



# TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

305

## O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas

Eduardo Fagnani

Junho 2017

# O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas

Eduardo Fagnani <sup>1</sup>

## Resumo

O propósito deste texto é incentivar o debate entre juristas e constitucionalistas. A contribuição desses profissionais é fundamental neste momento, sobretudo pela gravidade da conjuntura. Entende-se que o caráter excludente da Reforma da Previdência Social (Proposta de Emenda Constitucional- PEC n. 287 de dezembro de 2016) poderá acarretar o fim do direito a proteção à velhice no Brasil. E, mais grave, ela é justificada por mitos, falácias e aparentes inconstitucionalidades. Um deles é que a Previdência Social apresenta “déficit”. A reflexão aqui proposta subdivide-se em quatro partes. (1) Na primeira são feitos apontamentos sobre o caráter excludente da Reforma da Previdência (PEC 287/2016). (2) A segunda tece breves considerações sobre o debate político e econômico sobre a questão da Previdência Social entre 1988 e 2016, ressaltando a posição dos setores conservadores, que resistem contra aceitar o que determina a Constituição da República. (3) Na terceira parte, argumenta-se que há diversos princípios norteadores da Constituição Federal que, aparentemente, têm sido descumpridos, recorrentemente, por todos os governos desde 1989, e até os dias de hoje. Muitos deles justificam a reforma da Previdência que tramita no Congresso Nacional. (4) Finalmente, na última parte, demonstra-se com dados e informações estatísticas que a Seguridade Social sempre foi superavitária; e, sendo assim, se a Previdência Social é parte da Seguridade Social (artigos 194 e 195 da CF-88), qual a base jurídico-constitucional que fundamenta a tese do “déficit”?

**Palavras-chave:** Previdência Social; Seguridade Social; Estados de Bem-Estar.

## Apresentação

O propósito deste texto é incentivar o debate entre juristas e constitucionalistas. A contribuição desses profissionais é fundamental neste momento, sobretudo pela gravidade da conjuntura. Entende-se que o caráter excludente da Reforma da Previdência Social (Proposta de Emenda Constitucional- PEC n. 287 de dezembro de 2016) poderá acarretar o fim do direito a proteção à velhice no Brasil. E, mais grave, ela é justificada por mitos, falácias e aparentes inconstitucionalidades. Um deles é que a Previdência Social apresenta “déficit”. Como sublinhado nesse artigo, essa visão despreza o poder constituinte de 1988 que introduziu o modelo tripartite clássico de (Empregador, Trabalhador e Governo) de financiamento da Seguridade Social adotado em diversos países da Organização para a

---

(1) Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Este ponto de vista tem sido defendido há mais de duas décadas por economistas, por especialistas em mercado de trabalho e em proteção social e por instituições como a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), por exemplo. Entende-se que a questão do suposto “déficit” revela aparentes inconstitucionalidades praticadas desde 1989.

Entretanto, a palavra final cabe aos juristas e constitucionalistas que, em geral, têm contribuído modestamente para esse debate. Mesmo assim é importante destacar que, em fevereiro de 2017, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) fez importante posicionamento contrário PEC 287, destacando-se, sobretudo, a explicitação de interpretação jurídico-constitucional antagônica à visão hegemônica dos interlocutores das finanças (no governo e fora dele) que difundem a suposta existência de “déficit” na Previdência. Segundo o documento:

A PEC 287/2016 tem sido apresentada pelo governo sob discurso de catástrofe financeira e “déficit”, que não existem, evidenciando-se grave descumprimento aos artigos 194 e 195 da Constituição Federal, que insere a Previdência no sistema de Seguridade Social, juntamente com as áreas da Saúde e Assistência Social, sistema que tem sido, ao longo dos anos, altamente superavitário em dezenas de bilhões de reais<sup>2</sup>.

Na mesma perspectiva, Cherulli (2016) sentenciou que a origem jurídica do argumento do déficit da Previdência é o “desprezo na interpretação constitucional”.

Esses posicionamentos são importantes, mas ainda insuficientes para subsidiar a luta política em torno da contrarreforma em curso.

A reflexão aqui proposta subdivide-se em quatro partes. (1) Na primeira são feitos apontamentos sobre o caráter excludente da Reforma da Previdência (PEC 287/2016). (2) A segunda tece breves considerações sobre o debate político e econômico sobre a questão da Previdência Social entre 1988 e 2016, ressaltando a posição dos setores conservadores, que resistem contra aceitar o que determina a Constituição da República. (3) Na terceira parte, argumenta-se que há diversos princípios norteadores da Constituição Federal que, aparentemente, têm sido descumpridos, recorrentemente, por todos os governos desde 1989, e até os dias de hoje. Muitos deles justificam a reforma

---

(2) <http://s.oab.org.br/arquivos/2017/02/carta-aberta-sobre-a-reforma-da-previdencia-5.PDF>.

da Previdência que tramita no Congresso Nacional. (4) Finalmente, na última parte, demonstra-se com dados e informações estatísticas que a Seguridade Social sempre foi superavitária; e, sendo assim, se a Previdência Social é parte da Seguridade Social (artigos 194 e 195 da CF-88), qual a base jurídico-constitucional que fundamenta a tese do “déficit”?

## **1 O caráter excludente da Reforma da Previdência<sup>3</sup>**

Entende-se que essa Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 287 de dezembro de 2016 é uma peça do aprofundamento da “austeridade”, num cenário em que o próprio *establishment* econômico global já faz a autocrítica da opção por essa via “austera” quando se tratava de tentar superar a crise financeira de 2008. Em última instância, o que está em jogo é a mudança do modelo de sociedade definido pelo pacto social de 1988. O objetivo é substituir o Estado Social pelo Estado Mínimo.

Trata-se de reforma draconiana, sem paralelo em países civilizados. Ela unifica as regras para todos os segmentos, acabando com diferenciações previstas pela Carta de 1988, dadas as assimetrias entre gêneros e entre campo e cidade. Homens e mulheres, rurais e urbanos, trabalhadores privados e servidores públicos terão de comprovar idade mínima de 65 anos e 49 anos de contribuição para terem acesso à aposentadoria com valor integral. Nesse caso, será preciso entrar no mercado de trabalho com 16 anos e permanecer no emprego com carteira assinada por quase meio século de forma ininterrupta. Uma das maiores crueldades é a elevação da idade (de 65 para 70 anos) e a desvinculação do piso do salário mínimo para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) dirigido aos idosos mais vulneráveis (renda familiar per capita de ¼ do salário mínimo) e portadores de deficiências.

Os reformistas brasileiros dizem inspirar-se na experiência das nações que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mas, impõem regras mais duras que as praticadas nessas nações, onde, em geral, a idade de 65 anos “não é o mínimo, mas a referência” (Matijascic; Kay; Ribeiro, 2007). É uma impropriedade inspirar a reforma brasileira em modelos de países igualitários. Isso, porque há um abismo a

---

(3) Este tópico baseia-se nos seguintes documentos: esses dois documentos <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/> <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-social-como-acreditar-nas-previsoes-do-governo-para-2060/>.

separar o contexto histórico e as condições de vida daquelas nações e o contexto histórico e condições de vida vigentes no Brasil, sociedade com longo passado escravagista, de industrialização tardia e com incipiente experiência democrática; essas diferentes condições traduzem-se em profundas desigualdades e heterogeneidades socioeconômicas, demográficas e regionais.

Nesse sentido, não é justo que o trabalhador rural do nordeste do Brasil seja submetido a regras de aposentadoria mais exigentes que as aplicadas ao trabalhador urbano da Escandinávia. Não é justo tratar como igual (homens e mulheres) quem é desigual. E, o que esperar de uma democracia que deixa sem proteção os membros mais vulneráveis da sociedade, como os beneficiários do BPC? O que está em curso é a extinção do direito à proteção na velhice. O ímpeto reformista conservador caminha no sentido de desrespeitar o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, um monumento em favor da civilização.

