**ARTIGOS SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA – Todos acessados em 06/01/2019.**

**1/10 ) A “FARSA” CHAMADA DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA**

***Professora de Economia da UFRJ, Denise Gentil defende a existência de um “cálculo distorcido” pelo mercado financeiro, que rasga a Constituição ao transformar em déficit a parte da contribuição previdenciária reservada à União***

**Wanderley Preite Sobrinho | Da**[**Revista Brasileiros**](http://brasileiros.com.br/2016/02/farsa-chamada-deficit-da-previdencia/)

Nem reforma política nem tributária. O mercado financeiro iniciou 2016 pressionando o governo federal a tirar do papel uma reforma da Previdência, capaz de preencher o rombo de R$ 124,9 bilhões no INSS previsto para este ano. Rombo? Professora de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Denise Gentil dedicou sua tese de doutorado para defender exatamente o oposto: o déficit previdenciário seria uma farsa provocada por uma distorção do mercado financeiro, que fecharia os olhos para um artigo da Constituição que exige participação da União na composição da Seguridade Social, da qual a Previdência faz parte. “Por essa metodologia, houve déficit de R$ 87 bilhões de janeiro a novembro de 2015”, diz.

Acontece que, quando as contribuições previstas pela Carta entram na conta, o déficit se transforma em superávit. O de 2014 foi de R$ 56 bilhões. “A pesquisa que realizei leva em conta todos os gastos com benefícios, inclusive com pessoal, custeio dos ministérios e com a dívida dos três setores: Saúde, Assistência Social e Previdência”, explica. Denise ironiza o “súbito” interesse do mercado financeiro pelo futuro da Previdência e não poupa de críticas o ajuste fiscal implantado pelo governo. “Dilma está fazendo o que os tucanos desejaram, mas não tiveram força política para fazer.”

**Brasileiros – A sua tese de doutorado diz que existe uma “farsa contábil” que transforma em déficit o superávit do sistema previdenciário. Que farsa é essa?**  
**Denise Gentil –** O artigo 195 da Constituição diz que a Seguridade Social será financiada por contribuições do empregador (incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro), dos trabalhadores e do Estado. Mas o que se faz é um cálculo distorcido. Primeiro, isola-se a Previdência da Seguridade Social. Em seguida, calcula-se o resultado da Previdência levando-se em consideração apenas a contribuição de empregadores e trabalhadores, e dela se deduz os gastos com todos os benefícios. Por essa metodologia, houve déficit de R$ 87 bilhões de janeiro a novembro de 2015. Pela Constituição, a base de financiamento da Seguridade Social inclui receitas como a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e as receitas de concursos de prognóstico (resultado de sorteios, como loterias e apostas).

**De quanto foi o superávit da Seguridade Social no ano passado?**  
Quando essas receitas são computadas, obtém-se superávit de, por exemplo, R$ 68 bilhões em 2013 e de R$ 56 bilhões em 2014. Mas essa informação não é repassada para a população, que fica com a noção de que o sistema enfrenta uma crise de grandes proporções e precisa de reforma urgente. Há uma ideia de insolvência e precariedade generalizada que, no caso da Previdência, não corresponde à realidade.

**Então por que tanta pressão por reforma?**  
O objetivo é cortar gastos para dar uma satisfação ao mercado, que cobra o ajuste fiscal. Nada é dito sobre os gastos com juros, que entre janeiro e dezembro de 2015 custaram R$ 450 bilhões, o equivalente a 8,3% do PIB. Ocorre que o governo fez enormes desonerações desde 2011. Em 2015, chegaram a um valor estimado em R$ 282 bilhões, equivalente a 5% do PIB, sendo que 51% dessas renúncias foram de recursos da Seguridade Social. Essas desonerações não produziram o resultado previsto pelo governo, que era o de elevar os investimentos. Apenas se transformaram em margem de lucro.

**Em 50 anos, o volume dos inativos corresponderá a mais da metade da população brasileira, segundo o IBGE. Mesmo assim não é necessária alguma mudança na lei para garantir aposentadoria no futuro?**  
É incrível que a burocracia estatal e uma parte da sociedade (o “mercado”) se preocupem tanto com o que acontecerá daqui a 50 anos. Subitamente, elas foram acometidas por um senso de responsabilidade com o futuro que não dedicam à educação, segurança, saúde… Só ocorre com o futuro da Previdência. Não é suspeito? O que precisamos, aqui e agora, é incluir um contingente enorme de pessoas que não têm acesso à Previdência. Aproximadamente 43% da população economicamente ativa vive sem direito a auxílio-acidente, seguro-desemprego, aposentadoria, pensão. A população envelhecerá, mas o que precisaremos não é de uma reforma previdenciária, mas de uma política macroeconômica voltada para o pleno emprego e que gere taxas elevadas de crescimento. É também necessário políticas de aumento da produtividade do trabalho com investimentos em educação, ciência, tecnologia e estímulos à infraestrutura. Esses mecanismos proporcionarão a arrecadação para o suporte aos idosos. Cada trabalhador será mais produtivo e produzirá o suficiente para elevar a renda e redistribuí-la entre ativos e inativos. Não podemos ficar presos a um determinismo demográfico.

**Como estabelecer uma idade mínima de 65 anos para a aposentadoria em um país onde um trabalhador com mais de 40 anos é considerado velho?**  
A idade mínima que o governo quer instituir é para as aposentadorias por tempo de contribuição (hoje de 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens), que representam 29% das concessões. Ocorre que estes normalmente começaram a trabalhar cedo. Sacrificaram seus estudos, ganham menos, têm saúde mais precária e vivem menos. Essas pessoas formam dois grupos. Os que se aposentam precocemente acabam voltando a trabalhar e a contribuir para o INSS; não são um peso para a União. Outros que se aposentam mais cedo o fazem compulsoriamente porque não conseguem manter seus empregos, na maioria das vezes por defasagem entre os avanços tecnológicos e sua formação ultrapassada, ou pelo aparecimento de doenças crônicas que certos ofícios ocasionam. Estes já são punidos pelo fator previdenciário, que reduz o valor do benefício. Tratar a todos como se o mercado de trabalho fosse homogêneo ao criar idade mínima é injusto e cruel, principalmente numa economia em recessão.

**Defensores da reforma pedem que a idade mínima para se aposentar seja a mesma entre homens e mulheres. Como exigir igualdade de tratamento na concessão de benefícios se a mesma igualdade não existe no mercado de trabalho?**  
Concordo. A Constituinte de 1988 visou compensar o salário menor e a dupla jornada de trabalho da mulher. Levou em consideração o fato de ela cuidar das crianças e dos idosos da família e de ter uma jornada muito superior a dez horas de trabalho diário. Esse desgaste, que compromete a saúde, teria que ser compensado com regras mais brandas de aposentadoria. E, de fato, as estatísticas mostram que as mulheres vivem mais que os homens, mas sofrem muito mais de doenças crônicas a partir dos 40 anos. Vivem mais, mas vivem pior.

**Não é aconselhável uma reforma na aposentadoria de deputados e senadores?**  
As regras para essas aposentadorias foram alteradas. É semelhante às regras previdenciárias do servidor público federal. Para o recebimento integral, exige 35 anos de contribuição e 60 anos de idade sem fazer distinção entre homens e mulheres. Mas a conta sempre ficará para os trabalhadores do setor privado, que já sofreram uma minirreforma da Previdência no apagar das luzes do primeiro governo Dilma, com a revisão das pensões por morte, com as mudanças no seguro-desemprego e no abono salarial, no auxílio-doença, e, muito provavelmente em breve, haverá revisão nas aposentadorias especiais. Isso tudo adicionado à mudança na Previdência dos servidores públicos que aconteceu em 2012.

**Surpreende que as mudanças tenham vindo em um governo de esquerda?**  
O governo Dilma está fazendo o que os tucanos desejaram, mas não tiveram força política para fazer. A esquerda hoje vive o constrangimento enorme de ter que apoiar um governo desconcertante, retrógrado, privatista, conservador até a medula, que ataca os direitos sociais conquistados com muita luta por sua própria base de apoio. Um dia vai às ruas contra o impeachment. No dia seguinte, vive um pesadelo.Tem que se posicionar contra tudo o que o governo propõe no campo do ajuste fiscal. O que realmente quer essa militância de um governo que só pede apoio para se livrar do impeachment sem dar nenhuma contrapartida?

<https://plataformapoliticasocial.com.br/a-farsa-chamada-deficit-da-previdencia/>

**2/ 10) A FALÁCIA DO ROMBO NA PREVIDÊNCIA**

**Vilson Antonio Romero (\*)**

O governo federal enviou ao Congresso Nacional em dezembro passado a Proposta de Emenda Constitucional 287/2016, com uma série de mudanças aos regimes de previdência vigentes no Estado brasileiro, entre elas:

1. Fixação de uma idade mínima idêntica de 65 anos para trabalhadores do serviço público e da iniciativa privada, sem distinção de categorias ou especificidades ou gênero;
2. Extensão do teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a todos os servidores efetivos dos Três Poderes e das três esferas de governo, com determinação de prazo de dois anos para implementação obrigatória de regime de previdência complementar.
3. Extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, transformando em aposentadoria voluntária, por idade com carência de 25 anos.
4. Alteração nas regras de cálculo de benefício, considerando tempo mínimo de contribuição de 25 anos.
5. Eliminação das aposentadorias especiais de policiais e professores do ensino fundamental;
6. Proibição de acumulação de benefícios, em especial, aposentadoria e pensão por morte;

Todas estas mudanças propostas tomam como base o anunciado “rombo” das previdências dos servidores e trabalhadores em geral.

Mas, chega de falácias. É necessário passar a limpo a atual discussão sobre esta reforma da Previdência Social, como se este debate tivesse ocorrido, o que aí também é uma mentira.

Mas, outra grande mentira é a do déficit, como comprovamos a seguir.

Inicialmente todos tem que ter consciência que a Previdência Social integra um sistema de proteção social mais amplo insculpido na Constituição Cidadão de 1988, denominado de Seguridade Social.

Pois este nosso “welfare state” (Estado do Bem Estar Social) tupiniquim abrange o conjunto de ações envolvendo o tripé Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

As definições estão muito claramente inseridas nos artigos 194 a 204 da Carta Magna, no capítulo “Da Ordem Social”.

A Previdência Social tem caráter contributivo e filiação obrigatória, portanto quaisquer benefícios somente se houver o aporte sobre o trabalho formal ou ocupação profissional.

A Saúde Pública é um direito de todos e, por ironia, um dever do Estado.

E a Assistência Social, incluindo os benefícios de prestação continuada (BPC) e o bolsa família, destinada a quem dela precisar.

Esse amplo modelo de proteção social dispõe de diversas fontes de financiamento próprias e específicas, como contribuições sobre a folha de pagamento de salário, sobre o lucro ou receita bruta/faturamento das empresas, sobre as operações de importações de mercadorias e mesmo parte relevante da arrecadação dos concursos de prognósticos promovidos pelas loterias da Caixa Econômica Federal.

Analisando estes dados constitucionais e o Orçamento da União e sua execução, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) divulga há 16 anos a “Análise da Seguridade Social” e com abalizado estudo de economistas e sociólogos demonstra a sucessiva condição superavitária do sistema de Seguridade Social brasileiro.

Só para mencionar a última década, cotejando as arrecadações das contribuições sociais (previdenciária, COFINS, CSLL, prognósticos e outras) com os dispêndios em programas sociais nas áreas da Previdência Social, Saúde Pública e Assistência Social, os resultados positivos foram de R$ 72,6 bilhões, em 2007; R$ 64,3 bi, em 2008; R$ 32,7 bi, em 2009; R$ 53,9 bi, em 2010; R$ 75,7 bi, em 2011; R$ 82,8 bi, em 2012; R$ 76,4 bi, em 2013; R$ 55,7 bi, em 2014 e R$ 11,2 bilhões em 2015.

Como se vê, apesar da crise econômica e o início do período recessivo, agravado pelo incremento da desoneração da folha de pagamentos, ainda sim houve resultado positivo em 2015.

Dois fatos chamam a atenção. Primeiro, o saldo positivo em 2015 acontece num ano repleto de dificuldades econômicas, o que mostra a força do sistema de Seguridade Social. Ainda, todos os números divulgados são levantados pela ANFIP com base em dados do próprio governo. Ou seja, o governo conhece o superávit, mas insiste em usar o discurso do déficit para promover sucessivas mudanças na Previdência, sempre de olho em ampliar (e desviar) o caixa, nunca os benefícios dos trabalhadores.

Prova de que o governo reconhece o saldo positivo são medidas como as renúncias fiscais com recursos previdenciários e a manutenção do “nefasto” mecanismo denominado de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que sistematicamente retira parte do orçamento da Seguridade Social, para outros fins que não os programas sociais.

Só a DRU, em 2012, usurpou R$ 58 bi das contribuições sociais. O dano é continuado: R$ 63 bi em 2013 e mais R$ 63 bilhões em 2014. Para agravar o cenário, foi aprovada no Congresso Nacional em setembro de 2016 a Emenda Constitucional 93/2016 que não apenas prorroga a DRU até o ano de 2023, como amplia de 20% para 30% o percentual que o governo pode retirar dos recursos sociais. Com a medida aprovada, pode ocorrer a saída de R$ 120 bilhões por ano do caixa da Seguridade.

Outra questão menosprezada pelos reformistas diz respeito à importância socioeconômica da Previdência para a Nação brasileira.

O INSS para pontual e religiosamente mais de 33 milhões de benefícios, incluindo cerca de 10 milhões de aposentadorias por idade, 7,5 milhões de pensões por morte, 5,5 milhões de aposentadorias por tempo de contribuição e 3 milhões de aposentadoria por invalidez, entre outros.

Se avaliarmos que cada beneficiário do INSS sustenta, em média, dois outros cidadãos, teremos mais de 90 milhões de brasileiros dependentes do Regime Geral de Previdência Social. Ou seja, quase metade da população deste nosso país continente.

Da mesma forma, a economia das pequenas e médias comunidades se movimenta às custas dos recursos carreados pelo seguro social nacional. Parcela expressiva dos 5.568 municípios brasileiros deixaria de existir se não lhe fossem destinados os valores devidos aos milhões de beneficiários do INSS da jurisdição.

Em 70% deles (3.875), o valor repassado aos aposentados, pensionistas e demais beneficiários da Previdência a cada mês supera os repasses advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disto, em 82% das pequenas e médias cidades, ou seja, em 4.589, os pagamentos aos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social superam a arrecadação municipal. Fica evidente a essencialidade da manutenção do sistema previdenciário para que a economia dessas cidades se mantenha.

Portanto, fragilizar a Previdência Social não é matéria de interesse dos trabalhadores e trabalhadores ativos ou aposentados dos diversos setores e das mais variadas regiões de nossa Nação.

Percebe-se por trás das manobras reformistas a tentativa de implementar uma “ditadura demográfica”, mas acima de tudo, reduzir a atual estrutura previdenciária a cada vez mais um programa de renda mínima, onde o Deus Mercado possa abocanhar parcelas expressivas dos recursos bilionários movimentados a cada período.

Não é à toa que se noticiam tantas maravilhas dos planos de previdência privada, dos regimes de capitalização como saída milagrosa para a poupança nacional.

Se prosperar a tal reforma, nos moldes defendidos pelo governo, o sonho da aposentadoria pode virar pesadelo em vida, ou nem isso, porque muitos podem morrer antes de desfrutar um pouquinho sequer dessa conquista.

Como falar em idade mínima, e ainda por cima igual para homens e mulheres, quando vivemos em um país com dimensões continentais repleto de variadas desigualdades regionais? A título de exemplo, um homem no Pará nasce com a expectativa de vida de 64 anos enquanto, para uma mulher de Santa Catarina, esse número ultrapassa os 80 anos.

Para lutar contra esse verdadeiro ataque à sociedade brasileira é que propusemos alguns ajustes, mas não somente com olhos orçamentários, atuariais e matemáticos.

Sugerimos, juntamente com as centrais sindicais, aperfeiçoamento no lado das fontes de financiamento. Iniciativas como a revisão ou o fim das desonerações das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento, a alienação, por leilão, de imóveis da Previdência Social e de outros patrimônios em desuso, o fim da aplicação da DRU sobre o orçamento da Seguridade Social, bem como a criação de um programa ou de instrumentos mais ágeis de recuperação do elevado volume de dívida ativa com a Previdência Social.

Também é fundamental melhorar e intensificar a fiscalização sobre o setor, com aumento do número de Auditores Fiscais direcionados a esta atividade e o aperfeiçoamento da gestão e dos processos de fiscalização.

Não podemos ignorar a necessidade de rever as alíquotas de contribuição para a Previdência Social oriundas do subsistema rural, do setor do agronegócio, que pode e deve contribuir mais para assegurar a aposentadoria do trabalhador e da trabalhadora do campo.

Mas, acima e, além disto, o cidadão tem que conscientizar e assumir a defesa intransigente da manutenção dos direitos sociais, bem como da gestão transparente da Seguridade Social, sempre na direção do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social pública e solidária.

Só assim poderemos manter melhor este guarda-chuva social, verdadeiro patrimônio dos brasileiros e das brasileiras.

**(\*) Vilson Antonio Romero é jornalista, auditor fiscal da Receita Federal do Brasil, diretor da Associação Riograndense de Imprensa e presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.**

<https://plataformapoliticasocial.com.br/a-falacia-do-rombo-na-previdencia/>

**3/10 ) A PREVIDÊNCIA SOCIAL NÃO TEM DÉFICIT**

**Eduardo Fagnani\***

As conquistas do movimento social das décadas de 1970 e 1980 contrariaram os interesses dos detentores da riqueza. Em grande medida, isso se devia ao fato de que mais de 10% do gasto público federal em relação ao PIB passou a ser vinculado constitucionalmente à Seguridade Social. Desde a Assembleia Nacional Constituinte até os dias atuais, esses setores desenvolvem ativa campanha difamatória e ideológica orientada para “demonizar” a Seguridade Social e, especialmente, o seu segmento da Previdência Social, cujo gasto equivale a 8% do PIB.

