

the public finances data this study conclude that every solution of the public debt depends on specific economic and social conditions and that every public or private social security system depends on the performance of the public finances. The return of the economic growth is an essential condition for a solution without losers.

Keywords: Social Estate. Social Security. Public Debt.

Introdução

A volta do desequilíbrio nas contas públicas brasileiras, em 2014, após uma frustrada tentativa do governo federal de manter a economia brasileira ativa com base em benefícios tributários e creditícios, colocou o país frente a uma difícil solução: que despesas cortar se a elevação da carga tributária não é mais politicamente viável?

O serviço da dívida e as despesas com a previdência pública, mais especificamente, com a aposentadoria, ocupam o centro das atenções. O governo federal atual propõe reformar a previdência social pública com novos cortes nos direitos de aposentadoria, tendo até proposto um sistema de capitalização individualizada, mas não prevê intervir no serviço da dívida, como sugere parcela significativa da sociedade, optando por preservar o mercado financeiro para garantir o suprimento de suas necessidades de refinanciamento e de tomada de novos empréstimos.

Um questionamento que aparece nesse contexto é: como esses dois gastos se instalaram nas finanças públicas brasileiras, qual a sua importância no quadro atual das despesas, existe uma relação entre elas e qual a saída para a crise fiscal?

Para responder a esse questionamento, esse artigo apresenta inicialmente um panorama do papel social assumido pelo setor pú-

blico brasileiro, durante o século XX. Depois, destaca as consequências da estratégia de desenvolvimento nacional com base no endividamento. E, finalmente, analisa a situação das contas públicas no período de 2002 a 2015 e da estrutura da dívida pública atual para identificar a relação entre a previdência social e a dívida pública e a condição de solução da situação fiscal atual.

1. A construção do Estado Social

A realidade sócio-econômica mundial e brasileira moderna foi gestada pela industrialização, que teve seus primórdios na Europa, mais especificamente, na Inglaterra, a partir do século XVIII (LANDES, 1994), e que se difundiu pelos diversos continentes.

Coube à sociedade humana adaptar-se às reviravoltas provocadas pela industrialização, destacando-se a *urbanização, o desaparecimento da classe camponesa, a ascensão do proletariado industrial, o empoderamento do indivíduo comum, a democratização, a cultura jovem e a desintegração do patriarcado* (HARARI, 2016, p. 366). Mas a mudança mais importante foi a revolução social caracterizada pelo *colapso da família e da comunidade local e sua substituição pelo Estado e pelo mercado* (IDEM, p. 366).

Na sociedade pré-industrial, conforme Harari (2016, p. 366-369), a família representava o sustento dos indivíduos, ocupados em negócios familiares, que lhes garantia o bem-estar social, que cuidava de sua saúde, que lhes educava para compreender e se relacionar com o mundo. Que também lhes garantia a sobrevivência na velhice e que lhes acompanhava em casos de infortúnio. Além disso, a família também funcionava como ambiente de informação a respeito do

que acontecia nas redondezas e no mundo. Mas ela também repreendia os faltosos, exercendo o papel de polícia.

A comunidade local, a aldeia, constituía o círculo externo à família. Nela eram importantes as tradições, movimentando-se numa economia de favores, com poucos pagamentos. Os reinos e impérios não mantinham grande influência sobre as comunidades locais, das quais coletavam seus impostos, problemáticos apenas quando se buscava o financiamento de guerras, quando também ocorria o alistamento de soldados. Em geral, o aldeão tinha sua vida determinada pelo contexto definido pela aldeia, como o descreve, por exemplo, Braudel (1986), tratando do caso específico da França.

Na sociedade industrial o cenário é diferente. O Estado e os mercados ocupam os espaços, As pessoas, agora encaradas como “indivíduos”, ficam livres para decidir, cada vez mais afastadas do contexto familiar e aldeão. O Estado organiza a polícia e apazigua as famílias mediante a ação do poder judiciário. Abre escolas, empresta recursos via bancos públicos e ajuda os socialmente debilitados nas doenças e na velhice. Os mercados, por sua vez, introduzem as modas comerciais com vendedores treinados para difundir as constantes transformações no universo das vestimentas e da tecnologia. Os mercados oferecem trabalho, seguro-saúde e planos de aposentadoria. Enfim, *o Estado e o mercado são a mãe e o pai do indivíduo, e o indivíduo só pode sobreviver graças a eles.* (HARARI, 2016, p. 370).

