

AUSTERIDADE DAS REFORMAS NO BRASIL: CAPITAL FINANCEIRO VERSUS PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ricardo Candea Sá Barreto¹
CAGECE - ricardocandea@yahoo.com.br
Sérgio Ricardo Ribeiro Lima²
UESC – sricardo@uesc.br

RESUMEN

Este estudio tiene por objetivo investigar los cambios en la Seguridad Social en Brasil, buscando desvelar la verdadera naturaleza del "déficit" de la Previsión Social. Esta investigación se sustenta en el análisis teórico de las transformaciones del papel del Estado a partir de la década de 1990 y, actualmente, en el gobierno Temer. El estudio pretende hacer una problematización de la relación del presupuesto de la Seguridad Social (fuentes y gastos) con las opciones de política económica y social que vienen siendo adoptadas desde la década de 1990. Las conclusiones de este estudio tienen por supuesto que la reforma de la Seguridad Social es el resultado de un problema estructural del capitalismo, cuya lógica de desarrollo guarda, internamente, profundas contradicciones que desembocan cada vez más en profundas crisis. Los datos oficiales presentados demuestran que no hay crisis financiera en la Seguridad Social, ni tampoco en la Previdencia. Lo que hay son mecanismos institucionales de manipulación de los datos que fuerzan la demostración de endeudamiento. El discurso del déficit de la Previdencia encubre el alto costo de la deuda pública brasileña con intereses y amortizaciones en detrimento del estado de protección social.

ABSTRACT

This study aims to investigate the changes in Social Security in Brazil, seeking to unveil the true nature of the "deficit" of Social Security. This research is based on the theoretical analysis of the transformations of the role of the State from the 1990s and nowadays on the Temer government. The study aims to make a problematization of the relationship of the Social Security budget (sources and expenditures) with the economic and social policy options that have been adopted since the 1990s. The conclusions of this study assume that the Social Security reform is the result of a structural problem of capitalism, whose development logic internally holds deep contradictions that increasingly lead to deep crises. The official data presented show that there is no financial crisis in Social Security, nor in Social Security. What are there are institutional data manipulation mechanisms that force the demonstration of indebtedness. The discourse of the Social Security deficit covers the high cost of the Brazilian public debt with interest and amortizations to the detriment of the state of social protection.

¹ Pós-Doutorado em Economia Aplicada na Universidade Federal de Juiz de Fora, estado de Minas Gerais, Brasil; Analista de Gestão da Diretoria Jurídica da Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Ceará (CAGECE).

² Pós-Doutorado em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Portugal, 2017; Professor Titular do Curso de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), em Ilhéus, estado da Bahia.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade incluída pelo governo no Orçamento da Seguridade Social 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2016 ⁱ . (Valores correntes, em R\$ milhões).....	76
TABELA 2 - Resultado apresentado para a seguridade após redução das receitas e acréscimos de programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade, incluídas pelo governo no orçamento da seguridade social 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2016 ⁱⁱ . (Valores correntes, em R\$ milhões).....	77
TABELA 3 – DRU – Histórico (1994-2023).....	85
TABELA 4 – Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015.....	87
TABELA 5 – Demonstrativo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 1995 a 2013 (% PIB).....	112
TABELA 6 - Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros multas, dívida ativa e renúncias das contribuições fiscais COFINS, PIS, CSLL; 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015. (Valores correntes, em R\$ milhões).....	118
Tabela 7 – Estimativas da distribuição dos rendimentos e das alíquotas médias do imposto de renda no último décimo da distribuição, no ano de 2013.....	129
Tabela 8 – Comparativo das Renúncias tributárias <i>versus</i> Arrecadação <i>versus</i> PIB <i>versus</i> Carga tributária (1999 a 2014).....	132
Tabela 9 - Estimativas de Renúncia da Contribuição Previdenciária para os Anos de 2018, 2019 e 2020.....	139
Tabela 10 - Renúncias Previdenciárias e Necessidade de Financiamento do RGPS (2014-2016).....	140
Tabela 11 – Resultado da Seguridade Social (2012-2016) (em R\$ bilhões).....	154
Tabela 12 – Resultado do RGPS (2016), em R\$ Milhões de 2016 (INPC).....	157
Tabela 13 - Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social– ANFIP (2005-2015).....	160
Tabela 14 – Receitas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social– ANFIP (2005-2015).....	162
Tabela 15 - Receitas da Seguridade Social Desconsideradas pelos Cálculos do Governo (2005, 2008, 2012 a 2015).....	163
Tabela 16 - Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU (2005, 2008, 2012 a 2015).....	164

Tabela 17- Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo no orçamento da seguridade social (2005, 2008, 2012 a 2015).....	167
Tabela 18- Receitas, Despesas e o Resultado da Seguridade Social de 2005 a 2016.....	171
Tabela 19 - Receitas da Seguridade Social em Valores Constantes de 2013 a 2016 e as Diferenças em Relação a 2016.....	172
Tabela 20 - Resultado apresentado para a Seguridade Social após redução das receitas e acréscimos de programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016 (Valores correntes, R\$ bilhões).....	178
Tabela 21 – Demonstrativo juros/amortização da dívida e Gastos sociais (em relação a despesa total) e Juros/amortização da dívida (em relação ao PIB).....	198

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Resultado da Seguridade Social – 1995 a 2014 (milhões de reais).....	111
GRÁFICO 2 – Participação dos tributos por Base de Incidência - 1995 a 2013 (% da Arrecadação).....	115
GRÁFICO 3 – Demonstrativos de Renúncias (Tributárias e Previdenciárias) x Carga tributária (1999 a 2014) % PIB.....	131
GRÁFICO 4 – Comparativo das renúncias fiscais com o orçamento destinado para área social (2000 a 2014).....	134
GRÁFICO 5 - Renúncia de Receita Previdenciária em R\$ milhões (2011-2016).....	138
GRÁFICO 6 - Resultado da Seguridade Social com a Incidência da DRU (2002-2016) - Em R\$ bilhões nominais e % do PIB.....	154
GRÁFICO 7 - Resultado da Seguridade Social sem a Incidência da DRU (2005-2016) - Em R\$ bilhões nominais e % do PIB.....	156
GRÁFICO 8 - Receitas Primárias do Governo Federal, em valores constantes de 2005/2016 – R\$ bilhões.....	169
GRÁFICO 9 – Percentual de “ <i>despesas financeiras</i> ” da conta de capital orçamentária agrupadas em relação às demais.....	183
GRÁFICO 10 - Orçamento Geral da União.....	196
GRÁFICO 11 – Evolução dos Gastos no Orçamento Federal (em milhões de reais) -1995 a 2014.....	197

FIGURAS

FIGURA 1 - Distribuição dos dispêndios do orçamento da União – 2016.....	23
FIGURA 2 - Estimativa da DRU em R\$ milhões – 2017.....	89

SUMÁRIO

Apresentação

Introdução	5
-------------------	----------

Primeira Parte – Capitalismo e Estado

1. Evolução do capitalismo e emergência do capital financeiro	8
--	----------

1.1. Imperialismo no século XX	15
--------------------------------	----

1.2. A evolução do circuito: do capital mercadoria ao capital fictício	28
--	----

2. O Estado na contemporaneidade: paixões e interesses	32
---	-----------

3. As reformas do Estado e o desenvolvimento do capitalismo	40
--	-----------

3.1. Reforma do Estado no Brasil	53
----------------------------------	----

4. Consenso de Washington: ideologia e política neoliberal	56
---	-----------

4.1. A política neoliberal no Brasil	63
--------------------------------------	----

4.2. Do neoliberalismo à financeirização	67
--	----

Segunda Parte – Seguridade e Previdência Social

5. A Seguridade Social no contexto do projeto neoliberal	74
---	-----------

5.1. A Reforma da Previdência Social no governo FHC	78
---	----

5.2. Desvinculação das Receitas da União (DRU)	83
--	----

5.3. A macroeconomia no governo Lula	90
--------------------------------------	----

5.4 Reforma da Previdência Social no governo Lula	98
---	----

6 Política Fiscal e Previdência Social	101
---	------------

6.1 Contextualização histórica	101
--------------------------------	-----

6.2 Cenário histórico do Sistema Previdenciário	108
---	-----

6.3 Política fiscal e Sistema de Seguridade Social	110
--	-----

6.4 As receitas da Seguridade Social	116
7 A construção do déficit da Previdência Social	121
7.1 O impasses do Sistema de Seguridade Social no governo Temer – 2015/2016	121
7.2 As renúncias tributárias	142
7.3 Projeções dos governos	152
7.4 O cálculo do governo	153
7.5 O cálculo da ANFIP	158
8 Governo Temer: a proposta de limitação das despesas (o ajuste fiscal)	179
8.1. Tendências da Seguridade Social no contexto do ajuste fiscal	182
8.2. O Estado Democrático de Direito confrontado	187
Considerações Finais	204
Notas	211
Referências	215
Anexos	222

AUSTERIDADE DAS REFORMAS NO BRASIL: CAPITAL FINANCEIRO *VERSUS* PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

Este estudo tem por objetivo investigar as mudanças na Seguridade Social no Brasil, procurando desvendar a verdadeira natureza do “*déficit*” da Previdência Social. Essa investigação se sustenta na análise teórica das transformações do papel do Estado a partir da década de 1990 e, atualmente, no governo Temer. Essa análise tem por base as transformações pelas quais têm passado o capitalismo após a Segunda Guerra Mundial, da passagem do modelo liberal-democrático ao modelo social-democrático e, na década de 1970 em diante, a imposição do projeto neoliberal. Este projeto trouxe a emergência e domínio do estágio de financeirização do capitalismo atual. Nesse sentido, será feita uma contextualização histórica da Previdência Social e uma análise sistemática das fontes e dos recursos da Seguridade Social, de sua magnitude, da alocação e dos dispêndios, respaldado na Constituição de 1988. O estudo visa fazer uma problematização da relação do orçamento da Seguridade Social (fontes e dispêndios) com as opções de política econômica e social adotadas que vem sendo adotadas desde a década de 1990. O texto também resgata a origem da seguridade social e sua importância como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Portanto, as conclusões desse estudo têm por pressuposto que a reforma da Previdência Social é resultado de um problema estrutural do capitalismo, cuja lógica de desenvolvimento guarda, internamente, profundas contradições que desembocam cada vez mais em profundas crises sistêmicas de realização, valorização e acumulação do capital. As soluções para atenuar e protelar (e nunca solucioná-las) essas contradições e crises têm sempre sido buscadas em detrimento dos direitos e da proteção social, de um lado, e sobre a precarização do trabalho, por outro, da classe trabalhadora assalariada.

Para um melhor esclarecimento ao leitor, a primeira parte do livro trata das considerações teóricas do capitalismo, do papel e da reforma do Estado, do processo de financeirização e do neoliberalismo. A segunda parte, empírica, trata da exposição analítica e da apresentação dos dados da Previdência.

Introdução

O ano de 2015 foi marcado por uma queda abrupta na produção de bens e serviços e no emprego, especialmente, em setores importantes da economia. Conforme dados do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) (2015), a geração de empregos teve aumentos significativos até o ano de 2014. Problemas políticos, denúncias de corrupção, estagnação dos investimentos privados, interiorização dos efeitos da crise internacional, tudo se somou criando um ambiente ainda mais hostil para a continuidade do crescimento, no primeiro momento, e para a recuperação da economia, no segundo momento.

Ao contrário do que vinha ocorrendo, o governo adotou medidas de ajuste fiscal, como corte de subsídios, aumentos tributários, redução dos gastos públicos, aumento das metas de *superávit*, aprofundando a crise econômica. Tais medidas foram adotadas através do Ajuste Fiscal, por meio da PEC 241/2016. A este ajuste, somaram-se as reformas trabalhista e da previdência.

De 2007 até 2014, tivemos uma série de medidas que visaram atenuar os reflexos da crise internacional, ao mesmo tempo em que garantiram ganhos reais de salário. Entre elas destacam-se: renúncias fiscais; criação e ampliação de subsídios; ampliação do crédito para consumo e investimento a taxas de juros mais baixas; investimento público em infraestrutura; aumento dos programas sociais em quantidade e qualidade; política de valorização do salário-mínimo (2007)⁵. Mesmo assim, uma série de outros fatores vieram na contratendência e o país não conseguiu manter as altas taxas de *superávit* primário. Ao contrário, algumas dessas medidas surtiram efeitos contrários, acionando o aumento da crise fiscal, ou seja, o aumento do *déficit* primário das contas da União.

Retornamos a um receituário de aumentos dos juros e da carga tributária; congelamento e redução do salário real dos servidores públicos federais e estaduais por conta da não reposição do índice da inflação; parcelamento de salários em algumas categorias e em alguns estados; diminuição dos gastos públicos, especialmente os de natureza social, em que todo o ajuste praticado tem sido imputado à redução de direitos previdenciários e trabalhistas.

Mas, a confluência de vários fatores resultou em efeitos muito danosos para a economia nacional. Entre eles podem ser identificados como principais: a) a longa duração da crise internacional (a forte queda do PIB chinês e a restrição das importações do Brasil); b) queda nas exportações; desvalorização de importantes moedas, como dólar, euro, iene, libra; c) os baixos preços das *commodities*; d) a grave crise política.

Diante de tal cenário, duas medidas básicas foram impactantes: a prorrogação e aumento percentual da Desvinculação de Receitas da União – DRU, já aprovada na Câmara dos Deputados em 2016, onde o percentual aplicável na subtração de receitas da seguridade aumentou de 20% para 30%; e, como já dissemos, uma emenda constitucional (PEC 241/2016), conhecida como **ajuste**

fiscal, enviada pelo governo, para limitar as despesas orçamentárias (excepcionalmente, as despesas sociais) aos valores pagos no ano anterior, corrigidos, unicamente, pelo índice da inflação, por um período de vinte anos.

Se a DRU implica subtrair receitas vinculadas em ações e programas da Seguridade e de programas sociais em geral e construir um discurso de *déficit*, a limitação de despesas atinge diretamente programas, ações e direitos garantidos pela Seguridade Social e em outras áreas sociais, invertendo a lógica e contrariando as garantias sociais criadas pelo Constituinte de 1988.

São também contrapostas as manipulações contábeis utilizadas pelo governo para criar um quadro “deficitário” para a Seguridade Social. Esse quadro nada realista - de caos no financiamento da Seguridade - é o principal argumento, sempre reiterado para justificar reformas para corte de direitos, na segurança, na saúde e nos direitos trabalhistas. Foram assim, também, manipulados os dados dos regimes próprios de previdência de algumas categorias de servidores. Esse regime (RPPS⁶), constitucionalmente, não integra a Seguridade Social, mas o governo insiste em apresentar esses dados sempre que pretende camuflar as contas do Sistema de Seguridade.

A PEC 241 (que passou posteriormente para PEC 055), de 2016, teve como proposta a limitação das despesas que afeta - duramente - a capacidade do Estado de corresponder aos anseios da sociedade, de assegurar direitos, de prestar serviços públicos de qualidade e comprometer o ingresso de mais pessoas e de participar da construção de uma sociedade mais justa e mais democrática. Ela representa um forte retrocesso aos avanços da Constituição de 1988.

É com base nesse quadro conjuntural recente que amparamos nossa pesquisa sobre a realidade do Sistema de Seguridade Social, sobre o papel do Estado nesse processo e a expansão voraz dos interesses do capital financeiro na abertura de novas oportunidades de valorização fictícia. No capítulo que segue faremos um panorama do cenário capitalista do estágio tecnocrático de planejamento até o desembocar na desregulação e emergência e domínio do capital financeiro. O capitalismo é um sistema cuja evolução tem passado por estágios, obedecendo a lógica de seu desenvolvimento e as contradições internas que o acompanha.

Primeira Parte

Capitalismo e Estado

1 EVOLUÇÃO DO CAPITALISMO E EMERGÊNCIA DO CAPITAL FINANCEIRO

Obviamente que uma investigação dessa natureza exige uma perspectiva histórica desse processo. Ao mesmo tempo, no nosso entender, não há como fazer uma investigação dessa natureza sem uma compreensão do desenvolvimento capitalista até o seu estágio atual, embora, de forma breve. Ou seja, os processos em curso no Brasil não estão desvinculados dos processos em curso do capitalismo no mundo. Esse é um aspecto da questão.

O outro aspecto é investigar qual a natureza da relação Estado/capital no período que estamos analisando. A passagem do estágio capitalista do Imperialismo, sob domínio da perspectiva da produção e da tecnologia, para o estágio capitalista da financeirização (ou capital financeiro), sob domínio das finanças em suas formas mais espúrias sobre as demais formas (produtivo-tecnológica), é outro aspecto – particular – da análise de caráter mais específico que está alinhado com o primeiro aspecto.

O capitalismo em seu estágio atual (financeirização), à medida que tem avançado, aprofundou o fosso que separa as nações desenvolvidas das nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento. Mas, ao mesmo tempo, levou a crises gerais no conjunto do sistema, desenvolvidos e subdesenvolvidos, em menor e em menor grau. Isso tem se dado devido a dois fatores principalmente: a) o avanço do capital financeiro especulativo; b) o aglutinamento e subordinação dos Estados nacionais sob o comando desse capital. O primeiro fator tem levado às constantes instabilidades fiscais dos Estados e ao contínuo déficit fiscal; o segundo fator tem levado à transferência de recursos orçamentários do sistema social (proteção e direitos sociais) para o sistema econômico-financeiro, conforme tem apontado os anuários estatísticos.

Um conceito teórico exprime perfeitamente as relações de dependência capitalistas no mundo: o *desenvolvimento desigual e combinado*, desenvolvido originalmente por Trotsky⁷ e, posteriormente, por outros pensadores críticos, a exemplo de Mandel⁸. Esse conceito tem sua pertinência na análise que se pretende expor devido, fundamentalmente a três fatores fundamentais:

- a) o acirramento da concorrência entre os capitais;
- b) as diferentes estruturas produtivas entre os países;
- c) em decorrência da segunda, as diferentes taxas de lucros entre os capitais setorial, regional e nacional e internacionalmente.

Quanto maior o acirramento da concorrência, mais esta se reflete nos outros dois fatores: o aprofundamento da diferença entre as estruturas produtivas e as diferenças nas taxas de lucro apropriadas pelos países, em seu próprio país e em outros países (menos desenvolvidos). E nesse sentido o papel do Estado tem sido estratégico.

Esses três fatores, historicamente, implicaram na expansão do capital para outras regiões e países, o que, por sua vez, implicou no fortalecimento das relações de dependência entre os mesmos, justamente devido àqueles fatores. Essas relações podem ser interpretadas, teoricamente, de duas formas: a) como relações de complementaridade (perspectiva evolutiva), na medida em que o avanço tecnológico econômico das nações mais desenvolvidas implica no avanço e acompanhamento das nações menos desenvolvidas; b) como relações de descontinuidade (perspectiva dialética), na medida em que as relações de troca entre estruturas economicamente diferentes, implicam em transferência de riqueza dos menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos. Esse seria o caso do desenvolvimento desigual e combinado.

Portanto, uma investigação sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil e, por consequência, sobre o papel do Estado, implica em inquirir sobre a forma de inserção do capitalismo brasileiro na órbita do capitalismo mundial, quer dizer, sob domínio dos países em estágio mais avançado do capitalismo.

Isso quer dizer que o capitalismo brasileiro não tem uma modelo particular e independente de desenvolvimento, mas está atrelado à evolução do capitalismo nos países avançados e à lógica e natureza do modo de produção capitalista, que, em decorrência de sua expansão mundial, passa a ditar o comportamento econômico dos demais países, particularmente aqueles que mantêm relações de dependência de natureza comercial, produtiva e financeira.

Ao contrário do que pregava Kuznets na década de 1940, o avanço do capitalismo em vez de ter convergido para o desenvolvimento dos demais países, à medida que os intercâmbios produtivos e comerciais aumentavam (por meio da transferência de tecnologia), tem levado ao aprofundamento relativo das disparidades de desenvolvimento e da distribuição de renda entre e intra-países, conforme apontou a recente pesquisa de Piketty (2014). Conforme este autor, não só aumentou a desigualdade de renda entre capital e trabalho, como também as desigualdades de renda do trabalho, embora em grau menor que a primeira.

Embora uma investigação precisa da evolução do capitalismo em seus diferentes estágios implique numa análise do processo histórico – pois as mudanças de um estágio ao outro não ocorrem de forma automática, nem linear -, podemos estabelecer um corte, arbitrariamente, destacando dois momentos do estágio de evolução do capitalismo. O primeiro que vai da década de 1930 até a década de 1970, período no qual o capitalismo se expande para “todas” as fronteiras do globo até meados do século. Nesse período, excepcionalmente, o capitalismo aprofundou o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, com vultosos investimentos, criando uma avalanche de mercadorias caracterizadas como eletrodomésticos e eletro-eletrônicos.

Todos os cálculos demonstram que foram grandes as inovações e as alterações na vida econômica neste século, mais especialmente a partir do início da Segunda Guerra Mundial. A mais visível foi a aplicação de uma tecnologia⁹ cada vez mais complexa e aprimorada à produção de bens (GALBRAITH, 1982, p. 13).

O segundo momento, após a década de 1970, quando a economia mundial entra em crise, puxada pela crise da economia dos Estados Unidos e, em particular, como reforço, as duas crises do petróleo que se sucederam em 1973 e 1979. Cabe ressaltar que essa foi uma crise do modelo democrático social, que sucedeu o modelo democrático liberal anterior, e se expandiu depois da Segunda Guerra Mundial.

E nessa esteira do avanço tecnológico e industrial, Galbraith entra com o aspecto central de sua obra que ora nos interessa: “Também é de conhecimento geral que mudou a relação do Estado com a economia” (idem, p. 14). Mas não

mudou apenas a relação do Estado com a economia, mas mudou também a própria empresa, sua forma de organização e concorrência: a empresa individual, cuja direção era planejada pelo empresário, proprietário, foi substituída pelo *Sistema de Planejamento*, composta por um conjunto de especialistas das diversas áreas do conhecimento, que passou a planejar e a organizar a “grande empresa” (termo cunhado por Galbraith), deslocando o papel central do “empresário”. A esse conjunto de especialistas Galbraith denominou “tecnoestrutura” (idem, p. 64).

Portanto, para Galbraith, o planejamento é um produto do avanço tecnológico aplicado à produção e que implicou num forte salto do crescimento econômico, de tal forma que “(...) as compulsões tecnológicas, e não ideológicas ou estratégias políticas, exigem que **a firma procure a ajuda e a proteção do Estado**” (grifo nosso). Galbraith sintetiza essa afirmação na seguinte frase: “Uma solução é fazer que o Estado absorva os riscos mais sérios” (1967-1982, p. 26).

Em outras palavras, a parceria entre Estado e *Sistema de Planejamento* (ou “sociedade industrial moderna”, nas palavras de Galbraith) significa o controle monopólico do mercado pelos grandes grupos econômicos, através da administração da demanda. O consumidor soberano há tempos deixou de existir. Essa conclusão de Galbraith abala a mais sólida (afinal, como afirmou Marx (1848), “tudo que é sólido se desmancha no ar”) base que até então sustentava teórica e ideologicamente esse sistema, conforme foi expressa em mais alto tom por Adam Smith: o *liberalismo econômico* e a *mão invisível* do mercado. Galbraith foi enfático: “Isso ataca a mais majestosa de todas as ideias econômicas, a saber, a de que o homem, em suas atividades econômicas, está sujeito à autoridade do mercado” (p. 16).

Uma vez que o *Sistema de Planejamento* tomou corpo na grande empresa, gerir e controlar os grandes avanços tecnológicos na produção, assim como as vultosas somas de capital e seus respectivos rendimentos (taxas de lucro), passaram a implicar em maiores riscos. Os avanços dos riscos e das incertezas acompanharam o avanço das tecnologias e do acúmulo de capital.

Esse aspecto é central para entendermos o germe da associação entre Estado e *Sistema de Planejamento* e as mudanças pelas quais passaram o papel do Estado na economia e no conjunto da sociedade, principalmente após os anos 1970.

Sobre o exposto, vale citar algumas passagens de Galbraith:

A necessidade de proteger um nível mínimo de rendimento terá, por sua vez, importante influência sobre o planejamento industrial. Conquanto seja desejável obter os resultados planejados, será ainda mais importante evitar desastres não previstos. O primeiro é agradável, ao passo que o segundo pode ser fatal. Muito mais importante que um bom preço é a proteção contra a queda de preços ... **o relacionamento da companhia amadurecida com o Estado – seu apoio às medidas para regular a demanda agregada e seu forte encorajamento ao financiamento da tecnologia cara – decorre do mesmo esforço para excluir qualquer ameaça aos níveis mínimos de lucros** (1967-1982, p. 133) (grifo nosso).

Em adendo ao exposto, completa Galbraith (idem, p. 133): “os imperativos da tecnologia e do uso de capital ***não permitem que a firma se subordine ao mercado***, e a companhia amadurecida, longe de ser organicamente separada do Estado, existe, como logo veremos, somente em associação íntima com ele” (grifo nosso).

Esse Estado que o autor está analisando tinha como papel central estimular e alimentar a economia. O Estado, assim visto, passou a ser a *âncora* da grande empresa industrial moderna contra as incertezas e os riscos do mercado. O Estado passou a endossar o controle do mercado em apoio à empresa moderna planejada. Esse endosso tem duas faces: uma interna, como demandador garantido de determinada magnitude da produção; outra externa, agindo sobre o mercado através de mecanismos de garantia de preços, alimentando e preservando as estruturas oligopólicas.

Transferir para o Estado os custos e os riscos da pesada estrutura produtiva implica em maiores dispêndios do orçamento do Estado para viabilizar o metabolismo produtivo e mercantil, sob pena de pôr em risco o “virtuosismo tecnológico”, para dizer o mínimo. Visto que o Estado é apenas o administrador das receitas da sociedade, o ônus para garantir o virtuosismo da tecnologia e da produção cairá sobre a sociedade, quando o Estado passa a comprometer montantes maiores de recursos do orçamento para sustentar o sistema produtivo.

Isso do lado da produção. Mas falta o lado da demanda.

Se o *Sistema de Planejamento* respondeu satisfatoriamente aos avanços

tecnológicos e da estrutura produtiva como um todo, também não deixou a desejar com relação à demanda.

Esse é um dado importante da questão do planejamento, mas por si só não dá cabo do enorme potencial produtivo do sistema. Aliás, mesmo à época em que o planejamento era por conta da empresa individual, tradicional, Malthus já salientava esse problema no final do século XVIII. Cabe agora explorar que papel cumpre o Estado nessa encruzilhada. E, novamente, Galbraith nos aponta a saída:

A alternativa é ter um nível permanentemente alto de gastos públicos. Partindo dessa grande base, os aumentos são possíveis quando necessários. Esses gastos, por sua vez, são sustentados por impostos que crescem à medida que as rendas aumentam, reduzindo assim a demanda, e caem à medida que as rendas caem, com isso liberando os gastos para sustentar a demanda. Adotou-se essa alternativa. Os gastos governamentais têm sido altos desde a Segunda Guerra Mundial e têm aumentado substancialmente em períodos de recessão ou estagnação (idem, p. p. 171-172).

