

**Universidade Estadual da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Contabilidade**

Karoline Varão de Almeida

**PREVIDÊNCIA SOCIAL: investigação no Resultado Primário após a
inclusão da Previdência Rural no período de 2001 a 2010**

Campina Grande – 2011

Karoline Varão de Almeida

PREVIDÊNCIA SOCIAL: investigação no Resultado Primário após a inclusão da Previdência Rural no período de 2001 a 2010

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação de Ciências Contábeis da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel.

Orientadora: Prof.^a MSc. Eliedna de Sousa Barbosa

Campina Grande – 2011

A574p

Almeida, Karoline Varão de.

Previdência Social: investigação no resultado primário após a inclusão da Previdência Rural no período de 2001 a 2010. [manuscrito] /Karoline Varão de Almeida. – 2011. 65f.; il. color

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2011.

“Orientação: Profa. Msc. Eliedna de Sousa Barbosa, Departamento de Contabilidade”.

1. Previdência Social. 2.Contabilidade Pública.
3. Resultado Primário. I. Título.

21. ed. CDD 368.4

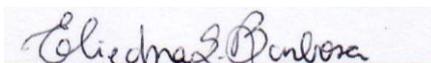
Karoline Varão de Almeida

PREVIDÊNCIA SOCIAL: investigação no Resultado Primário após a inclusão da Previdência Rural no período de 2001 a 2010

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação de Ciências Contábeis da Universidade Estadual da Paraíba, obtendo a nota média 9,8 (nove virgula oito), atribuída pela banca constituída pelo orientador e examinadores abaixo.

Aprovada em 06/06/2011.

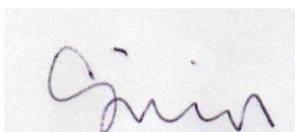
Comissão Examinadora



Prof.^a MSc. Eliedna de Sousa Barbosa
Departamento de Contabilidade – UEPB
Orientadora



Prof. MSc. Francisco de Assis Azevedo Guerra
Departamento de Contabilidade - UEPB
Examinador



Prof.^a Esp. Vania Vilma Nunes Texeira Xavier
Departamento de Contabilidade - UEPB
Examinadora

Dedico este trabalho...

*... a minha mãe Antônia Érica e ao meu pai João Batista,
pelo amor, compreensão, apoio incondicional, sempre.
Obrigada por estarem em todas as batalhas ao meu lado,
sempre ajudando-me a vencer.*

*... aos meus irmãos Karen Patrícia e Maikel Patrick,
pelo incentivo, pelo carinho e pelo orgulho que sempre tiveram de mim.*

AGRADECIMENTOS

Principalmente a Deus que me deu a dádiva de viver, estando sempre ao meu lado ouvindo minhas preces nos momentos mais difíceis, e por me proporcionar força e sabedoria para enfrentar as etapas de minha vida.

Com relação à minha família, primeiramente tenho que agradecer aos meus Pais, Antônia Érica e João Batista, que sempre estiveram comigo, me apoiando em minhas decisões, me alertando para os males do mundo, e me orientando a sempre seguir o caminho da verdade, da lealdade, da amizade, enfim, dos bons valores. E, por isso, quase tudo do que sou hoje devo a eles. Aos meus irmãos, pela amizade, pela compreensão, carinho, e por sempre nos mantermos unidos haja o que houver.

Aos meus avós, tios, primos e amigos que estiveram ao meu lado nas horas de fraqueza, o encorajamento nos momentos de desânimo, as orações, a confiança e a certeza de que meus sonhos serão realizados, sempre de mãos estendidas, vibrando com minhas vitórias, e demonstrando que as dificuldades fizeram-se para serem vencidas.

Ao meu namorado, Tálisson Oliveira, pelo carinho, amor, companheirismo em todos os momentos.

À Prof^a Eliedna Barbosa, não só pela orientação deste trabalho, mas pela compreensão e colaboração preciosa na realização do mesmo.

À Prof^o Francisco Guerra pelo apoio em meu percurso acadêmico e na avaliação deste trabalho.

À Prof^a Vania Vilma pelo cuidado na formação de bons profissionais e na avaliação deste trabalho.

À Universidade Estadual da Paraíba curso de Ciências Contábeis, pelo ensino oferecido, que de forma significativa contribuiu para meu progresso.

Aos amigos Aline, Felipe, Eli Mamede e Calline, e em especial a minha amiga Camila pelo carinho, amizade e compreensão.

Agradeço a Coordenação do Curso e a todos os professores, que lecionaram durante todo o curso, que mesmo diante de dificuldades surgidas, sempre encontraram saídas que vão além do ensinar e do aprender.

“O passado é uma cortina de vidro. Felizes os que observam o passado para poder caminhar no futuro.”

Augusto Cury

RESUMO

Baseado nas premissas criadas pela CF de 1988 para a seguridade social, criou-se um novo tipo de segurado com a finalidade de amparar o trabalhador rural, que vive sob o regime de economia familiar, ou seja, que produz fora do regime assalariado. Esta nova categoria de segurado é regida por princípios diferenciados, e, amparados neles, os indivíduos não precisam obrigatoriamente contribuir financeiramente para ter direito ao benefício. Dentro desse contexto, o presente trabalho apresenta a seguinte problemática: Qual o comportamento do resultado primário da Previdência Social no Brasil, após a inclusão da previdência rural, no período compreendido entre o ano de 2001 a 2010? Tendo como objetivo geral levantar o comportamento do resultado primário da Previdência Social no Brasil, após a inclusão da previdência rural, no período compreendido entre os anos de 2001 a 2010. Para tanto, foi necessária a utilização de pesquisa bibliográfica, o estudo empírico-analítico, com coleta de dados feita a partir das informações contidas na Secretaria do Tesouro Nacional e no Ministério da Previdência Social disponibilizadas pela internet e de domínio público. Por fim, pode-se concluir que a previdência social fechou o ano de 2001 com 1.011.480 milhão de benefícios rurais concedidos, o que significou um gasto de R\$ 177.961.675 milhões. Em 2010, a concessão de benefícios rurais alcançou o valor de 1.227.715 milhão, resultando assim um gasto de R\$ 630.865.774 milhões. Por sua vez, acabou gerando na Previdência Social resultado primário deficitário sempre crescente ao longo do período analisado.

Palavras-chaves: Previdência Social. Contabilidade Pública. Resultado Primário

ABSTRACT

Based on the assumptions created by the CF 1988 for social security, created a new type of insured in order to bolster the rural worker, living under the regime of family economy, ie it produces out of the scheme employed. This new category of insurance is governed by different principles, and supported them, individuals do not necessarily need to contribute financially to claim the benefit. Within this context, this paper presents the following issues: What is the behavior of the primary result of Social Security in Brazil, after the inclusion of rural social security in the period between the years 2001 to 2010? Aiming to raise the general behavior of the primary result of Social Security in Brazil, after the inclusion of rural social security in the period between the years 2001 to 2010. Therefore, it was necessary to use literature, the empirical-analytic, with data collection made from the information contained in the National Treasury and the Ministry of Social Welfare made available over the internet and public domain. Finally, we can conclude that the welfare state ended the year 2001 with 1,011,480 million rural benefits granted, which meant an expenditure of \$177,961,675 million. In 2010, the provision of rural benefits reached a value of 1,227,715 million, thus resulting in an expense of \$630,865,774 million. In turn, has generated a result primary Social Security deficit ever increasing over the period analyzed.

Keywords: Social Security. Public Accounts. Primary Results.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Resultado Primário da Previdência Social de 2001 a 2010.....	44
Tabela 2- Resultado Primário da Receita da Previdência Social de 2001 a 2010.....	47
Tabela 3- Resultado Primário da Despesa da Previdência Social de 2001 a 2010.....	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Resultado Primário da Previdência Social de 2001 a 2010.....	44
Gráfico 2- Resultado Primário da Receita da Previdência Social de 2001 a 2010.....	49
Gráfico 3- Resultado Primário da Despesa da Previdência Social de 2001 a 2010.....	52

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Modelo hierárquico de planejamento governamental.....	25
Figura 2- Evolução Etária Absoluta – 2000.....	54
Figura 3- Evolução Etária Absoluta – 2020.....	54
Figura 4- Evolução Etária Absoluta – 2050.....	54
Quadro 1- Princípios da Seguridade Social.....	31

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transatórias
BACEN	Banco Central
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OMS	Organização Mundial de Saúde
PRO-RURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Tema e Problema da Pesquisa.....	14
1.2	Objetivos.....	15
1.3	Justificativa.....	15
1.4	Metodologia da Pesquisa.....	16
1.5	Organização do Trabalho.....	18
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	20
2.1	Contabilidade Pública.....	20
2.1.1	Sistemas de contas na Contabilidade Pública.....	21
2.2	Receita Pública.....	23
2.3	Despesa Pública.....	23
2.4	Os instrumentos de Planejamento no Setor Público.....	24
2.5	A Seguridade Social.....	26
2.6	A Previdência Social.....	27
2.6.1	Princípios Previdenciários.....	29
2.6.2	Previdência Rural.....	32
2.7	O INSS.....	34
2.7.1	Tipos de benefícios concedidos.....	35
2.8	O Resultado Nominal na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	37
2.9	Resultado Primário.....	41
3	ANÁLISE DOS DADOS.....	43
3.1	O Resultado Primário da Previdência Social.....	43
3.2	Receitas Primárias da Previdência Social.....	46
3.3	Despesas Primárias da Seguridade Social.....	51
3.4	Mudanças na Composição Etária da População Brasileira.....	52
4	CONCLUSÃO.....	56
	REFERÊNCIAS.....	58
	ANEXO A.....	61

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da Previdência Social brasileira, assim como em boa parte do mundo, teve início privativo, voluntário, mediante a formação dos primeiros planos solidários.

A primeira legislação específica sobre Direito Previdenciário Brasileiro foi o Decreto nº. 9.912 de 26 de março de 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos correios. Outra norma, em novembro do mesmo ano, criaria a Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Império.

A Carta Magna de 1988, considerada marco da objetivação democrática e social do Estado Brasileiro, tratou de ampliar o tratamento constitucional dado à Previdência Social, dispondo pela primeira vez do termo "Seguridade Social", como um conjunto de ações integradas envolvendo Saúde, Assistência e Previdência Social, reestruturando o sistema e institucionalizando uma série de princípios orientadores para as políticas de proteção social. Esses princípios são: universalidade da cobertura e atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos, caráter democrático dos subsistemas da Seguridade Social e irredutibilidade no valor dos benefícios, diversidade da base de financiamento – estruturada em um orçamento de Seguridade Social.

Embora a CF tenha tratado de forma integrada os três aspectos da Seguridade Social, o legislador constituinte estabeleceu normas específicas para a saúde, previdência social e assistência social, de modo que a Previdência Social sofreu algumas significativas modificações em sua solidificação prática e normativa, o que refletiu diretamente na legislação infraconstitucional, bem como na estruturação administrativa dos órgãos previdenciários.

A Previdência Social tem por objetivo repor a renda dos indivíduos quando eles perdem, temporária ou permanentemente, sua capacidade de trabalho. Existe, então, um conjunto legal predefinido de riscos sociais que são cobertos pela Previdência, quais sejam: velhice, doenças, maternidade, invalidez, morte e acidentes e doenças ligados ao trabalho. Os benefícios são destinados aos segurados e aos seus dependentes.

São, portanto, duas premissas centrais que conformam esta característica essencial da previdência social brasileira: (i) a de que a proteção, em geral, guarda relação com o padrão-econômico do sujeito protegido; (ii) a segunda consiste em que, apesar daquela proporção, unicamente as necessidades tidas como essenciais é que merecerão proteção do sistema.

Assim, pode-se dizer que as necessidades sociais que interessam à proteção previdenciária estão ligadas sempre à manutenção, no espaço de limites econômicos estabelecidos antecipadamente, do estilo de vida dos sujeitos filiados.

Com isso, baseado nas premissas criadas pela CF de 1988 para a seguridade social, criou-se um novo tipo de segurado com a finalidade de amparar o trabalhador rural, que vive sob o regime de economia familiar, ou seja, que produz fora do regime assalariado. Esta nova categoria de segurado é guiada por princípios diferenciados, e, amparados neles, os indivíduos não precisam obrigatoriamente contribuir financeiramente para ter direito ao benefício.

Nesse caso, o acesso ao benefício está voltado para uma condição de cidadania. Aos produtores rurais que vivem em regime de economia familiar, basta comprovar sua inserção neste tipo de regime de produção para usufruir dos benefícios da Previdência.

Criou-se, também, com a Constituição, o piso previdenciário no valor de um salário mínimo. O estabelecimento de um benefício mínimo e de regras diferenciadas de acesso são as características básicas do princípio de universalidade observa-se, então, que o princípio, típico da Seguridade Social na Previdência só se aplica ao subsistema da Previdência Rural – e, ainda assim, àqueles que produzem em regime de economia familiar.

Dessa forma, o sistema da Previdência Social brasileira atende a trabalhadores que contribuem financeiramente no formato convencional e a trabalhadores especiais que contribui financeiramente apenas quando vende excedentes agrícolas no mercado de atacado.

1.1 Tema e Problema da Pesquisa

Este trabalho tem como tema investigar o comportamento do resultado primário na Previdência Social entre os anos de 2001 a 2010, bem como apurar se a inclusão da Previdência Rural resultou, contabilmente, no chamado “déficit previdenciário”, além de verificar outras variáveis que possam também ter contribuído com esse resultado da Previdência Social.

No intuito de resumir a problematização do tema, pode-se demonstrá-la em uma questão: **Qual o comportamento do resultado primário da Previdência Social no Brasil, após a inclusão da previdência rural, no período compreendido entre o ano de 2001 a 2010?**

Para tanto, torna-se extremamente importante, esclarecer a legislação envolvida, e, com base em informações estatísticas oficiais, investigar o sistema previdenciário brasileiro,

bem como traçar uma linha de tendência com foco na inclusão da previdência rural nas Demonstrações dos Resultados emitidas pelo Tesouro Nacional referente ao Governo Central.