Diante desse quadro, pergunta-se: como esses agentes, o Estado e o mercado, atuam para atender as questões básicas da economia, decidindo a respeito do “que”, “quanto” e “para quem” produzir?

No mercado, que oferece os bens privados, atuam duas forças, a demanda e a oferta. Na demanda se observa uma relação inversa entre preços e quantidades: quanto maiores os preços, menores as quantidades demandadas. No caso da oferta, entretanto, a relação entre preços e quantidades é direta: quanto maiores os preços, maiores as quantidades ofertadas. Essa contradição é resolvida pelo “sistema de preços”, que determina o ponto comum entre essas duas intenções. Nele se identifica o quanto de cada produto será consumido e a que preço. As condições de renda dos consumidores é que definirá o que cada um deles poderá adquirir. Saliente-se que o funcionamento do mercado depende de uma condição essencial: a possibilidade de exclusão de quem não preenche as condições por ele estabelecidas.

No caso do Estado observa-se a atuação de inúmeras forças sociais, que buscam concretizar seus desejos de consumo de bens públicos, de livre acesso a todos. As contradições, nesse caso, são mediadas pelo “sistema orçamentário”. Quer dizer, o processo de proposição, discussão e aprovação do orçamento público implica na definição da natureza, quantidade e destinação dos bens públicos. O seu funcionamento, por sua vez, substitui a condição de exclusão, que caracteriza o mercado, pela inclusão. Quer dizer, a inclusão não resulta de uma política pública específica, mas constitui parte do conceito do Estado, que a tem como referência de ação.

No desenrolar da história, os mercados tenderam ao oligopólio e ao monopólio, em que cada agente procura ampliar o seu poder de mercado e, conseqüentemente, a sua margem de lucro. O Estado, por sua vez, se transformou no final do século

XIX e meados do século XX no Estado Social que trata da redistribuição moderna, do financiamento dos serviços públicos e das rendas de substituição de forma mais ou menos igualitária para todos, especialmente mediante a oferta gratuita da educação e da saúde e o patrocínio do sistema público de aposentadorias, que exprimem *a terceira revolução social fundamental financiada pela revolução fiscal do século XX*. (PIKETTY, 2014, p. 466).

Vale lembrar que, ainda conforme Piketty, na referência acima, graças ao sistema de aposentadorias **públicas**, os países desenvolvidos conseguiram erradicar a pobreza na terceira idade, que se constituía numa endemia até os anos 1950-60.

No Brasil, o Estado Social se revela no exame das contas públicas. Como se observa na Tabela 1, abaixo, que apresenta as principais despesas classificadas por função, de cada um dos três níveis de governo - União, estados e municípios - e do seu consolidado, a previdência social constitui, de longe o principal papel exercido pelo Estado brasileiro na atualidade. Assim, desconsiderando as despesas com “encargos especiais”, que são constituídos pelas transferências entre níveis de governo e o serviço da dívida (composto por amortizações e juros), a despesa com a função previdência social, no consolidado, alcançou R\$ 617,4 bilhões no ano de 2014, correspondendo a 18,6 % do total da despesa. Seguem-na, com alguma distância, as despesas nas funções educação (R\$ 282 bilhões), 8,5% do total, e **saúde (R\$ 266,2 bilhões)**, 8% do total. A tabela ainda destaca as despesas com assistência social (R\$ 87,2 bilhões) e trabalho (R\$ 73,6 bilhões) que completam o cerne do Estado Social no Brasil.