Nesta campanha prepondera o vale-tudo para recapturar esses recursos. Em flagrante confronto com a Constituição da República, especialistas esforçam-se para “comprovar” a inviabilidade financeira da Previdência, para justificar nova etapa de retrocesso nesses direitos.

O objetivo deste artigo é assinalar que não existe déficit na previdência, caso seja considerado o que a Constituição da República Federativa do Brasil manda fazer e o modo como determina que sejam executados os procedimentos.

***O modelo tripartite de financiamento da Seguridade***

A Seguridade Social é ao mesmo tempo o mais importante mecanismo de proteção social do País e um poderoso instrumento do desenvolvimento. Além de transferências monetárias para a Previdência Social (Rural e Urbana), 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.

Para financiar a Seguridade Social (artigo 194 da Constituição Federal), os constituintes de 1988 criaram o Orçamento da Seguridade Social (artigo 195) um conjunto de fontes próprias, exclusivas e dotadas de uma pluralidade de incidência. As contribuições sociais pagas pelas empresas sobre a folha de salários, o faturamento e lucro, e as contribuições pagas pelos trabalhadores sobre seus rendimentos do trabalho integram esse rol exclusivo de fontes do Orçamento da Seguridade Social, com destaque para:

\* Receitas da Contribuição previdenciária para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) pagas pelos empregados e pelas empresas;

\* Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL);

\* Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social, cobrada sobre o faturamento das empresas (Cofins);

\* Contribuição para o PIS/Pasep para financiar o Programa do Seguro-Desemprego e para financiar os programas de desenvolvimento do BNDES, igualmente cobrada sobre o faturamento das empresas;

\* Receitas das contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse Orçamento.

Destaque-se que a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL) e a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social, cobrada sobre o faturamento das empresas (Cofins) foram criadas pelos constituintes em 1988 para financiar os benefícios típicos da Seguridade Social (Previdência Rural, Benefício de Prestação Continuada e SUS, público, gratuito e universal). Essas contribuições estavam previstas no documento “Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil” (PMDB, 1982).

Com o Orçamento da Seguridade Social, os constituintes estabeleceram o mecanismo de financiamento tripartite clássico (trabalhador, empresa e governo, através de impostos) dos regimes de Welfare State.

Estudos realizados pelo IPEA (2006) demonstram que para um conjunto de quinze países da OCDE, em média, os gastos com a Seguridade Social representam 27,3% do PIB e são financiados por 38% da contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; e 36% da contribuição do governo (através de impostos gerais pagos por toda a sociedade). Em cinco países (Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido e Suécia), a participação do governo é relativamente mais elevada.

No Brasil, a contribuição estatal que deve integrar essas contas é muito pequena. Em 2012, de um total de R$ 317 bilhões utilizados para pagar benefícios previdenciários, as contribuições exclusivamente previdenciárias (empresas e trabalhadores) somaram R$ 279 bilhões (88% do total). A parcela estatal propriamente dita seria de apenas 12%, um montante muito inferior à terça parte (33%) que caberia numa conta tripartite.

Se nessa conta fossem consideradas as renúncias fiscais, outros R$ 22 bilhões comporiam as receitas previdenciárias, cabendo ao Tesouro tão somente complementar 5% do total das despesas previdenciárias. Uma conta insignificante, de R$ 16 bilhões, 0,33% do PIB (ANFIP, 2013).

Portanto, os constituintes de 1988 seguiram a experiência internacional clássica e ratificaram o sistema tripartite introduzido por Getúlio Vargas na década de 1930 e seguido desde então, inclusive pela ditadura civil e militar.

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.

***“Déficit” e Contribuição do Governo***

Desde 1989 nunca se cumpriu rigorosamente o que reza a Constituição da República, no que diz respeito aos princípios da Organização, Financiamento e Controle Social da Seguridade Social (consultar FAGNANI E TONELLI VAZ, 2013). Como mencionado, o artigo 194 da Constituição Federal declara que a Previdência Social é parte integrante da Seguridade Social e conta com recursos do Orçamento da Seguridade Social (artigo 195).

Contrariamente ao que determina a Constituição os Poderes Executivo (MPAS, MPOG, MF e BC) e Legislativo não consideram a Previdência como parte da Seguridade Social. Desde 1989, o MPAS adota critério contábil segundo o qual a sustentação financeira da Previdência depende exclusivamente das receitas próprias do setor (empregados e empregadores). A parcela que cabe ao governo do governo no sistema tripartite não é considerada. Essa lacuna leva, inexoravelmente ao “déficit” do Regime Geral de Previdência Social (Urbano e Rural).

Essa prática contábil só serve, unicamente, para criar, alardear um falso déficit e justificar mais ‘reformas’ com corte de direitos. São invencionices, pois desconsideram os artigos 165, 194, 195 e 239 da Constituição da República.

***A Seguridade Social é Superavitária***

O governo jamais organizou a Seguridade Social e apresentou o Orçamento da Seguridade como ordenam os dispositivos constitucionais mencionados. Alguns especialistas (GENTIL, 2007) e instituições têm desenvolvido esforço metodológico nesse sentido. Esses estudos revelam que o Orçamento da Seguridade Social sempre foi superavitário. Em 2012, por exemplo, apresentou saldo positivo de R$ 78,1 bilhões (as receitas totalizaram R$ 590,6 bilhões e as despesas atingiram R$ 512,4 bilhões) (ANFIP, 2013)

[](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Tab_01.jpg)

Portanto, à luz da Constituição da República, não há como se falar em “déficit” na Previdência Social. Na verdade, sobram recursos que são utilizados em finalidades não previstas na lei. Assim, como ocorria na ditadura, a Seguridade Social continua a financiar a política econômica.

***Captura de Recursos da Seguridade Social***

O Orçamento da Seguridade Social tem-se mantido superavitário, mesmo com a instituição da atual Desvinculação das Receitas da União (DRU), em 1994, que captura 20% dessas receitas para serem aplicadas livremente pela área econômica. Com subtração de recursos e com muitas manobras que inflavam artificialmente as despesas, fizeram da Seguridade uma importante fonte para o ajuste fiscal do período. Só em 2012, a DRU retirou da Seguridade Social R$ 52,6 bilhões. O acumulado, só para o período 2005-2012, totaliza mais de R$ 286 bilhões (ANFIP, 2013).

Da mesma forma, o Orçamento da Seguridade Social tem-se mantido superavitário mesmo com o aprofundamento da política de concessão de isenções fiscais para setores econômicos selecionados iniciado nos anos de 1990, quando, por exemplo, o setor do agronegócio foi isentado de contribuir para a Previdência Rural. Essa política foi aprofundada a partir de meados da década passada. Em 2012, as isenções tributárias concedidas sobre as fontes da Seguridade Social (CSLL, PIS/Pasep, Cofins e Folha de Pagamento) totalizaram R$ 77 bilhões (1,7% do PIB). Em 2013 a ANFIP previa que elas atingiriam 2,7% do PIB no ano seguinte (ANFIP, 2013).

Assim como a DRU, esse processo também deprime o superávit da Seguridade Social e poderá comprometer sua sustentação financeira no futuro.

***A Previdência é parte da Seguridade Social.***

Em 1988, a sociedade concordou em assegurar proteção à velhice para milhões de trabalhadores rurais que começaram a trabalhar nas décadas de 1940, sem registro na carteira e em condições de semiescravidão. Houve naquele momento um pacto social para resgatar uma injustiça histórica cometida contra esse segmento.

Por outro lado, a Carta de 1988 fixou uma contribuição com base muito limitada para financiar o estoque de trabalhadores rurais e o fluxo de novos beneficiários. Essa base de contribuição é ainda mais restringida pelas isenções fiscais dadas ao agronegócio exportador (Emenda Constitucional 33/1997). Entretanto a COFINS e a CSLL, criadas em 1988, suprem o financiamento deste benefício típico da seguridade. Essas contribuições foram instituídas para que o estado cumpra sua parte no sistema tripartite.

Em suma, à luz da Constituição da República, não se pode considerar a Previdência Social apartada da Seguridade Social. Mais especificamente, não se pode excluir o financiamento da Previdência Social (Rural e Urbana) do conjunto de fontes que integram o Orçamento da Seguridade Social que sempre foi superavitário. Portanto, não há como se falar em “déficit” na Previdência Social.

Nas contas dos resultados financeiros do RGPS apresentados pelo MPAS, além da devida e pronta compensação das renúncias, é necessário acrescer a contribuição do Estado, para complementar a base de financiamento tripartite do modelo. Se as contas da previdência social fossem assim apresentadas, o mito do déficit estaria desmascarado.

***NOTAS***

1. Artigo escrito para o projeto “ Política, Planejamento e Gestão das Regiões e Redes de Atenção à Saúde no Brasil” (Região e Redes – Caminho para a Universalização da Saúde no Brasil). Baseado em Fagnani e Tonelli Vaz (2013).

***REFERÊNCIAS***

ANFIP (2013). Análise da Seguridade Social 2012. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2013, 131 p.

FAGNANI, E. e TONELLI VAZ, F. (2013). Seguridade social, direitos constitucionais e desenvolvimento. In: FAGNANI. E. & FONSECA, A (ORG). (2013 – B). Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

GENTIL, Denise, L. (2007) Política econômica e Seguridade Social no período pós-1994. Carta Social e do Trabalho, n.7. Campinas: Instituto de Econômica da Unicamp: Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho. Publicação eletrônica (www.eco.unicamp.br)

IPEA (2006). Brasil – o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade. Tafner, P (editor). Brasília: Ipea.

PMDB (1982). Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. Revista do PMDB, ano II, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.

\* – Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit/IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social (www.plataformapoliticasocial.com).

https://plataformapoliticasocial.com.br/a-previdencia-social-nao-tem-deficit/

**4/10 ) O DEFICIT PREVIDENCIÁRIO É UM MITO**

Rafaela Aparecida Garcia Bermudes

**Resumo:** O presente artigo visa abordar um assunto muito divulgado no País recentemente, a questão do “suposto” deficit no cofre previdenciário apresentado pelo Governo Federal. Em um primeiro momento traremos todas as reais fontes de receitas para financiamento da Seguridade Social, demonstrando que o sistema previdenciário foi criado para ter um grande fluxo de receitas e ser praticamente autossustentável. Em seguida, tratamos do formato de cálculo apresentado pelo Governo Federal, mostrando o motivo de seu relatório ser deficitário, tentando elucidar a manipulação de números. Neste tópico ainda, apresentamos o correto formato de cálculo, compondo todas as receitas estabelecidas em lei. Posteriormente, tratamos do estudo e relatório apresentado pela fundação Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, demonstrando a antagonidade, a Previdência na realidade é superavitária, sem deixar de mencionar o relatório final da CPI confirmando que não existe deficit. Ademais, verificamos o descaso do Governo Federal face aos cidadãos, uma vez que medidas são adotadas para reformar a legislação previdenciária, penalizando os trabalhadores que contribuem direta e indiretamente para a Previdência, pois a nova legislação é bastante prejudicial se comparado ao sistema atual e deixa de executar os maiores devedores, além de conceder diversas renúncias fiscais. Por fim, foi analisada a incoerência entre o suposto deficit previdenciário diante da DRU (Desvinculação de Receitas da União), permitindo que parte das receitas da Seguridade Social, no importe de 30% (trinta por cento), sejam utilizadas para pagar juros da dívida pública. [[1]](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20210&revista_caderno=20" \l "_ftn1" \o ")

**Palavras-chave**: previdência social, diversidade de financiamento, suposto deficit, autossustentabilidade.

**Abstract:** This article aims to address a much publicized issue in Brazil recently, the issue of the "supposed" deficit in the social security coffers submitted by the Federal Government. In a first moment we will bring all the real sources of income for Social Security financing, demonstrating that the social security system was created to have a great flow of income and to be practically self-sustaining. Next, we deal with the calculation format presented by the Federal Government, showing the reason for its report being a deficit, trying to elucidate the manipulation of numbers. In this topic, we present the correct calculation format, composing all the revenues established by law. Subsequently, we deal with the study and report presented by the Anfip - Association Nacional Foundation of the Tax Auditors of the Brazilian Federal Revenue, demonstrating the antagonism, the Social Security in reality is a surplus, without mentioning the final report of the CPI confirming that there is no deficit. In addition, we note the disregard of the Federal Government vis-à-vis the citizens, since measures are adopted to reform the social security legislation, penalizing workers who contribute directly and indirectly to the Social Security, since the new legislation is very harmful compared to the current system and leaves to execute the largest debtors, in addition to granting several tax exemptions. Finally, it was analyzed the inconsistency between the supposed social security deficit before the DRU (Untied Union Revenue), allowing that part of the Social Security income, in the amount of 30% (thirty percent), to be used to pay interest on the debt public.

**Key-words:** social security, diversity of financing, supposed deficit, self-sustainability.

**Sumário:**Introdução. 1. Diversidade da Base de Financiamento. 2. Formato de cálculo apresentado pelo Governo Federal. 3. Dados apresentados pela ANFIP. 4. Descaso do Governo com os cidadãos, dívida ativa e renúncias fiscais. 5. Incoerência da DRU versus cofre previdenciário quebrado. 6. Relatório Final da CPI da Previdência. Conclusão. Referências.

**Introdução**

No presente artigo, realizou-se uma análise detalhada acerca do “suposto” deficit previdenciário tão enganosamente veiculado pelo Governo Federal no último ano (2017), abordando os aspectos que a Lei prevê acerca de toda Diversidade da Base de Financiamento da Seguridade Social, demonstrando assim a manipulação de números apresentados pelo Governo Federal.

O tema abordado deu-se em razão de sua utilidade pública, extremamente oportuno para o atual cenário em nosso país, onde muito se falou em deficit induzindo a população a acreditar que se trata de um mal necessário.

Através do presente estudo objetiva-se levar um esclarecimento à população a respeito desse Mito, apresentando todas as fontes de recitas destinadas a Seguridade Social e mais que isso, a existência de um relatório totalmente legítimo daqueles que são responsáveis por arrecadar e fiscalizar as contribuições sociais, dizendo que o sistema na verdade é superavitário (ANFIP).

Em um primeiro momento examinamos o que dispõe a Lei, no que se referem a todas as verbas (receitas), que são destinadas a custear o sistema da Seguridade Social e podemos de imediato observar que o Governo Federal deixou de utilizar parte das receitas para compor seu cálculo, por isso o relatório de deficit.

Em seguida, aprofundamos sobre as divergências apontadas pela ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil) que assegura existir um sistema superavitário, pois eles fizeram o cálculo da forma correta, ou seja, de acordo com o determinado em lei.

Pretendeu-se ao longo desse artigo, analisar também a dívida ativa, as renúncias fiscais, ou seja, favorecimento dos devedores em detrimento dos Segurados.

Por fim, vimos a incoerência do mecanismo da DRU (Desvinculação de Receitas da União) versus cofre previdenciário quebrado.

**1. Diversidade da Base de Financiamento**

Quando ouvimos falar em “sistema de financiamento”, quer dizer “fonte de receitas”, os valores que servem para pagar/custear o sistema da Seguridade Social (em outras palavras, servem para bancar o sistema).

Antes de adentrarmos nas receitas, precisamos entender que a Seguridade Social é composta por um tripé, que compreende a Saúde, a Assistência e a Previdência.

A Saúde é um direito de todos e um dever do Estado, independe de contribuição direta (indiretamente todos os cidadãos contribuem por meio de seus tributos).

A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, é destinada ao atendimento das necessidades básicas do indivíduo (maternidade, infância, velhice, habilitação e reabilitação de portadores de deficiência, entre outros), para os cidadãos sem condições de prover o próprio sustento.

Já a Previdência Social tem caráter contributivo, ou seja, quem não contribui, não terá direito aos seus benefícios e também é de filiação obrigatória para todos aqueles que exercem atividade remunerada.

O orçamento da Seguridade Social é autônomo e não deveria se misturar com outras receitas tributárias da União. A Constituição Federal em seu artigo 167, inciso XI, veda a utilização de recursos provenientes das contribuições sociais tratadas no artigo 195, inciso I, alínea “a” e inciso II da Constituição Federal para realização de despesas distintas do pagamento de benefícios previstos no artigo 201 da Constituição Federal.

Agora vejamos todas as receitas estabelecidas em Lei:

Segundo o Artigo 195 da CF, o “financiamento da Seguridade Social é um dever imposto a toda sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das seguintes contribuições sociais”:

*“I - Do Empregador, da empresa, da entidade equiparada a ela na forma da lei, incidentes sobre:*

*A) Folha de Salário 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 – Dos Trabalhadores e demais segurados da Previdência Social.*

*III – Sobre a Receita do Concurso de Prognósticos.*

*IV – Do Importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.”*

Ainda, segundo o artigo 195 do Decreto 3048/99 são contribuições sociais, voltadas para a Seguridade Social:

*“A) das empresas, sobre remuneração paga aos segurados, mesmo sem vínculo empregatício;*

*B) dos empregadores domésticos;*

*C) dos Trabalhadores;*

*D) das Associações Desportivas, que mantém equipe profissional de futebol, incidentes sobre a receita bruta dos espetáculos (inclusive internacionais) e qualquer forma de patrocínio, licenciamento, publicidade e transmissão de eventos;*

*E) sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural;*

*F) das empresas sobre o faturamento e o lucro;*

*G) sobre receitas de Concursos de Prognósticos.”*

A Constituição Federal e suas legislações infraconstitucionais, criaram esse sistema com diversidade para ser praticamente autossustentável, arrecadam-se contribuições de diversos seguimentos para financiar o sistema, além disso, a Constituição diz que aplicar recursos para a Seguridade é um dever imposto não somente a sociedade, mas também a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Infelizmente, os recursos da Seguridade são utilizados para outras finalidades pelo Governo, conforme veremos adiante, por isso a conta não fecha.

Na carta de Brasília, elaborada em 2003 por Ministros do Estado e por Governadores dos 27 Estados, diz que “o RGPS – regime geral de previdência social, administrado pelo INSS é auto-sustentável (sic) em mais de 80% pelo fluxo contributivo, ou seja, pelas contribuições dos empregados e empregadores incidentes sobre a folha de pagamento e que a parte urbana chega a 97% de auto sustentação”.

