

## **“Reforma da Previdência: o ajuste pela ampliação das receitas”<sup>1</sup>**

*Denise Lobato Gentil*

A recessão viabiliza os ataques mais hostis aos direitos sociais. O desemprego e a queda dos salários produzem redução das receitas da Seguridade Social, ao mesmo tempo em que se elevam os gastos com seguro-desemprego, auxílios previdenciários despesas com saúde e com a contenção da violência. A recessão fragiliza a mobilização dos sindicatos e dificulta a organização dos movimentos sociais, abrindo espaço para as propostas de dilapidação aos direitos sociais e trabalhistas. Nos últimos três anos, a sociedade brasileira foi tomada pela ideologia de que o ajuste fiscal seria a política central para retirar a economia da recessão e, assim, a Previdência Social, tornou-se o alvo do corte de gastos.

Há, entretanto, uma grande dose de desconhecimento e de intenções obscuras no debate sobre Previdência. O cidadão comum pouco sabe sobre seus direitos, sobre as instituições que administram os benefícios e, menos ainda, das estruturas de poder e de conflitos que orquestram a distribuição dos recursos orçamentários.

As informações chegam num ritmo frenético, pagas pela União ou propagadas pelos formadores de opinião da grande mídia, mas são cuidadosamente seletivas. Nada se fala sobre a política macroeconômica recessiva do governo federal que afeta profundamente a Previdência (e a Seguridade Social) reduzindo suas fontes de receita. Os principais veículos de comunicação insistem em transmitir a impressão de que os custos é que aumentaram descontroladamente e por isso é necessário fazer uma reforma urgente em função da dramática trajetória demográfica de envelhecimento da população, que elevará ainda mais os gastos com aposentadorias no futuro. Nenhuma palavra é dita sobre a possibilidade de elevar as receitas, a fim de manter o desenho atual dos benefícios, reconhecidamente bastante limitados para as necessidades da população mais carente.

Entretanto, uma análise mais detida sobre as estratégias fiscais do governo federal permite identificar várias possibilidades de melhorar a gestão dos recursos da Seguridade Social e elevar suas receitas.

### ***1. As desonerações de contribuições sociais são excessivas***

Durante os anos 2000, o governo federal colocou em prática uma ampla política de desonerações de tributos que tinha como objetivo estimular o investimento privado, gerar emprego e melhorar as condições de competitividade da indústria nacional. Essa política, entretanto, não resultou no crescimento do investimento, pelo contrário, houve uma queda significativa nas taxas de crescimento dessa variável. No período 2011-2014, a taxa média anual de crescimento real do investimento foi de apenas 1,8% contra 9,9% no período 2007-2010. Em 2015, a formação bruta de capital fixo mergulhou em uma queda de 14,1%. As desonerações provocaram apenas aumento das margens de lucro e

---

<sup>1</sup> Artigo publicado na Revista Economistas, nº23, março de 2017. Conselho Federal de Economia – <http://cofecon.gov.br/downloads/revistas/2017/revista-marco.pdf>

queda importante nas receitas da Previdência Social, privando a sociedade de recursos que poderiam ter sido empregados de forma mais eficiente para gerar bem-estar.

A Tabela 1, a seguir, resume as estimativas do Ministério da Fazenda para o total das desonerações (ou gastos tributários) federais para o período 2007-17 e o valor das renúncias de receitas pertencentes especificamente ao sistema de Seguridade Social, medidas em termos absolutos e em relação ao PIB.

Os dados confirmam que uma das estratégias mais importantes de política fiscal foi a redução dos custos das empresas com o pagamento de impostos. Em 2009, o total das desonerações foi de R\$ 116,1 bilhões ou 3,65% do PIB. Em 2011, subiu para R\$ 152,4 bilhões; em 2015, alcançou R\$ 282,4 bilhões; até chegar a R\$284,8 bilhões ou 4,2% do PIB, em 2017. Para se ter uma idéia dessas quantias, em 2016, ela foi maior do que a soma de tudo o que foi gasto na esfera federal, com Saúde (R\$98,5 bilhões), Educação (R\$84,6 bilhões), Assistência Social (R\$77,6 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R\$5,8 bilhões)<sup>2</sup>.