A reforma ameaça destruir a Seguridade Social que é o principal mecanismo brasileiro da proteção social. O *slogan* “Reformar hoje para preservar o futuro” é propaganda enganosa. O correto é “Reformar hoje para quebrar amanhã”. Em função do caráter restritivo da reforma, além dos atuais 25 milhões de trabalhadores informais que não terão proteção na velhice, uma massa de novos trabalhadores deixará de contribuir em função do caráter excludente da PEC 287, da reforma trabalhista regressiva que tramita no Congresso e da correta percepção de que “se não vou usar, para que pagar?”, que, atinge, especialmente, os mais jovens. As camadas mais ricas migrarão para a previdência privada. Essas migrações e abandonos poderão proporcionar a quebra financeira da previdência social, pela forte retração das suas receitas.

A PEC 287 tem sido apresentada sempre apoiada em mitos. Desde 1989 os críticos desenvolvem campanha ideológica para “demonizar” a previdência. Essa marcha contempla falácias diversas como, por exemplo, a de que o Brasil “não exige idade mínima para a aposentadoria”; que “a aposentadoria é precoce”; e, que “a previdência é generosa”. Uma leitura atenta da Emenda Constitucional n.20/1998 e de legislações complementares posteriores desmonta todas essas falácias.

A reforma parte de duas premissas equivocadas. Em primeiro lugar, a ideia de que o envelhecimento é uma “bomba relógio” sobre as finanças da Previdência. É fato que a população está envelhecendo, e que o maior número de idosos pressionará as contas da previdência. Mas isso não implica aceitar o

fatalismo demográfico e a ideia de que “não há alternativas”. Democracias desenvolvidas enfrentaram e superaram essa questão no século passado e gastam mais que o dobro em previdência, como proporção do PIB, na comparação com o Brasil. Por que o Brasil trataria como “catástrofe” o aumento da expectativa de vida, tão dedicadamente buscado em todo o mundo?

Em segundo lugar, o “déficit” da previdência é outra “bomba relógio” de ficção. Como será sublinhado nesse artigo, trata-se de típica “pedalada” contra a Constituição, pois o Brasil, desde 1988, segue o modelo tripartite clássico de (Empregador, Trabalhador e Governo) adotado em diversos países da OCDE para financiar a Seguridade Social.

## **2 Um longo processo de negação da Constituição de 1988 <sup>4</sup>**

As décadas entre 1970 e 2016 marcam o fim dos chamados “trinta anos de ouro” de “capitalismo domesticado” e a ascensão do neoliberalismo em escala global. O Brasil, todavia, num primeiro momento, seguiu a rota inversa. Nos anos finais da década de 1970 e ao longo dos anos de 1980, caminhamos na contramão do mundo. Os ventos da redemocratização do país, mais intensos a partir de meados dos anos de 1970, sopraram na direção contrária dessa via de destruição. O notável movimento social que lutava pela redemocratização do país construiu uma agenda de mudanças que visava, em última instância, ao acerto de contas com a ditadura militar. Naquele momento, não havia solo fértil para que a investida neoliberal germinasse. A rota forjada pelo movimento social tinha como destino a Assembleia Nacional Constituinte. Após uma árdua marcha, a Constituição de 1988 restabeleceu a democracia e consagrou as bases de um sistema de proteção social universal e inspirado no Estado de Bem-estar Social (Fagnani, 2005).

### **O pacto conservador da transição democrática (1985-1990): as primeiras contramarchas**

Entretanto, as classes dominantes jamais aceitaram a derrota sofrida em 1988, mesmo quando se trata apenas de garantir direitos sociais básicos para a construção de uma sociedade democrática e justa. Uma das principais derrotas das elites em 1988 foi o capítulo da Seguridade Social. Desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), elas se esforçam para “comprovar” a inviabilidade financeira da Previdência e propõem reformas para fazer

---

(4) Baseado em Fagnani (2007).

retroceder conquistas – muitas das quais já efetivadas. Em última instância, esses setores jamais aceitaram o fato de que mais de 10% do gasto público, em relação ao PIB, passaram a ser vinculados constitucionalmente aos direitos sociais. E, a Previdência passou a ser demonizada, pois consome a maior parte desses recursos (7,5 do PIB).

É exatamente por isso que, desde o início dos trabalhos da ANC e até os dias de hoje, aqueles setores se esforçam em fazer retroceder a cidadania social conquistada. Durante a acirrada disputa na ANC, nada se compara a um ato emblemático do presidente José Sarney (1985-1990). Quando teria início a votação da última fase da ANC, numa derradeira tentativa para modificar os rumos dos trabalhos, Sarney convocou cadeia nacional de rádio e televisão para “alertar o povo e os constituintes” para “os perigos” que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país. Defendeu a tese que o país tornar-se-ia “ingovernável”. O inimigo da governabilidade era a Seguridade Social que causaria uma “explosão brutal de gastos públicos”.<sup>5</sup> Nas décadas seguintes, a tese da “ingovernabilidade” foi realimentada nas décadas seguintes por diversos autores liberais como Roberto Campos (1994), Samuel Pessoa (2007), Fábio Giambiagi (2007), Maílson da Nobrega (2005), por exemplo.

No entanto, os apelos do presidente da República não foram ouvidos e a reação do seu governo contra a “Ordem Social” inicia-se ainda em 1988. Em meados desse ano, a área econômica deflagrou diversas estratégias sucessivas visando a impedir a consumação dos novos direitos constitucionais. Uma delas determinou que o Instituto de Administração da Previdência Social (IAPAS), que zelaria pelo cumprimento da Constituição no que se refere à gestão do Orçamento da Seguridade Social, fosse transferido para o ministério da Fazenda. As receitas da Seguridade Social passaram a ser recolhidas e administradas pelo Tesouro Nacional.

Essa decisão caminhava na direção oposta ditada pela CF-88 e foi recebida com revolta pelas forças políticas que lutaram na ANC pelas mudanças nesses setores. O senador Almir Gabriel (PMDB-PA), relator do projeto da Seguridade Social na CF-88, por exemplo, advertiu que a medida era inconstitucional. Antevendo os fatos, o senador não tinha dúvidas de que os recursos da Previdência seriam utilizados para “tapar o buraco” do déficit público. A inconstitucionalidade da medida era patente, na medida em que,

---

(5) Sarney vai à TV criticar o projeto (*Gazeta Mercantil*, 27 jul. 1988).

segundo explicou, a Constituição tornava bem clara a separação dos recursos provenientes das contribuições e os novos impostos resultantes das taxações sobre o lucro líquido das empresas e bancos. Por isso, “não via nenhum amparo jurídico ou constitucional para a transferência, tentada há mais de 25 anos pelo governo”<sup>6</sup>.

As profecias de Almir Gabriel realizaram-se já em 1989. Nesse ano, mais da metade da receita prevista como arrecadação da Cofins foi destinada ao pagamento dos inativos e pensionistas da União. Apenas uma pequena parcela da arrecadação dessa contribuição social foi destinada à cobertura dos benefícios da previdência social (Azeredo, 1990). Em meados de 1989, o relator do projeto da Seguridade Social na CF-88 fez nova advertência:

É interessante, para o governo, que o déficit público apareça na Previdência exatamente por este motivo: como não se pode aumentar a receita com impostos, o déficit da Previdência é um pretexto. Recursos que deveriam ter sido alocados no ministério foram desviados para outros setores, para cobrir outros setores, para cobrir outros buracos de caixa. Além de deixar de custear a máquina previdenciária, não arcando com as despesas administrativas e de pessoal, o governo está utilizando parte do Finsocial para pagar os segurados e pensionistas da União, que sempre foram pagos com recursos do Tesouro Nacional e não do IAPAS<sup>7</sup>.