Tabela 1. A participação do Estado Social nas despesas por função no Brasil – 2014

Função	Municípios		Estados		União		Consolidado	
	R\$ bi	%	R\$ bi	%	R\$ bi	%	R\$ bi	%
Legislativa	9,5	2,3	12	1,8	5,8	-	27,4	0,8
Judiciária	0,8	-	29,9	4,6	25,2	1,1	56	1,7
Defesa Nacional	-	-	-	-	39,7	1,7	39,7	1,2
Segurança	3,7	0,9	54,5	8,4	8	-	66,3	2
Assistência Social	12	2,9	4,7	0,7	70,4	3,1	87,2	2,6
Previdência social	25,6	6,3	97,3	15	494,4	21,8	617,4	18,6
Saúde	97,3	23,9	76,3	11,8	85,4	3,7	266,2	8
Trabalho	1,3	0,3	0,9	0,1	71,4	3,1	73,6	2,2
Educação	104,5	25,7	92	14,2	85,4	3,7	282	8,5
Urbanismo	45,5	11,2	7,6	1,2	4,0	-	57,2	1,7
Agricultura	2,7	0,6	6,5	1	18	0,8	27,4	0,8
Transporte	6,9	1,7	34	5,3	20,8	0,9	61,9	1,8
Encargos especiais	16,4	4,0	148,3	22,9	1.271,2	56	1.436	43,3
Total	407,2	100	646,1		2.268,7	100	3.322,1	100

Fonte dos dados brutos disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

Para financiar esse Estado Social foi necessário elevar fortemente a carga tributária nos países centrais (PIKETTY, 2014, p. 463), ultrapassando ela os 50% do PIB na Suécia, por exemplo, a partir da década de 1980. Esse fenômeno também se observou na construção do Estado Social brasileiro, elevando-se a carga tributária de 13,83% do PIB, em 1947, para 36,40% do PIB, em 2004 (BORDIN & LAGEMANN, 2006, p. 110), mantendo um patamar em torno de 35% desde então.

Ao especular a respeito das perspectivas desse Estado Social, Piketty (2014, p. 468) alerta para a condição essencial para a sua

instalação e, conseqüentemente, de sua continuidade: o crescimento econômico. Sem a mesma dinamicidade econômica do período do “milagre” do pós II Guerra, reformas poderiam ocorrer.

2. As conseqüências da estratégia de desenvolvimento com base no endividamento

As condições de crescimento da economia necessárias para a instituição do Estado Social brasileiro foram definidas pela estratégia de desenvolvimento com base no endividamento, adotada nas décadas de 1970 e 1980, e que se esgotou com a inadimplência de vários países no pagamento do serviço da dívida externa no final de 1982. Período conhecido pela crise do endividamento e que originou a “década perdida” de 1980, de estagnação econômica e de sucessivas renegociações das condições de endividamento com a banca internacional.

A frustração dessa estratégia deixou uma lição clara para o setor público em todo o mundo, qual seja a de que “no longo prazo não existe alternativa à tributação que seja viável e suficiente para financiar os gastos públicos”, conforme Berguess e Stern (1993, p. 769). Mas não o livrou dos compromissos assumidos junto ao sistema financeiro.

No caso brasileiro, a Tabela 2, abaixo, que apresenta como exemplo a despesa pública realizada no ano de 2014, classificada segundo a sua natureza, evidencia claramente o efeito dessa estratégia pelo peso significativo do serviço da dívida sobre o total das despesas públicas brasileiras, considerando todos os níveis de governo.

O serviço da dívida, definido pela soma das despesas de amortizações e de juros, ultrapassa, no consolidado do setor público brasileiro, o valor de R\$ 1 trilhão, 30,2 % do total das despesas.

No caso da União, responsável principal pela gestão do endividamento público, o serviço da dívida corresponde a praticamente 50% dos seus gastos totais. A consequência principal dessa situação se observa no corte dos investimentos, definidos como gastos com bens de capital novos, fundamentais para o crescimento econômico, cujo valor no consolidado alcançou no ano em pauta apenas R\$ 153,2 bilhões, um valor inferior aos R\$ 198,9 bilhões pagos por conta de juros, sinalizando um problema grave nas finanças, com efeitos negativos sobre as possibilidades de executar as políticas públicas desejadas.

