

**XIII Congresso Brasileiro de História Econômica e
14ª Conferência Internacional de História de Empresas**

Criciúma, 24, 25 e 26 de setembro de 2019



**(DES)ESTRUTURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: REFORMA DA
PREVIDÊNCIA E DESONERAÇÃO COM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS**

Juliano Giassi Goularti

Rossandra Maciel Bitencourt

(DES)ESTRUTURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DESONERAÇÃO COM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Juliano Giassi Goularti¹

Rossandra Maciel Bitencourt²

RESUMO

Após a aprovação da PEC n.º 55/2016 (Emenda Constitucional n.º 95) que estabelece teto para os gastos públicos, o próximo passo é a reforma da previdência social. Frente ao presente cenário, desenvolvemos este estudo na tentativa de evidenciar os elementos que envolvem o processo de desestruturação da Seguridade Social no Brasil. A hipótese é que o seu desmonte encontra suporte na PEC n.º 06/2019 e na política fiscal de desonerações tributárias com contribuições sociais que compromete grande parte da sua receita. Utilizando da “chantagem” de uma crise causada pelo envelhecimento da população e suas consequências negativas que resultam em “rombo” do sistema, o governo está propondo uma reforma para excluir e não para incluir. Sob a égide da dominância financeira a PEC n.º 06/2019 propõe o estancamento dos regimes próprios de previdência (pública) e a expansão da previdência complementar (privada). Portanto, as desonerações com contribuições sociais e a proposta de reforma da previdência ocorrem na tentativa de resolver problemas que demandam soluções inversas às que estão sendo propostas no atual debate.

Palavras Chaves: Seguridade Social. Reforma da Seguridade Social. Desoneração Tributária.

¹ Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

² Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná.

Introdução

Que país a reforma da previdência projeta para meados do século XXI? Numa perspectiva crítica e de comprometimento social com a coletividade, o ajuste estrutural na previdência social delineado pelo governo está de costas para o futuro, uma vez que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 06/2019, em tramitação no Congresso Nacional, desconstitucionaliza regras e parâmetros do Regime Geral (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS).

No debate constitucional, o legislador constituinte estabeleceu um sistema de Seguridade Social universal, solidário e baseado em princípios redistributivos. No texto da Carta Magna, os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos previdenciários que os trabalhadores urbanos, foi instituído o programa seguro-desemprego e introduzido o piso de aposentadoria equivalente ao salário mínimo para evitar a corrosão real dos benefícios. Não por menos que hoje as transferências da previdência social são uma das principais fontes de movimentação da economia local de 70% dos municípios brasileiros, principalmente daqueles afastados dos centros urbanos.

Após a aprovação da PEC n.º 55/2016 (convertida na Emenda Constitucional n.º95)³ que estabelece teto para os gastos públicos e afetará em particular a saúde, a educação e a política de assistência social, a próxima investida do governo é a reforma da previdência social. Esta se materializou na PEC n.º 06/2019 que tramita no Congresso. Colocada como prioridade número um na agenda de governo para 2019, a reforma, segundo narrativa oficial, encontra justificativa no suposto déficit previdenciário. Por outro lado, a proposta da criação do regime de capitalização tem a intenção de esvaziar o Regime Geral e Próprio, por repartição, ameaçando o caráter solidário da previdência social brasileira.

Frente ao presente cenário, desenvolvemos este estudo na tentativa de evidenciar os elementos que envolvem o processo de desestruturação da Seguridade Social no Brasil. A hipótese é que o seu desmonte encontra suporte na PEC n.º 06/2019 e na política fiscal de desonerações tributárias que compromete grande parte da sua receita. As medidas

³ O propósito dessa Emenda Constitucional é reduzir a despesa primária do governo federal de cerca de 20% para 12% do PIB entre 2017 e 2036 (ANFIP; DIEESE, 2017).

contidas na PEC n.º 06/2019 articulam duas grandes mudanças nos princípios gerais inscritos na Constituição de 1988: a redefinição do conceito de Seguridade Social e a ampliação do espaço de participação da iniciativa privada na previdência social.

O debate sobre a reforma na Seguridade Social ganhou destaque com a desaceleração do crescimento econômico e a elevação da dívida pública. Desse modo, este trabalho acadêmico é um convite para um debate amplo, plural e democrático: em defesa da Seguridade Social, das garantias fundamentais e da cidadania conquistada pelos trabalhadores deste país com a promulgação da Constituição de 1988. Quanto à técnica de pesquisa empregada, foi uma busca bibliográfica e documental com ênfase na Constituição Federal de 1988, na PEC n.º 06/2019 e nos documentos do demonstrativo dos benefícios tributários publicados pelo Ministério da Fazenda.

Para construção do artigo, optamos por dividi-lo cinco partes. Após esta breve introdução, analisamos o processo de origem e desenvolvimento da Seguridade Social no Brasil. Na sequência, buscamos mostrar as tentativas de reforma e desmonte da Seguridade, em particular, pelas PEC n.º 287/2016 e n.º 06/2019. Em seguida, apresentamos os efeitos destrutivos que a política fiscal de desoneração tributária com contribuições sociais tem gerado para a previdência. E por fim, estão as considerações finais acerca do que foi observado.

1. Origem e desenvolvimento da Seguridade Social no Brasil

As políticas de Seguridade Social no mundo foram inspiradas em dois modelos distintos: o primeiro deles foi baseado em Bismarck e surgiram na Alemanha em 1883, através da garantia de seguro saúde, acidentes, aposentadoria e invalidez. O segundo foi o modelo Beveridgiano que emergiu na Inglaterra em 1942 com uma proposta universalizante do seguro social. O modelo de Beveridge mais tarde foi adotado pelas Nações Unidas como parte dos direitos humanos básicos que culminou na criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (ZIMMERMANN, 2005).

Estes dois modelos se diferenciam pela forma de financiamento e contribuição. Segundo Zimmermann (2005), o modelo Bismarckiano é caracterizado pela contribuição individual como critério de acesso ao benefício. Já o modelo Beveridgiano é caracterizado pelo seu caráter universal pois não exige contribuição prévia para que o cidadão tenha

acesso aos benefícios básicos. O financiamento de programas deste tipo tem por base a participação governamental através de tributos gerais. A partir da metade do século XX, inúmeros países começaram a enfrentar problemas de financiamento previdenciário e em virtude disso dificilmente se encontra casos estritamente clássicos de um modelo puro.

Como categorias analíticas neste processo de origem e propagação da Seguridade Social, destacam-se as instituições e os hábitos comuns de pensamento que nortearam a implementação de políticas sociais universais ou o mais comumente conhecido *Welfare State* (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Essas medidas tiveram como pano de fundo o cenário do pós-II Guerra e a publicação da clássica obra de Keynes: Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936).

A difícil situação vivida durante a Grande Depressão e o pós-guerra levou à crença de que os benefícios sociais deveriam ser partilhados mais equitativamente. Este foi um período em que todas as economias experimentaram mudanças no poder econômico e político em relação ao trabalho, uma vez que os movimentos de trabalhadores se fortaleceram na Europa no imediato pós-guerra. Neste contexto, não era mais aceita a fixação de salários pelos empregadores em uma base “pegar ou largar”, de modo que a busca por justiça no mercado de trabalho se institucionalizou (CORNWALL e CORNWALL, 2003).

Os pressupostos keynesianos passaram a ter influência na retomada do crescimento econômico, na redução do desemprego e da desigualdade social. E o que deu certo em um País passou a ser adotado por outros. Por isso argumenta-se que a Seguridade Social se propagou em muitos países a partir de um ideário que se consolidou. Hodgson (1988) explica que quanto mais estáveis e disseminadas forem às instituições sociais, mais significativas elas são para a sociedade. O ideário de um Estado interventor, por alguns anos, passou a orientar a atividade econômica com fins no Plano Emprego. Logo, o Estado desenvolveu autonomia para implementar sistemas de Seguridade Social a partir das experiências que se legitimaram, criando novas expectativas estáveis sobre o comportamento de agentes sociais importantes (SKOCPOL, 1985).

É interessante notar que a ideia de cooperação foi um elemento fundamental na consolidação do *Welfare State*. Os gastos do Estado eram em grande medida viabilizados pelos tributos coletados. A população que vivenciou as desigualdades (com os pobres sofrendo mais intensamente as consequências da guerra) reconhecia que a sociedade não

poderia continuar sem um sistema de Seguridade Social. A lógica da cooperação marca tanto o sistema Bismarckiano, quanto o Beveridgiano: o primeiro porque as contribuições feitas pelos trabalhadores em idade ativa sustentam os idosos e todos aqueles que por alguma circunstância encontram-se impossibilitados de trabalhar, o segundo porque são as contribuições de trabalhadores e empresas, via impostos, que asseguram ao governo a aposentadoria daqueles que estão aptos de receberem.

