

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA EM EVIDÊNCIA: IMPACTOS NO  
SISTEMA ECONÔMICO OU INCONSISTÊNCIA DOS CRITÉRIOS  
DAS PROPOSTAS?**

**REFORM OF EVIDENCE PREVENTION: IMPACTS IN THE  
ECONOMIC SYSTEM OR INCONSISTENCY OF PROPOSAL  
CRITERIA?**

**REFORMA DE LA PREVISIÓN EN EVIDENCIA: IMPACTOS EN EL  
SISTEMA ECONÓMICO O INCONSTITUCIÓN DE LOS CRITERIOS  
DE LAS PROPUESTAS?**

Ingrid Freire Haas<sup>1</sup>  
Isabelle Line<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo pretende analisar as premissas econômicas e políticas sobre a Seguridade Social Brasileira. Para tanto, serão expostas, a conjuntura da Previdência Social pós Constituição de 1988; e as projeções socioeconômicas na qual se baseia o Projeto de Emenda Constitucional n. 287 – PEC 287/2016, que prevê alterações nos artigos 37,40,109,149,167,195,201 e 203 da Constituição da República. Interessa mostrar os principais fatores causais dessa reforma, apontando suas características, estratégias e alterações.

**Palavras-chave:** Reforma. Economia. Sustentabilidade. Previdência.

**Abstract:** This article aims to analyze the economic and political assumptions about the Brazilian Social Security. Therefore, the social security situation after the 1988 Constitution will be exposed; And the socioeconomic projections on which the Constitutional Amendment Project n. 287 - PEC 287/2016, which provides for changes in arts. 37,40,109,149,167,195,201 and 203 of the Constitution of the Republic. It is interesting to show the main, causal factors of this reform, pointing out its characteristics, strategies and changes.

**Keywords:** Reform. Economy. Sustainability. Social Security.

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito Público pela PUC/MG. Advogada. Graduada em Letras pela UFMG e em Direito pela PUC. Professora de Direito da Faculdade IBMEC. Membro da Comissão de Direitos Humanos da OABMG. Email: ingridhaasbh@gmail.com.br

<sup>2</sup>Graduanda em Direito pela Faculdade IBMEC/MG.

## 1. INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 194 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, com a finalidade de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Diferente da saúde e da assistência social, a previdência possui caráter contributivo, e está atrelada ao custeio prévio e à filiação obrigatória, conforme disposto do artigo 201, caput da Constituição Federal.

A política de previdência social brasileira completou recentemente 94 anos do seu surgimento. Desde então, ocupa um lugar importante na garantia de direitos aos trabalhadores quando perdem, temporária ou permanentemente, a capacidade de trabalho, assim como assume uma importante função para o capital, quando garante a reprodução da força de trabalho.

O sistema previdenciário brasileiro passa por um dos períodos mais polêmicos de sua existência com a elaboração da Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016, que prevê introduzir profundas modificações sobre os benefícios previdenciários. Como o aumento da idade mínima para se aposentar, elevação no tempo de contribuição e estímulo a sistemas privados complementares de aposentadoria. O processo reformista o qual se objetiva analisar, tem se caracterizado para alguns doutrinadores e especialistas pela expropriação dos direitos previdenciários conquistados pela classe trabalhadora e pelo desmonte da ideia de Seguridade Social ratificada na Constituição de 1988, tais conquistas têm sido cotidianamente questionadas e alvo de alterações. Noutro entendimento, grande parte da base governista justifica a necessidade da Reforma Previdenciária, com base na Projeção da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, afirmando caso não aconteça a Reforma Previdenciária no futuro apresentaremos um rombo no Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS).

O presente artigo terá como objetivo analisar as duas perspectivas do processo de reforma previdenciária. Pretende-se através deste, sem emitir nenhum juízo político, ousar mobilizar o debate jurídico e econômico, fornecendo elementos científicos e técnicos para tal fim.

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

As primeiras medidas de proteção social no Brasil estão datadas do início do final do século XIX e início do século XX, como reflexo da conjuntura política e econômica mundial e nacional. Vê-se, nesse período, uma transição do modelo político-econômico no país com a decadência da economia agroexportadora e conseqüentemente das oligarquias rurais. Paralelamente a isso, o Brasil vai tomando novos rumos com o crescente processo de industrialização impulsionado pela revolução burguesa na década de 1930.