Por fim, este trabalho tem a premissa de esclarecer determinados pontos do tema abordado, apontando, se possível (e se existirem), as suas limitações, de modo que contribua para a formulação de opiniões, no intuito de gerar um debate mais apurado sobre o tema.

1.2 Objetivos

A presente monografia tem como **objetivo geral: levantar o comportamento do resultado primário da Previdência Social no Brasil, após a inclusão da previdência rural, no período compreendido entre o ano de 2001 a 2010.**

No atendimento ao objetivo geral descrito e considerando o período em análise do trabalho, identificam-se aspectos relevantes que contribuem para um melhor alcance deste, sendo assim os objetivos específicos:

- Demonstrar o resultado primário da Previdência Social no Brasil, além de suas variações.
- Avaliar o comportamento das Receitas e das Despesas Primárias da Previdência Social.
- Verificar se a inclusão da Previdência Rural pode estar influenciando o resultado primário da Previdência Social.

1.3 Justificativa

O tema previdenciário sempre será um assunto difícil de tratar no cenário político nacional, ainda mais quando tenta-se debater a Reforma Previdenciária.

A polêmica envolvendo a Reforma da Previdência Social está ligada a uma linha de pensamento de estudiosos do tema, que defendem que o sistema previdenciário no Brasil é deficitário. De acordo com que afirmam alguns seguidores da corrente que denomina-se de “conservadora” o sistema passa por uma crise de auto-suficiência, ou seja, o Estado gasta mais com os pagamentos de benefícios do que a sua capacidade de arrecadação de recursos, gerando sucessivos déficits. E mais, defendem que se ocorrer à manutenção do sistema atual, a situação será insustentável nos próximos anos. MIRANDA (2010).

Percebe-se que as soluções não serão muito atraentes para os contribuintes se as suposições desta corrente se confirmarem, tendo em vista que, ou aumentarão as alíquotas de financiamento da previdência ou deverão ser reduzidos os valores dos benefícios, enfim, aumento de impostos, ou ainda, uma combinação destas duas soluções.

Considerando que a posição recorrente no cenário nacional supõe a existência do déficit, o lado delicado desta questão está na omissão por parte dos governantes, tanto do Legislativo, assim como, do Executivo em tentar levantar uma bandeira pró-reformista, uma vez que realizada, provavelmente, acarretará em perda de direitos adquiridos ou mesmo aumento do custo de manutenção do sistema previdenciário. E, considerando que o cenário político brasileiro é extremamente eleitoreiro, não é de se estranhar que não existam políticos dispostos a tocar nesta questão.

Enfim, caso esta visão dominante se confirme, e também o perfil do cenário político nacional, a solução virá em um momento catastrófico, onde não poderá ser prolongado por mais tempo a situação vigente.

Por outro lado, há a corrente dos que chamam-se “progressistas” que, embora numericamente sejam poucos, defende a falta do déficit previdenciário, uma vez que o Estado é o agente de suporte financeiro do sistema. Segundo esta linha de pensamento, caso haja o déficit, o Estado, por meio constitucional, será o agente que irá garantir a diferença apontada. Enfim, o déficit, segundo esta visão, é meramente contábil. MIRANDA (2010)

Portanto, no propósito de aprofundar mais o debate sobre o tema da Previdência Social no Brasil, e na tentativa de criar mais uma fonte de informação que venha a colaborar para a formulação de futuras políticas, bem como a formação de opiniões sobre este tema tão importante e ao mesmo tempo tão delicado de se lidar, é que se justifica a realização deste trabalho.

1.4 Metodologia da Pesquisa

A história humana é marcada pela busca do homem em firmar “verdades” sobre os fenômenos que o rodeiam, podendo ser eles de cunho natural, organizacional, político, social entre muitos outros. Para se chegar à preparação de processos, muitas foram as fontes utilizadas no decorrer dos tempos. Dentre elas, destacamos a intuição, a autoridade, a tradição, o bom-senso e a ciência (GIL, 1995).

Entre todas as fontes utilizadas pela humanidade para estabelecer uma determinada verdade, a que mais ganhou credibilidade nos últimos anos foi a ciência. Embora esta, seja ainda tão ligada à condição humana, quanto os demais tipos de fontes. E, por isso, ela consegue estabelecer uma probabilidade muito mais fundamentada nos diversos tipos de explicações que ela se dispõe a fazer, inclusive com a possibilidade de aplicação em meios distintos. Ramos como a Química, a Física, a Biologia, a Matemática, e até mesmo as Ciências Sociais, como é o caso das Ciências Contábeis, que se utilizam das fontes científicas para a elaboração de suas verdades (GIL, 1995).

No entanto, para as ciências sociais, por serem sujeitas à grande probabilidade de falhas e de grande complexidade, não é possível utilizar-se apenas de um exclusivo método científico para confirmar as suas teorias como é realizada no domínio natural, uma vez que a aplicabilidade de uma teoria social, não necessariamente, é universal em diferentes casos ou situações, faz-se necessária, em muitas oportunidades, de uma mescla de métodos. O uso da observação e da experimentação, para se confirmar algumas de suas conjecturas, são os mais utilizados (GIL, 1995).

Mesmo a ciência não sendo um “caminho infalível” para as chamadas Ciências Sociais, utilizaremos este tipo de fonte neste trabalho, isto porque não somente uma verdade estabelece um conhecimento científico, é indispensável também delinear um método, uma maneira coerente para se chegar a uma conclusão, que neste trabalho será, predominantemente, o descritivo, e por algumas situações o observacional.

A finalidade da metodologia da pesquisa é apresentar a forma pela qual esta pesquisa fora efetuada. Deixa-se claro o tipo de pesquisa, os sujeitos do estudo, o universo total e a amostra selecionada, o objetivo do estudo, os instrumentos materiais utilizados para a realização da mesma.

Segundo Marconi e Lakatos (2001), observa-se a pesquisa como uma metodologia de pensamento o qual requer um determinado tratamento científico e, deste modo, constitui-se no caminho para se evidenciar a realidade do objeto da investigação.

Com isso, para contextualizar o estudo sobre o tema abordado nesse trabalho, será indispensável a utilização de pesquisa bibliográfica que, de acordo com Vergara (2000,p.48), “é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, redes eletrônicas , isto é, material acessível ao público em geral”, abrangendo consulta a teses, artigos de revistas especializadas, livros, dissertações, diários oficiais, jornais e internet, para possibilitar a compreensão do estudo do tema em questão.

Em seguida, será feito um estudo empírico-analítico, no qual Martins (1994, p.26) assim o define: “são abordagens que apresentam em comum a utilização de técnicas de coleta, tratamento e análise de dados marcadamente quantitativas. Têm forte preocupação com a relação causal entre variáveis.”

Desse modo a coleta de dados será feita a partir das informações contidas na Secretaria do Tesouro Nacional e no Ministério da Previdência Social disponibilizadas pela internet e de domínio público. Em seguida será realizada uma análise documental e de conteúdo, tendo como finalidade responder aos itens constates nos objetivos específicos desta pesquisa.

Tendo como universo da pesquisa o âmbito da União, do qual a amostra selecionada compreende especificamente o Resultado Primário da Previdência Social, no período de 2001 a 2010, com o objetivo de investigar o comportamento, do mesmo, no Brasil, sob a perspectiva quantitativa através de uma análise de conteúdo, traduzindo os números em informações.

O desenvolvimento da pesquisa como um todo se espelha nas técnicas oferecidas na literatura consultada sobre trabalhos científicos, seguindo as etapas propostas nos objetivos gerais e específicos, e ainda pelas constantes recomendações da Professora Orientadora desse trabalho monográfico.

1.5 Organização do Trabalho

Para alcançar o objetivo proposto por esse trabalho, compreende-se como a melhor forma de apresentação a explicitada a seguir:

Capítulo 1 – Introdução: onde se verifica uma contextualização, para a então delimitação do tema e do problema, além dos objetivos gerais e específicos, a justificativa e a metodologia utilizada.

Capítulo 2 – Referencial teórico: apresenta uma revisão bibliográfica a respeito dos temas que subsidiam na compreensão do trabalho, tratando desse modo de abordagens como o conceito de contabilidade pública, seus processos, seguindo assim uma sequência lógica até o alcance do resultado primário nessa estrutura, e ainda todo o embasamento necessário para definir a estrutura da Previdência Social, no Brasil, visto que será o objeto de análise do trabalho.

Capítulo 3 – Abordagem Prática: onde se analisa o resultado primário da previdência social, no período de 2001 a 2010.

Capítulo 4 – Conclusão: aborda as considerações finais a que se chegou após a análise dos dados.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Contabilidade Pública

A contabilidade pública define-se, resumidamente, como ciência dos registros dos atos e fatos da administração pública, apurando resultados em harmonia com as normas gerais de Direito Financeiro (Lei nº 4.320/64).

Segundo Kohama (2008, p.25) “Contabilidade Pública é o ramo da Contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública; o patrimônio público e suas variações”.

Bezerra Filho (2006, p.131) conceitua da seguinte forma:

A Contabilidade Pública pode ser definida como o ramo da ciência Contábil que controla o patrimônio público, evidenciando as variações e os consequentes resultados, inclusive sociais, decorrentes dos atos e fatos de natureza orçamentária, financeira e patrimonial nas entidades de Administração Pública.

De acordo com Lima e Castro (2003, p.13 apud LIMA, 2005, p.12):

A contabilidade pública é o ramo da contabilidade que tem por objetivo aplicar os conceitos, os princípios e as normas contábeis à gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública e oferecer à sociedade, de maneira transparente e acessível, o conhecimento amplo sobre a gestão da coisa pública.

Tomando como base os conceitos acima citados, pode-se afirmar que a Contabilidade Pública desenvolve aquilo que é pertinente a Contabilidade, cabendo, entretanto, adaptações, devido sua aplicação ser voltada ao setor público.

A Lei Federal nº 4.320, em seu art. 83, estabelece que a contabilidade pública objetiva evidenciar a receita, a despesa, o patrimônio e quem operacionalize a respectiva movimentação: “A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Por sua vez, Lima (2005, p.13) considera que “O objetivo científico da Contabilidade é a **correta apresentação do Patrimônio e a apreensão e análise das causas de suas mutações**” [grifo do autor].

Nesse contexto, ampliam-se essas definições relacionando-os ao setor público, assim considera-se o que Bezerra Filho (2008, p.25) descreve:

O objetivo da Contabilidade aplicada à Administração Pública é o de fornecer informações, atualizadas e exatas, à Administração, para subsidiar as decisões dos gestores; aos órgãos de controle interno e externo, para o cumprimento da legislação; e às instituições governamentais e particulares, para fins estatísticos ou de interesse dessas instituições.

Além desse, Kohama (2008, p.25) relata que:

A Contabilidade Pública tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir, e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas autarquias.

Limitando o objetivo da Contabilidade Pública a apenas a administração pública, Silva (2002 apud SOUZA, 2008) expõe que à contabilidade compete a elaboração dos orçamentos, além do estabelecimento de normas quanto ao registro das receitas e despesas, o acompanhamento das variações patrimoniais do Estado (compreendendo seu registro e controle), a normatização da prestação de contas do governo e o controle da eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.

Deve-se ressaltar também um outro objetivo da contabilidade, direcionando-o a gestão pública. Esse objetivo é o de se manter como um instrumento de transparência pública, de modo a fortalecer o controle social.

2.1.1 Sistemas de contas na Contabilidade Pública

Para que objetivos sejam alcançados com eficácia, é necessário que os meios e práticas utilizadas nesse intuito, sejam eficientes. Com isso, para que a Contabilidade Pública cumpra com sua finalidade, a metodologia utilizada é aquela condizente à legislação relativa às normas de direito financeiro (Lei n° 4320/64), para o controle e análise dos fatos da administração pública, a Contabilidade Pública se utiliza de contas estruturadas dos seguintes sistemas:

- Sistema Orçamentário;
- Sistema Financeiro;
- Sistema Patrimonial; e
- Sistema de Compensação.

a) Sistema Orçamentário

De acordo com os artigos 90 e 91 da Lei nº 4320/64, esse sistema evidenciará o registro de todos os atos e fatos de natureza orçamentária, ou seja, serão evidenciados o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos e as dotações disponíveis. Sendo os registros efetuados de acordo com as especificações constantes da lei de orçamento e dos créditos adicionais.

b) Sistema Financeiro

Segundo o artigo 93 da Lei nº 4320/64, esse sistema deve englobar todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, inclusive as não compreendidas na execução orçamentária.

c) Sistema Patrimonial

De acordo com Bezerra Filho (2006, p. 216):

O Sistema Patrimonial registra os fatos não-financeiros, controlando, pois, a movimentação das contas do Ativo Permanente (bens, valores e créditos) e do Passivo Permanente (obrigações de longo prazo), evidenciando também o Resultado Patrimonial (diferença entre as Variações Patrimoniais Ativas e as Variações Patrimoniais Passivas) e o Saldo Patrimonial (diferença entre o Ativo Real e o Passivo Real).

Assim, de acordo com os artigos 94 e 95 da Lei nº 4320/64, que por sua vez descrevem quais atos e fatos devem ser registrados em virtude da contabilidade patrimonial.

d) Sistema de Compensação

Esse sistema registra e movimenta as contas representativas de direitos e obrigações, normalmente decorrentes de contatos, convênios ou ajustes. De acordo com o artigo 105 da Lei nº 4320/64, considera esse sistema como conta de compensação, no final do exercício, os saldos de suas contas serão incluídos no balanço do sistema patrimonial.