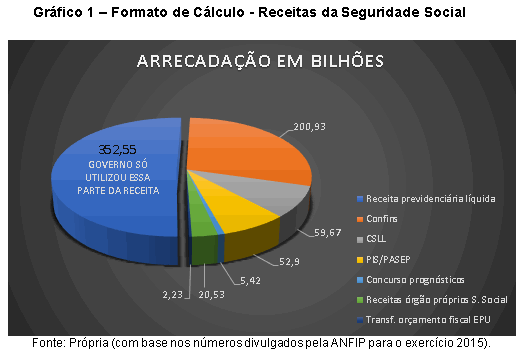
**2. Formato de Cálculo apresentado pelo Governo Federal**

O cálculo do governo levou em consideração apenas as contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e os recursos próprios da Previdência Social, que é apenas uma parte das fontes de receita e deduziu as despesas com aposentadorias e benefícios previdenciários pagos aos segurados (STRAZZI, 2016).

Com base nesse cálculo o deficit em 2015 seria de 85.816 bilhões de reais, porém o cálculo apresentado pelo governo deixou de fora todas as demais receitas estabelecidas na base de financiamento pela CF, conforme veremos a seguir.

Alguns, afirmam que mesmo que o Governo tivesse utilizado todas as fontes de receitas, continuaria existindo um rombo, pois também teria de deduzir todas as despesas com saúde e assistência que não estavam em seu cálculo, mas veremos que não é assim, pois a ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil) que é responsável por arrecadar e fiscalizar todo o dinheiro da Seguridade aponta superavit.

O modelo correto de cálculo seria utilizar todas as receitas estabelecidas no artigo 195 da CF, combinado com o art. 195 do Decreto 3048/99, mas o Governo Federou utilizou somente uma das fatias das receitas, conforme veremos no gráfico a seguir:



Através do gráfico podemos visualizar claramente, em 2015 a soma de todas as receitas totalizam R$ 694,23 bilhões de reais arrecadados para a Seguridade Social, mas o Governo em seu cálculo utilizou apenas umas das fontes de arrecadação que totalizaram apenas 352,55 bilhões de reais (receita previdenciária líquida).

**3. Dados apresentados pela ANFIP**

A Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal (Anfip), afirma categoricamente por meio de dados contábeis oficiais, que a Previdência é Superavitária.

Note que a Receita Federal é responsável por arrecadar e fiscalizar o recolhimento das contribuições sociais, conforme o artigo 33, caput, da Lei 8212/91:

**“Art. 33.** À Secretaria da Receita Federal do Brasil compete planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas à tributação, à fiscalização, à arrecadação, à cobrança e ao recolhimento das contribuições sociais previstas no parágrafo único do art. 11 desta Lei, das contribuições incidentes a título de substituição e das devidas a outras entidades e fundos.

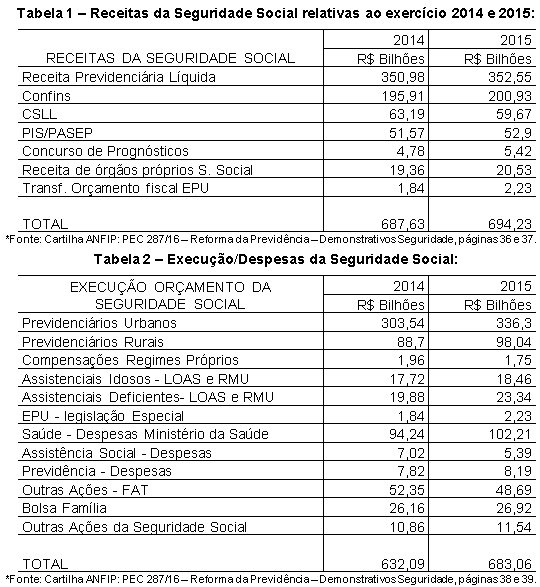
**§ 1o** É prerrogativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil, por intermédio dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, o exame da contabilidade das empresas, ficando obrigados a prestar todos os esclarecimentos e informações solicitados o segurado e os terceiros responsáveis pelo recolhimento das contribuições previdenciárias e das contribuições devidas a outras entidades e fundos”.

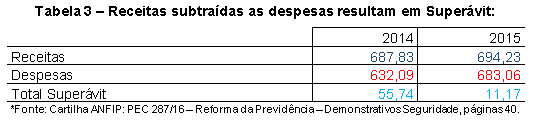
Ora, quem melhor poderia afirmar com propriedade sobre números da Previdência Social, senão o Órgão responsável por arrecadar e fiscalizar o recolhimento das contribuições sociais?

A análise feita pela Anfip confirma que o deficit é manipulado e que o sistema é superavitário.

“De acordo com a ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), que anualmente divulga os dados da Seguridade Social, não existe deficit. Pelo contrário, os superavits nos últimos anos foram sucessivos: saldo positivo de R$ 59,9 bilhões em 2006; R$ 72,6 bilhões, em 2007; R$ 64,3 bi, em 2008; R$ 32,7 bi, em 2009; R$ 53,8 bi, em 2010; R$ 75,7 bi, em 2011; R$ 82,7 bi, em 2012; R$ 76,2 bi, em 2013 (…)” (GUIMARÃES, 2016).

Vejamos abaixo os demonstrativos publicados pela Anfip, relativos à Seguridade Social para os anos de 2014 e 2015:



****

De acordo com os dados acima divulgados pela ANFIP, não há nenhum registro de deficit, pelo contrário, existe superávit.

**4. Descaso do Governo com os cidadãos, dívida ativa e renúncias fiscais**

Existe uma dívida ativa de bilhões de reais que o INSS não cobra dos devedores, além de várias concessões de renúncias fiscais, só em 2015 essas renúncias totalizaram R$ 40.124 bilhões de reais.

Muitos críticos e pró reforma vão argumentar que os valores dessas renúncias não seriam suficientes para cobrir o rombo previdenciário e que existe sim uma dívida ativa muito alta, mas que o pagamento desses valores iria apenas minimizar o rombo, muitas empresas devedoras já faliram.

Justamente por isso, percebemos o descaso do governo com os cidadãos, ainda que fosse apenas para minimizar o "suposto deficit", o governo deveria cumprir com o papel dele cobrando os devedores, mas ao contrário disso o Governo optou por penalizar o lado mais frágil da relação, ou seja, os trabalhadores, pois a nova legislação previdenciária é bastante prejudicial se comparada com a legislação atual vigente.

É mais fácil restringir direitos dos trabalhadores do que cobrar dívidas, do que fazer uma análise detalhada do real motivo que aflige a economia brasileira, que são os pagamentos de juros, sem mencionar o descontrole administrativo do governo com seu orçamento fiscal.

“Os devedores da Previdência Social acumulam uma dívida de R$ 426 bilhões, quase três vezes o atual deficit do setor, que foi cerca de R$ 149,7 bilhões no ano passado. Na lista, que tem mais de 500 nomes, aparecem empresas públicas, privadas, fundações, governos estaduais e prefeituras que devem ao Regime Geral da Previdência Social. O levantamento foi feito pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, responsável pela cobrança dessas dívidas” (LEÓN, 2017).

**5. A incoerência da DRU versus cofre previdenciário quebrado**

A DRU (Desvinculação de Receitas da união) foi criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi criada para estabilizar a economia logo após o plano real.

Em 2000 esse FSE passou a se chamar DRU (Desvinculação de Receitas da União).

O mecanismo da DRU permite que parte das Receitas da Seguridade Social, atualmente 30%, sejam utilizadas livremente para pagamento de juros da dívida pública.

Até 2016, a União (Governo Federal) poderia utilizar 20% das receitas da Seguridade para pagamento de juros, mas foi apresentada uma PEC (proposta de emenda à constituição) em que o percentual foi aumentado para 30% no período de 2016 a 2023.

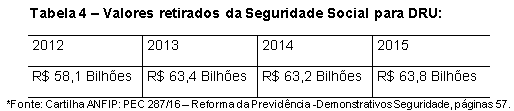
Ninguém está discutindo aqui a constitucionalidade desse mecanismo, mas sua incoerência grita e grita alto, até o mais leigo dos cidadãos ao escutar isso, vai se perguntar, se a previdência já está quebrada e não tem dinheiro, como se retira 30% de sua verba? Se já está quebrada como se aumenta o percentual de 20% para 30%?

Em aula ministrada no curso de Pós Graduação em Direito Previdenciário da Universidade Cândido Mendes, o professor Carlos Alberto Vieira de Gouveia destacou a incoerência da DRU, exemplificando da seguinte forma: “É o mesmo que dizer que sua casa está com os recursos escassos e precisa cortar gastos, então você vai cortar tudo o que é superficial e priorizar as necessidades básicas, como alimentação, água, luz, mas seu vizinho pede 30% da sua renda, como é possível ajudar seu vizinho se você não tem nem para suas contas?”

A DRU é lei, não tem como dizer não. Apesar de ser lei, não dá para entender o motivo do Governo não mudar isso ou pelo contrário, fazer ainda pior, em vez de retirar 20% de um lugar que já não tem, aumentar para 30% e para os próximos anos sabe-se lá quanto mais esse percentual será reajustado.

A verdade é que o legislador quando fez a Constituição Federal e se preocupou tanto com a população, criou uma Seguridade Social com diversidade da base de Financiamento, ou seja, o dinheiro que compõe a Seguridade vem de diversos entes, todos contribuem, a União, Estado, DF, Municípios e a sociedade em geral, justamente para que sempre haja renda nesse setor a fim de suprir a população (STRAZZI, 2016).

Mas, o nosso governo por conta da má administração em seu orçamento público cria um mecanismo de retirar verba que deveria ser destinada única e exclusivamente para a Seguridade Social e quem paga essa conta? Infelizmente, sempre a população trabalhadora.



**6. Relatório Final da CPI da Previdência**

Foi instaurada uma CPI (comissão parlamentar de inquérito) para investigar as contas da Previdência Social, sob a presidência do Senador Paulo Paim e após meses de trabalho, com 31 (trinta e uma) sessões de debate e audiências públicas, o relatório final, na página 57, afirma que: "não é admissível qualquer discussão sobre a ocorrência de eventual deficit ou necessidade suplementar de financiamento sem a prévia correção das distorções afetas ao financiamento”.

A CPI aponta uma preocupação no tocante ao equilíbrio do sistema previdenciário, apresenta medidas e sugere emendas constitucionais para minimizar os problemas.

Conforme o relatório final, dentre a apresentação de projetos de lei e emendas à Constituição, está a PEC (proposta de emenda Constitucional) para recriar o Conselho Nacional de Seguridade Social – que participará da formulação e fiscalização da proposta orçamentária da Seguridade e determinar a não aplicação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) nas receitas da Seguridade Social.

“O relatório aponta erros na proposta de reforma apresentada pelo governo; sugere emendas à Constituição e projetos de lei; além de indicar uma série de providências a serem tomadas para o equilíbrio do sistema previdenciário brasileiro, como mecanismos de combate às fraudes, mais rigor na cobrança dos grandes devedores e o fim do desvio de recursos para outros setores” (Redação – Senado Notícias).

O relatório final da CPI confirma tudo o que foi abordado no presente artigo, alegando o falso deficit previdenciário, afirmando que o cálculo feito pelo governo foi incorreto, uma vez que não observou o disposto na Constituição Federal, gerando assim uma manipulação de resultados, demonstra ainda a problematização em retirar dinheiro da Previdência para pagamento direcionado a outras finalidades (DRU), como também cita a inércia do governo em não cobrar os devedores.

**7. Conclusão**

Fica impossível ignorar os dados apresentados pela Anfip, o órgão responsável por arrecadar e fiscalizar o dinheiro, demonstra por dados contábeis legítimos que o cofre previdenciário não tem deficit, ficando clara a manipulação de números apresentada pelo Governo Federal.

Ninguém está ignorando o fato de que o país vive uma instabilidade financeira e política gigante, mas restringir direitos da população através de proposta de nova legislação previdenciária, com base em um argumento falacioso não pode ser a solução para essa crise.

Onde fica o encargo do Estado em relação à proteção dos Direitos Sociais?

Além do mais, ficou bastante clara a inércia do governo, pois poderia adotar diversas outras medidas para reduzir esse “suposto deficit”, em vez disso prontamente prefere penalizar a população, restringindo direitos (pois a nova legislação previdenciária é bastante prejudicial se comparada com a legislação atual vigente), medindo todos por uma mesma régua, sem levar em conta que o nosso país tem dimensões continentais e infelizmente muitas diferenças sociais.

Sendo assim, espera-se que o Governo repense seus argumentos já que o deficit é um mito e leve em consideração os Direitos Sociais. Esperamos ainda, que o Governo pare de repassar a “conta” dos prejuízos do país através de restrição de direitos. Uma coisa é certa, os cidadãos sempre pagam as “contas” por qualquer má administração, pois somos o país com a maior carga tributária e com menor retorno, como se isso não bastasse, ainda querem suprimir os direitos dos segurados.

Diante de todas as considerações apresentadas, chega-se ao fim do presente artigo, concluindo-se que o Deficit Previdenciário é um Mito e deixando algumas reflexões: A real causa de qualquer problema no sistema previdenciário não seria decorrente dos desvios de recursos da Previdência para outros setores? O Governo não tem a sua disposição inúmeras medidas a serem adotadas para regularizar a sonegação nesta área, aumentando as receitas previdenciárias? Não deveria a Seguridade Social (justamente por conta de seu caráter social) estar acima das crises políticas e econômicas?

**Referências**

ANFIP. A Previdência é mesmo deficitária? (Deutsche Welle). Disponível em <<https://www.anfip.org.br/noticia.php?id_noticia=21579>>. Acesso em 16 ago.2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. “Manual de Direito Previdenciário”. 19. Ed. Ver. Atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

Carta de Brasília - Governo Federal (2003). Disponível em:< [http://www.fiscosoft.com.br/n/d3ou/25022003-veja-a-integra-da-carta-de-brasilia-mpasapplicationtextogovernadores-reunidos-com-lula-divulgam-acordo-sobre-pontos-das-reformas-da-previdencia-e-tributaria-applicationfimtext>.Acesso](http://www.fiscosoft.com.br/n/d3ou/25022003-veja-a-integra-da-carta-de-brasilia-mpasapplicationtextogovernadores-reunidos-com-lula-divulgam-acordo-sobre-pontos-das-reformas-da-previdencia-e-tributaria-applicationfimtext%3e.Acesso) em 01 jun.2017.

FAGNANI, Eduardo. Para economistas, déficit da previdência é mito a ser derrubado. Disponível em: < <http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2016/07/para-economistas--previdencia-social-deficitaria-e-mito-a-ser-derrubado-6879.html>>. Acesso em: 12 set.2017.

FEDERAL, Senado. CPI da Previdência aprova relatório final por unanimidade. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>>Acesso em 25 out.2017.

GENTIL, Denise. O Déficit desmascarado. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a\_politica\_fiscal\_e\_a\_falsa\_crise\_da\_seguraridade\_social\_brasileira\_analise\_financeira\_do\_periodo\_1990\_2005.pdf. Acesso em 01 jun.2017](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguraridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf.%20Acesso%20em%2001%20jun.2017).

Guimarães, Juca. Déficit do INSS é fictício e fruto de manipulação de dados, diz Cobap. Disponível em <https://noticias.r7.com/economia/deficit-do-inss-e-ficticio-e-fruto-de-manipulacao-de-dados-diz-confederacao-dos-aposentados>. Acesso em 16 ago. 2017.

KERTZMAN, Ivan. “Curso Prático de Direito Previdenciário”. 12. Ed. Ver. Amp. e atual. – Bahia: Editora Jus Podivum, 2015.

LEÓN, Lucas Pordeus. Devedores da Previdência respondem por quase três vezes o deficit do setor. Disponível

em:<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-02/devedores-da-previdencia-devem-quase-tres-vezes-o-deficit-do-setor>>. Acesso em 20 jul.2017.

MACHADO, Felipe. Sete mitos sobre o déficit da previdência. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/economia/sete-mitos-sobre-o-deficit-da-previdencia/>>. Acesso em 20 jul.2017.

MOURA, Rivânia. A Previdência Social é sustentável, o que está em disputa são seus recursos. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/a-previdencia-e-sustentavel-mas-seus-recursos-estao-em-disputa>>. Acesso em 13 jun.2017.

STRAZZI, Alessandra. O rombo da Previdência é uma mentira. Disponível em: [https://alestrazzi.jusbrasil.com.br/artigos/364811617/o-rombo-da-previdencia-e-uma-mentira. Acesso em 04 jul.2017](https://alestrazzi.jusbrasil.com.br/artigos/364811617/o-rombo-da-previdencia-e-uma-mentira.%20Acesso%20em%2004%20jul.2017).

VARASSIN, Raul. A Verdade sobre o Déficit da Previdência Social. Disponível em:< <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-verdade-sobre-o-deficit-da-previdencia-social-por-raul-varassin/>>. Acesso em 12 set.2017.

Após seis meses de trabalho, CPI apresenta balanço confirmando que Previdência á superavitária. Disponível em:<<http://www.sindilegis.org.br/noticias/apos-seis-meses-de-trabalho-cpi-emite-relatorio-confirmando-que-previdencia-e-superavitaria/1517>>. Acesso em 28 ago.2017.

**Nota**

[[1]](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20210&revista_caderno=20" \l "_ftnref1" \o ") Artigos orientados pelo profs. Rodrigo Moreira Sodero Victório, advogado, graduado em Direito pela Universidade de Taubaté, especializado em Direito Previdenciário e Direito do Trabalho pela Universidade Vale do Paraíba, Professor e Coordenador de Direito Previdenciário da especialização da Faculdade Legale/Universidade Cândido Mendes e Josival Martins Viana, advogado e Coordenador do Núcleo de Pesquisa e Escrita Científica da Faculdade Legale.