As duas primeiras décadas do século XX foram marcadas por um conjunto de fatores que alteraram significativamente o rumo político-econômico e social do país. Estamos falando da crise cafeeira e conseqüentemente das oligarquias rurais, do nascimento de uma burguesia urbana, do desenvolvimento de um setor urbano industrial, da constituição da classe operária brasileira, do direito à sindicalização, do fortalecimento e ampliação do número de greves e manifestações (graças à experiência sindical de concepção anarquista dos imigrantes europeus), entre outros fatores importantes e estruturais, a exemplo da crise mundial de 1929.

É neste cenário de mudança da base econômica e organização e pressão da classe trabalhadora que a política de previdência social brasileira tem sua origem como marco na história da proteção social do Brasil.

É consenso em vários autores que a origem da previdência social, propriamente dita, está atrelada à Lei Eloy Chaves (Decreto, nº 4.682, de 24 de Janeiro de 1923) que criou as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) nas empresas de estrada de ferro em todo o país. De acordo com Boschetti (2006, p.46) as CAPs eram de caráter obrigatório para as empresas; e apesar de serem criadas pelo Estado, que regulamentou percentual de contribuição e a cobertura de benefícios, a sua natureza era privada e o financiamento bipartite.

Cabia aos empregadores e trabalhadores realizar as devidas contribuições às suas Caixas, assim como tinham responsabilidade e autonomia na sua gestão. Sobre o acesso dos trabalhadores às Caixas o Brasil assumiu uma postura altamente seletiva, pois se limitou a atender apenas a

uma parcela da população: aquela que tinha sua profissão regulamentada e que possuía carteira de trabalho assinada.

A professora do Departamento de Serviço Social da UnB Ivanete Boschetti (2003, p.46), tece algumas considerações acerca do tema:

É importante destacar que nesse período histórico as ações de saúde e assistência eram complementares aos benefícios previdenciários, ou seja, eram também contributivos, ainda que indiretamente, uma vez que apenas os trabalhadores que contribuía para a previdência social tinham acesso aos serviços de saúde e a prestações de benefícios assistenciais. Foi exatamente a interrelação entre as três políticas que dificultou uma definição mais precisa do sistema de proteção social e impôs uma desigualdade no próprio sistema. Os anos de 1930 revelaram uma nova página da história brasileira. Com a efervescência do modelo econômico urbano-industrial o Estado também se reconfigura para dá sustentação às demandas do novo momento econômico, tanto do capital, quanto da classe trabalhadora.

O Estado, presidido por Getúlio Vargas, governo de caráter populista e paternalista, passou a intervir, ainda que de forma focalizada, no mundo do trabalho, de modo a assegurar o pleno emprego e garantir a reprodução da força de trabalho. Assim, as primeiras iniciativas de políticas sociais brasileiras corresponderam a benefícios diretamente vinculados ao mundo do trabalho formal, a exemplo da criação dos Ministérios do Trabalho, da Saúde Pública e da Educação, da criação da Carteira de Trabalho e Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), da regulação dos acidentes do trabalho e auxílios (doença, maternidade, família e seguro-desemprego) e ainda da regulamentação da Lei Orgânica da Previdência Social (BEHRING; BOSCHETTI, 2000).

O Brasil, com essas iniciativas, acompanhava as tendências internacionais de intervenção estatal, mas com características bastante particulares, principalmente por implantar um modelo de proteção social com caráter corporativo e fragmentado e, sobretudo lento e seletivo, denominado por Santos (1987) de “cidadania regulada”:

[...] à luz do paradigma social-democrático e keynesiano, não se pode afirmar, pelo menos no caso do Brasil, que há um Estado de Bem-Estar Social, não obstante os avanços consolidados no capítulo da seguridade social, na Constituição de 1988.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) foram lentamente substituindo as CAPs e apresentaram características bem distintas destas, entre elas está a emergência da concepção de previdência social pública, já que o Estado era quem criava os Institutos, responsabilizando-se também pelo seu financiamento. Possuía, portanto, natureza pública e financiamento tripartite.