*Tabela 1*

<b>Desonerações ou Gastos Tributários Federais</b>								
Em R\$ milhões (correntes)								
Ano	Desoneração Total*	% do PIB*	Desonerações de Contribuições Sociais				Total das Desonerações de Receitas da Seguridade Social	% do PIB
			Contrib. p/ Previdência Social	COFINS	CSLL	PIS/PASEP		
2007	102.673	3,95	n.d.	13.351	2.958	2.377	18.686	0,81
2008	114.755	3,78	n.d.	20.058	4.525	3.732	28.315	1,03
2009	116.098	3,65	17.905	29.418	6.087	5.651	59.061	1,85
2010	113.861	3,60	18.183	33.883	8.333	6.955	67.354	2,02
2011	152.406	3,68	21.156	34.618	5.830	6.542	68.146	1,75
2012	182.410	4,15	24.412	41.376	6.976	8.145	80.909	1,78
2013	225.630	4,66	33.743	46.142	8.788	9.060	97.733	1,97
2014	253.902	4,92	57.012	58.510	9.301	11.639	136.462	2,60
2015	282.437	4,93	62.519	70.538	10.490	14.100	157.647	2,75
2016	271.006	4,33	54.349	64.558	11.171	12.887	142.965	2,29
2017	284.846	4,19	62.493	64.023	11.792	12.720	151.028	2,22

Fonte: Receita Federal, Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas. Elaboração própria.

(\*) Dados de 2007 a 2014, Bases Efetivas. Dados de 2015 e 2017, dados estimados, PLOA-projeções.

É importante chamar atenção para os valores das renúncias tributárias na área específica da Seguridade Social. Em 2009, por exemplo, as renúncias de receitas de contribuições sociais foram de R\$ 59 bilhões, 1,85% PIB e 49,3% da renúncia tributária total daquele ano. Em 2015 o valor ultrapassou a fronteira dos R\$100 bilhões, tendo alcançado R\$ 157,6 bilhões, quase 3% do PIB ou 55,8% do total desonerado neste ano. Para 2017 é estimado que o valor das desonerações de receitas da seguridade social

<sup>2</sup> Ministério do Planejamento, SOF, Despesa Orçamentária da União por Função.

alcance R\$151 bilhões. Isso quer dizer que mais da metade das renúncias de receita do governo federal são feitas com recursos da Seguridade Social que deveriam estar financiando a saúde pública, as aposentadorias e pensões e todas as políticas de combate a pobreza.

As desonerações abrangem a folha de salários, o Simples Nacional, Zona Franca de Manaus, entidades sem fins lucrativos dos setores de saúde e educação, medicamentos, construção civil, máquinas e equipamentos, biodiesel e várias outras áreas, formando um amálgama de iniciativas, que demonstra a falta de clareza das intenções e objetivos que estão a merecer, há muito tempo, esclarecimentos aos cidadãos brasileiros.

É inescapável concluir que o governo adota uma narrativa contraditória, já que desonera tributos numa área em que diz haver um alarmante déficit da Previdência. Se há déficit, por que praticar um montante tão elevado de renúncias de receitas que pertencem a Previdência Social? Uma segunda constatação é a de que há bastante margem de aumento de arrecadação de receitas para a realização de uma ampla política previdenciária por meio da redução selecionada de desonerações. Essa estratégia não produziu o estímulo esperado de elevar o investimento privado, não se convertendo, portanto, na geração de emprego, renda e produção. O efeito foi o de aumento das margens de lucro dos setores favorecidos. Portanto, a elevação da arrecadação federal pela via da revisão das renúncias tributárias poderia ampliar as verbas orçamentárias de áreas que enfrentam escassez de recursos, como as da saúde e previdência, com efeitos multiplicadores na economia e na elevação do bem-estar da população de menor renda.