Informações Sobre o Autor

Rafaela Aparecida Garcia Bermudes

Advogada, graduada em Direito pela Universidade de São Caetano do Sul, pós graduanda em Direito Previdenciário pela Universidade Cândido Mendes e membro do núcleo de Pesquisa e Escrita Científica da Faculdade Legale

<http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20210&revista_caderno=20>

BERMUDES, Rafaela Aparecida Garcia. O deficit previdenciário é um mito. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XXI, n. 169, fev 2018. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20210&revista_caderno=20>>. Acesso em jan 2019.

**5/10 )PREVIDÊNCIA: “BOMBA”, “ROMBO”, “EXPLOSÃO”**

**Eduardo Fagnani\* e Fernando Junqueira\*\***

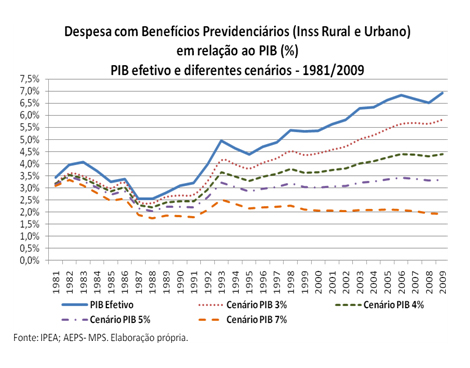
As análises sobre a previdência social parecem ser escritas por correspondentes de guerra. Desarmar a “bomba” demográfica, evitar a “explosão” das contas públicas, o “rombo do INSS” e a “catástrofe” fiscal, são expressões corriqueiras para justificar a necessidade de nova reforma da previdência. Essa tática de guerrilha foi inaugurada pelo presidente José Sarney, em 1988, que sentenciou que o “País seria ingovernável”, caso o Congresso confirmasse os direitos previdenciários na futura Constituição.

Nos últimos meses alguns correspondentes dessa guerra particular voltaram à carga. O principal argumento reza que desde 1990 a relação despesas da previdência /PIB cresceu (de 4,5% para 7,5%). E, mais importante, pela mesma reza, esse ritmo prosseguirá nas próximas décadas. Tal continuidade “implodirá” as contas públicas e levará à “ingovernabilidade”. É argumento falso por diversas razões, explicitadas a seguir:

1- É importante observar que a relação gasto/PIB não revela que o gasto brasileiro seja excessivo nas comparações internacionais. Não somos um “ponto fora da curva”. Num conceito amplo – e discutível – que incorpora benefícios assistenciais e previdenciários (urbanos, rurais e do servidor público das três esferas) adotado pela CEPAL, estamos no mesmo patamar da Argentina e Uruguai. A diferença – favor do Brasil – é que o nível de cobertura de idosos é a mais alta da América Latina (70% aqui; 30%, em média, nos demais países).

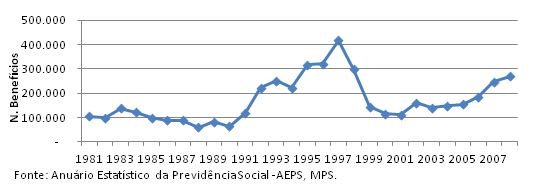
2- A relação gasto/PIB é questionável porque não leva em conta o comportamento pífio do denominador. Quando os críticos analisam a relação gasto da previdência/ PIB, focam no numerador e desconsideram o comportamento do denominador. Na década dos 90, o taxa média anual de crescimento do PIB foi medíocre (1,7%). Num ranking com mais de 90 países só estávamos á frente da África do Sul, Rússia, Japão e alguns países da Europa Central. Em um cenário em que a economia brasileira crescesse a taxas médias anuais de 7% ao ano, o gasto previdenciário atual representaria apenas 2% do PIB; num cenário de crescimento de 5% o gasto previdenciário seria de 3,5%; e finalmente, se crescêssemos 4% ao ano o gasto corresponderia a 4,5% do PIB. (Gráfico 1)

Gráfico 1

[](http://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/05/cadtem2_edu1.jpg)

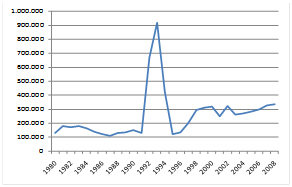
3- O argumento da “explosão” dos gastos no futuro é falso porque a década de 1990 é atípica por duas razões. Primeiro, o espectro da reforma da Previdência (Collor e FHC) levou a uma “corrida às aposentadorias” urbanas. O gráfico a seguir mostra o número de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição na área urbana saltou de um patamar de 50 mil por ano (até 1990) para mais de 400 mil por ano em 2008. Essa inflexão ocorreu num primeiro momento ante a possibilidade da reforma em 1993 e recrudesceu entre 1995 e 1998 durante a tramitação da reforma de FHC no Congresso Nacional, que resultou na Emenda Constitucional 20/98. Há menos que haja outro espectro de reforma, esse movimento não deverá se repetir no futuro.

Gráfico 2 – Benefícios urbanos concedidos  
Aposentadoria por tempo de contribuição (1980-2008)

[](http://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/05/cadtem2_edu2.jpg)

Segundo, em função do início da vigência das aposentadorias rurais. Aprovadas em 1988 foram “represadas” por Collor. Foi necessário o julgamento favorável do Supremo Tribunal Federal para que os novos direitos constitucionais passassem a vigorar. Com isso o número de concessões salta de um patamar anual de 120 mil para 900 mil (gráfico 3). Após o reconhecimento desses direitos, a concessão de benefícios se manteve num patamar em torno de 300 mil anuais. Patamar que deverá cair progressivamente no futuro, em função da rápida urbanização da sociedade brasileira. Portanto, não se pode projetar para as décadas seguintes o mesmo comportamento obtido na década de 90, atípica, como estamos enfatizando.

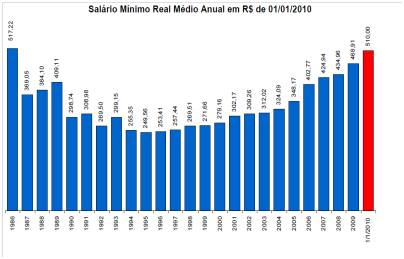
Gráfico 3  
Benefícios rurais concedidos – Aposentadoria por idade (1980-2008)

[](http://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/05/cadtem2_edu3.jpg)

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – MPS.

4 – O argumento da catástrofe fiscal nas próximas décadas também é falacioso porque, em grande medida, o aumento dos gastos ocorrido na década de 2000 foi fruto do notável aumento real do salário mínimo (gráfico 4), cujo objetivo – ainda não atingido – era recuperar as perdas ocorridas entre 1986 e 1996. Todavia, esse ritmo de aumento real não deverá ocorrer nas próximas décadas em função das regras pactuadas de correção pela média do PIB (dois anos anteriores) mais a inflação. Em 2011 essa regra foi obedecida. Mantida a regra, em 2012 a correção será maior; mas, nos próximos anos, seguirá próxima da inflação.

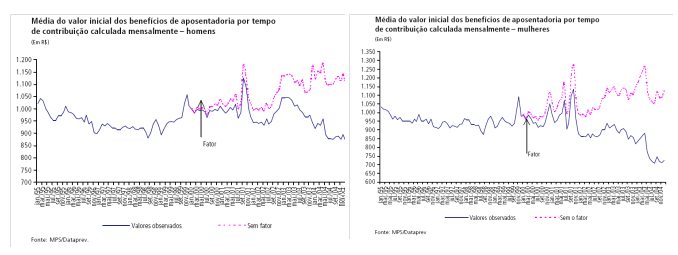
Gráfico 4  
Salário Mínimo Real – 1986 a 2010

[](http://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/05/cadtem2_edu4.jpg)

Fonte: Dieese.

5-O ritmo de crescimento das despesas da Previdência ocorrido na década de 1990 (“corrida às aposentadorias” e o início dos novos direitos da previdência rural) e na seguinte (aumento real de 100% do salário mínimo) não deverá ocorrer nas próximas décadas também em função da reforma da previdência feita pela Emenda Constitucional 20/98. Essa medida tornou as regras brasileiras iguais ou superiores às praticadas nos países do primeiro mundo – cuja realidade (social, demográfica e econômica) é incomparável ao que se vê aqui, em contexto de capitalismo tardio. Os reflexos daquela reforma foram imediatos: a taxa média anual de crescimento das aposentadorias por tempo de contribuição caiu de 9% (1995/1999) para 2% (1999/2005). O ritmo de crescimento das despesas do INSS caiu de 3,6% (2000/2006) para 2,8% (2007/2010). Na mesma perspectiva, estudo feito por Delgado e outros (2006) mostra que, após 1999, com a introdução do fator previdenciário, houve um rebaixamento médio dos valores das aposentadorias por contribuição de 23% para os homens e em mais de 30% para as mulheres (gráficos 5 e 6).

Gráfico 5                                                                        Gráfico 6

[](http://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/05/cadtem2_edu5.jpg)

5- A “bomba demográfica” é outra tese discutível. A transição demográfica pode ser “ônus” ou pode ser “bônus”. Entre 2000 e 2050 a população de idosos aumentará (de 5,5% para 15,3% da população total). Mas, a população de até 14 anos cairá (de 29,8% para 19,3%. Logo, a pressão por gastos com idosos será contrabalançada pelo menor gasto com os jovens. Mais importante: o percentual de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos) aumentará e abrirá uma “janela de oportunidade demográfica”. O desempenho da economia poderá (ou não) criar condições para a incorporação desse contingente crescente em idade ativa; poderá (ou não) apresentar condições materiais para que essa enorme “janela de oportunidade” seja aproveitada, ampliando a inclusão social e as fontes de financiamento da Seguridade Social. Portanto, não está dado que transição demográfica será um ônus inevitável. Depende das opções econômicas que serão adotadas nas próximas décadas. A variável chave é o crescimento econômico capaz de assegurar emprego e renda e avançar na redução das desigualdades e melhoria da distribuição da renda. Se formos bem sucedidos, em 2050 teremos uma sociedade mais rica, com maior preparo educacional e qualificação profissional e menos dependente dos programas de proteção social. Uma sociedade na qual os indivíduos terão maior capacidade de enfrentar com autonomia suas demandas e necessidades básicas nos diversos ciclos da vida (incluída a proteção na velhice). Portanto, as opções macroeconômicas que serão adotadas nas próximas décadas são a variável chave que definirá se vamos aproveitar ou perder essa janela de oportunidade demográfica.

6- Além disso, plantamos as bases de uma proteção financeira para o futuro. Caso necessário, em 2050, parte da capitalização do Fundo Soberano que está sendo constituído com recursos das taxas e royalties da exploração do pré-sal poderia ser canalizada para o financiamento da Seguridade Social. A experiência da Noruega é exemplar para a cobertura das despesas da previdência social em virtude do envelhecimento da população.

7- O argumento “explosão” das contas da previdência nas próximas décadas, também é falacioso porque desconsidera o essencial: o problema financeiro da previdência não é o aumento (atípico) das despesas, mas a dramática redução das receitas. As opções macroeconômicas adotadas nas últimas décadas geraram estagnação e desorganizaram o mundo do trabalho. Entre 1995/2000 foram destruídos 1,4 milhões de empregos formais; a taxa de desemprego saltou de 9% para 12,4% (1994/2004); os empregos com carteira em relação à PEA caíram de 52% para 43% (1989/1999); o rendimento do trabalhador e a massa salarial ruíram. É claro que esses indicadores de ruína retraíram as receitas da seguridade social –, grande parte incidente sobre o mercado formal urbano.

8- O desempenho recente da economia e seus impactos positivos nas contas da Previdência confirma o acerto dessa visão e desqualifica os profetas do apocalipse. Após 25 anos de ostracismo, a questão do crescimento econômico foi reincorporada à agenda do governo. Desde 2004 – exceto 2009, em função da crise internacional –, o PIB brasileiro tem crescido acima de 4%. Com isso, entre 2003 e 2010 a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 5,7%); o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu 18%; e, mais de 15 milhões de empregos formais foram criados (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas); a renda domiciliar per capita cresceu 23,5% em termos reais; e, o PIB per capita (US$) passou de 2.870 para 8.217. Como conseqüência, desde 2008 as contas do INSS urbano são superavitárias.

Para finalizar, ressalte-se que o aumento dos gastos previdenciários tornou possível que o número de beneficiários da Seguridade Social saltasse de 8 para 33 milhões de pessoas entre 1988 e 2010. Observe-se que em atualmente a Seguridade Social concede cerca de 33,4 milhões de benefícios diretos, assim distribuídos: INSS urbano (15,7 milhões); INSS Rural (8,1); Assistência Social (3,6) e Seguro – Desemprego (6,1). O caráter distributivo desses programas fica mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,2 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a Seguridade Social beneficia, direta e indiretamente, cerca de 106 milhões de pessoas, quase a metade da população do País. Mais de 2/3 desses benefícios equivale ao piso do salário mínimo. Na década dos 90, a participação da renda da Seguridade na composição da renda familiar urbana passou de 10% para 24%; e, na renda familiar rural, de 9 para 26%. Sem a Seguridade 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza (ante os 10% atuais). Sem esses progressos, hoje, o país poderia ser “ingovernável”.

Ao invés de atirar na previdência, a ortodoxia fiscal contribuiria mais se voltasse suas bazucas para denunciar o maior item de despesa das contas públicas: gastos com juros (que saltaram de 5% para 9,8% do PIB entre 1997/2003), formidável mecanismo de distribuição de renda para os endinheirados. Todavia, silenciam sobre esse ponto e, ao contrário, postulam um novo salto na nossa liderança mundial nos juros – esse sim, um “ponto fora da curva”, que poderá realimentar a “explosão” da dívida e o “rombo” das contas públicas. Gostaríamos de entender esse comportamento insólito diante dessa possível “bomba-relógio”. Ingenuamente, aventamos a hipótese de que no êxito da nova reforma da previdência sobrariam mais recursos para pagar juros, para a felicidade geral do mercado financeiro.

***Publicado no Boletim Tributação & Cidadania, n 3, maio de 2011, Fundação Anfip***

**\* – Eduardo Fagnani, Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp**  
**\*\* – Fernando Junqueira, Mestre pela Unicamp e Técnico do DIEESE**  
**Referências:**  
JUNQUEIRA, Fernando (2011). Previdência Social no Brasil: Crítica à visão conservadora. Dissertação de Mestrado defendida no Instituto de Economia da Unicamp. Campinas: IE/UNICAMP.  
DELGADO, G. ET al. Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004). IPEA, Texto para Discussão n. 1161, Brasília, 2006.

<http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-bomba-rombo-explosao/>

**6/10 ) VISÕES FISCAIS**

**Amir Khair\***  
Neste artigo são contrapostas duas visões sobre a questão fiscal brasileira. Uma visão vê como vilão fiscal o crescimento das despesas públicas e separa despesas de custeio das relativas a investimentos, concluindo que o excesso de despesas de custeio impede que sobrem recursos para os investimentos na infraestrutura.

Defendem elevados superávits primários (receitas menos despesas, exclusive juros) para que seja possível reduzir a taxa básica de juros Selic. Para conseguir estes superávits defendem a redução das despesas da previdência social, do funcionalismo e dos programas sociais.

Para reduzir as despesas da previdência social advogam o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria, contenção nos reajustes do salário mínimo e a desvinculação do piso previdenciário do salário mínimo. Para as despesas com pessoal, defendem a redução do número de servidores e contenção dos reajustes salariais.

O que está por trás desta visão é que o Estado é um mau aplicador de recursos ao contrário do setor privado. Assim, quanto menor a despesa com o Estado, mais recursos sobrarão para o setor privado. Esses recursos estariam sendo subtraídos das camadas da população de menor renda, inclusive dos que prestam esses serviços. É uma política minimalista do Estado, não apenas em seu tamanho, mas também em sua interferência na vida econômica das empresas.

A outra visão considera além das despesas, as receitas públicas como determinantes dos resultados fiscais e vê como inadequada a oposição entre despesas de custeio e investimentos por cumprirem funções distintas, complementares e necessárias.

Ao invés de manutenção de elevados superávits primários para reduzir a Selic, propõem a redução da Selic para permitir menores resultados primários. Assim, a adequação fiscal depende do Banco Central, que deveria operar com taxas de juros ao nível internacional, o que aliviaria rapidamente as despesas com juros, sendo esse o principal remédio para a saúde das finanças públicas.

É contra a idade mínima para a aposentadoria, caso mantido o fator previdenciário ou outro sistema que evite/reduza a aposentadoria precoce, e contra a desvinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, que deverá crescer para reduzir as desigualdades na distribuição de renda. Com relação às despesas de pessoal defendem a adequação delas às necessidades de atendimento das competências atribuídas pela Constituição Federal ao Estado.

Destacam o custo crescente do carregamento das reservas internacionais devido ao diferencial de juros internos que paga e os externos que recebe, além de sua elevação contínua que agrava esse custo.

O que está por trás desta visão é que o Estado deve regular a economia e ter os recursos necessários para cumprir as obrigações que lhe são atribuídas pela sociedade na Constituição Federal.

Ambas as visões reconhecem que as despesas públicas devem ser racionalizadas e priorizadas, evitando desperdícios, só que para a primeira visão a redução de despesas deveria ser usada para investimentos ou abater a dívida pública. Para a segunda visão, especialmente para atender a demanda social reprimida e para programas de redistribuição de renda.

Breve análise dessas visões

Os determinantes dos resultados fiscais são o nível e a evolução das receitas e das despesas. As receitas dependem fundamentalmente da atividade econômica e da eficiência das máquinas fazendárias. Níveis de crescimento próximos a 5% ao ano permitem lucros e massa salarial superiores ao crescimento do PIB e o governo arrecada proporcionalmente a essas bases de tributação. Alem disso, com esse nível de crescimento do PIB se reduz a inadimplência e a sonegação. As despesas se subdividem entre custeio, investimentos e juros. As duas primeiras estão aquém das necessidades de atender aos elevados déficits sociais e de infraestrutura. As despesas com juros constituem a maior anomalia das contas públicas, devido ao elevado nível da Selic, que contamina de forma direta ou indireta o endividamento em títulos do governo federal. Nos últimos dezesseis anos (1995 a 2010) a gastança com juros atingiu em média por ano 7,37% do PIB!