2.2 Receita Pública

O conceito de Receita Pública é uma derivação da ideia contábil de Receita agregando outros conceitos utilizados pela administração pública em virtude de suas peculiaridades.

Porém, essas particularidades não interferem nos resultados contábeis regulamentados pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, por meio dos Princípios Fundamentais, até porque, a macro missão da contabilidade é atender a todos os usuários da informação contábil, harmonizando conceitos, normas, princípios e procedimentos às particularidades de cada entidade.

Assim, as Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferido pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Desse modo, todo ingresso orçamentário compõe uma receita pública, pois tem como fim atender às despesas públicas.

A Lei nº 4.320/64 é a lei que regulamenta a entrada de disponibilidades de todos os entes da federação classificando-os em dois grupos: orçamentários e extra-orçamentários.

Os ingressos orçamentários são aqueles referentes ao ente público arrecadados unicamente para aplicação em ações governamentais e programas. Estes ingressos são chamados de Receita Pública.

Os ingressos extra-orçamentários são aqueles pertencentes a terceiros e arrecadados pelo ente público unicamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Estes ingressos são chamados de recursos de terceiros.

2.3 Despesa Pública

Segundo Baleeiro, "Despesa pública é o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos" (1996, p. 65). A despesa seria entendida como uma parte do orçamento dividido ao custeio de determinado setor administrativo que cumprirá uma atribuição ou função governamental.

A Lei n. 4.320/64 classifica a despesa em despesas de capital, que por sua vez englobam os as inversões financeiras, investimentos e as transferências de capital, e em despesas correntes, subdividindo-se em despesas de custeio e transferências correntes. As despesas de custeio são destinadas à manutenção de serviços públicos, inclusive atender a

obras de conservação e adaptação de bens imóveis. São despesas que não possuem contraprestação direta as transferências correntes, seja em bens ou em serviços.

Ressalta-se que toda e qualquer despesa deverá ser previamente autorizada do Poder Executivo ao Poder Legislativo, isto é, nenhuma autoridade pode ordenar ou efetuar despesa sem permissão legislativa, ou acima dos limites estabelecidos, nem destinar a outra finalidade, ainda que mais relevante, quando despesa especificada.

As despesas públicas devem obedecer aos seguintes requisitos:

- Devem ser estipulada em lei.
- Utilidade (atenderem a um número significativo de pessoas)
- Oportunidade
- Legitimidade (devem atender uma necessidade pública real)
- Hierarquia de gastos
- Discussão pública (devem ser discutida e aprovada pelo poder legislativo)

2.4 Os instrumentos de Planejamento no Setor Público

O planejamento é entendido como um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los, escolhendo as alternativas prioritárias e compatibilizando-as com os meios disponíveis para colocá-las em execução.

Em relação às necessidades da coletividade, em geral, os recursos financeiros gerados pelo governo em países subdesenvolvidos são escassos, Kohama (2008, p.35) evidencia que o Sistema de Planejamento Integrado busca, através da escolha de alternativas prioritárias, o melhor emprego dos meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais existentes.

Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), observa-se que os governos devem utilizar o planejamento e a transparência na gestão fiscal, mediante a adoção do Sistema de Planejamento Integrado, que no Brasil é conhecido como Processo de Planejamento-Orçamento. Esse sistema consubstancia-se nos seguintes instrumentos constantes na figura a seguir:



Figura 1: Modelo hierárquico de planejamento governamental
 Fonte: Silva (2002, p. 36 apud SOUZA, 2008, p.29).

Alguns autores, como Bezerra Filho, consideram estes instrumentos como sendo a classificação dos Orçamentos Públicos no Brasil. Sendo ainda mencionados no art.165 da CF/88 como leis de iniciativa do Poder executivo.

Desse modo, o aludido artigo, em seu parágrafo 1º, estabelece que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, ou seja, nota-se que este plano busca essencialmente organizar as ações do governo de modo que facilite o alcance de suas metas.

O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Vigorando por quatro anos, do segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato subsequente (art.35, § 2º, I, ADCT).

Esse dispositivo aplica-se ao Governo Federal, entretanto, não obriga os Governos Estaduais, do Distrito Federal e Governos Municipais, a não ser que tenha sido incluída em suas constituições e Leis Orgânicas, respectivamente, regra semelhante.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, incluindo as despesas de capital, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art.165, § 2º, CF/88). A mesma será encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, sem o que o Congresso Nacional está impedindo de iniciar o seu recesso de julho (art.35, §2º, II, ADCT).

Além dessas disposições constitucionais, ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão integrar, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 4º, parágrafos 1º e 3º, o anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativos a receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes; e ainda o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de abalar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual (ou proposta orçamentária), conforme Bezerra Filho (2006), processa-se desde cada Unidade Gestora, pois cada uma destas, elabora sua proposta orçamentária e encaminha-a ao respectivo órgão setorial de planejamento, que por sua vez, faz um apanhado de todas as unidades e consolida-as em um só orçamento. Após isso, o órgão setorial encaminha a proposta consolidada ao órgão central de planejamento, onde finalmente serão consolidadas as propostas dos poderes do ente federativo e encaminhadas ao Legislativo.

Considerando este fato na esfera federal, o projeto de LOA deverá ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto, e devolvido para sanção presidencial até o dia 15 de dezembro (art. 35, § 2º, III, ADCT). “Com a aprovação, pelo Legislativo, a proposta orçamentária transforma-se em orçamento público” (ANGÉLICO, 2006, p. 24). Ou seja, o que antes era um projeto de lei, passa a ser Lei Orçamentária Anual e conforme determina a CF, em seu art.165, § 5º, compreenderá os orçamentos: fiscal, o de investimentos e o da Seguridade Social.

2.5 A Seguridade Social

Antes de começar a discussão sobre a Previdência Social do Brasil, mais precisamente a discussão sobre o Déficit Previdenciário, faz-se necessária a compreensão do que se entende por Seguridade Social, bem como apontar como ela se dispõe no Brasil.

Segundo Ruprecht (1996, p. 35):

“A Seguridade Social implica a aceitação da responsabilidade de toda a sociedade para garantir a segurança econômica a seus membros. Admitida a escolha de formas equitativas de financiamento, a seguridade social vem representar uma solidariedade que não significa um benefício, mas um direito de todos e para todos”.

Ou seja, vem a ser um instrumento indispensável na garantia do amparo social, àqueles que necessitem.

A seguridade social tem como regra básica a vinculação de sua administração ao Estado, por motivos que ultrapassam a esfera jurídica, como nos mostra Ruprecht (1996, p. 59):

Em geral se considera que a seguridade social é um serviço público não só pela natureza jurídica dos organismos que a administram, mas também porque a solução das necessidades, cujas conseqüências busca aliviar, é dada pelo coletivismo e pela solidariedade. Resumindo, a intervenção do Estado na seguridade social é de fundamental importância e transcendência. O Estado, via de regra, é responsável pelo estabelecimento, distribuição, financiamento e normatização de tudo quanto a ele se refina, não deixando de reconhecer que pode haver – e há – seguridade social privada como seu elemento coadjuvante e complementar.

No Brasil, conforme dita a constituição, a Seguridade Social se divide em três elementos fundamentais: Previdência Social; Saúde; e, Assistência Social.

No contexto nacional, a Previdência Social é parte de um sistema mais abrangente, no caso, a Seguridade Social. Portanto, o seu financiamento, que se dará pelo sistema tripartite formados pelos contribuintes, empregadores e Estado, está condicionado às contas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é o órgão responsável pela administração do Sistema de Seguridade Social. MIRANDA(2010)

Diferentemente da Previdência Social, o acesso ao sistema de Assistência Social e à Saúde se dão sem a obrigatoriedade de contrapartida pecuniária do cidadão, ou seja, o Estado é garantidor de saúde e amparo social, independentemente de contribuições. No entanto, neste trabalho, não será executado com maior riqueza de detalhes a análise destes dois elementos da Seguridade Social do Brasil. Enfim, se dará ênfase à Previdência Social, restritamente as contas que resultem no chamado “Déficit Previdenciário”.

2.6 A Previdência Social

A Previdência Social é, segundo o site da Previdência Social do Brasil, um seguro aos seus contribuintes, pela perda da capacidade laboral.

A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela

doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão. (Previdência Social, 2011)

Observando com mais atenção, é nítido que a Previdência Social, quando admite ser um seguro social, admite também a desvinculação dos valores das contribuições dos benefícios auferidos pelos cidadãos. Fazendo uma analogia, aos diversos outros tipos de seguro.

Ruprecht (1996, p. 33), mostra o Seguro Social da seguinte maneira:

Os seguros sociais visam proteger os economicamente fracos contra as vicissitudes da vida e representam a versão mais recente de uma solução coletiva do problema da desproteção da existência humana, problema tão antigo como a própria humanidade. O seguro social é uma variedade do seguro comercial, mas se distingue deste por sua inspiração política e seus fins.

No entanto, a Previdência Social no Brasil admite ser também, um grande instrumento de desenvolvimento de algumas regiões, de políticas de distribuição de renda, e até mesmo de inclusão social, ou seja, é um serviço público que extrapola os fins ao qual ela foi instituída. Como toda instituição, seja ela pública ou privada, a Previdência Social tem a necessidade de delegar funções, se articular, se tornando mais ágil, e desta maneira, atingir de forma mais satisfatória aos fins almejados. MIRANDA (2010)

Atualmente o Sistema Previdenciário do Brasil se articula, conforme Rezende (2001) em dois grandes sistemas, sendo eles: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o destinado aos servidores públicos.

O RGPS se destina aos trabalhadores que são empregados de empresas privadas, empregados domésticos, trabalhadores rurais, trabalhadores autônomos, enfim, são destinados aos trabalhadores que possuem a CTPS assinada ou de natureza autônoma devidamente regulamentada. Já os regimes dos servidores públicos são caracterizados por serem regidos pelos estatutos dos diferentes órgãos da União dos estados e dos municípios, ou seja, a regulamentação desses sistemas previdenciários varia dependendo da classe profissional, da área de atuação entre muitos outros pontos.

O Regime Geral da Previdência Social é custeado, como já dito anteriormente, pelos contribuintes, pelos empregadores e pelo Estado, formando assim o que chamamos de Sistema Tripartite. Segundo a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 (Art. 17, alínea IV), o Estado, a partir do ano de 1995, repassará ao Sistema de Previdência Social até 10% (dez por cento) do total dos gastos da mesma a título de encaixes para sanar uma eventual insuficiência financeira, porém, já prevista e na forma da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com base nesta informação fica evidente a preocupação da sustentabilidade financeira da Previdência Social, uma vez que pelo menos 90% (noventa por cento) dos recursos destinados ao pagamento de benefícios são ligados às contribuições dos próprios contribuintes (empregados) e das empresas (empregadores).

2.6.1 Princípios Previdenciários

Os princípios previdenciários estão evidenciados em uma dimensão mais específica em relação a seguridade social no art. 1º da Lei n. 8.212/91.

Em relação aos princípios da seguridade social, alguns são semelhantes, como o princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e o da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

Outros são adaptados e derivados às características do sub-sistema da previdência social, como o princípio universalidade de participação nos planos previdenciários (derivado do princípio da universalidade do atendimento e da cobertura); irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo (derivado da irredutibilidade do valor dos benefícios); caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados (derivado do princípio do caráter descentralizado e democrático da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados) e do governo. MIRANDA(2010)

Finalmente, outros princípios são específicos da previdência social, como o valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo; cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente; e o da previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional.

Os princípios básicos da previdência estão escorados na universalidade, continuidade, obrigatoriedade, facultatividade, proteção, unidade, essencialidade, supletividade e das desigualdades sociais.

O princípio da obrigatoriedade é explicado por Lawrence Thompson sob dois argumentos: o da proteção dos prudentes por meio do qual o Estado protege os membros prudentes da sociedade contra os mais acomodados e imprudentes, fixando medidas

coercitivas e sanção, inclusive penais, para coagir a participação de todos; e o da miopia social segundo o qual as pessoas que têm condições de cuidar do próprio futuro mediante uma poupança pessoal, não possuem visão ou disciplina para fazê-lo e, quando são alvo de algum risco social percebem a omissão.

A íntima indexação destes princípios – solidariedade social e obrigatoriedade – se traduz na mola mestra da previdência social na medida em que a efetivação solidária na distribuição das prestações positivas e na consequente supressão das necessidades dos beneficiários procede da participação dos contribuintes no custeio da previdência.

Assim como determina o Decreto 3.048/99, em seu Art. 1º, parágrafo único, a Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade nas prestações dos benefícios e serviços;
- IV- irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo;
- V- equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade na base de financiamento;
- VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados, e do governo nos órgãos colegiados.

Diante do exposto, Santos (2007, p.5) ressalta que os princípios da seguridade social:

São princípios constitucionais porque se caracterizam pela generalidade de suas disposições e seu conteúdo diz com os valores que o sistema visa proteger. Fundamentam a ordem jurídica, orientam o trabalho de interpretação das normas e, quando caracterizada a omissão da lei, são fontes do direito.

