

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

FELIPE BRAGA BARRETO

**A VIABILIDADE ECONÔMICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA, EM
SEU REGIME GERAL, NO PERÍODO DE 2006 A 2016**

São Luís

2018

FELIPE BRAGA BARRETO

**A VIABILIDADE ECONÔMICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA, EM
SEU REGIME GERAL, NO PERÍODO DE 2006 A 2016**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do
Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Orlando Oscar Rosar

São Luís

2018

Barreto, Felipe Braga.

A viabilidade econômica da previdência social brasileira, em seu regime geral, no período de 2006 a 2016/ Felipe Braga Barreto. - 2018.

55p.

Orientador (a): Orlando Oscar Rosar.

Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. Seguridade Social. 2. Previdência. 3. Déficit. 4. RGPS. I. Rosar, Orlando Oscar. II. Título.

FELIPE BRAGA BARRETO

**A VIABILIDADE ECONÔMICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA, EM
SEU REGIME GERAL, NO PERÍODO DE 2006 A 2016**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do
Maranhão, para obtenção do Grau de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orlando Oscar Rosar (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador (a)
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador (a)
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo e por me permitir concluir este objetivo.

Aos meus pais, por todo amor e cuidado que têm me dedicado durante todos estes anos e por terem me transmitido os ensinamentos mais essenciais da vida.

A minha esposa e companheira de vida, Suelen, pela força e compreensão.

A minha filha, Ana Clara, por iluminar e alegrar meus dias, dando sentido a cada esforço e aos meus sonhos.

A minha família, em especial a minha tia-avó, Doquinha, por ter sempre uma palavra de carinho e de incentivo.

A Ordem DeMolay e à Maçonaria, por todos os ensinamentos que me fizeram ser hoje o que sou, complementando os valores que recebi de minha família consanguínea, e principalmente pelos irmãos que fiz nessa maravilhosa família que escolhi como minha também.

“Assim como as pessoas, a Nação tem alma. E a alma da Nação brasileira é a Seguridade Social”.

(Álvaro Sólón, 2011)

RESUMO

A intenção deste trabalho é analisar a real situação em que se encontra a Seguridade Social brasileira e, conseqüentemente, o Regime geral de Previdência Social (RGPS). Nos últimos anos, o Governo Federal, a imprensa de modo geral e a maioria dos operadores do mercado apontam os gastos previdenciários como o principal obstáculo ao crescimento da economia e conseqüente superação da crise atual. Como resultado deste trabalho, constata-se que é a partir de uma metodologia adotada pelo Governo Federal, que exclui diversas receitas do cálculo das contas da seguridade Social e inclui outras tantas despesas questionáveis, que se criou um falso discurso de crise no sistema previdenciário e a fantasiosa solução por meio de reformas restritivas. As análises concordam ainda que as contas da Seguridade Social refletem o desempenho econômico do país, jamais o contrário.

Palavras-chave: Seguridade Social. Previdência. Déficit. RGPS.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the real situation of the Brazilian Social Security and, consequently, the General Social Security System (RGPS). In recent years, the Federal Government, the press in general and most market operators point to social security expenditures as the main obstacle to economic growth and consequent overcoming of the current crisis. As a result of this work, it is verified that it is based on a methodology adopted by the Federal Government, which excludes various income from the calculation of Social Security accounts and includes other questionable expenses, which created a false crisis speech in the social security system and the fanciful solution through restrictive reforms. The analyzes also agree that Social Security accounts reflect the economic performance of the country, never the opposite.

Keywords: Social Security. Previdência. Deficit. RGPS.

SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BM	Banco Mundial
CAP	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEME	Central de Medicamentos
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRGPS	Fundo do Regime Geral de Previdência Social
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Previdência dos Marítimos
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MONGERAL	Montepio Geral dos Servidores do Estado
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PRO-RURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1-** Resultado do RGPS (2016) em R\$ milhões de dezembro de 2016 (INPC).. 38
- Tabela 2-** Receitas, despesas e o resultado da seguridade social de 2005 a 2016 40
- Tabela 3-** Receitas da seguridade social em valores constantes, de 2013 a 2016 e as diferenças em relação a 2016 (INPC DEZ 2016) 41
- Tabela 4-** Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016..... 42
- Tabela 5-** Receitas da seguridade social desconsideradas pelos cálculos do governo 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016..... 43
- Tabela 6-** Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo no orçamento da seguridade social em 2005, 2008, 2010 e 2013 a 2015 45
- Tabela 7-** Resultado apresentado para a seguridade social após redução das receitas e acréscimos de programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade incluídas pelo governo no orçamento da seguridade social em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016.... 45

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
	CAPÍTULO 1: LEVANTAMENTO HISTÓRICO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	15
1.1	O surgimento dos mecanismos de proteção social e a construção do conceito de Seguridade Social.....	15
1.2	O Sistema de Previdência Social no Brasil	17
1.2.1	Socorros públicos e MONGERAL – primeira fase.....	17
1.2.2	A Lei Eloy Chaves e as CAP's – segunda fase	18
1.2.3	A Constituição Federal de 1934 – terceira fase.....	19
1.2.4	A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – quarta fase.....	20
1.2.5	O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social –SINPAS– quinta fase	21
1.2.6	A Seguridade Social – sexta fase.....	22
	CAPÍTULO 2: A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL E SUAS REFORMAS .	24
2.1	A Reforma de FHC	25
2.1.1	O fator previdenciário.....	26
2.2	A reforma do Governo Lula	28
2.2.1	Governo Temer: a terceira reforma previdenciária?.....	30
	CAPÍTULO 3: A CRISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO.....	32
3.1	Principais correntes do debate previdenciário no Brasil	34
3.2	A Metodologia do Governo Federal – o discurso do <i>déficit</i>	37
3.3	A Metodologia da ANFIP – o discurso do <i>superávit</i>	39
3.4	A Gestão do Sistema Previdenciário Brasileiro	47
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
	REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar e compreender o *déficit* da previdência social na República Federativa do Brasil, em seu regime geral na atualidade. Dada a sua relevância na vida dos trabalhadores e na economia do país, é importante analisar a lógica adotada na implantação das políticas públicas que regem a seguridade social no Brasil.

A seguridade social, em geral, e a previdência social, em particular, possuem uma relevante função social, contribuindo para a geração de renda, redução da pobreza, diminuição das desigualdades e alterando o cenário econômico em diversos aspectos. A previdência social exerce papel fundamental, principalmente em países com grandes desigualdades sociais, como é o caso do Brasil. Através da previdência os municípios experimentam um efeito multiplicador do volume de recursos aplicados, por meio dos benefícios que muitas vezes movimentam a economia de regiões inteiras, contribuindo para a distribuição de renda e aumento real do salário mínimo e substancial transferência de renda da cidade para o campo. Portanto, se faz necessário estudar sua viabilidade em permanecer da forma atual ou a necessidade de sua adequação, ponderando os impactos econômicos de tais medidas.

O tema tem se mostrado bastante atual devido as recentes propostas de reforma da previdência e devido à crise, ocasião em que o Regime Geral de Previdência Social - RGPS tem sido apontado pelo governo brasileiro como um grande e insustentável vilão, no entanto, tem sido pouco estudado e debatido quando levado em consideração a importância social e econômica da previdência social, principalmente em seu regime geral, que é aquele que contempla a maior parte dos trabalhadores e que administra o maior volume de recursos.

Neste trabalho, buscar-se-á demonstrar que, ao contrário do que vem sendo divulgado pelo governo e incansavelmente propagado pelas mídias de massas, não há *déficit* nas contas da Previdência Social e que o sistema de seguridade social como um todo se manteve financeiramente sustentável pelo menos até 2016. Um exame mais atento das contas do governo revela que o sistema previdenciário brasileiro não se encontra em situação de inviabilidade financeira e que, apesar das recorrentes crises financeiras, do baixo crescimento econômico e das elevadas taxas de desemprego, ainda assim o sistema tem se mostrado superavitário em quase todos os anos.

É temerária a escassez de discussão teórica no seio da academia acerca de um tema tão atual e de tamanha importância para toda a população brasileira que de maneira direta ou indireta acabará sentindo os efeitos de qualquer mudança na atual estrutura e organização da previdência social, sobretudo em seu regime geral, fazendo-se necessário que mais estudos

sejam realizados e que mais seja debatido para que se tomem medidas consistentes e que possam de fato representar melhorias para a população brasileira.

Logo no primeiro capítulo está disposto um relato histórico das origens e de como se deu a implantação dos sistemas previdenciários no mundo e sua relação com o modelo do “estado de bem-estar social” que então vigorava no Brasil, na maioria dos países da Europa e do mundo. Esse recorte histórico é fundamental para explicar a construção do sistema de proteção social brasileiro e até para o entendimento do modelo atual. Nesse capítulo foi realizado o levantamento das origens do sistema brasileiro de proteção social e suas disposições nas constituições federais que já vigoraram no Brasil e ainda do disposto em legislações infraconstitucionais específicas.

No capítulo 2 está disposto o histórico recente do atual modelo brasileiro de proteção social estabelecido na Constituição Federal de 1988 e ainda o processo de consolidação de uma nova vertente econômica que ganhou força no mundo capitalista nas décadas de 1980 e 1990, atingindo a economia nacional e o então insipiente sistema de seguridade social que acabara de ser criado. Já nos anos 90, o modelo brasileiro de uma seguridade inclusiva, generosa e igualitária, baseada no modelo “beveridgiano”, começou a ser questionado pela perspectiva neoliberal que nesse momento já se tonava dominante no Brasil, a exemplo de diversos outros países capitalistas no mundo.

No terceiro capítulo será apresentado e debatido o que vem sendo chamado de “*déficit da previdência*”; serão apresentadas ainda as principais correntes do debate previdenciário no Brasil, suas concepções teóricas e práticas mais importantes e também as metodologias adotadas na realização dos cálculos do Regime Geral de Previdência Social brasileira e suas inúmeras discordâncias quanto às receitas e despesas. Nesse capítulo ainda será apresentado um histórico das ingerências perpetradas pelo governo federal contra o patrimônio dos trabalhadores brasileiros.

CAPÍTULO 1: LEVANTAMENTO HISTÓRICO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Desde os primórdios da humanidade é perceptível a preocupação com a escassez de recursos e, por esta razão, sempre que possível, o homem provisiona meios de sustento. Tal comportamento definiu a história da espécie humana, primeiro com o surgimento da agricultura e a possibilidade de se fixar em uma região, a humanidade deixava de ser nômade. Essa conquista representou uma melhoria na qualidade de vida, o que gerou um aumento da longevidade e conseqüente crescimento populacional.

Muito tempo se passou até chegarmos aos tempos atuais, mas sabe-se que a necessidade de garantir o sustento em tempos minguados foi um dos fatores a conduzir os seres humanos para a vida em sociedade. As tribos, a família, a propriedade privada e até mesmo o Estado possuem raízes nessa necessidade humana.

1.1 O surgimento dos mecanismos de proteção social e a construção do conceito de Seguridade Social

A previdência social surge no final do século XIX na Alemanha como uma forma de seguro social em uma época em que se afirmava o “Estado Social”. Assim, foram aprovados diversos atos normativos que asseguravam a proteção social do trabalhador, por ser a parte mais vulnerável dentro das relações de trabalho. Em 1883, por meio do que ficou conhecido como “Lei dos Seguros Sociais”, o então chanceler Otto Von Bismark criou o “seguro doença” e, em 1884, o “seguro acidente de trabalho”. Mais tarde, em 1889, seriam criadas coberturas para velhice e invalidez. Em pouco tempo esse modelo passou a amparar os trabalhadores da indústria e do comércio, incluindo pensões por idade, invalidez e morte, auxílio doença e maternidade; em seguida surgiu o “seguro desemprego”. O Estado então teria a responsabilidade de garantir a solvência desse sistema que contaria com o financiamento tanto do próprio Estado quanto dos empregados e empregadores. O *sistema de capitalização bismarckiano* possuía então como características principais um sistema equilibrado, de capitalização, compulsório, contributivo, restrito e imposto pelo Estado.

Estavam então lançadas as bases de uma política pública que visava amparar a classe trabalhadora em diversas situações de adversidades previstas em lei, garantindo benefícios ou mesmo serviços custeados pelos próprios trabalhadores segurados, pelas empresas e pelo Estado. Modelo este, porém, ainda excludente para grande parcela da população, uma vez que

este sistema se restringia aos trabalhadores com renda superior a dois mil marcos anuais. Sua função era indenizatória e os beneficiários recebiam parcial compensação em casos de intempéries com prevista cobertura. Porém cumpriu a contento a sua função política de impedir os avanços das ideias socialistas na Alemanha, atrair o apoio popular ao Estado recém-unificado e controlar as tensões sociais.