Apesar de prevalecer o princípio da contribuição como forma de conscientizar a classe trabalhadora dos custos do sistema e ajudar a manter certo equilíbrio fiscal, a verdadeira natureza do sistema de repartição pública está na tributação e transferência de renda dentro de uma sociedade. Analisando as experiências de *Welfare State*, Bastos e Oliveira (2017) argumentam que na Europa Ocidental, não existe correspondência atuarial entre risco e prêmio no nível individual, típica do seguro privado.

Ao estudar a cooperação, Axelrod (1986) demonstra que uma das situações em que ela acontece mutuamente é quando o futuro adquire maior importância em comparação com o presente para aqueles que estão interagindo. É o que ocorre com a previdência social: os que se encontram capazes cooperam com aqueles que não possuem mais as mesmas condições, com a expectativa de que um dia a velhice também os alcançará. O autor salienta que a cooperação também pode ocorrer por pressão, devido à legitimidade de uma Lei que irá incentivar o indivíduo a cooperar. É provável que os cidadãos também contribuam por uma simples obrigação, pois esta é a condição para que eles tenham acesso aos benefícios quando necessitarem. Seja pela legitimidade de uma Lei, ou por iniciativa pessoal, de um modo geral, quando há cooperação em uma sociedade, os indivíduos tendem a se preocupar com o bem-estar dos demais.

No Brasil, no ano de 1988 é promulgada a Constituição Federal, surgindo a Seguridade Social, prevista nos artigos n.º 194 a n.º 204, compreendendo um conjunto integrado de prestações de Saúde, de Previdência Social e de Assistência Social. Logo, em 1990 é publicada a Lei n. 8.029, de 12 de abril, que determinou a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que resulta da fusão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS). Após dez anos, em 1998, é publicada a Emenda Constitucional n.º 20 a qual produziu grandes mudanças no RGPS e nos RPPS.

Segundo a Constituição Federal, compete ao Poder Público organizar a Seguridade Social, com base nos objetivos da universalidade da cobertura e do atendimento, da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços, da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, da irredutibilidade do valor dos benefícios, da equidade na forma do custeio, da diversidade da base do financiamento e do caráter democrático e descentralizado da administração. Ao analisar tais objetivos, Dullius, Hippler e Auth (2013) revelam que o princípio fundamental da solidariedade está implícito, uma vez que é a sociedade quem contribui para o indivíduo que necessite de apoio usufrua do benefício previsto na Lei.

A previdência social funciona como um esquema de tributação e transferência em que são cobrados impostos e contribuições de um subconjunto da sociedade (normalmente trabalhadores ativos) e tais valores é transferido para os aposentados e pensionistas. A forma como o Estado arrecada depende de uma economia política específica do arranjo de contribuições previdenciárias. Nesse sentido, Bastos e Oliveira (2017) argumentam que nesse sistema os beneficiários possuem um “direito político”, cujos termos são garantidos pelo Estado. O Quadro 1 demonstra as condicionalidades que vigoraram até 2015 no que se refere ao acesso à aposentadoria urbana e rural no Brasil:

Quadro 1: Condicionalidades para acessar à previdência social no Brasil

Sistema	Aposentadoria Urbana	Aposentadoria Rural
Por idade	Homens (65) Mulheres (60) + 15 anos de contribuição	Homens (60) Mulheres (55)
Tempo de contribuição	Homens (35 anos) Mulheres (30anos)	

Fonte: Elaboração dos autores

Conforme demonstra o Quadro 1, a idade mínima requerida para solicitar a aposentadoria corresponde no meio urbano 60 anos para as mulheres e 65 para os homens, e no meio rural 55 anos para as mulheres e 60 para os homens. Esses requisitos são inclusive muito semelhantes à média da idade mínima para aposentadoria vigente nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na maior parte dos países – a exemplo da Alemanha, Chile, Japão, Canadá, França dentre outros – a idade mínima exigida para o alcance da aposentadoria é 65 anos. Porém,

o que chama atenção, é que esses países possuem expectativa de vida superior do Brasil. Ao estabelecer aposentadoria por idade no segmento urbano (65/60 anos) o Brasil segue parâmetros de países que possuem expectativas de vida superiores à nossa, o que sugere uma contradição, haja vista as desigualdades regionais que revelam ampla discrepância da expectativa de vida nos diferentes estados brasileiros.

Desde a sua origem, a previdência social no Brasil passou por algumas reformas. A última foi realizada, em 4 de novembro de 2015, com a aprovação da Lei n.º 13.183 que criou uma nova fórmula para o cálculo de aposentadoria, conhecida como regra 85/95 (soma do tempo de contribuição e idade, para mulheres e homens). Ao somar a idade e o tempo de contribuição, o homem precisa alcançar 95 e a mulher 85 para se tornar elegível à aposentadoria. Até 2027 serão acrescentados pontos a essa fórmula para atingir a medida 90/100 (MATIJASCIC, 2016).

No Brasil, a Seguridade Social é vista como o mais importante mecanismo de proteção social do país, como também, um poderoso instrumento do desenvolvimento econômico. Além de transferências monetárias para a previdência social (rural e urbana), ela contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN) e pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com destaque para o programa seguro-desemprego.

Ao ser instituído no Brasil, a previdência social trouxe uma série de mudanças em termos quantitativos e qualitativos à vida dos beneficiários, o que a torna uma política essencial. Cabe destacar o papel distributivo desempenhado pela previdência social no Brasil. Castro (2011) afirma que os benefícios desta política contribuíram significativamente com a redução da desigualdade de renda no país, e revela que não fossem as rendas da previdência, os números de indigência e pobreza seriam maiores. Ele salienta ainda que ao contemplar um conjunto maior de políticas sociais a previdência contribui com o crescimento econômico, uma vez que grande parte dos benefícios é destinada às pessoas mais empobrecidas. Isso faz com que uma quantia significativa desse valor permaneça no País. Com isso, há um aumento na geração de emprego e renda, no crescimento do Produto Interno Bruto, bem como na renda das famílias.

Bastos e Oliveira (2017) observam que se por um lado, no sistema de previdência social, as contribuições podem elevar a carga tributária, por outro, as suas “despesas”, ou

pagamentos, retornam à sociedade em quase sua totalidade. As transferências da previdência apenas realocam renda dentro da sociedade. Os benefícios previdenciários generosos possivelmente terão impacto positivo sobre o crescimento do produto. E assim, a redistribuição de renda decorrente eleva a propensão a consumir da economia, o que estimula o investimento e, com isso, o emprego, o crescimento da produtividade e a renda per capita.

Analisando a previdência social rural, Guimarães e Santos (2008) e Augusto e Ribeiro (2005) afirmam que esta política dinamiza a economia local, sobretudo de regiões pobres, pois esta renda é gasta totalmente nos comércios locais proporcionando aumento do emprego, dos estabelecimentos, e maior movimentação financeira, devido ao pagamento mensal do benefício. Na mesma linha, Bitencourt e Dalto (2015) pesquisaram a inserção da previdência social rural em 11 municípios do sul catarinense. O resultado final foi a constatação de que a previdência, enquanto patrimônio dos brasileiros contribui para a redução da desigualdade de renda.

Ao universalizar a cobertura, a previdência garante não apenas a subsistência dos aposentados, como promove a redução da desigualdade de renda e da pobreza rural garantido uma renda mínima para subsistência. Dos 5.570 municípios do país, mais de 3.800 possuem menos de 20 mil habitantes. Neles, boa parte das relações econômicas e da proteção social são fortemente marcados pelo benefício do INSS. Quanto ao seu efeito multiplicador, vejamos: em 2017, Estado de Santa Catarina recebeu do INSS R\$ 23 bilhões, valor quase equivalente ao orçamento do Estado, R\$ 26 bilhões. Destarte, como exemplo, 43,8% da população de Quilombo é beneficiária do INSS, 40,1% em Marema, 42% em Peritiba, 40% em Urussanga, 38% em São Martinho, 37% em Caxambu do Sul e 35% em Palmitos. Ademais, nota-se que o repasse do INSS é superior ao orçamento de muitos municípios catarinenses, principalmente aqueles abaixo de 20 mil habitantes (MPS, 2017).