Logo, ciente de como os princípios traduzem muito daquilo que compreende o sistema de Seguridade Social, julga-se necessário o conhecimento daquilo que expressamente define essas diretrizes, conforme apresenta o quadro a seguir:

OS PRINCÍPIOS DA SEGURIDADE SOCIAL	DESCRIÇÃO
Universalidade de participação nos planos previdenciários	A universalidade de participação nos planos previdenciários tem o mesmo sentido da universalidade da cobertura e do atendimento tratado nos princípios da seguridade social. A universalidade aqui está limitada pela esfera de atuação da previdência social ou pelo caráter contributivo. Diferentemente da universalidade defendida pela Saúde e pela Assistência Social, na previdência social, somente as pessoas que contribuem terão participação geral nos planos previdenciários. Os beneficiários que exercem alguma atividade remunerada são segurados obrigatórios; aqueles que não exercem atividade remunerada e contribuem facultativamente para o sistema são denominados segurados facultativos; e, por fim,

	aqueles que, embora não contribuam para o sistema, dependem economicamente – ou presumivelmente dependem (cônjuge; companheira ou companheiro, inclusive homossexuais; filhos de qualquer natureza, não emancipados, menores ou maiores inválidos) – dos segurados obrigatórios ou facultativos.
Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais	<p>A inclusão desta norma na constituição de 1988, deve-se a histórica diferença que o legislador ordinário sempre dispensou ao trabalhador rural.</p> <p>A uniformidade implica na igualdade dos eventos ou eventualidade a que estão expostos os trabalhadores urbanos e rurais e na necessidade de serem tratados de forma idêntica quando a eles submetidos.</p> <p>A equivalência aplica-se aos aspectos quantitativo e qualitativo das prestações que lhes são asseguradas, ou seja, a equiparação proporcional do valor das prestações em dinheiro e a extensão dos serviços que lhes serão prestados, levando-se em consideração a forma de participação no custeio da previdência social.</p> <p>Nota-se que, além deste princípio, a Constituição Federal, no § 2º do art. 202, na forma da redação anterior à EC. n. 20/98, já evidenciava a aplicação prática destas regras quando dispôs que para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.</p>
Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços	<p>Para Ibrahim (2008, p.57), “Caberá ao legislador efetuar as chamadas escolhas trágicas, ou seja, definir na lei orçamentária onde aplicar os limitados recursos, dentro das ilimitadas demandas da sociedade”. Nesse contexto o autor insere a seletividade quando da concessão e manutenção das prestações sociais de maior relevância, levando-se em conta os objetivos constitucionais de bem-estar e justiça social.</p> <p>Balera (2004, p.87 apud IBRAHIM, 2008, p.57) ainda acrescenta que “a <i>seletividade</i> atua na delimitação do rol de prestações, ou seja, na escolha dos benefícios e serviços a serem mantidos pela seguridade social, enquanto a <i>distributividade</i> direciona a atuação do sistema protetivo para as pessoas com maior necessidade, definindo o grau de proteção”[grifo do autor].</p> <p>Sendo assim visualiza-se que esse sistema objetiva distribuir renda, tendo, portanto, caráter social. Além disso, devido essa exigência constitucional prestações não são concedidas ou estendidas aleatoriamente, ou seja, sem que estejam de acordo com o estabelecido em lei.</p>
Valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo	<p>Percebe-se que no campo da previdência social as necessidades decorrem da perda ou redução dos rendimentos do trabalho do segurado. Os benefícios, que terão o condão de estabilizar esta desigualdade deverão recompor, com a maior precisão possível, a situação que os beneficiários detinham antes de ser alvo da contingência social (idade avançada, invalidez, morte, outras). BOCCHI JUNIOR</p> <p>Esta situação nos conduz para o objeto que representa exatamente o rendimento de seu trabalho e sobre o qual contribui para o sistema previdenciário; o salário-de-contribuição, com a garantia de recebimento do salário mínimo capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família (inc. IV, art. 7º da CF).</p>
Financiamento e custeio	<p>No cuidado de atingir o bem-estar e a justiça sociais, traçados no art. 193 da Constituição Federal como objetivo da ordem social, o legislador constitucional deliberou que à seguridade social competiria assegurar os direitos relativos à previdência, à saúde e à assistência social.</p> <p>A consecução desta diretriz, que possui cunho universal, demanda recursos econômicos e financeiros que devem ser suportados não só pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal mediante recursos provenientes das dotações orçamentárias, como também das contribuições sociais, de forma direta e indireta, a fim de culminar na operacionalização dos meios necessários e adequados para amparar as contingências dos destinatários da seguridade social.</p>
Princípio da diversidade da base de financiamento	<p>De acordo com Hilário Bocchi Junior, o princípio da diversidade da base de financiamento tem ligação direta com a questão da arrecadação dos recursos necessários e indispensáveis para amparar as necessidades contingências dos cidadãos. Mas não é só; deve amparar numa ampla base de financiamento, distribuída por toda a sociedade de forma direta e indireta, contando com recursos de três grandes frentes: (i) das dotações orçamentárias dos Entes Estatais; (ii) das contribuições sociais; (iii) concursos prognósticos e outras fontes que poderão ser</p>

	criadas a qualquer momento para garantir a expansão da seguridade social. Assim, evidenciando a diversidade da base de financiamento da seguridade social, o art. 195 da Constituição Federal nos dá a exata noção da enormidade de fontes de onde brotam os recursos financeiros.
Princípio da Equidade na forma de participação no custeio	Segundo Ibrahim (2008, p.60), “A equidade no custeio é um dos princípios de mais difícil compreensão”. Pode-se, no entanto, considerar que esse princípio é um desdobramento do princípio da igualdade que estabelece que se devem tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. No que diz respeito à Previdência Social tem-se que quanto maior a capacidade contributiva, a contribuição será maior e quanto menor a capacidade, menor a contribuição.
Princípio da contrapartida	De acordo com Ugatti (2003), nota-se indiscutível nexos entre a prestação – benefícios e serviços – e a contribuição para sua consecução, de modo que aqueles não poderão ser criados, majorados ou estendidos sem esta (§ 5º do art. 195 da Constituição Federal); eis o princípio da contrapartida. Em sua obra dedicada ao estudo deste princípio, Uendel Domingues Ugatti explica que ele está consagrado no ordenamento jurídico nacional desde a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, tendo sido implementado em sede constitucional por intermédio da Emenda Constitucional n. 11, de 1965.

Quadro 1: Princípios da Seguridade Social

Fonte: Elaboração própria, 2011.

2.6.2 Previdência Rural

A Previdência Social Rural brasileira, consolidada e ampliada na Constituição Federal de 1988, conta com uma história de evolução lenta e progressiva, até se firmar como uma garantia real de proteção aos trabalhadores do campo sujeitos a uma fragilidade social muito maior do que aquela própria dos trabalhadores urbanos, que desde sempre tiveram, minimamente, poder de pressão por meio de suas organizações de classe.

O modelo previdenciário rural brasileiro formalmente é contributivo embora, devido as particularidades da atividade rural, suas regras de contribuição não sejam as mesmas do sistema urbano, o que significa um alto grau de subsídio. O modelo destina-se aos trabalhadores que desempenham atividades próprias do setor agrícola, independentemente se residam em áreas urbanas ou rurais. Os segurados desse regime são os trabalhadores assalariados, os produtores pessoa física e os segurados especiais, cada qual recebendo tratamento específico quanto a suas regras de contribuição. Barbosa (2010)

Para a Previdência Social, o trabalhador rural é aquele que desempenha atividade própria do meio rural, independentemente do lugar onde a atividade é desenvolvida. A partir desse conceito pode-se encontrar trabalhadores que residam em área urbana mas que ocupacionalmente sejam segurados rurais e, da mesma forma, pode se verificar o contrário.

O fato é que a população rural brasileira está diminuindo, desde que o censo de 1970 registrou pela primeira vez que a população urbana estava maior que a rural, enquanto a

urbana encontra-se em ascensão, e a partir de então a diferença entre essas populações vem sempre se ampliando, o que indica que o país sofre um forte processo de urbanização. Em 2008 a população urbana era de 159,1 milhões, 39,8% maior que a registrada em 1992 enquanto que a população rural era de 27,8 milhões, com diminuição de 13,5% na comparação entre 2008 e 1992.

Essa tendência deve continuar se verificando ao longo dos próximos anos, mas ainda assim, o Brasil conta, e deverá continuar contando, com um expressivo número de famílias dedicadas à agricultura familiar, o que mostra que a previdência rural, especialmente para os segurados especiais, continuará ocupando um papel relevante na proteção social brasileira.

A primeira tentativa de incluir formalmente o trabalhador rural na Previdência Social se deu em 1945 com a criação do Instituto de Serviço Social do Brasil e a unificação de todas as instituições previdenciárias então existentes, o que foi uma tentativa de universalização da previdência social no Brasil e que não chegou a ser implementada por falta de orçamento. A partir de então, novos esforços ocorreram em 1955 com a criação do Serviço Social Rural, com a fonte de custeio advinda, basicamente, das empresas industriais urbanas e destinado à prestação de assistência às populações rurais.

A inclusão do trabalhador rural na legislação previdenciária ocorreu em 1963 com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural e da criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), tendo como fonte de custeio a contribuição sobre a primeira comercialização do produto rural paga pelo próprio produtor ou, mediante acordo prévio, pelo adquirente e com a prestação dos benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, pensão por morte, assistência à maternidade, auxílio-doença, auxílio-funeral e assistência médica. Barbosa(2010)

No entanto, a não implementação da previdência rural nesse momento parece estar ligada ao seu plano de custeio, baseado na comercialização do produto rural, que não forneceu uma base financeira suficiente à execução do programa e tornou inviável a fiscalização e o recolhimento das contribuições. Em 1967, o Estatuto do Trabalhador Rural foi reformulado e toda a estrutura de custeio do FUNRURAL passou a ser de responsabilidade do recém-criado Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Barbosa (2010)

O seu plano de prestações ficou limitado às assistências médica e social, suprimindo-se os benefícios em dinheiro. Além disso, foi alterada a sistemática de contribuição, que continuava a ser recolhida como percentual da primeira comercialização do produto rural, mas passava a ser obrigação do adquirente e não mais do produtor, a menos que esse processasse a

transformação do próprio produto. Posteriormente, em 1969, foi criado o Plano Básico da Previdência Social que restabeleceu um elenco de benefícios monetários, no entanto, não efetivado por falta de regulamentação de sua fonte de custeio.

Em 1971, o FUNRURAL passa a ser efetivamente operacionalizado com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural) com a estrutura de custeio baseada na comercialização da produção rural, no valor de 2,0%, a cargo do adquirente, e outra contribuição complementar, de origem urbana, de 2,4% sobre a folha de salário das empresas urbanas. Os benefícios eram de natureza não acidentária e acidentária. No caso dos benefícios não acidentários, no valor de 50% do salário mínimo, contava-se com a aposentadoria por idade, aos 65 anos; a aposentadoria por invalidez; e a pensão por morte.

Já os benefícios acidentários eram de valor igual a 75% do salário mínimo, na forma de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença acidentário. É importante destacar que, apesar dos avanços do FUNRURAL, o programa teve um escopo bem limitado e enfoque apenas nos chefes de família, que eram os beneficiários. As mulheres eram automaticamente excluídas do acesso ao benefício por idade, a não ser que vivessem sozinhas.

2.7 O INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma autarquia supervisionada pelo Ministério da Previdência Social, e tem como finalidade gerir as contribuições previdenciárias, assim como conceder benefícios na forma da Lei. O artigo primeiro do Decreto n. 6.934 de 11 de agosto de 2009, estabelece entre outros a Estrutura Regimental do INSS, com isso, dá maior entendimento sobre a finalidade do INSS.

Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.
(Decreto 6.934 de 11 de agosto de 2009)

Percebe-se que o INSS tem como finalidade operacionalizar o Sistema Previdenciário, por meio de corpo técnico especializado no propósito de seguir e fazer seguir as leis instituídas para tal. Já o Ministério da Previdência Social, além de realizar a supervisão do INSS, se encarrega de realizar políticas previdenciárias, regulamentar o sistema previdenciário nacional, realizar por meio da Empresa de Processamento de Dados da

Previdência Social (DATAPREV) estudos previdenciários, enfim, atua, na forma da lei, no suporte às atividades desempenhadas pelos demais órgãos do Sistema Previdenciário. Miranda (2010)

2.7.1 Tipos de benefícios concedidos

Entre os benefícios concedidos pela Previdência Social, podemos identificar dois grupos distintos: sendo eles as “Aposentadorias” e os “Auxílios”.

No grupo denominado Aposentadorias, temos:

- **Aposentadoria Especial.** “Benefício concedido ao segurado que tenha trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física. Para ter direito à aposentadoria especial, o trabalhador deverá comprovar, além do tempo de trabalho, efetiva exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais pelo período exigido para a concessão do benefício (15, 20 ou 25 anos)”. (Ministério da Previdência, 2011).
- **Aposentadoria por Idade.** “Têm direito ao benefício os trabalhadores urbanos do sexo masculino a partir dos 65 anos e do sexo feminino a partir dos 60 anos de idade. Os trabalhadores rurais podem pedir aposentadoria por idade com cinco anos a menos: a partir dos 60 anos, homens, e a partir dos 55 anos, mulheres”. (Ministério da Previdência, 2011).
- **Aposentadoria por Invalidez.** “Benefício concedido aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados pela perícia médica da Previdência Social incapacitados para exercer suas atividades ou outro tipo de serviço que lhes garanta o sustento”. (Ministério da Previdência, 2011).
- **Aposentadoria por Tempo de Contribuição.** “Pode ser integral ou proporcional. Para ter direito à aposentadoria integral, o trabalhador homem deve comprovar pelo menos 35 anos de contribuição e a trabalhadora mulher, 30 anos. Para requerer a aposentadoria proporcional, o trabalhador tem que combinar dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima”. (Ministério da Previdência, 2011).

Entre os benefícios denominados Auxílios temos:

- **Auxílio por Acidente.** “Benefício pago ao trabalhador que sofre um acidente e fica com sequelas que reduzem sua capacidade de trabalho. É concedido para segurados que recebiam auxílio-doença. Têm direito ao auxílio-acidente o trabalhador empregado, o trabalhador avulso e o segurado especial. O

empregado doméstico, o contribuinte individual e o facultativo não recebem o benefício”. (Ministério da Previdência, 2011).