O mundo vive então a Primeira Guerra Mundial e ao seu fim o modelo de previdência alemão espalha-se pelo mundo. Em 1917, a constituição mexicana é a primeira do mundo a tratar do tema previdenciário, antes mesmo da alemã que data de 1919. Em 1918, o tratado de Versalhes, que pôs fim ao conflito, instituiu a Organização Internacional do Trabalho- OIT, no intuito de criar mecanismos internacionais de proteção ao trabalhador, a exemplo da Convenção de número 12, que tratou do amparo aos trabalhadores vítimas de acidentes laborais na agricultura.

Em 1935, nos Estados Unidos, no bojo do programa de medidas do “*New Deal*”, seria instituído o “*Social Security*” com a missão de minimizar os efeitos da grande depressão de 1929 por meio do amparo aos idosos e do incentivo ao consumo. Para obtenção de tal resultado foi instituído, além da “Lei de Seguridade”, o “seguro-desemprego” em caráter temporário.

Esse modelo será adotado, com as devidas adequações, por grande parte dos países e se tornará a sustentação do Estado de bem-estar social que ganhará força a partir da década de 1940. Após a Segunda Guerra Mundial, países centrais e periféricos experimentaram uma nova forma de proteção social, aquela que conhecemos como Seguridade Social, iniciando uma nova dinâmica nas relações entre Estado e sociedade, caracterizada por ações positivas para proteger a população:

A construção dos sistemas de seguridade social foi também resultado do fortalecimento dos partidos social-democratas e da imensa aceitação das propostas keynesianas de políticas anticíclicas. O orçamento público comportava recursos que serviriam, de um lado, para o financiamento a acumulação de capital e, de outro, para a reprodução da força de trabalho. Cabe ao Estado keynesiano a aplicação de uma política fiscal progressiva, de modo a garantir o pleno emprego, desenvolver a produção de bens e serviços sociais e promover a redistribuição da renda nacional. (GENTIL, 2006, p. 81).

Em 1942, na Inglaterra, surge o “Plano Beveridge” (*Report on Social Insurance and Allied Services*), nome em homenagem a seu idealizador, Sir William Henry Beveridge, o qual, já sob a nova ideologia do Estado de bem-estar social, instituiu uma forma de previdência custeada por tributos em geral e não contribuições vinculadas como até então.

A adoção de políticas keynesianas resultou em um período de grande prosperidade (entre 1945 e 1973) conhecido por historiadores como a *era de ouro do capitalismo*, ou ainda,

anos gloriosos. O ciclo de crescimento, entretanto, foi interrompido na década de 70, com o abandono do *Welfare State*, inspirado em Keynes e sua substituição pelas novas políticas de orientação neoliberal. Começava no mundo a época do neoliberalismo econômico.

1.2 O Sistema de Previdência Social no Brasil

No Brasil, as *Santas Casas de Misericórdia* são as primeiras formas de alguma prática de proteção social. Possuíam caráter filantrópico e eram dedicadas à prestação de assistência médica àqueles que não podiam pagar. A instituição pioneira dessa natureza no Brasil foi fundada na cidade de Santos – SP, ainda no século XVI.

1.2.1 Socorros públicos e MONGERAL – primeira fase

O primeiro dispositivo legal a se manifestar de forma expressa sobre atos securitários no país foi a Constituição de 1824, que em seu artigo 179, inciso XXXI garantiu o que chamava de “socorros públicos”, que mesmo sem nenhuma regulamentação, instituiu de forma bem embrionária algo que lembra a “saúde pública”, ainda que permanecesse por meio das *Santas Casas de Misericórdia*, instituições de caráter religioso.

O *Montepio Geral dos Servidores do Estado – MONGERAL*, de caráter privado, foi a manifestação inicial no campo previdenciário, em 1853. Já o primeiro dispositivo legal seria o Decreto nº 9.912-A, de 22 de março de 1888, que regulamentou a aposentadoria dos funcionários dos Correios, fixando como requisitos mínimos 30 anos de serviços efetivos e 60 anos de idade. Neste mesmo ano a Lei nº 3.397 criaria *Caixas de Socorros* em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

A Constituição de 1891 introduziu a previsão de um benefício previdenciário, trazendo expressamente o termo “aposentadoria”, para os casos em que funcionários públicos se tornassem inválidos servindo a nação. Em 1892, a Lei nº 217 tratou de aposentadoria por invalidez e da pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro. Em 1911, o Decreto nº 9.284 criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda. Em 1912, o Decreto nº 9.517 criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro. Em 1919, a Lei nº 3.724 tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.

1.2.2 A Lei Eloy Chaves e as CAP's – segunda fase

É de se duvidar que as tentativas anteriores à década de 1920 tenham, de fato, “saído do papel”. Ao que consta, raras alcançaram concreta implementação e ainda assim em âmbito muito restrito.

Sendo assim, a maior parte dos autores sobre o tema considera como marco inicial da Previdência Social no Brasil a *Lei Eloy Chaves* (Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923), que instituiu naquela ocasião um sistema de proteção social destinado inicialmente aos trabalhadores ferroviários, considerados indispensáveis para o desenvolvimento econômico do país. O decreto instituiu, em seu artigo primeiro, a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs por parte das empresas ferroviárias, destinadas ao amparo de seus empregados e familiares em casos de assistência médica, medicamentos, acidentes de trabalho, pensão por morte e aposentadoria por invalidez ou ordinária (assemelha-se a atual aposentadoria por tempo de contribuição). Esta última poderia ocorrer com integralidade dos vencimentos após 30 anos de serviço e 50 anos de idade. As CAPs contariam com recursos privados oriundos da contribuição dos trabalhadores e das empresas ferroviárias, sendo, portanto, o primeiro sistema de caráter contributivo.

A partir dessa Lei, a proteção social no Brasil passou a contar com uma instituição que oferecia pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. Ainda hoje, a pensão e a aposentadoria são benefícios indispensáveis para que se caracterize uma instituição previdenciária. Até o ano de 1923, as instituições concediam apenas um ou outro benefício. (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 7).

A partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, institui-se uma nova dinâmica do Estado brasileiro com a valorização de forças que se opunham ao regime oligárquico até então vigente. Esse período ficou caracterizado por importantes avanços sociais, principalmente direitos trabalhistas, nascimento de uma indústria nacional e crescimento do mercado interno. Já no primeiro ano de governo, Vargas cria (Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930) o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e como uma de suas atribuições a orientação e supervisão da Previdência Social, sendo o órgão a deliberar sobre recursos das decisões das CAPs. Nesse contexto, por meio do Decreto nº 22.872 de 29 de junho de 1933, surgiu a previdência pública no Brasil, o Instituto de Aposentadoria e Previdência dos Marítimos – IAPM, considerado a primeira instituição desse gênero com abrangência nacional e com base na atividade genérica da empresa. Em 1934 o exemplo foi copiado pelos comerciários (Decreto nº 24.272, de 21 de maio de 1934) e bancários (Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934), 1936 foi a vez dos industriários (Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936), em 1938 dos servidores do

Estado (Decreto-Lei n° 288, de 23 de fevereiro de 1938) e dos empregados do transporte de cargas (Decreto-Lei n° 651, de 26 de agosto de 1938) e inúmeros outros a partir de então. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs eram mais amplos e estruturados que as CAPs, uma vez que contemplavam categorias inteiras, diferente de suas antecessoras, que estavam restritas às empresas, o que lhes conferia parcos contribuintes, muitas vezes insuficientes e por isso eram estruturalmente frágeis.

1.2.3 A Constituição Federal de 1934 – terceira fase

A Carta Magna de 1934 trouxe uma nova dinâmica para a Previdência Social brasileira, principalmente quanto a sua forma de custeio, estabelecendo a participação do Estado juntamente com empregados e empregadores, em uma forma de custeio tripartite de caráter compulsório.

Artigo 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando à esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte. (BRASIL, 1934).

Além disso, pela a primeira vez o termo “previdência” seria usado em uma Constituição brasileira, ainda que desacompanhado, neste momento, do seu adjetivo “social”.

A legislação pátria acerca da previdência social, além das mudanças operacionais, trazia também uma nova concepção ideológica, como bem salientou a professora Denise Gentil:

A Constituição de 1934 teve o mérito de promover a transição da clássica declaração de direitos individuais de cunho liberal das constituições anteriores para uma proposta social de cunho intervencionista. Ela estabeleceu uma correlação entre os aspectos trabalhista, assistencial e previdenciário. Instituiu a previdência, a ser implementada com contribuição tripartida da União, do empregador e do empregado, em partes iguais, para atender a velhice, a invalidez, a maternidade e os acidentes do trabalho ou de morte. (GENTIL, 2006, p. 100).

Em 1937, com o regime autoritário do Estado Novo, o Brasil teria uma nova constituição, a terceira da república, desta vez de cunho autoritário, porém sem grandes modificações práticas no plano previdenciário, contudo utilizou o termo “seguro social” em vez de “previdência” e omitiu a contribuição tripartite, que só seria reestabelecida pela Constituição Federal de 1946; em contra partida estabeleceu os seguros de velhice, invalidez e morte nos casos de acidente de trabalho (artigo 137, alínea “m”).

Além da volta do modelo tripartite, na Constituição Federal de 1946 utilizou-se novamente o termo “previdência”, desta vez acompanhado do seu adjetivo mais comum, “social”. Novamente, e até mesmo em virtude da ausência de tempo entre as três Constituições, não houve mudança substancial no que se rege o assunto previdenciário.

[...] previa normas sobre previdência no capítulo que versava sobre Direitos Sociais, obrigando, a partir de então, o empregador a manter seguro de acidentes de trabalho. Foi a primeira tentativa de sistematização constitucional de normas de âmbito social, elencadas no art. 157 do texto. A expressão ‘previdência social’ foi empregada pela primeira vez numa Constituição brasileira (CASTRO; LAZZARI, 2014, p. 42).

1.2.4 A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – quarta fase

Se a Constituição de 46 não trouxe mudanças significativas, o mesmo não se pode dizer sobre a legislação infraconstitucional sob sua regência, notadamente a Lei 3.807/60, mais conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, que após 13 anos de tramitação no Congresso, seria aprovada em 28 de agosto de 1960, caracterizando um marco de conquistas, principalmente pela uniformização da legislação previdenciária e criação de um instituto administrativo comum a todos, contudo, a unificação administrativa dos IAPs, com exceção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase), só seria concluída em 1966, por meio do Decreto de número 72, que instituiu o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Destaca-se neste ínterim, a criação do Funrural - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, em 1963 (Lei nº. 4214), com o intento de incluir os trabalhadores rurais nas políticas sociais que já salvaguardavam a quase totalidade dos demais.

A unificação da legislação, no que diz respeito ao custeio e aos benefícios previdenciários, já havia sido feita em 1960. O que se fez, seis anos depois, foi uma reforma essencialmente política e administrativa, com a fusão das instituições previdenciárias no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). (GENTIL, 2006, p. 104).

Em 1965, por meio da Emenda Constitucional nº 11, adicionou-se um segundo parágrafo ao artigo 157, vetando a criação, acréscimo ou extensão de serviços assistenciais e benefícios previdenciários sem fonte de custeio total correspondente, o princípio da antecedência da fonte de custeio. No ano de 1966, além do já mencionado INPS, a Lei nº 5.107 criaria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e, em 1967, a Lei nº 5.316 integrou o seguro de acidentes de trabalho à Previdência Social. O ano de 1969 ficou marcado por diversas modificações referentes à Previdência Social para os trabalhadores rurais, em virtude dos Decretos-Lei nº 564 e 704, que incluíram e ampliaram benefícios.

O Programa de Integração Social - PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, foram criados no ano de 1970, por meio das Leis Complementares nº 7 e 8, respectivamente. Em 1971, a Lei Complementar nº 11 instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRÓ-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social Rural, neste mesmo ano, o Decreto nº 69.014, de 4 de agosto de 1971, estruturou o Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS.

A Lei nº 5890, de 8 de junho de 1973, incluiu os trabalhadores autônomos, entre outras adequações; em 1974 foi a vez dos idosos pobres, que a partir dos 70 anos receberiam uma renda mensal vitalícia de um salário mínimo. Neste mesmo ano ainda ocorreria o desmembramento do recém-criado MTPS, dando origem ao Ministério do Trabalho e ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS (Lei nº 6.036). O Decreto 77.077 de 24 de janeiro de 1976, denominada Consolidação das Leis da Previdência Social, unificou os diversos diplomas legais que tratavam da Previdência Social.