A deformação da Seguridade Social foi um dos núcleos da investida da área econômica, quando a nova Carta ainda estava nas gráficas do Congresso Nacional. Como mostram Azeredo (1989 e 1990) e Teixeira (1991), o Executivo não observou os prazos estabelecidos; não formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social; e, não formulou uma Proposta de Orçamento da Seguridade Social, tal como estabelecido na Constituição da República. Em adição, e igualmente de forma inconstitucional, a ação da área econômica caminhou exatamente na direção oposta: (a) foram adotadas medidas visando a capturar os recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e parte do PIS-Pasep, constitucionalmente vinculado para o financiamento do Programa Seguro Desemprego. A maior parte da receita da Cofins em 1989 foi destinada ao pagamento dos inativos e pensionistas da União (não previsto nos artigos 194 e 195 da CF-88).

---

(6) Senador condena a mudança do IAPAS (*O Estado de São Paulo*, 14 jan. 1989).

(7) Governo aumentará contribuições para sanear previdência (*Folha de S.Paulo*, 17 maio 1989).

É irônico que esse desvio de recursos foi admitido, pública e impunemente, pelo então ministro da Previdência e Assistência Social, Jáder Barbalho, em entrevista concedida à revista *Veja*, em meados de 1989:

O problema do déficit da previdência social está sendo gerado por fatores externos à previdência social. Do Cofins a que a Previdência teria direito, só foi repassado 0,32%. O que a Secretaria de Planejamento argumenta é que esse dinheiro foi repassado para outros setores do governo que compõem o conjunto da seguridade social – que abrange o ministério da Saúde e até mesmo os pensionistas da União. Além disso, outra fonte de renda, a Contribuição Social sobre os Lucros das empresas (CSLL), caiu com o Plano Verão, reduziu-se ao meio. De um total de três bilhões, a Previdência só recebeu 1,5 bilhão de cruzados novos. Depois, a Previdência tinha previsto em seu orçamento uma aplicação de saldo de caixa que daria, mensalmente, 2,5 bilhões. Mas como não há caixa, e sim déficit de caixa, não foi possível aplicar nada<sup>8</sup>.

Perguntado pelo jornalista se seria “ético transferir dinheiro da Previdência para pagar pensionistas da União”, como fez o então ministro do Planejamento João Batista de Abreu, o ministro retrucou e voltou a admitir a inconstitucionalidade das ações do governo do qual fazia parte:

Não vou discutir ética. Não interessa o conflito meu com o João Batista. As conversas com ele têm sido amigáveis. O grande problema do ministro do Planejamento é que ele tem vários déficits para administrar. Na hora que eu pedir para ele mandar o Cofins para Previdência, ele pode chegar e perguntar: ‘Como é que eu vou pagar os pensionistas da União? Isso porque o déficit da Previdência é resultado do déficit da União. Todo mundo deve ser pago com o dinheiro da seguridade social, mas a maior parte foi destinada ao pagamento dos pensionistas da União<sup>9</sup>.

Esse exemplo emblemático de desvios e desfigurações do final dos anos de 1980 teve prosseguimento em todos os governos posteriores até os dias atuais.

### ***A Contrarreforma truncada (1990-94)***

A partir de 1990 os ventos também mudaram por aqui. O Brasil fez sua opção tardia pelo neoliberalismo. Os conservadores, reorganizados pela eleição de Collor, abraçaram as teses do Consenso de Washington, antagônicas aos

---

(8) Um rombo federal (Entrevista com Jáder Barbalho, *Veja*, 31 maio 1989).

(9) Idem.

princípios da Constituição recém-promulgada. E passaram a empregar todos os meios possíveis para retroceder os avanços sociais de 1988.

Os constituintes de 1988 determinaram que a Constituição fosse revisada em 1993, integralmente, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Este seria o momento aguardado para, de uma vez por todas, enterrar a “anacrônica” Carta Magna. Neste contexto, a estratégia do Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) era a formulação de nova agenda de reformas, na expectativa dessa revisão constitucional prevista para 1993. Entretanto, as turbulências decorrentes do *impeachment* do presidente Collor ao longo de 1992 e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 acabaram inviabilizando a revisão constitucional. Assim, o funeral da Carta de 1988 teve de ser adiado.

Enquanto aguardava a revisão constitucional – que acabou não ocorrendo – o Governo Collor deflagrou uma estratégia que visava a obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar. O Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social só foi regulamentado em julho de 1991<sup>10</sup>. A Lei sancionada tornou constitucional algumas das transgressões adotadas no final do Governo José Sarney.

A reforma administrativa empreendida por Collor também desconsiderou a Seguridade Social. Teixeira (1991, p. 31) sublinha que o governo federal, “ao invés de constituir o Ministério da Seguridade Social”, optou “pelo caminho da fragmentação, abandonando o conceito de seguridade e empreendendo uma volta atrás na própria concepção do sistema de proteção, reforçando a velha ideia de seguro”. Reunindo os antigos INPS e IAPAS em um único instituto que não por acaso chamou de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, ademais, colocando toda a estrutura previdenciária sob a jurisdição do velho Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

### **A retomada da contrarreforma liberalizante (1993-2002)**

O calvário da Seguridade Social e do Orçamento da Seguridade Social continuou no período 1993/2002. Em 1994, o Executivo federal implantou a atual Desvinculação das Receitas da União (DRU), que captura 20% dos recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social e outras ações sociais federais.

---

(10) Lei n. 8.213/91.

Em 1998, o campo conservador teve êxito na realização da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n. 20) que desmontou diversas conquistas de 1988 e instituiu regras mais severas que as praticadas nos países desenvolvidos da OCDE. No caso da “aposentadoria por idade”, conseguiu-se transpor *padrões semelhantes ou superiores aos existentes em países desenvolvidos*. A idade mínima de 65 anos não era adotada sequer em países como a Bélgica, Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal (60 anos) e os EUA (62 anos), por exemplo; e equivale ao parâmetro seguido na Suécia, Alemanha, Finlândia e Áustria (65 anos), por exemplo. A própria Organização Mundial de Saúde (OMS) faz uma distinção, ao definir a população idosa, entre países desenvolvidos (acima de 65 anos) e países em desenvolvimento (acima de 60 anos) (FIBGE, 2002:9).

No caso da “aposentadoria por tempo de contribuição”, passou-se a exigir a comprovação de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. Esse patamar é superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e a Finlândia (30 a 39); e se aproxima do nível vigente em outros: EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado “fator previdenciário” (criado em 1999) que suprime parcela do valor do benefício e posterga o início da aposentadoria.

### **O continuísmo econômico e social (2003-06)**

Entre 2003 e 2006 não foi diferente. Em meados de 2005, o Ministério da Fazenda reprisou os mesmos mantras apocalípticos para justificar o programa visando ao “déficit nominal zero” (superávit nominal de 7% ao ano, até 2015). Ocultaram, aos incautos, que o ajuste repousava sobre o que restou da Seguridade Social (Fagnani, 2005b). Uma única exceção, o economista Raul Veloso, foi direto ao ponto:

O superávit primário acabou. A única saída seria cortar despesas constitucionalmente obrigatórias – em bom português previdência, saúde, educação e assistência social<sup>11</sup>.

Para completar, propuseram a ampliação da DRU de 20% para 40%. A tese do “país ingovernável” e do apocalipse fiscal foi reeditada pela ortodoxia econômica que recomendou que todos os todos os esforços fossem

---

(11) *Folha de São Paulo*, 2 set. 2005.

