general theory of employment, interest and money**. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 1936.
- LAVOI, M. **Post-Keynesian economics: new foundations**. Reino Unido, EUA: Edward Elgar, 2014.
- LERNER, A. Functional finance and the federal debt. **Social Research**, Nova Iorque, Arien Mack Editor, vol. 10, n. 1, 1943, p. 38-51.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF, 2016a) **Anuário Estatístico da Previdência Social, 2015**. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria de Previdência, 2016. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>
- _____. (MF, 2016b) **Boletim Estatístico da Previdência Social**, vol. 21, n. 12. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria de Previdência, dez. 2016. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/beps16.12.pdf>
- _____. (MF, 2017a) Análise das mudanças na PEC 287/2016 – reforma da previdência. **Nota à Imprensa**, Brasília, Ministério da Fazenda, 9 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/abril/analise-das-mudancas-na-pec-287-2016-2013-reforma-da-previdencia>
- _____. (MF, 2017b) **Reforma da Previdência** (apresentação). Brasília: MF, 7 de março de 2017. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2017/2017-03-07_reformadaprevidencia_henriquemeirelles.pdf
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS) **Informe de Previdência Social**, vol. 27, n. 11. Brasília: MPS, nov. 2015. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/informe_2015.11.pdf
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG, 2016) **Balanco da Seguridade Social** (apresentação). Brasília: MPDG, 2016a. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/2016-12_seguridade-social-vers-final-mf.pdf
- ORAIR, R.O., SIQUEIRA, F.F. & GOBETTI, S.W. **Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. Brasília: ESAF, 2016. (XXI Prêmio Tesouro Nacional, 2º lugar)
- OSTRY, J.D., LOUNGANI, P. & FURCERI, D. Neoliberalism, oversold? **Finance and Development**, Washington, FMI, vol. 53, no 2, jun. 2016, p. 38-41. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>
- PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) **PGFN recupera mais de R\$ 22 bilhões em créditos previdenciários**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias_carrossel/pgfn-recupera-mais-de-r-22-bilhoes-em-creditos-previdenciarios
- PUTY, C.A.C.B. & GENTIL, D.L. (org.) **A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção actuarial do governo brasileiro**. Brasília: Anfip, Dieese e Plataforma de Política Social, 2017.
- REZENDE, F. Financial fragility, instability and the brazilian crisis: a Keynes-Minsky-Godley approach. **Multidisciplinary Institute for Development and Strategies, Texto para Discussão** n. 1, 2016. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2016/10/felipe-rezende-financial-fragility-instability-and-the-brazilian-crisis-wp-minds-2016-01.pdf>
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (SPE) **Monitor de Política Fiscal: resultado fiscal estrutural, novas estimações para a metodologia proposta**. Brasília: SPE, 2016. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural/monitor-de-politica-fiscal.pdf>
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2013) **Relatório Resumido e Execução Orçamentária e outros demonstrativos**. Brasília: STN, dez. 2013. Disponível em: <http://www.tesou>

ro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2013.pdf/0dfdfc4-70d2-4158-980a-8c763d57f9a9

_____. (STN, 2016a) **Resultado do Tesouro**. Brasília: STN, dez. 2016a. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318115/Nimdez16.pdf/752aeaac-79ba-4985-a5ac-c8e19fee200a>

_____. (STN, 2016b) **Relatório Resumido e Execução Orçamentária e outros demonstrativos**. Brasília: STN, dez. 2016b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2016.pdf/19a25934-21d9-4e40-9304-a488555c8dbf>

_____. (STN, 2016c) **Gasto social do Governo Central 2002 a 2015**. Brasília: STN, 2016c. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>

SERRANO, F. & SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Relatório**, Washington DC, Center for Economic and Policy Research, ago. 2015.

SILVEIRA, F.G. **Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Brasília, Esaf, 2012. (XVII Prêmio Tesouro Nacional, 3º lugar)

TYMOIGNE, E. & WRAY, L.R. Modern Monetary Theory 101: a reply to critics. **Levy Economics Institute Working Paper**, Nova Iorque, Levy Economics Institute of Bard College, n. 778, nov. 2013.

VALADARES, A.A. & GALIZA, M. Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. **Nota Técnica IPEA**, n. 25/2016. Brasília: IPEA, mai. 2016.

WRAY, L.R. Functional finance and US government budget surpluses in the new millennium. In: NELL, E. & FORSTATER M., **Reinventing Functional Finance: Transformational Growth and Full Employment**. Northampton: Edward Elgar, 2003, p. 141–159.

_____. **Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems**. 2ª Edição. Nova Iorque: Palgrave, 2015.

Realização



SINDICATO NACIONAL DOS
AUDITORES E TÉCNICOS FEDERAIS
DE FINANÇAS E CONTROLE



Apoio



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