## ***2. O governo retira recursos da Seguridade Social quando pratica a Desvinculação das Receitas da União (DRU).***

Por meio da DRU o governo pode retirar 30% das receitas que são originalmente destinadas à Seguridade Social para gastar em qualquer área, inclusive para pagar juros da dívida pública. Antes de 2016, esse percentual era de 20%. Porém, em julho daquele ano, o Congresso Nacional renovou a DRU e aumentou de 20% para 30% o percentual que pode ser desvinculado, da Seguridade Social, produzindo uma acentuada queda nas receitas que deveriam ser aplicadas na área social, conforme determina a Constituição Federal.

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, estima que o desvio anual de receitas da Seguridade Social com a DRU passou de R\$34 bilhões em 2005 para R\$63 bilhões no ano de 2014. Entre 2010 e 2014, foram retirados da Seguridade Social **R\$230,5 bilhões** por meio da DRU. Com o aumento do percentual de 20 para 30%, estima-se que, a partir de 2017, poderão ser desvinculados cerca de **R\$ 120 bilhões de contribuições sociais ao ano**.

Assim, o governo parece contrariar a lógica mais elementar das finanças públicas. Se a Previdência Social é deficitária, por que desvincular recursos da Seguridade Social? Seria minimamente plausível retirar tantos recursos de um sistema que se diz ser deficitário? Ou estaria o governo propositalmente criando esse déficit?

### **3. A dívida ativa previdenciária: é necessário recuperar de forma mais eficiente os créditos da Previdência .**

Dívida Ativa Previdenciária da União é o conjunto de débitos não pagos, de empresas e de pessoas físicas, para com o INSS. Assim, após o devido processo legal os órgãos da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) podem ingressar judicialmente contra os contribuintes devedores, em processo de execução fiscal.

O que se constata é que o estoque da dívida previdenciária é crescente e a capacidade do governo federal de cobrar e recuperar esse crédito junto aos devedores mostra-se inacreditavelmente deficiente. Segundo dados da ANFIP, no ano de 2011, o estoque da dívida ativa previdenciária era de R\$ 185,8 bilhões e, naquele ano, o percentual cobrado foi de apenas 1,36%. Em 2013, a dívida ativa subiu para R\$255 bilhões e apenas 1,5% foram recuperados. Em 2015 alcançou R\$350,7 bilhões e apenas 0,32% foi cobrado (ver tabela 2).

O Brasil parece, de fato, ser o paraíso dos sonegadores da Previdência. É perfeitamente compreensível que o cidadão comum se pergunte por que deveria aceitar uma reforma da previdência que procura achatar sua renda e exigir dez anos a mais de contribuição, quando o próprio governo não se mostra nem desejoso e nem capaz de gerir com competência a cobrança de tributos das empresas devedoras.

**Tabela 2**

<b>DÍVIDA ATIVA - DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS</b>			
Em R\$milhoes			
ANO	2011	2013	2015
<b>ESTOQUE DA DÍVIDA (a)</b>	<b>185.820</b>	<b>255.033</b>	<b>350.678</b>
<b>ARRECADAÇÃO (b)</b>	<b>2.525</b>	<b>3.818</b>	<b>1.127</b>
<b>PERCENTUAL COBRADO (b/a)</b>	<b>1,36</b>	<b>1,5</b>	<b>0,32</b>
Fonte: para as receitas, SIGABRASIL, Senado Federal;			
Para o estoque da dívida, Balanço Geral da União.			
Elaboração: ANFIP			

A proposta de reforma da Previdência, ao invés de corrigir um suposto déficit fiscal, vai gerar um déficit de cidadania e de valores morais. Pretende desamparar tanto os idosos de renda média quanto (na verdade, muito mais) os de menor renda. Produzirá calamidades sociais que gerarão mais gastos (em saúde, contenção da violência e seguro-desemprego), sem realmente atender a evolução demográfica pela qual a sociedade brasileira atravessará.