Permanecia, entretanto, a exclusão das camadas mais pobres da população que não contribuem para a previdência social e que ficam sem nenhum acesso a serviços médicos, consolidando-se a desigualdade. O setor privado servia aos ricos, os planos eram para grupos seletos de assalariados e classes médias, os serviços públicos para pagantes da previdência e a “caridade” para os pobres. (GENTIL, 2006, pág. 106).

1.2.5 O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social –SINPAS– quinta fase

A reestruturação do sistema ocorreu em 1977, com a Lei nº 6.439, que, em seu artigo primeiro, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – Sinpas, sob a coordenação, orientação e controle do MPAS e com as funções de concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas e ainda a gestão administrativa, financeira e patrimonial. Para tanto, no âmbito do SINPAS, foram criadas as seguintes autarquias vinculadas: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social – Iapas; passando a integrar o Sinpas, além dessas, as seguintes entidades: Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – Funabem, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV e a Central de Medicamentos – Ceme. O Ipase e o Funrurl foram extintos e suas atribuições absorvidas pelo INPS.

O SINPAS, além de assumir o ônus da previdência dos servidores públicos, com a extinção do IPASE, ainda herdou os vícios que acompanham a trajetória da previdência social no país: ingerência político-partidária, dilapidação do patrimônio,

malversação as reservas técnicas, fraudes e sonegação de contribuições que, a partir do mau exemplo da União, foram seguidos por Estados e Municípios (ARAÚJO, 2004, p.136).

1.2.6 A Seguridade Social – sexta fase

Findado o período do regime militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, o Estado brasileiro passou a garantir e ampliou diversos direitos civis, políticos e sociais. A Carta Magna atual é considerada um marco, ainda que tardio, na efetivação dos direitos sociais no Brasil e para tanto teve todo o Capítulo II do Título VIII destinado exclusivamente ao que se decidiu chamar de “Seguridade Social”. Com forte inspiração no Estado de bem-estar social, a CF/88 dividiu a seguridade em três pilares: Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Formou-se um sólido sistema de proteção social, que não se limita aos benefícios da Previdência, mas que formulou princípios, com formas de financiamento próprias e definidas, estipulando normas programáticas e conferindo direitos subjetivos. Em seu artigo 194 dispõe que o Poder Público deve organizar a Seguridade Social com os seguintes objetivos: i) universalidade da cobertura e do atendimento; ii) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; iii) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; iv) irredutibilidade do valor dos benefícios; v) equidade na forma de participação no custeio; vi) diversidade da base de financiamento; e vii) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A Constituição de 1988, no que se refere especificamente à previdência inovou pouco; a inovação a ser propiciada residiria na sua inserção no âmbito da seguridade social, permitindo assim a sua evolução de concepção estreita de seguro para uma concepção universalista e abrangente. Ora, a inviabilização da seguridade social projetada em 1988 fez com que o sistema previdenciário se manifestasse dentro de uma lógica secundária (TEIXEIRA, 2006, p. 145).

Em 1990 podemos destacar a Lei nº 8.029 e o Decreto nº 99.350, a primeira extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social - MTPS e o segundo criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, mediante a fusão do Iapas com o INPS. E ainda a Lei nº 8.080, de 19 de setembro deste mesmo ano, que constituiu o Sistema Único de Saúde – SUS.

Depreende-se neste levantamento histórico que os problemas de gestão dos recursos da Previdência Social não são exclusividade dos tempos atuais. Ao longo dos anos esse sistema sofreu diversas e significativas modificações, chegando aos dias atuais subdividido em três

diferentes regimes: o Regime Geral de Previdência Social - RGPS; os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos; e o Regime de Previdência Complementar. Cada um deles conta com regras específicas, definidas por meio da Constituição Federal e de atos legais próprios. As transformações pós 1988 serão tratadas com maior profundidade no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2: A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL E SUAS REFORMAS

O processo de redemocratização causou grandes alterações sociais e políticas no Brasil, nesse contexto, a Constituição de 1988 introduziu o conceito de “seguridade social”, abrangendo a previdência social, a assistência social e a saúde, representando um resgate da dívida social da nação brasileira como resultante de diversas mobilizações dos setores populares da sociedade. O novo modelo foi pensado como instrumento de diminuição das desigualdades sociais existentes no Brasil e para isso estabeleceu, entre outras coisas, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbana e rural, além de um caráter seletivo e distributivo, com a pretensão de equilibrar os benefícios ampliando o grau de inclusão, fixando um piso mínimo e garantindo sua irredutibilidade. Basicamente foi assegurada cobertura a invalidez, morte, velhice, doença, maternidade e desemprego involuntário.

Na composição do tripé da seguridade social, o Estado brasileiro está obrigado a garantir saúde para todos, prover assistência social a quem dela necessitar e previdência social para os que contribuem. No caso da assistência social não há contribuição, ficando estabelecido o benefício de um salário mínimo para deficientes e idosos que comprovadamente não possuam renda ou outra forma de subsistência.

O Brasil passava por um momento de expansão das garantias de um estado de bem-estar social, claramente sintetizado na Constituição Federal, já na contramão do pensamento crescente nos países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos da América - EUA e Europa, que nesse momento já questionavam os direitos sociais adquiridos e defendiam reformulações, principalmente dos benefícios previdenciários.

Esses pensamentos se viram sintetizados no que se chamou “Consenso de Washington”, realizado em 1989 com a participação do Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BM e Departamento do Tesouro dos EUA. Nesse consenso foram divulgadas recomendações econômicas a serem seguidas por países latino-americanos, tais como, a redução dos gastos públicos, controle da taxa de juros e câmbio, privatizações de empresas estatais, desregulamentação trabalhista, abertura comercial e reformas tributária e previdenciária.

Sendo assim, enquanto no Brasil se buscava, por meio da constituição cidadã, uma reorganização e ampliação do sistema previdenciário e a construção de todo um sistema de proteção social promovida por ações do Estado e embasado nas concepções do *estado de bem-estar social*, na contramão das novas ideias mundiais construídas principalmente no Consenso de Washington, coordenado basicamente por organismos internacionais como FMI e BM,

ocasião em que se discutia a necessidade de reformar as economias dos países periféricos, promovendo ajustes fiscais, privatizações, reformas trabalhistas e previdenciárias.

2.1 A Reforma de FHC

O ciclo de reformas da Previdência Social teve início no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1998-2002), com a Proposta de Emenda Constitucional nº 33 de 1995 - PEC 33/95 apresentada como uma resposta a necessidade de reorganizar os gastos públicos por meio da Previdência, após longa e polêmica tramitação de quase quatro anos, de março de 1995 a dezembro de 1998, teve sua aprovação no dia 15 de dezembro como Emenda Constitucional nº 20/98, depois de ter sofrido várias alterações em seu texto original.

Com a justificativa de promover o equilíbrio financeiro e atuarial das contas da previdência, essa reforma substituiu o critério de tempo de serviço por tempo de contribuição, estabeleceu limite mínimo de idade para a aposentadoria dos servidores públicos e extinguiu a aposentadoria proporcional e a especial para os professores universitários.

Durante todo o período do governo FHC, percebe-se notadamente um fomento a realização da reforma previdenciária. Em seu comando ficam evidentes os esforços para a retomada de implantação da agenda neoliberal iniciada em 1990 e interrompida pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo.

A estratégia macroeconômica de estabilização por meio do Plano Real era incompatível com os rumos que a Constituição desenhou para as políticas sociais. Logo se observa um cenário de retração dos avanços sociais ainda em fase de implantação e a reforma previdenciária representou o princípio da desconstrução do sistema de proteção social brasileiro, em estreita concordância com a política neoliberal difundida no Consenso de Washington. O desequilíbrio fiscal e a expansão monetária foram difundidos como inimigos a serem combatidos, e quanto a previdência, buscou-se reduzir as responsabilidades do Estado, uma vez que a expansão das garantias sociais era considerada um entrave ao equilíbrio das contas fiscais do país. A estratégia adotada então buscava ajustar o conteúdo ideológico com o intuito de aproximar o recém implantado conceito de seguridade social à noção de seguro social.

Inicialmente tentou-se, por meio da PEC 33 de 1995, a modificação da seguridade social na Constituição, porém devido a sua não aceitação inicial pelo Congresso Nacional, o governo federal passou adotar outro plano de ação e então passou a alterar a legislação previdenciária por meio das famigeradas Medidas Provisórias, muitas vezes aprovadas na calada da noite e

sem que a sociedade em geral se apercebesse, o que acabou ficando conhecido como “reforma meia-sola”. A intenção era aprovar medidas pouco ambiciosas e que não sofressem fortes resistências em sua tramitação legislativa e que, portanto, fossem aprovadas com maior celeridade, aproveitando-se da desinformação e desmobilização da sociedade brasileira dos bons frutos do plano real.

Naquele momento, além de ancorar um conjunto de medidas econômicas, fiscais e políticas, direcionadas à contenção do déficit público, a Reforma da previdência passou, também, a funcionar como uma espécie de ‘moeda de troca’, sem a qual supostamente se esgarçaria a confiança dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico poste em prática no Governo FHC. (ANDRADE, 2003, p. 109).

A consolidação da reforma veio então em 15 de dezembro de 1998, com a aprovação da PEC 33, que após intensas discussões e alterações foi aprovada como Emenda Constitucional nº 20, a primeira que realmente alterou um conjunto de regras tanto do RGPS quanto do RPPS sob um discurso oficial de uma indiscutível inviabilidade financeira do sistema previdenciário, dando um tratamento fiscal a uma política social.

O eixo principal das mudanças se referia às condições de acesso à aposentadoria, passando a vigorar o tempo de contribuição e não mais o tempo de serviço, e ainda a extinção da aposentadoria proporcional. Ainda entre as modificações mais significativas trazidas pela PEC 20/98, destacam-se as limitações das concessões de aposentadorias, imposição de do teto para os benefícios e ainda, como resultante, a alteração do cálculo de aposentadoria por tempo de contribuição, que ficou conhecido como Fator Previdenciário.

2.1.1 O fator previdenciário

O *fator previdenciário*, trazido ao ordenamento jurídico pela Lei 9.876 de 1999, foi resultado da Emenda supracitada, que promoveu a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, estabelecendo-se como requisito obrigatório para aposentadoria a cumulação dos requisitos de idade e tempo de contribuição, sendo este o assunto de maior polêmica à época.

O argumento sustentado pelo Governo era de que a Previdência Social é destinada a proteger os trabalhadores e seus familiares dos riscos sociais aos quais estão sujeitos e que o simples tempo de contribuição por si só não seria um risco social. Desta forma o governo buscava desonerar a previdência de um custo com o qual não deveria arcar. Este dispositivo sofreu ferrenha oposição popular de diversos setores sociais que tentavam manter a concessão dos benefícios conforme os ditames já estabelecidos.

Sobre tal momento de intensos debates, Ivan Kertzman recorda:

As regras de aposentadoria dos dois regimes permitiam concessão de benefícios precocemente, fugindo ao objetivo da Previdência Social: cobrir os riscos sociais. O tempo de serviço ou de contribuição não é risco social a ser coberto pela Previdência, pois nada indica que um segurado que tenha contribuído 30 anos ou mais não tenha condições de exercer a sua atividade. No calor das discussões, lembramos que o Presidente afirmou que quem se aposentava muito cedo era ‘vagabundo’. (KERTZMAN, 2013, p. 389).

Mudou-se a partir de então a maneira como grande parte dos contribuintes concebiam a Previdência, um investimento de longo prazo, no qual aportavam seus investimentos e após determinado tempo fariam jus a perceber os benefícios.

Esta concepção não condiz com as reais diretrizes da previdência, visto que de fato o que se busca são as coberturas dos riscos sociais e não um plano de investimentos, como também entende Fortes:

Em poucas palavras, é possível afirmar que a Seguridade Social é um sistema gerido, organizado ou controlado pelo Estado que objetiva dar cobertura a eventos em regra imprevistos (riscos sociais) que venham a acometer as pessoas, fornecendo-lhes prestações e serviços que garantam sua sobrevivência. (FORTES, 2005, p. 63).

Contudo, com a forte pressão popular, e para que a PEC 33 pudesse ser enfim aprovada, foi retirada do projeto a exigência dos requisitos cumulados para aposentadoria no RGPS, permanecendo apenas no RPPS, visto que a pressão popular era menor quanto a alterações nesse regime.

Nessas condições, não conseguindo aprovar os requisitos de idade tempo de contribuição cumulativamente, o governo buscou uma alternativa legal que possibilitasse a redução dos benefícios concedidos a segurados com idade menos avançadas. Nesse contexto surge o fator previdenciário, como aplicação obrigatória nas aposentadorias por tempo de contribuição e facultativa nas aposentadorias por idade.