A professora considera que, a mudança da natureza da previdência social não alterou os critérios para a inclusão no sistema; apenas trabalhadores urbanos e de profissões regulamentadas acessavam os benefícios dos Institutos mediante prévia contribuição, ou seja, foram mantidos os interesses de garantir proteção social àqueles trabalhadores inseridos formalmente nas principais atividades econômicas da época.

Algumas características das CAPs e dos IAPs marcaram a estrutura e concepção da política previdenciária ao longo do século XX e perdura até os dias atuais.

Por isso, o caráter seletivo, focalizado, heterogêneo, desigual e fragmentado acompanhou a trajetória da previdência social brasileira até meados da década de 1960, quando sofreu alterações com a inclusão de novas categorias ao sistema previdenciário, mas sem extinguir completamente todas essas características próprias do sistema previdenciário. Na verdade, tratava-se de uma estratégia visando garantir a aprovação popular desses governos em meio à forte repressão dos direitos civis e políticos da época.

Destaque para o caráter burocrático e centralizador dos governos da ditadura militar, sob o discurso da modernização, que implicou na criação de uma série de órgãos/empresas públicas, consolidando assim, o poder institucional do Estado e a centralização da gestão e dos recursos da previdência, que assim como aconteceu no governo Getulista, passou a destinado para outros fins. Ou seja, além de não contribuir com o percentual que lhe devia, o Estado minou os cofres da Previdência Social, que entrou na década de 1980 com uma profunda crise, sendo inclusive propagada a falência do sistema previdenciário brasileiro.

A crise da ditadura militar e a forte mobilização dos movimentos sindical e populares em torno da redemocratização do país fez emergir o processo das constituintes e a consequente aprovação da Constituição Federal de 1988, que possibilitou ao Brasil avançar para um modelo de proteção social amplo, sob princípio universalista por meio da criação do sistema de

Seguridade Social, que proporcionou um dos maiores saltos na política social no país (BOSCHETTI,2007).

### 3. A LÓGICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Para se propor analisar o cenário eminente da Reforma da Previdência, inicialmente é preciso saber o que é a Seguridade Social. A professora Ana Elizabete Mota na obra *Crônica de uma Morte Anunciada: as reformas da Previdência Social brasileira nos anos 1990 e 2000* define a Seguridade como sendo:

“Conceito inerente ao processo histórico das lutas dos trabalhadores. As políticas sociais, nas quais se incluem o tripé da Seguridade (saúde, previdência e assistência social), estão condicionadas aos princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelos capitalistas. A seguridade se define dentro da relação de socialização do trabalho versus as estratégias adotadas pelo capital para ajustá-la aos seus interesses”

A seguridade social é de responsabilidade dos governos e de todo cidadão brasileiro, sendo que o dinheiro necessário para o pagamento dos benefícios e serviços destas três áreas vem de diversas fontes.

A Constituição compreende a Seguridade Social como um grande sistema de proteção social que abrange a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social. A Seguridade Social é gênero de que são espécies a Previdência e a Assistência Social, a matéria é regulada pelo art. 194 da Constituição.

A previdência social brasileira passou por todo um processo de reformulação após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e das leis subsequentes, Lei nº 8.212/91 (que dispõe da organização da seguridade social e do plano de custeio) e Lei nº 8.213/91 (que dispõe do plano de benefícios da previdência social), esta última também denominada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Foi criado na nova Constituição o sistema de Seguridade Social brasileiro, que seguiu a concepção da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Percebe-se na formulação dos princípios da seguridade social que se trata de um sistema híbrido, pois adotou as duas concepções de modelo de proteção social; a) A seguridade social com seus princípios de universalidade e

uniformidade – políticas de saúde e assistência social; b) O seguro social com seu princípio contributivo – política de previdência social.

Um dos impasses analisados pela socióloga Mota, é que a política de previdência foi a única do sistema que se manteve federalizada, enquanto que as demais foram municipalizadas e descentralizadas. Essa opção reforçou o aspecto centralizador adotado desde a criação dos IAP's em 1933 e que provocou a formatação de uma política centralizada numa única esfera governamental, extremamente burocrática e sem espaços de controle social. Outro impasse da previdência social é a lógica em que está estruturada, ou seja, ao mercado formal de trabalho, alvo de uma série de críticas, uma vez que essa política vivencia e se torna refém dos altos e baixos do mundo do trabalho.