*concentrados “na mãe de todas as reformas, que será a previdenciária, sem a qual o país será inviável”<sup>12</sup>.*

De forma correta, o programa do “déficit nominal zero” foi bombardeado pela ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Considerou-o uma “simplificação grosseira”. Comparou-o ao “enxugamento de gelo”, pois não atacava o problema central dos juros elevados. A ministra rebateu a falácia de que “investimento é bom, gasto corrente é ruim”. E, apontou que, para o plano dar certo, seria ainda necessário “combinar com os russos”: a imensa maioria da população destituída, que demanda serviços de saúde, assistência social, educação e proteção na velhice<sup>13</sup>.

### **Crescimento econômico e arrefecimento das tensões (2007-10)**

No período 2007-2010, essas tensões arrefeceram, sobretudo em função do crescimento econômico que, após 25 anos, voltou a ter alguma centralidade na agenda. Mesmo assim, no início de 2007 o Executivo federal instituiu o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS). De caráter tripartite – governo, empresários e trabalhadores – o Fórum pretendia gerar consensos para a implantação de uma nova rodada de reformas da Seguridade Social.

### **O recrudescimento das tensões (2011-15)**

Entre 2011 e 2014, assiste-se a um novo acirramento dessas tensões, agora com caráter antipopular e antidemocrático. Do ponto de vista político, o acirramento dessas tensões intensificou-se com a proximidade das eleições de 2014, quando a oposição aprofundou a campanha ideológica contra o suposto programa intervencionista, agora com o propósito de apresentar o Brasil em “crise econômica terminal” (Por um Brasil Justo e Democrático, 2015).

### **Fim do Breve Ciclo da Cidadania Social (2016-2018)**

O período 2015-18 pode representar o fim do breve e inédito ciclo de construção da cidadania social iniciado em 1988. A radicalização do projeto liberal, derrotado nas últimas quatro eleições, caminha no sentido de levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990. O objetivo é “privatizar

---

(12) Fabio Giambiagi, *Valor*, 18 out. 2005.

(13) <http://blogs.estadao.com.br/a-economia-no-novo-governo/?p=63>.

tudo o que for possível”, tanto na infraestrutura econômica quanto na infraestrutura social.

Na gestão macroeconômica há o reforço das políticas de “austeridade” e o aprofundamento da arquitetura institucional consubstanciada no “tripé”. Diversas medidas tramitam no Congresso Nacional com esse objetivo (a autonomia jurídica para o Banco Central e a criação de uma Autoridade Fiscal Independente, por exemplo).

Políticas de “austeridade” geram recessão, o que debilita as receitas governamentais e torna o ajuste fiscal um processo sem fim. O único propósito é “colocar a inflação no centro da meta” pelo desaquecimento da demanda. Taxa real de juro elevada (na contramão da experiência internacional), corte de investimentos e gastos sociais, desemprego e rebaixamento da renda do trabalho são funcionais para esse objetivo. Essa opção colocou o país, que não estava em crise severa em 2014, numa grave recessão, com dois anos seguidos (2015-16) de queda da atividade econômica em torno de 3,5% do PIB.

A recessão também é funcional para justificar a implantação do Estado Mínimo liberal, pois “não há alternativa” a não ser o corte de gastos “obrigatórios” das políticas sociais universais consagradas na “Ordem Social” da Constituição da República. A tese ideológica do “país ingovernável”, esgrimida em 1988, voltou a ditar o rumo do debate imposto pelos representantes do mercado. Agora, eles obtiveram êxito no serviço de criar o “consenso” de que estabilizar a dinâmica da dívida pública requereria modificar o “contrato social da redemocratização”. Para essa corrente, a crise fiscal decorreria da trajetória “insustentável” de aumento dos gastos sociais desde 1993, por conta da Carta de 1988.<sup>14</sup> Também argumentam que os juros elevados praticados no Brasil decorrem da “baixa poupança” do governo, fruto de “sociedades que provêm Estado de Bem-Estar social generoso com diversos mecanismos públicos de mitigação de riscos”<sup>15</sup>.

O processo de destruição do Estado Social está sendo encenado em seis atos principais: ampliação da desvinculação constitucional de recursos das políticas sociais; o “Novo Regime Fiscal”; o fim de vinculações de recursos para a área social; a Reforma Tributária; os retrocessos nos direitos trabalhistas e sindicais; e, a Reforma da Previdência (PEC 287).

---

(14) <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>.

(15) <http://www.valor.com.br/arquivo/893219/duas-rotas-que-levam-reducao-da-taxa-de-juros>.

### **3 Inconstitucionalidades Aparentes na Previdência e na Seguridade Social**

A questão de fundo é que certos setores da sociedade resistem a aceitar as conquistas sociais de 1988. A mesma recusa se verificou em todos os governos desde 1989. Optaram por descumprir princípios fundamentais da organização e do Orçamento da Seguridade Social (SS) e dos mecanismos que asseguram o controle social sobre os rumos das políticas de saúde, previdência e assistência social (Conselho Nacional da Seguridade Social). Após 27 anos prevalece um conjunto de aparentes inconstitucionalidades. Digo aparentes porque, não sendo jurista, não tenho competência para comprovar com rigor esses pontos.

#### **Organização da Seguridade Social**

A primeira aparente ilegalidade é que o poder público jamais organizou a SS como rezam os artigos 165, 194, 195 e 59 (este último do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

A Constituição de 1988 instituiu a SS integrada pelos setores da saúde, previdência e assistência social e seguro-desemprego (artigo 194). O artigo 59 dos ADCT estabeleceu prazos claros:

Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los”. O parágrafo único complementa: “Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos dezoito meses seguintes”.

Esses prazos, todavia, não foram observados. Tais determinações – mantidas pela Lei Orgânica da Seguridade Social (1991) e pela Emenda Constitucional 20/98 – também foram descumpridas. O Executivo jamais formulou o projeto de lei de organização da Seguridade Social, conforme determina a Carta Magna. Optou por formular projetos de lei setoriais separados e institucional e financeiramente desarticulados.

#### **Conselho Nacional da Seguridade Social**

Em segundo lugar, destaca-se o desrespeito aos mecanismos de controle social. Para fiscalizar e verificar se o Executivo organizou a SS de

acordo com o previsto no artigo 194 e para que os recursos do OSS não fossem desviados (artigo 195), a Constituição determinou que o poder público deveria observar o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”<sup>16</sup>.

A ideia era criar o Conselho Nacional da Seguridade Social (o que ocorreu com a Lei 8.212/91). Entretanto, esse conselho nunca foi constituído. E mais grave: em 2001 a MP 2.216-37 revogou os artigos da lei que o havia instituído. Fica minha pergunta aos juristas: uma medida provisória tem força legal para extirpar um dos núcleos centrais da organização da SS, determinado pela Constituição da República?

### **Orçamento da Seguridade Social**

Para financiar a SS a Constituição introduziu o Orçamento da Seguridade Social (OSS), um conjunto de impostos gerais e contribuições de empregados e empregadores vinculados ao financiamento dos setores da saúde, previdência, assistência e seguro-desemprego (artigo 195). A segunda aparente inconstitucionalidade é que o Executivo jamais apresentou o OSS, rigorosamente como reza a Carta Magna.

Em primeiro lugar, como mencionado, o ponto de partida são os planos de custeio e de benefício dos setores que integram a SS (artigo 59 do ADCT) – um ponto de partida nunca observado.

Em segundo lugar, uma vez consolidado o OSS, suas fontes e seus usos devem ser apresentados anualmente, numa peça única, visando à transparência e ao controle social. O parágrafo 5.º do artigo 165 determina que a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social, “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”. Esses preceitos constitucionais também não foram cumpridos, com rigor, pelo Executivo.