É importante destacar que há vários anos o Brasil tem a mais elevada taxa básica de juros. Em 22/abril alcançou 6,2% excluída a inflação. Nesse nível é quase o triplo do segundo colocado, a Turquia, que está em 2,2% e a média nos países emergentes que está, atualmente, negativa em 0,5%. Essa taxa elevada tem sido a causa principal da valorização do real, prejudicando nossas exportações e criando um rombo crescente nas contas externas.

Independentemente da obrigação de racionalizar e priorizar as despesas e investimentos é importante reconhecer a importância que têm cada uma para o desenvolvimento econômico e social do País. As despesas de custeio contribuem para reduzir o déficit social e os investimentos atendem às necessidades de ampliar a oferta de equipamentos públicos e de infraestrutura.

É importante destacar que os investimentos acarretam elevações permanentes de despesas de custeio, pois exigem a sua operacionalização, sua manutenção e depreciação. O investimento em um hospital, por exemplo, exige em média uma despesa anual de custeio equivalente ao valor total investido. No caso de escolas o custeio anual gira em torno de 70% do investimento.

Assim, não é de estranhar que haja um crescimento natural das despesas de custeio, pelos investimentos e/ou ampliação do atendimento da expansão da demanda, em geral reprimida.

Um dos termômetros das contas públicas é o resultado nominal (resultado primário menos os juros). Ignorar os juros como despesa pública é, além de um erro conceitual, a desconsideração de um dos maiores componentes da despesa pública. O outro termômetro é o nível e a evolução da relação entre a dívida e o PIB. Essa relação depende do resultado nominal e não do resultado primário. Está sendo elevada nos últimos anos pelos empréstimos ao BNDES e pela elevação das reservas internacionais através das chamadas operações compromissadas do Banco Central. Em ambos os casos não ocorre de imediato à alteração da dívida líquida, pois ativos e passivos se igualam, mas devido ao diferencial de juros acabam elevando a dívida líquida com o passar do tempo.

Em termos macroeconômicos os gastos do governo, das famílias e os investimentos compõem a demanda. Se ela sobe acima da oferta de bens e serviços (inclusive de importação) há pressão inflacionária. Quando o Banco Central eleva a Selic, cria um gasto adicional de governo e eleva a demanda, podendo ocasionar inflação. Para os aplicadores que ganham com a elevação da Selic, há um aumento do consumo pelo efeito riqueza (percepção de riqueza pelas pessoas em decorrência da valorização dos ativos por elas possuídos).

Ainda sob o aspecto fiscal uma elevação das despesas com juros equivale a uma redução de igual montante no resultado primário, piorando as contas públicas.

Existem estudos que demonstram que o crescimento das despesas previdenciárias pelo envelhecimento da população, caso mantido o fator previdenciário, é mais do que compensado pela redução das despesas na área social com a diminuição da população jovem, mesmo elevando substancialmente a despesa per capita atual com as funções da área social.

Quanto ao impacto do salário mínimo na previdência social, deve-se levar em conta o efeito que causa nas receitas públicas pela ativação da economia. Fato é que a maior diferença entre os benefícios e contribuições da previdência social ocorreu no biênio 2003/2004 com déficit de 1,6% do PIB. Em 2010 foi reduzido para 1,2% do PIB, contrariando as teses defendidas pelos que vêem na previdência social o maior problema fiscal do Brasil.

Com relação às despesas de pessoal o que deve nortear seu montante é a adequação delas às necessidades de atendimento das competências atribuídas pela Constituição ao Estado, supondo uma gestão de recursos humanos adequada.

O setor público tem muito a avançar neste aspecto. É provável que haja excesso de servidores nas funções-meio e falta nas funções-fim. As funções-meio devem atender ao cipoal burocrático existente pelo excesso de leis, decretos e portarias e servem de suporte administrativo, jurídico e operacional às funções-fim, aonde se dão as prestações de serviços nas áreas sociais, de segurança, de fiscalização e de atendimento ao público.

As funções-fim concentram cerca de 80% do total de servidores públicos e são patentes suas carências em termos quantitativos e qualitativos. Devem ser estabelecidos limites estreitos aos cargos em confiança, que em muitos casos servem fundamentalmente como cabos eleitorais.

O Estado numa sociedade democrática deve atender o que lhe é determinado pela sua Constituição tanto em termos de prestação de serviços e investimentos quanto na regulação e participação da atividade econômica e financeira. Caso ela determine o atendimento universal para a saúde, previdência, assistência social, segurança e educação até o ensino médio, como é o nosso caso, deve contar com os recursos necessários a essas finalidades. Assim, afirmações genéricas sobre excesso de despesas de custeio e a omissão às despesas com juros têm efeito meramente político-ideológico e fogem da análise da realidade dos elevados déficits sociais e de infraestrutura do País.

***Publicado no Boletim Tributação & Cidadania, n 3, maio de 2011, Fundação Anfip***

***\* Mestre em Finanças Públicas pela FGV e consultor.***

<http://plataformapoliticasocial.com.br/visoes-fiscais/>

**7/10 ) O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2011**

**Floriano Martins de Sá Neto | Juliano Sander Musse**

A Seguridade Social em 2011 apresentou um grande superávit em suas contas de receitas e despesas. Esse resultado positivo excedeu os R$ 77 bilhões, como mostra a Tabela 1.

Em 2010, a Seguridade já havia apresentado outro forte saldo positivo de R$ 57 bilhões. Naquele ano, a expansão acompanhou a recuperação da economia, que cresceu 7,5%. Em 2011, com uma evolução menor da produção, de 2,7%, esses resultados positivos decorrem do crescimento da arrecadação e da contenção das despesas da Seguridade.

Ao longo de 2011, o governo reforçou as políticas de ajuste fiscal, praticando níveis de superávit primário muito acima das exigências legais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa opção decorreu da decisão governamental de contribuir com a política monetária para facilitar a adoção de menores taxas de juros.

De fato, os juros caíram do alto patamar em que foram colocados a partir de 2010, quando, como afirmam vários analistas, houve um exagero, e muito provavelmente erros, na dosagem da política monetária. Entre janeiro de 2010 e julho de 2011, o Banco Central determinou aumentos que elevaram a Selic de 8,75% para 12,50%. O patamar inicial desse período já colocava o Brasil em total desacordo com as taxas praticadas internacionalmente.

A prática continuada de juros muito altos com um comportamento expansivo da economia nacional, num momento de enorme liquidez internacional, atrai para o país um volume desproporcional de recursos em busca de ganhos fáceis e de baixo risco para os capitais especulativos. Em decorrência desse movimento de entrada de recursos, amplia-se o desajuste que tem promovida a valorização do real frente ao dólar, euro, yuan e outras moedas.

No mundo inteiro, há um declínio da produção industrial determinado pela crise, mas, no Brasil, os problemas se acumulam. Às dificuldades para exportar, somam-se o esforço exportador dos mais diversos países em direção a um dos poucos países que continua crescendo, com distribuição de renda, ampliação dos setores médios e expansão do mercado consumidor – mais apropriado seria caracterizar como ambiente predatório o que passa a indústria nacional. Mas, se o problema principal é o câmbio, que torna possível inundar o país de produtos importados baratos, ele não será resolvido pela desoneração previdenciária, nem mesmo se ela for integral.

Essa conclusão decorre de uma observação simples. De acordo com os dados do governo, na maior parte dos setores industriais, a contribuição patronal sobre a folha de salários equivale a menos de dois por cento nos segmentos de plástico, material elétrico e fabricação de ônibus; entre 2% e 3% nos segmentos têxteis, confecções, moveleiro, autopeças e aeronáutico e entre 3% e 5%, para os segmentos de couro e calçados e da indústria naval. Ao substituir essas contribuições por uma alíquota de 1% sobre o faturamento, o governo deu um benefício tributário que varia, conforme o setor, entre 1% e 3% do faturamento.

Mesmo que a renúncia fosse dobrada, para representar até 6% do faturamento, seria impossível compensar as perdas cambiais. O movimento de capitais é muito abrupto e há grande volatilidade.

Mesmo sem descontar a inflação brasileira, de janeiro a dezembro de 2010, a cotação do dólar – em R$ por 1 US$ – caiu 5% (de 1,78 para 1,69) e outros 8% até julho de 2011 (de 1,69 para 1,56). Com as medidas adotadas ao longo do segundo semestre de 2011, o dólar se valorizou 17% (de 1,56 para 1,83) e outros 3% até o final de abril (de 1,83 para 1,90).

Nesses valores nominais, se deflacionada pelo IPCA, a dotação de fevereiro de 2010 seria de 2,01. Todo esse esforço de diminuição da taxa de juros e o grande aumento determinado para o IOF, para taxação das operações cambiais, sequer recuperou as perdas nesses dois exercícios de 2010 e 2011.

A desoneração tributária, por meio de renúncia das contribuições previdenciárias, não tem capacidade de compensar as empresas pelo desajuste cambial, mesmo porque ela está restrita ao seu tamanho. A carga previdenciária sobre a folha de salários ma indústria não é alta, na média do setor ela representa entre 2% e 3% do faturamento.

Além de a previdência social perder recursos injustificadamente, como mostram os números acima, ao propor a desoneração dos encargos trabalhistas para salvar a indústria nacional, o governo cede ideologicamente ao discurso do custo excessivo da mão de obra – repetido à profusão por aqueles que defendem redução dos encargos trabalhistas, flexibilização dos direitos e fim dos limites hoje legalmente existentes para a terceirização da força de trabalho.

O país precisa de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho. Defender a indústria, a sua produção e os seus empregos é fundamental. E é preciso adotar medidas e salvaguardas para fazê-lo, mas o câmbio, e não os salários e seus encargos, deve ser o principal alvo de intervenção governamental.

Não haverá desenvolvimento sem assegurar o investimento privado. A verificação de que somente nas empresas de capital aberto existem 280 de bilhões de reais aplicados no mercado financeiro demonstra, entre outros, que as enormes taxas de juros praticados pelos títulos públicos criam uma enorme barreira ao desenvolvimento e ao progresso. Esse ganho líquido e certo cria um impedimento econômico: nenhuma empresa se arisca a investir para ampliar a produção sem a garantia de ganhos muito superiores ao piso de rendimentos do mercado financeiro. Esse alto custo de oportunidade inibe o investimento e o crescimento econômico.

Para incorporar as empresas privadas nesse projeto nacional de desenvolvimento, o governo também precisa investir. Assegurar a infraestrutura necessária à produção, garantir serviços públicos de qualidade, promover mais e mais saltos de qualidade na educação, das creches à pós graduação; e conquistando não só o fim do analfabetismos, com também elevando para pelo menos 12 anos a escolaridade da imensa maioria dos trabalhadores.

Na Seguridade, é preciso garantir assistência à saúde com qualidade e resolutividade; ampliar os programas sociais para erradicar de vez a miséria, combinado benefícios assistenciais com ações e serviços para incorporação produtiva dessas quase duas dezenas de brasileiros que ainda permanecem na miséria.

Em relação à previdência social é preciso reverter de vez a agenda das reformas para perda de direitos. As transformações que o momento atual exige são pela inclusão de mais de um terço dos trabalhadores ocupados que ainda não contam com a cobertura previdenciária, um direito de cidadania fundamental para todos os que vivem do suor do trabalho.

Mas, essa agenda que o governo precisa assumir demanda disponibilidades orçamentárias para todas essas despesas. A boa notícia é que o país não precisa aumentar impostos para que o poder público possa dedicar mais recursos para essa agenda. Anualmente uma fração nada desprezível de recursos públicos – perto de 3% do PIB – é integralmente dedicada à produção de superávits primários. É preciso liberar esses recursos para a promoção do desenvolvimento, para crescer com valorização do trabalho e distribuição de renda.

Esse foi o caminho parcialmente adotado entre 2007 e 2010. O país diminuiu o superávit primário, aumentou os investimentos em infraestrutura e os gastos sociais.

Em 2011, o país praticou um superávit de R$ 43 bilhões acima do mínimo legal – que era de R$ 49 bilhões, quando descontado o PAC. Foi um grande esforço fiscal para facilitar a queda de juros.

Eles caíram (estavam em 9% no fechamento desta edição) e precisam cair ainda mais. Essa queda afeta diretamente os encargos do setor público com a dívida. Menos gastos coma dívida, menor será pressão por superávits.

É preciso assegurar, politicamente, primeiro a continuidade da redução das taxas de juros, depois a imediata diminuição das metas de superávit, para o governo central, os estados e os municípios possam ampliar os investimentos em infraestrutura e melhorar a prestação dos serviços públicos e os gastos sociais.

**RECEITAS E DESPESAS**

Em relação à arrecadação das contribuições sociais, novamente como nos anos anteriores, o destaque recaiu sobre as contribuições previdenciárias, que arrecadaram R$ 245,9 bilhões. Esse resultado foi R$ 33,9 bilhões superior ao de 2010, o que representou 16,0% de acréscimo. As melhorias verificadas no mercado de trabalho desde 2007 justificaram esse resultado.

Comparativamente a 2010, as receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, também cresceram significativamente. Em 2011, essa arrecadação chegou a R$ 57,8 bilhões, contra R$ R$ 45,8 bilhões do ano anterior. Explicam esse vigoroso aumento, além das receitas extraordinárias associadas ao fim de disputa judicial, a recuperação da lucratividade das empresas – em 2010, ocorreram significativas compensações de prejuízos.

O fortalecimento do mercado interno, especialmente nos setores de comércio e serviços, determinou uma maior arrecadação das contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas. A Contribuição para o Financiamento da Seguridade – Cofins – arrecadou R$ 159,9 bilhões, um crescimento de 14,2% em relação ao ano anterior. A Contribuição para o PIS cresceu bem menos, de R$ 40,4 bilhões para R$ 42,0 bilhões. Essa pequena diferença em grande parte deveu-se às arrecadações extraordinárias de 2010 que inflaram os resultados do período – vale lembrar que o aumento em 2010 frente a 2009 foi de 30%.

As demais receitas do Orçamento da Seguridade Social compostas por receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade somaram R$ 16,9 bilhões, um valor 13,4% superior aos R$ 14,9 bilhões de 2010.

Finalizam esse rol de receitas, os repasses do Orçamento Fiscal correspondentes aos pagamentos realizados à conta dos Encargos Previdenciários da União, um conjunto de benefícios operacionalizados pelo INSS, mas que têm natureza própria, como os relativos à anistia e os indenizatórios. Por não atenderem aos requisitos constitucionais da Seguridade Social é preciso que repasses do Orçamento Fiscal façam à cobertura dessas alocações. Em 2011 esses valores foram de R$ 2,3 bilhões, ligeiramente superiores aos R$ 2,1 bilhões verificados em 2010.

Em relação às despesas da Seguridade, em 2011, foram aplicados R$ 451,0 bilhões. Esse montante superou os valores de 2010 em R$ 49,4 bilhões, 12,3%. Contribuíram para esse resultado, o aumento das despesas com benefícios previdenciárias e da Saúde.

Os benefícios previdenciários foram reajustados para repor a inflação de 6,08%, medida pelo INPC de 2010. Por sua vez, o piso dos benefícios previdenciários e trabalhistas – a cargo do FAT – e os benefícios assistenciais acompanharam o pequeno aumento real do salário mínimo. Em relação à Saúde, as despesas somaram R$ 72,3 bilhões, R$ 10,3 bilhões superiores a de 2010. Essa diferença significativa responde à vinculação dessas despesas com a variação nominal do PIB de 2010, que foi de 16,4%.

As despesas com o Regime Geral de previdência Social, RGPS, representam a maior parcela das alocações da Seguridade. O pagamento desses benefícios somou R$281,4 bilhões. Foram R$ 281,6 bilhões em benefícios pagos aos segurados urbanos e R$ 61,4 bilhões aos rurais. Outra rubrica, correspondente à despesa com a compensação previdenciária, um mecanismo de ajuste de contas entre os diversos regimes previdenciários , totalizou R$ 1,4 bilhão.  
Em escala decrescente de valores, as despesas com Saúde somaram R$ 72,3 bilhões. Esse valor foi bem acima do executado em 2010, superando-o em R$ 10,4 bilhões.

Esses números já foram apurados nos termos da nova legislação que determina os gastos mínimos em saúde. A cada ano, o governo federal deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde o que foi executado no ano anterior, acrescido da variação nominal do PIB do ano anterior. Durante todo o ano de 2011, nas discussões que levaram à aprovação da Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, vários segmentos sociais buscaram ampliar esse montante. Mas, no fundamental, para o governo federal, o valor mínimo que o orçamento da Seguridade deve aplicar a cada ano no setor ficou inalterado.

A legislação aprovada avançou na identificação de que despesas podem ser computadas para aferição desse mínimo. Um conjunto muito grande de programações, comumente utilizados para inflar as despesas de saúde, foi excluído. Em seu conjunto, a União, os estados, o DF e os municípios alocarão mais recursos nas ações e serviços públicos de saúde.

Continuando a ordem decrescente, a terceira maior conta da Seguridade é a dos benefícios pagos à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Além do seguro desemprego, há ainda o abono salarial, um benefício de um salário mínimo a que tem direito todos os trabalhadores que, no ano anterior, receberam, em média, menos de dois salários mínimos. Em 2011, esses benefícios somaram R$ 34,2 bilhões, R$ 5,0 bilhões a mais do em 2010.

Também significativos foram os valores utilizados para os pagamentos dos benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. São beneficiários idosos e famílias com pessoas com deficiência, em ambos os casos é preciso ser enquadrado nos critérios de baixa renda. Em 2011, R$ 23,4 bilhões foram utilizados nesta conta. Bem similares a esses, são os benefícios da Renda Mensal Vitalícia – RMV. Tratam-se de dois programas criados em 1974 (também destinados a idosos e deficientes), ainda como benefícios previdenciários. Foram extintos em 1994, com o surgimento da LOAS, e continuam sendo a pagos a beneficiários remanescentes. Os valores, em 2011, somaram R$ 1,8 bilhão, um valor ligeiramente inferior ao de 2010, R$ 1,9 bilhão.