Tabela 2. Serviço da dívida e seu peso nas finanças públicas brasileiras – 2014

Natureza	Municípios		Estados		União		Consolidado	
	R\$ bi	%	R\$ bi	%	R\$ bi	%	R\$ bi	%
CORRENTES	369,8	88,4	618,6	87,4	1.367,6	59,2	2.356,1	68,6
- Pessoal	198,9	47,5	329,6	46,6	239,4	10,4	767,9	22,4
- Juros	4,9	1,2	23,4	3,3	170,5	7,4	198,9	5,8
- Outras despesas correntes	166	39,7	265,5	37,5	957,7	41,4	1.389,2	40,4
DE CAPITAL	48,5	11,6	89,3	12,6	940,6	40,8	1.078,5	31,4
- Investimentos	40,9	9,8	56,3	8	56	2,4	153,2	4,4
- Inversões	0,8	0,2	10,8	1,5	76	3,3	87,8	2,6
- Amortizações, efinanciamentos	6,7	1,6	22,1	3,1	808,5	35,1	837,4	24,4
Total	418,4	100	707,9	100	2.308,3	100	3.434,7	100

Fonte dos dados brutos disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

Nota: Grifo nosso.

O endividamento é, efetivamente, uma das alternativas de financiamento do setor público. Entretanto, as receitas públicas devem ser provenientes primordialmente do sistema tributário e das contribuições previdenciárias. Em casos excepcionais também pode ser acionada a venda de ativos, envolvendo a privatização de bens e direitos. E a emissão de moeda é um caso especial, limitado à competência do governo federal.

A tomada de empréstimos seja mediante uma operação de crédito ou mediante a venda de títulos públicos merece cuidado especial, pois é uma receita que deve ser novamente devolvida (amortização), além dela ocasionar um custo de compensação (juros), ao contrário das demais receitas públicas. O endividamento impõe uma despesa pública futura, o serviço da dívida. Por essa razão a economia política do endividamento não apresenta uma unanimidade na teoria econômica na defesa de sua realização.

Diante do fato consumado, porém, como ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, resta organizar a sua administração. Dos três instrumentos disponíveis (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980, p. 512 a 519), o estabelecimento de limites tem sido basicamente a opção acionada no Brasil, o que foi reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída pela Emenda Constitucional nº 101/2000. A tendência internacional de redução de prazos retirou da escolha dos prazos de vencimento um maior poder de ação, enquanto que o estabelecimento de teto para juros, definido constitucionalmente no Brasil em 12%, foi revogado pela Emenda Constitucional nº 40/2003.

Para cumprir os compromissos de pagamento da dívida o mecanismo normal é a geração de superávit operacional, algo mais fácil numa economia em crescimento. Mas, em casos de crises fiscais, outras alterna-

tivas têm sido acionadas. Uma delas é a utilização da política inflacionária para reduzir o valor real da dívida, mediante, por exemplo, a correção monetária dos títulos públicos abaixo dos níveis de inflação. A tributação sobre o capital, pela eliminação, com uma penada, de parte da dívida, mediante um imposto aplicado uma única vez sobre todas as riquezas, também é uma opção. A reestruturação e a conversão forçadas, que envolvem a redução involuntária de juros ou do principal da dívida, se apresentam como opções para momentos de maior crise no pagamento. Finalmente, o não reconhecimento, quer dizer, o calote ou “default” da dívida é o recurso extremo, só aceitável em circunstâncias especialíssimas.

O quadro de resoluções históricas de crises de financiamento em nível mundial montado pelas economistas Reinhart e Sbrancia (2015, figura 1, p. 12) mostra a adoção de diversas alternativas no século XX, reservando o “default” para momentos de crises agudas e generalizadas. Assim, dívidas decorrentes da I Guerra Mundial e da depressão de 1930 foram solvidas pela adoção da opção extrema do “default”, mas também houve reestruturações e conversões, além de algumas hiperinflações como a da Alemanha, por exemplo. As dívidas decorrentes da II Guerra Mundial, por sua vez, também foram resolvidas pelo “default” por parte das potências do Eixo, as perdedoras, que também tentaram a restrição financeira e a inflação. Porém os aliados, vencedores, lançaram mão apenas da restrição financeira e da inflação, sem apelar ao “default”. Finalmente, na última grande crise da dívida mundial, registrada pelos países dos “mercados emergentes” nos anos 1980, referida acima, o “default” foi novamente acionado em alguns casos de países mais pobres, acompanhado pela restrição financeira, as reestruturações e a inflação e, ainda, algumas hiperinflações, como as vivenciadas pelo Brasil e pela Bolívia, por exemplo.