Sobre o exposto acima cabe algumas considerações de importância central em nossa investigação. O problema maior, que escapa à percepção de Galbraith à época, é que nem sempre os gastos caíram quando as rendas caíram, justamente pela necessidade de se tornarem permanentemente altos, como falou o próprio Galbraith. As necessidades e exigências do *Sistema de Planejamento* tornaram os gastos permanentemente elevados além da capacidade de arrecadação do Estado. Em outras palavras, **o elevado gasto público tornou-se estrutural**. Assim como estrutural tornou-se o deficit público. ***Temos aqui a gênese do endividamento do Estado.***

O Estado tornou-se tão estratégico como instrumento para realização dos interesses da tecnoestrutura, que Galbraith chegou a afirmar que “a tecnoestrutura da companhia amadurecida tem que reconhecer sua dependência do Estado, como ***fator de produção muito mais importante para seu êxito do que o capital***” (idem, p. 178) (grifo nosso).

Ou seja, o capital por si só não conseguiria jamais autorrealizar-se e transpor as contradições que ele próprio criou sustentando-se nas forças do mercado. O

Estado tornou-se o sustentáculo do capital.

Tendo sido abandonado o mercado em favor do planejamento dos preços e da demanda, não há esperança de que forneça esse último elemento de restrições que falta. Tudo o que resta é o Estado; portanto, no fim, não há outra alternativa senão fazer com que o Estado complete a estrutura do planejamento (GALBRAITH, p. 191).

O estado completa a estrutura no seguinte sentido: “(...) a companhia amadurecida é uma ramificação do Estado, e este, em questões importantes, é um instrumento do sistema de planejamento” (idem, p. 220). E foi transformando-se em instrumento de planejamento da grande empresa que o Estado sucumbiu aos interesses dessas e descarrilhou sua atuação para além dos espaços políticos e éticos: “a tecnoestrutura tem fácil acesso aos meios de comunicação – imprensa, televisão, rádio – e, portanto, à influência política” (p. 220). Portanto, a relação entre o Estado e o *Sistema de Planejamento* saltou o muro das meras necessidades reprodutoras do capital.

Até então vínhamos falando do papel do Estado como alimentador da economia real: investimento, tecnologia, produção, emprego. Mas a grande empresa sofreu transmutações ao longo do desenvolvimento do capitalismo, levando, por volta do final do século XIX e início do século XX à sua fusão com as instituições financeiras (os bancos), formando o capital financeiro. Os desdobramentos dessas fusões, ao mesmo tempo em que alavancaram os lucros e a acumulação de capital, levaram ao aguçamento das contradições entre produção e realização, o que, por sua vez, abriu uma nova trilha de valorização do capital na esfera propriamente financeira. É o que veremos na seção que segue.

1.1. A evolução do circuito: do capital-mercadoria ao capital fictício

O desmembramento do ciclo da produção de mercadorias nos primórdios das relações de troca com o objetivo final de atender as necessidades humanas começou com a fórmula

$$(1) M - M,$$

mercadoria que se troca por mercadoria, e evoluiu para a forma

$$(2) M - D - M,$$

com o surgimento da moeda intermediando e facilitando as trocas, ao mesmo tempo em que assumiu o papel de expressão monetária do valor das mercadorias e, consequentemente, determinava seu preço. Um detalhe é que, até este momento, a moeda cumpria unicamente o papel de intermediar a troca de mercadorias, quando ainda tinha ela própria valor, determinado pelo seu conteúdo metálico, ou seja, lastro. Com o tempo, a evolução das trocas vai deixando, aos poucos, de exigir conteúdo metálico como lastro do valor, até porque, no princípio, foi motivo de muitas fraudes pelos soberanos, a incompatibilidade entre conteúdo e valor registrado. Mas esse foi o ponto inicial de ampliação e universalização das trocas de mercadorias. Portanto, na primeira fórmula, o produto do trabalho era, ao mesmo tempo, mercadoria e moeda (real), riqueza material. Na segunda fórmula, a mercadoria transfere o papel de referência das trocas à moeda propriamente dita, que deixa de ser o bem material (produto do trabalho e detentora de valor) e transforma-se em algo, do ponto de vista econômico, sem valor. Unicamente, expressão do valor, através de sua forma monetária, dinheiro (papel-moeda), cujo lastro era o ouro. Vale ressaltar que esse contexto histórico é marcado pelo domínio das trocas, numa economia incipiente de natureza predominantemente mercantil. Expressamos esse momento através da fórmula:

$$(3) D - M - D^+$$

na qual, o “D⁺” era o dinheiro adiantado inicialmente, acrescido do lucro obtido na venda das mercadorias, denominado *lucro comercial*. Ou seja, era o lucro obtido a partir da diferença entre preço de compra e preço de venda em localidades e regiões diferentes, particularmente no caso das especiarias. Esse momento da fórmula 3 predominava o espírito econômico de que os lucros se realizavam no comércio e a riqueza era decorrente do maior acúmulo de metais preciosos. Esse foi o auge da época que ficou conhecida como mercantilismo.

A evolução e desenvolvimento das trocas, o aumento da população e o surgimento de novas necessidades, sejam humanas, sejam da própria evolução dos negócios, vai fazendo com que a esfera da produção assuma, cada vez mais, papel fundamental no conjunto da economia. O grande volume de trocas nos mercados permitiu para alguns comerciantes (vendedores de mercadorias) acumularem certa quantia de dinheiro, ampliando ainda mais os negócios e, há uma certa altura do avanço desse processo, esse “capital comercial” acumulado passou a se dirigir para a produção. Os estreitos limites desta até então não podia mais atender o avanço das trocas e do comércio como um todo. Se fazia necessário ampliar a produção.

O avanço do processo de produção passou a exigir relações de produção que lhe amparasse, e essas passaram a ser aquelas que tinham, por um lado, os proprietários dos meios de produção, e do outro, aqueles que passaram a oferecer seu trabalho em troca de uma remuneração para sua subsistência, o salário. Os produtores, aqueles que acumularam dinheiro no comércio, ao transferirem o mesmo para a produção, passaram a contratar o trabalho daqueles que passaram a oferecer sua força de trabalho no mercado, e, por outro lado, compraram meios de produção, matérias-primas e instrumentos de trabalho, para que, assim, o processo de produção pudesse operar. Nesse momento – que historicamente exigiu um largo período de tempo – aquele dinheiro inicial passou a assumir um novo papel e a sofrer uma profunda metamorfose: a forma de capital, na expressão abaixo:

$$(4) D > M (mp + ft) > P.P. > M' > D'$$

No esquema acima, D, é o dinheiro adiantado (capital potencial), que, no mercado compra M, que são os meios de produção – matérias-primas, máquinas, instrumentos de trabalho e materiais auxiliares - e força de trabalho (na verdade, aluga a força de trabalho de acordo com o seu pagamento, mês, semana etc.). Ao comprar essas mercadorias no mercado, as leva para a fábrica, onde as põem para funcionar, através do processo de produção “PP”. Portanto, PP é a fábrica. É através da ação da força de trabalho (dispêndio de energia humana) sobre os meios de produção que se dá a produção de mercadorias, cujo resultado é qualitativamente diferente e quantitativamente, maior. Ou seja, cria-se valor. O resultado dessa operação é M', matérias-primas que, transformadas por intermédio do trabalho, levaram a criação de novas mercadorias e novas necessidades. Essa nova mercadoria – M' – sai da fábrica e vai para o mercado, para ser vendida, não mais por D, mas por um valor maior que D, pois não faria sentido todo esse processo para você retirar, no final, o mesmo que adiantou. Esse valor novo criado não é o resultado de nenhum malabarismo, mas fruto do processo de atividade produtiva (trabalho abstrato), *por fios invisíveis*, na produção de um novo bem útil. Esse é o *trabalho concreto*, materializado nessa nova forma, que foi fruto do *trabalho abstrato* (invisível), que é a força de trabalho em operação sobre os meios de produção, que produziu não apenas um novo produto, com características diferentes, mas um produto com valor maior. E esse valor maior é fruto do trabalho abstrato.

Nesse sentido, teoricamente, esse dinheiro acrescido que foi obtido da venda dessa mercadoria, assume a forma de *capital*. Não simplesmente porque foi acrescido, mas, fundamentalmente porque é o resultado do trabalho (fruto do trabalho) que produz, além do seu próprio valor (o equivalente ao pagamento da força de trabalho), o salário, um lucro (uma renda) para aquele que empregou seu dinheiro, comprou meios de produção e contratou trabalho. Nesse sentido, essa renda maior – D' – que D, da qual se apropria, assume, teoricamente, o nome de *mais-valia*, produzida única e exclusivamente pelo trabalho, e o dinheiro inicialmente adiantado, que sofreu um processo de valorização na produção, assume a forma de capital. Assim, o dinheiro manteve suas antigas funções – meio de troca e medida

do valor – e assumiu a mais importante e que vai guiá-lo até a contemporaneidade, que a função de meio de valorização. Nesse sentido, é como se o dinheiro se auto-valorizasse. Ou seja, como se a forma capital do dinheiro fosse responsável pelo próprio fenômeno da valorização. Tem-se, assim, o fetiche do capital. E é esse fenômeno que nos interessa na análise da financeirização.

O longo processo de desenvolvimento do capitalismo – e suas respectivas crises - só aprofundou esse fetiche. E a expressão do mesmo se dá pela fórmula final:

$$(5) D - D'$$

O dinheiro que se “valoriza” por si mesmo (se reproduz) sem passar necessariamente e diretamente pela forma mercadoria, nem pelo processo de produção. Mas, cuja raiz, continua lá, no processo de produção de criação do valor. A essa forma, Marx, antecipando séculos, deu o nome de *capital fictício*. E a ele que nos dedicaremos a partir de agora, em sua expressão na contemporaneidade.

Processo de acumulação e movimento de valorização do capital são dois fenômenos do capitalismo que formam uma unidade. Esses fenômenos só ocorrem porque, embora a mercadoria saia do circuito do processo produção-circulação para o consumo, o dinheiro continua, buscando, continuamente, valorizar-se. A saída da mercadoria não causa nenhum problema; ao contrário, é o processo natural sob o qual ela, de um lado, atende necessidades (valor-de-uso), mas de outro, ao sair, a mesma é substituída pelo dinheiro com o qual houve a troca (venda), e este, tem que voltar continuamente para o circuito, pois sua função útil, diferente da mercadoria, é a contínua produção de mercadorias e valorização do dinheiro inicialmente lançado na compra de meios de produção e força de trabalho. A mercadoria é útil à sociedade; o dinheiro, ao capitalismo. É esse contínuo movimento do dinheiro que se valoriza a cada início do processo – descrito na fórmula 4 – que o torna capital. A esse movimento contínuo, Marx (1983) deu o nome de processo de acumulação e reprodução ampliada do capital. Este último é o movimento permanente que teve início no processo de produção de um volume de

dinheiro que agora assume a forma de capital e se reproduz continuamente. Ele é o regime inicial de acumulação de capital, cuja valorização ocorre na esfera produtiva.

Se o dinheiro – agora na forma capital – não retorna ao ponto inicial do circuito (ou retorna num prazo mais longo), ou porque tomou outro rumo ou porque não houve a venda da mercadoria (transformação da forma capital-mercadoria em capital-dinheiro), ocorrem as crises. O problema da não realização da venda das mercadorias significa a interrupção daquele processo contínuo. Ela não se converte em dinheiro e, em assim não fazendo, o capital interrompe sua valorização, pois se cristalizou na forma mercadoria, e esta tende a depreciar-se e desvalorizar-se. Embora o dinheiro não seja valor em si mesmo, ele é o veículo de valorização do valor, devido à sua forma universal de representação e símbolo da riqueza, porém, em si próprio, não é riqueza. Por mais que a mercadoria não se desvalorize, sua não-venda significa, da mesma forma, a sua não conversão em dinheiro acrescido e, portanto, a não valorização do capital, seja esta mercadoria de consumo final ou meio de produção (máquina ou matéria-prima).

A interrupção desse processo descrito acima é o bloqueio do regime de acumulação de capital e de valorização do capital na esfera produtiva. O regime de acumulação produtiva do capital vivenciou seu auge nos trinta anos após a Segunda Guerra Mundial, que foram os anos dourados do capitalismo. A partir daí, o sistema passou a conviver com o problema estrutural no regime originário de acumulação e valorização do capital, por algumas razões. Entre as principais, destacam-se:

- a) o aperfeiçoamento dos processos produtivos: desenvolvimento das forças produtivas, aprimoramento da divisão do trabalho e das técnicas de produção;
- b) tendência à queda da taxa de lucro;
- c) aumento significativo da produção frente as limitações da demanda;
- d) crescimento do exército industrial de reserva e diminuição dos salários.

O final dos anos 60 em diante assistiu, primeiramente nos países desenvolvidos, a uma mudança inicial no regime de acumulação da esfera produtiva para a esfera financeira. Chesnais (1996, p. 28-30) aponta três etapas desse

fenômeno:

1ª etapa - Década de 1960: havia ainda o predomínio das finanças administradas em convivência com a internacionalização financeira, embora ainda limitada;

2ª etapa – 1979/81: alguns acontecimentos deram a tona da mudança radical: o fim do controle do movimento de capitais para o exterior; a liberalização dos sistemas financeiros nacionais; vasto movimento de desregulação monetária e financeira; formação e expansão dos mercados obrigacionistas liberalizados;

3ª etapa – 1986 em diante: início do processo de abertura e aceleração das demais praças financeiras; incorporação dos mercados emergentes a partir do início da década de 1990.

Essa última etapa marcou o início da globalização financeira, cujos desdobramentos viabilizaram a criação de um “mercado planetário de capital financeiro” (PLIHON, 1996, p. 129). Portanto, o que Chesnais *et al* (1996, p. p. 16-17) chama de mundialização financeira, ficou caracterizado pelos seguintes aspectos que se desdobraram no âmbito das três etapas acima assinaladas:

a) a substituição de câmbios fixos pelos câmbios flexíveis no início dos anos 1970 (marcou o fim do acordo de Bretton Woods);

b) políticas de desregulamentação e de liberalização financeiras;

c) aumento da dívida pública dos países.

Em síntese, a liberalização financeira, a desregulamentação das finanças nacionais promovidas pelos estados e a mundialização financeira, foram três fenômenos que marcaram a instauração dos programas neoliberais no mundo e que passou a ser denominado como financeirização. A estes, se somaram o vasto programa de privatizações nos países desenvolvidos e, depois, nos países subdesenvolvidos ou emergentes.

Aquele fenômeno inicial da 1ª etapa, nos anos 60, toma corpo a partir da década de 1980 em diante, de maneira que os capitais financeiros especulativos (não bancários) se sobrepõem ao capital financeiro clássico. Ou seja, as finanças

desregulamentadas se tornaram ilimitadas quando comparada às finanças administradas. Isso significou que, “os financiamentos e os investimentos internacionais fazem-se, a partir daí, diretamente, sem passar pelos bancos” (PLIHON, 1996, p. 147). Conforme este autor

Essa profunda transformação do sistema financeiro internacional foi a consequência da liberalização financeira decidida pelos países industrializados no decorrer dos anos 80. Todas as formas de controle administrativo das taxas de juro, do crédito e dos movimentos de capitais foram progressivamente abolidas. O objetivo era desenvolver as finanças de mercado. A desregulamentação foi um dos elementos motores da globalização financeira já que acelerou a circulação internacional de capital financeiro (idem, p. 148).

Se no passado o papel fundamental do sistema financeiro internacional era assegurar o financiamento e celeridade do comércio mundial, assim como cobrir os *déficits* nos balanços de pagamentos dos países, evitando catástrofes econômico-financeiras, no presente, essa função tornou-se secundária. Ou seja, a relação entre o sistema financeiro internacional, comércio mundial e os investimentos tornou-se indireta, no sentido de que deixou de ser seu objetivo principal. Uma das razões para tal é que os maiores fluxos de capitais no sistema financeiro internacional não passam mais pelos bancos, enquanto instituições oficiais que cumpriam aquela função tradicional posta acima, mas estão sob controle de grupos financeiros que passam ao largo dos controles administrativos. Dois desses principais grupos são os *fundos de pensão* e os *fundos mútuos*, cujo volume transacionado de capitais no mundo é, na atualidade, muito superior àqueles sob controle dos bancos. Resume-se do exposto que “a arquitectura deste regime de acumulação tem por objetivo permitir a valorização, à escala internacional, de um capital de investimento financeiro” (CHESNAIS, 2002, p. 43). O novo regime de acumulação visa a valorização do capital não mais no investimento produtivo, onde se cria a riqueza real e o valor, pois, “se bem que os grandes grupos industriais transnacionais continuem a ocupar um papel de primeiro plano no regime de acumulação, já não é, no entanto, o capital industrial que comanda o movimento global” (idem, p 45).

Um sintoma de grande relevância desse fato é a taxa de crescimento do PIB ou do investimento que teve uma queda acentuada a partir da década de 1960: foi de 4% entre 1960 e 1973 e caiu para 1,2% entre 1980 e 1993 (CHESNAIS, 2002, p. 46).

A sobreposição desses grupos financeiros a partir da década de 1980 impactou fortemente sobre os *déficits* públicos dos países e sobre o comportamento das taxas de juros. Como bem expôs Plihon (1996, p. 143), “existe um laço directo entre a subida em força das finanças globalizadas e liberalizadas, por um lado, e o aumento dos défices públicos nos países industrializados desde o início dos anos 80, por outro”.

Apresenta-se uma grande contradição intrínseca à própria lógica do regime de acumulação capitalista: embora esse capital das finanças especulativas não financiem diretamente os investimentos produtivos, ele se apropria indiretamente, talvez, da maior parte da mais-valia produzida nesses setores e a valoriza ainda mais no circuito financeiro, longe da economia real. Se a força motriz do sistema capitalista está no seu regime de acumulação – clássico (industrial) ou contemporâneo (finanças) -, nele também está as profundas crises que vêm abalando a economia mundial desde a década de 1990.

Um dos fenômenos responsáveis por essa “valorização” financeira da mais-valia de que se apropriam, são os *déficits* públicos dos estados nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos ou emergentes. Como afirmou Plihon (1996, citado por CHESNAIS, 2002, p. 66), “o poder detido actualmente pelo capital financeiro não é, pois, de maneira alguma, o resultado espontâneo das «forças» dos mercados (financeiros), mas procede das políticas governamentais orientadas para a satisfação das exigências dos credores” (grifos do autor).

Um dos elementos agravantes dos *déficits* públicos e do arrefecimento da taxa de crescimento econômico é o comportamento das taxas de juros. Se o sistema financeiro nacional tornou-se desregulado e, ao mesmo tempo, emergiu o controle das finanças a nível internacional, os estados nacionais perderam o controle e a administração das taxas de juros. Conforme Plihon (1996, p. 135), “o nível prolongadamente elevado das taxas de juro reais é um fenómeno novo que corresponde à emergência de um novo modo de regulação financeira internacional”.

Mas não se trata apenas de uma questão de mudança de patamar, do nacional para o internacional, mas, mais importante, continua o autor, “a nova ordem financeira internacional consagra o domínio do credor sobre o devedor (...). A subida das taxas de juro traduz essa relação de forças a partir daí favorável aos detentores do capital financeiro” (idem, p. 135).

No cenário atual da força avassaladora do capital financeiro, o Estado vem comprometendo parte significativa da arrecadação com pagamento de amortizações e juros da dívida, principalmente interna. Veja abaixo o exemplo do comprometimento do orçamento do Brasil de 2016 com o serviço da dívida que alimenta o capital financeiro¹⁰.

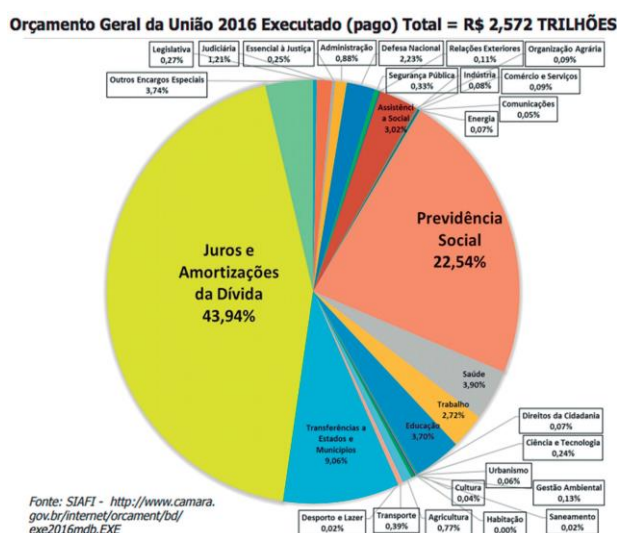


Figura 1: Distribuição dos dispêndios do orçamento da União - 2016

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida; disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br>

O ponto em comum entre os dois momentos é que o financiamento dos gastos estatais, conforme apontam as fontes pesquisadas, tem se dado por meio dos desvios das receitas do capital humano (saúde, segurança, educação, saneamento) para o capital social e, atualmente, principalmente especulativo¹¹.

É seguindo essa linha de raciocínio que chegamos ao cerne da questão do *déficit fiscal*, sobre o qual Bresser Pereira (citado por IANONI, 2017, p. 325) aponta sua natureza:

(...) a causa principal do desequilíbrio fiscal brasileiro

está na elevadíssima taxa de juros de curto prazo implementada pelo Banco Central do Brasil (BCB). Essa avaliação contraria a visão de que os problemas fiscais localizam-se no setor público não financeiro.

João Sayad (citado por IANONI, 2017, p. 325) vai na mesma direção:

O discurso oficial ainda é de que o setor fiscal é que pressiona o setor monetário. Na verdade é o contrário, o setor monetário é que pressiona o fiscal. [...] a dívida pública cresceu em função da política de juros altos e não pelas pressões fiscais.

Os dois grandes economistas são unânimes em dois pontos: o *déficit* público não é produto das despesas econômicas e sociais do Estado, mas sim da elevada taxa de juros (Bresser); a dívida pública não é decorrente de políticas fiscais desmedidas, mas da política de juros altos que atendem os interesses do capital bancário.

O domínio e maior controle das finanças mundiais pelos fundos de pensão e fundos mútuos e demais grupos financeiros não bancários, na medida em que tornaram-se a mola alimentadora dos investimentos produtivos e da cobertura dos *déficits* orçamentários estatais, impactaram nas crises bancárias. Esse fluxo de capitais entre estados e setor produtivo, conforme assinalamos anteriormente, passaram a acontecer sem a intermediação bancária oficial. Isto, na prática, repercutiu na forte queda da disponibilidade de crédito bancário. Como resultado do exposto, analisando o caso da França, tem-se que:

Em primeiro lugar, estando muito fragilizados, os bancos deixam de poder representar o papel de motor do crescimento como tinha acontecido no passado. Em segundo lugar, para preservar a sua atividade e sobreviver, os bancos são incitados a correr riscos e a desenvolver operações de natureza especulativa, o que aumenta a sua vulnerabilidade. Finalmente, os bancos são forçados a eliminar postos de trabalho para realizar ganhos de produtividade (...) (CHESNAIS, 1996, p. 169).

Esse fenômeno da financeirização se estende aos países emergentes a partir da década de 1990 e trouxe, ao mesmo tempo, crises em alguns países e em várias

partes do globo. Se na década de 1970 houve a transferência de recursos financeiros, via empréstimos, dos países desenvolvidos para os países subdesenvolvidos, em decorrência do excesso de dólares do petróleo, os petrodólares, a partir da década de 1980, as transferências seguiram o percurso inverso, do Sul para o Norte, com câmbio flutuante e taxas altas de juro. Vários países na América Latina entraram numa escalada de endividamento que levou a volumosos *déficits* públicos. A década de 1990 foi a vez dos programas de desregulamentação e liberalização das finanças adentrar a América Latina, principalmente, México, Brasil e Argentina. Na maioria desses casos, esses fenômenos se traduziram em profundas recessões econômicas. Conforme Salama (2002, p. 136),

Para além das suas diferenças, a Argentina, o México e o Brasil parecem assim ter-se deixado enredar nestes últimos anos num mesmo processo cumulativo socialmente regressivo: um desenvolvimento do seu PIB cada vez mais dependente da entrada de capitais; um agravamento das desigualdades sociais, tanto entre rendimentos do trabalho e os do capital, como no seio dos rendimentos do trabalho (entre trabalhadores qualificados e não qualificados); uma taxa de desemprego que não pára de aumentar e empregos precários mais numerosos do que na década de 1980.

Portanto, não se tratou de uma crise intrínseca ao próprio sistema produtivo (excesso de produção) ou de um regime de acumulação originariamente excessivo, mas de uma crise cuja natureza tem que ser buscada na lógica financeira do novo regime de acumulação financeira. A fórmula 5 (página 17) tornou-se hegemônica nesse regime de acumulação atual: a valorização financeira (fictícia) do capital; dinheiro que se reproduz por si só sem lastro na produção do valor (mais-valia). Esse capital se valoriza nas duas extremidades: investimento e na especulação (principalmente na compra de títulos e obrigações para cobrir os *déficits* estatais), mas é nesta última que ele prolifera sem limites.

Os *déficits* públicos crescentes foram a tônica desse fenômeno da década de 1990 em diante. Mas não se esgotam aí. Suas repercussões sobre as camadas sociais menos favorecidas em alguns países da América Latina é o foco principal: o

aumento da desigualdade social e da pobreza em alguns países e, em especial, no Brasil. Portanto, cabe-nos expor como a questão da financeirização repercutiu e repercute sobre a classe trabalhadora: salários, precarização do trabalho e direitos sociais. Antes desta exposição cabe-nos fazer algumas considerações sobre o fenômeno da financeirização na década de 1990, no Brasil.

O projeto neoliberal foi um conjunto de ideias e de políticas postas em prática no final dos anos 1970 em diante. Primeiramente, na Inglaterra e Estados Unidos e, mais tarde, nos demais países europeus, Ásia e América Latina. Em termos gerais, foi uma resposta à crise estrutural do capitalismo, cujo núcleo central, em nossa visão, foi a conjugação de três fatores: persistência da tendência à queda da taxa de lucro, a abundância de capitais em busca de valorização após a Segunda Guerra Mundial e a crise do clássico regime de acumulação dependente da esfera produtiva.

No final dos anos 80 (1989), em Washington, uma reunião de representantes do governo dos EUA, chefes de Estados latino-americanos, economistas, BIRD, BID e FMI, chegaram a um consenso sobre a ampliação das políticas neoliberais para os demais países latinos, a exemplo da “bem-sucedida” aplicação no México e na Argentina. Entre as principais medidas desse plano para o Brasil, estavam: o combate à inflação, valorização da moeda, ajuste fiscal, privatizações, mudanças na Seguridade Social, desregulação dos mercados e liberalização comercial e financeira. O objetivo do encontro era fazer as mudanças econômicas necessárias para alinhar as economias latino-americanas às mudanças que estavam ocorrendo no cenário econômico mundial.