Proporcionalmente, o maior aumento em despesas com benefícios ocorreu nos programas do Bolsa-Família, que cresceu para R$ 16,8 bilhões em 2011, R$ 3,3 bilhão a mais do que em 2010, 24,3%. No ano passado, o governo expandiu o programa, com a criação do Brasil Sem Miséria. Foram aumentados os valores dos benefícios e o público alvo e iniciaram-se procedimentos de busca ativa de pessoas que atendem aos requisitos do programa, o que permitiu ampliar o programa em segmentos sociais importantes, como população de rua, indígenas e quilombolas.

Além desse conjunto de despesas associadas a saúde e benefícios e transferências de renda diretas às pessoas, a Seguridade Social conta ainda com diversos programas e ações que potencializam os seus efeitos, executados no âmbito dos Ministérios da Seguridade e nos mais diversos órgãos. E há ainda as despesas operacionais do Ministério da Previdência Social. Por problemas operacionais, encontrados na especificação das despesas, os gastos operacionais do Ministério da Saúde e do Desenvolvimento Social estão classificados em conjunto com demais programações desses órgãos.

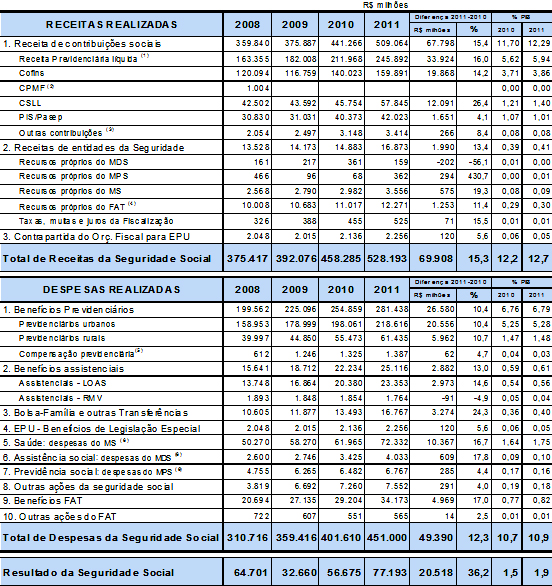
Esse último bloco se caracteriza, em sua maioria, por despesas que sofrem ação direta dos diversos contingenciamentos e restrições de gastos orçamentários. Em 2011, somou R$ 21,2 bilhões, apenas R$ 1,3 bilhão a mais do que os R$ 19,9 bilhões de 2010. Com isso, frente ao PIB, essas despesas caíram de 0,53% para 0,51%.

O detalhamento de todo esse conjunto de despesas, bem como as receitas, está apresentado no livro “Análise da Seguridade Social 2011”, inclusive abordando uma série mais extensa desses dados nos Anexos.

O Brasil tem uma agenda muito positiva pela frente, com os novos horizontes do pré-sal, a retomada do desenvolvimento – com ganhos econômicos e sociais – a redução da miséria, a ampliação dos setores médios e do mercado interno. A esse cenário é preciso agregar o novo Estado com capacidade de dirigir a nação, induzir e assegurar, por meio de acertadas políticas econômicas e socais, a implementação dessa agenda.

Os trabalhos que resultaram na produção da Análise da Seguridade Social demonstraram a urgência de debatermos com mais profundidade alguns temas como a renúncia fiscal, num esforço para melhor aquilatar o seu volume e precisar os segmentos beneficiados. A sociedade precisa ver com total transparência esse nada desprezível conjunto de gastos tributários. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de salários é apenas uma parte da enorme tarefa que se tem para 2012/2013.

Tabela 1: Receitas e Despesas da Seguridade Social, 2008 a 2011, em valores correntes e, para 2010 e 2011, em relação ao PIB

[](http://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/05/cadtem2_anfip.jpg)

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; STN-MF para demais receitas e despesas. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP. Notas: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias do RGPS deduzidas as Transferências a Terceiros; (2) A CPMF foi extinta a partir de 2008, valores arrecadados posteriormente referem-se a fatos anteriores. (3) Incluem contribuições sobre concursos de prognósticos e outras contribuições. Desde 2008, as programações relativas à complementação do FGTS (receitas e despesas) foram transferidas para o Orçamento Fiscal. (4) A legislação considera que todos os recursos próprios do FAT, inclusive os financeiros integram o Orçamento da Seguridade. (5) A compensação previdenciária foi criada em 2008 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS da União, estados e municípios). (6) Inclui as despesas de pessoal, exceto inativos.

***Publicado no Boletim Tributação & Cidadania, n 7, setembro/outubro de 2012. Artigo extraído do Livro “Análise da Seguridade Social 2011”.***  
**NOTAS:**

1. Artigo extraído do livro: “Análise da Seguridade Social 2011” – Anfip e Fundação Anfip.  
2. AFRFB e Presidente da Fundação Anfip de Estudos da Seguridade Social.  
3. Economista Assessor Técnico do Sindifisco Nacional.  
4. Essa compensação atende a uma previsão constitucional (art. 201, §9º) relacionada à contagem recíproca dos tempos de contribuição dos diversos regimes previdenciários.

<http://plataformapoliticasocial.com.br/o-orcamento-da-seguridade-social-em-2011/>

**8/ 10) REFORMA TRIBUTÁRIA, DESONERAÇÃO DA FOLHA E O ARRANJO FISCAL ATUAL**

**Denise Lobato Gentil\***  
Está de volta a sempre inacabada discussão sobre reforma tributária. O debate se dá num jogo de fortes tensões entre as classes sociais, porque se trata de um dos mais importantes mecanismos de partilha da riqueza produzida em nossa economia. Os tributos têm a capacidade de mudar o fluxo de renda de uma classe para outra, definir o ritmo dos investimentos, influenciar o nível de emprego e viabilizar a rentabilidade dos capitais investidos nos setores produtivos da economia. Podem, ainda, moldar a relação do país com o resto do mundo porque interferem no fluxo de mercadorias e de capital financeiro entre os países. Por todos esses motivos, a reforma é um ato essencialmente político. Seu resultado expressará a superioridade econômica e a capacidade de dominação e articulação política de alguns segmentos da sociedade, enquanto outros, menos organizados, terão seus interesses barrados e serão oprimidos pela carga tributária. Por isso é que se trata de um debate interminável, de uma luta contínua. A cada momento histórico ela ganha um sentido e uma dimensão diferenciados.

Houve várias tentativas de reforma tributária nos últimos vinte anos, mas nenhuma delas procurava enfrentar o problema da elevada concentração de renda que o próprio sistema tributário atual acaba por legitimar e reforçar. Este é um tema de elevado grau de dificuldade no campo da política. Interesses estabelecidos durante séculos precisariam ser enfrentados. É quase um consenso, entre economistas heterodoxos e entre os defensores de uma sociedade mais justa, que o sistema tributário brasileiro, para se tornar mais equitativo, teria que tributar a propriedade de forma mais progressiva e cercear a especulação imobiliária e financeira. Para isso, entretanto, seria necessário contrariar os interesses e privilégios dos proprietários de vastas áreas urbanas e rurais mantidas ociosas ou semi-ocupadas, assim como daqueles que são detentores de riqueza financeira significativamente avolumada nos anos de liberalização e globalização. Esses segmentos têm uma expressiva representação política no Congresso, o que inviabiliza a aprovação de propostas mais democráticas. Ampliar a tributação sobre o capital financeiro significaria controlar o enriquecimento desenfreado que deriva da especulação e, ao mesmo tempo, limitar a fragilidade da economia a crises cambiais e financeiras que penalizam toda a sociedade para o benefício de poucos.

As barreiras a serem enfrentadas são de difícil transposição. Os interesses do capital financeiro estão entranhados, desde os anos 1990, nos mais importantes aparelhos do Estado e a legitimação de seus privilégios é proporcionada por uma política monetária apoiada em elevadas taxas de juros, que explicitam e reforçam o poder dos proprietários de ativos financeiros na definição das políticas públicas. Como os interesses do capital imobiliário e do capital financeiro não são contrariados, a tributação indireta foi sobrecarregada.  
A taxação sobre o consumo, na esfera da circulação, não distingue ricos de pobres, proprietários de expropriados. É a tributação “invisível”, não percebida facilmente pelos que carregam o seu peso – os de menor renda – e, portanto, tornou-se o caminho de menor resistência política para a elevação da carga tributária. Um sistema tributário é sempre uma síntese das forças políticas existentes na sociedade, os que têm maior poder econômico, capacidade de se organizar e de fazer os seus interesses predominarem sobre os demais, pagam menores impostos em prejuízo dos que são economicamente mais frágeis, menos informados e com menor expressão política. A reforma não é um ato espontâneo de vontade política do Executivo e de sua burocracia, é uma construção complexa, que envolve questões estruturais e que abarca uma diversidade de interesses poderosos. Dependendo das circunstâncias políticas, pode resultar em pequenos avanços ou grandes recuos, de acordo com a correlação de forças políticas que dão sustentação ao governo no momento em que a reforma ocorrer.

Os governos FHC e Lula produziram resultados precários no que diz respeito à reforma tributária, distante do ideal de uma sociedade desenvolvida com baixos níveis de desigualdade social. A justiça fiscal, entendida como um conceito associado ao de justiça social, não teve espaço na agenda desses governos. A idéia de que o sistema tributário é um instrumento capaz de impedir os de maior capacidade econômica de prosperar sobre os menos afortunados sucumbiu ao pragmatismo político que tem alimentado as alterações da legislação tributária em favor do grande capital. Houve apenas medidas tópicas que atenderam às pressões políticas cotidianas, sobre a gestão tributária.

Um clássico exemplo desse cenário ocorreu nos anos 1990, quando os tributos foram redefinidos para beneficiar o processo de financeirização da economia nacional e para dar sustentação e solvência à crescente dívida pública, esses fatos já foram fartamente analisados por bons intérpretes da política tributária. O IRPJ das instituições financeiras foi reduzido, assim como o adicional do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); houve redução da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do IRPJ ao permitir a dedução dos juros sobre o capital próprio; e, não faltou a isenção do imposto de renda sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior, e assim por diante. Isso sem contar com a abertura para a fuga de capitais e a evasão fiscal que decorreram da liberalização financeira.

Entretanto, como era necessário fazer crescer as receitas de impostos com o objetivo de alcançar as metas de superávit primário, a tributação indireta se elevou, através de majoração da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da ampliação da base de incidência do PIS/Pasep e da COFINS, da elevação da CPMF, ou seja, foi empregada a tributação regressiva, aquela que é paga pelas pessoas de menor poder aquisitivo, para compensar os privilégios tributários concedidos às elites nacional e estrangeira que investem no país, e que já eram favorecidas pelos juros excepcionalmente elevados. Esse processo não foi interrompido nos anos 2000, ao contrário, foi se agravando cada vez mais o peso da tributação indireta, corroendo o poder de compra, dos que recebem os menores salários.

A possibilidade de se fazer uma reforma tributária redistributiva da renda no cenário político atual é remota. No máximo, poderão ocorrer alguns ajustes ao modelo existente, preservando sua estrutura regressiva. Hoje, o ideal que se busca é o de simplificar o sistema tributário, resolver a guerra fiscal entre Estados, desonerar da folha de pagamentos e reduzir a tributação sobre o investimento produtivo. E isso é tudo, se tanto. A fórmula para fazer do sistema tributário um instrumento indispensável para complementar uma política social avançada implica em tomar a redistribuição de renda como o objetivo mais importante, muito acima da “eficiência tributária”, que é a eficiência para o capital (da circulação financeira e da circulação produtiva), não para a coletividade. Não seria excessivo repetir que este é um movimento essencialmente político, porque seria necessário tributar de forma intensa e progressiva a propriedade imobiliária improdutiva, rural e urbana, a riqueza financeira, as heranças, o consumo de artigos de luxo e a alta renda, sobretudo a renda do capital que não gera emprego e produção. Só assim se reduz a enorme distância entre ricos e pobres.

Seria necessário, entretanto, ir mais além. Os gastos públicos precisariam passar por uma ampla reestruturação para torná-los mais favorecedores da distribuição da renda, elevando a parcela dos recursos arrecadados para políticas sociais e econômicas voltadas ao combate à pobreza e à elevação do emprego e da renda dos assalariados. O gasto com juros teria de se reduzir para dar espaço à realização de investimentos públicos. Isso, sem dúvida, atingiria os financiadores de campanhas políticas e alguns aliados da base de apoio do governo, mesmo os que são progressistas. É evidente que cria muitas resistências. Para se viabilizar, teria que ser um movimento de fora para dentro do Estado, vindo da pressão popular, organizadas em partidos, centrais sindicais e nos aparelhos de Estado que são mais progressistas e representativos de interesses da coletividade. Esta é uma construção lenta, que exige um amplo debate nacional e grande maturidade política mas, não é impossível. Já foi enfrentada por algumas sociedades, em momentos históricos específicos, como ocorreu nos países europeus, no período do pós-II Guerra Mundial. O Japão e a Europa têm uma estrutura tributária muito mais justa.  
O uso da desoneração da folha como política de redução de custos

Os setores empresariais sempre pressionam por políticas compensatórias para os quais chamam de custo-Brasil, entre eles, a elevada carga tributária, a valorização cambial e as altas taxas de juros. Entretanto, seria a estrutura tributária do Brasil a causa mais relevante da baixa competitividade dos produtos brasileiros?

É necessário dizer, antes de tudo, que é a política cambial, junto com a baixa produtividade, os principais fatores que retiram a competitividade dos produtos brasileiros. A política monetária de juros altos provoca valorização cambial excessiva porque atrai um fluxo intenso de capital externo especulativo dirigido para aplicações em títulos públicos. O diferencial entre juros internos e externos não é, certamente, a única causa da valorização cambial, mas é um fator central. O câmbio apreciado tem dificultado a exportação de produtos manufaturados brasileiros e reduzido a capacidade de competição dos produtos nacionais frente aos importados, produzindo uma veloz desindustrialização e commoditização da pauta de exportações da economia brasileira. Seu uso, entretanto, tem sido tolerado por conter a inflação causada por choques externos nos preços dos alimentos, metais e petróleo, mas, sobretudo, por, comodamente, justificar a elevação desproporcional da rentabilidade do capital financeiro.

O governo propõe a redução de tributos sobre a folha de salários, ao invés de optar por baixar a taxa de juros para contornar o problema causado pelo desnivelamento do câmbio. O resultado desejado não será alcançado, enquanto tivermos a mais alta taxa de juros real do sistema mundial, o fluxo de capitais se dirigirá fartamente para o Brasil. A redução de tributos tem efeito muito limitado para compensar as consequências nefastas dos juros altos e do câmbio valorizado. Uma política de incentivo à ciência e à tecnologia, de ampliação da infraestrutura de energia e transporte e, sobretudo, de queda dos juros e de alinhamento do câmbio é que fariam a redução estrutural do custo-brasil. Um sistema tributário tem outros objetivos, entre eles aquele considerado “sagrado”, de reduzir desigualdades sociais e aliviar as tensões sociais produzidas por uma economia monetária. Numa sociedade com fortes traços de subdesenvolvimento, onde persistem problemas estruturais graves, esta função do sistema tributário torna-se imprescindível. Seu uso para compensar uma política monetária deletéria e de baixíssima eficácia para combater a inflação torna-o disfuncional e revelador do poder das elites patrimonialistas na condução da política macroeconômica do país.

Para reduzir a assimetria de poder, os trabalhadores e os que recebem os mais baixos rendimentos deveriam ser os principais beneficiados por uma futura reforma tributária, com base no princípio da progressividade na taxação sobre rendas e propriedades, de forma a reverter o fluxo de renda e riqueza em favor dos mais necessitados. Um movimento dessa ordem só seria factível com o amplo envolvimento dos sindicatos e das centrais sindicais, os elos mais fortes. É preocupante, entretanto, a posição de defesa da desoneração da folha de alguns setores. Há a crença de que proporcionará maior contratação de trabalhadores e reduzirá a carga sobre os assalariados, isso é uma ilusão.

A proposta é de redução da tributação da parcela de contribuição social do empregador sobre a folha. Essa desoneração provocará redução de custo e imediata elevação da margem de lucro, sem reduzir preços. Uma maior parcela de lucro não necessariamente implicará em mais contratação de trabalhadores nem em redução de carga tributária sobre assalariados. Não existe nenhuma ligação direta e imediata entre uma coisa e a outra. Primeiro, porque a taxa de juros, sendo muito elevada, pode desviar o adicional de lucro da aplicação em investimentos produtivos e da contratação de trabalhadores, para direcioná-lo aos investimentos em títulos públicos, que oferecem alta rentabilidade, segurança e liquidez. Segundo, é preciso compreender com clareza o que determina o crescimento do emprego formal. Não são os fatores do lado da oferta (como é o caso da redução de impostos), mas os estímulos à demanda as variáveis principais a influenciar o nível de emprego.

O que determina a criação de empregos formais?

Entre 2003 e 2010 foram criados 15 milhões de empregos formais no Brasil . Quando a economia cresce, impulsionada pelo consumo e pelo investimento, o emprego formal dispara e o desemprego cai rápida e progressivamente. Isto se alcança por meio de políticas macroeconômicas como o aumento do crédito, a política de recuperação do salário mínimo e o crescimento do gasto público. Essas políticas, por elevarem a demanda agregada, têm o poder de sinalizar aos empresários que vale a pena contratar trabalhadores para produzir, porque as vendas serão quase certas. Do contrário, sem a produção de um cenário favorável, redutor de incertezas quanto à rentabilidade dos investimentos, a desoneração da folha pode cair significativamente – ou qualquer outra redução de custo – sem causar impactos positivos sobre a produção e o nível de emprego.

O Brasil é um exemplo do uso de políticas bem sucedidas de estímulo à demanda para a superação do problema do desemprego nos moldes da tradição keynesiana, ainda que a primazia da política monetária em curso limite as condições de expansão do mercado de trabalho. Como foi relatado acima, há efeitos perversos que produzem desânimo para novos investimentos e que reduzem o saldo exportador, dois dos motores mais importantes para uma estratégia de crescimento e formalização do mercado de trabalho. Entretanto, a presença de um arranjo favorável de política fiscal criou efeitos positivos que contrabalançaram a combinação adversa de juros e câmbio.