Trata-se de um número variável que leva em conta o tempo de contribuição, a idade do contribuinte e a expectativa de vida, podendo ser maior ou menor que um e que será multiplicado pela média dos rendimentos recebidos para que se obtenha o benefício a ser concedido. É calculado pela seguinte fórmula:

$$f = \frac{T_c * a}{E_s} * \left[1 + \frac{(I_d + T_c * a)}{100} \right]$$

Sendo:

f = fator previdenciário,

T_c = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria,

a = alíquota de contribuição,

E_s = expectativa de sobrevivência no momento da aposentadoria,

I_d = idade no momento da aposentadoria.

Em suma, o fator previdenciário foi a alternativa encontrada pelo governo FHC no qual se buscou reduzir os benefícios concedidos precocemente, sob o argumento de resgatar a saúde financeira e atuarial do sistema de seguridade social. Cabe ressaltar que, mesmo atualmente, o fator previdenciário é um dos institutos mais criticados, principalmente por reduzir toda uma complexa relação social a uma mera fórmula matemática.

2.2 A reforma do Governo Lula

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores – PT à Presidência da República, criou-se uma grande expectativa de mudanças na grave situação econômico-social do país, principalmente para a classe trabalhadora. Contudo, Lula resolve acalmar o mercado e cortar gastos e nesse contexto a reforma da previdência novamente ganhou espaço na agenda política da sociedade, após o governo enviar ao Congresso Nacional a PEC nº 40/03 que visava modificar os parâmetros do sistema previdenciário brasileiro.

A coligação coordenada pelo PT na campanha eleitoral de 2002 havia se comprometido em reformar a previdência social, assumindo assim posições contrárias às que o partido defendia num passado recente, deixando de ser a principal força de oposição à proposta de reforma encaminhada pelo governo antecessor para se tornar o responsável direto por sua continuidade em um curto intervalo de alguns poucos anos.

Contudo, de certa forma, a reforma da previdência não poderia ser caracterizada como uma surpresa total, pois o discurso de Lula nas campanhas eleitorais de 1998 e, principalmente a de 2002, já era de uma mudança perceptível, inclusive com a divulgação da “Carta ao povo brasileiro”, documento escrito na sede nacional do PT por Aluizio Mercadante, Antônio Palocci, Glauco Arbix e Luiz Dulci, sob a supervisão do próprio Lula e que nas palavras de Mercadante fora resumido assim:

Na “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada em julho de 2002, abdicávamos publicamente de uma estratégia de ruptura e assumíamos o compromisso com uma transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento. O compromisso com a estabilidade econômica era apresentado como inegociável e o regime de metas inflacionárias, o câmbio flutuante, o superávit primário e o respeito aos contratos eram claramente incorporados ao programa de governo. (MERCADANTE, 2010, p. 3 e 4).

E ainda, o próprio programa de governo do PT fazia previsão de uma reforma previdenciária de forma explícita, como pode-se verificar no texto do 46º item do documento:

Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos, para construir soluções estruturais, capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e relativamente tranquilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. A gestão deve ser democrática, a cargo de um órgão quadripartite, incluindo representantes do Estado, dos trabalhadores da ativa, dos aposentados e dos empresários, conforme já prevê a Constituição Federal, mas que o atual governo não respeitou. (PROGRAMA DE GOVERNO DO PT, 2002, item 46).

Portanto, a reforma já estava prevista e, por mais que não estivesse claramente definido em quais aspectos haveria modificações, o programa de governo já destacava, no item 51, os principais problemas a serem enfrentados.

Então, contrariando o pensamento da maioria e inclusive de muitos autores que escrevem sobre este tema, pode-se demonstrar que tal reforma já era apresentada, o que talvez pudesse causar estranheza é a sua semelhança com pontos rejeitados na proposta anterior, dando a impressão de que Lula teria aprovado as mudanças que FHC não conseguiu, como por exemplo a taxação dos servidores públicos inativos.

Empenhando toda a sua força política, Lula conseguiu em tempo recorde a aprovação da PEC nº 40/03 que resultou na EC nº 41, aprovada em 19 de dezembro de 2003, apesar das mobilizações realizadas por servidores e pela esquerda do espectro político brasileiro.

Ainda no primeiro mandato do governo Lula, também fora aprovada a EC nº 47, de 05 de julho de 2005, fruto da chamada “PEC Paralela”, criada como um complemento da EC nº 41/03 e que flexibilizou alguns de seus mecanismos mais incisivos.

Não serão discutidas aqui de forma detalhada as mudanças trazidas por estas reformas, pois elas praticamente nada alteraram nas condições do RGPS, sendo praticamente restritas ao regime de previdência dos servidores públicos. De maneira geral as reformas nos regimes de previdência dos servidores públicos seguem a diretriz de convergir às regras dos regimes do setor público em direção à previdência do mercado de trabalho privado. De todo modo, restaram mudanças importantes, destacando-se:

- a) a redução do valor dos benefícios de aposentadoria e pensão, desatrelando-os do regime de integralidade;
- b) a possibilidade de criação de uma previdência complementar, mantida por entidade fechada de natureza pública, a ser disciplinada por meio de lei ordinária, para cobertura de benefícios de servidores públicos acima do teto do RGPS;

- c) a cobrança de contribuição de servidores públicos aposentados e pensionistas, incidente sobre a parcela de proventos acima do teto do RGPS;
- d) a chamada “fórmula 85-95”, conjugando a soma de tempo de contribuição e idade de 85 anos se mulher e 95 anos se homem, como regra de transição para permitir aos servidores filiados até 2003 a aposentadoria integral, com paridade, em idade inferior a 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher.

2.2.1 Governo Temer: a terceira reforma previdenciária?

No atual governo, novamente o ímpeto reformista ganhou força e está incorporado na PEC nº 287, enviada ao Congresso Nacional em 2016. Essa proposta tem um escopo mais abrangente, buscando alterações na Previdência e Assistência social, dentro um conjunto de proposições de forte conteúdo restritivo de gastos e também de direitos. Com uma argumentação ameaçadora de um déficit insustentável nas contas da previdência, o Governo Temer elaborou essa proposta com o intuito de reduzir drasticamente os gastos da Previdência e também da Assistência Social.

Outra proposta trazida pela PEC 287 é a equiparação dos atuais RPPS e RGPS, limitando em caráter compulsório o teto dos benefícios de aposentadorias e pensões dos servidores ao teto do regime geral e atribuindo ao regime complementar, de natureza privada, a incumbência de administrar os recursos de valores adicionais das aposentadorias e pensões, sob o regime de capitalização. Na prática o que está proposto é a privatização de significativa parcela do sistema previdenciário brasileiro, em benefícios de interesses privados.

Atualmente a PEC 287 encontra-se em fase de discussão na Câmara dos Deputados e caso venha a ser aprovada pelo Congresso Nacional, mediante votação nas duas casas, poderá significar o fim da Previdência Social pública tal qual é conhecida atualmente, o que tende a asseverar o processo que já apresenta claras tendências a cada vez mais redução de direitos e perdas de benefícios em prol de um projeto privatista para o sistema que visa o desmonte definitivo do incipiente Estado de bem-estar social compreendido na Constituição de 1988.

Na proposta atual, tanto o RGPS quanto o RPPS e a assistência social sofrem severas restrições, das quais destacam-se:

- a) o valor da aposentadoria do servidor público passará a ter como limite o teto do benefício do RGPS, cabendo a cada ente implementar, obrigatoriamente, regime de previdência complementar para benefícios acima desse valor;

- b) para receber o benefício de aposentadoria no valor do teto, o servidor e o segurado do RGPS terão que contribuir por 49 anos;
- c) serão criadas regras de restrição para as famílias de aposentados e pensionistas, com a proibição de acúmulos de benefícios em caso de morte de um dos cônjuges segurados, bem como em função do número de dependentes;
- d) o Benefício de Prestação Continuada - BPC poderá assumir valores menores que um salário mínimo;
- e) e idade mínima para aposentadoria será de 65 anos indistintamente para homens e mulheres; e
- f) os trabalhadores rurais passarão a ter que contribuir mediante contribuição em percentual sobre o salário mínimo, do mesmo modo que os trabalhadores urbanos.

O argumento do Governo se baseia na existência de um suposto *déficit* previdenciário infundável e impagável em um curto espaço de tempo. Contudo, apesar de incessantemente reproduzido pelo Governo e pela mídia, tal argumentação não encontra respaldo em estudos, ao contrário, os poucos estudos e estudiosos sobre o tema rechaçam essa tese. De fato, trata-se de um tema conturbado. A existência de *déficit* ou *superávit* nas contas da previdência tem sido motivo de intensos debates no cenário político nacional, no âmbito acadêmico e até no cotidiano de muitos brasileiros, afinal esse é um assunto com forte impacto na vida de quase a totalidade dos brasileiros.

CAPÍTULO 3: A CRISE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Mesmo com algumas mudanças na legislação brasileira que rege o assunto, uma reforma da Previdência permanece ainda como uma questão urgente para que se possa estabelecer uma situação de controle sobre as finanças públicas. Os gastos previdenciários são apontados com bastante ênfase como uma das causas que impossibilitam o equilíbrio das contas públicas e esse discurso tem se propagado em larga escala, e com um amplo apoio da mídia nacional, de forma que tem convencido uma vasta parcela da população de que a reforma da previdência é a única solução para o problema da austeridade fiscal brasileira, como pode ser observado na opinião de alguns pesquisadores do ramo:

Nossa opinião é de que, da mesma forma que a estratégia macroeconômica atualmente em curso visa reduzir a relação dívida líquida do setor público/PIB, assim também as autoridades devem se guiar pela mesma lógica com o fim de conseguir também uma redução, ao longo do mesmo tempo, do passivo atuarial, expresso igualmente como percentual do PIB [...]. Parodiando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e embora algumas medidas por nós propugnadas sejam matéria constitucional, poder-se-ia dizer que o país precisa de uma espécie de ‘Lei de Responsabilidade Fiscal Previdenciária. (GIAMBIAGI, MENDONÇA, BELTRÃO, ARDEO, 2004, p. 02).

O próprio governo brasileiro vem, através do Ministério da Fazenda, divulgando estudos em que a atual situação da Previdência Social seria, em tese, insustentável. Isso porque, segundo o governo, haveria um *déficit* em suas contas como resultado do desequilíbrio entre ativos e inativos ocasionado pelo crescimento da população idosa brasileira. No horizonte dos próximos anos essa situação se tornaria ainda mais desequilibrada devido ao processo de envelhecimento populacional que vem ocorrendo no Brasil, ocasionado pelo aumento da expectativa média de vida aliado a uma tendência de queda da taxa de crescimento médio da população brasileira.

Como a redução das taxas de crescimento da população não ocorrem de forma idêntica entre as diversas cortes etárias, as pirâmides populacionais brasileiras indicam significativas modificações na estrutura etária com o progressivo envelhecimento populacional. Conforme as projeções do IBGE, base para a construção das pirâmides etárias apresentadas nos Gráficos 3.1, 3.2 e 3.3, observa-se claramente o estreitamento gradual da base da pirâmide demográfica e o alargamento de seu topo entre 1980 e 2036, refletindo os efeitos da redução da proporção da população jovem em relação ao total e o aumento gradativo da população com idade avançada. (MPS, 2013, p. 14).

Anos antes, em uma publicação intitulada *Livro Branco da Previdência Social*, o governo brasileiro já havia avaliado a situação do RGPS da seguinte forma:

Nos primórdios havia poucos aposentados e muitos contribuintes. Às vésperas da reforma [ocorrida em 1998], o sistema de repartição simples brasileiro já havia ultrapassado o seu limite de segurança no que diz respeito à razão de dependência entre contribuintes e beneficiários. Esse fenômeno ocorreu principalmente em função das regras de acesso a benefícios previdenciários e, secundariamente, a mudanças demográficas, como a diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa

de sobrevida, que passariam, após as reformas já implementadas, a ser determinantes sobre o futuro do sistema. (MPAS, 2002, não paginado).

Como já exposto, estes foram os argumentos que embasaram as duas últimas reformas da previdência, ocorridas durante os governos de FHC e Lula, respectivamente, e esse é o discurso que já há algum tempo vem sendo passado à população brasileira através da ampla mídia.

O prognóstico da inviabilidade financeira e da impossibilidade de manutenção da Previdência Social, nomeada jornalisticamente de “crise da Previdência Social” foi utilizado como principal argumento mobilizador da adesão dos trabalhadores às reformas da Previdência Social no Brasil. (MOTA, 2007, p. 146).