Apesar dos atropelos pós-abertura política (1985) e sucessivos planos econômicos fracassados até o início dos anos 90, a partir de 1994, no governo FHC, foram colocadas em práticas algumas medidas de política econômica alinhada ao receituário acordado naquela reunião de 1989. Podemos sintetizar, grosso modo, nas seguintes: controle da inflação; plano de estabilização econômica (Plano Real); ajuste fiscal; reforma monetária; âncora cambial; privatizações. Essas medidas macroeconômicas visavam, acima de tudo, ajustar e preparar a economia brasileira para a livre mobilidade de mercadorias e, principalmente, de capitais.

A expansão das finanças de mercado desreguladas durante a década de 1980 (que expusemos anteriormente acerca da financeirização mundial), de um lado, e o endividamento público estatal, do outro, implicou na forte entrada desse capital financeiro, de fluxo volátil e curto prazo, na economia brasileira. As crises econômico-financeiras que rondaram a Ásia (os Tigres Asiáticos) por volta de 1995-1996, repercutiram sobre o Brasil. Para evitar a fuga de capitais, as taxas de juro mantiveram-se altas durante toda a década de 90 até o final do governo FHC. O aumento do endividamento interno tendia a desestabilizar a economia. Tivemos dois ajustes fiscais: no primeiro (1994) e segundo mandatos (1999/2001), quando neste segundo o Brasil recorreu um empréstimo ao FMI.

A moeda sobrevalorizada, com a reforma monetária e a criação do “real”, implicou em saldos negativos na balança comercial de 1995 a 2000, conforme dados do IPEADATA. Um importante dado que mostrava a fragilidade da economia brasileira foi a razão dívida pública/PIB, que, em 1994, era de 31,81% e em 2002, 52,04% (IPEADATA). Em termos de investimento produtivo, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que, em 1994, estava acima 2,5%, caiu para -0,5% em 1998, recuperando em 2000, e caindo fortemente em 2001, tornando-se novamente negativa (IPEADATA).

O PIB (Produto Interno Bruto) teve uma grande queda a partir do 2º trimestre de 1995 até o 2º trimestre de 1996, sendo negativo no 4º trimestre de 1995 e no 1º trimestre de 1996. Do 3º trimestre de 1996 em diante sofreu oscilações, ficando novamente negativo no 4º trimestre de 1998 (IPEADATA).

Entre as medidas do ajuste fiscal – primeiro e segundo -, teve-se o corte nas despesas sociais. Uma dessas medidas, que nos interessa nesse estudo, foi a criação de uma legislação que deu poderes ao presidente para desvincular recursos da Seguridade Social e poder aplicar em outras áreas, conforme fosse a exigência da conjuntura econômica. A principal dessas medidas – que não trataremos aqui, pois será objeto de exposição noutra seção – foi a criação da DRU (Desvinculação das Receitas da União), no percentual de 20% sobre novas receitas da seguridade. Outras medidas vieram no segundo ajuste fiscal que visaram mais cortes nas despesas sociais, como o PDV (Programa de Demissão Voluntária) de servidores

públicos federais e congelamento de salários do funcionalismo público durante toda a gestão de FHC, com perdas salariais reais.

A sociedade vivenciou, durante a década de 1990 e 2000, um crescente processo de desigualdade social, concentração de renda, e aumento da miséria. O reconhecimento dessa realidade levou, ainda no governo FHC, a instituir programas de transferência de renda para a população miserável. Esses programas foram ampliados no governo Lula.

Conforme salientou Chesnais *et al* (1996; 2000), o novo regime de acumulação centrado nas finanças de mercado, trouxeram perdas sociais consideráveis em todo o mundo, com impactos profundos sobre as sociedades subdesenvolvidas ou emergentes: precarização do trabalho, aumento da intensidade do trabalho; piora das condições de trabalho; desemprego; corte de salários; quebra de direitos sociais. Esse cenário fez parte da realidade social brasileira após a década de 1990.

1.2. Imperialismo no século XX: os avanços e os recuos do capital

O capitalismo, em seu processo evolutivo, passou por vários estágios de seu desenvolvimento. Esse desenvolvimento, por sua vez, esteve associado ao avanço das forças produtivas na produção de mercadorias em resposta à expansão do comércio internacional, à medida que as nações iam formando seus estados nacionais e organizando seu sistema econômico, como também em decorrência das conquistas de outros territórios, através das diversas formas de colonização.

O século XX assistiu à formação dos impérios econômicos dominantes que impuseram sua ordem ao mundo. O Imperialismo foi o estágio dominante do capital no século XX. Hobson já havia caracterizado esse estágio no início do século, o que tão somente só fez aprofundar no decorrer do século.

O século XX também foi o momento da história econômica no qual o capitalismo se estendeu para todas as esferas do planeta, o que levou às duas grandes guerras mundiais pela partilha do mundo entre as grandes nações desenvolvidas.

Acompanhando a evolução da magnitude do capital decorrente do desenvolvimento das forças produtivas e da divisão do trabalho, caem os custos de produção e aumentam as taxas de lucro e a acumulação de capital. Porém, o permanente circuito do movimento do capital exigiu, neste século, que os grandes volumes acumulados encontrassem espaços para investimento para continuar sua autovalorização. A contínua lógica desse processo terminou por implicar em constantes crises de valorização¹² devido ao excesso de capital e às restrições para investimentos, impactando sobre a pressão da queda da taxa de lucro, termômetro do sistema. Por outro lado, as fortes restrições da demanda – seja pelo desemprego, pela formação estrutural do exército industrial de reserva e pela pressão baixista sobre os salários – foram se tornando uma forte barreira à realização do capital. À medida que as restrições da demanda vão se tornando mais intensas, a participação do Estado como escoadouro da demanda torna-se mais urgente.

A fase do imperialismo monopolista, que perdurou do período posterior da Crise de 1929 até a década de 1960, foi um momento no qual o processo de concentração e centralização do capital¹³ foi intenso. Esse processo gerou uma nova pressão sobre a queda da taxa de lucro. No conjunto do sistema capitalista, as concorrências entre os capitais mais poderosos – os grandes conglomerados – tornaram-se mais intensas, seja entre os capitais de um mesmo setor, seja na concorrência entre o conjunto dos capitais para absorverem a porção maior da massa de mais-valia produzida e em circulação da totalidade do sistema produtivo.

A Crise de 1929 representou um salto qualitativo na evolução do capitalismo, quando a concorrência livre entre os capitais levaram à formação de monopólios e oligopólios, criando reserva de mercado para grandes grupos econômicos. Esse período caracteriza a fase monopolista-imperialista do capitalismo após os anos 30¹⁴.

Os processos econômicos nesta fase não podem ser compreendidos, em sua essência, se não levarem em conta a teoria e a política keynesiana, como instrumento para tirar o capitalismo da profunda crise. O receituário keynesiano se propagou por todas as economias dos continentes. A teoria keynesiana da inserção do Estado como agente econômico foi o ponto de inflexão e de superação do liberalismo econômico dos pensadores clássicos, endossado teoricamente por J.

Batist Say e propalado por Adam Smith. Ou seja, desnudou-se o dogma teórico de que o mercado por si só se auto-regulava, seja através da mão invisível (Adam Smith), seja através da igualdade entre oferta e demanda (Say). Keynes rompeu com este dogma – necessário para transformar o pensamento econômico da época e tirar o capitalismo da crise – e instaurou o papel central do Estado na vida econômica, dependência a qual o sistema só aprofundou. Portanto, a participação direta do Estado na economia favoreceu ainda mais a centralização do capital e o fortalecimento de grupos oligopólios em vários setores da economia.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o capitalismo toma fôlego, encontrando amplo espaço para investimento e valorização do capital, excepcionalmente na Europa e na Ásia. É desse período também a grande expansão e intensificação da produção de bens duráveis de tecnologia avançada (automóveis, rádios, enceradeira, televisão etc.). Dois fatores inter-relacionados explicam: forte e abundante volume de capitais e avanço tecnológico e científico, como bem expressou Mandel (1982). Esses fatores ampliaram a produção para novos setores e “novas necessidades” humanas. Amplia-se o mercado – desde os países desenvolvidos e, mais tardiamente, até os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento – para novos produtos e fortalece-se a demanda. Mas, como é da natureza do capital, chega um momento em que o mercado satura, por duas razões: ou porque as necessidades foram saciadas ou, se não foram, devido aos limites orçamentários (demanda efetiva). Nesse ponto também, o papel do Estado é fundamental para alavancar a economia. Desvelava-se também a esta época a sociedade do consumo.

Esse período pós-Segunda Guerra Mundial ficou conhecido como do Estado de bem-estar social ou os 30 anos gloriosos¹⁵, período de forte crescimento econômico - 1946 a 1975 – e muitos avanços nos direitos sociais, principalmente na Europa. (FOURASTIÉ, 1979). Esse período glorioso do capitalismo foi a convergência de investimentos e taxas de lucro favoráveis com aumento de salários reais, tendo o Estado maestro dessa combinação entre ganhos do capital e conquistas sociais do trabalho.

A década de 1970 foi o momento de um grande reviravolta na economia mundial a partir da forte crise econômica que, novamente, desembocou sobre os

Estados Unidos. O fator fundamental foi a forte desvalorização do dólar frente ao ouro, o que causou um grande rebuliço macroeconômico sobre o restante das nações. No final da década de 70 os Estados Unidos tomaram duas medidas drásticas: aumento das taxas de juros e o fim do câmbio fixo (paridade com o ouro). A partir daquele momento, especificamente em 1979, as taxas de câmbio passaram a ser flutuantes (sujeita ao comportamento da economia americana no cenário econômico mundial e à capacidade de encenação de especulações com a moeda).

Outra grande reviravolta neste momento foi a grande influência e interferência do capital financeiro na economia, ou, o estágio da financeirização do capital, com mais forte repercussão a partir da década de 1980. Se o período que vai da 1ª Revolução Industrial até o final dos 30 anos gloriosos foi marcado pelo desenvolvimento do capital produtivo (economia real), o período posterior à década de 1980 até nossos dias serão de predomínio do capital financeiro-especulativo, que passou a se sobrepor ao capital produtivo como meio de “valorização” ou valorização fictícia.

A imposição do sistema de taxas de câmbio flutuantes foi, na interpretação de Avelãs Nunes (2013, p. 170), “a circunstância que marcou um ponto de viragem a favor das correntes neoliberais”.

2 O ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE: O DOMÍNIO DA POLÍTICA NO ÂMBITO DAS PAIXÕES E DOS INTERESSES

O objetivo nesta seção é refletir sobre o papel do estado e dos direitos sociais sob a ótica dos conceitos de interesse e de dominação. A emergência do capitalismo, e com ele, da classe burguesa, prometia representar uma nova era para a humanidade, que era liberta-la das relações de servidão e escravidão. Em outras palavras, prometia, assim, a emancipação humana. A ideia de emancipação humana carrega consigo a possibilidade de condições de trabalho e de vidas dignas. A liberdade dizia respeito, então, a não escravização pelo trabalho. Enfim, emancipação só seria possível com a democracia.

Albert Hirschman, em seu livro *As Paixões e os Interesses*, faz uma reflexão filosófico-política tentando dissecar esses dois sentimentos que, historicamente, permearam as atitudes de monarcas e soberanos no âmbito da política até a emergência do capitalismo. Se no período medieval e mercantilista os governantes eram movidos pelas paixões (glória, honra, prestígio), a transição do mercantilismo para o capitalismo vê-se emergir o sentimento de interesse prevalecer sobre as paixões.

Na época antiga e medieval e, ainda, na transição desta para a mercantilista havia o predomínio da esfera política. A economia era uma atividade sem importância, pois, voltada apenas para preencher as necessidades cotidianas dos homens. Conforme Hirschman (1976, p. 11), “a busca da honra e da glória se transformou no critério de avaliação da virtude e grandeza do homem”. Portanto, o campo político era o espaço privilegiado onde os homens podiam alcançar esse baluarte. Nesse sentido, interesse e prestígio (poder) não estava associado aos ganhos e bens materiais, mas tinha um sentido muito mais amplo. O interesse encontrava-se no invólucro das paixões.

Foi apenas em finais do século XVII e do século XVIII em diante que o interesse, enquanto esfera dos negócios, dos ganhos e das vantagens, passou a adquirir importância. O desenvolvimento do comércio e das manufaturas na época mercantilista trouxe para o cotidiano a importância da economia e do interesse, em

detrimento das paixões. Mais que isso, as atividades econômicas passaram a ser vistas, à época, por alguns cientistas políticos, como um freio aos excessos das paixões dos soberanos.

Mas, por outro lado, o avanço da economia e dos interesses sobre as paixões, para alguns autores, restringiu muito o campo do entendimento da natureza humana. No início do século XVIII o termo *interesse* foi fortemente associado à posse de riqueza material. Hume associou o termo à “avidez na aquisição de bens e posses” ou “amor do ganho” (HIRSCHMAN, 1976, p. p. 32-33). Maquiavel transporta o termo para a política, associando-o a poder, influência e riqueza. A paixão pela honra e pela glória transformou-se em paixão pelo ganho e a busca da vantagem econômica. O *interesse econômico* se sobrepõe ao *interesse da sociedade e da vida*. Quanto mais avança a esfera econômica, mais as paixões humanas vão sendo aprimoradas, de maneira que a vantagem – segundo o autor, ainda inocente e inócua – vai assumindo o caráter de avareza, amor ao ganho e ao lucro, passando a ser o sentido da vida. Conforme Hirschman, a avareza é promovida à posição de paixão privilegiada.

Vários pensadores começaram a se manifestar contra os desvios do comportamento humano que foram assumindo os interesses em detrimento das paixões. Deduz-se dessa mudança que a esfera da economia começava a manifestar sua imponência sobre a esfera da política. Era natural, portanto, que a política (ou o governo) passasse a ser a esfera dos interesses (e não mais das paixões), tal qual estavam se manifestando na economia. O ditado de Helvétius representou a síntese dessas mudanças: “assim como o mundo físico é regido pelas leis do movimento, o universo moral é regido pelas leis do interesse” (HIRSCHMAN, 1976, p. 37).

Mas se as paixões, no século XVII, eram vistas como destrutivas, por serem incontrolláveis, instáveis e, portanto, cometerem excessos, no século XVIII, com o avanço econômico e os *interesses* em ascensão, as paixões passaram a serem vistas como a essência da vida e como fonte criadora. As ideias iluministas emergem nesse ambiente intelectual. Sendo a atividade de ganhar dinheiro dependente das iniciativas individuais e do empenho de cada um, o comércio e a indústria eram vistas como “inocentes” e “inócuas” frente às paixões, à moda

medieval.

Montesquieu, apesar de reconhecer a importância do comércio no controle das paixões, vai reconhecer sua influência perniciosa sobre a política e a sociedade. Sua percepção, muito bem acurada sobre a ganância e a avareza a que estavam propensos os homens, se testemunhava na preocupação de que a intensidade da paixão pelas vantagens econômicas individuais acabaria por monetarizar o conjunto das relações humanas, dos laços sociais e das virtudes morais (HIRSCHMAN, 1976, p. 73).

Pelo lado da política, ainda sob a importância do mercantilismo, a sociedade convivia com regimes políticos arbitrários e absolutistas. Porém, à medida que o domínio das relações mercantis aumentava, e com elas, uma nova concepção de riqueza, a prática política, mais e mais, se chocava com os interesses daqueles que se dedicavam aos ganhos comerciais. As transformações econômicas em curso exigiam uma nova forma de organização política, mais atenta aos novos valores econômicos e menos às paixões, vícios e fraquezas que dominavam os governantes.

Foi esse ambiente político-econômico que fez emergir os ideais de liberdade daqueles que se dedicavam à arte do comércio e, em menor medida, das manufaturas, por parte dos pensadores franceses que fundaram a primeira escola econômica, Fisiocracia, e, na Inglaterra, seguindo esta, as ideias liberais de Adam Smith. O ideal de liberdade dos fisiocratas estava em enxergar a economia como um mecanismo organicamente intrincado, cujo funcionamento independia da vontade dos homens. Para esta escola, o sistema econômico funcionava como o organismo humano, baseado num fluxo constante e repetitivo e que obedecia a leis naturais. Assim sendo, a economia era como uma correia mecânica que funcionava harmoniosamente e cujo desenlace era o progresso econômico positivo. Mas que era preciso mudar a ordem política para que a ordem existente não obstruísse o esplendor econômico que favorecia a toda sociedade.

Dessa percepção desdobrou-se uma concepção de viés utilitarista que passou a embasar a nascente e dominante corrente da economia que foi o princípio da “harmonia de interesses”, segundo o qual o benefício público é o resultado da busca desimpedida de cada um pelo seu próprio interesse. A obra magistral de

Adam Smith vai cuidar de argumentar e justificar teoricamente esse princípio.

Com Adam Smith, o debate sobre o domínio das paixões e dos interesses foi “resolvido” no campo da economia ao demonstrar que os interesses econômicos remodelaram as antigas paixões (glória e honra) e as converteram nas modernas paixões da vida econômica (amor pelo lucro, avareza, vantagem, ganância). Os interesses econômicos e as paixões dos indivíduos nessa sociedade mercantil tende a distribuir os recursos da sociedade entre todos, de modo que traz o benefício geral. Assim, o papel do Estado direciona-se para manter a prosperidade econômica que, ao beneficiar a sociedade, favorece também ao interesse do Estado. O otimismo de Smith leva-o a vislumbrar o bem-estar geral.

Mas havia quem desconfiasse dessa alegoria geral. Entre os principais pensadores que começaram a questionar essa comunhão de interesses público-privado, destaca-se Tocqueville. Para ele a harmonia de interesses público-privado era apenas uma possibilidade, pois os interesses poderiam não atenuar ou frear as paixões dos governantes, pela simples razão de que homens bem-sucedidos nos negócios podiam, inteligentemente, almejar o poder para garantir a perpetuação desses interesses em detrimento do interesse geral. Conforme as palavras de Hirschman (idem, p. 109), interpretando Ferguson e Tocqueville, “a expansão econômica e a preocupação com a melhoria econômica individual que se lhe segue tanto provocam o progresso das artes políticas, como podem deteriorá-las”. Essa percepção do lado negativo da comunhão de interesses público-privado terá posterior desenvolvimento nas obras de Karl Marx. De forma resumida, no *Manifesto Comunista*, ele definirá o Estado como um comitê de representação dos interesses e domínio da burguesia sobre a classe trabalhadora. Marx, de forma imperativa, afasta as dúvidas e reafirma a desconfiança de Tocqueville sobre a suposta harmonia de interesses público-privado¹⁶.

Chegado a este momento, cabe indagar-nos como situaríamos o papel do Estado brasileiro, na figura do presidente provisório atual, diante das reformas que o mesmo vem implementando. Como interpretaríamos a relação do papel do Estado com os grupos econômicos que estão em evidência? Como se caracteriza a relação entre paixões e interesses na atualidade? Que paixões e interesses estão nos bastidores da ação do Estado? Esses elementos que expusemos para caracterizar

as paixões e os interesses são suficientes para entender o papel do Estado nesse momento?

Começando pela última questão, entendemos que esses elementos (conceitos) não são suficientes. Mas, não indo muito longe no tratamento das questões, até porque não é o objetivo desse estudo, pretendemos apenas lançar alguns conceitos que, nos parece, são, se não suficientes, importantes para a investigação que ora nos dispomos.

Hannah Arendt (2006, p. p. 237-273), em seu texto *Verdade e Política*, utilizou os conceitos de “verdade” e “política” para caracterizar os regimes políticos totalitários da Alemanha no século XX, na época do nazismo. O conceito de verdade, por sua vez, se divide em *verdade de fato* e *verdade da razão*.

A autora faz um contraponto entre verdade e política, sendo a verdade a esfera do conhecimento e da razão, e a política é associada à mentira, que embora tenha fundamento no conhecimento ou na razão (intelecto), pode ou não corresponder à verdade, mas, para a autora, quase sempre não. A verdade de fato é aquela que se apresenta aos olhos do investigador; é o acontecimento (histórico ou não) em si; já a verdade da razão é aquela que se dá a partir da interpretação do fato em si e que não necessariamente corresponde à verdade de fato.

No entanto, Arendt lança outro conceito intermediário entre verdade de fato e verdade da razão que é a “opinião”. Por estar essa em constante fluxo e por serem muito mutáveis as opiniões conforme a percepção dos cidadãos em assuntos humanos, coube ao filósofo se posicionar sobre a natureza das coisas e dar-lhes o caráter de verdade, pois, em assim sendo, segundo a autora, são por sua própria natureza, eternas. Portanto, nesse campo, cabe à filosofia se posicionar diante da mutabilidade de opiniões e dar sentido verdadeiro às coisas sob as quais se debruçam os homens. Mas ao conceito de opinião cabe uma importância fundamental porque, dado que o conjunto das pessoas expressa sua própria percepção sobre determinado acontecimento sem uma base científica, essas percepções são opiniões a partir da observação do sujeito sem uma fundamentação racional-científica. Mas, mesmo sendo a opinião carente de fundamentação, “a opinião e não a verdade, é uma das bases indispensáveis de todo o poder” (ARENDT, 2006, p. 243). A exposição sobre o antagonismo entre verdade e opinião,

que foi primeiramente apresentada por Platão, é o “antagonismo entre a comunicação sobre a forma de «diálogo», discurso apropriado à verdade filosófica, e a comunicação sobre a forma de «retórica», através da qual o demagogo, como o diríamos hoje, persuade a multidão” (idem, 2006, p. 243). Nesse sentido, a verdade é contrária à opinião. Interessante é que, a nosso ver, Platão lançou uma reflexão dialética sobre a verdade; o que seria a verdade senão fosse a mentira ou a opinião? Assim como, a retórica se opõe ao diálogo.

O ambiente no qual se dá a política é, para Arendt, propício à mentira. O espaço da política é propriamente o espaço público com o qual o político convive diretamente. É diferente do ambiente da verdade, que tem um compromisso com a interpretação e exposição dos fatos reais. É o espaço do conhecimento, da razão. Embora o filósofo tenha uma relação com o público, essa relação não ocorre diretamente. Enquanto o filósofo está envolvido com os fatos e com o instrumento da razão, o político está envolvido cotidianamente com a política, com a economia, com a sociedade e, cujos fenômenos em cada uma dessas áreas estão em permanente fluxo e, assim, exigem do político atitudes e posicionamentos imediatos.

Nesse embate entre verdade e mentira (política), a autora lança algumas questões centrais para reflexão. Há uma afirmação e uma interrogação que são paradoxais:

- a) “faça-se justiça, ainda que o mundo acabe”;
- b) deverá ser feita justiça se a sobrevivência do mundo estiver em causa?

A questão que a autora expõe pode ser interpretada da forma seguinte: a mentira pode ser legítima quando se trata de um bem maior para a sociedade? Ou, é legítimo praticar a justiça, quando esta pode incorrer em maiores danos sociais?

Por exemplo, no caso que nos interessa aqui. Quando a Constituição diz que todo brasileiro tem direito à saúde de qualidade e a uma aposentadoria digna, mas quando, o governo desvia recursos via DRU da Seguridade Social para pagamentos dos compromissos da dívida pública, sob pena de comprometer a confiança do Brasil junto aos investidores internacionais e estes alocarem os recursos que seriam investidos no Brasil para outros países que gerem mais confiança na valorização de

seus capitais. É lícito que o governo “minta” sobre o déficit da previdência para evitar o “mal maior” que implicaria perda da credibilidade do Brasil frente aos investidores, comprometendo os investimentos, a produção, o emprego e a renda? Se assim o Estado age, causando um mal maior para maior número de pessoas em comparação com os desvios dos recursos da Seguridade Social, que compromete menor número de pessoas, é legítima a mentira? Ou faça-se justiça ainda que a economia entre em recessão?

O que está em jogo é que parece que entramos num labirinto e não temos mais como sair dele, a não ser fazendo o jogo do mercado (capital financeiro), mesmo que isto implique no descumprimento à justiça e à Constituição. Ou devemos decidir qual o foco do debate sobre a dívida pública: 1. Precisamos cortar gastos sociais e investimentos para pagar a dívida pública; 2. Precisamos auditar a dívida para investigarmos a origem da dívida, seu destino e os mecanismos financeiros que fazem com que hoje seja o maior gasto do governo (com juros e amortizações da dívida).

Face ao exposto, a autora reconhece que, no palco público, a mentira termina por prevalecer sobre a verdade, pois sua capacidade de persuasão é forte diante da multidão que apenas vagueia em seus pensamentos através das opiniões que tecem sobre os fatos. Portanto, a capacidade de persuadir os indivíduos, quando estes têm apenas opiniões – mas não tem a certeza de que sejam verdadeiras -, se torna o campo manifesto da retórica política.

Face a esta realidade, surge a grande preocupação da autora quando a prática da mentira se dissemina para todas as instâncias da sociedade, o que representa um risco para a sustentação da moralidade política. Sobre o exposto, afirma:

São efetivamente muito tênues as possibilidades que a verdade de facto tem de sobreviver ao assalto do poder; ela corre o constante perigo de ser colocada fora do mundo, através de manobras, não apenas por algum tempo, mas, virtualmente, para sempre (idem, 2006, p. 241).

A política é, portanto, o campo do desregramento moral, onde, face as suas

peculiaridades, a retórica torna-se a expressão das opiniões que, embora tenha algum fundamento na razão, não corresponde à verdade. Diante disto, conclui Arendt (idem, p. 273): “o domínio político é um campo de batalha de interesses parciais e adversos, onde nada contaria além do prazer e do lucro, do espírito partidário e do desejo de dominação”.

De um lado, o campo do domínio dos interesses e das paixões e, do outro, o campo do domínio da verdade e da política (mentira). É no âmbito desses dois campos do domínio e do entendimento humano que procuraremos respaldar a ação deliberada do Estado quando procura argumentar e justificar a reforma da previdência, sustentada num discurso que, a nosso ver, não corresponde à verdade e, portanto, é movido por paixões (lucro, acumulação, poder) que estão sob o envolto dos interesses econômicos, tão pequenos e mesquinhos como foi alertado pelos filósofos e cientistas políticos.

3 AS REFORMAS DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO

A emergência das ideias liberais teve seu embasamento na gênese do capitalismo. A evolução das trocas e a formação do mercado trouxeram novas ideias sobre o papel do Estado no conjunto da sociedade e, principalmente, na estrutura econômica nascente.

O longo processo de evolução do capitalismo até a contemporaneidade trouxe consigo mudanças no papel do Estado. Essas mudanças foram instauradas no âmbito das duas grandes reformas. A primeira foi a reforma burocrática, de inspiração weberiana (racionalidade burocrática), por volta do final do século XIX na Europa e início do século XX, nos EUA. A segunda, mais recente, foi a reforma do serviço civil (BRESSER PEREIRA, 2000, p.12).

Em se tratando dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, podemos destacar dois momentos do papel do Estado na economia: o primeiro de caráter nacionalista, que se iniciou com a emergência do processo de industrialização e, concomitantemente, com a forma de organização econômica capitalista a partir dos anos 1930, no governo Getúlio Vargas. O segundo momento, após a Segunda Guerra Mundial, quando vamos ter a internacionalização da economia brasileira, através das multinacionais, de maneira que, a partir deste momento, o papel do Estado esteve atrelado à conjuntura da economia mundial.