3. O desequilíbrio fiscal pós 2014: serviço da dívida versus gastos previdenciários?

Na década de 1980 e inícios de 1990 as receitas não eram suficientes para cobrir as despesas do setor público brasileiro, que estava consolidando o Estado Social consagrado pela Constituição de 1988. Os sucessivos déficits ampliaram o endividamento, com reflexos de alta sobre as taxas de juros e de restrição do investimento privado e público necessários para a retomada da economia.

No final da década de 1990 o governo federal comandou um bem sucedido esforço de reequilíbrio fiscal, após a reforma monetária do Plano Real, ao elevar a carga tributária para o patamar de 35% do PIB, como já referido anteriormente.

Na Tabela 3, abaixo, está registrada a trajetória dos resultados da apuração das contas públicas brasileiras no período de 2002 a 2015, considerado o critério denominado de “primário”, o qual consiste na contraposição de receitas e despesas não financeiras, quer dizer, aquelas das quais se excluem as receitas e despesas relativas a juros e amortizações originadas de situações de endividamento.

Numa associação simples se considera que o *superávit* (receitas maiores que despesas) primário deverá ser pelo menos no valor equivalente ao dos juros a pagar em cada período financeiro, para evitar o crescimento do saldo da dívida, tido como referência pelos investidores nacionais e internacionais na tomada de suas decisões.

Em 2002, todos os três níveis de governo apresentavam, *superávit* primário nas suas contas e, conseqüentemente, também o setor público brasileiro consolidado. No consolidado o *superávit* equivalia a 2,81% do PIB. A partir de 2009, entretanto, ocorreu uma

nítida queda no valor deste *superávit* devido à crise econômica internacional que se instalou em 2008. Quer dizer, a condição de crescimento econômico, essencial para o Estado Social, estava em vias de se enfraquecer. E, já em 2014, o setor público brasileiro, exceto os municípios, voltou a registrar *déficits* nos resultados primários, colocando em alerta as autoridades monetárias diante do crescimento da dívida bruta, cujo saldo passou a ultrapassar, então, os 70% do PIB, e que alcançou os 79% em julho de 2019, conforme Banco Central, tabela IEA-29.

Tabela 3. Resultado primário do setor público brasileiro – 2002 a 2015
% do PIB

Anos	Municípios	Estados	União	Consolidado
2002	0,14	0,57	2,09	2,81
2003	0,11	0,69	2,19	3,00
2004	0,07	0,82	2,48	3,38
2005	0,19	0,79	2,37	3,35
2006	0,14	0,68	2,00	2,82
2007	0,14	0,96	2,12	3,22
2008	0,15	0,83	2,67	3,65
2009	0,09	0,54	0,87	1,50
2010	0,09	0,44	0,89	1,42
2011	0,08	0,68	1,81	2,56
2012	0,06	0,39	1,20	1,65
2013	0,06	0,24	0,97	1,28
2014	0,10	- 0,23	- 0,90	-1,04
2015	0,01	0,15	- 1,50	-1,34

Fonte: Orair, Teixeira e Gobetti, 2016, tabelas 1 e 2.

Nota: Deficit = números negativos.

Na análise individualizada por nível de governo, realizada por Orair, Siqueira e Gobetti (2016, p. 18), observa-se que o resultado primário dos municípios ainda continuou positivo, por estarem submetidos ao controle mais rigoroso por parte dos Tribunais de Contas e não possuírem grande margem para endividamento. Mas a combinação de aumentos salariais com a compensação apenas parcial pelo aumento da arrecadação própria reduziu esse saldo para valor equivalente a 0,01% do PIB em 2015. Nos estados, que registraram déficit primário em 2014 de 0,23% do PIB, a responsabilidade maior por esse quadro foi identificada na queda da arrecadação, resultado da crise na economia. Na União, que desde 2014 repete déficits primários, a queda é a mais expressiva e resulta *de uma combinação de queda nas receitas com aumento do gasto, principalmente de benefícios sociais e subsídios*. (Idem, 2016, p. 18).