Em dados – 2017 como referência –, o RGPS tinha 28,3 milhões de benefícios diretos. Considerando que os aposentados viviam em famílias com mais de 2,5 membros, em média, estima-se que, indiretamente, sejam favorecidos outros 70,7 milhões de brasileiros, isto é, o RGPS contempla 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do país. Para tanto, considerando Benefício de Prestação Continuada (BPC) mais o seguro-desemprego, somam-se outros 40 milhões, direta e indiretamente. Em suma, em

2015 houve transferência de renda para 140,6 milhões de brasileiros, cujos benefícios são próximos ao piso do salário mínimo. (GOULARTI, 2017).

Estudos demonstram também que ao se aposentar o idoso passa a ser visto de outra forma por seus filhos, noras e netos, pois deixa de ser uma despesa para a família passando em muitos casos a ser a fonte da única garantia de ingresso regular de renda (ALBUQUERQUE, LOBO e RAYMUNDO, 1999; BELTRÃO, OLIVEIRA e PINHEIRO, 2000; BELTRÃO, CAMARANO e MELLO, 2005; SCHWARZER e QUERINO, 2002). Esses autores enfatizaram em suas pesquisas a previdência social rural e identificaram que a aposentadoria deu às famílias uma estabilidade e credibilidade econômica mínima, o que mudou o quadro de relações estabelecidas no contexto familiar e também social.

Em suma, a previdência social se institucionalizou no Brasil, no período de redemocratização, em meio a uma visão inclusiva da Seguridade Social, caracterizando-se como um sistema de provisão social com objetivo de também reduzir a desigualdade social no país. A seguir, veremos os elementos que envolvem o processo de desmonte da Seguridade Social, com ênfase no debate do suposto déficit e nas medidas que são trazidas pelas PEC n.º 06/2019.

2. Tentativas de reforma e desmonte da Seguridade Social no Brasil

Em confronto com a Constituição de 1988, especialistas tecem argumentos na tentativa de comprovar a inviabilidade financeira da previdência social no Brasil, sob a afirmação de que o sistema é deficitário. Questionam-se esses argumentos que atrelam as políticas sociais à lógica do mercado. Será mesmo que um programa social pode ser visto como insustentável exclusivamente por apresentar déficits? Caso não apresente lucros as políticas sociais devem sofrer reformas? Partindo desta reflexão, é possível observar quão séria é afirmativa de que a previdência no Brasil é insustentável. Pois tal argumento está pautado na ótica da Seguridade Social como algo mercadológico, e não como um sistema provedor de direitos que prioriza a igualdade social.

Esse problema começa a ganhar forma quando pesquisadores demonstram que financeiramente a Seguridade Social é superavitária, e que constitucionalmente ela não apresenta dificuldades em seu orçamento (MATIJASCIC, 2016; ANFIP e DIEESE,

2017). Na tentativa de compreender esta problemática, primeiramente assume-se que o debate sobre o déficit da previdência é um argumento criado principalmente por opção política. Na impossibilidade de deslegitimar a previdência social como um programa que traga benefícios à população, um dos objetivos da discussão do déficit é semear dúvidas sobre a sustentabilidade da previdência comprometendo um elemento chave que a solidifica enquanto instituição: a confiança dos cidadãos na sua capacidade de prover os benefícios previstos. Um segundo aspecto discutido é que a construção deste argumento tem como pano de fundo o ideário neoliberal e a ideologia do individualismo – opostos ao ideário keynesiano e aos princípios de cooperação predominantes quando a Seguridade Social foi desenvolvida em nível mundial.

Com relação ao déficit, a problemática é propagada pelo argumento de que a previdência fechou com saldo negativo de R\$ 85,5 bilhões no ano de 2015, atingindo R\$ 290,3 bilhões, em 2018, e que este suposto “rombo” já se repete há alguns anos. Mas estudos realizados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal no Brasil (ANFIP) demonstram que há alguns erros nestes cálculos, e que houve na realidade um superávit na Seguridade Social de R\$ 24 bilhões em 2015. Os números consolidados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) comprovam que a Seguridade é superavitária: entre 2000 e 2015, o superávit foi de R\$ 821,7 bilhões. Em contrapartida, nos últimos 15 anos, a Seguridade Social deixou de arrecadar mais de R\$ 4,7 trilhões com desvios, sonegações e dívidas (SENADO FEDERAL, 2017).

Segundo Lemos (2016), o propagado cálculo da previdência social apresenta o primeiro erro ao considerar como receitas somente as contribuições dos trabalhadores e das empresas. Esta é uma medida equivocada, pois a Constituição de 1988 prevê que a previdência pertence à Seguridade Social, e que seu financiamento segue o clássico modelo tripartite: empresários, trabalhadores e governo são responsáveis pela integralização dos recursos. Com isso, o autor destaca que o propagado déficit nada mais é do que a parcela de receitas do governo que deixa de ser contabilizada.

O que chama a atenção é que essas receitas também estão previstas na Constituição de 1988 e foram criadas, naquele ideário de cooperação, com a finalidade de serem direcionadas à Seguridade Social. Dentre as principais estão: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), e o PIS/Pasep vinculado ao financiamento do

seguro-desemprego. Quando todas essas receitas são contabilizadas, incluindo também as contribuições dos trabalhadores e das empresas bem como as despesas realizadas pela Seguridade Social, verifica-se que o sistema é superavitário e sustentável (LEMOS, 2016).

Todas as receitas previstas na Constituição se justificam segundo Matijascic (2016b), pois o mercado de trabalho brasileiro apresenta elevados níveis de precarização e muitos trabalhadores não se inserem em ocupações que respeitam os direitos sociais, deixando assim de contribuir com o sistema previdenciário. Este autor ressalta que o orçamento da Seguridade Social foi uma inovação necessária para lidar com um problema histórico no Brasil: a heterogeneidade na capacidade de contribuição dos beneficiários. Sobre o Orçamento da Seguridade, Fagnani (2015, p.18) salienta:

Os reformadores de 1988 vincularam constitucionalmente recursos do Orçamento da Seguridade Social, para evitar uma prática corrente na Ditadura Militar: a captura, pela área econômica, de fontes de financiamento do gasto social. Naquela época, em vez de a política econômica financiar a política social, a política social financiava a política econômica. Aquela lógica invertida assim continuou (invertida) pelos governos democráticos a partir de 1990.

A partir do que revelam estes autores, o propagado déficit da previdência está pautado em um cálculo que na prática é inconstitucional. Tal erro encontra o seu fundamento na lógica invertida àquela prevista na Constituição de 1988. O déficit só existe quando receitas fundamentais são desconsideradas nos cálculos, e isso deriva de outro problema recorrente nas contas públicas: o desvio das fontes destinadas aos gastos sociais para a área financeira, mais precisamente para a geração de superávit primário. Nunca se cumpriu rigorosamente o que reza a Constituição de 1988 no que diz respeito aos princípios da organização, financiamento e controle social da Seguridade Social. Já em 1989 o governo Sarney deixou de cumprir este critério quando se apropriou das novas fontes de financiamento da Seguridade Social e continuou a contabilizar apenas as contribuições dos empresários e trabalhadores (FAGNANI, 2015).

Arelado a essa situação, foi criado em 1994 o Fundo Social de Emergência que hoje leva o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU). Este mecanismo permite atualmente que 30% das receitas arrecadadas para a Seguridade Social sejam aplicadas livremente pela área econômica. Somente a DRU, retirou do orçamento da

Seguridade Social, entre 2000 e 2015, R\$ 614,9 bilhões. Atualizado pela taxa Selic, esse valor chegaria hoje a R\$ 1,4 trilhão. Para além da DRU, há o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), no qual governo deixa de arrecadar das contribuições previdenciárias cerca de R\$ 21,5 bilhões por ano. Na prática, são mais de R\$ 426 bilhões devidos por empresas ao INSS, entre elas o Bradesco, Caixa, JBS e Vale (SENADO FEDERAL, 2017).

Bastos e Oliveira (2017) salientam que uma vez aceita a verdadeira natureza previdenciária de cobrança de imposto e transferência via pagamento de benefício, a ideia de déficit, ou de “quebra da previdência” perde seu sentido lógico. Afinal, isso só seria possível caso houvesse uma acumulação de ativos que deveria fazer frente a compromissos fixos de remuneração futura, e uma incompatibilidade atuarial entre tais ativos e compromissos explicitaria tal “quebra” – o que não é o caso no sistema brasileiro de previdência social.