---

(16) Parágrafo único, VII, do artigo 194.

## **Captura de Recursos do Orçamento da Seguridade Social**

A quarta aparente inconstitucionalidade é a captura dos recursos do OSS para outras finalidades não previstas na Carta de 88. Diversos estudos mostram que as contas do sistema sempre foram superavitárias e os recursos foram desviados para outras finalidades não previstas nos artigos 194 e 195.

Porque os constituintes vincularam constitucionalmente recursos do OSS aos setores que compõem a Seguridade Social? Para evitar uma prática corrente na Ditadura Militar: a captura de fontes de financiamento do gasto social pela área econômica do governo. Naquela época, ao invés da política econômica financiar a política social, dava-se o inverso.

Essa prática da Ditadura Militar foi sofisticada e aprofundada pelos governos democráticos desde 1989. Diversas medidas foram adotadas de forma inconstitucional visando a capturar os recursos constitucionais vinculados ao Orçamento da Seguridade Social para o financiamento de outros itens de gasto.

Um caso exemplar do início desse processo contínuo de desfiguração, ao arrepio da Carta Magna, pode ser percebido pela utilização de recursos do Orçamento da Seguridade Social, para pagar despesas com servidores inativos da União em 1989.

A previdência do servidor público não integra a seguridade social (ver artigo 194). Os pensionistas e segurados do serviço público sempre foram pagos com recursos do Tesouro Nacional (rubrica “Encargos Previdenciários da União, EPU”).

## **Forma de Contabilização das receitas da Previdência Social**

Outra aparente inconstitucionalidade é a forma de o Ministério da Previdência e Assistência Social apresentar os dados da Previdência, desde 1989. O órgão não considera a previdência como integrante da seguridade. Parte do princípio de que a folha de salário do trabalhador urbano deve cobrir o gasto com o INSS urbano e o rural. O resultado é um “rombo” na Previdência por causa do INSS rural – na medida em que, com crescimento econômico, a previdência urbana é superavitária apenas com a contribuição das empresas e a contribuição dos trabalhadores.

Os artigos 194 e 195 rezaem que o INSS rural, típico benefício da Seguridade Social, deve ser coberto pelas receitas de impostos (Cofins e CSLL) criadas em 1988. Ao apresentar “déficit” do INSS rural, o Ministério comete o mesmo equívoco de sentenciar o “rombo” das contas do Legislativo, do Judiciário e das Forças Armadas, também financiadas por impostos gerais. A diferença é que no caso da Previdência, há fontes de financiamento constitucionalmente asseguradas.

### **“A Seguridade Social é Deficitária”: nova “contabilidade criativa”**

Na era da “pós-verdade”, cada um inventa a sua, mesmo sem base científica, sem amparo nos dados e nas regras constitucionais. Em 2015, a área econômica do governo Dilma Rousseff apresentou inédita “contabilidade criativa” para demonstrar que “a Seguridade Social é deficitária”. Segundo esses burocratas o “déficit” teria atingido R\$167 bilhões (2015) porque o cálculo oficial, também ao arrepio da CF-88, passou a incluir as despesas relativas ao RPPS da União, civis e militares. Ocorre que a própria CF-88 trata esses Regimes como um segmento específico e distinto do RGPS, regido pelo artigo 40.

### **4 O “déficit” é efeito de não se contabilizar como receita da Previdência a contribuição do governo<sup>17</sup>**

A PEC 287 justifica-se com base na premissa equivocada de que há “déficit” crescente no orçamento da Previdência e, se nada for feito de imediato, os gastos com os benefícios vão implodir as contas públicas, porque eles são os itens que mais pesam no gasto primário total do governo.

Como mencionado, a Constituição Federal de 1988 (CF-88), no artigo 194, concebeu o direito à Previdência Social como parte integrante de amplo sistema de proteção social ao cidadão brasileiro – denominado Seguridade Social – junto com os direitos à Saúde, à Assistência Social e ao Seguro-Desemprego. Esse arranjo constitucional foi inspirado no modelo tripartite

---

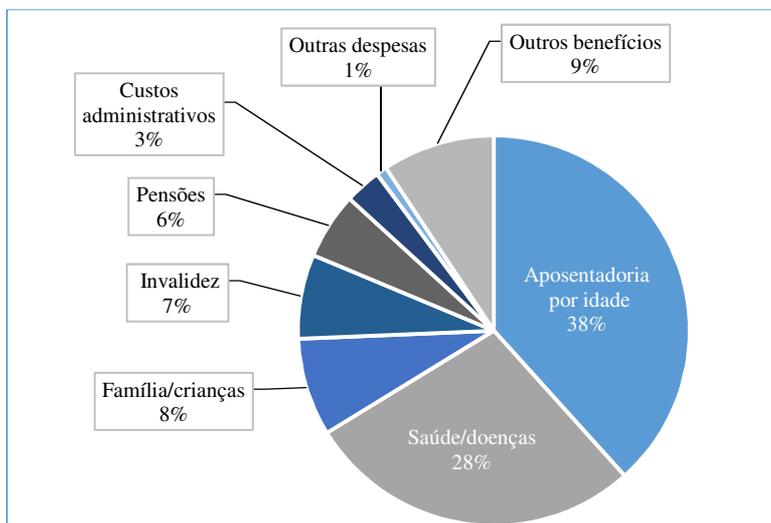
(17) Este tópico baseia-se nos seguintes documentos: esses dois documentos <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/> <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-social-como-acreditar-nas-previsoes-do-governo-para-2060/>.

clássico, encontrado em grande parte dos países desenvolvidos da Europa, no qual trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção.

## O modelo europeu de Seguridade Social

Como mostra a Figura 1, a estrutura das despesas com a Proteção Social em 28 países da Europa, contemplou em 2012 um conjunto de benefícios e programas sociais muito semelhantes aos garantidos no Brasil pelo artigo 194 da CF-88.

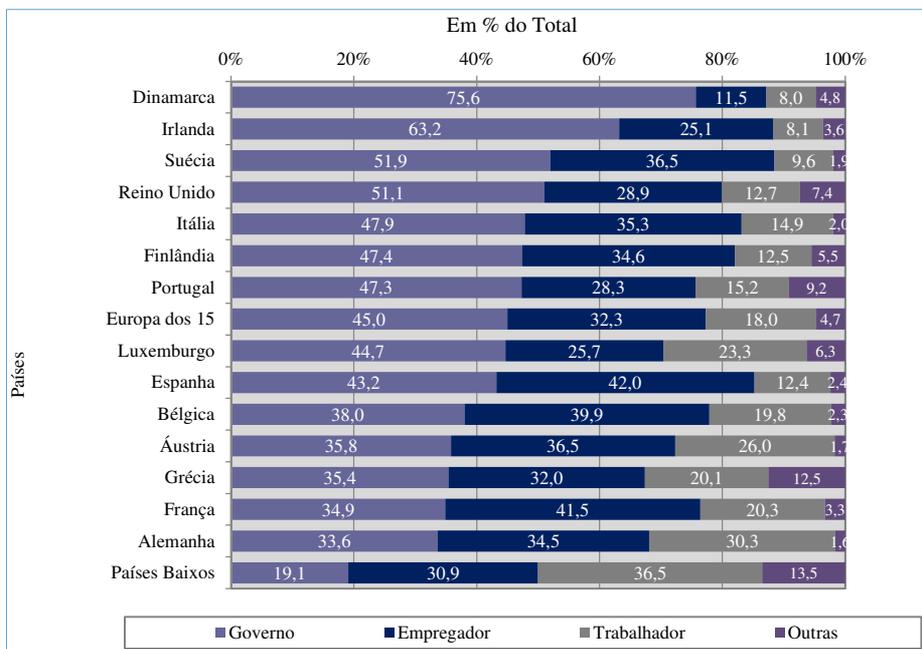
Figura 1  
Proteção social na OCDE (eu-28) estrutura da despesa (em %) – 2012



Fonte: Eurostat.