Em realidade, foram duas reformas administrativas. A reforma burocrática, que veio no bojo da formação dos Estados Nacionais, na Europa, buscava dar sustentação ao sistema econômico-social emergente. Portanto, aspirava aos ideais do liberalismo econômico em contraposição ao Estado anterior, de cunho patrimonialista¹⁷.

Conforme Bresser Pereira (2000, p. 16), a reforma burocrática era de caráter liberal, porque atendia aos interesses de um pequeno grupo burguês privilegiado que estava emergindo. Assim, foi uma reforma que alterou estruturalmente as instituições e as organizações do Estado, assim como (e principalmente) a forma de funcionamento deste (idem).

Essa reforma – de caráter efetivo e racional – gerida nos quadros de uma burocracia tecno-profissional, vingou até a 2ª Guerra Mundial, quando, a partir daí, o

novo cenário mundial apontava para alguns aspectos fundamentais de natureza econômica, social e política. Citaremos alguns:

- a) a evolução do capitalismo e suas bases técnico-científica modernas;
- b) as crises periódicas do capitalismo como sintoma do grande volume de capital acumulado e as respectivas tendências à queda da taxa de lucro;
- c) o levante dos movimentos socialistas em alguns países;
- d) o fortalecimento dos sindicatos e, por consequência, da luta de classes.

A virada da 2ª Guerra Mundial desembocou nos chamados “30 anos gloriosos do capitalismo” (Anos Dourados), período no qual, pela 1ª vez, a classe trabalhadora e a população pobre em geral, experimentaram conquistas sociais (melhores salários e direitos trabalhistas).

Por outro lado, a emergência do conhecimento, da ciência e da técnica (e os novos métodos de trabalho e produção) permitiram o avanço na produtividade e na produção de bens, o que tornou mais acessível às camadas mais pobres da população dos países desenvolvidos.

Nesse quadro de mudanças econômicas, sociais e políticas, o Estado burocrático, de natureza liberal e antissocial, começava a apresentar sinais de esgotamento para lidar com essa nova estrutura. Conforme Bresser Pereira, “a administração burocrática que se propunha apenas a tornar a ação do Estado efetiva, não era eficiente” (2010, p. 112). E acrescenta: “a transição da administração burocrática para a gerencial foi uma resposta à necessidade de maior eficiência, ou menor custo, dos novos serviços sociais e científicos que o Estado passava a exercer” (idem, p. 112).

Ao mesmo tempo, o sistema vivenciava a transição do Estado democrático liberal para o Estado democrático social e, esse estado burocrático não era mais compatível com essa mudança, pois, embora democrático, não era social.

Seguindo esse raciocínio, prossegue o autor: “O Estado social implica tornar coletiva ou pública a oferta dos serviços de educação, saúde e previdência social; e tornar coletivo, em vez de individual, seu consumo (idem, p. 114).

Uma nova reforma do Estado passou a ser uma necessidade a partir do conjunto de transformações em curso, na Europa e nas Américas, particularmente. Essa nova reforma não tinha apenas caráter institucional-administrativo, mas, profundamente, cultural. Essa dimensão cultural da reforma “significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo¹⁸ e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial” (BRESSER PEREIRA, 2000, p. 18).

A qualificação de “gerencial” à reforma foi utilizada por Bresser Pereira para caracterizar os aspectos institucionais, organizacionais, culturais. Mas, mais que isso, o caráter social e democrático. Esse termo teve uma abrangência geral em vários países. Para o autor, essa reforma pressupõe um regime democrático, de maneira que a democracia é “o objetivo central da reforma” (2000, p. 17).

A reforma que engendrou o Estado moderno implicou em uma nova classificação das funções do Estado: as atividades exclusivas do Estado (função primordial que envolve o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras); as atividades não exclusivas do Estado, mas que, ao envolver direitos humanos, são da responsabilidade e financiadas pelo Estado (educação, saúde previdência social, segurança, moradia); a terceira atividade do Estado é a produção de bens e serviços para o mercado, que envolve setores de infra-estrutura que demandam alto investimento, e setores estratégicos como água e energia, entre outros setores os quais, no estágio de desenvolvimento, se fez necessária a presença do Estado produtor-empresário; setores esses que, à medida que foram se desenvolvendo, levaram a um maior comprometimento gerencial e de investimento do Estado.

Portanto, a reforma gerencial priorizou o fortalecimento do Estado nas duas primeiras atividades, excepcionalmente a primeira. Quanto à segunda, não ser exclusiva do Estado significa que este coloca essas atividades sob a responsabilidade de organizações sociais no setor público não-estatal. Mas o teor da reforma estava no aumento da capacidade gestora, administrativa e reguladora do Estado.

Quanto à produção de bens e serviços, as reformas em vários países, desenvolvidos e em desenvolvimento, têm sido no sentido de sua transferência para

as empresas privadas (privatizações). Porém, ainda no âmbito das novas funções do Estado moderno, cabe a este criar agências reguladoras com autonomia para fiscalizar e controlar a disponibilidade desses serviços, com qualidade e eficiência. Segundo as palavras do próprio autor, “o mecanismo de controle não é o mercado, mas o da política e da administração, e o objetivo não é o lucro, mas o interesse público” (BRESSER PEREIRA, 2000, p. 19).

Uma questão importante da reforma gerencial é se ela é neoliberal ou não. Bresser Pereira defende com fortes argumentos que a reforma, em sua essência, não é neoliberal. Três deles são centrais: primeiro, que a reforma pressupõe – como expomos antes – um regime democrático, e sua execução se dará na e pela democracia; segundo, pressupõe e requer o fortalecimento do Estado. Nas palavras do autor “o Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é, portanto, a instituição fundamental de cada sociedade, é a matriz das demais instituições, é o princípio coordenador ou regulador com poder sobre toda a sociedade e o aparelho político que permanentemente o executa e reforma” (2009, p. 7).

Em concordância com Hegel (1997), o Estado foi a maior e mais importante instituição que nasceu nos tempos modernos. Para o filósofo, o Estado era a objetivação da razão e da racionalidade humana.

O mercado é outra grande instituição da época moderna, mas, mais limitado que o Estado. O mercado é, nas palavras de Bresser, o mecanismo, por excelência, da competição econômica e da alocação de recursos por intermédio das relações de preços. Portanto, o mercado complementa a tarefa maior que cabe ao Estado, pois este tem como uma de suas funções precípuas, regular e coordenar a competição econômica entre os agentes privados no mercado. Pois, estes são movidos pelo próprio interesse e pelo egoísmo, cuja materialidade está no lucro e na acumulação.

O Estado, por sua vez, não é orientado pelo interesse próprio nem pela defesa de interesses particulares; mas, ao contrário, deve prezar pelo interesse público, pelo bem coletivo e pelo consumo coletivo, e não individual. Disto segue que “o papel do Estado é de fato o de ser regulador, o de definir e de se constituir no sistema constitucional-legal. Mas também pode ser indutor, protetor e capacitador (idem, 2009, p. 8).

Como produto dessa reforma, o Estado passa a cumprir duas de suas grandes funções depois da 2ª Guerra Mundial, que é a de promover e garantir a justiça social e o bem-estar econômico. Ao lado destas, mas também fundamentais, cabe ao Estado moderno a garantia da liberdade e a preservação da democracia. Cumprindo esse papel, “o Estado como ordem jurídica é a realização concreta da liberdade e da razão humana (idem, p. 12).

E assim agindo, o Estado passa de democrático-liberal para democrático-social. Nesse sentido, o Estado não condiz, nas suas funções modernas (gerenciais), com os preceitos neoliberais. O neoliberalismo tem como preceitos centrais restringir o Estado às funções mínimas, como a aplicação e obediência às leis e ao direito de propriedade; por outro lado, como consequência desta, a total desregulação da economia, principalmente financeira; o desmonte do sistema de proteção social e fim do Estado produtor-investidor.

Sob um ponto de vista, o que diferencia o liberalismo (clássico) do neoliberalismo é que “enquanto o liberalismo foi uma ideologia *revolucionária* de uma classe média burguesa, que lutava contra uma oligarquia e um Estado autocrático, o neoliberalismo foi uma ideologia *reacionária* dos ricos contra os pobres e contra um Estado democrático social” (grifo nosso) (2009, p. 20). No sentido econômico-social do termo, “a violência neoliberal conta o Estado não foi apenas contra o Estado produtor, mas foi também contra o Estado indutor do desenvolvimento e contra o Estado capacitador e protetor das pessoas” (idem, p. 21).

A oposição entre Estado e mercado foi uma armação ideológica neoliberal para não só enfraquecer o Estado, mas, acima de tudo, para desacreditá-lo enquanto instituição maior, cristalizadora da vontade, razão e liberdade humanas.

A arquitetura dessa desconstrução começou por volta da década de 1940, com Hayek, Mises, Friedman e Popper. Ela perdeu fôlego com a emergência do Estado social (Estado de Bem-Estar) de 1945 a 1975 e, com a crise desse modelo democrático social (keynesiano), ressurgiu como uma força vigorosa, tanto ideológica, mas, mais ainda teórica.

Algumas correntes do pensamento econômico, em particular a teoria neoclássica e algumas de suas ramificações, como a teoria da escolha racional e a

teoria da escolha pública, assim como o novo institucionalismo, empreenderam um verdadeiro ataque teórico-idelógico para desacreditar o Estado como instituição e a política como atividade crítica e estimuladora da evolução social.

Cada uma dessas teorias, com suas respectivas especificidades, focaram seu discurso teórico no enfraquecimento e restrição das funções do Estado, e na supremacia do mercado como instituição ordenadora da sociedade. O objetivo foi, no fim das contas, subordinar o Estado ao mercado. Mas, se “a teoria econômica é a ciência do mercado regulado pelo Estado” e, nesse sentido, a economia, enquanto ciência, continua sendo *economia política* (grifo nosso) (2009, p. 14).

Até mesmo para os liberais clássicos, não existia oposição entre Estado e mercado; mas, ao contrário, o Estado era parte integrante da vida econômica na medida em que regulava e garantia o mercado. Se o mercado é o espaço onde reina os interesses pessoais e egoístas, o Estado é o espaço onde reina a liberdade.

A questão central que se expõe na conjuntura atual é: como podemos caracterizar o papel do Estado no estágio do capitalismo neoliberal? Diante do conjunto de reformas socioeconômicas no Brasil, que papel se atribui ao Estado?

Considerado por alguns estudiosos como o “pai” do liberalismo econômico e o “pai” da economia, Adam Smith foi quem sistematizou e fundamentou as ideias liberais na vida econômica¹⁹. No estágio inicial do capitalismo, Estado e economia não mantinham vínculos, justamente por Smith entender que o mercado tinha mecanismos automáticos e naturais próprios de se auto-regular, em especial através da mão-invisível. Smith era contra qualquer intervenção do Estado na economia, numa fase em que o processo de acumulação de capital era embrionário e existia uma livre concorrência entre os capitais. Ou seja, os mercados tinham pela frente uma longa marcha para se expandirem. Cabia ao Estado apenas a defesa da propriedade privada, da liberdade e da soberania. Mas, a não intervenção do Estado, nessas circunstâncias, era justamente a garantia de deixar fluir livremente o avanço do capitalismo e as relações de produção (estrutura social de produção) que o viabilizava. O Estado era, assim, uma instituição política e estava ao lado do mercado (indivíduos livremente possuidores de bens).

Conforme Hegel (1997), a liberdade dos indivíduos passa por um ato de

vontade e, esse ato de vontade, se manifesta na sociedade mercantil, através da propriedade. Esta se estende para as relações de troca entre os indivíduos buscando a satisfação de suas necessidades. Essas relações só são possíveis por intermédio do ato de vontade entre as partes. Mas, acima das vontades e da livre disposição dos indivíduos, está o Estado, que, para Hegel, é o espírito objetivo e absoluto. O Estado é a essência da sociedade, está acima dos indivíduos e é a manifestação das liberdades individuais. Nas palavras deste filósofo, no Estado “a liberdade obtém o seu valor supremo...” (HEGEL, 1997, p. 130). Partindo desse princípio, só através do Estado, enquanto espírito objetivo, é que os indivíduos têm objetividade, verdade e moralidade. Nesse sentido, o Estado torna-se, na concepção de Hegel, a representação objetiva da vontade universal, acima do direito privado e do interesse particular.

Posteriormente a Hegel, Marx, como pensador que fez o maior contraponto à sua concepção de Estado, se opõe completamente a Hegel. Para Marx, numa sociedade onde reina a propriedade privada, a divisão do trabalho e, por consequência, uma sociedade de classes, não há como o Estado se colocar acima dos indivíduos. Primeiramente, para ele, sociologicamente, não há indivíduos, a não ser pertencentes a esta ou àquela classe. Marx afirma categoricamente que “o moderno poder de Estado é apenas uma comissão que administra os negócios comunitários de toda a classe burguesa” (MARX & ENGELS, 1997, p. 31).

As concepções de Hegel e Marx sobre o Estado se desdobraram em inúmeros embates teóricos até a atualidade, através da teoria marxista e da economia política crítica, de um lado, e da concepção positivista e da escola neoclássica, de outro. Podemos, para simplificar os desdobramentos posteriores, sintetizar o princípio do Estado em duas vertentes: numa, o princípio da neutralidade e universalidade, defendido por Hegel; a outra, o princípio da defesa e proteção dos interesses e do poder de classe da burguesia, defendido por Marx.

Claus Offe (1984, p. 163) se posicionou sobre a polaridade Hegel-Marx, afirmando o seguinte: “O fato da funcionalização da soberania exige que o aparelho estatal assuma *funções de classe sob o pretexto da neutralidade de classe* e invoque o álibi do universal para o exercício do seu poder particular” (grifos do autor). Prossegue o autor com o desfecho de sua afirmação acima: “Dai resulta,

como problema estrutural do Estado capitalista, que ele precisa simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. (OFFE, idem, p. 163). E, enfim, conclui: “somente a preservação da aparência da neutralidade de classe permite o exercício da dominação de classe” (idem, p. 163).

Mas, o mesmo autor, pondera a inclinação de classe do Estado quando, ao tratar do Estado capitalista, afirma não estar esta instituição necessariamente vinculada a grupos de interesses, mas na defesa do sistema capitalista como um todo. Ao tratar do problema do caráter de classe do Estado, Offe (1984, p. 140) aponta uma inconsistência aparente que, se resume, nas suas palavras, ao seguinte: (...) o Estado, embora não seja ele próprio capitalista, precisa ser concebido, apesar de tudo, como um Estado capitalista – e não somente como ‘um Estado dentro da sociedade capitalista’. Ou seja, ele concebe o caráter capitalista do Estado, mas este não se encontra no seio da sociedade atendendo a certos grupos de interesse, mas está acima dela, de fora, mantendo a ordem capitalista, como se fosse na “proteção de todos os cidadãos”, pois, afinal, todos dependem, para que possam manter-se e reproduzir-se, do sistema.

A defesa de Offe desse papel, seguindo as pistas de Hegel, universal do Estado (a totalidade do sistema) é apresentada como justificativa de que o Estado é, em última instância, o guardião do processo de valorização do capital, através de sua forma generalizada, que é a mercadoria. Nesse sentido, o objetivo central do Estado é universalizar a forma mercadoria, de maneira que certos serviços sob administração do Estado assumam a forma mercadoria. Assim sendo, serviços como saúde, educação, segurança, serviços postais, entre outros, estão fora do controle dos mecanismos de mercado. Por outro lado, segundo o autor, o sistema de mercado guarda uma contradição estrutural histórica fundamental que é uma “tendência permanente à paralisação da ‘viabilidade de mercado’ dos valores, ou seja, à interrupção das relações de troca”. (OFFE, 1984, p. 126).

Esse é um dos maiores motivos que “justificam” a inserção dos chamados serviços públicos sob controle do mercado, viabilizando a valorização do capital e como contratendência à estagnação das formas tradicionais de troca das mercadorias, em processo de saturação. Parece que a capacidade de inovação

tecnológica e de invenção de novos bens e necessidades não tem tido capacidade de acompanhar aquela saturação. Outro argumento em defesa da universalização da forma-mercadoria apontada pelo autor, na mesma linha da anterior, é que, contrariamente ao senso comum, é que aqueles bens públicos não são auto-financiáveis e representam um pesado ônus para o Estado, assim como os encargos fiscais a eles ligados. Contrariamente, os bens públicos vendáveis – mercadorias como petróleo, gás, telefonia, por exemplo – não trazem, em tese, impacto orçamentário ao Estado, pois não são apenas auto-financiáveis, como em seu destino final no mercado, trazem uma receita acrescida ao que foi anteriormente investido.

A defesa hegeliana do papel do Estado como instituição universal - que atende ao interesse geral, sem favorecimentos a classes particulares – se estendeu à sociologia (Talcott Parsons) e à economia, através da escola utilitarista e neoclássica, posteriormente. Miliband (1970) denominou essa ideologia de corrente democrático-pluralista. A mesma defende que “o poder seja difuso e equilibrado e que nenhum interesse particular consiga pesar demasiadamente sobre o Estado” (MILIBAND, 1970, p. 14). Nesse sentido, o papel do Estado “é, de fato, acomodar e reconciliar a todos. Nesse papel, o Estado é apenas o espelho em que a sociedade se mira” (idem).

Miliband, na sua crítica a essa postura, teve por finalidade em sua obra *O Estado na Sociedade Capitalista*, demonstrar que a concepção democrático-pluralista é errônea quando aplicada aos países capitalistas avançados, de tal forma que, longe de clarear a realidade, constitui uma profunda deturpação da mesma (idem, p. 15). Para o autor, a concepção democrático-pluralista ignora que os empresários – pelo controle privado dos recursos industriais, comerciais e financeiros – pressionam permanentemente os governos e o Estado. Esse controle e pressão se dá de tal forma que fica impraticável ao Estado impor a esses grupos de controle políticas às quais eles se opunham. Embora não seja em absoluto o sucesso da pressão e controle, Miliband justifica a garantia dos privilégios ou a negação de políticas que os desfavoreçam nos termos que seguem:

Mas o empresariado, em virtude da própria natureza do sistema capitalista de organização econômica, está

incomensuravelmente melhor situado do qualquer outro interesse para fazê-lo de maneira eficaz e obrigar os governos a dedicar uma atenção muito maior aos seus desejos e às suas suscetibilidades do que a quaisquer outros (MILIBAND, 1970, p. 180-181).

No estágio do capitalismo neoliberal, como caracterizar o papel do Estado e, em especial, no Brasil?

Se à época do liberalismo econômico clássico, concebia-se o Estado separado da economia, não se pode mais sustentar esse postulado no neoliberalismo. O século XX, especialmente desde Keynes, o estado não só deixou de ser “neutro”, como adquiriu uma nova conceituação, o Estado capitalista, conforme expomos em autores atrás, como Offe e Miliband, afora outros não tratados aqui. A imersão do Estado nas engrenagens do capitalismo foi produto das crises capitalistas e da incapacidade do sistema (o mercado), por si só, poder superá-las. Essa foi a maior razão de Keynes defender – e ao mesmo tempo negar o postulado central da escola econômica clássica – a intervenção do Estado na economia.

A evolução do capitalismo no século XX correu, paralelamente, com a presença cada vez maior do Estado na economia, em particular nos países subdesenvolvidos, cuja base capitalista tardia, exigiu forte presença do Estado para superar o subdesenvolvimento, excepcionalmente nos setores estratégicos da economia, infraestrutura e indústria de bens de capital. Esse fenômeno no século XX ficou conhecido, por alguns estudiosos, como capitalismo de Estado. A emergência de empresas estatais de bens e serviços seguiu, relativamente, a lógica das empresas privadas. Para que pudessem se desenvolver de forma sustentável, tinham que ser movidas pela inserção de novas tecnologias, lucro e acumulação de capital e trabalho assalariado, com algumas particularidades próprias de uma empresa pública (sob controle do Estado).

Já por volta da década de 1940, o economista austríaco Hayek fez forte oposição à presença do Estado na economia, em sua obra *O Caminho da Servidão*. Num contexto histórico mundial de crise do sistema econômico e no qual o Estado keynesiano, na teoria e na prática, apresentou-se como solução, as ideias de Hayek

soaram feito tempestade, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, nos 30 anos gloriosos de crescimento econômico e avanços sociais da classe trabalhadora.

Mas não tardou para que na década de 1970, um conjunto de fatores de ordem macroeconômica coloca-se em questionamento o consenso keynesiano. Como bem identificou Avelãs Nunes (2013), o consenso keynesiano foi substituído pelo Consenso de Washington. As ideias defendidas por Hayek àquela época vieram com toda força através da ideologia neoliberal que, embora pregasse a intervenção do Estado – contrariamente ao liberalismo clássico -, essa intervenção estaria sob controle e conveniência do capital. A ideologia neoliberal hayekiana foi colocada em prática, primeiro na Inglaterra e, em seguida, nos Estados Unidos, em finais da década de 1970 e início da década de 1980. A partir da década de 1990 se expande para o mundo.

Embora trataremos disto adiante, o que marcou essa época até nossos dias foram a submissão da política (Estado) aos interesses do capital financeiro internacional. A soberania dos estados nacionais foi atropelada pela avassaladora financeirização do capital em todo o mundo. Porém, a partir daí não se pode mais falar em separação entre Estado e economia, contrariamente ao liberalismo, mas, ao contrário, os Estados tornaram-se reféns do capital financeiro.

Os processos de privatizações que vieram no bojo da ideologia neoliberal, ao tirar do Estado o controle de certas empresas, fez surgir uma nova modalidade, o estado regulador. Nas palavras de Avelãs Nunes (2013, p. 221), “a ideia de que os sectores assim privatizados deveriam ser objecto de *regulação* passou a ser defendida por várias das correntes políticas que têm apoiado as privatizações e o esvaziamento do papel do estado na economia”. (grifo do autor).

As privatizações, teoricamente falando, são a expressão da aguda crise de valorização do capital monopolista dos grandes conglomerados em face do volumoso acúmulo de capital sem aplicação produtiva. Como expressão dessa crise de valorização, tem-se nos subterrâneos desse processo, a contínua e perturbadora tendência à queda da taxa de lucro, que, de certa forma, inviabiliza, certos investimentos de capital devido à incerteza de seu retorno ou, quando muito, com retornos aquém do economicamente esperado.

O estado regulador é um produto das políticas neoliberais. Como bem expôs

Avelãs Nunes (2013, p. 222),

Assim começou a tomar corpo, a partir dos anos 80 do século xx, a noção de «economia de mercado regulada» (ou «economia social de mercado»), sobre a qual se construiu o conceito de *estado regulador*, a nova máscara preferida pela social-democracia-neoliberal na sua cruzada, não já contra o socialismo, mas contra o *estado keynesiano*, contra a presença do estado na economia e contra o *estado social*. Em nome das *virtudes da concorrência* e do *primado da concorrência*, 'liberta-se' o estado das suas competências e das suas responsabilidades enquanto *estado económico* e esvazia-se o *estado social*, o estado responsável pela *prestação de serviços públicos*. (grifos do autor)

Tira-se o Estado de cena e coloca-se na plateia para assistir ao espetáculo da gestão dos serviços públicos pelo capital privado. Os impactos desse processo vão muito mais longe, pois o Estado não só saiu de cena, mas passou o *controle* de setores importantes e estratégicos da economia para o capital privado. Nesse sentido, recorreremos novamente ao autor acima, quando afirma que o Estado regulador “foi ‘inventado’ justamente para encobrir as políticas que visam impedir o estado de assumir a sua tradicional responsabilidade no que toca à prestação de *serviços públicos à margem do mercado*” (grifo do autor) (idem, p. 226).

Contrariamente às empresas pulverizadas e atomizadas do século XVIII e XIX, a mão invisível do mercado se tornou a mão invisível dos grandes conglomerados empresariais e financeiros em fins do século XX e início do século XXI. Essa é uma das grandes diferenças entre os dois momentos liberais: o primeiro onde a empresa não tinha nenhum poder, pelo menos teoricamente, de influenciar o mercado; o atual, onde os mercados estão sob controle dos grandes capitais. Passamos da era do capitalismo que não tinha o controle das rédeas do mercado para o capitalismo que controla as rédeas do mercado e que o consumidor soberano ficou apenas nos manuais de microeconomia.

A emergência do consenso neoliberal trouxe consigo, segundo expressão de Avelãs Nunes, algumas máscaras do Estado. A partir do momento em que serviços públicos passam a ser geridos pelo capital, a possibilidade de qualquer ingerência ou atitude ilícita do capital na disponibilidade eficiente desses serviços, implica o comprometimento do Estado para garantir a fluência dos mesmos. Essa é a nova

máscara do Estado, o garantidor, que dispõe os serviços públicos para os lucros do capital, sem riscos e sem falências. Assim, o Estado vestiu uma máscara que se na aparência o coloca acima dos interesses de classes, no fundo, disfarça um Estado a serviço de certas classes, ou, nas palavras de Avelãs Nunes (2013, p. 262), disfarça a “sua natureza de *estado de classe*”.

Enfim, entre o Estado hegeliano enquanto entidade universal e objetiva de todos os cidadãos e o Estado marxista enquanto entidade a serviço de certas classes, podemos, baseado nas ideias dos autores que expomos, afirmar que o Estado ao mesmo tempo que dá certas garantias às classes dominadas, o faz para que possa garantir e preservar os interesses da classe dominante, cuja pressão desta, termina por sucumbir. Mas há uma ‘terceira via’, que a nosso ver, é mais importante e nos remete a Claus Offe. O estado capitalista procura garantir a sustentabilidade do sistema, mesmo quando se faça necessário se colocar acima de certos interesses do bloco no poder (burguês). E ao fazê-lo, termina por garantir os interesses dos grupos privilegiados dominantes, pois, assim pode garantir a sustentabilidade econômica do capital, do capitalismo e de toda a estrutura, inclusive da classe trabalhadora. Portanto, o Estado, para além de refém da classe dominante, tornou refém da garantia de sustentabilidade do sistema como um todo. Se o capital financeiro – por alguma crise – sucumbir, sucumbe todo o sistema. Ao garantir sua sustentabilidade, garante a preservação dos privilégios da classe dominante, de sua lucratividade, mesmo que por atitudes ilícitas por parte desses grupos, cujas consequências recaem sobre o conjunto da classe trabalhadora, em particular, e da sociedade, como um todo. A crise de 2007-2008, e seus reflexos, foi a expressão do que acabamos de expor.

3.1 Reforma do Estado no Brasil

Um estudo realizado por Afonso e Souza, em 1977, *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal*, forneceu elementos valiosíssimos para o entendimento das reformas atuais no Brasil e para o entendimento da crise fiscal do Estado brasileiro.

Esse período é importante por duas razões: a primeira, com o fim da Segunda Guerra Mundial, houve um forte impulso no crescimento econômico mundial, grande volume de capitais acumulados e, por consequência, a expansão desses capitais (sob a forma de investimento e empréstimos) para os países subdesenvolvidos através das multinacionais. O Brasil foi um desses países receptivos a esse capital; segundo, em decorrência do primeiro aspecto, o Brasil vivenciará um forte processo de industrialização em setores de infraestrutura e bens de consumo duráveis.