Diante da situação mais problemática em nível federal, concentram-se nela os principais esforços para o ajuste. Orair, Teixeira e Gobetti (2016, p.18) qualificam que as despesas que evidenciaram uma aceleração são os subsídios, favorecendo as empresas na esperança, frustrada, de alavancar novos investimentos, e os benefícios sociais, onde se destaca a despesa com a previdência no regime geral. Dai o diagnóstico recorrente de necessidade de “reformular a previdência”, já sinalizada no Governo Dilma, reafirmada no Governo Temer e assumida como meta primeira do Governo Bolsonaro.

No momento de crescimento das despesas em geral, gerando *déficits* primários, se observa igualmente o crescimento no valor dos juros da dívida, estabelecendo-se uma situação de “aperto inédito”. Como evitar a “disparada” do saldo da dívida, se não mais forem gerados os recursos para pagamento do valor

crescente dos juros? Atacar as despesas de previdência, devido a seu elevado valor, passou a ser encarada como alternativa primeira. Daí que a reforma previdenciária de “necessária” passou a ser qualificada de “urgente”.

Nesse contexto foi formulada a proposta de reforma previdenciária do atual governo, contida na Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019, que tentou uma novidade, em relação aos simples cortes de direitos, iniciados pela Emenda Constitucional nº 20 de 1999, Governo Fernando Henrique Cardoso e aprofundados pela Emenda Constitucional nº 41 de 2003. Governo Lula. Na sua proposta, além da redução de direitos e de institucionalização de um único regime, o geral, estava prevista a alternativa, abandonada momentaneamente, de implantação de uma previdência calcada no sistema de capitalização, em substituição ao sistema de repartição, hoje adotado na previdência pública.

A inspiração dessa proposição se encontra na experiência do Chile, que instituiu, a partir de 1981, um sistema de capitalização individual de contribuições definidas, com pensões de velhice variáveis segundo o saldo acumulado por cada trabalhador em conta individual gerida por administradora privada. A atuação do Estado ocorre, nesse caso, mediante a regulação e fiscalização e, também, mediante o pagamento assegurado de pensões mínimas (IGLESIAS P & ACUÑA R., 1991. p. 41-2).

Em termos sintéticos, as finanças públicas brasileiras se encontram aparentemente diante do dilema: restringir o serviço da dívida ou restringir os custos do seu sistema previdenciário público via redução dos direitos dos contribuintes/beneficiários e, quiçá, a instituição de um sistema de capitalização individualizada.

No que concerne à dívida pública, cabe lançar um olhar sobre o quadro de aplicadores. Nesse caso, observa-se que em maio de 2019, segundo a Tabela 2.4 à página 13 do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional, do saldo de R\$ 3.735,30 bilhões de dívida mobiliária federal, 26,58% estavam em mãos de fundos de investimento, 22% de instituições financeiras, 12,74% de não-residentes no país, 4,07% do governo, 4,06% de seguradoras, e 5,72% de outros. A previdência, por sua vez, que inclui os fundos de investimento e carteira própria de previdência aberta e fechada e RPPS, aparecia com 24,83%, correspondente a um valor de R\$ 927,45 bilhões. Isso significa que, hoje, a garantia da previdência de milhares de brasileiros está associada à sorte da dívida pública. Daí que um “default” dessa dívida significaria uma perda na cobertura previdenciária de milhares que apostaram num desempenho normal da gestão da dívida pública brasileira. Aparentemente um paradoxo.

A reserva de valores num sistema de capitalização individual, porém, prevê a sua aplicação também em títulos da dívida pública, sendo prática usual. Por isso a relação entre previdência via capitalização e dívida pública é uma relação natural, na medida em que os títulos públicos se constituem numa importante alternativa de aplicação dos recursos destinados à cobertura dos benefícios previdenciários futuros. Dessa forma, se o sistema de capitalização vier a substituir eventualmente o sistema público de aposentadorias, a saúde das finanças públicas não deixará de ser uma das principais preocupações dos investidores, pois será a gestão financeira equilibrada que garantirá a capacidade de pagamento da dívida pública uma das principais esperanças dos beneficiários do sistema de aposentado-

ria individualizada. Quer dizer a saúde financeira do setor público é condição para o sucesso de qualquer sistema de previdência, seja ele público ou privado.

