

Previdência Social em Três Tempos

Sidney Jard da Silva¹

Alexandre Sampaio Ferraz²

Previdência e Capital Industrial

A “Lei Eloy Chaves” – Decreto-Lei 4.683, de 24 de janeiro de 1923 – é conhecida como o principal marco do moderno sistema previdenciário brasileiro. Nos dez anos que se seguiram a sua promulgação, foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) dos ferroviários, portuários, telegrafistas, urbanitários, mineiros, marítimos, entre outros. As CAPs eram administradas diretamente por empregados e empregadores, sem intervenção do Estado.³

A partir de 1930 iniciou-se o processo de centralização da previdência social. Gradualmente, as antigas CAPs foram substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs): marítimos, comerciários, bancários, industriários, estivadores, transportes e cargas etc.; com a criação dos IAPs o Estado passou a intervir diretamente na gestão da política previdenciária (Jard da Silva, 2007).

Sob a égide estatal, já década de 1940, iniciou-se o primeiro momento histórico de transferência compulsória do patrimônio previdenciário dos trabalhadores para o processo de acumulação do capital industrial. Recursos dos institutos de aposentadorias e pensões foram utilizados na criação de empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), três gigantes do desenvolvimento industrial e regional brasileiro (Abreu, 2016; Rodrigues, 2018).

¹ Sidney Jard da Silva, Cientista Político, Professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (CECS/UFABC).

² Alexandre Sampaio Ferraz, Economista e Cientista Político. Pesquisador do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

³ Este brevíssimo histórico da evolução do sistema previdenciário é baseado em Jard da Silva (2007).

Anos mais tarde, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, recursos previdenciários dos trabalhadores foram novamente utilizados para a construção de obras como a Transamazônica, a Rodovia Belém-Brasília, a Ponte Rio Niterói, a Usina Hidrelétrica de Itaipu, as Usinas Nucleares de Angra dos Reis, entre outras grandes obras de infraestrutura imprescindíveis para a acumulação da capital industrial. Até mesmo Brasília, a capital federal do país, lançou mão de recursos previdenciários dos “candangos” de todo Brasil para a sua construção. (Horvath Jr., 2006; Barros, 2012)⁴

Assim como ocorreu em outras partes do mundo, este primeiro momento de transferência compulsória do patrimônio previdenciário do trabalho para o capital promoveu benefícios para toda a sociedade, inclusive para os próprios trabalhadores, como a criação de novos empregos, o aumento da massa salarial e a formalização das relações de trabalho no setor urbano. Nesta perspectiva, esta primeira transferência compulsória do patrimônio previdenciário do trabalho para o capital promoveu, ainda que indiretamente, melhorias no bem-estar dos trabalhadores urbanos e de suas famílias ao longo do processo de modernização do país.

Previdência e Capital Financeiro

Mais recentemente, a partir de 1990, quando o sistema previdenciário começou a apresentar seus primeiros sinais de desequilíbrio financeiro, impulsionados tanto pela mudança na estrutura etária da população quanto pela reestruturação do mercado de trabalho, recursos da seguridade social que poderiam ter sido utilizados para equilibrar as contas previdenciárias foram compulsoriamente transferidos para as contas do tesouro nacional. Inicialmente sob o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), mais tarde sob a rubrica de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

⁴ Segundo Rodrigues (2018, p. 75), “Cálculos de especialistas auferem um prejuízo dos cofres previdenciários da ordem de 5 a 7 trilhões, algo irrecuperável em médio ou longo prazo.”

No início dos anos 2000, esta transferência compulsória dos recursos da seguridade para o caixa do governo foi constitucionalizada com a criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Em 2016, por meio de uma nova emenda constitucional, a DRU foi majorada de 20% para 30% de todos os tributos sociais federais. Consagrando, assim, a transferência compulsória dos recursos da seguridade social para o pagamento dos juros da dívida pública, entre outras despesas financeiras da União.