Os autores se apoiam em dados empíricos relevantes para entender a natureza da crise fiscal no Brasil por volta dos anos 1960-1970. Foram duas fontes básicas de pesquisa: os diários oficiais e os anuários estatísticos do Brasil, de vários anos. Nossa investigação acerca do desvio das prioridades se inspirou nessa obra, fazendo o levantamento de dados estatísticos dos anuários mais recentes, assim como de dados do tesouro nacional acerca do comportamento das despesas entre capital humano e capital social.

O momento histórico que os autores pesquisaram foi da abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro por meio da instalação de empresas multinacionais, entre elas com destaque para as montadoras de automóveis e tratores. O levantamento dos anuários estatísticos da época (décadas de 1950-60) demonstram o comprometimento maior do orçamento com capital social²⁰ e infraestrutura.

Nessa tarefa, apontam Afonso & Souza que houve o processo de modernização administrativa do aparato estatal para poder da conta da ampliação de sua ação na economia.

Para os autores, o Estado brasileiro ofereceu todo o aparato necessário para instalação dessas empresas em detrimento de apoio ao capital nacional, de tal

maneira que o capital multinacional ocupou os setores industriais estratégicos da economia. Segundo os autores

os gastos da União indicariam um Estado altamente centralizado, econômica e financeiramente controlado pelo Ministério da Fazenda, especialmente dedicado a financiar a expansão da infra-estrutura básica requerida para o desenvolvimento do capital multinacional dentro do subsistema nacional. Esses gastos facilitaram o processo de monopolização pelo capital multinacional dos setores estratégicos da economia, estimularam o livre fluxo de capitais e bens dentro da esfera das CMNs, e foram seriamente indiferentes às necessidades de bem-estar social (AFONSO & SOUZA, 1977, p. 72).

Portanto, o novo papel que assumiu o Estado brasileiro no processo de abertura da economia ao capital multinacional representou claramente a imagem daquele Estado do qual falou Galbraith. Ou seja, o Estado brasileiro assumiu o papel de agenciador do *Sistema de Planejamento* das grandes empresas (multinacionais) no espaço nacional; espaço esse que visou à valorização do capital. Nas próprias palavras dos autores identificamos a linha teórica da ação do Estado brasileiro na visão de Galbraith:

A título de hipótese (a ser verificada) sugerimos a existência de uma tendência à *limitação da burocracia tradicional* (concentrada nos ministérios) *do Estado pré-64*, e a *uma rápida expansão da burocracia moderna (a tecnocracia)* como um dos elementos básicos do processo de modernização do aparato estatal (idem, p. 82) (grifo nosso).

Os trechos que grifamos se identificam claramente com o *Sistema de Planejamento* de que falava Galbraith, em substituição à administração tradicional por uma tecnocracia preparada para atender as reivindicações do grande capital.

Mas enquanto o Estado estava investindo àquela época em serviços (transportes e meios de comunicação) e infra-estrutura, estava estimulando a economia e atraindo investimentos, embora à revelia dos interesses nacionais (empresas e sociedade).

A questão da reforma do Estado no transcorrer da crise econômica da década

de 1970 foi um consenso quase que universal. Essa foi a proposta central do projeto neoliberal. A justificativa medular estava no fato de que o “esgotamento fiscal do antigo modelo de desenvolvimento econômico-social montado no pós-guerra se mostrava cada vez mais patente” (CARINHATO, 2008, p. 4).

4 CONSENSO DE WASHINGTON: IDEOLOGIA E POLÍTICA NEOLIBERAL

Ao consenso keynesiano seguiu-se o consenso de Washington. O monetarismo se sobrepôs às políticas de intervenção estatal.

A reivindicação das políticas neoliberais de extrema liberdade do mercado já se desenhava na década de 1940 através dos escritos de Hayek e, posteriormente, defendidas por seus adeptos, Mises e Friedman. Os vários fenômenos econômicos ocorridos na década de 1970 puseram em questionamento as políticas econômicas keynesianas até então adotadas. O forte endividamento dos Estados, primeiramente, nos países mais desenvolvidos, e depois nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, começaram a impactar o crescimento econômico, instalando-se os riscos e, em alguns casos efetivamente, fortes processos inflacionários.

O grande surto de crescimento econômico posterior à crise de 1929 e, principalmente, depois da Segunda Guerra Mundial favoreceu um aumento exponencial das forças produtivas, dos avanços tecnológicos e do volume de capital em geral que o Estado não pôde mais dar conta de viabilizar saídas para o escoamento da produção excessiva. Fez isso, mas às custas de um enorme comprometimento do seu orçamento e, por consequência, do crescente déficit público, que impôs limites à interferência desenfreada do Estado. O Estado esgotou suas possibilidades e limites de dar vazão ao movimento desenfreado da produção de mercadorias e valorização do capital. O aguçamento desse processo vai levando à metamorfose do capital produtivo em capital financeiro-especulativo. Cabe salientar que esse processo de fusão do capital produtivo com o capital bancário é histórico, começando com as sociedades anônimas.

Mas a particularidade deste momento está no fato de que o capital financeiro (bancário e especulativo) se sobrepôs ao capital produtivo. Ou seja, o capital passou a encontrar e a privilegiar sua valorização sem passar por intermédio da esfera da produção, apenas como capital propriamente bancário que, não muito distante, desembocaria e passaria a conviver com o capital especulativo ou fictício (sem

valorização real).

Para Duménil e Lévy (citado por Avelãs Nunes, 2013, p. 19), o neoliberalismo é “uma nova fase na evolução do capitalismo”. Para Avelãs Nunes (idem, p. 19), “o neoliberalismo é o encontro do capitalismo consigo mesmo”, depois de despido de suas máscaras que até então encobriam suas verdadeiras intenções. De forma mais contundente, diz o autor:

Enquanto *projecto político*, a *globalização neoliberal* visa essencialmente construir e consolidar o *predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo*, sacrificando para tanto os salários e os direitos dos trabalhadores (pondo em causa a dignidade destes e a própria democracia), na tentativa de contrariar a indelével *tendência para a baixa da taxa de lucro* e todas as *contradições estruturais* do capitalismo (idem, p. 21) (grifos do autor).

O neoliberalismo, portanto, foi um forte movimento ideológico e político sob a orientação de Hayek, após a Segunda Guerra Mundial, contra “o Estado intervencionista e de bem-estar” e “contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995. IN: SADER & GENTILI, 1995, p. p. 9-23).

Mas, afinal, qual é o conjunto de políticas que caracterizam o neoliberalismo e que o difere do liberalismo clássico? As principais são: a) a desregulação das instituições financeiras; b) a livre circulação de capitais no mercado mundial; c) privatização, senão de todos, da maioria dos serviços públicos essenciais à população; d) reformas de natureza fiscal, previdenciária e trabalhista em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com níveis diferenciados de intervenção; e) limitação do poder dos sindicatos; f) destruição ou interferência mínima na economia, restringindo-se apenas à regulação dos contratos e dos conflitos; g) fortalecimento e centralização do mercado na organização e administração da economia em substituição à interferência do Estado.

A crise econômica que se arrolou nos anos 1970 é apontada por vários estudiosos e, principalmente, economistas, como uma crise político-econômica do modelo keynesiano instaurado como saída para a Crise de 1929. Esse modelo

perdurou até a década de 1970.

O principal ideólogo articulador desse pensamento foi o economista austríaco Hayek, que, já na década de 1940, defendia a doutrina neoliberal como saída para o desenvolvimento do capitalismo. Ao mesmo tempo, essa doutrina ia contra a teoria keynesiana do Estado interventor na economia. Os avanços econômicos e sociais experimentados pelas nações desenvolvidas após a Segunda Guerra Mundial, atribuídas, diga-se de passagem, à política keynesiana, foram resultados da ostensiva organização e lutas dos sindicatos que, pressionando o Estado em vários países da Europa, conseguiram aquelas conquistas para classe trabalhadora. No alvorecer da década de 1970, com profunda crise na economia mundial, Hayek criticou duramente a ação dos sindicatos, cujas conquistas sociais repercutiram negativamente sobre os lucros do capital. Para Hayek, segundo Anderson (1995, p. 2), as raízes da crise econômica “estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas repercussões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais”. Portanto, o fortalecimento e pressão dos sindicatos, durante os trinta anos gloriosos, repercutiram nas baixas taxas de valorização e acumulação do capital no período.

Contrariamente à corrente de pensamento da época, “Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de Bem-Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si -, pois disso precisavam as sociedades ocidentais” (ANDERSON, 1995, p. 2).

Portanto, seguindo a esteira teórica da interpretação e da lógica de funcionamento, reprodução e valorização do modo de produção capitalista, as crises econômicas são sintomas do comprometimento de valorização e acumulação de capital, seja pelas características intrínsecas à produção (elevado progresso técnico, aumento significativo da produtividade e excesso de produção), seja pelas características da insuficiência de demanda (aumento do endividamento do Estado e

sua incapacidade de dar continuidade à realização do excesso de produção, aumento do exército industrial de reserva e diminuição do poder de compra real dos trabalhadores).

A década de 1970 e início da década de 1980 em diante vivenciará o triunfo da doutrina e das políticas neoliberais, iniciando-se na Inglaterra, em 1979, e, logo em seguida, nos EUA, com a ascensão de Ronald Reagan, em 1980.

O receituário neoliberal aplicado por estes países foram o inverso das políticas keynesianas no pós-Segunda Guerra Mundial. O consenso keynesiano foi vencido pelo consenso de Washington. Dentre as principais políticas adotadas pela Inglaterra, estavam: a) contração da emissão monetária; b) aumento dos juros; c) diminuição dos impostos sobre os maiores rendimentos; d) desregulamentação financeira (livre fluxo de capitais); e) aumento do desemprego; f) repressão aos movimentos grevistas; g) nova legislação sindical; h) e corte de gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 3).

Sob a perspectiva econômica dos resultados das políticas neoliberais nos países desenvolvidos, em especial na Europa e nos Estados Unidos, os números apontaram avanços. Nas palavras de Anderson (p. p. 5-6):

Poder-se-ia perguntar qual a avaliação efetiva da hegemonia neoliberal no mundo capitalista avançado, pelo menos durante os anos 80. Cumpriu suas promessas ou não? Vejamos o panorama de conjunto. A prioridade mais imediata do neoliberalismo era deter a grande inflação dos anos 70. Nesse aspecto, seu êxito foi inegável. No conjunto dos países da OCDE, a taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2%, entre os anos 70 e 80, e a tendência de queda continua nos anos 90. A deflação, por sua vez, deveria ser a condição para a recuperação dos lucros. Também nesse sentido o neoliberalismo obteve êxitos reais. Se, nos anos 70, a taxa de lucro das indústrias nos países da OCDE caiu em cerca de 4,2%, nos anos 80 aumentou 4,7%. Essa recuperação foi ainda mais impressionante na Europa Ocidental como um todo, de 5,4 pontos negativos para 5,3 pontos positivos. A razão principal dessa transformação foi, sem dúvida, a derrota do movimento sindical, expressado na queda drástica do número de greves durante os anos 80 e numa notável contenção dos salários.

A questão que se coloca agora é se esses importantes avanços permitiram sustentação continuada na recuperação dos lucros das empresas, no controle da inflação e na perspectiva futura do crescimento econômico e nos resultados sociais?

A realidade econômica mundial mostrou na década de 1990 e durante a década de 2000 que os resultados positivos foram efêmeros. O crescimento econômico nesse período, nas principais economias que antes obtiveram resultados favoráveis, não foi sustentável. O período de reanimação do capitalismo pós-crise dos anos 1970 não se manteve e as taxas de crescimento não se mostraram estáveis. O capitalismo estava, novamente, à volta com suas crises cíclicas estruturais, pois não conseguiu resolver o problema de sua própria lógica interna, suas contradições intrínsecas ao seu próprio desenvolvimento. O processo de valorização do capital pela via da produção real cedeu lugar ao imaginário processo de valorização pela via da financeirização, como expôs abaixo Carinhato (2008, p. 38)

É pertinente salientar a capacidade da ideologia neoliberal tornarse hegemônica para boa parte dos países que anteriormente tinham como paradigma o Estado de Bem-Estar Social. Uma das razões para a constituição de sua hegemonia pode ser explicada através da desregulamentação financeira. Fruto do processo de mundialização, trata-se de um mecanismo para a manutenção da acumulação de capital por parte das elites, como forma a substituir a pujança e a lucratividade da produção de mercadorias reais de outrora.

E uma das peculiaridades do neoliberalismo é que o capitalismo abriu outra via de valorização do capital, financeira e especulativa. Ou seja, da década de 1980 em diante (globalização neoliberal e financeira), o capital passou a se valorizar muito mais nas praças financeiras do que na produção de bens (riqueza real). E nesse sentido, a capacidade de multiplicação do capital-dinheiro se tornou imensamente maior e sem lastro real. Daí as constantes crises financeiras-econômicas a partir da década de 1990 em vários países e seus desdobramentos para outros países, feito uma avalanche. A incapacidade dos Estados nacionais em conterem o controle desordenado e especulativo dos fluxos financeiros, levaram ao constante retorno

dessas crises em proporções muito maiores, como foi esta última em 2007-2008, que até agora perdura.

Outro importante resultado das políticas neoliberais, excepcionalmente no hemisfério Sul e na América Latina, foi a expansão da pobreza e da extrema miséria²¹. O Brasil foi e é ainda um exemplo desse desfecho, com um crescimento absoluto da miséria durante a década de 1990 e de 2000. Não foi à toa que no segundo mandato do governo FHC, de cunho neoliberal, começou-se a adotar políticas sociais de controle da miséria através dos programas sociais de transferência direta de renda. A expressão literal dessa realidade é exposta abaixo:

A escolha por políticas sociais focalizadas, pelo racionamento dos gastos, pela redução da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos sociais básicos à população foram corolários diretos da negação de uma política social inclusiva, a qual se mostra como única resposta razoável em um país de milhões de miseráveis que, durante o governo FHC, passaram a depender uma ajuda monetária relevante enquanto forma de mantê-los vivos, porém ínfima em relação a um modelo que buscasse a emancipação da extrema pobreza que os acomete (CARINHATO, 2008, p. 9).

Esse novo Estado com discurso e interregno temporal distinto ficou conhecido como neoliberal, que se traduz num referencial mais autocentrado, mais auto-regulado, menos amplo, menos interventor, menos executor; mero interlocutor entre os poderes e simplório facilitador de ações cidadãs - não as detêm, nem o deseja fazer. Decide, assim, por supervisionar as práticas, em vez de realizá-las, estando disposto a, inclusive, repassar todas as suas atribuições consideradas secundárias para terceiros.

Nesse sentido, assevera António José Avelãs Nunes (2003, p. p. 440-441):

(...) o neoliberalismo exclui da esfera da responsabilidade do estado as questões atinentes à justiça social, negando, por isso, toda a legitimidade das *políticas de redistribuição do rendimento*, orientadas para o objectivo de reduzir as desigualdades de riqueza e de rendimento, na busca de mais equidade, de mais Justiça social, de mais igualdade efectiva entre as pessoas.

(grifo do autor)

A bandeira do neoliberalismo defende um princípio basilar do utilitarismo, que adentrou o marginalismo e alcançou o ápice no neoclassicismo: a defesa das iniciativas individuais em detrimento do bem coletivo. Um princípio liberal que defende a livre iniciativa de cada um como o melhor provimento de seus interesses particulares e do interesse geral. O neoliberalismo acomodou esse princípio, nos termos que segue abaixo:

No que toca à obrigatoriedade dos descontos para a segurança social, os neoliberais consideram-na, como se diz acima, um atentado contra a liberdade individual, cometido em nome do objectivo de garantir as pessoas contra determinadas situações (desemprego, doença, invalidez, velhice). E sustentam que esse atentado é tanto mais grave e intolerável quanto é certo que, na sua perspectiva, esse objectivo ficará melhor acautelado (com menores custos financeiros e menores custos sociais) se cada pessoa (ou cada família) o assumir, como responsabilidade própria, tomando, em conformidade, as medidas adequadas (NUNES, 2003, p. 441).

Verificamos, então, que o neoliberalismo conduziu o Estado para um sentido histórico – regressivo, retroagindo ao conceito de liberal-minimalista, que desconsidera (em parte) as necessidades sociais do indivíduo, realçando, única e exclusivamente, as questões do aparato burocrático-administrativo, sob a justificativa de não sucumbir ante as demandas populares. Tal atitude gerou reflexos consideráveis na organização e na execução da política previdenciária.

Desde a década de 1970, assim como vários outros programas e investimentos sociais financiados pelo Estado, a previdência social passa a ser alvo de diversos questionamentos, sobretudo, em razão de sua finalidade e da abrangência. Alguns, a exemplo do uso que Nunes (2003, p. 441) fez da afirmação de Friedman, questionam o princípio da responsabilidade social coletiva, que fundamenta as diretrizes previdenciárias, alegando ser esta uma doutrina subversiva em que: “o maior de todos os seus males é o efeito maligno que exercem sobre a estrutura da nossa sociedade. Eles enfraquecem os alicerces da família; reduzem o incentivo para o trabalho, a poupança e a inovação; diminuem a acumulação de

capital; e limitam a nossa liberdade (...).”.

Por consequência, de todo o narrado, a lógica neoliberal passa a interferir diretamente na definição e na execução da política previdenciária, advogando, em consonância, pela interferência do Estado apenas nos casos de miséria extrema e desemprego permanente. Nas demais circunstâncias, o próprio indivíduo deveria se responsabilizar pelos malogros, ou então, esperar pela generosidade da assistência social.

O fato de se modificar o regime não se traduz no aporte de divisas extraordinárias ao Estado; pelo contrário, no mais das vezes, em muitos momentos, o Erário assumiu as dívidas das entidades privadas, visto que as supramencionadas mudanças impõem ao Estado um custo extremamente elevado durante o seu processo transitório. Designadamente, quando nos referimos a uma mudança de regime previdenciário de repartição para um regime previdenciário de capitalização, a sociedade perde o vínculo de solidariedade entre si e entre gerações, e, conseqüentemente, a garantia da segurança social, constitucionalmente preconizada.

4.1 A política neoliberal no Brasil

A política neoliberal foi instaurada no Brasil mais tardiamente, na década de 1990. A conjuntura política e econômica na década de 1980 foi muito conturbada para o país. Primeiramente, estávamos saindo de um regime ditador instaurado com o Golpe de Estado de 1964; segundo, o grande embate político para decisão entre eleições diretas ou indiretas; terceiro, o Brasil atravessava uma forte recessão econômica, com forte endividamento externo decorrente do aumento da taxa de juro nos EUA, instauração do câmbio flutuante e valorização forçada da moeda americana para fazer frente à sua crise interna²²; em quarto lugar, voltam à tona os movimentos sociais na cidade e no campo e a reorganização dos sindicatos reivindicando a conquista e/ou reconquista de direitos que foram amordaçados no período ditatorial; em quinto lugar, a instabilidade política de um governo sem respaldo popular que assumiu a presidência no lugar de Tancredo Neves; por último,

uma sucessão de planos econômicos de estabilização da economia e controle da inflação que, por razões políticas e econômicas, não surtiram efeito.

Cabe ressaltar que embora o Brasil tenha instaurado as políticas neoliberais na década de 1990, no início da década de 1980 o país já começava a vivenciar os impactos da globalização neoliberal e financeira de forma imposta pela política macroeconômica norte-americana e pelo FMI. Vale dizer que, não apenas no Brasil, mas, em vários países da América Latina, as políticas neoliberais foram impostas pelo mecanismo da macroeconomia financeira, como bem expôs Carinhato (2008, p. 3):

De modo a adaptar a ideologia neoliberal para a América Latina, segundo seus ideólogos, nessa região o adversário da prosperidade econômica estaria no modelo de governo gerado pelas ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas. A entrada destes países se deu pela renegociação das dívidas externas, que obrigaram a pôr em prática um ajuste fiscal com o objetivo de saldar essas dívidas com seus países credores. Concebeu-se uma inserção eminentemente financeira para os países dessa região. Há de se ressaltar o importante papel de chanceleres que as instituições financeiras multilaterais como FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial tiveram. Para auferirem empréstimos e um prazo maior para o pagamento das dívidas, os países foram obrigados a aquiescer ante as prescrições.

Uma nova eleição na década de 1990 já nasceu com a vitória de um governo de perspectiva neoliberal. A crise e queda desse governo levou a nova eleição em 1994 com a vitória de Fernando Henrique Cardoso que instaurou, nos dois mandatos, uma forte política neoliberal: privatizações, corte nos gastos públicos, congelamento de salários do funcionalismo público federal por oito anos, controle da inflação, abertura da economia ao capital internacional. Instaurava-se no Brasil a globalização neoliberal. A condição essencial dessa instauração foi uma proposta de reforma do papel do Estado.

Até este momento – década de 1980 – havia uma forte participação de empresas estatais de indústrias de base e no setor de infraestrutura pesada que forneceu, desde a década de 1950, o suporte necessário para os investimentos privados. O Estado cresceu muito como estado-empresário, controlando e disponibilizando os serviços desses setores, estratégicos para o desenvolvimento

industrial. A crise econômica mundial nos anos 1970, que se abateu sobre o Brasil e que levou ao forte endividamento público, serviu como questionamento sobre a ineficiência e o forte e excessivo comprometimento do Estado com a esfera econômica. Esse foi o discurso da corrente de economistas (neo)liberais que pregavam a liberalização da economia e a privatização de setores estratégicos.

Portanto, no governo FHC, foram estabelecidas as bases para a implantação das políticas neoliberais, conforme aludimos acima. Três foram fundamentais: a estabilização da economia (criação de uma nova moeda) com controle da inflação; a contenção dos salários e as privatizações.

Na década de 2000 abriu-se uma nova perspectiva para a economia e a sociedade brasileira. Mesmo sustentando a política macroeconômica do governo anterior, o governo de Lula priorizou o fortalecimento do Estado e a preservação e ampliação dos direitos e programas de assistência social (programas de transferência direta de renda), assim como uma política de valorização do salário-mínimo em 2007²³. Houve, ao mesmo tempo, um estancamento do programa de privatizações implantado no governo anterior e, contrário às privatizações, o governo privilegiou o regime de *concessões* – algumas das quais não executadas - de exploração de alguns setores econômicos por empresas privadas (rodovias, hidrelétricas, portos, aeroportos e rodovias). Portanto, o governo brasileiro, no período 2002-2009, assumiu uma postura que, conforme Bresser Pereira²⁴, foi inspirada numa nova perspectiva teórica denominada de “Novo Desenvolvimentismo”. Essa reversão da política anterior estava calcada no fortalecimento do Estado e numa proposta de retomada e garantia dos direitos e assistência social.

Se as circunstâncias do mercado interno estavam favoráveis, mais favorável ainda foi a conjuntura econômica externa, especialmente o crescimento espetacular da economia chinesa, que passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil na década²⁵.

As taxas de crescimento para o período 2012-2014, assim como as estimativas 2015-2016 só vieram a confirmar o aprofundamento da crise econômica no mundo. A partir de 2014 a economia brasileira entra no circuito da crise e

recessão econômica. Associada a esta, instaurou-se uma profunda crise política – mais fortemente nos anos 2015-2016 – que se estende até o momento. Houve um aumento do déficit público, pois ao mesmo tempo em que os dispêndios sociais (despesas primárias) mantinham-se e até cresciam, as receitas primárias despencavam²⁶.

A conjuntura econômica desfavorável no cenário internacional - e que começou a adentrar a economia brasileira - foi o estopim para que os grupos políticos contrários ao governo da ocasião passassem a questionar o aumento do *déficit* público, assim como outras condutas políticas colocadas em operação no governo de Dilma (pedaladas fiscais), o que levou ao seu afastamento.

O governo interino do vice-presidente Michel Temer começou a colocar em operação uma série de políticas com uma outra perspectiva do que até então vinha sendo praticado pelo governo do PT desde 2002. Em conjunto, essas políticas se resumiram ao ajuste fiscal (2016) e duas grandes reformas, uma já aprovada (a reforma trabalhista e a terceirização) e outra, a reforma da Previdência, que, até então (maio de 2018), foi paralisada devido ao acirramento da crise política.

Além dessas reformas, o governo interino, desde que assumiu, vem, de forma arbitrária e veloz, impulsionando um amplo programa de privatizações, que vai desde os setores de infra-estrutura estratégicos até serviços essenciais e que atingem a soberania do estado brasileiro: Embraer, Petrobrás, Eletrobrás, Aeroportos, rodovias federais²⁷. O que até então os dois últimos governos trataram como *concessões* (direitos de exploração), o governo atual está privatizando (desfazendo-se de patrimônios públicos estratégicos).

O conjunto dessas iniciativas (ajuste e reformas), associado ao programa de privatizações é característico do projeto neoliberal que foi iniciado com FHC na década de 1990, estancado no governo do PT (década de 2000 até 2014) e retomado no governo atual.

O ajuste fiscal e as reformas (trabalhista, terceirização e previdenciária) fazem parte da arquitetura construída pelo capital internacional (capital financeiro e produtivo) como meio de aumentar os lucros e, ao mesmo tempo, evitar a queda da taxa de lucro do conjunto do sistema. As medidas tomadas por este governo são um claro sinal do alinhamento de sua política aos interesses do capital financeiro²⁸.

A Reforma da Previdência é estratégica para realização desse objetivo. Ao mesmo tempo que desafoga ainda mais recursos da Seguridade Social que seria para a Previdência. O aumento do tempo de aposentadoria e do tempo de serviço imporão aos trabalhadores e trabalhadoras um enorme sacrifício de suas vidas. A economia de recursos provenientes da reforma alimentará ainda mais a voracidade dos lucros de empresas e bancos. O governo tem usado midiaticamente um forte discurso do colapso da reforma da previdência caso a mesma não seja aprovada. Mostraremos que há uma manobra contábil de apresentar e convencer a opinião pública sobre o *déficit* da previdência e, mais que isso, o comprometimento futuro de aposentados e pensionistas, caso não seja aprovada.

4.2 Do neoliberalismo à financeirização

O neoliberalismo foi a doutrina de sustentação ideológica criada para dar suporte político-econômico ao modo de produção capitalista em seu estágio de desenvolvimento monopolista-imperialista. As bases de sustentação do capitalismo – particularmente industrial – enfrentaram várias crises em seu processo de valorização e acumulação durante o século XX.

O capital financeiro, que já tomava corpo no início do século XX, fortaleceu-se de tal forma que, após os anos 30, e, particularmente, depois dos anos 60, a esfera financeira das relações econômicas mundiais passou a ser determinante no processo de acumulação. A financeirização (bancos e instituições financeiras multilaterais), tal como ficou conhecido esse fenômeno na literatura econômica, passou a impor aos Estados nacionais, a partir da década de 1980, políticas de desregulamentação e abertura ao capital financeiro. Nesta década e, especialmente, na década de 1990, teve-se o avanço do processo de financeirização, que veio na esteira dos avanços tecnológicos e da acumulação de capital no momento anterior; alcançou seu auge, desembocando em sucessivas crises econômico-financeiras na década de 1990 até desembocar na grande crise de 2008, cujo desenrolar ainda está em evidência. É esse segundo momento que interessa à nossa pesquisa.