Contudo, este problema vai além, pois a falsa informação de que a previdência é insustentável leva os cidadãos a desacreditarem no sistema e a concordarem que este precisa de uma reforma. Propostas de reforma da previdência figuram no Brasil desde meados dos anos 1990. Matijascic (2016) salienta que elas sempre reaparecem devido à persistência de conflitos na agenda entre o econômico e social. A década de 1990 também foi marcada por conflitos nesta mesma linha com pressões externas preconizadas pelo Consenso de Washington. Em 2015 o tema volta à cena, quando algumas mudanças foram feitas na previdência social no que se refere às condicionalidades para ter acesso aos benefícios. Em suma, de 1988 para cá, se observa um processo de desestruturação da previdência social no Brasil.

Na sequência, em 2016, a PEC n.º 287 integrou a agenda do governo federal com o objetivo de endurecer as condições de elegibilidade aos benefícios (propondo a redução dos custos fiscais com despesas previdenciárias, o aumento da idade mínima exigida e do tempo de contribuição necessário para ter acesso aos benefícios). Em linhas gerais a PEC n.º 287/2016 previa novas condicionalidades para os segurados terem acesso aos benefícios previdenciários com abrangência no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e também no RPPS. Em meio ao processo de tramitação, houve várias alterações no seu texto visando a aceitação mínima necessária para aprovação. Ao final, o governo não conseguiu obter o “êxito” de aprovar a PEC n.º 287/2016.

Em 2019 entra em cena um novo projeto de reforma da previdência por meio da PEC n.º 06/2019. Esta, em princípio, pode ser considerada ainda mais agressiva que a PEC n.º 287/2016, pois para além da previdência, modificar amplamente a Seguridade Social. Ameaça substituir os princípios de solidariedade, universalidade e provimento público de proteção social, que hoje alicerçam o sistema, por princípios baseados no individualismo, na focalização das políticas públicas e na privatização da previdência.

Semelhante à proposta de 2016, a PEC n.º 06/2019 também prevê: a redução dos custos fiscais com despesas previdenciárias, aumento da idade mínima e do tempo de contribuição necessário para ter acesso aos benefícios e contribuição mínima por parte dos trabalhadores rurais; abrange ainda as categorias profissionais de professores públicos e privados, e policiais civis e militares. Além disso, a regra de transição proposta acaba por penalizar ainda mais o trabalhador: que terá que começar sua jornada laboral ainda na adolescência ou trabalhar, no mínimo, até aos 70 anos de idade.

Sem considerar o envelhecimento da população no contexto das desigualdades regionais, pretende o governo com a PEC n.º 06/2019 elevar a idade mínima para se aposentar. Com expectativa de vida média do brasileiro, 75,5 anos em geral e de 79,1 para as mulheres, a proposta estabelece idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres. Pois bem, alguns Estados têm expectativa maior, como Santa Catarina 78,7, Espírito Santo 77,9 e São Paulo 77,8. Mas há Estados, como o Maranhão, que tem expectativa menor, 70,3, Piauí 70,9, Rondônia 71,1, Roraima 71,2 e Alagoas 71,2, sem considerar que em muitos municípios brasileiros a média sequer chega aos 65 anos. No geral, 18 Estados estão abaixo da média nacional e nove acima. A diferença entre Santa Catarina e o Maranhão é de 8,4 anos e a menor expectativa de vida coincide com Estados mais pobres. Logo, a reforma da previdência irá punir os trabalhadores mais pobres e espoliados que, provavelmente, trabalharão até morrer (GOULARTI, 2017).⁴

Outra medida prevista na PEC n.º 06/2019 é a alteração das condicionalidades para acessar o BPC. Pela regra atual, a pessoa idosa – que comprove renda per capita de até um quarto do salário mínimo – pode requerer o benefício, no valor de um salário

⁴ A elevação da idade para acesso ao benefício assistencial irá colocar uma parcela expressiva da população em condições de vulnerabilidade e de total (des)proteção social. É preciso dizer que a proposta contraria frontalmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na medida em que não estará assegurado a todos “o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

mínimo, a partir dos 65 anos. Pela nova regra, esse valor só será concedido aos idosos acima que alcançarem os 70 anos, ou a partir dos 60 anos, porém com o valor reduzido para R\$ 400.⁵

Dentre as novas regras, está ainda a redução no valor das pensões, desvinculando-as do piso de um salário mínimo. Os efeitos da desvinculação do salário mínimo - tanto das pensões como do BPC seriam drásticos - uma vez que para muitas famílias, esta é uma das poucas fontes monetárias correntes. Além disso, a reforma fala em uma economia de recursos de mais de R\$ 1 trilhão em 10 anos, sendo que 86% dessa “economia” virá do INSS, sem qualquer alcance nos privilegiados. Isso significa que são os mais pobres que pagarão a conta. Em última instância, essa medida significa à grande parte da população o direito de gerir sua vida, seu consumo, seus gastos com saúde, alimentação, transporte, educação, etc.

Na prática, a PEC n.º 06/2019 determina ainda que, por meio de Lei Complementar, será implantado um regime previdenciário no modelo de capitalização em contas individuais, como alternativa ao RGPS. Logo, como consequência: não favorece a ampla cobertura, não garante um nível de proteção desejável e ainda transfere todos os riscos para os trabalhadores. A previdência poderá se tornar um mero negócio para os que puderem pagar. O individualismo inerente ao regime de capitalização que trata cada trabalhador como um pequeno investidor ignora a realidade da população brasileira, cuja remuneração mal lhe permite atender as necessidades mais básicas de sustento da família.⁶

A lacuna desta proposta já começa pela capitalização, pois este não é um sistema que estimula a produtividade, visto que se pauta na especulação e no mercado financeiro. E, além disso, é de alto risco, porque depende que tenha mais pessoas contribuindo do

⁵ Essa medida afetaria imediatamente as famílias dos mais de 2 milhões de beneficiários idosos hoje inscritos no BPC, tendendo a atingir um número muito maior nos próximos anos, em função das mudanças nas regras de acesso à aposentadoria propostas pelo governo. Desse montante, destaca que a pensão por morte e o BPC também têm maior incidência entre as mulheres, 83,7% (DIEESE, 2019a).

⁶ Sobre regime de capitalização da Reforma da Previdência, importante lembrar que na crise mundial de 2007-8 a maior seguradora de previdência privada americana foi à bancarrota, a *American International Group* (AIG). Trabalhadores perderam o dinheiro de uma vida! No regime de capitalização, o financiamento das aposentadorias é feito unicamente com base nas contribuições individuais sobre o salário dos trabalhadores. Não há qualquer contribuição do Estado ou do empregador. É importante lembrar que o modelo chileno de capitalização fracassou. Não por menos que a reforma da previdência chilena, proposto à ex-presidente Michelle Bachelet, sugeriu o resgate da solidariedade do sistema de modo muito próximo ao que temos na Constituição brasileira de 1988.

que recebendo. Com a inversão da pirâmide demográfica, a tendência é que no longo prazo tenhamos menos pessoas contribuindo, e os fundos tendem a quebrar porque terão que honrar com os direitos daqueles que já estão usufruindo da previdência privada.⁷ Ademais, pode-se supor que o regime de capitalização será vinculado a contratos de trabalho do tipo “carteira de trabalho verde-amarela”, desprovidos de direitos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e da contratação coletiva, como a PEC autoriza.

Com isso, a aposentadoria ficará exposta ao mercado financeiro, pois seu valor dependerá da taxa de juros ou da remuneração dos ativos o que pode se tornar um grande problema. A experiência dos países latino-americanos e do leste europeu que adotaram esse tipo de sistema resultou em aumento da pobreza entre a população idosa, a ponto de impor a necessidade de reforma do modelo (DIEESE, 2019b). Outro grave problema do regime de capitalização está na incapacidade de poupança das pessoas pobres ou extremamente pobres. O que significa dizer, que no Brasil, no longo prazo, caso essa parte da população não consiga alcançar a aposentadoria, o Estado terá que providenciar alguma forma de previdência pública financiada por impostos.