Assim, falta encontrar um caminho para a retomada da economia para que seja restabelecida a condição essencial do Estado Social e encontrada a verdadeira saída para o financiamento do setor público brasileiro. Sem essa condição, sobrarão apenas a opção de definir os “perdedores”.

Conclusão

No processo de industrialização e sua conseqüente revolução social, o Estado e o mercado assumiram as maiores responsabilidades no que concerne ao cotidiano dos indivíduos, ficando para a família um papel secundário. O Estado se transformou no Estado Social. Inicialmente esteve voltado para a oferta da educação e da saúde, mas a previdência social se tornou modernamente sua maior despesa, como ficou demonstrado nas contas públicas brasileiras. Como o modelo de crescimento brasileiro se baseou na estratégia de financiamento por endividamento, essas mesmas contas públicas revelam um crescente valor do serviço da dívida pública, que ameaça asfixiar a capacidade de ação do setor público.

A condição de crescimento da economia, que possibilitou a instituição do Estado Social, esteve ameaçada pela “crise do endividamento” dos anos 1980, foi reavivada pelo Plano Real, mas passou a enfraquecer em decorrência da crise mundial a partir de 2008 e se esvaiu a partir de 2014, após fracassada tentativa de ação governamental mediante uso de subsídios e benefícios fiscais.

No contexto de crise fiscal, com geração de déficits primários no consolidado do setor público brasileiro a partir de 2014, volta-se o esforço de reequilíbrio para a redução de despesas, concentrando-se as ações na redução dos gastos em previdência social, item de maior peso na despesa, reforçando tendência iniciada em 1999. A novidade no atual governo foi a proposição, momentaneamente suspensa, da substituição do sistema de previdência de repartição pelo sistema de capitalização individualizada.

No exame de alternativas de redução dos custos do serviço da dívida, tendo no extremo a opção do “default”, observou-se que as medidas nesse sentido, além de gerar condições adversas de mercado, **já hoje** afetariam a previdência de milhares de brasileiros, que utilizam a dívida pública como oportunidade de aplicação dos seus valores poupados. E por ser uma importante alternativa de aplicação das reservas, um sistema de capitalização individualizada, que no primeiro momento livra o poder público de uma despesa corrente, na verdade reafirma a posição central das condições das contas públicas para o sucesso de qualquer sistema previdenciário.

Enfim, para que não se fique numa situação de apenas definir perdedores, é essencial que a economia brasileira consiga retomar seu crescimento, por ser condição de instituição e manutenção do Estado Social.

Referências bibliográficas

BORDIN, Luís Carlos Vitali/LAGEMANN, Eugenio. **Formação tributária do Brasil: a trajetória da política e da administração tributárias**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Mensal Dívida Pública Federal** Maio 2019. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/809294/Texto_RMD_Mai_19.pub.pdf/db361288-3fc4-4a51-9f4f-71316408759d, acesso em 23 de julho de 2019.

BRAUDEL, Fernand. **L'identité de la France; espace e histoire**. Paris: Arthaud-Flammarion, 1986.

BURGUESS. Robin & STERN, Nicholas (1993): Taxation and Development, in **Journal of Economic Literature**, vol. 31 (2), p. 762-830, June.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens - Uma breve história da humanidade**. Tradução Janaína Marcoantonio, 13. ed. Porto Alegre: L&PM, 2016.

IGLESIAS P., Augusto/ACUÑA R., Rodrigo. **Sistema de Pensiones en América Latina. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991**. Colección: Estudios Políticos y Sociales. Santiago: CEPAL/PNUD, 1991.

LANDES, David S. **Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, desde 1750 até a nossa época**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MUSGRAVE, /Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas; teoria e prática**. São Paulo: Editora Campus, 1980.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria; GOBETTI, Sergio Wulff. **Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. <http://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf/ff2dc598-149a-419d-b95f-fb6e54e10d4f>, acesso em 23 de julho de 2019.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

REINHART, Carmen M./SBRANCIA, M. Belen. **The liquidation of government debt**. IMF Working Paper – WP/15/7. Research Department. International Monetary Fund, 2015.