Diante de avaliações tão sombrias divulgadas pelo governo, embasado por analistas e pesquisadores, e amplamente massificado pela mídia, não é de se estranhar que grande maioria da população brasileira, incluindo os trabalhadores, políticos e até grandes personalidades do meio acadêmico tenham defendido a necessidade urgente de que seja realizada a reforma previdenciária como forma de resolver o problema fiscal do país.

O problema é que, apesar deste ser um assunto bastante discutido no cenário político e pela mídia, poucos são os estudos e pesquisas que tratam de um tema que tem grandes impactos sobre a vida de imensa parcela da população brasileira. Aquilo que vem sendo afirmado e tratado em todas as regiões do Brasil como uma verdade absoluta não encontra no meio acadêmico estudos suficientes que possam embasá-la, ou nas palavras de Teixeira:

A ideia de uma 'reforma previdenciária' tornou-se uma expressão cabalística ou um artigo de fé, perante o qual todos têm que se curvar e prestar homenagem. Intelectuais, políticos, a imprensa de modo geral, muitos sem o menor conhecimento do assunto, proclamam a sua necessidade sem sequer discutir do que se trata. Formou-se um consenso nacional quanto à importância de realizá-la, sob o pretexto de que, sem ela, qualquer política voltada à retomada do crescimento econômico estará fadada ao mais rotundo fracasso. (TEIXEIRA, 2004.).

Além do discurso hegemônico, existem outras teses que apontam no sentido de que o *déficit* na Previdência seria na verdade uma grande falácia criada por uma concepção neoliberal do Estado e que estudos mais aprofundados sobre as contas da Previdência Social e, principalmente, da seguridade social, apontam sucessivos *superávits* apesar de uma política econômica recessiva adotada nos últimos anos devido à crise.

A opção pela expressão Seguridade Social, na Constituição brasileira de 1988, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada na OIT: seguridade indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e

estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho – como, também, à insuficiência de renda, por exemplo. (VIANNA, 2003a, p. 2).

Outro ponto de questionamento, este mais ideológico do que técnico, é o papel social de garantia de direitos desempenhado pela Previdência Social. Para os críticos da visão neoliberal, o Estado deve garantir bem-estar social e por tanto não se deve conceber e analisar a previdência social apenas sobre a ótica dos aspectos orçamentários e fiscais, pois isso seria relegar a segundo plano o seu importante papel social. Para os adeptos deste pensamento, o sistema de seguridade social afasta-se da noção de seguro e tem a função de garantir cidadania, ajudando a enfrentar as carências da população e para alcançar tais objetivos não pode ter suas bases de financiamento sustentadas apenas na contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de pagamento e ainda na contribuição dos autônomos e por isso a Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 195, que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes da União, Estados e Municípios e ainda recursos provenientes de contribuições sociais, tais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF; esta última tendo sido cobrada de janeiro de 1997 a dezembro de 2007.

O sistema previdenciário, em particular o Regime Geral de Previdência Social, além de ser um dos instrumentos mais efetivos de proteção social, é, no caso brasileiro, um importante mecanismo de distribuição de renda e redução da pobreza. Os benefícios previdenciários não somente têm um impacto direto sobre as condições de vida de milhões de trabalhadores e de suas famílias, mas também incidem de maneira relevante na economia da maioria dos pequenos municípios, como uma de suas principais fontes de receita. (MERCADANTE, 2010, p. 164).

3.1 Principais correntes do debate previdenciário no Brasil

No Brasil, o debate se diversifica em três correntes principais, conforme classificou o DIEESE (2007): fiscalistas, constitucionalistas e pragmáticos.

O centro da discussão é a existência, ou não, de *déficit* nas contas da Previdência Social. De um lado os fiscalistas e a tese de existência de um rombo nas contas da previdência, do outro os constitucionalistas e os pragmáticos, ambos defendendo a tese de que o famigerado *déficit* não passa de uma falácia.

Na perspectiva dos fiscalistas temos uma abordagem da Previdência Social brasileira em uma concepção estritamente liberal ou de mercado. Para os defensores desta concepção, a previdência é entendida como um direito meritório e que deve observar o equilíbrio orçamentário. Ainda assim, para os liberais, a previdência tende a ser deficitária, em razão do envelhecimento natural da população.

Dentre seus argumentos, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece a necessidade de contribuição prévia por parte dos beneficiários e a observação do equilíbrio financeiro e atuarial. No entendimento dos seus adeptos, a própria Constituição Federal prevê a necessidade de contribuição prévia, não sendo, por tanto, a LRF uma afronta a Carta Magna.

A LRF instituiu um fundo específico para a Previdência Social. Este fundo teria como receitas apenas a contribuição dos trabalhadores e das empresas sobre a folha de salários e poderia contar com recursos da União, devendo arcar com todas as despesas de aposentadorias e pensões dos trabalhadores do setor privado. Ocorre que, de fato, conforme esquematizado na LRF, o fundo teria uma arrecadação insuficiente para arcar com suas despesas. É essa diferença entre as contribuições de empregados e empregadores e os benefícios previdenciários que está chamando de “*déficit da previdência*”.

Numa segunda visão, chamada de “fiscalista”, considera-se como receita da Previdência apenas a arrecadação resultante das contribuições de trabalhadores (assalariados e autônomos) e das contribuições das empresas sobre suas folhas de salários. Como esse montante de recursos é inferior ao valor pago como benefícios previdenciários para trabalhadores urbanos e rurais, essa visão entende que existe um grande e crescente déficit da previdência, equivalente a 1,81% do PIB em 2006, que dificulta o crescimento do país, porque restringe o investimento público e impede a queda da taxa de juros. (DIEESE, 2007, p. 08).

Por esta forma de concepção do sistema previdenciário, tem-se um modelo semelhante ao dos seguros privados e também ao modelo de previdência *bismarckiano*, de características já expostas neste trabalho.

Outra forma de cálculo, atualmente um pouco menos usual, seria sob a ótica pragmática, segundo a qual separa-se a previdência da seguridade social, contudo entre as suas receitas, além da contribuição de empregados e empregadores, acrescenta-se o valor referente às renúncias de contribuições previdenciárias e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF que, por lei, seria em parte destinado a Previdência Social.

O entendimento é que, quanto às renúncias fiscais, o ônus deve implicar sobre o tesouro direto, por se tratar de interesse público, ou nas palavras da ANFIP:

Portanto, se há uma percepção de que a instituição de uma determinada renúncia ou de um regime especial de contribuição é importante para a sociedade e atende ao interesse público, então a solução é repartir socialmente esse custo. E a única forma

de fazê-lo é pelo Tesouro. Cabe ao Estado cobrir essa parcela de receitas que foi suprimida. (ANFIP, 2007, p. 24).

Quanto a CPMF, esta é a única contribuição com distribuição fixada em lei e que vigorou até 31 de dezembro de 2007.

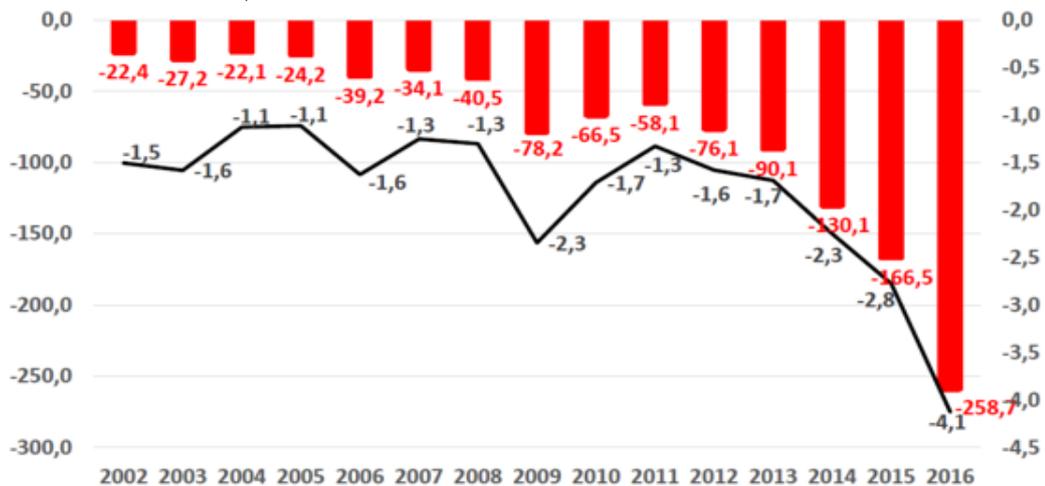
A terceira forma de analisar as contas da previdência seria pela ótica constitucionalista, esta pautada pelos preceitos constitucionais. Como já apresentado, a Constituição Federal define a Previdência Social como parte da seguridade social, juntamente com a assistência social e a saúde, e ainda define uma base de financiamento diversificada, que além das contribuições de empregados e empregadores conta ainda com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF e ainda dos recursos do PIS/PASEP, uma vez que a Seguridade Social tem a atribuição de conceder seguro desemprego e abono salarial e para tanto deve contar com as fontes de receitas vinculadas a estes benefícios. Considerando a seguridade social como indivisível e garantindo-lhe todas as receitas das contribuições vinculadas e diminuindo-se as despesas, tem-se que a seguridade social historicamente possui saldo positivo.

Na corrente constitucionalista, a Previdência Social deve seguir os moldes do modelo “*beveridgiano*”. Em respeito ao texto constitucional, a Previdência Social é parte integrante da seguridade social e dela indissociável, sendo este um sistema de proteção social que possui uma ampla e diversificada base de custeio e cujas receitas, apesar de vinculadas, não possuem proporções explícitas para seus três campos de ação (com exceção da CPMF). Por esta perspectiva não há de se falar em “*déficit da previdência*”, uma vez que a Previdência Social não deve ser dissociada da seguridade social e analisada isoladamente. A própria seguridade social, por sua vez, não é deficitária, porque as receitas de fontes específicas e vinculadas para o custeio da seguridade social superam suas despesas, mesmo com a desvinculação promovida por meio do mecanismo de Desvinculação de Receitas da União – DRU que, para alguns pesquisadores, em alguns momentos praticado em percentuais superiores ao permitido, sendo este percentual expandido de 20% para 30% em 2016. Na realidade o que tem ocorrido é o contrário, as receitas vinculadas à Seguridade Social têm financiado gastos do Tesouro, contribuindo para o *superávit* primário e vêm sendo utilizadas para o pagamento dos juros da Dívida Pública, isso sem considerar as renúncias e as desonerações praticadas pelo Governo Federal.

3.2 A Metodologia do Governo Federal – o discurso do *déficit*

Baseado na posição oficial do Governo e nos dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG e ainda pelo INSS, para o Governo Federal o desequilíbrio nas contas da seguridade social já ocorre há pelo menos 15 anos, como se pode observar no gráfico a seguir, constante no documento *Balanço da Seguridade Social*, elaborado pelo MPDG e publicado em março de 2017.

Gráfico 1- Resultado da seguridade social com a incidência da DRU (2002-2016) – em R\$ bilhões nominais e % do PIB



Fonte: SOF/MPDG e STN/MF

Consta no gráfico elaborado com dados oficiais da Secretaria de Orçamento Federal – STN do MPDG e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda – MF, que a Seguridade Social apresenta sucessivos resultados deficitários e com tendência constante de crescimento, não apenas em termos nominais, mas também como percentual do Produto Interno Bruto – PIB. No ano de 2002, segundo dados do governo, o déficit correspondeu a 1,5% do PIB, proporção esta que em 2016 atingiu o patamar de 4,1%.

Cabe destacar que até 2015 o Governo Federal enquadrava as despesas com benefícios dos militares nas contas da Previdência Social, portanto no orçamento da seguridade social e apenas em 2016 reconheceu se tratar de um dispêndio referente à *defesa nacional*, logo de competência do orçamento fiscal, seguindo o Parecer nº 16/2015/ASSE/CGU/AGU, no qual a Advocacia Geral da União – AGU sustenta não ser cabível se falar em Regime Próprio de Previdência para os militares devido à ausência de um plano de custeio paralelo a um plano de benefício, inviabilizando uma avaliação atuarial. No entanto, nunca o governo realizou a revisão dos cálculos para os anos anteriores, quando tal dispêndio era contabilizado equivocadamente nas contas da seguridade social.

O Ministério do Planejamento analisa as contas da Seguridade Social em conjunto, como estabelecido na CF/88, contudo o Governo Federal tem divulgado outro resultado, este com um *déficit* ainda maior e com a análise da previdência isoladamente. Trata-se dos dados divulgados pelo Ministério da Fazenda no documento “Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS”, publicado em dezembro de 2016 e aqui também reproduzidos.