Em contrapartida às propostas de reforma da previdência social, Bastos e Oliveira (2017) argumentam que frente à elevação da razão de dependência (população economicamente dependente em relação à população economicamente ativa), a sustentabilidade financeira do sistema deve ser perseguida não por cortes, mas sim pela manutenção e aumento dos benefícios. Pois tal transferência de renda propagaria efeitos redistributivos e multiplicador elevando a propensão a consumir da economia e induzindo

⁷ “De 1981 a 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência social obrigatório. Quatorze países são da América Latina: Chile (primeiro a privatizar em 1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); Outros quatorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Federação Russa (2002), Lituânia e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Checa (2013) e Armênia (2014); E mais dois países da África - Nigéria (2004) e Gana (2010). Até 2018, dezoito países fizeram a re-reforma, revertendo total ou parcialmente a privatização da sua previdência social: República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Tcheca (2016) e Romênia (2017). A grande maioria dos países se afastou da privatização após a crise financeira global de 2008, quando as falhas do sistema de previdência privada tornaram-se evidentes e tiveram que ser corrigidas” (OIT, 2018, p. 1).

novos investimentos, o que acarretaria em maior arrecadação para o sistema previdenciário.

Mas com o propagado debate sobre a “insustentabilidade” do sistema de previdência social, muitas famílias de classe média e alta estão sendo levadas à buscarem alternativas em fundos de pensão privados. Entre 2007 e 2017, o saldo de captação líquida dos fundos de previdência saltou de R\$ 14,8 bilhões para R\$ 49,7 bilhões (LAVINAS; GENTIL, 2018).

Em resposta à PEC n.º 287/2016, a ANFIP e DIEESE (2017) lançaram um documento fomentando o debate com contribuições técnicas na tentativa de revelar algumas incoerências nas medidas propostas com relação à realidade brasileira. O documento salienta que o que está em jogo é a mudança do modelo de sociedade definido pelo pacto social de 1988:

O objetivo é substituir o Estado Social pelo Estado Mínimo. Além da Reforma da Previdência, esse processo está sendo encenado pelo “Novo Regime Fiscal” (que fixa um “teto” para os gastos primários até 2036); o fim de vinculações de recursos para a área social; a ampliação da Desvinculação de Recursos da União (DRU); o retrocesso nos direitos trabalhistas e sindicais; e a reforma tributária que deverá entrar na pauta do Congresso Nacional em 2017 (ANFIP; DIEESE, 2017, p.17).

Essas propostas caminham com outra mudança substantiva que ocorreu em maio de 2016: a extinção do Ministério da Previdência Social e a transferência do INSS para a órbita do Ministério Desenvolvimento Social e Agrário. As funções normativas da previdência social e da complementar foram assumidas pelo Ministério da Fazenda, de modo que a área passa a atuar com o *status* de uma secretaria submetida ao ministro, cuja missão específica é congelar/cortar gastos do governo.

Essas alterações optam por políticas públicas que priorizam o prisma fiscal e ignoram os desígnios inerentes à política social. Como ressaltou Soares (2016), esse é um caso típico de neoliberalismo, é a volta de um debate público que critica as políticas sociais sob o argumento de que a crise econômica impõe urgente e estruturante ajuste fiscal. E com isso questionam-se as políticas sociais acolhidas pela Constituição Federal como responsabilidade pública obrigatória, se são financeiramente sustentáveis ou mesmo socialmente desejáveis (JACCOUD, 2015). Conforme destaca esta autora, no cenário:

(...) reafirma-se a necessidade do Estado brasileiro no enfrentamento da pobreza, negando, contudo, a continuidade e estruturação do sistema de proteção social tal como vem sendo desenvolvido desde a Constituição de 1988. A crítica à ampliação da responsabilidade pública e à construção de um campo adensado de direitos sociais estendido a todos os brasileiros sustenta-se, assim, tanto na reafirmação da natureza essencialmente compensatória da política social, como na confiança reiterada na esfera privada e no esforço individual (JACCOUD, 2015, p. 10).

Ao pautar-se na ideologia do individualismo e o neoliberalismo opõem-se à lógica da cooperação predominante quando a Seguridade Social foi desenvolvida em nível mundial. São novos-velhos hábitos de pensamento que norteiam a política econômica e social. Novos porque reaparecem com força a partir de 2015, e velhos porque precederam cenários mundiais de grandes crises como a de 1929 e 2008.

Sobre a atual proposta de reforma da previdência, o Estado brasileiro está propondo este leque de mudanças quando sequer garantiu a plena inclusão dos trabalhadores no mercado de trabalho. E frente ao atual cenário, esta informalidade tende a aumentar em função da instabilidade econômica e da desconfiança que está sendo semeada. Afinal, a descrença no sistema previdenciário promove nos usuários a incerteza da aposentadoria, especialmente no que se refere ao alcance dos critérios mínimos exigidos pela nova PEC. A preocupação futura que antes era mediada pelo ideário de cooperação agora perde espaço para a lógica do individualismo: cada um volta o olhar para as suas necessidades em detrimento de um bem comum.

O que se observa, portanto, é que propostas de reforma da previdência no Brasil ocorrem na tentativa de resolver problemas que demandam soluções inversas às que estão sendo propostas no atual debate. Neste cenário, milhares de pessoas podem ficar desprotegidas. E o que se legitimou até aqui na via dos direitos fundamentais começa a se dissolver em meio a teologia neoliberal e à ideologia do individualismo, levando a comportamentos que penalizam aqueles que não conseguem fazer por si. Na sequência, veremos como o processo de desestruturação da Seguridade Social segue pela via da sua base constitucional de financiamento.

3. Desoneração com contribuições sociais: uma política antitrabalho

Um dos acontecimentos mais significativos na política de desoneração nos últimos anos foi à desoneração da folha de pagamento e das contribuições sociais, apresentando-se como um sério risco para a sobrevivência do regime de previdência social, pois sua participação se elevou de 13,30%, em 2003, para 53,09%, em 2018, do volume geral desonerado. A previdência social no Brasil é um direito político, cujas contribuições visam a proteção social aos cidadãos. Logo, os efeitos de uma possível desoneração sobre a formalização, o emprego e os salários são motivos de controvérsia.

Na busca de valorizar os capitais que haviam encontrado seu limite e precisavam superá-lo, a Emenda Constitucional n.º 41/2003 possibilitou a substituição parcial ou total da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários por contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento a ser aplicada de forma não cumulativa. Esse movimento de redirecionamento das desonerações de impostos para contribuições – além de mostrar seu caráter regressivo - tende a comprometer as futuras aposentadorias. Nesse sentido, a proposta de canalizar o recurso potencial da seguridade social para a acumulação do capital certamente impõe limites à universalização da cobertura da previdência social no Brasil.

Anos depois da aprovação da Emenda Constitucional n.º 41/2003, o Fórum Nacional da Previdência Social, composto por representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo, em outubro de 2007, teve como um dos seus consensos a renúncia de parte da contribuição social oriunda da folha de salários como forma de diminuir a carga tributária. Neste momento, a desoneração da folha salarial foi apresentada como elemento de “peso substancial” para a redução da informalidade no mercado de trabalho, bem como “solução” para os diversos problemas de ordem econômica. Esse novo padrão fiscal de financiamento inscreve-se na desestruturação dos direitos sociais e garantias fundamentais. Sob essas condições, as desonerações contribuem para enfraquecer o regime de solidariedade da previdência, com tendência a aprofundar as desigualdades sociais.

Em particular, as desonerações com contribuições previdenciárias obtidas por meio da redução de alíquotas, com substituição da base de incidência da folha de pagamento patronal para a receita bruta de determinados setores produtivos, foram

exaltadas pelo setor público e pelo privado como medida necessária para contrariar a perda de competitividade da indústria nacional. De todo modo, as desonerações patronais sobre folha de salários e aquelas relativas ao Simples Nacional tornaram-se as principais responsáveis pela elevação das renúncias previdenciárias.

Na retórica de reduzir custos de produção para elevar o investimento, a desoneração com folha teve sua legislação sucessivamente alterada desde a sua criação, ampliando os setores contemplados por meio das Medidas Provisórias n.º563/2012, n.º582/2012, n.º601/2012, n.º612/2013 e n.º651/2014. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade social, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com a desoneração da folha de pagamento concedida a alguns setores da economia. Somente em 2015 a desoneração da folha de pagamento correspondeu à expressiva parcela de 41% do total das renúncias previdenciárias (TCU, 2015).