No cenário das contrarreformas a Previdência Social é a política que mais vem sofrendo influência do ponto de vista da negação de direitos, isso porque passou por duas reformas aprovadas pelo Congresso Nacional.

Essas reformas, longe de ampliarem seu campo de proteção social para a classe trabalhadora, provocaram sérios problemas para o servidor público, dificultou o acesso de outras categorias de trabalhadores ao sistema de proteção social previdenciário, extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço, criou o fator previdenciário; e estimulou ainda o crescimento da previdência privada ao impor um teto de contribuição aos Regimes Geral (RGPS) e Próprio da Previdência Social (RPPS).

Essas, entre outras alterações impostas pelas reformas previdenciárias sob a alegação de um déficit nos cofres do INSS provocou muitas repercussões para o conjunto da classe trabalhadora, que de uma forma geral precisa trabalhar e contribuir mais para receber menos, explica a professora.

### **3.1. A Reforma Previdenciária Atual – PEC 287/2016**

O governo pretende implantar uma série de medidas de ajustes com implicações diretas em direitos sociais, em especial na Seguridade Social que se tornou o foco principal dos cortes nos gastos públicos nos últimos anos.

Acerca das justificativas governamentais para os ajustes na Reforma foi apresentado ao Congresso Nacional, em 05/12/2016, a Proposta de Emenda Constitucional n. 287 – PEC 287/2016. A PEC 287/2016, que altera os artigos



37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelecer regras de transição, entre outras providências.

A maioria das regras trazidas pela PEC 287/2016 é unificada para os trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS e para os servidores públicos vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos – RPPS. O argumento utilizado é o de que a mudança é necessária para evitar que o sistema previdenciário “quebre”, alegando-se que existe déficit da Previdência – ou seja, que os valores gastos com aposentadorias e pensões seriam maiores que os valores arrecadados para cobrir essas despesas.

O Procurador Federal, mestre em Direito Constitucional e diretor da Escola da AGU da 2ª Região, Leonardo Vizeu Figueiredo (2017), tece algumas premissas atuariais da eminente Reforma Previdenciária delineando os fins colimados pela Reforma Previdência através de duas óticas: 1) as razões com as quais o Poder constituído Executivo fundamenta sua proposta; e 2) as análises técnicas e críticas à PEC 287/2016 formuladas pela Academias entidades de classe especializada em matéria previdenciária.

Em relação às razões pelas quais o Poder Executivo fundamenta sua proposta, inicialmente é necessário demonstrar quais são os fins colimados com a reforma previdenciária sub examine.

Conforme descrito na EMI 140/2016 MF, a PEC 287/2016, em linhas gerais, objetiva-se:

- Preservação do direito adquirido e proteção da expectativa de direito com regras claras de transição para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos;
- b) Uniformização do tempo de contribuição e idade exigidos para a aposentadoria voluntária, com elevação da idade mínima;
- c) Extinção das aposentadorias especiais das atividades de risco e dos professores;
- d) Aplicação obrigatória, aos RPPS, do teto de benefícios do RGPS;
- e) Adoção de mesma regra de cálculo e reajustamento dos proventos de aposentadorias e das pensões em todos os regimes;
- f) Previsão de valor inicial de pensão diferenciado conforme número de dependentes;
- g) Irreversibilidade de cotas individuais de pensão a todos os regimes;



- h) Vedação de acúmulo de pensão por morte com aposentadoria por qualquer beneficiário ou de duas pensões por morte, pelo beneficiário cônjuge ou companheiro, oriundas de qualquer regime previdenciário;
- i) Harmonização do rol de dependentes de todos os regimes de previdência social; e
- j) Vedação do cômputo de tempo ficto para concessão de aposentadoria também no âmbito do RGPS”.

Leonardo Vizeu (2017) esclarece que o Executivo justifica a necessidade de reforma do sistema previdenciário, tomando por base uma projeção da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, onde se afirma que, caso não haja uma alteração nas regras atuais do sistema, em 2060 o rombo no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) poderá representar 11,29% do Produto Interno Bruto (PIB) especulado para o respectivo ano.