Podem ser apontados pelo menos quatro mecanismos propulsores do emprego formal no recente ciclo de crescimento na economia brasileira:

1.O aumento do gasto público social, produzindo a expansão dos serviços básicos em saúde, educação, previdência, assistência social, seguro-desemprego e abono salarial. As transferências monetárias se elevaram, em número e em valor, especialmente àquelas vinculadas ao salário mínimo . Como consequência, ocorreu um aumento do número de empregados diretamente e indiretamente pelo Estado. Conforme pesquisa realizada no IPEA, “no caso dos gastos que se convertem em expansão das redes de serviços sociais, como em educação e saúde, há em geral um incremento direto do pessoal ocupado com vinculação formal, cuja característica crucial para o mercado laboral é serem postos de trabalhos permanentes e cumulativos no tempo e […] a renda nominal derivada dessas ocupações também possui a característica permanente e cumulativa, dois importantes fatores de sustentação dos segmentos privados do comércio e dos serviços locais” (IPEA, 2010, p. 353). No caso dos gastos com transferências monetárias diretas, o incremento desta renda, tem características de regularidade e previsibilidade no tempo, fatores importantes para sustentação da demanda. Além disso, são entregues a uma fatia da população com alta propensão a consumir o que eleva o seu potencial de atração sobre as decisões empresariais privadas de investir e contratar trabalhadores.

Somados os números de benefícios pagos em 2010 tem-se um total de aproximadamente 62,5 milhões de pessoas e/ou famílias através das quais o Estado teria injetado renda, que se converteu em consumo corrente de bens e serviços, provocando o surgimento de um significativo mercado de consumo de massa.

2.A expansão das operações de crédito (de aproximadamente 23% para 46,6% do PIB entre 2003 e abril de 2011) , foi um dos fatores determinante do crescimento econômico recente e da recuperação do nível geral de ocupação e do emprego formal. O crédito se dirigiu para setores com grande capacidade de geração de emprego, como foi o caso do setor rural, setor habitacional e empresas estatais. Segundo informações do IPEA (2010, op.cit.), há correlação positiva entre essa expansão recente do crédito e o nível de ocupação da força de trabalho, porque os novos postos de trabalho tiveram por trás, vetores da demanda empresarial e pública e não aqueles imperativos de sobrevivência que caracterizam a ocupação, por conta própria.

3.A formação bruta de capital fixo (FBCF) da economia brasileira como um todo vem crescendo, desde 2006. Sua elevação e sustentação num patamar mais alto que os verificados nos anos 1990 e no início desta década, tem sido um dos grandes desafios para garantir que o crescimento recente seja sustentável. Em que pese, ainda, estar em um nível baixo – encerrou o ano de 2010 num patamar anual de 18,4% do PIB –, tem demonstrado uma perceptível aceleração no período recente. O investimento público teve uma crescente participação nesse agregado, tendo passado de 2,64%, em 2003, para 4,38% do PIB, em 2009 e estimava-se em 5% do PIB para 2010. Há uma contrastante intervenção estatal federal quando confrontada com a tradicional reação diante de crises internacionais – momentos em que os cortes no orçamento federal eram tidos como instrumentos básicos de ajuste e os investimentos públicos, considerados a rubrica prioritária para a compressão de despesas. Uma nova fase de postura fiscal anticíclica foi inaugurada – com elevado peso das estatais federais (perto de 2% do PIB) e de ampliação dos repasses para estados e municípios destinados a investimentos. Para se ter uma idéia do montante de investimentos já efetuados, as estatais federais investiram R$18.665 milhões em 2003, enquanto em 2009, foi atingida a cifra de R$59.841 milhões, enquanto a participação de Estados e Municípios passou, em 2003, de R$22.992 milhões para R$57.719 milhões em 2009, incluindo-se nesse montante as transferências federais a esses entes da federação destinadas a tal fim (pois cerca de um quinto de seus investimentos depende de recursos federais). A política anticíclica centrou esforços consideráveis no aumento dos investimentos em obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

4.O cenário econômico internacional, favorável às exportações brasileiras de commodities, propiciou taxas de crescimento bem mais significativas a partir de 2006, o que favoreceu a expansão das ocupações e o alargamento do emprego formal. O enorme dinamismo, sobretudo da economia chinesa, proporcionou o aumento de preços e quantidades das exportações de produtos primários, dinamizando a economia nacional e criando condições para que o país atravessasse a crise externa de 2008 com muito menor fragilidade que em outros episódios de crise cambial do passado. Conforme estudo do IPEA (2010, op. cit.), embora setores agrícolas e agroindustriais de exportação tendam mais a desempregar que empregar trabalhadores, é possível que a força de trabalho remanescente esteja ficando empregada com carteira. Por outro lado, segundo o referido estudo, o crescimento das exportações também atingiu parte dos segmentos industrial e comercial, fazendo com que ocorressem rebatimentos positivos no emprego formal.

E, finalmente, mas não menos importante, é preciso lembrar que o nível de emprego formal subiu consideravelmente nos últimos oito anos, sem que nada mudasse nas regras de tributação sobre a folha de salários. Em função do bom dinamismo da economia brasileira, foi crescente a arrecadação das contribuições sobre a folha salarial de empregados e empregadores, o que sustentou um patamar também crescente de gastos com a seguridade social. É um circuito virtuoso que se retroalimenta. Os sindicatos e as centrais têm que ficar atentos para essa equação econômica que lhes favorece.

Entre 2004 e 2010, o dinamismo da economia brasileira desafiou as convicções dos economistas ortodoxos. O crescimento não foi acompanhado de pressão inflacionária. Os salários reais subiram, mas o nível de emprego também cresceu. A conquista de milhares de postos formais de trabalho ocorreu sem medidas de flexibilização no mercado de trabalho. O aumento no valor e no número de benefícios sociais (de previdência e assistência social) coincidiu com fortes melhorias nos índices de pobreza e de desigualdade social. O gasto público e privado com o crescimento do salário mínimo, mantida a mesma estrutura do sistema tributário atual, se converteu em maior crescimento econômico e em elevação da arrecadação de impostos e contribuições sociais e não em desestímulo ao investimento privado como é suposto pelos manuais ortodoxos. Houve recordes de arrecadação a cada ano e a situação fiscal do Brasil é uma das melhores do mundo. O superávit da Seguridade Social de 2010 está entre os maiores da história, à revelia das previsões de explosão do déficit da Previdência. Esta foi a lição deixada pelos anos de política macroeconômica dos anos 2000 e precisamos absorvê-la, abandonando definitivamente os equívocos do raciocínio liberal.

Com todos esses resultados favoráveis, sobram motivos para encarar com ceticismo e desconfiança os resultados de uma política de desoneração da folha de pagamentos. É necessário lembrar que a tributação do empregador sobre a folha dirige-se, hoje, para gastos com a previdência social, pois é uma receita vinculada, que atende às necessidades dos trabalhadores. Se essa receita for reduzida e parcialmente substituída por outra fonte não vinculada à seguridade social (e essa é a proposta de reforma), o destino desse recurso pode não ser os gastos em favor dos assalariados, por mais bem intencionados que sejam os propositores – uma flexibilidade geradora de imprevisibilidade e insegurança, portanto.

É maior a probabilidade de a Previdência perder arrecadação própria de imediato e não ser compensada proporcionalmente, no futuro, com mais empregos e outras fontes de receita. Os trabalhadores terão muito a perder. Melhor seria que apostassem na defesa ferrenha de um arranjo de política macroeconômica que eleve as chances de crescimento do PIB e de intensificação do movimento de formalização do mercado de trabalho.

Na proposta de reforma tributária em tramitação na Câmara está prevista a criação do IVA – Imposto sobre Valor Adicionado – e consequentes mudanças no critério de financiamento da seguridade social. Resumidamente, pode-se dizer que seriam extintas a COFINS e o PIS, e a CSLL seria incorporada ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. O salário educação também seria extinto e incorporado ao IVA. A proposta pretende, portanto, acabar com a pluralidade das fontes de financiamento do orçamento da Seguridade Social atribuídas pela Constituição Federal de 1988, permaneceria apenas a contribuição sobre a folha de salários.

A tentativa é de substituir a tributação indireta por outras incidentes sobre a renda (IR) e sobre o valor adicionado (IPI e IVA-Federal). Haverá também, conforme mencionado anteriormente, a desoneração progressiva da contribuição dos empregadores sobre a folha, não foi considerada a reposição da perda de receita com a CPMF, extinta em dezembro de 2007. Com transformações de tal magnitude, pode ser que, finalmente, os conservadores tornem viável um déficit nas contas da Seguridade Social por insuficiência de receitas. Finalmente, “o monstro” – o déficit – que sempre enxergaram para dar credibilidade a reformas privatizantes na previdência pública, estaria nascendo.

O Orçamento da Seguridade Social foi pensado em 1988 como um orçamento isolado do resto dos recursos públicos pertencentes ao orçamento fiscal, exatamente para ser “intocável” – isto é, protegido da disputa política e das manipulações e arbitrariedades do jogo de poder sobre os recursos do orçamento público. As verbas destinadas à proteção social assegurariam condições mínimas de sobrevivência a uma vasta parcela da população. São recursos que amparariam os mais necessitados, que têm menor poder de pressão sobre os aparelhos do Estado. Era necessário criar uma zona de proteção dentro do orçamento público. A realidade tem confirmado o sucesso desse arranjo. A PEC da reforma tributária propõe flexibilizar essa proteção jurídica e institucional, lançando os direitos sociais no campo da disputa dos recursos do orçamento fiscal, onde a apropriação do excedente é feita pelos grupos com maior capacidade econômica e política de fazer prevalecer suas demandas e seus privilégios.

O Brasil passou, nos últimos anos, por um regime de crescimento com distribuição de renda e criação de um mercado de consumo de massas sem precedentes na história do país. A melhora na distribuição da renda foi, em grande medida, proporcionada por políticas fiscais de aumento do salário mínimo e das transferências sociais. Todas essas conquistas consolidaram o sucesso de determinadas opções de políticas econômicas que se tornaram consensuais e de vasta legitimidade social. Melhor seria que continuássemos a explorar o potencial de crescimento do arranjo fiscal atual, procurando aperfeiçoá-lo, ao invés de colocá-lo em risco por uma opção de reforma que, nem de longe, está se propondo a fazer as necessárias transformações estruturais no sistema tributário atual.

\* Doutora em Economia, professora e pesquisadora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

**Publicado no Boletim Tributação & Cidadania, n 4, agosto de 2011, Fundação Anfip**

**NOTAS:**

Fonte: Boletim Observatório do Mercado de Trabalho, MTE, nº 11 – www.mte.gov.br.  
Significativos foram também os gastos com os programas de geração de trabalho e renda alavancados com recursos dos fundos públicos – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), FGTS, fundos constitucionais etc.  
IPEA, “Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego”. Brasília, Ipea, 2010.  
Desse total, 27,8 milhões de benefícios foram emitidos pelo INSS (previdenciários mais assistenciais, dados de outubro de 2010), 22 milhões de benefícios temporários foram pagos pelo Ministério do Trabalho (dados disponíveis em 2008; provavelmente são maiores em 2010) e 12,7 milhões de família beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2010 .  
Segundo a série Indicadores econômicos – Operações de Crédito do Sistema Financeiro do Banco Central – www.bcb.gov.br.

<http://plataformapoliticasocial.com.br/reforma-tributaria-desoneracao-da-folha-e-o-arranjo-fiscal-atual/>

# 9/10 ) OS FALSOS MITOS DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

**Evilasio Salvador\***  
A imprensa tem divulgado que o governo vai apresentar uma nova proposta “reforma tributária” que começará pela desoneração da folha de pagamento, reduzindo a contribuição previdenciária dos empregadores.

Importante lembrar que a PEC 233/2008 (reforma tributária), ainda em tramitação, diz no seu art. 11 que a lei estabelecerá reduções gradativas da contribuição patronal sobre a folha, nos anos subsequentes ao da reforma, devendo o Poder Executivo encaminhar o respectivo projeto de lei no prazo de até 90 dias da promulgação da Emenda. Estima-se que essa redução implicaria em uma perda de R$ 24 bilhões para a Previdência Social. Na época da discussão da PEC 233/2008, o governo não apresentou nenhuma alternativa para substituir essa perda de receita da Seguridade Social.

A desoneração da contribuição patronal provocará o enfraquecimento da solidariedade no financiamento da previdência social, um compromisso historicamente construído no Brasil. Trata-se de uma fonte segura no financiamento da Seguridade Social no país e que, no período recente, com a retomada do crescimento econômico, vem superando o montante da arrecadação das demais contribuições sociais destinadas às políticas de previdência, assistência social e saúde.

Entre as justificativas que se apresentam para a redução da contribuição previdenciária dos empregadores, destaca-se a afirmação que no Brasil são elevados os encargos sobre a folha de pagamento, o que seria impeditivo de aumentar a contratação de empregados formalizados. Por consequência, seguindo a lógica dessa argumentação, a redução da contribuição previdenciária geraria mais emprego assalariado no país. Na realidade, a base desse raciocínio é fundada em dois “mitos”: 1) que são elevados os encargos sociais sobre a folha de pagamento no Brasil e 2) que a simples redução da contribuição previdenciária implicaria na geração de mais postos de trabalhos formais na economia.

Na realidade o custo com salários no Brasil é muito baixo, conforme revelam os dados do DIEESE, com base nas informações do Department of Labor (Bureau of Labor Statistics, 2009), quando comparado a outros países no mundo. Os empresários no Brasil alardeiam que os encargos sociais representam 102% do salário dos trabalhadores. Contudo, não explicitam a sociedade que nesses cálculos estão inclusos os direitos sociais historicamente conquistados pelos trabalhadores, como: o pagamento de férias, 13º salário, descanso semanal remunerado e FGTS. De acordo com o DIEESE devem ser considerados encargos sociais somente aquela parcela do custo do trabalho que não vai para o bolso do trabalhador. Nesse caso, a conta se reduziria a 25,1% da remuneração do trabalhador.

É preciso desfazer o raciocínio linear que a redução da contribuição dos empregadores para previdência implicaria na geração de mais empregos com carteira de trabalho assinada. Diversos estudos, especialmente os do IPEA, demonstram que essa dedução é ancorada na falsa hipótese que empregadores e trabalhadores que se encontram em relações informais de trabalho migrariam para a formalidade, caso o custo dessa formalidade fosse menor. A transição entre a informalidade e a formalidade no mercado de trabalho brasileiro não é tão simples devido à elevada e histórica segmentação entre formalidade e informalidade, que envolve outros atributos dos trabalhadores como: idade, escolaridade, raça e gênero. A elevada quantidade de postos de trabalhos informais no Brasil não é decorrente de uma “opção” do trabalhador em função da carga previdenciária, o que torna bastante improvável, impactos relevantes no mercado de trabalho formal, em decorrência de menor alíquota previdenciária.

A experiência internacional também demonstra que a redução da alíquota previdenciária não teve o êxito esperado. Por exemplo, no Chile, as modificações realizadas não alteraram o nível de emprego. No Brasil desde Emenda Constitucional (EC) nº 20 (1998) e com redação modificada pela EC nº 47 (2005), a contribuição para a Seguridade Social dos empregadores incidentes sobre a folha de salário, receita ou faturamento, e lucro poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. Hoje já vigora o Simples, que permite que pequenas e médias empresas não sejam tributadas sobre a folha de pagamento.

A redução generalizada da contribuição dos empregadores incidentes sobre folha de pagamento, ou seja, de forma linear, sem diferenciar as empresas intensivas em mão de obra daquela intensiva em capital, poderá ter resultados desastrosos para o financiamento da Seguridade Social e, portanto, da previdência social no Brasil.

***Publicado no Boletim Tributação & Cidadania, n 2, Março de 2011, Fundação Anfip.***

***\* Economista. Doutor em Política Social. Professor do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB).***

<http://plataformapoliticasocial.com.br/os-falsos-mitos-da-desoneracao-da-folha-de-pagamento/>

**10/10 ) O DEVER FUNDAMENTAL DE PAGAR CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS**

**Ivan Kertzman\***

**1.Introdução**

A evolução da importância dos direitos fundamentais, nas últimas décadas, pode ser facilmente percebida pelos estudiosos das ciências jurídicas.

A característica da universalidade, atribuída aos direitos fundamentais, implica que todos os seres humanos sejam por eles protegidos, independente de sua situação social, política, econômica, sexo, idade, raça ou nacionalidade.

Sabe-se, todavia, que, para a efetivação de certos direitos fundamentais, há necessidade de disponibilização de recursos financeiros.

Neste trabalho, é bom que se diga, influenciado pelo doutrinador português José Casalta Nabais, autor da excelente obra “O Dever Fundamental de Pagar Impostos” , focamos, principalmente, nos “deveres humanos”, que são capazes de implementar os tão importantes “direitos humanos”.

Na realidade do sistema constitucional tributário brasileiro, poderíamos, por obvio, reconhecer a grande importância das contribuições sociais para a implementação dos direitos fundamentais.

Ressalte-se que o artigo 195 da Constituição Federal Brasileira prevê que o sistema nacional de Seguridade Social será financiado por toda sociedade, a partir do recolhimento de contribuições sociais incidentes sobre a receita ou faturamento, sobre o lucro, sobre a folha de pagamento, sobre a remuneração dos trabalhadores e demais segurados da previdência social, sobre os concursos de prognósticos e, finalmente, sobre a importação de bens ou serviços.

Estas contribuições sociais devem ser aplicadas integralmente – desprezando aqui a, em nossa visão, inconstitucional DRU (Desvinculação das Receitas da União), que autoriza que 20% dos recursos da Seguridade Social sejam deslocados para o caixa único da União – nas áreas da Seguridade Social, quais sejam, saúde, previdência e assistência social.  
Dentre os subsistemas de Seguridade Social, focaremos o nosso estudo na área da previdência social. Observe-se que, de acordo com o art. 167, XI, da Constituição Federal Brasileira, as contribuições sociais previstas nos artigos 195, I, “a” e 195, II, do mesmo Diploma (contribuição patronal sobre a folha de pagamento e contribuição dos segurados da previdência social) devem ser destinadas, exclusivamente, ao pagamento de benefícios e serviços da previdência social.