Com forte exportação de *commodities*, o Brasil viu sua moeda valorizar-se, reduzindo a competitividade dos setores de mão de obra intensiva. Com isso, a desoneração previdenciária de certa forma “atenuaria” esse efeito reduzindo custos de produção. Porém essa medida de política econômica, pactuada com os sindicatos patronais e dos trabalhadores, contribuiu para fragilizar o RGPS, já que a alíquota da contribuição previdenciária das empresas de 20% sobre a folha de pagamentos foi substituída por 1,5% ou 2,5% sobre a receita bruta a depender do setor (Lei n.º 12.546/2011), valores estes que foram posteriormente reduzidos para 1% ou 2% (Lei n.º 12.715/2012).⁸

Nos últimos anos, o impacto das contribuições sociais sobre o emprego figura no centro das discussões acerca dos efeitos da redução de tributos sobre a folha de pagamento. As desonerações foram iniciadas justamente quando o desemprego recuou

⁸ Sob a Constituição de 1988, a previdência se tornou um dos três pilares da seguridade social. Instituído para atuar como rede de proteção pública e universal, o orçamento da seguridade foi constituído com fontes diversificadas de financiamento para evitar vulnerabilidade das receitas frente aos ciclos econômicos. A partir dos anos 1990, identificou-se um longo processo de modificações na estrutura nas bases financeiras da previdência brasileira (FAGNANI, 2005; GENTIL, 2006). Há um descompasso entre a participação do capital e do trabalho no financiamento da previdência que perpassam pela política de desoneração da folha de pagamento. Os argumentos a favor da necessidade de redução dos encargos trabalhistas sobre os donos da produção fragiliza a solidariedade do seu custeio.

para as mais baixas taxas históricas e foram ampliadas quando o câmbio se desvalorizou. O nível de desemprego em dez/2018 (11,6%) não é semelhante ao do início da desoneração da folha em jan/2012 (7,9%). Numa conjuntura de crise ou mesmo de instabilidade, o efeito das desonerações na geração de novos postos de trabalho foi anulado pela crise econômica e política do país.

Consequentemente, sem modificar a canônica estrutura tributária que privilegia os ricos, tratemos de pensar o movimento do capitalismo em se valorizar pela expropriação, em várias frentes, dos recursos públicos. Do ponto de vista de valorizar capitais, depois de 2011, o governo federal deu maior ênfase às desonerações com Cofins, CSLL, PIS/Pasep e previdência social que chegaram à cifra dos R\$ 283,4 bilhões, em 2018, equivalente a 53,09% do valor global desonerado. Em 2016, esse valor foi de R\$ 165,5 bilhões, o que representou 55,96%. Em 2011, de R\$ 47,6 bilhões e 41,77%, em 2005, R\$ 8,7 bilhões e 27,96%, em 2000, R\$ 873,5 milhões e 4,86% e, em 1995, R\$ 118,9 milhões e 1,69%.

Tabela 1 – Desonerações tributárias da União com contribuições sociais (2003-18) – R\$
bilhões – valores nominais

Ano	PIS/Pasep	CSLL	Cofins	RGPS	TOTAL
2003	498.171.458	602.125.817	2.086.136.869		3.186.434.144
2004	1.169.410.529	726.139.197	3.270.700.145		5.166.249.871
2005	1.317.027.905	2.022.235.111	5.410.695.178		8.749.958.194
2006	2.434.651.698	2.534.968.996	9.810.439.105		14.780.059.799
2007	2.377.049.442	2.958.347.747	13.351.257.077		18.686.654.266
2008	2.807.798.661	3.757.919.335	17.224.591.444		23.790.309.440
2009	5.070.120.040	5.874.954.521	26.439.766.278		37.384.840.839
2010	5.779.372.132	7.542.385.688	30.507.165.411		43.828.923.231
2011	6.701.615.683	5.821.744.577	35.045.565.274		47.568.925.534
2012	7.695.192.865	6.755.492.544	39.200.352.752		53.651.038.161
2013	8.930.487.050	8.304.809.426	45.461.211.859		62.696.508.335
2014	10.783.058.947	9.416.064.575	54.658.720.914		74.857.844.436
2015	12.744.450.143	10.351.349.735	64.267.518.845	37.615.664.811	124.978.983.534
2016	14.090.973.006	11.083.090.481	70.705.239.364	69.704.304.800	165.583.607.651
2017	12.719.768.365	11.791.567.019	64.022.703.290	62.493.048.531	151.027.087.205
2018	12.768.217.711	11.210.313.829	65.062.004.501	60.348.542.265	149.389.078.306

Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração dos autores

É preciso reconhecer que, além da política fiscal de renúncia da receita sobre as contribuições sociais, a Desvinculação das Receitas da União também contribui para desestruturação de sua previdência na medida em que desvincula receitas do orçamento da Seguridade Social, como discutidos por Salvador (2010) e Silva (2012). A sustentabilidade financeira da previdência dos trabalhadores está sendo desestruturada em duas frentes amplas: pela política de desonerações e pela Desvinculação de Receita da União.

Isso representa uma investida contra os direitos conquistados pelos trabalhadores, dado que o discurso do déficit da previdência é artificial e manipulado, operando no sentido de redução do Estado com políticas sociais. Se a previdência é deficitária como anuncia a narrativa neoliberal, por que praticar uma desoneração tão agressiva nas receitas que pertencem ao RGPS? Se o Regime Geral apresenta “rombo”, por que existe uma incapacidade de cobrança do governo federal da dívida previdenciária ativa acumulada,

em 2015, no valor de R\$ 374 bilhões?⁹ Criou-se a desoneração beneficiando 56 setores da economia, mas esses empresários não eram obrigados a manter um número mínimo de empregos, tão pouco a atingir metas de registro em carteira. Logo no início da crise, a partir do segundo semestre de 2014, os primeiros setores a demitirem seus trabalhadores foram o têxtil e o coureiro-calçadista, justamente os primeiros a serem desonerados.

O cerne da previdência pública é a promoção do bem-estar com consequências diretas nas distribuições de renda, no aumento da propensão a consumir, do emprego e do produto. Como vimos, o sistema é muito simples: há uma transferência de poder de compra dos capitalistas e trabalhadores ativos para o outro subconjunto da sociedade que não está mais apto ao trabalho. Isso se dá via tributação, ou seja, não é um sistema passível de quebra. Desde os anos 1970, os marginalistas insistem no argumento de que o direito à aposentadoria seria algo individual, e não coletivo. Essa ideia só funciona no sistema de capitalização, esse, sim, com grande chance de quebrar, porque depende de um aumento de contribuintes em idade ativa para que os aposentados possam usufruir do seu direito financeiro. Por isso há uma grande pressão do mercado financeiro para que nosso sistema público de repartição seja de capitalização.

De meados da década de 1990 até 2018, a previdência sofre um constante processo de desestruturação de sua base de financiamento. Partindo das condições de país periférico e sistema tributário regressivo, as condições de vida dos trabalhadores são precárias devido aos baixos salários, o que acaba condicionando sua vulnerabilidade social. No fim das contas, as mudanças no capitalismo contemporâneo provocaram impactos na vida das pessoas e no Estado. O desemprego e a regressão dos direitos sociais são expressões dessa nova configuração, ainda mais em tempos de regresso neoliberal.

Segundo levantamento da Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária do Ministério da Previdência Social, em 3.996 mil municípios brasileiros, o

⁹ “A crescente dívida ativa: De acordo com os cálculos do Sinprofaz a dívida previdenciária levando em conta as três esferas de governo tem um acúmulo anual da ordem de R\$ 500 bilhões/ano. Do ponto de vista governamental, a dívida da previdência em âmbito federal reconhecida chega a um montante de mais de R\$ 450 bilhões. É certo que parte desta dívida se refere a passivos de empresas já extintas, caso da Vasp, Varig e Transbrasil. Entretanto empresas importantes como a JBS, com uma dívida de R\$ 2,4 bilhões, a Associação Nacional Luterana do Brasil, R\$ 1,8 bilhão, a *Marfrig Global Foods*, R\$ 1,1 bilhão, o Instituto Candango de Solidariedade R\$ 850 milhões, instituições financeiras como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Bradesco, entre outros, compõem um extenso rol de devedores. Esse quadro é de um crescente aumento da dívida ativa o que é reforçado pelo fato da legislação atual ser bastante permissiva para com os devedores” (SENADO FEDERAL, 2017, p. 183).

representa 71,8% do total, o pagamento de benefícios do RGPS ultrapassa os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Conforme os dados, em 2012, na região sul, 76,7% dos municípios receberam mais recursos do RGPS em comparação ao FPM, depois vem o Sudeste com 76%, o Nordeste com 72,6%, o Norte com 51,7%, e o Centro-Oeste, com 60,9%, dos municípios que receberam mais recursos do INSS do que os do FPM (BRASIL, 2014).