Tal projeção parte de estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que parte da premissa de que a população brasileira em idade economicamente ativa diminuirá ao longo dos anos. Conforme expresso na EMI 140/2016 MF:

“As projeções populacionais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, mostram que em 2060 o Brasil terá 131,4 milhões de pessoas em idade ativa – compreendida entre 15 e 64 anos de idade – representando uma população menor do que os atuais 140,9 milhões de pessoas nesta faixa etária.” Nesse mesmo período, estima-se que o número de idosos com 65 anos ou mais de idade crescerá 262,7%, alcançando 58,4 milhões em 2060. Ou seja, a evolução demográfica aponta para uma maior quantidade de beneficiários do sistema, recebendo benefícios por maior período de tempo, em contraponto com menor quantidade de pessoas em idade contributiva, tornando imprescindível a readequação do sistema de Previdência Social para garantir seu equilíbrio e, conseqüentemente, a sua sustentabilidade no médio e longo prazo”.

Some-se a isso que, o Poder constituído Executivo, no que se refere ao impacto financeiro das projeções do orçamento de seguridade social, apresenta um cálculo de déficit na previdência para o exercício de 2016 na magnitude de R\$ 151,9 bilhões, o que representou um crescimento de 59,7% em relação ao exercício de 2015, valores atualizados pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

O governo disponibilizou uma cartilha acerca da proposta em andamento para explicar as motivações da Reforma no qual dispõe, que ao propor uma reforma, pretende evitar que seja colocado em risco o recebimento de aposentadorias, pensões e demais benefícios por esta e pelas próximas gerações. Na cartilha expõe que a cada mês são pagos, rigorosamente em dia, quase R\$ 34 bilhões correspondentes a cerca de 29 milhões de benefícios, somente no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) /INSS e se forem somados os assistenciais, o valor ultrapassa os R\$ 37,9 bilhões/mês. Nesta cartilha demonstram que no passado, o déficit do RGPS (coberto com recursos da Seguridade Social – da qual a Previdência faz parte) chegou perto de R\$ 150 bilhões.

Conjugado a esse quadro é demonstrado que a diminuição da fecundidade altera a proporção de ativos e inativos no mercado de trabalho:

“A mudança acelerada do perfil da sociedade brasileira – a distribuição demográfica da nossa população irá se aproximar, lá na frente, da futura estrutura populacional dos países da Europa – exige ajustes urgentes com o intuito de preservar a Previdência. O objetivo da reforma, além de garantir sustentabilidade ao sistema, é promover a equidade entre os regimes dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos. As novas regras da Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016 valerão integralmente para quem tem menos de 45 anos de idade (mulheres) e 50 anos (homens). Nada muda para quem tem direitos adquiridos – já recebe benefícios ou completou as condições de acesso. De modo a garantir uma transferência mais tranquila para a nova situação, haverá regras de transição para quem tem 45 anos ou mais (mulheres) e 50 anos ou mais (homens). Os ajustes propostos são imprescindíveis para a manutenção da Previdência e do conjunto de benefícios previdenciários”

Noutro giro, as análises técnicas e críticas à PEC 287/2016 formuladas pela Acadêmias entidades de classe especializada em matéria previdenciária apresentaram dados divergentes.

Em tese submetida ao Corpo Docente do Instituto de Economia (IE) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a doutora em economia Denise Lobato Gentil, após estudo efetuado no período de 1990 a 2005, chegou à conclusão que o sistema de Seguridade Social no Brasil, tal qual previsto na Constituição da República

de 1988, é autossustentável e que as projeções efetuadas pelo Poder Público adotam uma metodologia errônea e partem de premissas incompletas.

Conforme expresso na conclusão de sua tese:

“Dados do Ministério da Previdência apontaram um resultado previdenciário negativo de R\$ 37,5 bilhões em 2005. As projeções atuariais do RGPS apontam que o gasto previdenciário representará 7,43% do PIB em 2010 e o déficit chegará a 2,0% do PIB naquele ano. Para 2020 projeta-se uma despesa previdenciária de 7,86% do PIB e um déficit de 2,4%. As projeções vão mais longe e preveem um déficit de 2,95% PIB em 2030. Criou-se uma atmosfera de ameaça envolvendo a insolvência da previdência e da seguridade social. Diante dessa aparente gravidade dos dados, medidas urgentes deveriam ser tomadas, pois não se trataria apenas de assegurar, com uma reforma da previdência, o pagamento de benefícios pactuados, mas de reduzir a pressão sobre os recursos públicos, liberando fontes para investimentos públicos e outros gastos sociais. Essas conclusões, entretanto, partem de métodos questionáveis de aferição do problema. Primeiro, porque o resultado financeiro da previdência é obtido a partir do cálculo do resultado previdenciário, que, como diz Matijascic (2002, p. 205),