Além disso, como se não bastasse os recursos desviados pela DRU, a partir de 2007 o Estado brasileiro passou a praticar uma agressiva política de desoneração da folha de pagamento, em outras palavras, enquanto aumentava a pressão para a redução dos benefícios previdenciários dos trabalhadores; os empresários, por sua vez, eram desobrigados a contribuir para a previdência. Entre 2011 e 2017, a desoneração da folha de pagamento saltou de R\$ 11,25 bilhões para R\$ 17,03 bilhões, atingindo o seu ápice em 2015 com R\$ 22,42 bilhões de renúncias previdenciárias.

A contradição do discurso oficial do “rombo da previdência” torna-se ainda mais patente, quando consideramos a desoneração total da Seguridade Social que saltou de R\$ 18,7 bilhões em 2007 para R\$ 143,0 bilhões em 2016, atingindo seu ápice também em 2015 com R\$ 157,6 bilhões de renúncias fiscais. Montante duas vezes superior ao alegado déficit do regime geral de previdência social de R\$ 72,5 bilhões para o mesmo período. Para 2019, os dados sobre o Gasto Tributário da Receita Federal indicam uma renúncia fiscal de R\$ 143,3 bilhões com apenas três contribuições: CSLL⁵, COFINS⁶ e INSS⁷. Sendo que as renúncias com estas duas últimas representam 43% do total do Gasto Fiscal (Brasil, Ministério da Fazenda, 2019).

A “Nova Previdência” do Governo Jair Bolsonaro é a radicalização deste ciclo privatista de transferência compulsória dos recursos previdenciários do trabalho para o capital. Seu principal objetivo é transferir os recursos da previdência social brasileira para administradoras de aposentadorias e fundos

⁵ Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

⁶ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

⁷ Instituto Nacional do Seguro Social.

de pensão nacionais e internacionais. Não se trata mais de transferir o patrimônio previdenciário dos trabalhadores para o capital industrial produtivo, mas sim para o capital financeiro especulativo. Este último, ao contrário do primeiro, não cria empregos, não aumenta a massa salarial, nem promove a formalização das relações de trabalho. Muito pelo contrário, representa a natureza mais destrutiva e autodestrutiva do capital orientada pura e tão somente para a flexibilização das relações de trabalho, a desregulamentação das relações econômica e, sobretudo, a mercantilização e a precarização da vida. Trata-se, parafraseando o velho Karl Marx (1982 [1895]), da transição da república burguesa para o reino dos banqueiros.

Previdência e Orçamento Público

Não obstante as mudanças realizadas no sistema previdenciário brasileiro desde 1988, a reforma da previdência ganhou contornos novamente dramáticos diante da crise fiscal que o Brasil vive desde o fim de 2014. Nas últimas duas décadas, foram três reformas constitucionais importantes:

Emenda Constitucional (EC) 20/1998, EC 41/2003 e EC 47/2005. Além da Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, que regulamentou a previdência complementar do servidor e permitiu igualar o teto do regime próprio ao do regime geral⁸; e da Lei 13.135, de 17 de junho de 2015, que buscou disciplinar a concessão de auxílios e pensões.

A nova reforma proposta por Jair Bolsonaro é apresentada como a grande tacada para alavancar o crescimento, mas nada garante que o prometido ajuste das contas públicas traga o crescimento esperado. A reforma pode, ao contrário, aumentar o déficit nos próximos anos, principalmente se for introduzido o regime de capitalização com contribuição do empregador menor do que a existente no atual regime de repartição, ou mesmo sem contribuição

⁸ A referida lei criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp). Para uma discussão mais aprofundada sobre a expansão da previdência complementar no Estado brasileiro, ver Jardim e Jard da Silva (2016).

empresarial, como ocorreu em outros países da América Latina (Jard da Silva, 2007) . Isso porque, uma vez migrando para este regime, o trabalhador deixará de sustentar o regime público solidário, passando a contribuir apenas para a sua conta privada individual.

Os grandes números das contas públicas divulgados pelo Tesouro Nacional nos oferecem os contornos gerais do chamado resultado previdenciário e do déficit que, em tese, justificaria a substituição do regime público de repartição pelo regime privado de capitalização. Mas para fazermos esta análise é preciso primeiro entender o que podemos classificar como receitas e despesas previdenciárias.