Tabela 1- Resultado do RGPS (2016) em R\$ milhões de dezembro de 2016 (INPC)

Item	dez/15	nov/16	dez/16	Var. %	Var. %	Acumulado no ano	
	(A)	(B)	(C)	(C/B)	(C/A)	2015	2016
1. Arrecadação Líquida Total	51.899,6	28.603,4	46.809,5	63,6	(9,8)	388.741,3	363.993,9
1.1 Arrecadação Líquida Urbana	44.512,4	27.014,2	44.919,9	66,3	0,9	352.638,8	337.955,2
1.2 Arrecadação Líquida Rural	783,7	620,4	776,9	25,2	(0,9)	7.858,9	8.049,9
1.3 Comprev	4,8	-	-	-	(100,0)	46,0	1,4
1.4 Compensação Desoneração da Folha de Pagamento	6.598,7	968,9	1.112,8	14,9	(83,1)	28.197,7	17.987,4
2. Renúncias Previdenciárias	5.483,1	3.460,6	5.378,7	55,4	(1,9)	45.303,0	44.112,0
2.1 Simples Nacional	3.165,4	1.933,6	3.058,2	58,2	(3,4)	24.951,9	23.529,7
2.2 Entidades Filantrópicas	1.684,9	891,6	1.627,8	82,6	(3,4)	11.878,0	11.205,3
2.3 Microempreendedor Individual - MEI	131,4	125,1	127,0	1,5	(3,4)	1.560,8	1.470,1
2.4 Exportação da Produção Rural - EC nº 33	470,1	472,9	536,4	13,4	14,1	6.605,2	7.343,6
2.5 Outros	31,3	37,4	29,3	(21,7)	(6,3)	307,1	563,3
3. Despesa com Benefícios	48.657,6	47.596,4	53.681,4	12,8	10,3	483.858,5	515.863,0
3.1 Benefícios Previdenciários	48.276,8	42.970,5	52.578,1	22,4	8,9	471.329,7	501.762,1
3.1.1 Urbano	38.618,9	32.319,5	42.353,9	31,0	9,7	365.038,2	391.362,9
3.1.2 Rural	9.657,9	10.651,0	10.224,1	(4,0)	5,9	106.291,5	110.399,2
3.2 Passivo Judicial	146,1	4.458,9	804,8	(82,0)	451,0	10.581,7	11.726,2
3.2.1 Urbano	116,8	3.353,7	648,3	(80,7)	454,9	8.069,6	9.045,6
3.2.2 Rural	29,2	1.105,2	156,5	(85,8)	435,6	2.512,1	2.680,6
3.3 Comprev	234,7	166,9	298,6	78,9	27,2	1.947,2	2.374,8
4. Resultado Previdenciário e Renúncias (1 + 2 - 3)	8.725,1	(15.532,3)	(1.493,3)	(90,4)	(117,1)	(49.814,1)	(107.757,1)
5. Resultado Previdenciário (1 - 3)	3.242,0	(18.992,9)	(6.872,0)	(63,8)	(312,0)	(95.117,2)	(151.869,1)

Fonte: Fluxo de Caixa INSS - DATAPREV

A Lei Complementar nº 101/2000, a famigerada Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 68, criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS, inicialmente vinculado ao MPAS e com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do RGPS. Por meio deste mecanismo tornou-se possível a apuração do resultado financeiro da previdência social separada da seguridade social, por uma ótica de seguro social e com sucessivos *déficits* expressos pelos cálculos do saldo previdenciário.

O saldo previdenciário nada mais é que o cálculo do fluxo de caixa do INSS e corresponde a arrecadação líquida subtraída dos benefícios previdenciários, não contemplando em seus cálculos todas as receitas de origem previdenciária, conforme estabelecido nos artigos 194 e 195 da CF/88. Contudo vale lembrar que a apuração do saldo previdenciário está estabelecida no artigo 68 da LRF, que além de instituir o FRGPS, ainda estabeleceu como repasses da união aquilo que a Carta Magna estabelece como recursos de origem previdenciária, passando a tratá-los como recursos do orçamento fiscal e não mais do orçamento da seguridade social.

Atualmente a Secretaria de Previdência apresenta duas formas de cálculo do saldo previdenciário, uma delas levando em consideração as renúncias previdenciárias (Simples Nacional, MEI, entidades filantrópicas, desonerações rurais e outras). Em ambos os resultados apresentam déficits, contudo ao considerar como receitas as renúncias previdenciárias, o *déficit* apresentado é substancialmente menor, passando de R\$ 151,87 para R\$ 107,76 bilhões em 2016 e de R\$95,12 para R\$ 49,81 bilhões em 2015.

A existência de duas formas de cálculo se dá em razão do exposto na Lei 12.546/2011 que estabelece em seu artigo 9º, inciso IV que a União compensará o FRGPS no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração de forma a não afetar o resultado financeiro do RGPS.

Cabe frisar que em relação as contas apresentadas pelo Governo Federal, apesar de ampla divulgação pelo próprio Governo e pela mídia em geral, são apresentadas diversas críticas, tanto por especialistas quanto por entidades, dentre as quais a ANFIP tem desempenhado relevante contribuição ao debate.

3.3 A Metodologia da ANFIP – o discurso do *superávit*

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, é considerada atualmente o maior expoente da “corrente constitucionalista” e cuja metodologia de cálculo abrange a quase totalidade das críticas ao que o Governo Federal apresenta, razão pela qual a qual sua metodologia de cálculo fora escolhida para este trabalho como representante do entendimento diverso daquele que já há algum tempo tem se consolidado como o discurso predominante, tanto nos meios de comunicação em massa quanto nos documentos e discursos oficiais do Governo Federal.

Atualmente a ANFIP tem realizado estudos independentes e compilado os dados nos documentos intitulados *Análise da Seguridade Social*, cuja edição mais atual data de outubro de 2017 e apresenta uma profunda análise dos números da seguridade social para o ano de 2016. Cumpre ressaltar que as informações analisadas nas publicações da ANFIP têm origem nos relatórios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, subordinado à Secretaria de Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, que é o principal instrumento de registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

No primeiro capítulo do documento é apresentado um exame das receitas e despesas que compõem o Orçamento da Seguridade Social. São também contrapostas as metodologias

utilizadas pelo Governo Federal que, como já exposto anteriormente apresenta a existência de um expressivo e crescente *déficit* na seguridade social. Estão incluídos ainda nesse capítulo os dados dos desvios de recursos da seguridade social efetivados pelo mecanismo da DRU, discussões sobre os efeitos das reformas trabalhista e previdenciária na seguridade social, além de realizar uma análise dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, defendendo a tese de que tais regimes não integram a seguridade social, em contradição ao que defende o Governo Federal.

Segundo a ANFIP, em razão de um cenário econômico desfavorável, a seguridade social apresentou um resultado negativo em 2016 de R\$ 57 bilhões, contudo faz uma explanação de motivos pelos quais considera os números de 2016 como resultantes de fatores conjunturais, cabendo destaque ao *superávit* médio de R\$ 50,2 bilhões anuais entre 2005 e 2016, conforme apuração e cálculos da entidade.

Tabela 2- Receitas, despesas e o resultado da seguridade social de 2005 a 2016

Valores correntes, R\$ milhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676	50.185
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516	
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371	
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008	
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504	
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352	
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902	
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345	
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822	
2014	666.637	21.738	688.375	509.794	122.298	632.092	56.283	
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439	
2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-56.998	

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.
Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Observa-se na tabela que, dentre os doze últimos anos da série apresentada, 2016 é o único em que se pode constatar um resultado negativo para a seguridade social, em um cenário em que a economia se manteve estagnada em 2014 e apresentou uma retração de 7,6% no biênio subsequente. Ainda segundo a ANFIP, o resultado negativo de 2016 foi gerado por uma perda

de arrecadação que regrediu 12,4% em termos reais nos últimos três anos, uma diferença de cerca de R\$ 90 bilhões a menos em comparação a 2013, em valores constantes, arrecadação esta que, se mantida estável, produziria um *superávit* de R\$30 bilhões.

Tabela 3- Receitas da seguridade social em valores constantes, de 2013 a 2016 e as diferenças em relação a 2016 (INPC DEZ 2016)

Receitas da Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	Valores constantes, R\$ milhões		
					Diferenças de 2016 em relação a		
					2013	2014	2015
Receita de Contribuições sociais	799.968	795.067	735.400	701.358	-98.610	-93.709	-34.042
Contribuição previdenciária RGPS	404.886	423.582	391.667	363.994	-40.892	-59.588	-27.673
Cofins	256.668	238.086	223.558	208.243	-48.425	-29.843	-15.315
CSLL	80.733	77.066	66.862	69.586	-11.147	-7.479	2.724
Contribuição para o PIS/Pasep	52.773	50.526	47.286	54.849	2.077	4.323	7.564
Outras contribuições sociais	4.908	5.808	6.027	4.685	-222	-1.122	-1.342
Outras receitas da Seguridade	19.695	23.005	23.183	28.191	8.496	5.186	5.008
Total de receitas da Seguridade Social	819.664	818.072	758.583	729.549	-90.115	-88.523	-29.034

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS.
Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O que faz a ANFIP chegar a resultados tão desiguais daqueles apresentados pelo Governo Federal é a diferença metodológica, que no documento é detalhada, oportunidade em que as falhas metodológicas que possibilitaram a apresentação do resultado oficial são apresentadas.

Segundo a associação, o Governo Federal tem apresentado o orçamento da seguridade Social como deficitário e a construção desse *déficit* se tornou um dos principais argumentos utilizados pelos defensores da reforma da previdência.

Quanto à receita, afirmam que o Governo faz duas operações de subtração de valores. A primeira é referente à DRU, dispositivo transitório que permite ao governo desvincular atualmente até 30% das receitas seguridade social, ressalvadas as contribuições previdenciárias.

Tabela 4- Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

	Valores correntes, R\$ milhões						
	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Cofins	17.919	24.019	28.005	39.882	39.183	40.185	61.404
CSLL	5.246	8.500	9.151	12.509	12.639	11.933	20.443
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	10.213	10.355	10.581	16.168
Outras contribuições (1)	4.914	568	630	811	955	1.086	920
Taxas de órgãos da Seguridade							274
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.254	45.860	63.415	63.132	63.785	99.209
Valor médio subtraído da Seguridade	52.377						

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A EC nº 93/2016 prorrogou a DRU até 2023 e elevou o percentual de 20% para 30% das receitas das contribuições sociais, exceto as previdenciárias, e ainda incluiu as taxas de fiscalização. Apesar de promulgada em setembro de 2016, o texto da Emenda Constitucional garantiu caráter retroativo a janeiro de 2016.

Como demonstrado na tabela anterior, essa elevação do percentual de desvinculação fez com que a subtração dos recursos da seguridade social passasse de uma média de R\$ 63,4 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,4 bilhões em 2016.

Para a ANFIP, a histórica renovação da DRU, por si só já demonstraria o caráter superavitário do orçamento da seguridade social, pois este sempre foi o alvo principal do mecanismo. Entre 2005 e 2016, a seguridade social apresentou *superávit* médio anual de R\$ 50,1 bilhões, enquanto o valor médio dos recursos desviados pela DRU foi de R\$ 52,4 bilhões, ou seja, da mesma ordem de grandeza da média dos superávits da seguridade social para o mesmo período, segundo dados da entidade.

Assim, conforme argumentação apresentada, além de contribuir para a criação do discurso do *déficit* da seguridade social, a DRU é responsável pela subtração de vultuosas cifras que deveriam compor o orçamento da seguridade social, inviabilizando a melhoria de serviços nas áreas de saúde, assistência social ou ainda a constituição de um fundo de reserva que pudesse garantir solidez ao sistema e compensar eventuais perdas de arrecadação, como a que ocorreu em 2016, devido à crise atual.

A segunda operação de subtração a que a ANFIP faz referência é a de recursos resultantes de aplicações financeiras realizadas pelos diversos órgãos da seguridade social, cabendo frisar a autorização legal para a aplicar o saldo e auferir rendimentos.

Somente em 2016, segundo a ANFIP, foram subtraídos R\$ 19 bilhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, oriundos de rendimentos recebidos de suas aplicações em instituições financeiras, principalmente no BNDES. Uma cifra bilionária referente a um único fundo e em apenas um ano.

Nas contas oficiais do Governo Federal, os recursos são apresentados como pertencentes às contas do Tesouro Nacional, o que prejudica patrimonialmente as autarquias, fundações e fundos públicos da seguridade que realizaram as aplicações.

A ANFIP reivindica ainda a contabilização das desonerações nas contas da seguridade social, pois alega que mesmo o Governo Federal reconhecendo a obrigação do repasse, a transferência estaria sendo tratada como “intraorçamentária”, e ainda realizada com recursos da própria seguridade social e ainda apresentados apenas na conta da previdência social.