Segundo a autora, o cálculo do Poder Público não levou em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme determina o artigo 195 e seus incisos da Constituição da República, deixando de computar recursos significativos, provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Assim, afirma que:

“O resultado é um déficit que não é real. Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não-previdenciários, o resultado apurado será um superávit de R\$ 8,26 bilhões em 2004 e de R\$ 921 milhões em 2005, conforme pode ser visualizado através das Tabelas 1 e 2 que contêm o Fluxo de Caixa do INSS.<sup>9</sup> Esse superávit, denominado superávit operacional, que é uma informação favorável – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é divulgado para a população como sendo o resultado da previdência social. Constata-se, portanto, que há recursos financeiros excedentes no RGPS e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar este sistema,

em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda”.

Observe-se que o sistema previdenciário brasileiro já foi objeto de diversas reformas. Em relação à PEC 287/2016, a Fundação da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP), igualmente questiona a metodologia de análise das contas públicas do Poder constituído Executivo, opondo-se aos números deficitários que o Poder Público apresenta. Conforme publicação própria da ANFIP, intitulada Análise da Seguridade Social, os superávits registrados na arrecadação previdenciária foram sucessivos, a saber, saldos positivos 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; R\$ 53,9 bi em 2014; R\$ 24 bilhões em 2015.

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP também apresentaram um parecer técnico a despeito da Reforma da Previdência que o Governo Federal pretende implementar através da Proposta de Emenda Constitucional n.287/2016. Os Auditores- Fiscais examinaram os motivos alegados para justificar a reforma, bem como explicam as alterações – e prejuízos – que a reforma trará para os trabalhadores, tanto da iniciativa privada quanto do serviço público, e para a sociedade em geral. A primeira pergunta que é analisada pelo grupo de auditores é: *“Mas o sistema está mesmo deficitário ou prestes a quebrar?”*

E a resposta mostra uma situação bem diferente. Os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil revelam que o déficit não existe de verdade, mas decorre da forma de cálculo utilizada pelo Governo para contabilizar as receitas e despesas da Previdência.

A Constituição Federal estabeleceu um sistema unificado de Seguridade Social composto por três áreas: a Saúde (que abrange, por exemplo, o SUS), a Assistência Social (que abrange o programa Bolsa Família, dentre outros) e a Previdência Social (que abrange o pagamento de aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários). E para financiar o sistema de Seguridade Social, a própria Constituição estabeleceu diversas fontes de recursos: contribuição previdenciária paga pelos trabalhadores e empresas, COFINS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, PIS/Pasep, recursos do próprio orçamento da União, Estados, Municípios e

Distrito Federal, etc, como já apresentado pela doutora em economia Denise Lobato. Esse montante total de recursos deve financiar a Seguridade Social como um todo (Saúde, Assistência Social e Previdência Social).

Ou seja, não está faltando dinheiro para sustentar a Previdência Social. Entretanto, para justificar a alegação de que existe déficit, ao invés de considerar o total de receitas previstas para custear a Seguridade Social, o Governo calcula as despesas e receitas da Previdência Social como se fosse algo totalmente separado.

Assim, o fato concreto é que sobra dinheiro do total de recursos, embora no papel a conta da Previdência acabe não fechando. Só que este fato, o de que existe dinheiro de sobra para o sistema de Seguridade Social e para sustentar a Previdência, não é noticiado pelo Governo. E embora o Governo justifique a proposta de reforma na alegação de que a Previdência seria deficitária, a PEC não mexe apenas nela, mas também na Assistência Social. Pretende-se diminuir o valor do benefício assistencial que é pago a idosos e portadores de deficiência que não têm meios de se manter, ou seja, que dependem exclusivamente desses valores para sobreviver.