Neste ponto, conhecer o conceito de “seguridade social” introduzido no Artigo 194 da Constituição Federal é fundamental: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” O Artigo 195, por sua vez, estipula que “A seguridade social será financiada por toda a sociedade (...) mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Apesar da autonomia das três áreas (assistência, saúde e previdência) para a gestão dos seus respectivos recursos, a proposta orçamentária da

seguridade social deve ser elaborada de forma integrada. Isso significa que fora as receitas próprias, cuja contribuição do INSS é a principal fonte, a Previdência conta também com parcela das arrecadações da COFINS, da CSLL, da CPSS⁹ e de recursos orçamentários de impostos.

O Brasil no seu esforço para equilibrar as contas públicas e estabilizar a economia após a redemocratização produziu expressivos superávits primários entre 1994 e 2013, com exceção do biênio de 1996 e 1997. Isso significa que o país conseguiu arrecadar mais do que gastou, antes de computado o pagamento dos juros da dívida pública. Neste mesmo período, também com exceção do hiato provocado pela crise econômica mundial de 2008, a tendência foi de superávit. A partir de meados de 2011, contudo, o resultado nominal começou a minguar, chegando ao seu pior nível na segunda metade de 2016, quando atingiu cerca de R\$ 210 bilhões (2,5% do PIB).

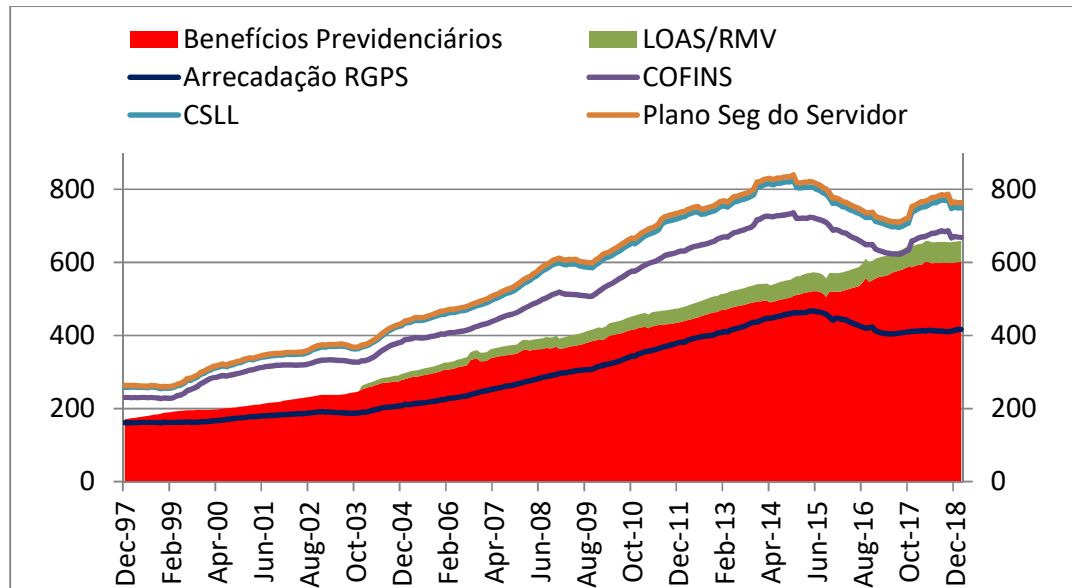
A deterioração das contas públicas no período foi impulsionada pela crise econômica, a conseqüente queda na arrecadação e a expansão dos gastos e renúncias fiscais a partir de 2013. O resultado desta mistura explosiva é que desde novembro de 2014 os gastos correntes do país superam a receita corrente. Os dados do Tesouro Nacional revelam que no primeiro mês de 2019, o déficit no resultado primário estava na casa dos R\$ 120 bilhões anuais, recurso que o governo tem que tomar emprestado para pagar suas obrigações, ou emitir moeda. Isso sem contar os R\$ 288 bilhões que tem que pagar de juros anualmente.

O Gráfico 1 apresenta a arrecadação e o gasto com previdência social e assistência social desde 1997, bem como a arrecadação com o INSS e as principais contribuições sociais que financiam a seguridade. Notamos que a evolução do déficit da previdência sofre um influxo importante em 2014, quando cresce de forma abrupta e se estabiliza em um patamar elevado, cerca de R\$ 198 bilhões no fim de 2018. No mesmo período houve um crescimento contínuo do gasto com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Mas

⁹ Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor.

podemos também notar que se somarmos à arrecadação do INSS à COFINS temos um resultado positivo, a não ser para alguns meses de 2017.