- **Auxílio por Doença.** “Benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, exceto o doméstico, e a Previdência Social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho. Para os demais segurados inclusive o doméstico, a Previdência paga o auxílio desde o início da incapacidade e enquanto a mesma perdurar”. (Ministerio da Previdência, 2011).
- **Auxílio-Reclusão.** “O auxílio-reclusão é um benefício devido aos dependentes do segurado recolhido à prisão, durante o período em que estiver preso sob regime fechado ou semi-aberto. Não cabe concessão de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que estiver em livramento condicional ou cumprindo pena em regime aberto”. (Ministério da Previdência, 2011).
- **Pensão por Morte.** “Benefício pago à família do trabalhador quando ele morre. Para concessão de pensão por morte, não há tempo mínimo de contribuição, mas é necessário que o óbito tenha ocorrido enquanto o trabalhador tinha qualidade de segurado”. (Ministério da Previdência, 2011).
- **Salário Família.** “Benefício pago aos segurados empregados, exceto os domésticos, e aos trabalhadores avulsos com salário mensal de até R\$ 862,11, para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos de idade ou inválidos de qualquer idade. (Observação: São equiparados aos filhos os enteados e os tutelados, estes desde que não possuam bens suficientes para o próprio sustento, devendo a dependência econômica de ambos ser comprovada)”. (Ministério da Previdência, 2011).
- **Salário Maternidade.** “O salário-maternidade é devido às seguradas empregadas, trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas, contribuintes individuais, facultativas e seguradas especiais, por ocasião do parto, inclusive o natimorto, aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção”. (Ministério da Previdência, 2011).
- **Assistência Social – BPC – LOAS.** “O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC-LOAS, é um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pago pelo Governo Federal, cuja a operacionalização do reconhecimento do direito é do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e assegurado por lei, que permite o acesso de idosos e pessoas com deficiência às condições mínimas de uma vida digna”. (Ministério da Previdência, 2011).

2.8 O Resultado Nominal na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101 - de 4 de maio de 2000, além de ser uma lei que se apresenta com o propósito de punir a má gestão pública, também possui um escopo orientador, constituindo-se como uma importante ferramenta gerencial e de controle a serviço da administração pública.

A LRF no Brasil é resultado de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias do País, que desencadeou na sociedade a percepção de que o governante não deve gastar mais do que arrecada, mas deve sim, administrar de forma responsável os recursos públicos escassos.

Erguida nos princípios de responsabilidade fiscal e transparência, a LRF tem por principal objetivo o equilíbrio permanente das finanças públicas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Já o alicerce da LRF é o planejamento, sendo condição indispensável para se cumprir os demais dispositivos definidos na lei.

A LRF estabelece, ainda, limites, regras e diversos mecanismos de correção de desvios, que em caso de descumprimento sofrerá sanções institucionais e cometerá crimes contra as Finanças Públicas.

Percebe-se, também, em todo o texto da LRF que as regras a serem seguidas pelo governo aparecem conjugadas a relatórios, demonstrativos e audiências públicas, em conjunto com uma série de dispositivos que tratam da prestação de contas, da consolidação e da escrituração, dos recursos e dos gastos públicos.

Portanto, trata-se de uma lei que alterou, profundamente, a rotina na administração pública. Assim, a LRF que estabelece normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal, em particular, vem atender à prescrição do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, cuja redação é a seguinte:

Lei Complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização das instituições financeiras;

VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de créditos da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A LRF vem, também, atender à prescrição do artigo 250 da Constituição Federal de 1988 que assim determina:

Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação. A União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

Sendo assim, a LRF, de acordo com o caput do art. 1^o estabelece “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Sendo responsabilidade na gestão fiscal os seguintes postulados:

- ação planejada e transparente;
- prevenção de riscos e correção de desvios que afetam o equilíbrio da contas públicas;
- garantia de equilíbrio nas contas com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com seguridade, pessoal, operações de crédito, dívida, inscrição em restos a pagar, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e concessão de garantia.

Logo, a Lei de Responsabilidade Fiscal confere à contabilidade pública novas funções no controle financeiro e orçamentário, garantindo-lhe um caráter mais gerencial, passando a interessar não apenas à administração pública e aos seus gestores, mas também a toda a sociedade, de modo que passam a ser participantes do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas, mediante os instrumentos que a LRF incorpora para esta finalidade.

Um dos objetivos da política fiscal do governo é motivar a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a assegurar a manutenção do crescimento sustentado e a estabilidade econômica. Assim como, também, é compromisso da política fiscal do governo promover a melhoria dos resultados da gestão fiscal, com vistas a implementar políticas sociais redistributivas e tornar viáveis os investimentos em infra-estrutura.

As políticas sociais redistributivas do governo ao longo dos tempos, tem evoluído positivamente de tal forma, que de acordo com dados publicados em jornais, revistas e outros meios de comunicação, em 2007 o Brasil entrou pela primeira vez em sua história no clube de países de Alto Desenvolvimento Humano, alcançando o 70.º lugar, no ranking de 177 países, pelos resultados obtidos através de uma política voltada para um desenvolvimento com maior justiça social no país.

Assim, dentro desse ambiente de políticas fiscais e sociais, o governo vem atuando na melhoria da qualidade dos serviços públicos, bem como na simplificação da tributação, no combate à sonegação, a evasão e a elisão fiscal, na redução da informalidade, no aprimoramento dos mecanismos de arrecadação e fiscalização, entre outros.

Mas, para atingir o cumprimento dos objetivos acima citados, o governo realiza a criação das condições necessárias para a redução gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a queda sustentável das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública.

Nesse sentido, anualmente, são estabelecidas metas de resultado primário com a finalidade de garantir a solvência intertemporal da dívida pública. Por sua vez, o resultado nominal e o estoque da dívida do setor público são dados indicativos, uma vez que sofrem influências de uma série de fatores fora do controle direto do governo.

Portanto, com base nesse contexto, e em busca da definição do conceito de Resultado Primário, diversos livros e textos de finanças e gestão pública, bem como em páginas da internet do Tesouro Nacional, da Secretaria de Orçamento Federal, tratam o Resultado Primário como sendo um dado que utiliza o critério “acima da linha”, apurado pela diferença entre o que o governo arrecadou de receitas fiscais menos o que gastou com despesas fiscais.

De acordo com o Ministério da Fazenda o critério “acima da linha” é aquele onde é apurada a diferença entre as receitas e despesas realizadas em determinado exercício.

As receitas fiscais correspondem às receitas provenientes de tributos (impostos, contribuições, taxas), receitas patrimoniais (aluguéis etc), compreendendo ainda as transferências que um governo recebe do outro. Ou seja, as receitas fiscais referem-se às chamadas receitas próprias dos entes públicos.

Assim, quando um governo realiza receitas através de empréstimos, essa receita não entra no cálculo do resultado primário, na medida em que não representa receita própria, procedente de atividade final do Estado.

Dentro do mesmo raciocínio, encontram-se as receitas de juros que o governo recebe, por exemplo, rendimento de aplicações financeiras. E, ainda, também as receitas provenientes de venda de ativos (alienações, privatizações) não entram no cálculo do resultado primário, na medida em que são receitas eventuais e não estão relacionadas com as atividades finalísticas do Estado.

Vale ressaltar que a mensuração do resultado primário no Brasil não é recente. De fato, o Banco Central – BACEN, ao longo dos anos vem mensurando as contas públicas e demonstrando, entre outros indicadores o Resultado Primário para um determinado período.

No entanto, sabendo como o governo calcula o Resultado Primário (superávit ou déficit), o embasamento legal e a obrigação dos entes públicos na realização e na apuração do Superávit Primário, está de acordo com artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Quanto à questão legal e a exigência de apuração do Resultado Primário a LRF, no art. 4º, apresenta o seguinte:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

.....
§ 1º Integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, **resultados nominal e primário** e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Ainda, continuando, na LRF é o artigo 31 do capítulo da Dívida Pública que trata do Resultado Primário, conforme disposto a seguir, *in verbis*:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

.....
II obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

Portanto, de fato, apesar da LRF tratar do Resultado Primário ela não o conceitua, transferindo essa responsabilidade ao Congresso Nacional, conforme verificamos no artigo 30:

No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do caput e suas alterações conterão:

.....
IV metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

No entanto, apesar da proposta ter sido encaminhada ao Parlamento, ainda hoje, após oito anos da publicação da LRF, não há Resolução que atenda esse dispositivo da LRF.

Esperava-se que questões operacionais como essa fossem resolvidas a partir da criação do Conselho de Gestão Fiscal, conforme previsão do artigo 67 da LRF, mas, o referido conselho ainda não foi instituído, estando o seu projeto em análise no Senado Federal.

Por fim, a LRF apresenta embasamento legal do Resultado Primário para as contas pública no Brasil. Entretanto, ressalte-se que a fundamentação apresentada nesse texto obedece às normas editadas pelo órgão central de contabilidade da União, ou seja, pela Secretaria do Tesouro Nacional.

E, hoje, o que importa é que todos os entes apresentem metas de Resultado Primário, conforme estabelecido na Lei Complementar nº101/2000.

2.9 Resultado Primário

Existem dois mecanismos para cobertura das despesas públicas: as fontes primárias – decorrentes da tributação ou da exploração de ativos públicos - e as fontes de financiamento - que implicam em contração de obrigação futura ou de redução de patrimônio público.

Por definição do artigo 2º, inciso II, da Lei n. 9.496, de 1997, resultado primário corresponde à diferença entre as receitas não-financeiras e as despesas não financeiras, assim conceituadas:

- a) Receitas Não-financeiras: corresponde ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações) recebimento de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e aquelas relativas a superávits financeiros.[...]
- b) Despesas não-financeiras: corresponde ao total da despesa orçamentária deduzidas as despesas com juros e amortização da dívida interna e externa, com

aquisição de títulos de capital integralizado e as despesas com concessão de empréstimos com retorno garantido (NUNES, 2002, p. 51).

Este mecanismo é considerado um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos, pois demonstra o quanto estes necessitam de recursos de terceiros para a cobertura de suas despesas. Pode-se afirmar que:

A apuração do resultado primário tem por objetivo avaliar a sustentabilidade da política fiscal, ou seja, a capacidade dos governos em gerar receitas em volume suficiente para pagar suas contas usuais (despesas correntes e investimentos), sem que seja comprometida sua capacidade de administrar a dívida existente (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2006, p. 40).

3 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção serão apresentados os dados pertinentes ao Resultado Fiscal do Governo Central, para o período de 2001 a 2010, que será o nosso recorte histórico nesta análise, disponibilizados no site do Tesouro Nacional, na forma de planilhas anuais.

É importante destacar que a planilha originária dos dados encontra-se em anexo, ao fim desse trabalho.

3.1 O Resultado Primário da Previdência Social

Por escopo, observa-se primeiramente o resultado primário da previdência social, demonstrado no quadro nº 1, que se encontra deficitário em todo o período analisado, ou seja, as despesas primárias superaram as receitas primárias, divergindo-se dos preceitos constitucionais que estabelecem o equilíbrio financeiro.

TABELA 1 - Resultado Primário da Previdência Social de 2001 a 2010 (R\$ milhões)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RESULTADO PRIMÁRIO RGPS (1-2)	(12.836)	(16.999)	(26.405)	(31.985)	(37.576)	(42.065)	(44.882)	(36.207)	(42.868)	(42.890)
1. Previdência Social (RGPS) - Urbano	(99)	(2.259)	(8.741)	(11.892)	(13.604)	(13.586)	(12.549)	(1.269)	1.613	7.768
2. Previdência Social (RGPS) - Rural	(12.738)	(14.740)	(17.663)	(20.093)	(23.972)	(28.479)	(32.333)	(34.937)	(44.480)	(50.658)

Fonte: STN, 2011.

O gráfico a seguir apresenta os dados acima, de forma a promover uma melhor visualização dos mesmos. No qual, se observa um crescimento do resultado primário deficitário.

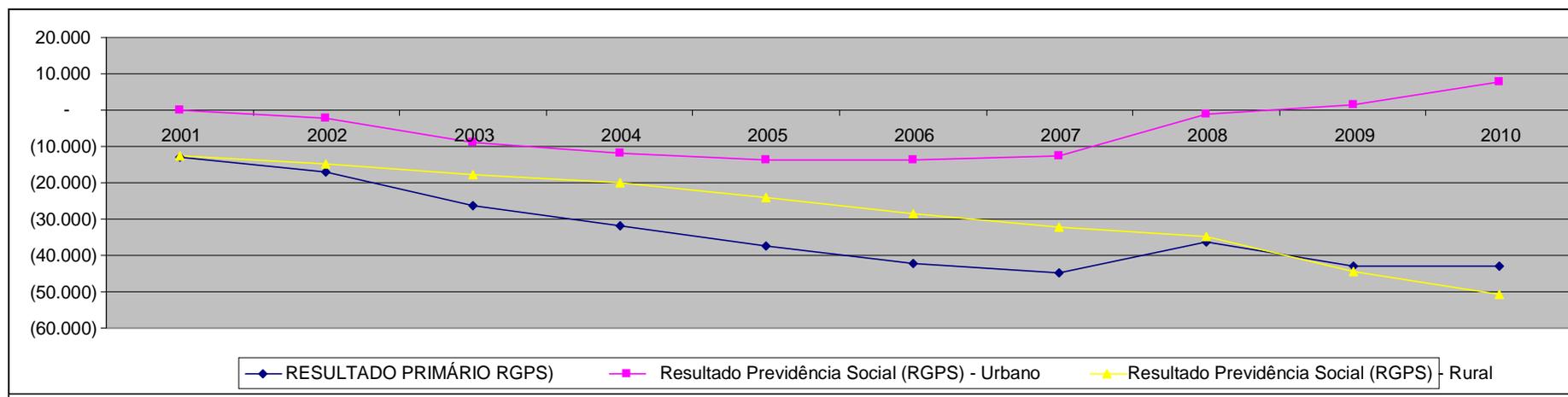


GRÁFICO 1 - Resultado Primário da Previdência Social de 2001 a 2010

Fonte: Elaboração própria, 2011.