### **3.2. O impacto da DRU na Seguridade Social**

Outro dado não menos relevante questionado pela ANFIP, é em relação despesas que o Poder Público se louva para efetuar suas projeções. Nessa linha, afirma que, sistematicamente, desde a adoção da Desvinculação de Receitas da União (DRU) pela Emenda Constitucional de Revisão 1/1994, as receitas previdenciárias são destinadas a outras despesas, as quais não se encontram constitucionalmente vinculadas. Assim, as receitas oriundas da arrecadação das contribuições sociais do empregador, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, e dos segurados da previdência social, *in tesis*, não poderiam ser aplicadas nos orçamentos da Saúde ou da Assistência Social.

Todavia, com a prorrogação da DRU, por meio das sucessivas Emendas Constitucionais, culminando na EC 93, de 2016, o Poder constituído Executivo tem se valido do produto de arrecadação previdenciária para outros fins, senão o financiamento do sistema, desvinculando suas receitas. Assim, com as constantes reedições da DRU, permitiu-se que o Poder Público pudesse efetuar

outras despesas com os recursos arrecadados da previdência que não as constitucionalmente vinculadas, a saber: em 2012, R\$ 58 bilhões; 2013, R\$ 63 bilhões; 2014, R\$ 61 bilhões; 2015, R\$ 60 bilhões, conforme levantamento efetuado pela ANFIP.

Por sua vez, com a aprovação da EC 93, de 2016, elevando-se a alíquota da DRU para 30%, a estimativa dos valores desvinculados, nos termos do Parecer 706, de 2016, de relatoria do senador José Maranhão, constante da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2016, foi de: R\$ 110,9 bilhões, relativamente à desvinculação das contribuições sociais; R\$ 4,6 bilhões, em relação à desvinculação das contribuições de intervenção no domínio econômico; e de R\$ 2,2 bilhões, no que tange às taxas.

### **3.3. Das Mudanças Iminentes e a Recomendação nº 202 da OIT**

É notório o fato de que o envelhecimento da população acabará por onerar de modo significativo o sistema securitário. Trata-se de tendência mundial, motivo de preocupação principalmente em países europeus. O professor Oliviero Cruz, (CRUZ; OLIVIERO, 2014, p. 500) explica que a questão não pode ser objeto de simples análise econômica. Os gastos na efetivação de direitos sociais não devem ter uma avaliação puramente contábil. A adoção de tal critério igualitário implica em considerar que todas as despesas públicas possuem a mesma relevância e o mesmo valor, independentemente de seus objetivos e resultados.

O argumento econômico possui peculiaridades práticas. A experiência internacional revela que os investimentos em direitos sociais, mesmo em períodos de crise, podem trazer importantes contribuições à estabilização econômica. Neste sentido, a Recomendação nº 202 da Organização Internacional do Trabalho OIT, indica:

Horizontes de fomento securitário como resposta aos flagelos da inflação, recessão e desemprego. O documento firma dois eixos principais de repercussão do incremento do sistema de proteção social. No primeiro eixo expõe a ideia de que seguridade é um direito humano capaz de reduzir a pobreza, a desigualdade, a exclusão e insegurança social. No segundo bloco, aponta que a seguridade é uma necessidade econômica para o desenvolvimento e progresso, que atua como fomento ao emprego formal e instrumento de estabilização econômica, estimulando a demanda agregada



em tempos de crise. Seria, portanto, o caminho de transição para uma economia sustentável (OIT, 2012).

Há, assim, uma relação circular de investimento em segurança social e impulso econômico, visto que a proteção a garantias sociais básicas se traduz em força e estabilidade de sociedades e mercados. Por outro lado, ao se abordar especificamente os direitos sociais de cunho previdenciário, a evidência empírica demonstra que a vinculação restritiva da concessão de benefícios a um rígido aporte contributivo pode resultar em maiores gastos, e não a economia almejada.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social é uma conquista do conjunto da sociedade brasileira, tanto dos trabalhadores segurados, como daqueles que dependem dela indiretamente. A sua permanente defesa, parte do pressuposto de melhor conhecê-la, da criação e ocupação de espaços de controle social que vá além da preocupação pelo equilíbrio financeiro e atuarial, mas que seja espaço político de luta e reafirmação dos direitos já conquistados pelo conjunto dos trabalhadores, aposentados e pensionistas. Assim, o futuro da Previdência Social clama por estudos pormenorizados e atentos à interdisciplinaridade dos direitos sociais, consagrando a proteção social como fonte propulsora do desenvolvimento econômico. Como foi visto, a alteração do regramento conforme primariamente estabelecido na PEC 287/2016, não resolverá as finanças públicas do país, implicará na supressão de garantias consolidadas por regras de transição já estabelecidas.