As semelhanças também são grandes no que diz respeito aos mecanismos de financiamento da Proteção Social. Num conjunto de 15 desses países, a participação média relativa do governo no financiamento da Seguridade Social, em 2015, foi de 45% do total, seguida pela contribuição dos empregadores (34,6%) e dos trabalhadores (18%) (Figura 2). No caso extremo – o da Dinamarca – a participação relativa do governo atingiu 75,6% do total das despesas, seguida pela contribuição dos empregadores (11,5%) e dos trabalhadores (8,0%).

Figura 2  
Fontes de receita da proteção social na OCDE (eu-15)  
(Participação %) – 2012



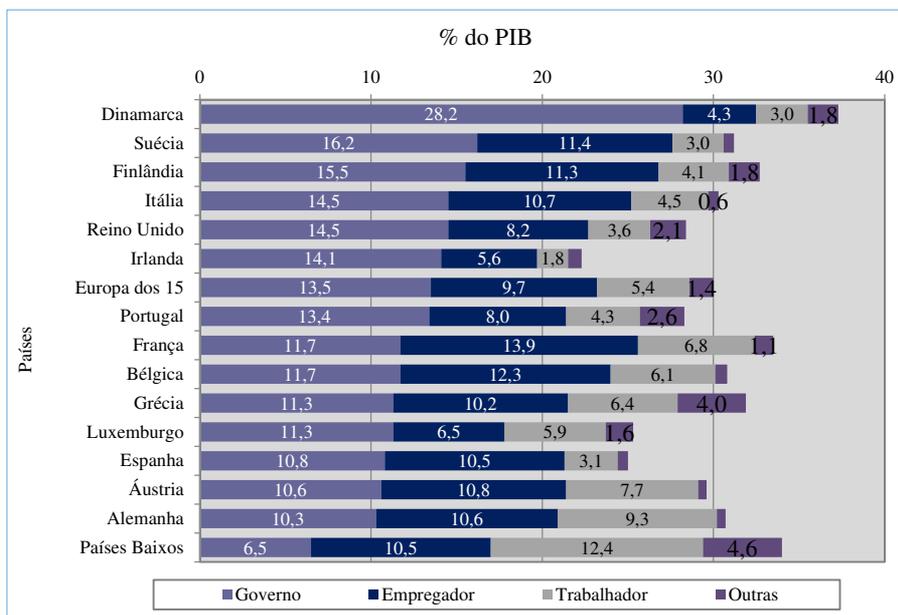
Fonte: Eurostat

Elaboração: Previdência: Reformar para Excluir? (2017).

Já como proporção do PIB, verifica-se que, em média, o gasto desses 15 países com a Seguridade Social correspondeu a 30% da riqueza nacional, em 2015, que é valor muito superior à média brasileira, da ordem de 7,5% do PIB (Figura 3). Além disto, observa-se que a participação do governo no financiamento desse gasto (através de impostos gerais pagos pela sociedade) representa, em média, 13% do PIB (quase a metade dos gastos totais) desses países, seguida pela participação dos empregadores (9,7% do PIB) e dos trabalhadores (3,0% do PIB).

No caso extremo da Dinamarca, a participação relativa do governo atinge 28,2% do PIB, seguida pela participação dos empregadores (4,3% do PIB) e dos trabalhadores (5,4% do PIB). Isto quer dizer que se não fossem contabilizadas as receitas dos impostos gerais pagos por toda a sociedade, o rombo da Previdência dinamarquesa chegaria a 28,5% do total de riqueza produzida pelos cidadãos daquele país.

Figura 3  
Fontes de receita da proteção social na OCDE (EU-15)  
(em % do PIB) – 2012



Fonte: Eurostat

Elaboração: Previdência: Reformar para Excluir? (2017).

## O modelo europeu de Seguridade Social inspirou os Constituintes de 1988

Com base neste modelo europeu, o artigo 195 da CF-88 institui o Orçamento da Seguridade Social como peça composta pelas seguintes fontes de receitas<sup>18</sup>:

- Contribuições previdenciárias para o RGPS, pagas pelos empregados e pelas empresas sobre a folha de salários ou sobre a receita bruta de vendas;
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL);

(18) Antes da Carta de 1988, o ordenamento jurídico já contemplava a Contribuição da União. Desde a década de 1930, o financiamento da Previdência baseia-se no modelo tripartite clássico, segundo o qual o Estado, os empregadores e os trabalhadores contribuíam em partes iguais. A CF-88, ao criar a Cofins e a CSLL, aperfeiçoou esse modelo e deu a ele status constitucional.

- Contribuição Social Para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cobrada sobre o faturamento das empresas;
- Contribuição para o PIS/Pasep para financiar o Programa de Seguro-Desemprego e os programas de desenvolvimento do BNDES, também cobradas sobre o faturamento das empresas;
- Contribuições sobre concurso de prognósticos; e,
- Receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse orçamento.

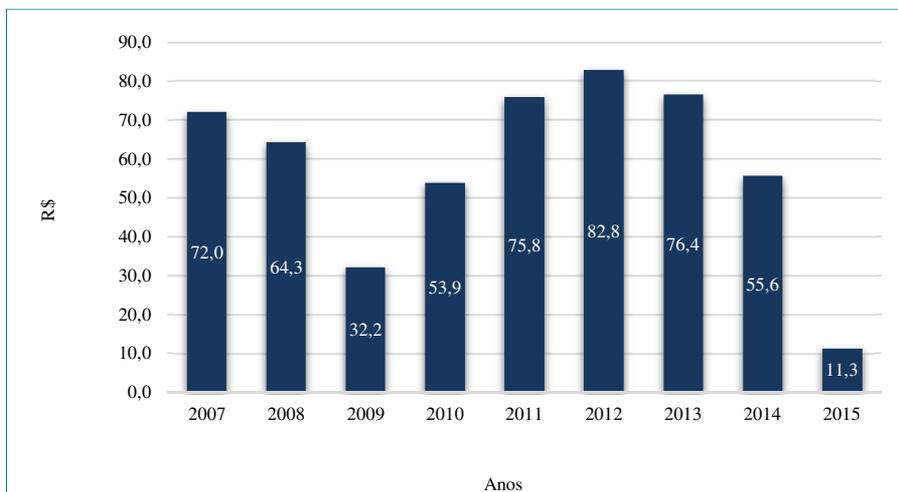
Mas apesar da CF, no §5º do artigo 165, também ter determinado a obrigatoriedade de apresentação de três orçamentos da União (o Orçamento Fiscal, o das Empresas Estatais e o da Seguridade Social), os sucessivos governos brasileiros têm incluído na lei orçamentária anual enviada ao Congresso Nacional apenas duas peças: o Orçamento das Estatais e, de modo agregado, o Orçamento Fiscal e da Seguridade.

Isso exige que estudiosos e especialistas reconstruam o que seria o Orçamento da Seguridade, considerando, por um lado, a diversificada base de financiamento e, por outro, o conjunto de despesas vinculadas à Saúde, à Assistência e à Previdência. Também são incluídas nesse orçamento as receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para viabilizar o Seguro-Desemprego e o abono salarial.