Na Tabela1, percebe-se a franca aceleração, em números absolutos, do déficit no comportamento do resultado primário da Previdência Social. No ano de 2002, observou-se um aumento de 32,4% do déficit previdenciário em relação ao mesmo período do ano anterior, passando de R\$12.836 milhões para R\$16.999 milhões. Com relação ao Resultado da Previdência nas áreas urbanas e rurais, houve déficit de R\$ 2.259 milhões e de R\$ 14.740 milhões respectivamente, este último representando quase 87% do total do déficit previdenciário, o que ilustra claramente o papel de transferência de renda da área urbana para a rural desempenhada pela Previdência Social.

A Previdência Social apresentou no ano de 2003 uma necessidade de financiamento de R\$ 26.405 milhões, consequência de um resultado primário deficitário de R\$ 8.741 milhões para a área urbana e R\$ 17.663 milhões para a área rural. Com isso, houve um crescimento de 55,3% na necessidade de financiamento (+ R\$ 9.406 milhões).

Esse crescimento é explicado fundamentalmente pelo fraco comportamento do mercado de trabalho formal no período, refletindo em uma queda de 4,2% das receitas provenientes de Empresas em Geral no período comparado a 2002. Dessa forma, a relação entre arrecadação líquida e pagamento de benefícios na área urbana continua muito menos desequilibrada do que na área rural.

Na área urbana a arrecadação líquida cobre 6,4% do total de benefícios pagos, enquanto na área rural a cobertura é de apenas 3,7%. Entretanto, ressalta-se que, nos últimos anos, a participação da arrecadação urbana vem caindo em relação ao total arrecadado, em função, especialmente, do comportamento do mercado de trabalho formal. Comparando a Tabela 2 com a Tabela 3, observa-se que em 2001 a arrecadação da área urbana era um pouco menor que o pagamento de benefícios.

Em 2002, o crescimento das receitas não conseguiu acompanhar o aumento das despesas com benefícios, ocasionando, assim, desequilíbrio maior também na área urbana. O quadro piorou em 2003, com continuação do crescimento no pagamento de benefícios e queda na arrecadação.

No ano de 2004, a Previdência Social apresentou uma necessidade de financiamento de R\$ 31.985 milhões, representando um crescimento de 21,1% (+ R\$ 5.581 milhões). A necessidade de financiamento na área urbana de R\$ 11.892 milhões, equivalente a 81,5% do total das despesas com benefícios previdenciários.

Em 2005 essa necessidade de financiamento foi de R\$ 37.576 milhões. Com relação aos resultados das áreas urbanas e rurais, há necessidade de financiamento de R\$ 13.604 milhões na área urbana e de R\$ 23.972 milhões na área rural.

Em 2006 o déficit previdenciário acumulado atingiu o valor de R\$ 42.065 milhões e em 2007 R\$ 44.882 milhões. No período de 2007, a necessidade de financiamento na área urbana diminuiu 4,3%, frente ao mesmo período de 2006, em função da melhoria do mercado de trabalho formal. Com relação à área rural, a necessidade de financiamento passou de R\$ 28.479 milhões, no ano de 2006, para R\$ 32.333 milhões, no ano de 2007, resultando no aumento de 6,7%.

Observando o ano de 2008 o déficit apresenta uma queda considerável quando comparado ao mesmo período de 2007, resultado do crescimento da arrecadação líquida em patamares superiores ao da despesa com pagamento de benefícios. Isso vem ocorrendo em função do bom momento vivido pela economia brasileira, com consequência direta na arrecadação líquida, e, ainda, as medidas de gestão adotadas pelo MPS, com reflexo na despesa com o pagamento de benefícios.

Já a necessidade de financiamento no meio rural é consequência da importante política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

A necessidade de financiamento em 2009 atingiu R\$ 42.868 milhões, o que corresponde a uma elevação de 18,4% (+R\$ 6.661 milhões), frente ao acumulado de 2008. A necessidade de financiamento é extremamente alta no meio rural, consequência da importante política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

No ano de 2010 a clientela rural registrou uma necessidade de financiamento de R\$ 50.658 milhões, registrando assim uma elevação de 13,1% (+R\$ 6.428 milhões) na comparação com 2009. Em 2010 ocorreu superávit urbano de R\$ 7.768 milhões.

3.2 Receitas da Previdência Social

Para se alcançar o resultado primário da previdência social, demonstrado anteriormente, na Tabela 1, calcula-se a diferença entre as receitas e as despesas. Logo, faz-se necessário analisá-las separadamente.

Com isso, apresenta-se agora a evolução das receitas primárias da Previdência Social, demonstradas na Tabela 2.

TABELA 2 - Resultado Primário da Receita da Previdência Social de 2001 a 2010 (R\$ milhões)

Resultado Primário	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receitas da Previdência Social	62.492	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968
Receitas da Previdência Social – Urbano	60.628	68.726	77.834	90.607	105.086	119.715	136.166	158.383	177.444	207.154
Receitas da Previdência Social – Rural	1.863	2.302	2.896	3.159	3.348	3.805	4.245	4.972	4.564	4.814

Fonte: STN, 2011.

Na Tabela 2, observa-se que o comportamento das receitas primárias da Previdência Social, de 2001 a 2010, ano pós ano, apresenta um aumento significativo, chegando ao montante de R\$ 149.476 milhões de diferença entre o primeiro e o último período apreciado, ou seja, neste período a receita aumentou em torno de 239%.

Assim, os fatores desta situação podem ser investigados, a partir da análise mais específica. A arrecadação líquida no ano de 2002 obteve um aumento de 13,6% (de R\$ 62.492 milhões para R\$ 71.028 milhões) quando comparada com o ano de 2001. No ano de 2002, como pode ser visto na Tabela 2, as arrecadações da área urbana e rural foram de R\$ 68.726 milhões e R\$ 2.302 milhões, respectivamente.

A arrecadação em 2003 foi de R\$ 80.730 milhões. Em relação ao ano de 2002, houve um crescimento de 13,7% na Arrecadação Líquida. As arrecadações das áreas urbana e rural atingiram R\$ 77.834 milhões e R\$ 2.896 milhões, respectivamente.

No ano de 2004, a arrecadação foi de R\$ 93.765 milhões comparando ao ano de 2003, crescimento de 16,1% na Arrecadação Líquida. A elevação no patamar da arrecadação pode ser explicada principalmente (i) pela elevação do teto do RGPS de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.508,72, que ampliou a base de contribuição e elevou as receitas previdenciárias; (ii) pela crescente melhoria no mercado de trabalho formal, e (iii) pelo empenho gerencial do INSS na expansão da arrecadação como um todo. A arrecadação urbana em 2004 foi de R\$ 90.607 milhões.

Em 2005 a Previdência Social apresentou uma arrecadação líquida de R\$ 108.434 milhões. Dentre os fatores que explicam o incremento da arrecadação líquida no acumulado

de 2005, os principais são: (i) o comportamento favorável do mercado de trabalho formal; (ii) o empenho gerencial na expansão da arrecadação como um todo; (iii) a elevação do teto do RGPS para R\$ 2.668,15, a partir de junho de 2005, fato que ampliou a base de contribuição e elevou as receitas previdenciárias. A arrecadação líquida nas áreas urbana e rural foram de R\$ 105.086 milhões e R\$ 3.348 milhões respectivamente.

No acumulado do ano de 2006, a Previdência Social atingiu uma arrecadação líquida de R\$ 123.520 milhões, um montante 15,6% (+R\$ 13.035 milhões) superior ao registrado no mesmo período de 2005. Dentre os fatores que explicam o incremento da arrecadação líquida no acumulado de 2006, os principais são:

- (i) o comportamento favorável do mercado de trabalho formal;
- (ii) o empenho gerencial na expansão da arrecadação como um todo;
- (iii) a elevação do teto do RGPS de R\$ 2.508,72 para R\$ 2.801,56, fatos que ampliaram a base de contribuição e elevaram as receitas previdenciárias;
- (iv) implementação do REFIS III, em julho de 2006, programa que provocou impactos positivos nas receitas previdenciárias. A arrecadação líquida rural do ano de 2006 aumentou, porém dentro da média dos anos anteriores, 13,7% em relação ao mesmo período do ano anterior.

A arrecadação líquida da Previdência Social em 2007 foi de R\$ 140.312 milhões, variando em 13,7% (+R\$ 16.892 milhões) em relação ao ano de 2006. Na área urbana totalizou em R\$ 136.166 milhões e R\$ 4.245 milhões na área rural. Nos últimos anos, as participações das arrecadações nas áreas urbana e rural no total arrecadado permaneceram praticamente inalteradas, em torno de 97% e 3%, respectivamente.

No ano de 2008 a arrecadação líquida atingiu R\$ 163.335 milhões, o que corresponde a um aumento de 16,3% (+R\$ 22.943 milhões) em relação ao período de 2007. A arrecadação líquida na área urbana totalizou em R\$ 158.382 milhões e R\$ 4.972 milhões na rural.

No período de 2009, a arrecadação líquida atingiu R\$ 182.008 milhões, o que corresponde a um aumento de 12,0% (+R\$ 18.653 milhões) em relação ao mesmo período de 2008. A arrecadação das áreas urbanas e rurais no ano de 2009, totalizou R\$ 177.444 bilhões na área urbana e R\$ 4.564 milhões ficando ligeiramente abaixo do valor registrado em 2008.

Em 2010, a arrecadação líquida urbana foi de R\$ 207.154 milhões com crescimento de 16,7% (+R\$ 29.960 milhões) em relação ano anterior. Quanto à clientela rural, a arrecadação líquida rural atingiu R\$ 4.814 milhões, um aumento de 5,4% em comparação com o ano anterior. Essa estabilidade registrada em relação a 2009 pode ser consequência da decisão do

plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), de fevereiro de 2010, que concluiu que é inconstitucional a contribuição incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização de produtos rurais, conforme a Lei nº 8.540, de 1992.

E, para melhor visualização desse comportamento foi elaborado o gráfico nº2

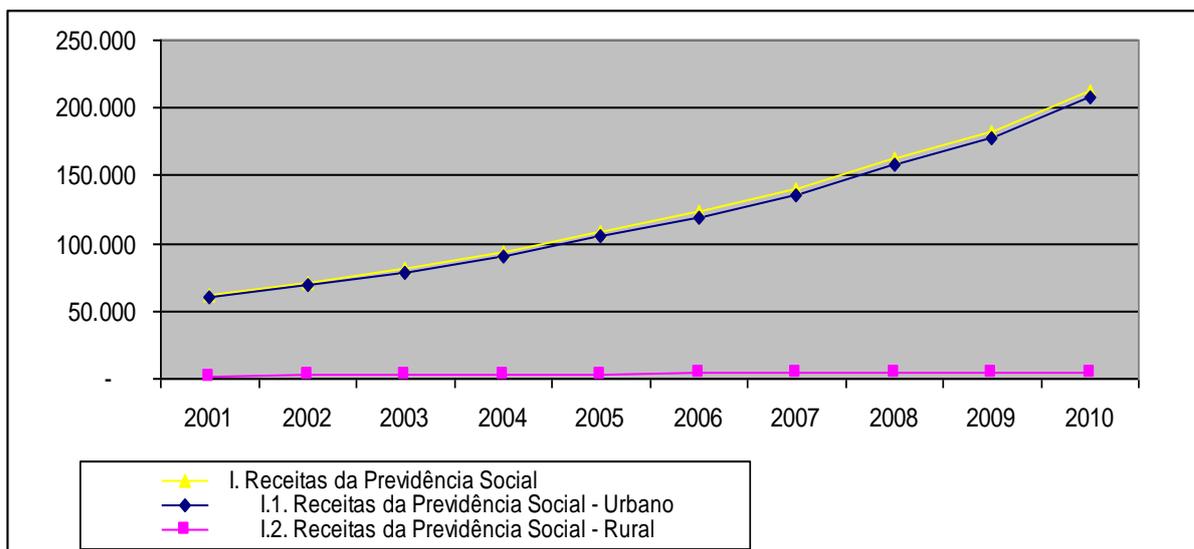


GRÁFICO 2 - Receitas da Previdência Social de 2001 a 2010

Fonte: Elaboração própria, 2011.

Na exposição gráfica (gráfico 2), observa-se que o comportamento da Receita da Previdência Social do período de 2001 a 2010 apresenta uma tendência de crescimento, tal evolução pode ser justificada em decorrência do crescimento das Receitas Previdenciárias - Urbano no mesmo período. Observa-se que as Receitas Previdenciárias - Rural não apresentou uma elevação significativa quanto as Receitas Previdenciárias - Urbano.

3.3 Despesas da Seguridade Social

Em continuidade, para se alcançar o devido entendimento acerca da apuração do resultado primário da previdência social, demonstrado anteriormente, na Tabela 1, e calculado pela diferença entre as receitas e as despesas primárias. Chega-se, agora, na abordagem da evolução das despesas primárias da previdência social, e, para tanto, devidamente demonstrada na Tabela 3 a seguir.

TABELA 3 - Resultado Primário da Despesa da Previdência Social de 2001 a 2010 (R\$ milhões)

Resultado Primário	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Benefícios Previdenciários	75.328	88.027	107.135	125.751	146.010	165.585	185.293	199.562	224.876	254.859
Benefícios Previdenciários - Urbano	60.727	70.985	86.575	102.499	118.690	133.301	148.715	159.652	175.832	199.386
Benefícios Previdenciários - Rural	14.601	17.042	20.560	23.252	27.320	32.284	36.578	39.910	49.045	55.473

Fonte: STN, 2011.