Entendemos que a financeirização não aconteceria sem o aval do Estado, quer dizer, sem que houvesse a cooptação e o assalto do Estado pelos grandes

conglomerados econômico-financeiros.

Hilferding, em sua obra pioneira lançada em 1910, mostrou àquela época os sinais da dependência das indústrias em relação ao capital bancário para obter créditos para investimentos e criar capacidade de competitividade frente aos concorrentes, ao mesmo tempo em que, ao promover a diminuição dos custos, ajudaria no controle da tendência à queda da taxa de lucro e/ou aumento na vantagem das margens de lucro em relação aos concorrentes. Esse amálgama industrial-bancário levou à origem dos processos de fusões dos bancos com as empresas, criando-se o capital financeiro. Pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, que o capital financeiro favoreceu, temporariamente²⁹, o processo de valorização e acumulação do capitalismo através da ampliação do sistema de crédito.

Lenin (1917) alertou para o perigo da financeirização, cujo significado à época, como sendo o capital rentista que se apropriava da riqueza real de forma especulativa. De lá para cá esse processo apenas se aprofundou. Logo depois, principalmente em 1936, lançamento da obra mais importante de Keynes, este autor alertava para os riscos e os perigos que representava o capital financeiro-especulativo na quebra do “equilíbrio econômico” do sistema.

Os desdobramentos históricos realçaram o aprofundamento daquele fenômeno financeiro que alertaram Hilferding, Lenin e Keynes, como os mais importantes. O fenômeno econômico da mundialização do capital produtivo através das multinacionais, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, encobriu outro fenômeno que vinha avançando em paralelo: a financeirização. Esgotada a expansão do capital multinacional (produtivo) para todo o globo, o capital financeiro mostrou sua cara e sua voracidade. Nas palavras de Antonio José Avelãs Nunes:

A partir de meados da década de 1970, o sistema cerrou fileiras na tentativa de compensar a *tendência para a baixa da taxa média de lucro* e de prevenir e combater as crises cada vez mais frequentes e mais difíceis de ultrapassar: mesmo quando o PIB começa a crescer, taxas elevadas de desemprego mantêm-se durante muito mais tempo; os novos postos de trabalho gerados oferecem salários mais baixos do que os vigentes antes da crise. Os *fatores estruturais* potenciadores de crises (que se traduzem na baixa generalizada do poder de compra da grande maioria da população) tornaram mais

premente a presença de um *estado de classes* cada vez mais forte e cada vez mais comprometido com o capital financeiro, com o “dinheiro organizado”. (p. 29) (grifos do autor)

Na atualidade da dominância do capital especulativo em todas as praças financeiras do mundo, em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a regulação do mercado ou, o Estado no papel de regulador, tem viabilizado o jogo financeiro das instituições.

A era do neoliberalismo é a era da financeirização ou da hegemonia do capital financeiro. O *liberalismo econômico*, por sua vez, foi a era da hegemonia do capital industrial (produtivo). Avelãs Nunes é bem elucidativo sobre este fenômeno:

Um ponto essencial na caracterização da globalização neoliberal é a hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo. O processo de globalização financeira assume, neste contexto, uma importância fundamental, traduzindo-se, grosso modo, na criação de um mercado único de capitais à escala mundial, no seio do qual rege o princípio da liberdade de circulação de capitais, que permite aos grandes conglomerados transnacionais colocar o seu dinheiro e pedir dinheiro emprestado em qualquer parte do mundo, a qualquer hora do dia ou da noite (idem, p. 4).

O que observamos na comparação deste momento com o momento que tratamos ao enfatizar as ideias de Galbraith é que enquanto o *Sistema de Planejamento* da grande empresa estava entregue a um grupo de tecnocratas que dirigiam e controlam a produção e a demanda, outro grupo de capitalistas, os investidores especulativos, controlavam e dominavam outra praça de negócios: as finanças. A avalanche desse processo não poderia dar noutra coisa a não ser a conturbada vulnerabilidade das taxas de câmbio, das taxas de juros e das finanças públicas de todas as nações, pelo menos aquelas mais envolvidas com o mercado mundial de mercadorias e de dinheiro.

O que é mais importante de todo esse processo foi o desvio de recursos da esfera produtiva para a esfera financeira. Mais ainda, como aconteceu no caso brasileiro, o desvio de recursos do capital humano para o capital social. Sobre o

primeiro desvio, alertou Nunes (idem, p. 10):

A 'subversão' resultante da *supremacia do capital financeiro sobre o capital produtivo* traduziu-se no enorme desvio de recursos disponíveis das atividades produtivas para as atividades especulativas, que se traduzem na criação e destruição contínuas de *capital fictício* nos mercados financeiros. Tomando como ponto de partida o crash da bolsa de Nova York em 1967, as economias capitalistas sofreram, a partir dos anos 1970, mais crises do que em qualquer outro período. A desregulação acelerada a partir dos anos 1980 gerou mais de cem crises em todo o mundo. E esta sucessão de crises nas últimas décadas foi um claro anúncio da crise atual, iniciada nos EUA em 2008-2009, que se vem apresentando como uma *crise estrutural do capitalismo*, neste tempo de domínio do capital financeiro (grifos do autor).

E não foi diferente no Brasil. O enorme comprometimento da riqueza nacional (produtiva) com as despesas financeiras do capital financeiro especulativo aqui aportado representa volumosas somas que são desviadas do setor produtivo e social para alimentar esse sistema socialmente perverso. Para ilustrar essa realidade, basta ter acesso ao portal "auditoria cidadã da dívida" na *internet*, onde estão disponíveis os dispêndios do Estado com as esferas sociais e com juros e amortização das dívidas (disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/>).

Esse domínio do capital financeiro ignora sistemas políticos, partidos ou orientações ideológicas. Atingem todos eles, em maiores ou menores proporções, com maior ou menor facilidade, como expressou bem Nunes ao tratar da Europa:

Direi mesmo que as políticas não mudam muito, independentemente de estarem no governo os conservadores, os socialistas, os trabalhistas ou os sociais-democratas. Embora com algumas variantes, todos juram defender a *Europa Social*; todos garantem querer defender o sistema público de segurança social; todos afirmam querer salvar o sistema público de saúde; todos prometem desenvolver o sistema público de ensino. Mas todos trabalham em sentido contrário, embora com métodos e com eficácia diferentes (idem, p. 11).

Os serviços públicos que outrora foram uma conquista árdua dos trabalhadores têm se transformado em mercado valorativo para a fome insaciável do capital acumulado que ronda a economia mundial, particularmente o capital financeiro. Mais uma vez, as considerações de Nunes abaixo vão de encontro à nossa temática nesse estudo, que ora expomos:

O progresso científico e tecnológico, a melhoria das condições de vida e os direitos conquistados pelos trabalhadores (que o estado social integrou) transformaram em necessidades básicas das pessoas o acesso aos bens e serviços atrás referidos, os quais representam mercados que valem milhões, apetitosos para o grande capital financeiro, que joga tudo na criação do mercado único dos serviços (não só dos serviços financeiros) e na privatização destes setores. As seguradoras querem a saúde e serviço de pensões; os correios tem-se transformado em prósperas instituições financeiras com sacrifício da sua missão originária; a água e o saneamento apresentam-se como o grande negócio do século XXI (...) (idem, p. p. 13-14).

Nunes sintetiza suas ideias na mesma perspectiva daquelas concluídas por Galbraith: “É isto: o poder político reside no ‘mercado’, mas o ‘mercado’ é moldado pelo poder político e é indissociável dele” (idem, p. 32).

A evolução do capitalismo, até nossos dias, tem desenhado um processo – sob o comando do capital – no qual os interesses econômicos se puseram acima dos interesses da humanidade. A sociedade subordinou-se à economia. A particularidade contemporânea do capitalismo é que, agora, a economia subordinou-se à esfera financeira. O setor produtivo ao setor financeiro. O que nos interessa expor nesta seção é a emergência e consolidação da financeirização sobre a economia e os reflexos desse fato sobre a sociedade. Por fim, que relação guarda a financeirização com a reforma da previdência.

Na Segunda Parte apresentaremos o processo histórico de como se deu a construção do déficit da previdência social, passando de superavitária para deficitária. Traremos considerações detalhadas sobre a natureza e importância do Sistema de Seguridade Social aprovado na Constituição de 1988, que garantiu recursos e direitos à assistência social, à saúde e à aposentadoria dos trabalhadores

e trabalhadoras. Por último, mostraremos que as reformas do Sistema de Seguridade Social, em sentido amplo, e a Previdência Social, em particular, estão envoltos na lógica contraditória do desenvolvimento do capitalismo em seu estágio atual, a financeirização. E o Estado, assaltado pelo capital, passou a servir aos interesses dessa lógica perversa contra os interesses da sociedade.

Segunda Parte

A Seguridade e a Previdência Social

5 A Seguridade Social no contexto do projeto neoliberal

O Brasil, no início da década de 1990, ingressou num novo cenário da economia mundial. Face a uma economia globalizada, o consenso neoliberal exigiu que o ingresso do Brasil nessa economia incorporasse alguns instrumentos de política econômica necessários para sua inserção competitiva e atração de capitais. A receita básica era a saúde financeira do Estado ou o equilíbrio fiscal da política econômica. Essa condição era necessária visto que a atração de investimentos (produtivos ou especulativos) dependia da avaliação financeira do Estado e, mais importante, da assunção dos compromissos da rolagem de sua dívida pública (o rigor no pagamento dos juros e amortizações da dívida).

O controle da inflação, que veio com o Plano de Estabilização da economia instaurado em 1994, era a peça fundamental para o país atrair capitais. O consenso, à época, era que a inflação era resultante do *déficit* público. Dois economistas – Bresser Pereira e João Sayad – se manifestaram contrários a esse consenso, afirmando que, ao contrário, o mesmo é resultado da dívida pública e dos altos juros.

Como bem expressou Gentil (2006, p. 26):

O sistema previdenciário social tem sofrido modificações quase ininterruptas desde o fim da década de 1980, em função da influência do pensamento conservador que varreu a América Latina, promovendo reformas privatizantes e da clara dominância de políticas econômicas ortodoxas nos últimos quinze anos. Essas políticas estão baseadas no diagnóstico de que o déficit público das últimas décadas resultou em inflação elevada ou em aumento na relação dívida/PIB. O ingrediente principal do déficit estaria no descontrole das contas da previdência.

O volume de recursos que foram desvinculados da Seguridade Social para os compromissos orçamentários do Estado são imensos, de maneira que, a partir daí, começou a desfaltar as contas da Seguridade, na razão entre sua cobertura universal aprovada na Constituinte de 1988 e as desvinculações a partir de 1994 até o momento. Mais adiante mostraremos a magnitude desses recursos que saíram da área social para sanear as contas públicas.

A tabela 1 apresenta um conjunto de despesas que foram lançadas no orçamento da Seguridade Social e que ferem o que rege a Constituição. Em relação às despesas “Encargos Previdenciários da União” – *EPU* –, há outra distorção: as contribuições dos servidores, policiais civis e militares do Distrito Federal (DF), por exemplo, integram o Orçamento do DF, e as despesas entram na conta dos regimes previdenciários dos servidores da União.

Na rubrica “Assistência ao Servidor”, basicamente, estão despesas com os pagamentos dos planos de saúde dos servidores públicos e com o “auxílio-alimentação”. Essas despesas nunca poderiam ser consideradas como da Seguridade. São encargos patronais e direitos dos servidores. Igualmente, os “Pagamentos de Planos de Saúde” não podem ser considerados despesas do SUS (Sistema Único de Saúde) e “auxílio-alimentação” não é despesa da assistência social.

Da mesma forma, as despesas com “Assistência ao Militar”, basicamente saúde prestada pelos hospitais militares e convênios diversos não podem ser classificadas como da Seguridade Social. Em “Outras Programações Estranhas” há múltiplas ações que, por erro ou simples desvio, estão enquadradas no orçamento da Seguridade Social. A contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos não é uma despesa da Seguridade Social.

Os valores são pequenos perto do total de despesas, mas, em 2015, por exemplo, foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos ao “Fundo de Pensão Aéros”, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória.

TABELA 1 - Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade incluída pelo governo no Orçamento da Seguridade Social 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2016³⁰. (Valores correntes, em R\$ milhões)

Programações	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
EPU - poderes e civis	26.559	34.473	44.569	55.557	58.825	63.052	66.618
EPU - militares	14.303	20.054	24.797	28.893	31.849	35.157	17.336
EPU - transferências	1.681	2.558	11.159	3.579	2.337	4.771	2.989
Outras transferências DF e ex-territórios	20	65	73	114	221	235	254
Soma RPPS e militares	42.563	57.149	80.598	88.143	93.231	103.214	87.197
Assistência ao servidor	720	1.112	1.529	4.650	5.211	5.746	8.684
Assistência ao militar	39	1.082	1.488	65	76	81	77
Outras programações estranhas	3.527	78	59	19	25	23	25
Soma outras programações estranhas	4.285	2.272	3.076	4.733	5.312	5.850	8.786
Total Geral	46.847	59.422	83.674	92.876	98.543	109.065	95.983

Fonte: Siga Brasil. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP (2017).

Como resultado de todos esses enxertos que basicamente retiraram receitas e acrescentaram despesas, o governo consegue florear o seu discurso de déficit da Seguridade Social. A Tabela 2 apresenta esses dados.

TABELA 2 – Resultado apresentado para a seguridade após redução das receitas e acréscimos de programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade, incluídas pelo governo no orçamento da seguridade social 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2016³¹. (Valores correntes, em R\$ milhões)

		2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	
Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)		72,7	65,0	55,4	76,8	56,3	11,4	-57,0	
Governo	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	"Governo retira R\$ 107 bilhões das receitas da Seguridade"
	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelo governo (d)	-18,7	-22,1	-26,5	-38,9	-47,1	-37,5	-41,7	
	Receitas subtraídas pela DRU (e)	-32,5	-39,3	-45,9	-63,4	-63,1	-63,8	-99,2	
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (f)	11,4	17,8	23,0	27,2	29,2	31,9	33,9	
	Receitas apresentadas pelo governo (g) = (a) + (d) + (e) + (f)	250,1	332,3	408,9	576,3	607,4	625,1	612,0	
Governo	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	Governo acrescenta R\$ 96 bilhões em despesas para a Seguridade
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (h)	46,8	59,4	83,7	92,9	98,5	109,1	96,0	
	Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (i) = (b) + (h)	264,0	370,2	486,5	667,5	730,6	792,1	872,0	
Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (g) - (i)		-13,9	-38,0	-77,6	-91,2	-123,2	-167,1	-260,0	

Fonte: Siga Brasil. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP (2017).

A década de 1980 apresentou muitos avanços na área da proteção social. Alguns desses avanços ocorreram antes mesmo da Constituinte de 1988. Porém, foi

nessa constituinte que um sistema de proteção social teve seu maior avanço na sociedade brasileira. A década de 1990, marcada pela política econômica de ajuste das contas públicas, controle da inflação e estabilidade econômica, representou um retrocesso nos avanços conquistados na década anterior e que se perpetuou nas décadas seguintes. É o que veremos agora.

5.1 A Reforma da Previdência Social no governo FHC

As reivindicações e pressões organizadas pela classe trabalhadora na década de 1980, no período de redemocratização do país³², provocaram a incorporação, pela Constituição Federal de 1988, de muitas demandas sociais que culminaram na expansão de direitos sociais e políticos. Um dos maiores avanços em termos de política social foi a adoção do conceito de “seguridade social”, englobando, em um mesmo sistema, as políticas de saúde, previdência e assistência social.

A implementação do conceito de “seguridade social”, previsto no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, já foi um enorme desafio em condições mais favoráveis aos movimentos da classe trabalhadora e da sociedade organizada como um todo. Porém, a partir da década de 1990, a defesa e manutenção dos direitos sociais – e em particular da Seguridade Social - foi desfavorável com a implantação das medidas econômicas de cunho neoliberal, que passou a potencializar novas e antigas dificuldades para consolidar a Seguridade Social no Brasil.

Início do governo de FHC o país vinha galopando num processo inflacionário não equacionado, até então, nos planos econômicos da segunda metade dos anos 1980. Portanto, a meta do novo governo foi aliar um forte programa de estabilidade econômica, controle da inflação, corte dos gastos públicos, uma política monetária contracionista e elevação dos juros, para que pudesse atrair a confiança dos investidores. O cumprimento e comprometimento desta agenda junto às instituições internacionais (Banco Mundial e FMI) demonstrou claramente “a incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica do plano de estabilização do governo, o Plano Real, e os rumos da política social que haviam sido desenhados na Constituição de

1988” (GENTIL, 2006, p. 132).

Para isso, o programa de Seguridade Social, aprovado na Constituição de 1988, era incompatível com a estrita receita econômico-financeira dos investidores e as instituições multilaterais que exigiam uma saúde fiscal e financeira seguida à risca e que transmitisse confiabilidade às empresas, bancos e investidores em geral. Nesse sentido, “o discurso oficial reiterava, como se fosse uma verdade indiscutível, o diagnóstico de inviabilidade financeira do sistema previdenciário. Por consequência, a reforma foi arquitetada para dar tratamento fiscal a uma política social” (idem, p. 133).

A reforma que se materializou em 1998, no governo FHC, por meio da Emenda Constitucional Nº 20, pode ser identificada como uma contra-reforma do movimento consolidado na Constituição de 1988, visto que apontou um caminho inverso para a previdência (Salvador; Boschetti, 2002).

Assim, o orçamento da Seguridade Social tornou-se “letra morta” na constituição a partir dessa emenda. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto, desde 1988, não transformaram o rito constitucional em ação efetiva. Pelo contrário, apropriaram-se das contribuições sociais destinadas para fins da Seguridade Social, utilizando-as para outras políticas de cunho fiscal, até mesmo para o pagamento dos encargos financeiros da União (amortização e juros da dívida) e para realização de “caixa” (poupança), visando garantir o superávit primário, principalmente nos anos recentes.

Em 1993, os economistas formuladores do Plano Real - que seria implementado em 1994, no governo FHC³³- com a pretensa defesa dos equilíbrios das contas públicas, defenderam a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão 1, de 1994, que permitiu a desvinculação de 20% dos recursos destinados as políticas de seguridade social.

Nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal³⁴ (FEF) – Emendas Constitucionais 10 e 17 - e, posteriormente, Emenda Constitucional 27, que criou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) – garantiu-se a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais.

Dando sequência à mesma política fiscal do governo anterior (FHC), a

equipe econômica do governo Lula³⁵, sob alegação de que a “economia brasileira ainda requer cuidados”, manteve, no âmbito da Emenda Constitucional N°42 (reforma tributária), a prorrogação da DRU até 2007.

Conforme Salvador (2007b), em 2005, foram desvinculados R\$ 32 bilhões da Seguridade Social. Em 2006, os dados divulgados pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional) indicavam que as receitas desviadas da Seguridade Social, por meio da DRU, alcançaram R\$ 33,8 bilhões. Portanto, apenas nos dois primeiros anos de existência da legislação, foram retirados R\$ 65,8 bilhões da Seguridade Social para os cofres públicos, quantia esta que seria destinada às políticas de assistência social, previdência e saúde. Assim, se fossem incluídas essas receitas desviadas, teríamos, pelos dados da STN, um saldo superavitário da seguridade social de R\$ 17,6 bilhões, em 2005, e de R\$ 4,4 bilhões em 2006.

O autor ainda afirma que, por meio da DRU, ocorre uma perversa alquimia que transforma os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida (SALVADOR & HICKMANN, 2006). Assim, a DRU tem sido a peça-chave na estratégia da política fiscal para a composição do *superávit* primário. Isso significa que “por meio desse expediente, processa-se, então, uma transferência - não desprezível - de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente, da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública” (CARDOSO Jr.; CASTRO, 2005, p. 14).

Esse contexto faz lembrar a expressão utilizada por John Kenneth Galbraith e que utilizamos aqui para caracterizar esse fenômeno, a “simbiose burocrática”: “A tecnoestrutura das grandes empresas procura influenciar sistematicamente as políticas públicas, provendo os técnicos e nomeando políticos que tomarão as decisões relevantes para o desenvolvimento das suas atividades privadas”.

Ainda sobre essa influência política, Galbraith afirma que foi transformando-se em instrumento de planejamento da grande empresa que o Estado sucumbiu aos interesses dessas e descarrilhou sua atuação para além dos espaços políticos e éticos: “a tecnoestrutura tem fácil acesso aos meios de comunicação – imprensa, televisão, rádio – e, portanto, à influência política” (idem, p. 220).

Conforme Suplicy (2006, p. 621) a “simbiose burocrática” forma-se num

quadro de crescente interação entre grupos privados e funcionários governamentais que acaba contaminando as políticas de governo e colocando-as a serviço de interesses especiais e particulares, nacionais e/ou estrangeiros. Isso é um fato, um fenômeno da vida tanto das sociedades desenvolvidas como de países em desenvolvimento, como o nosso. Os quadros técnicos se movimentam das grandes empresas para o governo e vice-versa, configurando uma situação de captura das alavancas decisórias governamentais. O maior exemplo está no ministro da fazenda do governo atual, Henrique Meirelles, que, até assumir o ministério, era consultor de um importante conglomerado bancário multinacional. O mais grave ainda é que as decisões estratégicas do governo atual – e suas respectivas reformas – estão sendo alavancadas por este ministro. Outro caso emblemático foi o do, até então, Presidente da Petrobras, Pedro Parente³⁶, que ao ser nomeado por Temer, orquestrou um processo de privatização e desmonte da empresa para financiar interesses alheios ao país.

O autor ainda ressalta que, no Brasil, a "simbiose burocrática" está presente em muitas áreas. O Banco Central é possivelmente o exemplo mais importante. Há uma relação verdadeiramente simbiótica entre a direção - e mesmo parte do corpo técnico do Banco Central - e os interesses financeiros privados. O fenômeno é antigo. Estamos, ao que parece, diante de um caso típico de captura do regulador pelos regulados. O Banco Central deveria ser a autoridade máxima do sistema financeiro, mas atua, frequentemente, em consonância com os grandes bancos. Converteu-se, em parte, em um instrumento de interesses financeiros particulares. A leitura de Galbraith ajuda a entender fenômenos econômicos e políticos como esses.

Sobre esta questão, o texto de Ianonni tira qualquer dúvida a respeito:

Considera-se relevante evidenciar empiricamente a coexistência entre, por um lado, estreitos vínculos institucionais entre reguladores e regulados, nas áreas monetária e fiscal, e, por outro, decisões regulatórias que favorecem os últimos (IANONI, 2017, p. p. 325-326).

No parágrafo seguinte o autor aponta o intrincado relacionamento entre grupos financeiros privados e instituições públicas estatais, como segue:

Serão analisadas três iniciativas institucionais de *relações com investidores* (RI) – sendo a terceira delas (*Best*) também de *marketing* financeiro. São elas: a Gerência--Executiva de Relacionamento com Investidores do Banco Central do Brasil – Gerin (BCB); a Gerência de Relacionamento Institucional da Secretaria do Tesouro Nacional – Gerin (STN); e o *Brazil Excellence in Securities Transactions (Best)*, composto, na sua face empresarial, por ANBID (Associação Nacional dos Bancos de Investimento), BM&F (Bolsa de Mercadorias e Futuros), BOVES PA (Bolsa de Valores de São Paulo) e CBLC (Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia); pelo setor público, participam o BCB, o STN e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (IANONI, 2017, p. 326).

O parágrafo acima do autor mostra como – na impossibilidade das instituições nacionais se protegerem das investidas do capital financeiro-especulativo – resolveram aliar-se aos investidores, institucionalizando as relações de parceria público-privada, envolvendo Banco Central e Tesouro Nacional, quando estas é que deveriam manter sua independência e sua retaguarda frente as investidas especulativas das instituições financeiras. Como afirmamos, as instituições reguladoras foram capturadas pelas instituições que deveriam ser reguladas. Isto é apenas o ápice daquilo que Galbraith já apontava na década de 1960.

Segundo Avelãs Nunes³⁷, essas políticas neoliberais de liberdade de circulação de capitais esperavam também que melhorasse a eficácia do sistema financeiro com a redução dos custos do financiamento e a distribuição mais eficiente do capital entre os países, promovendo um crescimento mais igual da economia mundial. No entanto, o que se percebeu foi uma maior desigualdade e mais concentração de renda entre os países.

A desigualdade é trazida, pois, para o centro do debate, com a função equalizadora do bem-estar social e do desenvolvimento econômico, demonstrando-se que a desigualdade extrema enfraquece a economia e provoca as crises. Para isso, são mostrados índices de desigualdade e debate-se com pesquisadores como Tomas Piketty e Joseph Stiglitz, que reafirmam o papel fundamental do Estado na moldagem das forças de mercado, com o fim de reduzir as desigualdades.

Dessa forma, chega-se a uma segunda parte do trabalho, que desenvolve o caso brasileiro, mormente a partir da década de 1990, após o Plano Real, no qual ocorreu, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a entrada definitiva do país na era da financeirização e a garantia da inserção econômica brasileira nos circuitos mundiais da valorização financeira. Será, portanto, enfatizado o período pós-Plano Real (1994), tendo em vista que antes de 1994 o financiamento dos gastos públicos se deu, de forma recorrente, pela emissão da moeda.

Após esse período é que se buscaram novas fontes de financiamento, provocando simultaneamente o aumento da carga tributária e o endividamento. No final dos anos de 1990, a tributação praticamente passa a ser a única fonte disponível de financiamento dos gastos públicos federais, já que não mais se podia contar com o financiamento inflacionário e com as possibilidades limitadas de ampliação de seu endividamento junto aos públicos interno e externo (TUROLLA, 2009).

Analisaremos, na seção seguinte, um dos expedientes que mais impacto negativo causou nos ganhos do Sistema de Seguridade Social conquistados na Constituinte.

5.2 Desvinculação das Receitas da União (DRU)

A fim de fornecer uma visão histórica do instituto da DRU, convém mencionar que esse mecanismo foi criado, há mais de 20 anos, com o objetivo de permitir uma maior flexibilidade na gestão financeira da administração federal. Os especialistas em Finanças Públicas defensores da DRU avaliam que a gestão orçamentária e financeira é excessivamente engessada, deixando pouca margem ao gestor para realizar a atividade financeira estatal (CPIPREV, 2017). A criação da DRU teria assim respondido à busca por um maior grau de liberdade na gestão dos recursos públicos. Originalmente, a DRU foi criada para retirar recursos dos Estados e Municípios, evitar o aumento de impostos, que deveriam ser divididos com Estados e Municípios, e a saída evasiva foi aumentar contribuições sociais e desobrigar o uso delas na seguridade.

Em relação a seu alcance, conforme assinalado por Melim Júnior (2016), até

dezembro de 2015, a DRU promoveu a desvinculação de 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, não se aplicando esse percentual às transferências constitucionais para os estados, o Distrito Federal e para os municípios, à contribuição social do salário-educação e aos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, de que trata o Art. 212 da Constituição Federal. Também não se aplica a DRU à contribuição previdenciária, por força do Art. 167, inciso XI, da CF.