É importante que a questão seja amplamente debatida e tratada de forma responsável. Não se pode simplesmente aceitar os argumentos superficiais que foram utilizados para justificar a PEC 287/2016. Isto porque, a ausência de critérios objetivos para avaliação do impacto financeiro de propostas de reforma previdenciária para tornar suas conclusões efetivamente fidedignas, afasta a legitimidade das mesmas, maculando sua presunção de veracidade, trazendo incertezas indesejáveis ao cerne do debate.

Nesse panorama, é imperativo que haja um esclarecimento para a sociedade sobre as mudanças pretendidas pelo Governo, por outras razões que não o déficit. É incontroverso que temos uma demografia que está



envelhecendo e insistindo em um regime de co-participação que não é aplicado em nenhum lugar do mundo.

Diante disso, é necessário estabelecer normas que garantam por meio de uma metodologia científica padronizada, total transparência nas contas públicas, de maneira que efetivamente esclareçam e demonstrem a realidade do sistema. O economista americano Charles F. Manski – notório estudioso dos métodos de avaliação de políticas públicas baseados em modelos que apenas fantasiam a própria infalibilidade, sem reconhecer suas muitas lacunas lógicas – tem defendido que para o bem do público é melhor admitirmos honestamente nossas dúvidas, em vez de fabricar certezas. Seguir seus conselhos aliando com um longo e fraterno debate para a conscientização afim de se construir um consenso sobre o futuro da previdência, não seria ruim para o país e, particularmente, para as trabalhadoras e trabalhadores brasileiros.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Maciela Rocha Souza. Previdência social no Brasil: trajetória e atualidades. In: *Jornada de Políticas Públicas*, 2013, São Luís, MA. Anais (online). São Luís: UFMA, 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo16-impassesedesaftiosdaspolicasdaseguridadesocial/previdenciasocialnobrasiltrajetoriaeatu alidades.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BOSCHETTI, Ivonete. A “Reforma da Previdência e a Seguridade Social Brasileira in MORHY, Lauro (org.) Reforma da Previdência em Questão, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2003

BOSCHETTI, I. Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social. Universidade e Sociedade. Revista da ANDES-SN, Brasília, ANDES-SN, n. 22, 2000.

CONAMP. *Reforma da previdência: O que pode mudar na sua vida?*. 2016. Disponível em: [https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos\\_20\\_03\\_2017\\_18\\_40\\_10.pdf](https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos_20_03_2017_18_40_10.pdf). Acesso em: 05 ago. 2017.

CONAMP. *Reforma da previdência: Quatro pontos fundamentais para entender a Reforma Previdenciária*. 2016. Disponível em: [https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos\\_20\\_03\\_2017\\_18\\_29\\_32.pdf](https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos_20_03_2017_18_29_32.pdf). Acesso em: 01 jun. 2016.

DALBOSCO, Clarice Mendes; DE VARGAS CAVALLI, Ludmila Kolb. Direitos Previdenciários e Seus Redutores: O Caso do Fator Previdenciário e da

Fórmula 85/95. Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social, v. 1, n. 1, p. 188-206, 2015.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Política Social do Estado Capitalista. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Falta de critérios para reformar previdência tira legitimidade das propostas. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-jun-17/leonardo-vizeu-faltam-criterios-reformar-previdencia-social> Acesso em: 10 jul.2016.

INSS. *Reforma da previdência: Garantia dos benefícios futuros*. 2017. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/Cartilha-Reforma-da-Previdencia-vf.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.

MOTA, Ana Elizabete. Crônica de uma Morte Anunciada: as reformas da Previdência Social brasileira nos anos 1990 e 2000. In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro (org.) Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

WAGNER, José Luis; RAMBO, Luciana Inês; ANDRADE, Valmir Floriano Vieira de. Cartilha Crítica da Reforma da Previdência. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/wagner-downloads/cartilha-reforma-previdencia-wagner-advogados.pdf>. Acesso em: 10 jul.2016.

Data de Submissão: 23/10/2017

Data de Aprovação: 23/10/2017