Em busca de embasamento para justificar o exposto acima, o que pode-se constatar é que essa evolução das despesas primárias deve-se pelo crescimento observado em ambos Benefícios Previdenciários – Urbano como Rural.

Observa-se que os benefícios previdenciários aumentaram em 2002, 16,8% (de R\$ 75.328 milhões para R\$ 88.027 milhões) em relação ao período anterior. Considerando a despesa com pagamento de benefícios, o aumento é explicado pela política de incrementos reais no valor do salário-mínimo e da manutenção do poder aquisitivo dos demais benefícios. Em relação aos benefícios visto na Tabela 3, observaram-se pagamentos de R\$ 70.985 milhões na área urbana, e de R\$ 17.042 milhões na área rural.

Com isso, houve déficit de R\$ 2.259 milhões na área urbana e de R\$ 14.740 milhões na área rural, este último representando quase 87% do total do déficit previdenciário, o que ilustra claramente o papel de transferência de renda da área urbana para a área rural desempenhado pela Previdência Social.

No ano de 2003 a Previdência apresentou uma despesa de R\$ 107.135 milhões ocasionando um aumento de R\$ 19.108 milhões (+ 21,7%) nos gastos com Benefícios Previdenciários em relação ao ano de 2002. Em relação aos benefícios, do total de R\$ 107.135 milhões pagos, a área urbana recebeu R\$ 86.575 milhões e R\$ 20.560 milhões foram destinados à área rural.

A despesa em 2004 foi de R\$ 102.499 milhões. Comparando ao ano de 2003, houve um crescimento de 17,4% nas Despesas com Benefícios Previdenciários. A elevação no patamar das despesas previdenciárias pode ser explicada pelo crescimento vegetativo, natural, do estoque de benefícios e pela concessão do reajuste do piso previdenciário. As despesas com benefícios previdenciários foram de R\$ 102.499 milhões.

Em 2005, a Previdência Social apresentou uma despesa de R\$ 146.010 milhões, comparada ao ano anterior cresceu 16,1%. Entre os principais fatores que contribuíram para o crescimento da despesa com benefícios previdenciários, pode-se citar: (i) o reajuste acima da inflação concedido ao salário mínimo, fazendo com que o piso previdenciário tenha tido um ganho significativo no seu valor real; (ii) o crescimento vegetativo, natural, do estoque de benefícios.

A despesa com benefícios previdenciários acumulada em 2006 foi de R\$ 165.585 milhões, o que corresponde a um incremento de 16,1% (+R\$ 19.575 milhões) frente ao acumulado em 2005. Entre os principais fatores que contribuíram para o crescimento da despesa com benefícios previdenciários acumulada em 2006, pode-se citar: (i) os reajustes acima da inflação concedidos ao salário mínimo, fazendo com que o piso previdenciário tenha tido um ganho significativo no seu valor real; (ii) o crescimento vegetativo, natural, do estoque de benefícios.

As despesas com benefícios previdenciários passaram de R\$ 165.585 milhões em 2006, para R\$ 185.295 milhões em 2007, ocorrendo um crescimento de 11,9% (+R\$ 14.269 milhões). A despesa com benefícios previdenciários para a clientela urbana totalizou R\$ 148.715 milhões e R\$ 36.578 milhões para a clientela rural.

A despesa com benefícios previdenciários em 2008 foi de R\$ 199.562 milhões, valor 7,7% (+R\$ 25.314 milhões) maior do que o apresentado no ano anterior. Para a clientela urbana, a despesa com benefícios previdenciários totalizou R\$ 159.652 milhões e R\$ 39.910 bilhões para a clientela rural.

A despesa com benefícios previdenciários no ano de 2009 foi de R\$ 224.876 milhões, valor 12,7% (+R\$ 29.982 milhões) maior do que o apresentado no ano anterior. A despesa com benefícios previdenciários totalizou R\$ 175.832 milhões para a clientela urbana e R\$ 49.045 milhões para a clientela rural.

Em 2010 a despesa com pagamento de benefícios urbanos atingiu R\$ 199.386 milhões, registrando crescimento de 13,4% (+R\$ 23.554 milhões) em relação ao ano de 2009. O crescimento da despesa urbana pode ser atribuído, além do crescimento vegetativo do estoque de benefícios, ao novo patamar de despesa decorrente do aumento do salário mínimo, de R\$ 465,00 para R\$ 510,00.

E, para melhor visualização desse comportamento foi elaborado o gráfico nº 3.

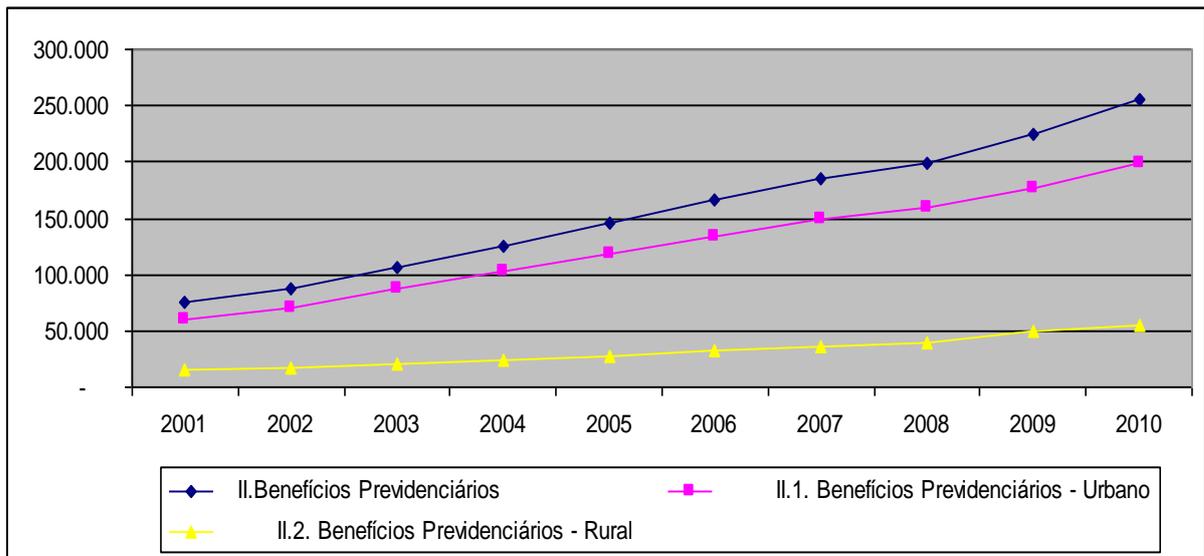


GRÁFICO 3 - Despesas da Previdência Social de 2001 a 2010

Fonte: Elaboração própria, 2011.

Os gastos com os Benefícios Previdenciários aumentaram, basicamente, na mesma proporção das Receitas Previdenciárias, demonstrando incremento de 238,3% no período, saltando de R\$ 75.328 milhões no ano de 2001 para R\$ 254.859 milhões no ano de 2010. Embora as Despesas Previdenciárias tenham se elevado no decorrer do período estudado, verifica-se que esta tendência vem acontecendo de forma linear, ou seja, não há um acréscimo exponencial significativo entre os anos pesquisados.

Ademais, tendo analisado a evolução tanto das receitas quanto das despesas primárias, infere-se que embora a arrecadação para a Previdência Social esteja crescendo, em contrapartida, esta ocorre sistematicamente a menor com relação aos dispêndios, sustentando desse modo o déficit primário por todo o período.

3.4 Mudanças na Composição Etária da População Brasileira

Um dos aspectos para explicar o Déficit na Previdência Social que devemos encarar nos próximos anos deve-se ao fato de estarem previstas mudanças bruscas na composição etária da população brasileira.

Segundo o IBGE, o Brasil assume uma posição intermediária com uma população de idosos correspondendo a 8,6% da população total. Ainda segundo a OMS, até 2025 o Brasil deverá ser o sexto país do mundo com o maior número de pessoas idosas. Esse processo já

permite alertar para os desafios que estão por vir no campo das políticas de proteção social (saúde, previdência e assistência) e para a necessidade de que tem o país, de se preparar para esta realidade, sem que este segmento populacional seja penalizado e venha sofrer por falta de medidas e ações concretas que favoreçam a melhoria na qualidade de vida para esses gerontes.

Para se ter uma ideia mais próxima do aumento da população nesta faixa etária, basta sabe-se que hoje, em 2011, a população de homens e mulheres que passaram dos 65 anos de idade está na casa de 13.696. 083 habitantes. Já em 2050, esta mesma população será, conforme estimativa do IBGE, de 48.898.637 habitantes, ou seja, um aumento de aproximadamente 257%. Para piorar o quadro previdenciário, a População Economicamente Ativa - PEA não sofrerá a mesma variação, muito pelo contrário, proporcionalmente, tenderá a se reduzir.

Considerando o atual sistema da Previdência Social, repartição simples, onde o pessoal da ativa financia os seus aposentados contemporâneos e o atual mercado de trabalho, altamente mesclado na informalidade, não precisamos ter grandes noções de cálculo atuarial para admiti-se que o sistema tenderá ao colapso já nos próximos anos.

Para que possa-se analisar o crescimento populacional no Brasil, neste trabalho, a população foi dividida em três faixas etárias distintas, sendo elas:

- A “Base” da pirâmide, é composta por indivíduos na faixa etária de 0 à 19 anos de idade.;
- O “Corpo” da pirâmide, é composta por aqueles indivíduos que têm idade entre 20 e 59 anos de idade.; e,
- O “Cume” da pirâmide, é composto pelos indivíduos com mais de 60 anos de idade, que, neste trabalho, serão os aposentados, ou seja, os dependentes financeiramente do “Corpo” da pirâmide.

Abaixo seguem as figuras, retiradas de um estudo realizado pelo IBGE, para que possa-se visualizar a projeção das mudanças etárias da população brasileira nos próximos trinta e nove anos.

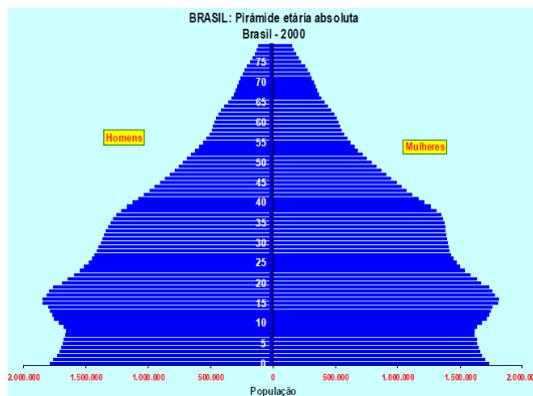


Figura 2: Brasil - Evolução Etária absoluta – 2000
FONTE: IBGE

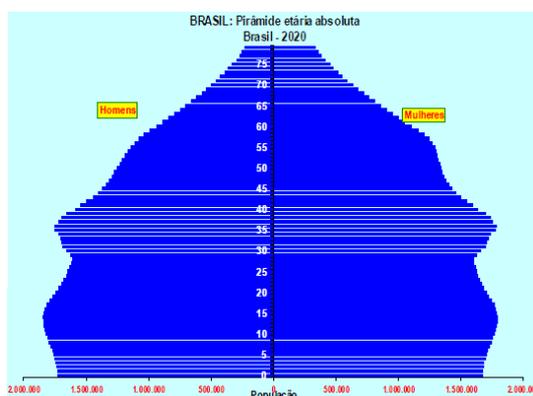


Figura 3: Brasil - Evolução Etária absoluta – 2020
FONTE: IBGE

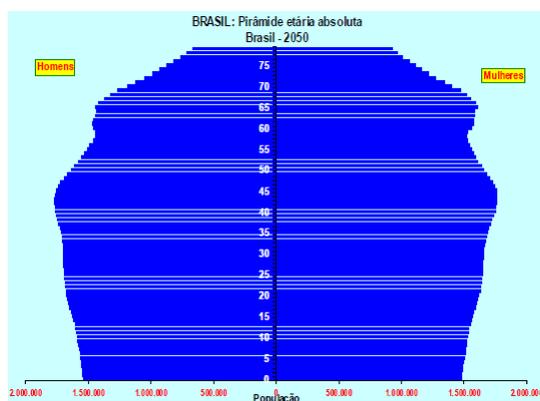


Figura 4: Brasil - Evolução Etária absoluta – 2050
FONTE:IBGE

Deve-se reconhecer que, caso a projeção realizada pelo IBGE para a mudança na composição etária da população brasileira se confirme, é certa a ocorrência de problemas no

Sistema Previdenciário Nacional. O grupo ao qual denomina-se “Cume”, que é constituído pelos indivíduos de sessenta anos ou mais, sofrerá grande aceleração no seu aumento relativo.

O importante a se observar, é que enquanto os beneficiários da Previdência Social tendem a crescer vertiginosamente, triplicando-se em quarenta anos, o inverso acontece com o grupo dos financiadores do Sistema Previdenciário, nos próximos quarenta anos apresentará uma queda relativa de 6%. Se, atualmente, o INSS não é capaz de se manter independentemente, sem a necessidade de recursos da União, muito menos será, se for mantido os mesmos valores dos benefícios, sistema de alíquotas de contribuição, enfim, a mesma estrutura de proteção que o INSS atualmente se propõe a realizar.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa expõe de forma clara o presente cenário do setor previdenciário nacional, revelando o déficit primário da Previdência Social. Assim, foi possível investigar quais os efeitos provocados pela inclusão da previdência rural no comportamento do resultado primário social no período compreendido entre os anos de 2001 a 2010.

A apreciação dos elementos que compõem o resultado primário possibilitou a concretização dos objetivos propostos. Desse modo, como fator determinante para o atual cenário de incapacidade de sustentação financeira em que se encontra o sistema da Previdência Social, constatou-se que o efeito predominante foi a perpetuação de um resultado deficitário ano pós ano.