Assim, neste trabalho, trataremos do dever fundamental de pagar as contribuições previdenciárias como forma de possibilitar a efetivação do direito fundamental à previdência social.

No desenvolvimento deste texto, enquadraremos a previdência social como direito fundamental, definiremos “dever fundamental” e encerraremos tratando do dever fundamental de pagar contribuições previdenciárias.

**2. A Previdência Social como Direito Humano**

Na evolução dos direitos sociais, ao longo dos anos, novos direitos vão se agregando ao rol das garantias existentes. A busca pela redução das desigualdades elevou os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais, comumente classificados como de 3ª geração ou de 3ª dimensão, como hoje se prefere chamar.  
A previdência social é usualmente fixada como um direito humano de 2ª geração, devido à proteção individual que proporciona aos beneficiários, atendendo às condições mínimas de igualdade. Ressalte-se, todavia, que os riscos sociais cobertos pela previdência social são problemas de toda a sociedade e não somente do beneficiário diretamente atingido, o que deixa claro a fraqueza do argumento utilizado para esta classificação .

Os direitos sociais, incluindo os direitos previdenciários, tardaram a ser admitidos no âmbito internacional. Inicialmente, somente eram considerados direitos humanos as garantias relativas à liberdade formal, incluindo direitos civis e políticos. Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a qual passa a prever alguns direitos sociais, incluindo, mesmo que indiretamente a própria previdência social .

A previdência social, atualmente, pode ser facilmente visualizada como direito fundamental. Observe-se que não há que se falar em promoção estatal da dignidade da pessoa humana, sem que haja um sistema previdenciário forte.

Isso ocorre devido ao fato de a previdência social ser o único dos três subsistemas de Seguridade Social em que há uma obrigatoriedade de contribuição. De fato, a contributividade compulsória previdenciária é o pilar de sustentação de todo o sistema nacional de seguridade.

Afirmamos isso porque sem a compulsoriedade de filiação e contribuição o financiamento dos direitos sociais não seria viável, vez que, sendo facultativa a inclusão nos regimes públicos de seguro social, fatalmente o número de contribuintes seria bastante reduzido, devido à miopia social (a sociedade só consegue enxergar de perto, sendo incapaz, em regra, de poupar para o futuro). Desta forma, para a promoção do bem-estar social, o Estado teria altos custos assistenciais, pois a esmagadora maioria dos idosos não estaria coberta pela previdência social.

Note-se que o objetivo primário da previdência é a garantia da dignidade da pessoa humana, a partir da cobertura dos infortúnios, ou seja, o objetivo é, sem dúvida, a proteção social dos indivíduos que dele fazem parte, buscando cobrir os riscos sociais, chamados modernamente de necessidades sociais. Para atingir esta proteção social, o Estado deve mapear os riscos sociais com a finalidade de criar uma malha de benefícios capaz de socorrer os beneficiários que se encontrem nas situações seletivas definidas pela legislação previdenciária. Cada risco social considerado relevante deve ser contemplado com um benefício previdenciário que garanta a sua cobertura, ou seja, o Sistema deve atuar na desordem social .

Mas, qual a definição de risco social? Risco social é a possibilidade de o segurado ficar sem condições de prover o próprio sustento e o de sua família. Neste momento, o segurado deve ser suportado pelo braço do Estado representado pela Previdência Social.

Obviamente, a previdência social somente pode cobrir os riscos fixados na lei, desde que cumpridos os requisitos por ela impostos.

De acordo com Wladimir Novaes Martinez, “proteção quer dizer prevenção, cuidado, defesa, atuação conducente a evitar danos às pessoas, mas também o atendimento de necessidades de variada gama”. Os métodos realizadores assumem infinidade de soluções. Proteção social é a soma comunitariamente conjugada de ações pessoais, anônimas ou identificadas, solidárias e sistematizadas. Extremamente atraídas e deflagradas por sua finalística.

A proteção social é, pois, um dos papéis do Estado Democrático de Direito e pode ser sintetizada no dever do Estado de cobertura dos riscos sociais e da garantia de um mínimo necessário à dignidade da pessoa humana.

Nesta ótica, cada risco social considerado relevante pelos legisladores deve ser coberto por um benefício previdenciário. Assim, o risco social da morte deve ser coberto pela pensão por morte, o risco da invalidez total e permanente deve ser contemplado com aposentaria por invalidez, o risco da maternidade deve ser coberto pelo salário-maternidade, o risco da idade avançada pela aposentadoria por idade.

A solidariedade do sistema é, também, uma característica dos regimes públicos de previdência social que ajuda a compreender a previdência social como direito fundamental. Este princípio não é exclusivo da previdência social, estando esculpido no art. 3º da Constituição Federal de 1988. Não é possível a compreensão do sistema sem que o conceito de solidariedade esteja consolidado.

Pode-se afirmar que a solidariedade é o espírito que deve orientar a Seguridade Social, de forma que não haja, necessariamente, paridade entre contribuições e contraprestações securitárias. Através dele, tem-se em vista não a proteção de indivíduos isolados, mas de toda a coletividade.

A solidariedade do sistema previdenciário obriga contribuintes a verterem parte de seu patrimônio para o sustento do regime protetivo, mesmo que nunca tenham a oportunidade de usufruir dos benefícios e serviços oferecidos .

Note-se, então, que a solidariedade é típica dos regimes públicos de previdência social, organizados valendo-se do modelo de repartição simples. Se o regime público busca a proteção social, diferentemente do modelo privado de capitalização, que busca a proteção individual, o tempo de contribuição não deveria ser fator exclusivo para se alcançar o direito ao benefício de aposentadoria.

A nosso ver, é um erro a afirmativa de que “as pessoas contribuem durante determinado tempo para fazer jus a sua aposentadoria”. Os que defendem esta idéia não são suportados por qualquer embasamento teórico. Em verdade, os segurados contribuem para os regimes públicos de previdência devido ao caráter compulsório do sistema, que objetiva combater a miopia individual (pouca importância dos mais jovens em relação ao futuro) e a solidariedade previdenciária, garantidora do pagamento de benefícios mesmo àqueles com cotização insuficiente .

Desta forma, as contribuições são efetuadas em prol de todo o sistema, sem que necessariamente os segurados sejam contemplados com benefícios em razão do valor aportado. Por outro lado, um segurado que se filiou à Previdência Social e, no mês seguinte, necessitou-se aposentar-se por motivo de invalidez permanente será socorrido pelo Sistema Nacional de Seguridade Social.

**3. A Noção de Dever Fundamental**

O tema dos deveres fundamentais tem sido bastante esquecido pela doutrina, como já denunciamos desde a introdução deste trabalho. Destacamos, no entanto, uma forte produção da doutrina portuguesa sobre este tema, a exemplo do livro “O Dever Fundamental de Pagar Impostos” de José Cassalta Nabais e do capítulo específico sobre deveres fundamentais escrito por J.J. Gomes Canotilho, no seu famoso manual de Direito Constitucional.

Tal esquecimento ocorre, em grande parte, porque o significado originário da idéia de Estado de Direito remonta à luta para desmontar um antigo modelo autoritário e sem limite de poder do Estado Absoluto .  
A noção de Estado de Direito evoluiu, não bastando apenas que o Estado fosse limitado por suas próprias leis, mas que toda a regulamentação da limitação do poder estatal se originasse da vontade popular. Na doutrina moderna, então, a utilização do termo Estado de Direito foi substituída pela expressão “Estado Democrático de Direito”, em claro combate ao Estado Ditatorial, que cumpre as leis que ele mesmo cria, constituindo-se, formalmente, em um Estado legal.  
O Estado de Direito ou posteriormente o Democrático de Direito nasce, então, com o objetivo de fornecer as garantias necessárias para a efetivação da cidadania. Por esta razão, o foco originário estava nos direitos fundamentais.  
No estado contemporâneo, todavia, as garantias aos direitos têm cada vez mais espaço, perdendo, de certa forma, o necessário equilíbrio do binômio dever/direito, necessário, paradoxalmente, para a própria efetivação de determinadas espécies de direitos fundamentais.  
Neste sentido, as novas constituições do pós-guerra, notadamente a Constituição Italiana de 1947 e a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, assim como, tardiamente, a Constituição Portuguesa de 1976, a Espanhola de 1978, e até mesmo a do Brasil de 1988 preocuparam-se, de uma maneira dominante ou praticamente exclusiva, com os direitos fundamentais ou com os limites ao poder que estes se traduzem, deixando de lado os deveres fundamentais .  
Lembra Canotilho que os deveres fundamentais são também referidos como categorias jurídico-internacionais na Declaração Internacional dos Direitos do Homem (art. 29.°/1), no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Preâmbulo), na Convenção Americana dos Direitos do Homem (art. 29.°/7) .  
A idéia dos deveres fundamentais pode, assim, ser entendida como o outro lado dos direitos fundamentais ou como uma categoria autônoma, como prefere J.J. Gomes Canotilho. Explica o citado professor que os que pensam que os deveres fundamentais são oriundos dos direitos fundamentais acreditam que como ao titular de um direito fundamental corresponde, em princípio, um dever por parte de outro titular, poder-se-ia dizer que o particular está vinculado aos direitos fundamentais como destinatário de um dever fundamental .  
Sobre esta discussão, o que é realmente relevante para o escopo deste trabalho é ressaltar a importância dos deveres fundamentais para a efetivação dos direitos fundamentais, ou seja, sem o cumprimento prévio de certos deveres não haveria, como consequência, possibilidade de concessão de certos direitos.  
Assim, pode-se definir os deveres fundamentais como deveres jurídicos dos homens que podem ser exigidos pela comunidade, por ter grande relevância para a efetivação de direitos fundamentais. Observe-se que os deveres fundamentais, em última instância, buscam sempre a proteção dos direitos fundamentais.

**4. O Dever Fundamental de Pagar Contribuições Previdenciárias**

Como já ressaltamos nesse trabalho, em diversas oportunidades, pode-se afirmar que há um dever fundamental sempre que o cumprimento de uma obrigação é fundamental para a efetivação de um direito fundamental.

Assim, o direito fundamental à Seguridade Social, englobando os subsistemas de saúde, assistência social e previdência social, é dependente do dever fundamental de recolhimento das contribuições sociais destinadas ao financiamento das áreas securitárias.

É o artigo 195 da Constituição Federal Brasileira que define a forma de financiamento da Seguridade Social, impondo à sociedade o dever fundamental de recolher as contribuições sociais incidentes sobre a receita ou faturamento, sobre o lucro, sobre a folha de pagamento, sobre a remuneração dos trabalhadores e demais segurados da previdência social, sobre os concursos de prognósticos e, finalmente, sobre a importação de bens ou serviços.

Dentre as citadas contribuições, a contribuição patronal sobre a folha de pagamento e a contribuição dos segurados da previdência social devem ser destinadas, exclusivamente, ao pagamento de benefícios e serviços da previdência social (art. 167, XI, CF/88).

O recolhimento destas contribuições é o que coletivamente garante a efetivação do direito fundamental à previdência social. Ressalte-se, aqui, que, individualmente, o segurado pode ser beneficiado, em casos específicos, sem que haja o respectivo recolhimento de contribuição previdenciária. O empregado, por exemplo, não pode ser individualmente penalizado pela ausência, dolosa ou culposa, de recolhimento das contribuições devidas pelo seu empregador, sendo-lhe, nesta situação, garantidos todos os direitos previdenciários, desde que comprove o vínculo empregatício.

Expandindo-se, no entanto, este caso individual para toda a coletividade, não haveria disponibilidade de recursos para o pagamento de benefícios, se todos os empregadores deixassem de recolher a contribuição, sendo inviável recorrer ao princípio da solidariedade para arcar com o pagamento dos benefícios, como é possível de se fazer em situações individuais de inadimplemento de obrigação previdenciária.

Não podemos deixar de ressaltar a importância do cumprimento de algumas obrigações acessórias que afetam, diretamente, o exercício do direito fundamental à previdência social.  
A entrega da Guia de Recolhimento de FGTS e Informações a Previdência Social – GFIP é essencial para que o banco de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS seja alimentado, possibilitando a rápida identificação por parte da Autarquia Previdenciária da relação jurídica previdenciária e do seu aspecto quantitativo (valores dos salários-de-contribuição).

Outro exemplo de relevante obrigação acessória é o da elaboração e entrega ao trabalhador exposto a agente nocivo, prejudicial à saúde e à integridade física do seu Perfil Profissiográfico Previdenciário, que se constitui em um histórico laboral do contratado, fundamental para a concessão do benefício da aposentadoria especial com redução do tempo de contribuição para 25 anos, 20 anos ou 15 anos, a depender do caso.

O pagamento de contribuições previdenciárias pode ser alçado ao “status” de dever fundamental pela importância da própria previdência social para a garantia da dignidade da pessoa humana.

Nas situações em que o trabalhador está impossibilitado de exercer o seu ofício por ter sofrido algum infortúnio é o seguro público compulsório que deve lhe garantir-lhe a subsistência para preservar a sua dignidade.

Sem previdência social não há como se falar em dignidade da pessoa humana, pois ou os trabalhadores seriam obrigados a trabalhar mesmo quando incapacitados ou não aufeririam qualquer recurso para sua subsistência durante o período de incapacidade. Perceba-se que ambas as situações relatadas feririam a dignidade da pessoa humana.  
Se não fosse o recolhimento de contribuições previdenciárias, que garante o funcionamento do sistema previdenciário, os idosos seriam obrigados a exercer atividades remuneradas, mesmo quando completamente inaptos, devido ao desgaste físico causado pelo tempo.

Como pensar em dignidade, se uma mãe trabalhadora tivesse que sair da maternidade diretamente para a empresa para exercer as suas atividades? Que tipo de sociedade teríamos se não déssemos proteção aos nascituros e a oportunidade da amamentação?

A proteção à família em caso de falecimento do provedor, garantida pelo benefício de pensão por morte também é de fundamental importância para a dignidade da pessoa humana.  
Desta forma, se os deveres fundamentais são deveres jurídicos que podem ser exigidos pela comunidade, por ter grande relevância para a efetivação de direitos fundamentais, não há como se excluir do rol deveres fundamentais a obrigação de pagamento de contribuições previdenciárias, única forma de efetivar a dignidade da pessoa humana, pois, como citado na introdução deste texto com a bela poesia de Dr. José Américo Silva Fontes, “o sonho do direito só o dever realiza”.

**5.Conclusão**

Como demonstrado no desenvolvimento deste texto, os deveres fundamentais existem sempre que necessários para a efetivação de um direito fundamental.  
A previdência social, por ser essencial para a proteção da dignidade da pessoal humana, é, sem dúvida, um direito fundamental.  
Sendo o pagamento de contribuições previdenciárias necessário para a manutenção e funcionamento da previdência social, não podemos deixar de enquadrar esta obrigação como um dever fundamental.

\* Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Mestre em Direito Público pela UFBA. Bacharel em Direito pela UCSAL. Administrador de Empresas pela UFBA. Especialista em Finanças Empresariais pela USP. Professor Coordenador das especializações em Direito Previdenciário do JusPodivm-BA e da Ciclo-SE. Professor de Direito Previdenciário de Cursos de Especialização em Direito Previdenciário e de Cursos Preparatórios para Concursos Públicos. Autor do livro “Curso Prático de Direito Previdenciário”. Edições JusPodivm. Autor do livro “As Contribuições Previdenciárias na Justiça do Trabalho”, LTr. Autor do livro “A Desoneração da Folha de Pagamento”, LTr. Autor do livro “Para Aprender Direito”, volume de Direito Previdenciário. Editora Barros, Fischer & Associados. Autor do “Resumão Jurídico”, título de Direito Previdenciário. Editora Barros, Fischer & Associados. Co-autor do livro “Guia Prático da Previdência Social”, Edições JusPodivm. Co-autor do livro “Salário-de-Contribuição – A Base de Cálculo Previdenciária das Empresas e dos Segurados”, Edições JusPodivm. Coordenador do livro “Leituras Complementares de Previdenciário”, Editora JusPodivm.  
***Publicado no Boletim Tributação & Cidadania, n 7, setembro/outubro de 2012, Fundação Anfip.***  
**REFERÊNCIAS**

BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. São Paulo: LTr, 3ª edição 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª edição.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPodivm, 2010, 4ª edição.

FONTES, José Américo Silva. Sentimentos. Livro acessado em < http://www.ijasf.com.br/sentimentos.pdf> em 25/06/2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. “Curso de Direito Previdenciário”. 15ª ed., Rio de Janeiro. Impetus, 2010.

KERTZMAN, Ivan, Curso Prático de Direito Previdenciário. Salvador, JusPodvivm, 2010, 7ª edição., p. 48.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. “Curso de Direito Previdenciário: Tomo I – Noções de direito previdenciário”. São Paulo. LTr, 1997.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_. Manual de Direito Previdenciário, Tomo II – Previdência Social. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

NABAIS; José Cassalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Coimbra. Almedina, 2009.

**Notas:**

1. Nabais; José Cassalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Coimbra. Almedina, 2009.  
2. Ibrahim, Fábio Zambitte. “Curso de Direito Previdenciário”. 15ª ed., Rio de Janeiro. Impetus, 2010, Pg.68.  
3. Ibrahim, Fábio Zambitte. “Curso de Direito Previdenciário”. 15ª ed., Rio de Janeiro. Impetus, 2010, Pg.69  
4. Balera, Wagner. Sistema de Seguridade Social. São Paulo: LTr, 3ª edição 2003, p. 13.  
5. Martinez, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário – Tomo II Previdência Social. São Paulo: LTr, 2000, 2ª edição., p.102.  
6. ibidem., p. 51.  
7. Kertzman, Ivan, Curso Prático de Direito Previdenciário. Salvador, JusPodvivm, 2010, 7ª edição., p. 48.  
8. Ibrahim, op. cit., p. 16.  
9. Nabais, José Cassalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Coimbra: Almedina, 2009. p. 16  
10.ibidem., p. 17  
11.Canotilho, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª edição., p. 532  
12.ibidem., p. 532

http://plataformapoliticasocial.com.br/o-dever-fundamental-de-pagar-contribuicoes-previdenciarias/