Conforme assinalamos antes, a primeira desvinculação de receitas foi criada em 01/03/1994, sendo denominada de Fundo Social de Emergência. Esse Fundo foi criado com o objetivo de “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos seriam aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social”³⁸.

A citada Emenda Constitucional de Revisão estipulou a desvinculação de vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, com algumas exceções. O fato de ter sido incluída em disposição constitucional de natureza transitória, conferia à desvinculação um caráter de limitação no tempo, não tendo inicialmente a pretensão de perenidade. Entretanto, desde que foi criada, assistimos a seguidas prorrogações constitucionais do mecanismo, de tal forma que, há 24 anos (1994-2018), o país convive com a desvinculação, sendo estabelecidas eventualmente algumas diferenciações em seu alcance e forma de incidência. Vale ressaltar que a mesma foi prorrogada, em 2016, até 2023, com a alíquota de 30%.

A primeira prorrogação da desvinculação foi realizada por intermédio da promulgação da Emenda Constitucional nº 10, de 04/03/1996, que a revalidou com a nova alcunha de Fundo de Estabilização Fiscal. A nomenclatura “desvinculação de receitas da União – DRU”, utilizada nos dias atuais, foi criada pela Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000.

Conforme a AFINP (2016) em versões anteriores, a DRU foi denominada Fundo Social de Emergência e Fundo de Estabilização Fiscal, e, em seu nascedouro, também desvinculava recursos que a União deveria transferir a

estados e municípios. Em suas últimas prorrogações, a DRU deixou de retirar recursos da educação, mas, manteve-se em prejuízo das receitas da Seguridade Social.

A tabela 3, contida no relatório que originou o Acórdão nº 1295/2017 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, apresenta uma visão histórica da DRU, desde sua criação em 1994:

Tabela 3 - DRU – Histórico (1994-2023)

Emenda Constitucional	Abrangência	% da DRU	Vigência
EC de Revisão n 1 de 1994	Impostos e contribuições da União	20%	1994 e 1995
EC 10 de 1996	Impostos e contribuições da União	20%	1996 ate 30/6/1997
EC 17 de 1997	Impostos e contribuições da União	20%	1/7/1997 até 1999
EC 27 de 2000	Impostos e contribuições da União, exceto salário-educação	20%	2000 a 2003
EC 42 de 2003	Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico	20%	2004 a 2007
EC 56 de 2007	Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico	20%	2008 a 2011
EC 68 de 2011	Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico	20%	2012 a2015
EC 93 de 2016	Contribuições sociais sem prejuízo dos pagamentos das despesas do Regime Geral da Previdência Social, das contribuições de intervenção no domínio econômico e das taxas	30%	2016 a 2023

Fonte: TCU - Relatório do Acórdão nº 1295/2017 - Plenário.

Portanto, conforme ressalta a CPIPREV (2017) lá se vão 8 emendas constitucionais que tratam da DRU, variando sua incidência dentre as espécies tributárias segundo a necessidade identificada pela administração. Certo é que, em todas as emendas constitucionais, a DRU atingiu as contribuições sociais, como revelado no quadro anterior, o que provocou repercussão sobre o Orçamento da Seguridade Social.

O instituto que nasceu para ser provisório ganha contornos de perenidade, haja vista que o ordenamento atual já prevê sua existência por 30 anos (de 1994 a 2023).

Conforme assinalado por Tavares e Moura (2011, p. 2):

O debate parlamentar deve abordar a necessidade de ser mantido esse mecanismo, (...) dos pontos de vista da estabilização fiscal e da gestão orçamentária, e a oportunidade de se continuar permitindo a apropriação de recursos vinculados da seguridade social e de outras contribuições. A prorrogação da DRU posterga outra vez o debate acerca da excessiva vinculação das receitas públicas e uma reforma constitucional para resolver o assunto.

Fica claro que a DRU atua como medida paliativa para superar a rigidez da gestão fiscal, mais palatável politicamente em relação a uma reforma geral do emaranhado legislativo que estabelece um grau exagerado de vinculações.

Conforme a CIPREV (2017, p. p. 148-149):

A EC 93/2016 permite desvincular 30% das receitas, e isso permite que em 2017 cerca de R\$ 119 bilhões possam ser livremente alocados. Desse total, cerca de R\$ 111 bilhões são receitas da Seguridade Social, e em tese o Governo pode usar esses recursos para outras finalidades. Seguridade Social não tem folgas, e as necessidades da saúde, assistência e previdência são crescentes, o governo precisa “devolver” uma parte considerável, ou quase todo o valor desvinculado. Em 2017, as despesas da Seguridade que serão compensadas (ou seja, recursos que retornam após a aplicação da DRU) são de cerca de R\$ 104,7 bilhões, ou seja, há ainda a aplicação de recursos da Seguridade da ordem de R\$ 6,5 bilhões em outras finalidades.

E ainda de acordo com a CIPREV (2017, p. 151)³⁹:

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).

Assim, a sua necessidade decorre do engessamento da receita produzida

por leis aprovadas na vigência da atual CF ou por ela mantidas, mas, relativamente à Seguridade Social, a DRU é um mecanismo que produz efeitos prejudiciais, como ocorreu até 2015 com o desvio de recursos necessários à sua sustentabilidade, ou mesmo após 2015, quando permite que o Governo use um discurso a respeito do *déficit* da seguridade que não é realista.

Este relatório (CIPPREV) foi citado por inúmeros especialistas que participaram da CPI, como referência no cálculo de receitas e despesas afeitas à Seguridade Social. Os critérios utilizados pela ANFIP (2016) para identificar que receitas e despesas devem ser classificadas na esfera da Seguridade têm por fundamento a interpretação de dispositivos constitucionais e são tratados em outra parte deste Relatório.

No que se refere à DRU, o trabalho apresenta a seguinte tabela de valores desvinculados ao longo de anos selecionados:

Tabela 4 - Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015)

	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Cofins	17.919	24.019	28.005	36.311	39.882	39.183	40.185
CSLL	5.246	8.500	9.151	11.463	12.509	12.639	11.933
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	9.548	10.213	10.355	10.614
Outras contribuições (1)	4.914	611	630	753	811	955	1.085
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.296	45.860	58.075	63.415	63.132	63.817

Fonte: Siga Brasil, ANFIP, 2017.

Notas: A DRU é calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, como apresentadas na Tabela 2, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica.

(1) Até 2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

De acordo com a ANFIP⁴⁰, em 2015, a DRU subtraiu R\$ 63 bilhões da conta da Seguridade Social. A utilização desse expediente para construir uma conta de *déficit* da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social.

A ANFIP salienta que seus cálculos em relação aos montantes da DRU não diferem substancialmente dos apresentados pelo governo. Existe pequena

divergência quanto à incorporação de receitas de juros e multas à receita das contribuições. O governo não considera essas receitas como integradas às receitas das contribuições, diminuindo seu valor total e, portanto, a desvinculação divulgada pelo governo é apresentada em valor ligeiramente inferior.

Em relação à contribuição previdenciária do RGPS, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, incluiu o seguinte dispositivo na Constituição Federal, determinando a vinculação estrita dessas contribuições à Previdência Social:

“Art. 167. São vedados:

(...)

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”.

Sob a égide desse preceito constitucional, a melhor interpretação aponta para a não incidência da DRU sobre o produto da arrecadação das contribuições previdenciárias.

Segundo a ANFIP (2016), o RGPS ganhou a proteção constitucional para as suas principais fontes de financiamento – as Contribuições Previdenciárias. A elas se somam recursos transferidos de outras contribuições sociais ou outros recursos do Tesouro Nacional, sempre que necessário, para cobrir o conjunto das despesas obrigatórias com o pagamento dos benefícios previdenciários. Tal vinculação também impediu a incidência da DRU sobre essa parcela importante do financiamento da Seguridade Social. Durante todo o ano de 1999, mesmo depois de constitucionalizado o uso exclusivo dos recursos das contribuições previdenciárias com os benefícios do RGPS, a DRU subtraía da Previdência 20% de seus recursos. Essa situação somente foi revertida por decisão da Comissão Mista de Orçamento, durante as votações da Lei Orçamentária de 2000.

Outro ponto importante na esteira da apropriação dos recursos da previdência foi que, a implantação do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU), a partir de uma interpretação, no mínimo, discutível, considera como sendo receita da União o fundo previdenciário e demais receitas da seguridade social, passando assim a dispor de um percentual desse montante para utilização

em despesas do interesse do governo. A DRU, que até 2016 tinha uma alíquota de 20%, atualmente absorve 30% dos recursos de diversas rubricas do orçamento, aí incluídas as receitas da Seguridade Social. Cálculos da ANFIP (2016) apontam que, entre 2005 e 2015, a DRU foi responsável pela sangria de recursos de contribuições para a seguridade social da ordem de R\$ 519 bilhões, em valores nominais.

Consoante o demonstrativo elaborado pelo Poder Executivo, por ocasião do envio das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2017⁴¹, a estimativa do montante de desvinculação para este ano é a seguinte:

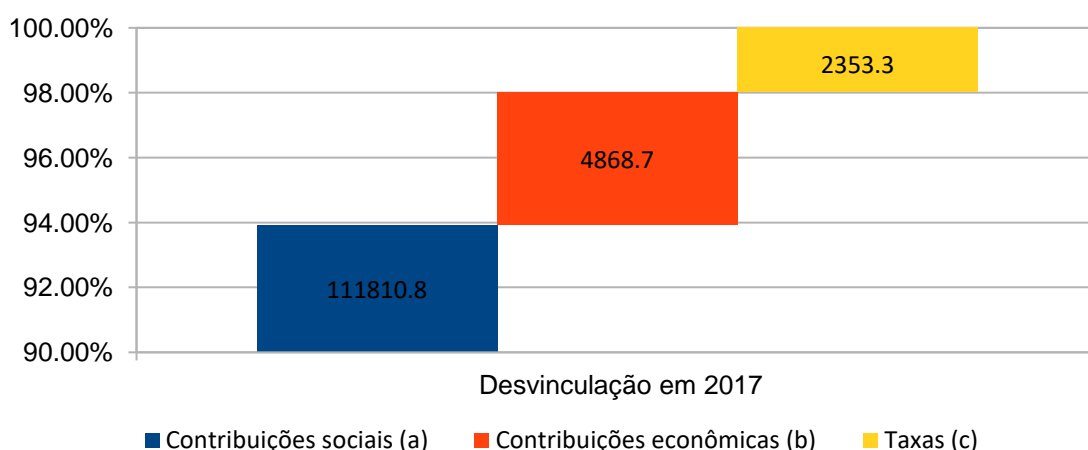


Figura 2- Estimativa da DRU em R\$ milhões- 2017

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2017

Conforme a CPIPEV (2017), verificamos, a partir da figura 1, que, de acordo com as regras da Emenda Constitucional nº 93, de 2016, as contribuições sociais respondem por quase 94% do total de desvinculações da DRU; as contribuições econômicas e as taxas representam valores bem inferiores, alcançando, em seu conjunto, cerca de 6% do montante desvinculado. Dentre as contribuições sociais desvinculadas em 2017, os maiores montantes estimados correspondem às seguintes naturezas de receita, vinculadas a despesas da esfera da Seguridade Social⁴²:

1. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS – Principal, com R\$ 65.716,8 milhões;

2. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL – Principal, com R\$ 23.046,1 milhões;

3. Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação de Patrimônio do Servidor Público – PIS e PASEP – Principal, com R\$ 17.530,4 milhões.

A seção que segue analisa – após o desmoronamento de importantes conquistas sociais no governo FHC - a trajetória do Sistema de Seguridade Social e da Previdência Social na década de 2000, durante o governo Lula.

5.3 A MACROECONOMIA DO GOVERNO LULA

No governo de Lula houve uma política macroeconômica de continuidade do governo anterior. As linhas mestras de sistemas de meta de inflação, *superávits* primários e câmbio flutuante, geralmente usados no governo FHC, foram marcantes, porém, com certa flexibilização na gestão da política econômica, no segundo mandato.

Como parte da política de ajustes fiscais, continuada nos governos pós-2002, destaca-se a busca pelo *superávit* primário, já denunciado anteriormente. Em 2006, de janeiro a outubro, foram destinados R\$ 55,7 bilhões para alimentar o *superávit*, valor maior que os gastos com segurança pública, saúde, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, organização agrária, desporto e lazer. Saliente-se ainda, na linha da manutenção de *superávit* primário, a política, já descrita, da Desvinculação das Receitas da União – DRU que, ao desvincular 20% da receita federal (órgão, fundo ou despesa), prejudica diretamente áreas como educação, previdência, assistência social e saúde. Assim, no período de janeiro a setembro de 2006, foram desvinculados do orçamento R\$ 24,9 bilhões (ÁVILA, 2006).

A política do governo Lula, no período, seguiu na busca das metas de *superávit* primário, maiores até a que o próprio governo FHC tinha estabelecido para 2003, como parte do planejamento orçamentário para o exercício seguinte. Paralelo a isso, houve prioridade no aumento do salário mínimo⁴³, com aumento real acumulado em 64%, se comparado ao final do governo FHC, em 2010.

Afirma ainda Ávila que a Constituição traz, como objetivo da República, a erradicação da pobreza e determina que os tributos sejam graduados de acordo com a capacidade econômica de cada um. Assim, é direito daqueles que pagam impostos, sem qualquer disponibilidade econômica, obter a devolução do montante injustamente transferido aos cofres públicos (DERZI, 2014 p. 42).

Assim, segundo Mazza (2016), o governo Lula foi marcado pelo continuísmo do governo anterior, por sua aproximação com a ortodoxia econômica, mormente na busca pela reconquista da credibilidade pela via fiscal e monetária. Manteve Lula a agenda de reformas liberalizantes do governo anterior e a ótica “fiscalista-

reducionista”, em que se busca reduzir a relação dívida/PIB, como objetivo único.

Nos anos seguintes a Lula, especificamente de 2011 e 2012, já no governo Dilma, manteve-se a política macroeconômica de metas de inflação, *superávit* primário e flutuação da taxa de câmbio. Inicialmente, adotou-se uma política monetária e fiscal mais restritiva, para arrefecer a atividade econômica e conter a inflação. Posteriormente, foram feitas tentativas de reerguer o crescimento econômico e, depois, retornou-se ao combate inflacionário (CAGNIN, 2013. p. p. 179-181).

Desde 2006, as políticas de distribuição de renda e o crescimento do mercado interno, com a incorporação no consumo de massas de parcela da população antes excluída, tiveram um papel fundamental na demanda, favorecendo o crescimento da economia brasileira. Já em 2010 e 2011, obteve-se crescimento, com baixo dinamismo industrial e com elevado consumo das famílias, baseados na expansão do emprego e da renda no mercado interno e na redistribuição da renda, que combina a manutenção de juros elevados e a apreciação cambial (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

Em 2013, o governo permaneceu na luta pelo aumento do *superávit* primário, comprometendo-se com a meta ajustada, com o fim de economizar recursos para o pagamento da dívida pública, incrementada, primordialmente, com a redução dos gastos sociais.

No último mandato de Dilma, antes da reeleição, em 2014, a postura econômica do governo continuou no caminho do ajuste fiscal, com elevação do *superávit* primário, combate à inflação, aumento de impostos e redução dos gastos sociais, penalizando, notadamente, os direitos sociais.

Com base no exposto, Mazza (2016) argumenta que o governo preparou um pacote de medidas restritivas dos direitos aos trabalhadores, justificada pelo corte de despesas sociais, por meio de contra-reformas aos trabalhadores e aposentados do Regime Geral da Previdência e aos servidores públicos, com a finalidade de garantir os recursos para pagamento do serviço da dívida, não atacando, assim, os gastos públicos caracterizados por esses juros.

A redução dos gastos sociais, no seu segundo governo, diz respeito ao abono salarial, seguro-desemprego, pensão por morte, auxílio doença, entre outros.

Tais alterações são justificadas pelo governo, conforme informações da Auditoria Cidadã⁴⁴, como se existissem “excesso”, “distorções” e “privilégios” aos trabalhadores e aposentados. Na verdade, o governo prioriza o pagamento dos juros da dívida pública aos rentistas e, a exemplo de 2015, disponibilizou R\$ 1,356 trilhão (47% do orçamento de 2015) ao pagamento desses juros (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA, 2014).

Na prática, o ajuste fiscal iniciado pelo governo Dilma, buscou, a qualquer custo, cortar as despesas do governo, mormente nos gastos sociais, e elevar a arrecadação, com aumento de tributos e suas alíquotas (LAPORTA, 2015).

Segundo Nildo Oriques, embora alguns benefícios para a sociedade tenha ocorrido quando se compara o governo Lula com os anteriores, não existe uma oposição entre a fase neoliberal do Plano Real e o “mito da estabilidade”, com FHC, e o “mito do crescimento”, nos governos Lula e Dilma. O que houve, na verdade, foi uma continuidade, em que se limitou o “destino da nação à condição de um anão no jogo de poder mundial, da mesma forma que se realiza uma inédita digestão moral da pobreza, conveniente para as classes dominantes e, de quebra, exhibe-se a impotência da burguesia industrial, comandada por São Paulo” (OURIQUES, 2014).

Na verdade, o endividamento estatal privou o governo de investir em outras áreas, priorizando no orçamento sempre o pagamento de juros e a amortização da dívida, em detrimento dos direitos sociais. Como afirma Nildo Ouriques, o endividamento “[...] inibiu severamente a taxa de investimento estatal, variável indispensável para impulsionar o investimento privado que a política desenvolvimentista requer”. Por outro lado, teve como consequência a naturalização do princípio neoliberal da austeridade fiscal, “permitindo [...] em termos marginais programas sociais consistentes e a melhoria da infraestrutura que os neoliberais exigem” (OURIQUES, 2014).

Além do endividamento, a opção do governo pelas políticas contracionistas, com supervalorização do *superávit* primário e elevação das taxas de juros, para atender ao mercado financeiro, só comprova, como resultado, o aumento do desemprego, com concessões irrisórias de aumentos salariais aos servidores públicos e programas sociais limitados, sem profundidade e abrangência e diminuição do volume de investimento público.

Percebeu-se que a tática dos governos sempre foi a política antiinflacionária, por meio da utilização da taxa de juros. Dito de outra forma, sempre que se buscava reduzir a inflação, aumentavam-se os juros. Acontece que a inflação pode ser mantida sob controle por meio de outros mecanismos, como a “[...] proibição de contratos de indexação de preços (inclusive tarifas públicas e aluguéis), o uso de políticas de rendas de distribuição de ganhos de produtividade entre capital e trabalho”, sem dizer da “[...] implementação de políticas tarifárias de redução do impacto de variações dos preços internacionais do petróleo e o estabelecimento de negociações em câmaras setoriais etc.” (SICSÚ, 2007 p. 322).

Mazza (2016) ressalta, ainda, que a taxa de juros, no contexto atual brasileiro, não é o único e melhor instrumento para redução da inflação. Na atual conjuntura, a inflação é causada, principalmente, pelos preços administrados pelo governo, como tarifas e alimentos, que priorizam as monoculturas de exportação, em detrimento da agricultura familiar, produtora de alimentos para o mercado interno, que fica com a menor parcela de terras e financiamentos.

Com a prática do sistema de metas de inflação, como principal diretriz monetária e a criação da taxa Selic pelo Banco Central, se utiliza desse expediente como único instrumento de controle da inflação, forçando-lhe a elevação toda vez que aumenta a expectativa de a alta de preços superar as metas.

Ou seja, a taxa Selic não contribui para controlar o tipo de inflação de preços existentes no país, pois, com a elevação da taxa, eleva-se “continuamente as já altíssimas taxas de juros, que impactam no crescimento acelerado da dívida pública, além de prejudicar a distribuição de recursos para todas as áreas do orçamento e impedir investimentos na economia real”, terminando por ocorrer, na verdade, a transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado nacional e internacional, a um elevado custo interno financeiro e social (SICSÚ, 2007, p. 322).

Fattorelli (2011) contesta que essa não é a melhor medida neste caso, pois, no Brasil, a inflação não é causada pelo excesso de demanda, mas por contínuo aumento dos preços dos alimentos e preços administrados pelo governo, como combustíveis, energia elétrica, telefonia, transporte público e serviços bancários.

Conforme Mazza (2016), essa concepção não é unânime, pois, mesmo diante de processo inflacionário causado por excesso de demanda, a solução

recomendável não seria a elevação dos juros, pois essa alta provoca aumento dos custos financeiros das empresas, que são repassados aos preços dos produtos. Além disso, juros altos provocam a queda dos investimentos de longo prazo em novas plantas produtivas. Isso reduz a oferta futura de produtos e serviços, dando margem a leituras equivocadas de que a demanda estaria mais alta que a oferta, o que justificaria novas elevações de juros em um círculo vicioso e danoso para a economia.

No Brasil, ao contrário do que alegam governo e rentistas, a inflação atual não é causada por suposto excesso de demanda, mas tem sido provocada por contínuos e elevados reajustes dos preços de alimentos e preços administrados, tais como combustíveis, energia elétrica, telefonia, transporte público, serviços bancários. Esses itens afetam todos os preços de bens e serviços vendidos no país, pois fazem parte da composição de seus custos.

Adicionalmente, o preço dos alimentos e demais preços administrados não são reduzidos quando o governo promove uma elevação da taxa Selic. Para combater esse tipo de inflação – denominada *inflação de preços* –, o remédio adequado é o efetivo controle de tais preços, o que poderia ser feito pelo governo, sem grandes dificuldades, já que estamos falando justamente de preços administrados, que em tese devem ser geridos pelo poder público (FATTORELLI, 2011).

Fattorelli afirma que, na CPI da Dívida Pública, em 2010, na Câmara dos Deputados, foi comprovado que os juros altos foram o principal “[...] fator responsável pelo contínuo crescimento da dívida pública, apesar dos vultosos pagamentos anuais de juros e amortizações”, e concluiu que a dívida pública não tem contrapartida real em bens e serviços, mas “[...] se multiplica em função de mecanismos e artifícios meramente financeiros, como a incidência de ‘juros sobre juros’, o que configura ‘anatocismo’, uma prática considerada ilegal pelo STF (FATTORELLI, 2011).

João Sicsú avalia que as medidas adotadas em 2015, com os ajustes fiscais e cortes de gastos, que subtraíram conquistas sociais (Medidas Provisórias Nº 664 e 665), enfraquecem o comércio, diminuem a arrecadação e reduzem a renda dos mais necessitados, debilitando a economia, gerando desemprego e favorecendo o

desequilíbrio fiscal. O economista afirma que a saída da crise passa por políticas de estímulo ao crescimento econômico, a fim de financiar as conquistas sociais constitucionais, sendo necessário associar-se ao crescimento uma reforma tributária, para fazer “[...] os ricos, milionários e o sistema financeiro contribuir com a retomada da trajetória do crescimento e do desenvolvimento” (SICSÚ, 2015). Para todas essas medidas, é preciso rever as prioridades orçamentárias, principalmente na questão da dívida pública, como será visto nos itens seguintes, pois não são utilizadas atualmente como aporte de recursos às áreas sociais, mas para destinar ao sistema financeiro e privado.

Entender a dinâmica da economia brasileira desde o Plano Real, com a inserção do país na era da financeirização, é elemento imprescindível para se verificar a tendência da política fiscal na concentração de renda e na análise da sua (in)compatibilidade com o modelo de Estado democrático de direito, construído pelo constituinte de 1988, o que será discutido, sob o paradigma da Constituição de 1988 e seu modelo de Estado democrático de direito, uma tendência da política fiscal na realização do Estado social (SICSÚ, 2015).

A Constituição assegurou uma série de novos direitos aos brasileiros, indo na direção de intensificar a universalização do bem-estar, “seja por ampliação da cobertura ou uniformização de benefícios e serviços, seja ainda pela criação de um mínimo social para seguridade” (KERSTENETZKY, 2012. p. 212). Esses direitos que envolveram: a) a universalização da previdência (universalização de acesso no meio rural); b) a assistência social a quem dela necessite; c) a universalização da educação fundamental e média e da saúde em todos os níveis – esta se convertendo em direito do cidadão e dever do Estado; d) a designação do salário-mínimo como o valor do piso para os benefícios constitucionais; e) a descentralização das políticas sociais, com garantia de repasses e de capacidade arrecadatória própria para os níveis subnacionais; f) a introdução do critério *per capita* para o repasse de recursos, a participação e o controle social (KERSTENETZKY, 2012, p. 213).

Com a consagração de uma série de direitos sociais, garantidos na Constituição de 1988, iniciou-se o confronto entre a “financeirização de tais direitos”, que aumentam o dispêndio social, e a estabilização econômica, por meio do controle

inflacionário, num contexto de baixo crescimento, alto endividamento público e hiperinflação. De fato, no ano de 2000, as despesas financeiras representavam 49% dos gastos públicos, enquanto os dispêndios sociais consumiam em torno de 22%. Essas despesas financeiras se relacionavam à política de estabilização econômica do Plano Real (KERSTENETZKY, 2012, p. 213).

No Brasil, seguindo a tendência mundial da financeirização da economia, percebe-se que a política monetária prevalece sobre a fiscal, eficiente e estimuladora da justiça fiscal, havendo uma disfuncionalidade entre o modelo constitucional do Estado Social e a política econômica, encetada na perspectiva das políticas fiscais. No caso brasileiro, as políticas fiscais não convergem ao financiamento dos dispêndios sociais, a fim de corresponder ao projeto constitucional de Estado Democrático de Direito, na realização do Estado Social. Assim, no campo econômico, houve, como afirma Fiori (1997, p. 116), a “restauração neoclássica”, que se transforma na política da “*supply side economics*” e da “deflação competitiva”, “transformando em políticas de valor universal o equilíbrio fiscal, a desregulação dos mercados, a abertura das economias nacionais e a privatização dos serviços públicos”.

Nesse sentido, constata-se que a política fiscal brasileira foi direcionada a transferir renda do conjunto da população para atender as exigências do capital financeiro. Como bem salientou Chesnais, sua magnífica obra, *A Mundialização Financeira*, a transferência de recursos financeiros da sociedade, via impostos, através do Estado, para o capital financeiro especulativo, tornou-se, no estágio neoliberal, a correia alimentadora da acumulação e valorização do capital.

Segundo Fátima Gondim e Marcelo Lettiere, a relação receita/PIB saiu de 12,6%, em 1995, para 17,1%, em 2002, sendo que a relação juros/PIB salta de 2,9% para 9%, no mesmo período (GONDIM e LETTIERI, 2010). Traduzindo isto em volume de recursos financeiros, são montantes escandalosos.

No campo da renúncia fiscal, ocorreu, entre 1996 e 2009, uma forte tendência ao favorecimento do capital estrangeiro (remessa de lucros e dividendos ao exterior), com a consequente alteração da Lei nº 11.033, de 21/12/2004. Assim, o Brasil, necessitando adequar-se e pressionado pela nova ordem internacional neoliberal, deixou de recolher R\$ 52,7 bilhões, o equivalente a um orçamento anual

com saúde (SINDIFISCO NACIONAL, 2010).