Na tabela abaixo são apresentados os dados coletados pela ANFIP e Fundação ANFIP referente as receitas relativas aos rendimentos das aplicações financeiras dos recursos do FAT e ainda as receitas referentes à parcela de contribuição do PIS/PASEP destinada ao BNDES, aos rendimentos financeiros decorrentes dessas aplicações, as compensações à Previdência Social pelas perdas em função da desoneração da folha de pagamento das empresas.

Tabela 5- Receitas da seguridade social desconsideradas pelos cálculos do governo 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

	Valores correntes, R\$ milhões						
	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Receitas próprias FAT, natureza financeira	9.833	9.812	10.328	8.475	12.879	14.060	19.200
Outras receitas próprias, natureza financeira							905
Compensações não repassadas				10.017	13.474	2.281	nd
Parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES	8.833	12.332	16.149	20.426	20.709	21.162	21.558
Soma	18.666	22.144	26.477	38.918	47.063	37.502	41.663

Fonte: Para o FAT, Siga Brasil; para a compensação da folha, MPS; para as compensações não repassadas, ANFIP e Fundação ANFIP.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os valores que a ANFIP considera não repassados são calculados pela diferença entre o custo total de desonerações da folha e a compensação efetivamente realizada pelo Governo.

Cumprir destacar ainda que no estudo não são considerados os regimes previdenciários dos servidores civis e de pensionistas militares. Segundo a associação, o Governo Federal tem incluído indevidamente tais regimes nas contas da seguridade social sob o pretexto de que a os regimes de servidores ativos possuem natureza contributiva e a ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas. Contudo, a ANFIP rebate tal argumentação

afirmando que o artigo 195 da Constituição Federal prevê exclusivamente o RGPS como parte da seguridade social e, para firmar sua tese, argumenta que tais regimes possuem caráter fechado e se destinam a categorias específicas e, embora devam observar requisitos e critérios fixados para o RGPS, possuem diferentes fontes de custeio que caso suas contas fossem superavitárias, o que de fato não são, ainda assim o saldo não poderia ser utilizado para o custeio de benefícios do RGPS ou demais despesas da seguridade social.

Quanto ao regime dos militares especificamente, este sequer prevê contribuição para os benefícios de reformas (aposentadoria dos militares), apenas para pensões. Portanto, as reformas dos militares não possuem natureza previdenciária no sentido mais restrito, não estando tal regime sujeito às regras de equilíbrio financeiro e atuarial.

Essa questão foi debatida na proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO em 2017, ocasião em que foram apresentadas avaliações do RGPS, RPPS e Regime de Pensões dos militares, corroborando o posicionamento da ANFIP e deixando de fora as aposentadorias dos militares.

Além das despesas dos regimes de previdência dos servidores e pensionistas militares, os estudos ainda apontam a existência de outras inclusões questionáveis, pois seriam incompatíveis como o disposto na Constituição. São exemplos as inclusões das despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares do Distrito Federal – DF e ainda de servidores dos ex-territórios. Chama ainda mais atenção o fato de sequer as contribuições dos servidores do DF integrarem o orçamento da seguridade social, mas sim o orçamento do DF, enquanto as despesas se incluem na conta dos Regimes Previdenciários dos Servidores da União.

Outro questionamento da ANFIP se dá em relação a rubrica “Assistência ao Servidor”, na qual estão incluídas despesas com planos de saúde e auxílio-alimentação dos servidores públicos federais e que na visão da entidade jamais poderiam integrar as contas da seguridade social, pois se tratam de encargos patronais de direito dos servidores. Em situação semelhante encontram-se as despesas dos hospitais militares e convênios diversos, que por não atenderem a população em geral, mas apenas uma pequena classe, jamais poderiam integrar as contas do Sistema Único de Saúde – SUS e, conseqüentemente, da seguridade social.

Na tabela abaixo, retirada da análise da ANFIP para o ano de 2016, estão dispostas as despesas que a entidade questiona e considera alheias às contas da seguridade social e nelas indevidamente inseridas pelo Governo Federal.

Tabela 6- Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo no orçamento da seguridade social em 2005, 2008, 2010 e 2013 a 2015

Programações	Valores correntes, R\$ milhões						
	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
EPU - poderes e civis	26.559	34.473	44.569	55.557	58.825	63.052	66.618
EPU - militares	14.303	20.054	24.797	28.893	31.849	35.157	17.336
EPU - transferências	1.681	2.558	11.159	3.579	2.337	4.771	2.989
Outras transferências DF e ex-territórios	20	65	73	114	221	235	254
Soma RPPS e militares	42.563	57.149	80.598	88.143	93.231	103.214	87.197
Assistência ao servidor	720	1.112	1.529	4.650	5.211	5.746	8.684
Assistência ao militar	39	1.082	1.488	65	76	81	77
Outras programações estranhas	3.527	78	59	19	25	23	25
Soma outras programações estranhas	4.285	2.272	3.076	4.733	5.312	5.850	8.786
Total Geral	46.847	59.422	83.674	92.876	98.543	109.065	95.983

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Na programação denominada *Outras programações estranhas* ainda estão incluídas diversas outras despesas menores, mas que quando somadas representam um montante considerável e que impacta no resultado das contas da seguridade social e, como o próprio nome já sugere, também são despesas questionadas pela ANFIP, dentre as quais já foram incluídas, por exemplo, ação judicial indenizatória para fundo de pensão, no ano de 2015.

A metodologia do Governo Federal ignora todos esses e ainda outros pontos levantados pela ANFIP, focando exclusivamente no envelhecimento populacional e no crescimento das despesas previdenciárias, desconsiderando a premissa de que a Previdência Social possui diversificadas fontes de custeio previstas no ordenamento constitucional brasileiro desde sua promulgação.

A ANFIP ainda tentou sintetizar o eixo central de sua argumentação em uma tabela didática na qual faz um comparativo entre as receitas e despesas da seguridade social como previsto na Constituição Federal e as receitas e despesas apresentadas pelo Governo Federal.

Tabela 7- Resultado apresentado para a seguridade social após redução das receitas e acréscimos de programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade

incluídas pelo governo no orçamento da seguridade social em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

		Valores correntes, R\$ bilhões							
		2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	
Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)		72,7	65,0	55,4	76,8	56,3	11,4	-57,0	
Governo	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	"Governo retira R\$ 107 bilhões das receitas da Seguridade"
	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelo governo (d)	-18,7	-22,1	-26,5	-38,9	-47,1	-37,5	-41,7	
	Receitas subtraídas pela DRU (e)	-32,5	-39,3	-45,9	-63,4	-63,1	-63,8	-99,2	
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (f)	11,4	17,8	23,0	27,2	29,2	31,9	33,9	
	Receitas apresentadas pelo governo (g) = (a) + (d) + (e) + (f)	250,1	332,3	408,9	576,3	607,4	625,1	612,0	
Governo	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	Governo acrescenta R\$ 96 bilhões em despesas para a Seguridade
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (h)	46,8	59,4	83,7	92,9	98,5	109,1	96,0	
	Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (i) = (b) + (h)	264,0	370,2	486,5	667,5	730,6	792,1	872,0	
Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (g) - (i)		-13,9	-38,0	-77,6	-91,2	-123,2	-167,1	-260,0	

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Por todo o exposto, a ANFIP defende que houve a construção de um falso déficit nas contas da Seguridade Social:

A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do *superavit* da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, por exemplo, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas. Vale lembrar, ainda, a observação feita anteriormente

(subtítulo 2.6), que os *superávits* sucessivos poderiam ser utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo dar solidez à Seguridade Social. (ANFIP, 2017, p. 57).

E ainda faz uma proposição ao debate:

Para aprimorar o debate previdenciário, seria importante que o conjunto das renúncias previdenciárias fosse discutido. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas. Nesses últimos anos, renúncias previdenciárias foram estabelecidas ou ampliadas em função de outras políticas, como em resposta à desindustrialização, problemas cambiais, entre outros. (ANFIP, 2017, p. 146).

3.4 A Gestão do Sistema Previdenciário Brasileiro

Diversos países possuem sistema de previdência social gerido pelo Estado, dentre eles o Brasil, no entanto, existe maneiras diversas. Na Alemanha, por exemplo, precursora do sistema moderno de previdência através do modelo “*bismarkiano*”, como já dito anteriormente, atualmente entrega a administração da previdência às centrais sindicais, deixando a cargo dos próprios trabalhadores a gestão dos recursos, ainda que o Estado diretamente com ele contribua.

Como também já abordado no segundo capítulo deste trabalho monográfico, no Brasil a administração previdenciária nem sempre foi pública, tendo começado com as CAPs e em seguida passado aos IAPs, ambos modelos sob administração dos próprios trabalhadores.

Ocorre que, dados levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (1999) e publicados apontam expressivos *superávits* nas contas dos IAPs durante as primeiras décadas de funcionamento, o que teria possibilitado a formação de considerável patrimônio distribuídos em ativos, ações e imóveis.

Desde Vargas a Previdência Social brasileira tem sido alvo de manipulação política, principalmente como mecanismo de captação de poupança forçada para o financiamento de investimentos em setores da economia considerado estratégicos pelo Governo. Assim, os recursos da Previdência contribuíram, por exemplo, para o financiamento de inúmeros hospitais, da Companhia Vale do Rio Doce - CRVD, Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco e da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, esta última merecendo especial destaque.

Após a mudança de governo os recursos previdenciários continuaram financiando o crescimento do país, participando da construção de Brasília, por exemplo, e ainda a construção de diversas moradias. Segundo o Ipea (1999), somente em 1948, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – IAPI construiu 1.800 moradias, seguindo recomendações do

governo Dutra, numa política que buscava estimular o setor de construção civil e ainda amenizar o *déficit* habitacional. Até 1950 esse número superaria as 6.000 habitações.

Em 1966, com a criação do INPS, a administração do fundo previdenciário passa para o âmbito do Governo Federal. Sob a gestão estatal os recursos passam não apenas a serem geridos pelo Estado, mas a serem utilizados de forma discricionária de maneira a atender os objetivos do Governo Federal, e ainda, a contribuição do Estado no financiamento tripartite, que antes já não ocorria como previsto, agora seria ainda mais incerta. Na prática o financiamento tripartite, no que tange o financiamento da previdência, jamais se efetivou. A omissão do estado brasileiro quanto à sua participação no financiamento do sistema previdenciário é algo sistemático.

De 1988 até o presente, a apropriação de recursos da Previdência tem se dado principalmente pelo mecanismo da DRU, um dispositivo de caráter temporário, mas que já perdura por mais de duas décadas, e que possibilita ao Governo Federal, em razão de uma interpretação questionável, considerar como receita da União os recursos do fundo previdenciário e demais receitas da seguridade social, passando a dispor de parcela desses recursos para fazer frente a despesas de caráter fiscal. Cabe frisar que o mecanismo de caráter temporário e que já se estende por quase vinte e cinco anos, em 2016 teve o seu percentual aumentado, passando a desvincular 30% e não mais 20% como anteriormente. Segundo cálculos da ANFIP, entre os anos de 2005 a 2015, portanto antes da elevação do percentual, a DRU teria sido responsável pela apropriação do montante nominal de R\$519 bilhões de recursos da seguridade social pelo Governo Federal.

Outro ponto desfavorável à seguridade social e que merece especial destaque tem sido a complacência do Governo Federal e seus órgãos de fiscalização e controle quanto às dívidas bilionárias de algumas empresas, dentre as quais se encontram também empresas públicas como a Caixa Econômica Federal – CEF e Banco do Brasil – BB que devem R\$ 1,2 bilhão e R\$ 1,1 bilhão, respectivamente, segundo dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que em 23 de fevereiro de 2017 divulgou a lista atualizada dos cem maiores devedores previdenciários até então. Entre os principais devedores, além das empresas públicas, ainda podemos destacar a JBS (R\$ 2,3 bilhões), Viação Aérea São Paulo (R\$ 1,9 bilhão), Associação Educacional Luterana do Brasil (R\$ 1,8 bilhão), Mafrig Global Foods (R\$ 1,1 bilhão) e ainda várias outras. A PGFN estima que a soma das dívidas previdenciárias de empresas seja um montante próximo a R\$ 450 bilhões, porém acredita que apenas R\$ 175 bilhões sejam recuperáveis.

Essas dívidas astronômicas não decorrem apenas do não recolhimento das contribuições dos empregadores, mas também, em muitos casos são decorrentes de uma conduta ainda mais reprovável e criminosa, que é reter a parcela de contribuição dos trabalhadores e não realizar o repasse devido, apropriando-se de valores que não lhes pertence, o que, em tese, configura crime de *apropriação indébita previdenciária*, como estabelece o artigo 168-A do Código Penal Brasileiro.