Com a proposta de reforma da previdência, além de preservar as desonerações com contribuições sociais, haverá menor transferência, que é igual menos renda na mão do trabalhador significando menor consumo e menor movimentação da atividade econômica. As desonerações sobre a folha de pagamento trataram de reduzir os custos de produção do empresariado, todavia, a contrapartida é a fragilização do RGPS.

Por conseguinte, esse quadro indica que o Estado ao renunciar receita através da cobrança de contribuições sociais patronal acaba constituindo um terreno fértil para a proliferação da miséria e opressão dos trabalhadores.

Considerações finais

Durante o fecundo processo de debate constitucional de 1988, o legislador constituinte estabeleceu um sistema de seguridade social universal, solidário e baseado em princípios redistributivos. Definindo uma seguridade inclusiva e abrangente com ênfase no estado de bem-estar social, nossa previdência foi inspirada na experiência socialdemocrata europeia do pós-guerra, abrangendo os princípios básicos da cidadania Beveridgiana como parte integrante de um amplo sistema de proteção social que inclui também direito à saúde e à assistência social. A PEC n.º 287/2016 e, agora, a PEC n.º 06/2019 propõem um conjunto de alterações que tendem a restringir o direito à seguridade social, cuja universalidade passa a estar sob risco.

Na proposta em tramitação, as mudanças colocadas pelo governo irão afetar não somente o acesso à aposentadoria, mas também o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais assim como a possibilidade de acumulação de benefícios. A PEC n.º 06/2019 trata ainda de impor regras mais duras, na concessão da aposentadoria, que as praticadas em nações mais homogêneas, o que num futuro próximo irá ampliar consideravelmente o contingente de idosos sem proteção na velhice. Logo, milhares de trabalhadores serão

expulsos do sistema previdenciário, por não terem capacidade contributiva, por não terem sequer condições de saúde para continuar no trabalho e também por terem a ciência de que é inútil contribuir para algo inatingível ou apenas atingível quando sequer restam forças físicas para uma vida com alguma dignidade.

Sob a égide da dominância financeira e da ideologia neoliberal, o que a PEC n.º 06/2019 está propondo é o estancamento dos regimes próprios de previdência (pública) e a expansão da previdência complementar (privada), cujo produto é vendido por bancos e seguradoras, o que acaba configurando-se em um típico processo de mercantilização do sistema previdenciário brasileiro. Contudo, utilizando do argumento da ameaça e da chantagem de uma crise causada pelo envelhecimento da população e suas consequências negativas que resultam em “rombo” do sistema, pretende o governo fomentar a previdência privada esvaziando a pública.

Ao dar preferência pelas desonerações sobre as contribuições sociais patronais destinadas à previdência, temos um enfraquecimento do regime de solidariedade no custeio do regime geral. Os avanços relacionados aos direitos sociais, às garantias fundamentais e à cidadania descrita pelo legislador constituinte lentamente começam a ser desmantelados pela legislação infraconstitucional. Para tanto, é preciso dizer que a maior parte das desonerações consistiu nas contribuições sociais patronais destinadas à previdência, à assistência social e à saúde, enfraquecendo o regime de solidariedade no custeio do RGPS. Desse modo, a Constituição de 1988, que já completou três décadas, na atual conjuntura política em que vive o país e com as constantes ameaças ao rompimento do Estado Democrático de Direito e de proteção social que ela propugna, está sob forte tensão.

Precisamos entender que o capital encontrou seu limite. Encontra-se na fase baixa do ciclo econômico. Logo é preciso buscar novas formas de valorização para manter suas atividades no mercado que é o *locus* definido como o espaço de interação competitiva principal entre as empresas. No Brasil, considerando que não há um ciclo econômico schumpeteriano, a busca pela valorização está na apropriação do recurso público. E as desonerações com contribuições sociais associadas à reforma da previdência se materializam em formas paliativas de superar esse limite.

Nesse enfoque, as desonerações com contribuições sociais associadas à reforma da previdência não se traduzem em incentivos para aumentar a produtividade, o

investimento, ou quiçá a formação bruta de capital fixo. São, na verdade, parte de um processo econômico voltado à apropriação de lucros ou, em outros termos, à valorização dos ativos de capital operacionais e não operacionais. Ademais, associada à reforma da previdência e as desonerações com contribuições sociais, a aprovação da reforma trabalhista (Lei. 13.467/2017) e da terceirização (Lei. 13.429/2017) reforçam a lógica de desregulamentação do mercado de trabalho e agravam os impactos sobre as receitas da previdência social.

Por fim, a proposta impõe diversos riscos e ônus à classe trabalhadora e ao país. Além disso, a possível implementação do regime de capitalização expõe a população a um risco financeiro ao passo que as desonerações com contribuições sociais comprometem a aposentadoria futura. Neste sentido, como bem destacam a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, está se realizando uma reforma para excluir, e não para incluir.

Referências

ALBUQUERQUE, F. J. B. LOBO, A. L. RAYMUNDO, J. S. Análise das repercussões psicossociais decorrentes da concessão de benefícios rurais. **Psicologia: Reflexão e Crítica** [online], v. 12, n.º 2, p. 503-519, 1999.

ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (ANFIP). **Análise de Seguridade Social 2014**. Brasília: ANFIP, 2015.

_____; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Previdência: reformar para excluir**. Brasília, DF : 2017. 48p.

AUGUSTO, H. A. RIBEIRO, E. M. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. **Organizações Rurais & Agroindustriais** [online], v. 7, n.º 2, p. 199-208, mai-ago, 2005.

AXELROD, R. La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos. **La promoción de la cooperación**. Madrid: Alianza, 1986.

BASTOS, C. P. OLIVEIRA, B. R. A verdadeira natureza macroeconômica do sistema público de contribuição da previdência social. **Textos para discussão**, n 15. Rio de Janeiro, RJ : UFRJ/IE, 2017.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo, SP : Cortez, 2006.

BELTRÃO, K. I. OLIVEIRA, F. E. B. PINHEIRO, S. S. A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. **Texto para discussão**, n.º 759. Brasília, DF : IPEA, 2000.

_____. CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da Seguridade rural. **Texto para discussão**, n 1066. Brasília: IPEA, 2005.

BITENCOURT, R. O. M. DALTO, F. A. S. A contribuição da Previdência Social Rural para a redução da desigualdade de renda. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA : v. 17, n.º 2, p.892-914, dez. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **RGPS: Benefícios pagos pela Previdência ultrapassam FPM em 71,8% dos municípios do Brasil.** Brasília, DF : 07 de janeiro de 2014. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/2014/01/rgpsbeneficios-pagos-pela-previdencia-ultrapassam-fpm-em-718-dos-municipiosdo-brasil/> Acesso em 23 de setembro de 2018.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição.** 06/2019, de 20 de fevereiro de 2019.

CASTRO, J. A. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação.** Brasília, v. 1. p. 66-65, Jan-jun/2011.

CORNWALL, J. CORNWALL, W. **Capitalist Development in the Twentieth Century.** Cambridge: Cambridge University Press Caps. 2003.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Crítica à Nota Informativa:** “Efeito das mudanças no BPC no bem-estar” Nota Técnica: Número 204. Março 2019a.

_____. **PEC n.º 06/2019:** a desconstrução da Seguridade Social. Nota Técnica: Número 203. Março 2019b.

DULLIUS, A. A. HIPPLER, A. AUTH, É. A. A previdência rural no Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n.º 109, fev 2013.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Campinas, SP : Unicamp/IE. 2005, 587p.

_____. A Previdência Social não tem déficit. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [online] v. 2, n.º 28, p. 14-21, dez. 2015.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira: análise financeira do período 1990/2005.** Rio de Janeiro, RJ : UFRJ. 2006, 357p.

GOULARTI, J. G. **Previdência: patrimônio dos brasileiros em xeque.** Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/previdencia-patrimonio-dos-brasileiros-em-xeque> /> Acesso em 19 de maio de 2019.

GUIMARÃES, J. N. SANTOS, C. A. P. Participação da Previdência Social como Fonte de Riqueza no Município de Ferros/MG. **Revista de Administração da Unimep**, v. 6, n.º 1, p. 81-100, jan-abr, 2008.

HODGSON, G. **Economics and institutions: a manifesto for a modern institutional economics.** Oxford: Polity Press, 1988.

JACCOUD, L. A desigualdade e a política social no debate sobre reforma fiscal. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 2, n.º 28, p.8-13, dez. 2015.

LAVINAS, L. GENTIL, D. A política social sob regência da financeirização. **Novos Estudos CEBRAP**, n 37, n.º 2, 191-211, 2018.