### **A Seguridade Social é superavitária**

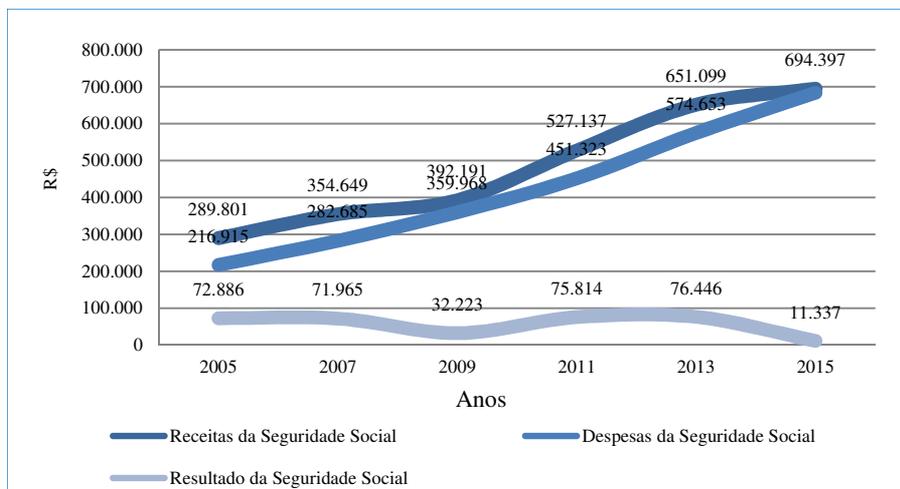
Desse modo, estudos realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre foi superavitária, se fossem seguidos os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição para o seu financiamento. O relatório produzido pela entidade para o ano de 2015 (ANFIP, 2016) traz, inclusive, os valores apurados desses superávits, para o período de 2007 a 2015 (Figura 4), e a evolução da receita, da despesa e do resultado do sistema para os anos ímpares entre 2005 e 2015 (Figura 5).

Figura 4  
Superávit da seguridade social  
(em milhões correntes) – 2007-2015



Fonte: ANFIP, In: Análise da Seguridade Social (2015).

Figura 5  
Receitas, despesas e resultado do orçamento da seguridade social  
(Em milhões correntes) – Anos selecionados



Fonte: ANFIP, In: Análise da Seguridade Social (2015).

Os relatórios da ANFIP mostram também as informações sobre o orçamento da Seguridade Social de forma detalhada (Tabela 1). Destaca-se entre os principais dados divulgados a preocupante tendência de redução do superávit, observada em 2015, que é fruto da recessão econômica e da política de renúncias tributárias. A expectativa é que o resultado de 2016 repita este comportamento, significando talvez pela primeira vez, em 28 anos, um resultado negativo nas estimativas de comportamento das contas da Seguridade Social.

Tabela 1  
Receitas, despesas e resultado do orçamento da seguridade social  
(Em R\$ milhões correntes) – Anos selecionados

Receitas Realizadas	2005	2007	2009	2011	2013	2015
1. Receita de Contribuições Sociais	277.045	340.281	375.887	508.095	634.239	671.637
Receita Previdenciária <sup>(1)</sup>	108.434	140.412	182.008	245.890	317.164	352.553
Arrecadação Previdenciária	108.434	140.412	182.008	245.890	307.147	350.272
Urbana	105.086	136.167	177.444	240.534	300.991	343.191
Rural	3.348	4.245	4.564	5.356	6.156	7.081
Compensações não repassadas <sup>(2)</sup>					10.017	2.281
Cofins	89.597	101.835	116.759	159.625	199.410	200.926
CSLL	26.232	33.644	43.592	57.582	62.545	59.665
PIS/Pasep	22.083	26.116	31.031	41.584	51.065	53.071
Outras contribuições <sup>(3)</sup>	30.699	38.274	2.497	3.414	4.055	5.423
2. Receitas de Entidades da Seguridade	11.704	12.603	14.289	16.787	15.078	20.534
Recursos Próprios do MDS	87	43	160	86	239	137
Recursos Próprios do MPS	798	962	503	672	819	1.078
Recursos Próprios do MS	947	1.888	2.542	3.220	3.858	4.257
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.304	10.652	12.240	9.550	14.160
Recursos Próprios dos HU	102	110	50	58	103	238
Taxas, multas e juros da Fiscalização.	264	296	381	511	509	664
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal EPU <sup>(4)</sup>	1.052	1.766	2.015	2.256	1.782	2.226
<b>Total de receitas</b>	<b>289.801</b>	<b>354.649</b>	<b>392.191</b>	<b>527.137</b>	<b>651.099</b>	<b>694.397</b>

Continua...

O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas

Continuação

<b>Despesas realizadas</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
1. Benefícios previdenciários(1)	145.816	182.575	225.095	281.438	357.003	436.090
Previdenciários urbanos	118.626	147.386	178.999	218.616	274.652	336.296
Previdenciários rurais	27.190	35.189	44.850	61.435	80.355	98.041
Compensação previdenciária (5)	-	-	1.246	1.387	1.996	1.753
2. Benefícios assistenciais (6)	9.335	13.468	18.712	25.116	33.869	41.798
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	8.943	11.877	16.767	24.004	26.921
4. EPU – Benefícios de legislação especial	1.052	1.766	2.015	2.256	1.782	2.226
5. Saúde: despesas do MS (7)	34.517	45.798	58.270	72.332	85.429	102.206
6. Assistência social: despesas do MDS (7)	1.716	2.302	2.746	4.033	6.227	5.389
7. Previdência social: despesas do MPS (7)	3.404	4.792	6.265	6.767	7.401	8.197
8. Outras ações da seguridade social	2.384	4.404	7.244	7.875	11.871	11.547
9. Benefícios FAT	11.375	17.951	27.092	34.159	46.561	48.180
10. Outras ações do FAT	547	685	650	579	505	506
<b>Total de despesas</b>	<b>216.915</b>	<b>282.685</b>	<b>359.968</b>	<b>451.323</b>	<b>574.653</b>	<b>683.061</b>
<b>Resultado da seguridade social</b>	<b>72.886</b>	<b>71.965</b>	<b>32.223</b>	<b>75.814</b>	<b>76.446</b>	<b>11.337</b>

Fonte: ANFIP e Fundação ANFIP (Análise da Seguridade Social 2015). Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social – MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.

Notas:

[1] receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; em despesas com benefícios previdenciários urbanos estão incluídos repasses de compensações previdenciárias a outros regimes;

[2] compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, dados atualizados;

[3] inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007;

[4] receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços Saúde, embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, corresponde às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social;

[5] corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal;

[6] compensações com outros regimes previdenciários;

[7] as despesas com benefícios de prestação continuada [Loas e RMV] estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com deficiência;

[8] incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento.

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

## A Seguridade é superavitária mesmo com a DRU e as desonerações tributárias

O que se tem é que estudos anuais realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre teria sido superavitária, se fossem seguidos os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição para o seu financiamento. A Seguridade Social é superavitária mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) – estimada em cerca de R\$60 bilhões nos últimos anos e, aproximadamente, R\$500 bilhões nos últimos dez anos (2006 a 2015) (Figura 6).

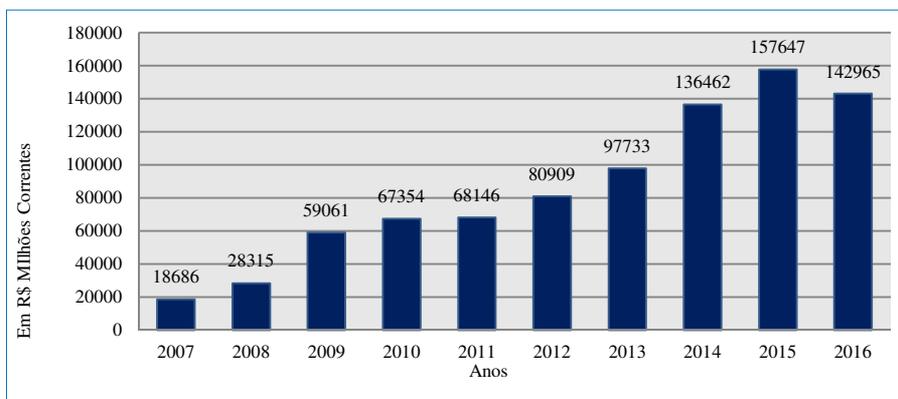
Figura 6  
DRU – Captura de receitas da seguridade social  
(Em R\$ bilhões correntes e % do PIB) – 2005-2015



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO/STN  
Elaboração: Previdência: Reformar para Excluir? (2017).