Se os responsáveis por tal prática deveriam ser responsabilizados criminalmente, a Constituição prevê também sanção às empresas e estabelece no artigo 195, § 3º, *in verbis*: “A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o poder público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”.

Contudo, na prática o que se tem é uma postura exageradamente omissa por parte do Estado com relação a essas empresas. A PGFN estima a taxa anual de recuperação de débitos em torno de 1%, enquanto os débitos crescem 13% em média, o que demonstra uma desastrosa atuação dos órgãos de controle. Além disso, o Governo Federal e os Estados têm contratado com empresas em situação de débitos com a seguridade social e ainda concedido crédito subsidiado a tais empresas por meio do BNDES, CEF e BB, em um incontestável descumprimento a nossa Constituição Federal. A empresa JBS, maior devedora da Previdência Social em atividade, obteve vultuosos empréstimos do BNDES em contratos suspeitos, conforme ampla divulgação na mídia nacional.

Falar em “*déficit* da previdência” observando apenas o comportamento das receitas e despesas atuais e desconsiderando todo o histórico de apropriações praticadas pelo Estado durante décadas é, na melhor das hipóteses, uma visão míope da realidade.

Não é razoável um debate meramente atuarial sobre a Previdência, pois seria ignorar os efeitos desse complexo cenário construído por quase um século de ingerência, apropriações de recursos e benevolência com inadimplentes, o que tem gerado sérios danos à saúde financeira do sistema previdenciário

Em síntese, diante de tudo o que já foi apresentado e debatido, a atuação do Estado brasileiro nos assuntos previdenciários é marcada por uma postura negativa, tendo uma participação contributiva reduzida e incerta nos termos do pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado); utilização de recursos da seguridade social com outros gastos mediante desvinculação de receitas promovida pela DRU; complacência com empresas devedoras, dentre elas algumas públicas; insuficiente compensação por renúncias fiscais envolvendo receitas previdenciárias; e ainda a histórica apropriação de recursos do fundo previdenciário para a

concretização de políticas de industrialização e construção de grandes obras, sem que houvesse o devido retorno financeiro.

Observa-se que o “*déficit* da previdência” se origina de uma metodologia adotada pelo Governo Federal baseada na interpretação da regulamentação infraconstitucional e ainda da histórica ingerência dos recursos previdenciários.

A metodologia oficialmente adotada propõe a exclusão da Previdência Social do orçamento da seguridade social e que sejam computados como receitas apenas aquelas definidas como próprias da Previdência Social, ou seja, aquelas que integram o FRGPS, que de acordo com a LRF são:

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

- I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;
- II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;
- III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;
- IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;
- V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;
- VI - recursos provenientes do orçamento da União.

Contudo, a criação do FRGPS não extinguiu as demais fontes de financiamento as Previdência Social, e como está previsto no artigo 250 da Constituição Federal, a sua constituição visa “assegurar recursos para o pagamento de benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social, em adição aos recursos de sua arrecadação”. Como bem frisa o texto constitucional, o FRGPS deveria ser fundo acessório para assegurar o pagamento de benefícios, em adição à arrecadação da seguridade social.

A Previdência Social brasileira é um sistema público, correspondente ao RGPS e caracterizado pelo sistema de repartição simples, no qual a geração atual financia o pagamento dos benefícios dos aposentados, assim como estes um dia arcaram com os custos dos benefícios da geração anterior. Dessa forma, os recursos arrecadados dos trabalhadores atuais servem para custear o pagamento dos benefícios da geração anterior, que agora está em pleno gozo de seus direitos.

Ocorre que, durante um longo período da história da Previdência Social brasileira, a arrecadação de recursos superou as despesas com direitos e benefícios. Segundo estudo de Eli Iolla Gurgel Andrade, que aponta em sua tese de doutoramento um *superávit* de R\$ 598,7

bilhões nas contas da previdência entre os anos de 1945-1980, em valores de 1997. Esse montante, se atualizado, corrigido pelo IPCA do período e aplicado a uma taxa de juros de 6% ao ano, correspondera a incríveis R\$ 8,25 trilhões em agosto de 2017.

Contudo, tais sobras de recursos jamais foram preservadas e aplicadas como forma de precaução que pudesse fazer frente ao custeio das despesas em caso de eventuais *déficits* futuros. Em vez disso, os recursos remanescentes foram utilizados para inúmeras finalidades, a critério do Governo Federal, inclusive em obras de infraestrutura e investimentos.

Sendo assim, a canalização de recursos da receita previdenciária para despesas que deveriam ser custeadas com recursos orçamentários não vinculados beneficiou a sociedade como um todo e não apenas a geração que se encontrava em gozo dos benefícios. Portanto, a julgar pelo volume de recursos já utilizados no orçamento fiscal, as insuficiências do sistema, quer sejam eventuais ou mesmo estruturais, jamais deveriam ser suportadas exclusivamente por segurados e beneficiários do RGPS.

A responsabilidade deveria ser geral, uma vez que os benefícios oriundos dos investimentos realizados assim o foram, sob pena de impor sacrifício desproporcional aos trabalhadores, que contam muitas vezes apenas com o RGPS para garantir o seu sustento na velhice, o que previsivelmente acarretará em sérios reflexos sociais e econômicos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o *déficit* previdenciário se tornou nos últimos anos cada vez mais comum ao brasileiro. O Governo Federal e os noticiários nacionais de maneira geral propagam o discurso de caos do sistema previdenciário brasileiro a toda a população, de modo que se tornou parte do cotidiano do brasileiro a incerteza do futuro da Previdência Social e, conseqüentemente, da sua própria subsistência na velhice, uma vez que a maneira a qual o tema tem sido passado a população tem sido bastante enviesada, em determinados momentos sentindo um verdadeiro terrorismo social.

Contudo, como foi abordado no decorrer deste trabalho, esta é apenas uma forma de apuração dos resultados, a socialmente mais injusta e que desconsidera o que a Constituição da República vigente estabelece sobre seguridade social. Trata-se de uma manipulação de dados que é responsável pelo aumento da arrecadação e restrição de direitos “em prol de interesses econômicos que nada tem a ver com Seguridade Social” (Gentil, 2006).

A metodologia do Governo Federal não contabiliza todas as fontes constitucionalmente previstas para o financiamento da seguridade social e ainda inclui despesas que não competem à seguridade social, mas sim ao orçamento fiscal, como despesas com o benefício dos militares e funcionários públicos, por exemplo.

Essa é a metodologia de tratamento de dados por trás do famigerado *déficit* da previdência, desprezando receitas da seguridade social estabelecidas na CF, no que Gentil (2006) chamou de “execração da previdência pública”, o alicerce da construção de um discurso reformista, voltado a atender interesses de grupo privatizantes e com o objetivo de destinar uma parcela crescente do orçamento público para a geração de um *superávit* primário cada vez maior que possa cobrir as despesas financeiras da *dívida pública brasileira*. Cabe aqui lembrar que na história recente deste país, os defensores das reformas já lograram êxito em algumas empreitadas e que atualmente buscam desferir o golpe de misericórdia com a PEC 287 que, se aprovada com o texto atual, sepultará a Previdência Social brasileira.

A professora Denise Gentil (2008), partindo de dados estatísticos da seguridade social, passou a investigar o destino dado pelo Governo Federal aos recursos excedentes e, por meio da análise dos relatórios do Siafi, concluiu que a maior parcela é desvinculada pela DRU e empregada no orçamento fiscal, financiando os mais diversos tipos de despesas, inclusive a amortização de juros da *dívida pública*. Outra parte é utilizada para o pagamento de despesas estranhas ao sistema, como o pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores públicos e militares, despesas de responsabilidade do Tesouro Nacional, e não do INSS. Por último, o

restante é simplesmente “esterilizado” pelo Tesouro Nacional, e dessa forma o sistema é sempre avaliado como insustentável. Em seu entendimento, o desequilíbrio orçamentário não tem origem no orçamento da seguridade social ou mesmo da Previdência Social, mas sim no orçamento fiscal, pois a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal, mas sim o contrário. Não se pode atribuir então à Previdência a reponsabilidade pela instabilidade econômica, pois a verdade é que uma política econômica fracassada que atinge a seguridade social, precarizando serviços fundamentais à classe trabalhadora.

A conclusão a que se chega é de que o *déficit* da previdência se trata de uma grande falácia criada pelo Governo Federal, amplamente reproduzida pela mídia nacional e com o respaldo de alguns intelectuais e profissionais do mercado com um entendimento neoliberal que defende a retração da atuação estatal e, ao que parece, este é atualmente o entendimento que de tanto ser repetido virou o mais comum entre a população brasileira, inclusive entre os principais prejudicados, os trabalhadores de baixa renda.

Ao contrário do que se prega, o sistema de seguridade social é superavitário, cenário que se manteve mesmo após sucessivas reformas e retiradas de importantes fontes de receitas, como a CPMF, com exceção de alguns anos pontuais que por questões conjunturais possam ter apresentado resultados negativos, como em 2016, mas ainda assim um resultado muito diferente daquele oficialmente divulgado. A adequação da metodologia respeitando os preceitos constitucionais se faz urgente e poria fim ao atual discurso que se baseia no falso argumento técnico de inviabilidade financeira do RGPS, o que gera um debate completamente distorcido.

Entretanto, a constatação de que o sistema de seguridade social se mantém plenamente sustentável não significa dizer que não haja problemas a serem reparados, como por exemplo a melhor gestão dos recursos, inclusive com ações que permitam reduzir fraudes e sonegações e ainda a recuperação das dívidas bilionárias, além é claro da ampliação do sistema de maneira a incluir segmentos da população que ainda não recebem proteção previdenciária, o que permitiria expandir o nível de receita pela incorporação de maior número de contribuintes e preveniria futuros gastos assistenciais.

Não se trata apenas de uma discussão metodológica, sobre equilíbrio atuarial ou sobre rubricas contábeis, mas sim um confronto de duas visões antagônicas sobre o papel da Previdência Social e que mantê-la no âmbito da seguridade social é imprescindível para que esta não se torne apenas um seguro individual.

Por fim, cabe ressaltar que não foi a intenção deste trabalho analisar detalhadamente cada uma das visões, muito menos determinar a mais acertada ou mesmo um ponto de convergência para elas, afinal este é um debate muito antigo e mais amplo do que o tratado

aqui. Cumpre, no momento, apenas traçar, em linhas gerais, os pontos de contradição em um debate que a todo momento contrapõe os direitos dos cidadãos e os gastos do Estado.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. Pontos Críticos na Nova Reforma da Previdência. *In*: MORHY, Lauro (Org.) **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: UnB, 2003
- ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2006**. Brasília: ANFIP, 2007.
- _____. **Análise da Seguridade Social em 2016**. Brasília: ANFIP, 2017.
- ARAÚJO, Odília Sousa. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal, EDUFRN-Editora da UFRN, 2004.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- DIEESE. **Previdência Social brasileira tem déficit?** Nota Técnica n° 52, outubro de 2007.
- FORTES, Simone Barbisan. **Previdência Social no Estado democrático de direito: uma visão a luz da teoria da justiça**. São Paulo: LTr, 2005.
- GIAMBIAGI, Fabio, MENDONÇA, João Luís de O., BELTRÃO, Kaizô I., ARDEO, Vagner L. **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Texto para Discussão, IPEA, Rio de Janeiro, no 1050, outubro, 2004. GOVERNO FEDERAL. Carta de Brasília. Brasília, 2003.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; SCHETTINI, Bernardo Patta. **Dívida Líquida e Dívida Bruta: Uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2010.
- GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Dívida da União com a Previdência Social: Uma Perspectiva Histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.
- KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 10ed., Salvador: JusPodivm, 2013.
- MERCADANTE, Aloizio. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)**. Campinas: UNICAMP, 2010.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – MPAS. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS/GM. Não paginado, 2002.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – MPS. **Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Brasília: MPS/SPPS, 2013.
- MOTA, Ana Elizabete. **Crônica de uma morte anunciada: as reformas da previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000**. In: CABRAL, Maria do Socorro e BRAGA, Lea (orgs). O

Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, Aloísio. Prefácio. In: ARAÚJO, Odília Sousa de. **A Reforma da Previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal, EDUFRN, Editora da UFRN, 2004.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Reforma da Previdência**. Seminário de Pesquisa, Instituto de Economia – UFRJ. Rio de Janeiro, junho, 2003a.

_____. **Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida?** In: MORHY, Lauro (Org.) Reforma da Previdência em Questão. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, 2003b.

TEIXEIRA, A.M.P. **Previdência Social no Brasil: da revolução passiva à contrarreforma**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – UFRJ, 2006.