LEMOS, A. M. Como o governo fabrica o falso déficit da Previdência? **Artigos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal**, 2016. Disponível em: <www.anfip.org.br/informacoes/artigos/Como-o-governo-fabrica-o-falso-deficit-ou-falso-rombo-da-Previdencia-Alfredo-Miranda-de-Lemos_03-10-2016 /> Acesso em 25 out. 2016.

MATIJASCIC, M. Reforma da Previdência: equívocos do debate brasileiro e a experiência internacional. **Texto para discussão**, n.º 17, p.1-23, Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, 2016a. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/A-Reforma-da-Previdencia-Brasileira-volta-a-cena_texto-para-discussao.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). **Benefícios do Regime Geral de Previdência Social.** 2017. Disponível em: <www.previdencia.gov.br/2018/03/estatisticas-previdencia-atualiza-dados-municipais-com-informacoes-ineditas>. Acesso em 19 de maio de 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Reversão da Privatização de Previdência: Questões chaves. Proteção Social para Todos - Resumo da Matéria - Dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/03/estudo_OIT.pdf /> Acesso em 19 de maio de 2019.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo, SP : Ed, Cortez, 2010. 430p.

SENADO FEDERAL. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV): Relatório Final.** Brasília, DF : 2017, 253p.

SILVA, M. L. L. **Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização.** São Paulo, SP : Cortez, 2012. 492p.

SCHWARZER, H. QUERINO, A. C. Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da Seguridade Social brasileira. **Texto para discussão** n.º 929. Brasília, DF : IPEA, 2002.

SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, L. T. Previdência: mexer com ela trará danos sociais dramáticos. **Revista do Brasil**, ago. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. 2015, 760p.

ZIMMERMANN, C. A Previdência Rural Brasileira no Contexto das Políticas Públicas. **Revista Espaço Acadêmico.** n.º 48, maio, 2005.

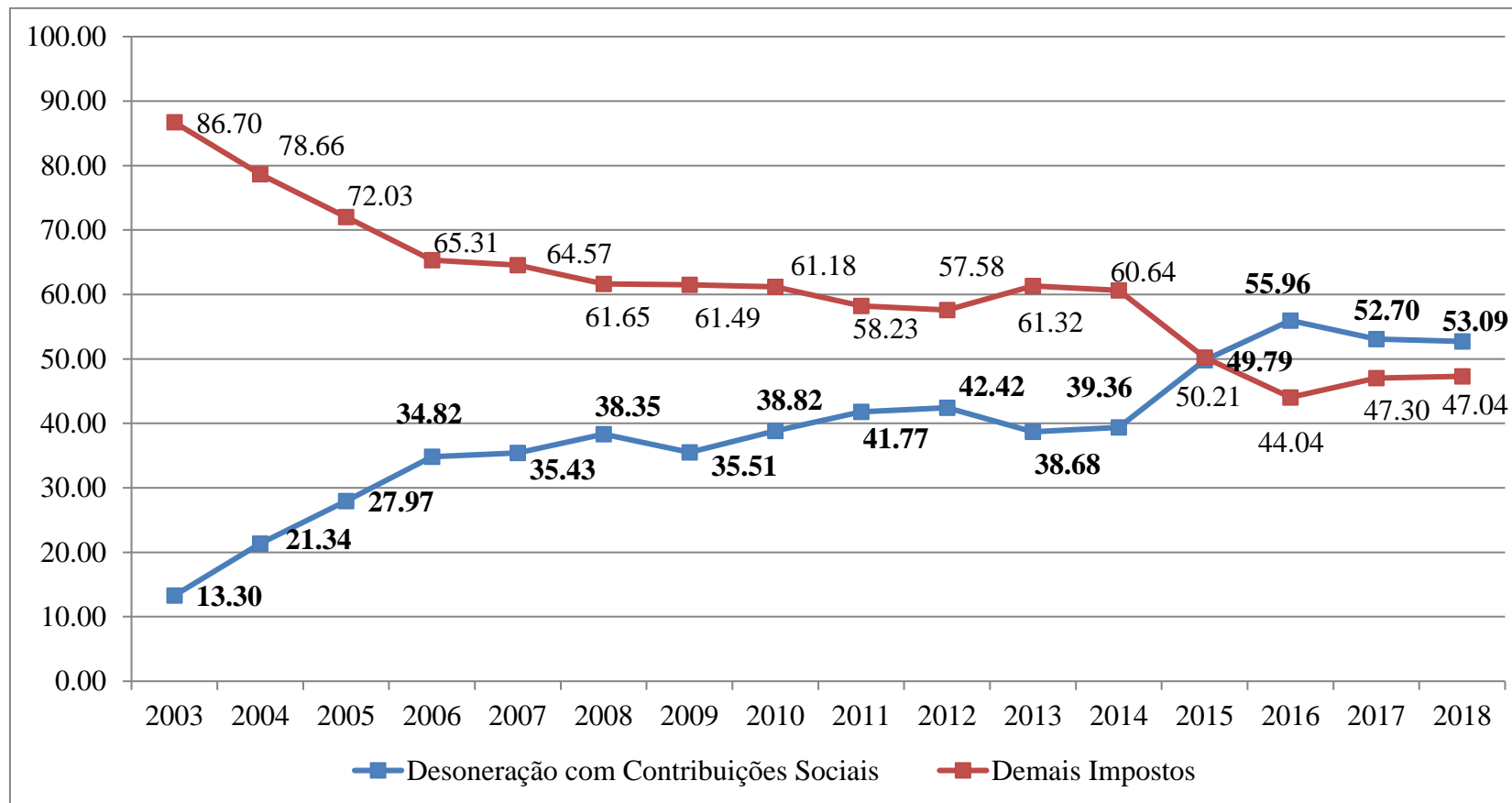
Anexo 1: Quantidade e Valor de benefícios emitidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, nos municípios brasileiros, segundo grupos de espécies

Unidade da Federação	Quantidade de benefícios emitidos pelo INSS	População Brasileira	Valor dos benefícios emitidos pelo INSS
Brasil	34.497.835	207.660.929	531.142.558.449
Região Norte	1.854.201	17.936.201	23.315.123.128
Rondônia	242.970	1.805.788	2.980.001.474
Acre	98.195	829.619	1.250.910.934
Amazonas	321.826	4.063.614	4.350.076.223
Roraima	43.516	522.636	531.073.362
Pará	887.658	8.366.628	11.083.232.309
Amapá	58.951	797.722	721.288.989
Tocantins	201.085	1.550.194	2.398.539.838
Região Nordeste	9.450.727	57.254.159	118.898.566.353
Maranhão	1.117.809	7.000.229	12.743.180.081
Piauí	628.006	3.219.257	7.430.264.092
Ceará	1.522.099	9.020.460	18.760.831.284
Rio Grande do Norte	578.409	3.507.003	7.244.124.853
Paraíba	728.755	4.025.558	8.962.070.188
Pernambuco	1.535.450	9.473.266	20.302.352.568
Alagoas	524.206	3.375.823	6.660.177.191
Sergipe	350.860	2.288.116	4.553.529.273
Bahia	2.465.133	15.344.447	32.242.036.823
Região Sudeste	15.182.700	86.949.714	265.616.559.874
Minas Gerais	3.952.175	21.119.536	58.123.365.609
Espírito Santo	625.854	4.016.356	9.342.950.562
Rio de Janeiro	2.952.615	16.718.956	53.552.526.428
São Paulo	7.652.056	45.094.866	144.597.717.276
Região Sul	6.055.568	29.644.948	95.102.658.748
Paraná	1.970.301	11.320.892	29.753.880.125
Santa Catarina	1.425.939	7.001.161	23.012.050.375
Rio Grande do Sul	2.659.328	11.322.895	42.336.728.248
Região Centro-Oeste	1.954.639	15.875.907	28.209.650.346
Mato Grosso do Sul	378.960	2.713.147	5.225.500.659
Mato Grosso	413.519	3.344.544	5.436.349.330
Goiás	866.223	6.778.772	11.848.174.745
Distrito Federal	295.937	3.039.444	5.699.625.612

Fontes: INSS / Síntese-web, consulta efetuada em 02/02/2018; IBGE / Estimativas de população.

Elaboração: CGEDA/SRGPS/SPREV/MF.

Anexo 2 – Participação das desonerações com contribuições sociais X impostos (2003-18)



Fonte: Demonstrativo dos benefícios tributários, vários anos. Elaboração dos autores