A Figura 7 indica que a Seguridade Social é superavitária mesmo com a DRU e com as desonerações tributárias concedidas pela área econômica do governo sobre as suas principais fontes de financiamento. Em 2015, por exemplo, a Seguridade deixou de arrecadar R\$157,6 bilhões por conta dessas isenções.

Figura 7  
Total de desoneracões da receita da seguridade social  
(Em R\$ milhões correntes) – 2007-2016



Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA [projeções] e Relatório de Bases Efetivas.

Notas:

[1] Dados de 2007 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2016, dados estimados, PLOA-projeções.

[2] Gastos com a contribuição para a Previdência inclui: Copa do Mundo [isenção à FIFA e entidades organizadoras]; desoneração da folha de salários; donas de casa; entidades filantrópicas; exportação da produção rural; MEI [microempreendedor individual]; Olimpíadas 2016 [isenção patronal ao comitê organizador]; Simples Nacional; TI [tecnologia da informação] e TIC [tecnologia da informação e comunicação], indústrias de transformação e setor hoteleiro. Nem todas as rubricas estão contidas em todos os anos.

Elaboração (ANFIP, 2016). Previdência: Reformar para Excluir? (2017).

## O “déficit” é efeito de não se contabilizar como receita da Previdência a contribuição do governo

Ora, se a Previdência é parte da Seguridade Social e se o Orçamento da Seguridade Social é superavitário, então, de onde vem o “déficit” apregado pelo governo? Ele vem da não contabilização das contribuições cabíveis ao Estado como receita previdenciária. Desde 1989, só são consideradas no orçamento da Previdência as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário, apesar das críticas das centrais sindicais registradas nas conclusões dos trabalhos do Fórum Nacional da Previdência Social, realizado em 2007. Em outras palavras, o que seria a contribuição do Estado no esquema de financiamento tripartite instituído pela Constituição é denominado pelo governo de déficit.

## A forma contábil e inconstitucional adotada pelo governo

A Tabela 2 reproduz, para 2015, a forma de contabilização das contas da Previdência adotada pelo governo e que somente considera como receita as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores sobre a folha de salário (R\$350 bilhões). Ou seja, nenhum centavo das contribuições arrecadadas através da Cofins, da CSLL e do PIS/Pasep foi incluído como fontes de receita da Previdência, no período analisado.

Tabela 2  
Resultado da previdência contabilizado pelo MPAS  
(em mil) – 2015 – Brasil

Receitas/despesas	2015	% PIB
A – Receitas	350.272,0	5,9%
Urbano	343.190,7	5,8%
Rural	7.081,3	0,1%
B – Despesas (benefícios pagos)	436.090,1	7,4%
Urbano	338.049,3	5,7%
Rural	98.040,8	1,7%
C – Resultado (A-B)	-85.818,1	1,4%

Fonte: Tesouro Nacional in: MPS (RGPS por clientela urbana e rural segundo metodologia própria).

Elaboração: Previdência: Reformar para Excluir? (2017).

Considerando, pois, o que reza a CF-88, não faz sentido falar em “déficit” porque existem outras fontes de recursos constitucionalmente asseguradas no Orçamento da Seguridade Social que também financiam a Previdência. Esse suposto rombo de R\$85 bilhões, estimado pelo governo para o exercício de 2015, poderia ter sido coberto com parte dos R\$202 bilhões arrecadados pela Cofins, dos R\$61 bilhões arrecadados pela CSLL e dos R\$53 bilhões arrecadados pelo PIS/Pasep. Haveria ainda os R\$63 bilhões capturados da Seguridade pela DRU e os R\$157 bilhões de desonerações e renúncias de receitas pertencentes ao Sistema de Seguridade Social.

## Nota Final

Nos últimos 27 anos, no tocante à Seguridade Social, a Constituição Cidadã viveu um calvário e sobreviveu mutilada e transfigurada. Todos os governos, desde 1989, optaram por desfigurar e descumprir princípios

fundamentais da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e dos mecanismos que asseguravam o controle social sobre os rumos das políticas de saúde, previdência e assistência social (Conselho Nacional da Seguridade Social).

Após mais de duas décadas de debates baseados em mitos e falsos argumentos, alimentados por amplos setores da mídia e do mercado, o “déficit” da Previdência se transformou em consenso para o senso comum. E, hoje, enfrentar esse suposto “déficit”, passou a ser a principal justificativa da PEC 287.

O propósito deste texto é incentivar o debate entre juristas e constitucionalistas. A contribuição desses profissionais é fundamental neste momento, sobretudo pela gravidade da conjuntura. O Brasil é o país da “tragédia anunciada”, como revela a crise do sistema prisional, por exemplo. A tragédia da desproteção social começa a ser tecida agora, ironicamente, com base em mitos, falácias e aparentes inconstitucionalidades. Qual a visão dos juristas?

### **Referências bibliográficas**

ANFIP (2015). *Análise da Seguridade Social 2014*. Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. Brasília: ANFIP.

AZEREDO, B. (1989). *Perspectivas para o Programa de Seguro Desemprego*, Rio de Janeiro: UFRJ-IEI, nov.

AZEREDO, B. (1990). *Da previdência à seguridade: os perigos da transição*. Rio Janeiro: UFRJ-IEI (Texto para Discussão, n. 228).

AZEREDO, B. (1993). *O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudança*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas.

CAMPOS, Roberto (1994). *A Lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Top books.

CHERULLI, D. (2016). *Origem jurídica do argumento do déficit da Previdência: desprezo na interpretação constitucional*. São Paulo: Plataforma Política Social. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/origem->

[juridica-do-argumento-do-deficit-da-previdencia-desprezo-na-interpretacao-constitucional/](#).

FAGNANI, E. (2005b). Déficit Nominal Zero: a Proteção Social na Marca do Pênalti. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Cesis-IE-Unicamp, n. 2. Disponível em: [www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br).

FAGNANI, E. (2005). *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. (Tese (Doutorado)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas.

GIAMBIAGGI, F (2007). *As raízes do atraso: paternalismo X produtividade*. Rio de Janeiro: Elsevier.

GIAMBIAGGI, F. (2000). *As muitas reformas da previdência social*. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia (Texto para Discussão, n. 430).

MATIASCIC, M.; KAY, S.; RIBEIRO, J. (2007). Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. In FAGNANI, E.; LUCIO, C. G.; HENRIQUE, W. (2007). *Previdência social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*. São Paulo: LTR, (Debates Contemporâneos – Economia Social e do Trabalho, n. 4).

NOBREGA, Maílson da (2005). *O futuro chegou*. São Paulo: Globo.

PESSÔA, S. (2007). PAC: o País vai crescer? Entrevista. *Rumos*, Rio de Janeiro, jan./fev.

PREVIDÊNCIA: reformar para excluir? (2017). Documento completo; ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – Brasília: ANFIP: São Paulo: DIEESE: Plataforma Política Social.

TEIXEIRA, A. (1991). *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (Texto para Discussão, n. 249).

TEIXEIRA, A. et al. (1989). *O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas*. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (Texto para Discussão, n. 196).