Pode-se observar que o comportamento da área urbana nos últimos dois anos apresenta um resultado superavitário, ao contrário da área rural que apresenta um déficit crescente que compromete o desempenho do resultado primário de todo o sistema previdenciário.

A evolução do grau de urbanização no Brasil mostra que a população passou de 55,9% em 1970, para 75,6% em 1991 e 84,4% em 2010, segundo CENSO 2010. Apenas entre 2000 e 2010, a população rural perdeu cerca de 2 milhões de pessoas, enquanto a urbana foi acrescida em quase 23 milhões de residentes.

Para o tipo de regime previdenciário que se configura no Brasil, no qual as diferenças nas regras de contribuição e concessão de benefícios são marcantes entre os segurados rurais e urbanos, estas mudanças populacionais são significantes e possuem grande potencial de impacto sobre o nível de cobertura previdenciária, uma vez que o número de benefícios concedidos nas áreas rurais não acompanhou a evasão apresentada pelo CENSO.

A previdência social fechou o ano de 2001 com 1.011.480 milhões de benefícios rurais concedidos, o que significou um gasto de R\$ 177.961.675 milhões. Em 2010, a concessão de benefícios rurais alcançou o valor de 1.227.715 milhões, resultando assim um gasto de R\$ 630.865.774 milhões. Sabe-se que esses benefícios apresentam um forte conteúdo assistencial, uma vez que a contrapartida financeira do segmento rural foi de apenas R\$ 1.863.000 milhões.

Contudo, em face do ordenamento jurídico, são considerados benefícios previdenciários e devem ser arcados com recursos da previdência social, contribuindo então para a efetivação do déficit. Com isso, a Previdência Rural apresenta algumas necessidades de ajustes operacionais ou legais importantes e indispensáveis para sua garantia futura. A

principal delas está associada à dificuldade de identificação dos segurados especiais (os agricultores familiares), por ausência de um cadastro específico, conforme existe para os trabalhadores urbanos.

Isso decorre do fato de que o direito aos benefícios previdenciários não está necessariamente vinculado ao recolhimento direto da contribuição e, em função disso, o comparecimento dos trabalhadores aos órgãos para se identificarem como segurados especiais é muito raro, só ocorrendo normalmente quando necessitam obter algum benefício.

Outra dificuldade encontrada diz respeito ao controle da arrecadação rural que, embora seja pela sua própria natureza, muito inferior ao necessário para pagamento de benefícios, ainda conta com um elevado nível de sonegação.

Analisando os resultados de forma generalizada, no âmbito da Previdência Social, pode-se afirmar que esse resultado deficitário só tende a aumentar no decorrer dos anos, uma vez que a população brasileira está passando por um processo de “envelhecimento”. O país se depara com a diminuição relativa da população jovem e, conseqüentemente, com o aumento da participação dos idosos na população total.

Caso se consolidem as estimativas do IBGE que demonstram o grande crescimento populacional da terceira idade, têm-se, evidentemente, um grande problema a ser solucionado. Percebe-se que, mesmo a População Economicamente Ativa estando toda empregada em atividades formais e que todas as contribuições indiretas sejam alocadas, exclusivamente, na Previdência Social, ainda assim, em quarenta anos, não existiria capacidade financeira suficiente para garantir pagamentos a um contingente três vezes maior do que temos hoje, tendo em vista que relativamente a População Economicamente Ativa não mostra o mesmo movimento, muito pelo contrário, tende a diminuir.

Dado o exposto, julga-se necessário uma mudança radical na política previdenciária nacional, visto que outros países de economias mais sólidas, já enfrentam este problema e que chegarão, assim como o nosso, em poucos anos, ao caos total na arrecadação e no pagamento de benefícios, já que a tendência da expectativa de vida mesmo nos países emergentes é cada vez maior.

Já no que diz respeito à área rural, medidas de controle nos setores de informação se fazem necessárias, pois a População Economicamente Ativa desta área, além de pequena, não contribui ao sistema da Previdência Social e possui cada vez mais, uma fatia de seus benefícios pagos com contribuições da área urbana.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: Paulo Henrique Feijó, 2006. 492 p.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Editora Forense, 1996

BARBOSA, Edvaldo Duarte. Informe de Previdência Social. **A Previdência Social Rural Brasileira**, Brasília, v. 22, n. 8, p. 01-10, ago. 2010.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade pública: teoria, técnica e elaboração de balanços e questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BOCCHI JUNIOR, Hilário. **Os direitos humanos e a Seguridade Social no Brasil**. Disponível

em:<<http://bocchiadvogados.com.br/artigos/Os%20direitos%20humanos%20e%20a%20seguridade%20social%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 03 de maio de 2008.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Garantiram a transição do regime Constitucional de 1967 para a Constituição de 1988, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº. 3048 de 06 de maio de 1999**. Brasília, DF, 1999. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3048-06-maio-1999-590429-publicacao-115562-pe.html>>. Acesso em: 22 abr. 2011

BRASIL. **Decreto nº. 6934 de 11 de agosto de 2009**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão e funções gratificadas, e altera o Anexo II ao Decreto nº 6.417, de 31 de março de 2008, que aprova a Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6934-11-agosto-2009-590429-publicacao-115562-pe.html>>. Acesso em: 21 abr. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000**. Brasília, DF: Senado, 2000.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Senado, 1964.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.212 de 24 de junho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l=L8212cons.htm>. Acesso em: 22 de abr. 2011.

BRASIL. **Lei nº. 9.496 de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9496cons.htm>. Acesso em: 21 abr. 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

IBGE. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade - 1980-2050: Revisão 2008**. Vol. 24. Brasília. 2008. 94 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/lojavirtual/fichatecnica.php?codigoproduto=9066>>. Acesso em: 06 maio. 2011. Acesso mediante compra no site do IBGE.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LIMA, Diana Vaz de. **Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MIRANDA, Andrey Luciano Fagundes. **O Déficit da Previdência Social: análise comparativa entre as duas linhas metodológicas divergentes**. Florianópolis, 2010.

NUNES, Selene Peres Peres (Org.). **Programa nacional de treinamento: manual básico de treinamento para municípios**. 2 ed. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2002. p. 53- 55

PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br/>>. Acesso em: 07 de março de 2011

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: ed. Ltr, 1996.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 10 de abril de 2008.

SOUZA, Jéssica Gonçalves Benjamim de. **Os fatores que contribuíram para o crescimento do resultado primário deficitário da seguridade social no Brasil, no período de 2000 a 2007**. Campina Grande. 2008.

THOMSON, Lawrence. **Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários**. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2000 (Coleção Previdência Social, 4, Traduções). Apud. BOCCHI JUNIOR, Hilário. **Os direitos humanos e a Seguridade Social no Brasil**. Revista Jurídica da Faculdade de Direito de Patos de Minas. Vol VI. Minas Gerais. 2005. p. 119-138.

UGATTI, Uendel Domingues. **O Princípio Constitucional da Contrapartida na Seguridade Social**. São Paulo: LTr. 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ANEXO A



RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL

Dados anuais realizados de 1997-2010 (R\$ milhões)

Resultado Primário /1	Realizado 2001	Realizado 2002	Realizado 2003	Realizado 2004	Realizado 2005	Realizado 2006	Realizado 2007	Realizado 2008	Realizado 2009	Realizado 2010
I. RECEITA TOTAL	270.441	320.056	356.656	419.615	488.375	543.505	618.873	716.658	739.304	919.773
I.1. Receitas do Tesouro	207.549	248.602	274.933	324.614	378.547	418.416	477.142	551.344	555.054	705.297
I.1.1. Receita Bruta	213.876	257.289	287.516	338.337	392.438	429.079	490.924	564.733	569.846	719.531
- Impostos	97.341	117.914	125.624	140.725	166.551	181.813	214.408	269.275	258.170	296.455
- Contribuições	88.932	111.210	129.778	160.923	181.559	192.434	218.148	215.427	212.514	249.830
- Demais (1)	27.603	28.165	32.114	36.688	44.329	54.832	58.369	80.031	99.162	173.246
d/q Cessão Onerosa Exploração Petróleo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74.808
I.1.2. (-) Restituições	(6.097)	(8.438)	(12.933)	(13.723)	(13.885)	(10.662)	(13.772)	(13.388)	(14.737)	(14.135)
I.1.3. (-) Incentivos Fiscais	(231)	(249)	(190)	-	(7)	-	(10)	(1)	(55)	(99)
I.2. Receitas da Previdência Social	62.492	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412	163.355	182.008	211.968
I.2.1. Receitas da Previdência Social - Urbano (2)	60.628	68.726	77.834	90.607	105.086	119.715	136.166	158.383	177.444	207.154
I.2.2. Receitas da Previdência Social - Rural (2)	1.863	2.302	2.896	3.159	3.348	3.805	4.245	4.972	4.564	4.814
I.3. Receitas do Banco Central	401	427	993	1.236	1.394	1.569	1.319	1.959	2.242	2.508
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	46.025	56.140	60.226	67.557	83.937	92.780	105.605	133.076	127.684	140.678
II.1. Transferências Constitucionais (PI, IR e outras)	36.415	44.596	46.243	51.139	63.756	70.628	82.239	101.881	97.561	105.744
II.2. Lei Complementar 87/ Lei Complementar 1153 (3)	3.582	3.953	3.900	4.296	4.757	4.343	3.888	5.216	3.900	3.900
II.3. Transferências da Cide	-	-	-	1.109	1.776	1.781	1.850	1.579	962	1.776
II.4. Demais	6.027	7.591	10.083	11.014	13.648	16.028	17.628	24.400	25.261	29.258
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	224.416	263.917	296.430	352.058	404.438	450.725	513.268	583.583	611.621	779.095
IV. DESPESA TOTAL	202.679	232.340	257.350	302.717	351.765	401.977	455.618	497.901	572.184	700.158
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais1	62.494	71.091	75.842	83.656	92.231	105.496	116.372	130.829	151.653	166.486
IV.2. Benefícios Previdenciários	75.328	88.027	107.135	125.751	146.010	165.585	185.293	199.562	224.876	254.859
IV.2.1. Benefícios Previdenciários - Urbano (2)	60.727	70.985	86.575	102.499	118.690	133.301	148.715	159.652	175.832	199.386
IV.2.2. Benefícios Previdenciários - Rural (2)	14.601	17.042	20.560	23.252	27.320	32.284	36.578	39.910	49.045	55.473
IV.3. Custeio e Capital	63.765	72.017	72.661	91.115	111.265	128.460	151.468	164.036	191.604	274.544
IV.3.1. Despesa do FAT	6.615	8.052	8.748	9.950	12.043	15.442	18.647	21.026	27.433	30.311
- Abono e Seguro Desemprego	5.635	7.198	8.283	9.540	11.485	14.758	17.993	20.411	26.927	29.809
- Demais Despesas do FAT	981	854	465	410	559	685	654	615	506	502
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas (4)	4.617	2.343	6.045	5.578	10.333	9.581	10.021	5.980	5.190	7.875
- Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Pas	3.547	2.081	5.106	4.313	8.855	7.374	7.803	3.306	2.357	4.777
- Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	1.070	262	939	1.265	1.479	2.207	2.218	2.674	2.833	3.098
IV.3.3. Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) (5)	-	-	4.448	7.502	9.253	11.639	14.192	16.036	18.946	22.234
IV.3.4. Capitalização da Petrobras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42.928
IV.3.5. Outras Despesas de Custeio e Capital	52.533	61.621	53.420	68.086	79.635	91.797	108.608	120.993	140.035	171.196
- Outras Despesas de Custeio	-	-	-	-	-	74.317	86.499	92.724	105.898	124.090
- Outras Despesas de Capital (6)	-	-	-	-	-	17.481	22.109	28.269	34.137	47.107
IV.4. Transferência do Tesouro ao Banco Central	-	-	525	622	553	695	521	1.043	1.180	1.242
IV.5. Despesas do Banco Central	1.092	1.205	1.188	1.572	1.706	1.740	1.964	2.431	2.872	3.027
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB (7)	-	14.244	-	-						
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	21.737	31.577	39.080	49.341	52.673	48.748	57.650	71.438	39.436	78.937
VI.1. Tesouro Nacional	35.265	49.354	65.679	81.663	90.561	90.985	103.177	108.117	82.934	122.347
VI.2. Previdência Social (RGPS) (8)	(12.836)	(16.999)	(26.405)	(31.985)	(37.576)	(42.065)	(44.882)	(36.207)	(42.868)	(42.890)
VI.2.1. Previdência Social (RGPS) - Urbano (2)	(99)	(2.259)	(8.741)	(11.892)	(13.604)	(13.586)	(12.549)	(1.269)	1.613	7.768
VI.2.2. Previdência Social (RGPS) - Rural (2)	(12.738)	(14.740)	(17.663)	(20.093)	(23.972)	(28.479)	(32.333)	(34.937)	(44.480)	(50.658)
VI.3. Banco Central (9)	(692)	(777)	(195)	(336)	(312)	(171)	(645)	(472)	(630)	(520)
VI. AJUSTE METODOLÓGICO (10)	-	-	-	2.108	2.400	2.591	1.788	1.229	1.373	1.358
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	243	342	(336)	935	669	13	1	(1.360)	1.634	(1.571)
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII)	21.980	31.919	38.744	52.385	55.741	51.352	59.439	71.308	42.443	78.723
Resultado Nominal										
X. JUROS NOMINAIS (11)	(47.253)	(41.948)	(100.896)	(79.419)	(129.025)	(125.827)	(119.046)	(96.199)	(149.806)	(124.509)
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) (11)	(25.273)	(10.029)	(62.153)	(27.033)	(73.284)	(74.475)	(59.607)	(24.891)	(107.363)	(45.785)
PIB Nominal	1.302.136	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.239	2.369.484	2.661.344	3.031.864	3.185.125	3.649.504