Gráfico 1 - Resultado da Seguridade Social (R\$ Bilhões, Valor Real IPCA = fev/2019)



Fonte: Brasil, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional, 2019.

Como salientamos anteriormente, a Constituição Federal nos diz que o conceito de seguridade engloba saúde, previdência e assistência social. No Gráfico 1 não consta a área de saúde, que tem um orçamento previsto de R\$ 122,6 bilhões para 2019. O resultado da arrecadação previdenciária em 2018 somado a arrecadação da CSLL e da COFINS foi de R\$ 756,1 bilhões e o gasto com o BPC e benefícios previdenciários de R\$ 656,6 o que representa um superávit de R\$ 108,5 bilhões. Supondo que o gasto com a saúde para 2019 seja o mesmo que o de 2018, temos, então, um déficit estimado de cerca de R\$ 14,1 bilhões. Este suposto déficit engorda significativamente se adicionarmos como assistência social o gasto com o Programa Bolsa Família (PBF), que chegou a R\$ 31 bilhões em 2018.

Mas, segundo a vontade dos constituintes, essas contribuições sociais são apenas parte das fontes de financiamento da seguridade, a qual também deve ser financiada com o orçamento da União, dos Estados e dos Municípios, ou seja, não apenas com as contribuições citadas, mas com outros tributos, como os impostos federais, estaduais e municipais.¹⁰ Olhando desta forma, atualmente a seguridade social retira de outras rubricas do governo cerca de R\$ 14 bilhões. Este é o tamanho do problema atual que o país precisa resolver, evidentemente, sem menosprezar a questão demográfica e suas implicações para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no longo prazo.¹¹

Em síntese, temos sim um problema, mas nem de longe parece ser tão grave como é apresentado pelos defensores da chamada “Nova Previdência”. Para resolvê-lo precisamos combater injustiças e desigualdades da política previdenciária, mas também precisamos preservar o papel solidário do sistema, suas vinculações constitucionais e sua natureza pública. Neste sentido, o fim da desvinculação das receitas da União, a extensão do teto comum entre os regimes privado e público para estados e municípios e, sobretudo, a incorporação das entidades representativas dos trabalhadores em um processo negociado de reforma seria um grande passo no efetivo fortalecimento da Previdência Social e do próprio Estado brasileiro.

¹⁰ O Art. 195, § 4º, estabelece ainda que “A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.” (Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

¹¹ É importante destacar que neste artigo não tratamos da situação dos chamados regimes próprios de previdência social da União, dos Estados e dos Municípios, os quais possuem legislação própria na área previdenciária e não estão compreendidos no conceito de seguridade social da Carta Magna.

Referências Bibliográficas

ABREU, Dimitri B. de. (2016), *A previdência social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia*. Tese de Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

BARROS, Clauber S. “O déficit da previdência, desvio de recursos e os impactos sociais no processo de gestão dos fundos da seguridade social. *Âmbito Jurídico*, 102. Disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11761. Acesso em 04/05/2019.

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

BRASIL, Ministério da Fazenda (2019), *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)*. PLOA 2019. Disponível em <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>. Acesso em 04/05/2019.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. (2006) “O déficit da Previdência Social”. *Âmbito Jurídico*, 31. Disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1206. Acesso em 04/05/2019.

JARD DA SILVA, Sidney. (2007), *Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil*. São Paulo, Editora Humanitas/Fapesp.

JARDIM, Maria C.; JARD DA SILVA, Sidney. (2016), “Difusão da previdência complementar no Estado brasileiro: dos fundos de empresa pública à criação da Funpresp. *In* Carlos A. P. de Faria; Denilson B. Coêlho; Sidney Jard da Silva (org.s), *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo, São Paulo, EdUFABC.

MARX, Karl. (1982 [1895]), “As lutas de classes em França de 1848 a 1850”. *In* Marx e Engels: obras escolhidas. Lisboa, Edições “Avante”/Edições Progresso.

RODRIGUES, Rodrigo R. (2018), *A falácia da crise da previdência e a sujeição da lógica neoliberal*. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Vitória.