### **4. O saldo da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central é cada vez mais elevado e esterilizado.**

A Conta Única do Tesouro Nacional representa as disponibilidades do governo federal que ficam depositadas no Banco Central, representando o acúmulo de superávits primários de anos passados e o resultado da venda de títulos públicos não utilizados para o pagamento de gastos. Conforme definem Pimentel e Serrano, “o Tesouro Nacional se refere à parte do saldo da conta única como um colchão de liquidez preparado para os possíveis resgates dos títulos públicos que estão vencendo por parte do setor privado. Entretanto, em geral, a dívida pública é refinanciada (e não paga ou liquidada) de modo que os recursos da conta única são utilizados para os pagamentos do governo federal em geral” (Pimentel e Serrano, 2016, p.3). Entretanto, o que parece é que o colchão de liquidez inexplicavelmente se eleva num momento de grave depressão, quando os gastos do governo poderiam ser acionados para recuperar a economia e desenhar um cenário de estímulo aos investimentos privados.

Como se pode ver na Tabela 3 abaixo, em 10 anos, estas disponibilidades do governo federal no BC, medidas a preços de 2016, passaram de R\$412,7 bilhões em 2006 para R\$1,04 trilhão em 2016, um aumento de 152%. Com essas elevadas quantias retidas na Conta Única o governo torna críveis as altas taxas de juros reais que remuneram os títulos públicos. Presta um grande serviço ao mercado ao assegurar-lhe liquidez e certeza de retorno. Essas vultosas quantias são, na verdade, recursos esterilizados, pois não se transformam em serviços que atendam às necessidades urgentes da população e nem geram emprego e renda, porque não são recursos que retornam ao circuito produtivo. Ficam empoçados no Banco Central. Num momento de forte incerteza com relação ao futuro, o governo escolhe acalmar a insegurança do mercado, deixando grande parte da população desassistida.

Parte dos recursos da Conta Única poderia ser utilizada para cobrir os investimentos públicos, elevar a qualidade dos programas sociais ou para o custeio dos órgãos do governo federal, sem a necessidade de retirar recursos da Seguridade Social através da DRU ou de uma reforma que objetiva cortar gastos da Previdência.

**Tabela 3**

<b>Disponibilidades do Governo Federal no BCB - Conta Única</b>	
(saldo em dezembro a preços de 2016)	
<b>Ano</b>	<b>R\$ milhões</b>
2006	412 770
2007	482 194
2008	421 282
2009	643 046
2010	604 417
2011	667 287
2012	822 382
2013	821 003
2014	712 751
2015	937 406
2016	1 039 822

Fonte: Banco Central.  
Deflator: IPCA.

## 5. Considerações finais

Nos últimos dezoito anos, houve uma série de reformas previdenciárias de diferentes envergaduras – justificadas por essas projeções oficiais, sempre catastróficas – , cujo objeto foi tanto o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto do Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais (RPPS).

A tônica das diversas reformas tem sido a imposição de restrições ao acesso a direitos e a perda progressiva do valor dos benefícios, atingindo uma significativa parcela da população. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 287/2016, entretanto, surpreendeu a todos ao apresentar-se como a mais ampla e radical proposta de reforma já efetuada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, é possível propor soluções pelo lado das receitas da Seguridade Social que podem enfrentar os problemas futuros. A adoção de uma política macroeconômica voltada para o crescimento e geração de emprego, através da qual se obtenha uma trajetória crescente da produtividade do trabalho, e, como apontado neste artigo, a revisão de diversas situações que implicam, hoje, em estratégias de perdas de recursos significativos para o financiamento da previdência social, resultariam em ganhos progressivos de receita para o sistema. Isto sem se descuidar da variável mais relevante para a previdência social, que é a busca por um maior grau de formalidade no mercado de trabalho brasileiro e, por consequência, maior número de contribuintes.

A possibilidade de melhoria no comportamento dessas variáveis importantes para os resultados financeiros da previdência social implicaria em choques positivos nas receitas da previdência e no número de trabalhadores formais que mudariam significativamente a versão de que o envelhecimento da população levará a uma crise do sistema de previdência social brasileiro. A deflagração desse resultado na economia é de que, ao invés de enfatizar cortes nos valores pagos pelos benefícios previdenciários e assistenciais, como é o caso da atual reforma da previdência social encaminhada pelo governo Michel Temer através da PEC 287/2016, medidas que levem ao aumento da produtividade do trabalho, das receitas da previdência e da formalização do trabalho são fundamentais.