Após esses e outros planos fracassados de estabilização da inflação, por volta de 1994, a tônica do ajuste fiscal finalmente atingiu os benefícios sociais. Assim, foi criado um fundo de estabilização econômica, denominado de “Desvinculação das Receitas da União” (DRU), a fim de garantir a discricionariedade fiscal pela desvinculação de receitas federais de suas destinações constitucionais, notadamente os dispêndios sociais. Esse fundo, segundo acordo com o FMI, feito em 1988, tinha como objetivo gerar *superávit* fiscal (KERSTENETZKY, 2012, p. 214).

Conforme Mazza (2016) e (KERSTENETZKY, 2012, p. p. 220-221) o esforço envolveu um forte ajuste fiscal, sobretudo ao longo do segundo mandato de FHC (1999-2002), com efeitos consideráveis sobre as políticas sociais no país. [...] partir de 1995, com a mundialização do capital financeiro, a tributação caminhou no sentido de incentivar os investimentos estrangeiros, por meio de políticas desonerativas, entre outras. Vejamos as benesses para o ‘andar de cima’, já no início do primeiro governo FHC: redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas – IRPJ, das instituições financeiras, de 25% para 15%; redução do adicional do IRPJ de 12% e 18% para 10%; redução da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, de 30% para 8%, posteriormente elevada para 9%; redução da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, ao permitir a dedução dos juros sobre capital próprio; isenção do imposto de renda sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior, dentre outros. Além disso, a liberalização financeira internacional abriu novas oportunidades para a fuga de capitais e evasão fiscal por parte das elites, acentuando a desigualdade.

Para o ‘Brasil de baixo’ foi cobrada a conta do ajuste fiscal imposto pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, em 1998. O governo federal lançou o pacote fiscal, incluindo medidas para aumentar a arrecadação e assegurar o *superávit* primário, em 1999, de R\$ 312 bilhões (3,1% do PIB); majoração da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, de 2% para 3%; ampliação da base de incidência do PIS/Pasep e da Cofins; elevação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF (atualmente extinta), de 0,20% para 0,38%. Tudo incidindo sobre o consumo! (GONDIM e

LETTIERI, 2010).

5.4 A Reforma da Previdência no governo Lula

O governo Lula - no contexto da perspectiva da ofensiva neoliberal iniciada na década de 1990 - deu prosseguimento à segunda reforma da previdência, em 2003, através da Emenda Constitucional Nº. 41, de 19/12/2003. O foco do governo Lula na reforma foram os servidores públicos. O objetivo dessa emenda era tentar unificar as regras dos benefícios dos servidores públicos e privados, visto que havia, segundo estudiosos da época, uma profunda discrepância dos benefícios. Nesse sentido, a proposta de previdência complementar (privada) para os servidores públicos estava na mesa. Segundo argumento de Gentil (2006, p. 147-148), “Os regimes próprios de previdência dos servidores são tidos como mais generosos e acabam por significar transferência de renda de toda a sociedade para um grupo específico que, certamente, não é o mais necessitado. Se há desigualdade na distribuição de renda de um país, como no caso do Brasil, este argumento ganhava reforço imediato”. Por outro lado, divulgava-se o fato de que os benefícios generosos, de uma boa camada dos servidores públicos, fortalecia o desequilíbrio fiscal do Estado.

Devido às resistências a essa homogeneização das regras por parte de estados e municípios, a proposta foi abandonada. Em substituição, foi feito um ajuste de repartição dos atuais e dos futuros servidores, ativos e inativos, obedecendo as regras dos trabalhadores do setor privado.

Porém, a Emenda Constitucional Nº 47/2005 procurava tornar a contribuição das empresas à Seguridade Social mais justa, possibilitando a melhoria da qualidade na tributação. Em sua essência

Essa emenda constitucional permite critérios diferenciados para tributar empresas através da contribuição social do empregador (incidentes sobre a folha de salários, faturamento e lucro), com alíquotas e bases de cálculo mais vantajosas, em função da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, porte da empresa e a condição estrutural do mercado de trabalho. O objetivo dessa mudança era obter maior equidade no custeio da seguridade social (GENTIL, 2006, p. 154).

Ainda no ano de 2005, uma nova emenda constitucional passou a dar amparo previdenciário diferenciado a duas classes de trabalhadores. A primeira delas, a empregada doméstica, cuja incorporação no regime previdenciário ocorreu com a Constituição de 1988, mas historicamente marginalizada dos benefícios da aposentadoria em todas as reformas até então realizadas, principalmente a partir da década de 1960, quando foram unificados os diversos planos de previdência setoriais, com a criação do INPS. A segunda, fruto do crescimento econômico e das instabilidades econômicas que, ao atrair trabalhadores para os centros urbanos, em situações de desemprego, passavam a desenvolver alguma atividade autônoma para sobreviver: foram os trabalhadores informais urbanos ou, mais conhecidos por autônomos. Portanto, esses dois segmentos de trabalhadores e trabalhadoras, devido às suas peculiaridades, passaram a ter tratamento diferenciado no regime de aposentaria com essa emenda constitucional.

Porém, parcela significativa da população passou a ser incorporada, desde 1988, no regime previdenciário e, depois, no governo Lula, a partir dessas emendas, que passaram a dar tratamento às suas condições peculiares. A questão que se colocava novamente era a da razão contribuição/benefício, pois

A previdência social, entretanto, é contributiva. O Estado apenas ampara, minimamente, os que não dão sua cota de participação de forma direta ao custeio do sistema, proporcionando benefícios assistenciais para os que se encontram em condições de extrema necessidade. A maioria dos trabalhadores autônomos não recolhe contribuição, em razão do baixo nível de remuneração, por descuido com o futuro ou por desconhecimento. Para fornecer proteção a uma vasta parcela da população, a inclusão previdenciária precisará guardar relação com a retenção da contribuição de forma proporcional à capacidade de pagamento do contribuinte, apoiando-se no princípio da progressividade, enquanto o valor do benefício a ser concedido não poderá ser inferior a uma renda mínima de sobrevivência, cuja referência tem sido o salário mínimo (GENTIL, 2006, p. 157).

Mas cabe chamar a atenção que embora muitos dos beneficiários especiais – a exemplo dos trabalhadores autônomos urbanos - não contribuam para a previdência, há uma socialização por parte dos contribuintes para que os benefícios

cheguem até eles. Mas mesmo assim, embora as empresas recolham impostos que carregam recursos para a Seguridade Social (INSS, COFINS e CSLL), esses impostos terminam por entrarem no preço final das mercadorias, onde os consumidores e, os trabalhadores assalariados em geral – é quem terminam pagando esses impostos embutidos no preço das mercadorias.

Embora tenha havido alguns avanços na conquista ou regulação de alguns direitos sociais no governo Lula, a questão maior que se vem enfrentando é a da sustentabilidade financeira da Seguridade Social. Não que, teoricamente, lhe falte recursos. Mas o cruzamento entre novos beneficiários e repatriação de recursos do orçamento da Seguridade Social tem afetado sua capacidade de atendimento do público beneficiado.

Portanto, o governo Lula não estancou a sangria dos recursos da Seguridade Social para a cobertura de *déficits* do orçamento fiscal.

O capítulo 6 mostra o processo mediante o qual se arquitetou e se construiu o déficit da Previdência, que serviu como suporte político-ideológico para sua reforma e proposta silenciosa de privatização.

6 A CONSTRUÇÃO DO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Este capítulo faz um apanhado histórico da construção do sistema de previdência social no Brasil desde início do século XX. Nessa passagem mostra os diversos contextos nos quais vai adquirindo estatuto de lei e o maior envolvimento do Estado, a partir de sua evolução e os problemas que vão sendo gerados à medida que se complexifica. Nessa recapitulação, enredamos pela década de 1980, quando vamos ter o grande momento da ampliação do sistema social de proteção, adentrando nos anos 90, quando começam a acontecer os reveses resultantes das políticas neoliberais. Desembocamos na era Temer, para apresentar a proposta de reforma da previdência e seus impactos sobre a sociedade brasileira.

6.1 Contextualização histórica

A primeira iniciativa de instituir um seguro social no Brasil ocorreu no início do século passado, que dizia respeito especificamente a acidentes de trabalho (IPEA, 1997). Do ponto de vista de nossa formação econômica, esse período marca uma inversão na economia brasileira de uma perspectiva colonial e imperial agroexportadora para uma perspectiva republicana com uma incipiente formação industrial. Mas, institucional e politicamente, essa virada ocorreu, particularmente, no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) quando instituiu as bases e a política econômica que fundaria uma nova perspectiva econômica para o País, através do processo de industrialização.

Da década de 1930 até a década de 1960, com o avanço da industrialização e dos serviços – que a acompanhava -, os regimes de seguro social vão se ampliando, dando cobertura a diversas categorias de trabalhadores e seus respectivos setores. As primeiras distorções que começaram a ocorrer nesse intervalo de tempo diziam respeito aos diferenciais de salários e, por consequência, às diferentes formas de contribuição e seus respectivos benefícios, pois os benefícios mantinham uma certa proporcionalidade com as respectivas contribuições.

Gentil (2006, p. 102) assinala que havia grande diversificação na prestação

dos serviços e dos benefícios que cada instituto e cada caixa de assistência podiam proporcionar, que dependia, por sua vez, dos recursos disponibilizados por estas instituições de seguro. Isso criava um ambiente de enormes desproporções qualitativas e quantitativas nos serviços de proteção social em todo o sistema. Segundo a própria autora,

Equalização de direitos e uniformização da legislação passaram a ser as reivindicações para a transformação dos mecanismos de proteção social. O princípio de equidade que se procurava conquistar significava reconhecer igualmente o direito de cada um (GENTIL, 2006, p. 102).

Portanto, essa realidade que estava na forma de organização e prestação do seguro em sua forma embrionária significou a tendência ao desequilíbrio financeiro, à época, dos Institutos de Assistência e Previdência (IAP).

Já por volta da década de 1930, a criação do Ministério do Trabalho veio para institucionalizar normas referentes aos regimes de trabalho assalariado, mas também para criar formas de organizar e balizar a relação contribuição/benefício. Esse é o primeiro momento em que o Estado se interpõe para dar amparo institucional ao seguro social. Porém, financeiramente, os recursos do seguro social eram, ainda, da competência das empresas e seus respectivos trabalhadores. Porém, a Constituição de 1934 – a primeira do país – instituiu a contribuição tripartite entre União, empregador e empregado, em partes iguais.

A primeira tentativa de corrigir tais distorções ocorreu em 1945, no último ano do primeiro mandato de Getúlio Vargas, quando foi criado o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) com a finalidade de centralizar num único órgão (público) todas as categorias de seguros dos trabalhadores em atividade. Essa foi a primeira tentativa de universalidade do sistema de seguro social. Mas a iniciativa não foi adiante com a deposição do então presidente (IPEA, 1997).

Na década de 1960, através da Lei Nº 3.807, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) modificou o modelo tripartite do custeio da previdência, ficando este a cargo de empregados e empregadores, e o Estado passou a se incumbir “das despesas de administração geral, inclusive pessoal, e pela cobertura das

insuficiências financeiras. O que ocorreu, entretanto, é que a União deixou de honrar esse compromisso pouco tempo depois, acumulando dívidas para com a previdência” (GENTIL, 2006, p. 103).

O papel do Estado era apenas intermediar e regularizar as distorções. O Estado, a partir deste momento, passou a ser o gestor dos seguros sociais. A grande questão nessa gerência era a compatibilização entre contribuição e benefício, ou seja, devido à grande quantidade de caixas de seguridade, havia diferentes tipos de benefícios para diferentes empresas, ao mesmo tempo em que o volume de contribuição começava a se tornar incompatível.

A unificação de todos os seguros só veio ocorrer na década de 1960, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Até esse momento, a cobertura se estendia apenas aos trabalhadores urbanos. Foi num intervalo de dez anos (1966-1976) que o sistema de previdência se estendeu a todos os trabalhadores em atividades remuneradas no país, urbanos e rurais, autônomos e empregado(a)s doméstico(a)s (GENTIL, 2006, p. 103). Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), com a finalidade de executar as políticas de assistência, saúde e seguridade.

Nas décadas de 1970 e 1980 houve avanços significativos no sistema previdenciário brasileiro, com importantes conquistas, como: salário-maternidade, renda mensal vitalícia para idosos e inválidos⁴⁵, aposentadorias e pensões para os trabalhadores rurais, inclusão de empregadas domésticas e extensão dos acidentes de trabalho aos trabalhadores do meio rural.

O Decreto-Lei Nº. 2.351, de 1987, que instituiu o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência (índice de atualização para correção de perdas), adotou uma medida que atrelava os benefícios previdenciários (e os demais valores) ao Salário Mínimo de Referência (Art. 2º, 1º parágrafo) e este, por sua vez, passou a substituir o salário-mínimo (Art. 2º).

Ou seja, do ponto de vista das despesas, os benefícios passaram a ser atualizados (corrigidos) de acordo com o Salário Mínimo de Referência que, como o próprio nome diz, é uma referência (índice de atualização) cuja alteração se daria em função da conjuntura sócio econômica do país (DECRETO-LEI Nº. 2.351, de 7 de agosto de 1987, consultado em 7 de fevereiro de 2018)

(<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103522/decreto-lei-2351-87>).

No ano seguinte, a Constituição de 1988 transforma a Seguridade Social num novo arcabouço institucional ao concebê-la como “um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social” (IPEA, *idem*, p. 14). Ela avançou em relação ao ISSB, de 1945, pois além de unir num único sistema todos os seguros de vida, congregou também as três fontes de seguro (Saúde, Assistência e Aposentadoria) e, mais importante, instituiu novas fontes de recursos que atendessem a essa abrangência mais geral, com forte participação do Estado. O Estado além de ser um órgão gestor e regulador, passou a ser, também, um contribuinte. Coube à nova Constituição estabelecer as novas fontes de recursos. Conforme o próprio texto do IPEA (*idem*, p. 14):

A Constituição introduziu substanciais inovações, estabeleceu como princípios básicos a universalização, a equivalência de benefícios urbanos e rurais, a seletividade na concessão, a irredutibilidade do valor das prestações, a equanimidade no custeio, a diversificação da base de financiamento, descentralização e participação de trabalhadores na gestão, avançando no sentido de conceituar a seguridade social como um contrato social coletivo, integrante do próprio direito de cidadania, onde benefícios seriam concedidos conforme a necessidade e o custeio seria feito segundo a capacidade de cada um.

O texto da constituição foi de um enorme avanço em termos desses direitos. Mas, em 1991, dois projetos de lei alteravam o teor do texto da constituição em alguns pontos. Instituiu-se dois planos: um geral, que foi o aprovado na constituição; e outro complementar, ou compulsório, para aqueles que quisessem complementar seus benefícios. Trocando em miúdos, o governo Collor estava abrindo o regime de aposentadoria para os planos de previdência privados.

Apesar dos avanços nas décadas de 1970-1980, conforme mostramos antes, a conjuntura econômica internacional de crise foi um revés sobre a capacidade financeira do Estado custear os ganhos obtidos no sistema previdenciário, devido aos desequilíbrios fiscais⁴⁶.

Juntando as fortes tendências do endividamento do sistema previdenciário – pelas razões que expusemos antes – com a crise econômica mundial e seu reflexo sobre a economia brasileira nas décadas de 1970-1980, desembocaríamos na “incapacidade financeira” do Estado cumprir os avanços até então conquistados no sistema previdenciário.

O fim da ditadura (1964-1984) - e a busca da reorganização política e econômica do país, aliada a uma relativa estabilidade econômico-financeira -, trouxe certo alívio às finanças públicas da União que, aliado a algumas medidas, possibilitaram certo alívio para o equilíbrio orçamentário da previdência. Entre elas citam-se: a) retenção dos prazos de depósitos arrecadados pela rede bancária; b) antecipação do prazo de recolhimento das contribuições previdenciárias das empresas; c) aplicação financeira dos saldos da arrecadação previdenciária, aumentando o fluxo de caixa; d) melhoria e racionalização da gestão financeira da instituição; aumento adicional de 2,5% sobre a folha das instituições financeiras; ações visando maior controle sobre o setor, combate às fraudes e rigor na fiscalização (GENTIL, 2006, p. 110).

A constituição de 1988 ampliou ainda mais o sistema de proteção social, sob o ponto de vista de cobertura e sob o ponto de vista dos beneficiários. Aliás, em substituição ao seguro, a constituição implementou o conceito de Seguridade Social no Brasil. A amplitude desse conceito ocorreu, principalmente, em três aspectos: a criação de um orçamento próprio para a seguridade, incluindo outras fontes de recursos até então existentes; a ampliação dos benefícios para todo cidadão brasileiro, independente de sua contribuição ao sistema; e, fundamentalmente, o escopo de sua cobertura, que, a partir desta carta, passou a cobrir a previdência, a saúde e a assistência social. Segundo Gentil (2006, p. 115), enquanto

no conceito de seguro, trata-se de um contrato individual estabelecendo um direito pessoal do contribuinte ou afiliado ao sistema a um benefício futuro, em razão e na proporção de sua contribuição presente, no conceito de seguridade o que importa é o contrato social, pelo qual o direito aos benefícios aparece como um direito da cidadania (TEIXEIRA, 2004). Na nova concepção de seguridade social cada um recebe não de acordo com o que contribui, mas em função de suas necessidades.

Pode-se afirmar que o conceito de Seguridade Social, incorporado no texto da Constituição de 1988, representou um grande avanço no sistema de proteção social no país para o conjunto dos trabalhadores e da sociedade brasileira, como um todo. Mais que isso, representou um importante passo na democratização de cobertura social ao conjunto da população, ao substituir um contrato de contribuição/benefício, amparado na lógica mercantil, por um contrato social, fundamentado nas necessidades e no amparo da população econômica e socialmente marginalizada desse país, marcada por profundas desigualdades econômicas e sociais estruturais.

Vale ressaltar que esses avanços não ocorreram fortuitamente, muito menos por iniciativa do reconhecimento do Estado no cumprimento de sua função social. Foi o resultado da emergência das lutas populares (trabalhadores urbanos e rurais, movimentos sociais etc.) após vinte anos de ditadura, que conteve, autoritariamente e arbitrariamente, os anseios e as lutas das camadas sociais desfavorecidas por melhores condições de trabalho e de vida, no campo e na cidade.

O final da década de 1980 e início da seguinte já desenhava mudanças no cenário econômico brasileiro em decorrência do avanço da ideologia e das políticas neoliberais. Essas mudanças se desdobraram sobre o sistema de Seguridade Social no governo de Fernando Henrique, que, através de uma série de medidas de política econômica e artifícios jurídicos, desmoronou o arcabouço constitucional da seguridade construído na Constituição de 1988. Entre as principais, citam-se (GENTIL, 2006, p. 121):

- a) o INSS (Instituto Nacional de Seguro Social), criado em 1990, no governo Fernando Collor de Melo, tinha por objetivo restaurar o antigo modelo da previdência, anterior à Constituição, através do contrato contribuinte/beneficiário. A criação desse instituto veio no bojo das reformas no início da década de 1990, que buscava instaurar diretrizes específicas para cada área da seguridade social: saúde, previdência e assistência social;
- b) o Art. 55 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição suspendeu os repasses de recursos do orçamento da Seguridade para a saúde;
- c) a Emenda Constitucional Nº 20, de 1998, vinculou as receitas previdenciárias ao pagamento dos benefícios do RGPS;

d) O Decreto-Lei Nº 3.048, de 1999, aprovou o regulamento da previdência social, ficando esta composta pelo RGPS e pelos RPPS dos servidores públicos federais e dos militares;

e) O Art. 68 da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) criou o fundo do RGPS e estabeleceu como fonte de receita mais importante as contribuições sociais de empregados e empregadores.

Deste último, pode-se deduzir que, as demais fontes de recursos externas (CSLL, CONFINS e CPMF, esta última extinta) entraram como “transferências da União” e não, necessariamente, como recursos próprios da seguridade social, como ficou definido na Constituição.

Na década de 1990, estudos mostravam que o sistema de seguridade enfrentava problemas de financiamento, devido à deterioração da relação contribuintes/beneficiários. Essa deterioração pode se dar por algumas razões: a) diminuição dos ingressos de trabalhadores no sistema devido às conjunturas econômicas adversas que fazem recuar o mercado de trabalho e/ou (aumento do) desemprego que implica na diminuição do número de contribuintes; porém, os beneficiários tendem a crescer; b) queda ou não contribuição por parte dos empregadores; c) e, no caso do Estado, retirada de recursos da seguridade para outros fins, que não os próprios do sistema. Aliás, esse é o ponto central que discutiremos adiante sobre o *déficit* da previdência na atualidade.

Com relação aos desequilíbrios, estudo do IPEA (antes citado) mostra que são constantes. Porém, o estudo aponta como solução o aumento das contribuições e/ou a cobertura do *déficit* pelo Estado. Ou seja, o Estado participa para salvaguardar o sistema permanentemente deficitário. Por outro lado, sustenta o mesmo estudo que no Brasil há uma aposentadoria precoce, aos 55 anos. Veremos, no decorrer deste texto, que, antes do Estado garantir a solvência do sistema de previdência, ele usa mecanismos sob a proteção da lei para extrair recursos da seguridade social para outros fins alheios ao sistema.

6.2 Cenário histórico do Sistema Previdenciário: superavitário ou deficitário?

Conforme Oliveira e Teixeira (1989, p. 131), até o final da década de 1930, a aplicação dos recursos previdenciários, mormente na construção de casas e em empréstimos aos segurados, era considerada como bastante lucrativa.

No entanto, ainda segundo os autores, com a gestão governamental, posteriormente entre 1940-1970, o leque de investimentos com recursos previdenciários passa a se estender a outros domínios, tornando-se, em pouco tempo, uma forma contumaz de utilização do dinheiro da previdência em grandes obras de interesse do governo. São exemplos nas décadas de 1940-1970: a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Fábrica Nacional de Motores (1942), a construção de Brasília (1960), Ponte Rio-Niterói (1968), Rodovia Transamazônica (1972), entre outras, que, sem proporcionarem o devido ressarcimento aos cofres previdenciários contribuíram decisivamente para a fragilização do sistema.

Já no Período de 1940 a 1980, conforme a CIPREV (2017, p. 211), a utilização indevida e não restituível dos recursos previdenciários pelo Governo Federal levaram a que os mesmos tivessem reduções significativas devido às apropriações por parte da União, notadamente no momento de maior liquidez, decorrente de elevados montantes em função da alta relação entre vinculados ativos e aposentados e pensionistas. Como deve ocorrer em qualquer regime previdenciário de repartição, as primeiras décadas de funcionamento devem acumular recursos que serão necessários quando da aposentadoria de grandes levas de trabalhadores. No caso brasileiro, os *superávits* previdenciários foram, em grande medida, apropriados pelo Governo Federal e utilizados em portentosos projetos, como a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Vale do Rio Doce, a construção de Brasília, da Ponte Rio-Niterói, da Rodovia Transamazônica, entre outros. Especialistas calcularam um prejuízo aos cofres previdenciários da ordem de R\$ 5 a 7 trilhões, algo irrecuperável a médio ou longo prazo.

Como registra Oliveira e Teixeira (1989, p. p. 142-145), os recursos arrecadados pelas instituições previdenciárias passaram a ser utilizados como instrumento de projetos econômicos governamentais, como a industrialização, e a

canalização de reservas da Previdência se deu em grande escala, ora de forma autorizativa, ora de forma impositiva.

“O programa habitacional e de empréstimo da Previdência era, sem dúvida, uma aplicação das reservas com orientação ‘social’. Era, no entanto, no período em questão (1930-45), autofinanciável, lucrativo, uma forma de investimento basicamente.” (Oliveira e Teixeira, op. cit., p. 89).

Durante um longo período da nossa história a previdência social pública brasileira arrecadou recursos em volume maior do que as despesas com direitos e benefícios. Em momento algum, esses recursos foram segregados ou capitalizados para o custeio de eventuais *déficits* futuros. A diferença positiva orçamentária foi utilizada para inúmeras finalidades. Até o começo da década de 1990, em função do novo texto constitucional, a previdência social era superavitária, e, nessa fase, havia a transferência regular de recursos da previdência para o custeio de despesas com saúde. Assim, o *superávit* passado beneficiou toda a sociedade, e não somente a geração que estava em gozo dos benefícios. Se assim foi efetivado é porque os recursos da seguridade social não constituem receita exclusiva dos contribuintes, mas da sociedade como um todo em decorrência do princípio constitucional da solidariedade, da natureza tributária das contribuições sociais e do regime de repartição simples.

A falta de capitalização, de, pelo menos, parte do *superávit* de exercícios orçamentários anteriores em um fundo próprio, impediu que a Previdência Social pudesse, em determinado momento, superar eventual *déficit* com facilidade. Segundo GOBETTI (1999) em 1999, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou um estudo, identificando que, do início da década de 1960, quando ocorreu a unificação dos institutos de previdência, até 1996, a previdência social brasileira destinou mais de R\$ 400 bilhões a finalidades estranhas a sua função. Esse valor, se fosse corrigido pela variação do IPCA, e, se capitalizado a juros de 6% ao ano, corresponderia a, pelo menos, R\$ 5,2 trilhões em janeiro de 2017.

Andrade (1999) aponta que, no período 1945-1980, a previdência acumulou um *superávit*, em valores de 1997, capitalizados à mesma taxa, da ordem de R\$ 598,7 bilhões. Esse montante, se atualizado, e caso continuasse sendo capitalizado a essa mesma taxa, como também corrigido pelo IPCA, corresponderia, em agosto

de 2017, a R\$ 8,25 trilhões.

A entrada da década de 1990 foi marcada pela primeira eleição direta depois da ditadura. O presidente eleito, Fernando Collor de Mello, foi quem deu início à agenda neoliberal no Brasil: privatizações, corte nos gastos públicos; tentativa de alteração (exclusão) de alguns direitos sociais adquiridos pela Constituição de 1988 para a Seguridade Social; abertura da economia ao capital estrangeiro.

A seção que segue analisa como o Sistema de Seguridade Social ficou refém da política fiscal de ajuste das contas públicas.

6.3 Política Fiscal e Sistema de Seguridade Social

Denise Lobato Gentil (2006) afirma que a avaliação errônea do desempenho financeiro da Previdência contradiz um dos maiores avanços da Constituição, em termos de direitos sociais, que é “a criação de um sistema integrado de seguridade social abrangendo saúde, assistência social e previdência, financiado por sólida e diversificada base de arrecadação (arts. 194 e 195 da Constituição Federal de 1988)”. Não se computam os recursos provenientes de COFINS, CPMF e CSLL, entre outras receitas que financiam saúde, assistência social e a previdência que, se não incluídas, resulta em *déficit* irreal.

Gentil (2006) destaca ainda que a variedade de fontes de receita do sistema de Seguridade Social foi uma conquista legítima e de grande importância, porque a Previdência, financiada exclusivamente pela folha de salários, torna-se excessivamente vulnerável, em períodos de desemprego elevado, queda do rendimento médio real dos assalariados e aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho. Mesmo os sistemas mais bem concebidos e administrados respondem com *déficit*, uma vez que a massa salarial é a variável que mais se contrai nas fases de redução do nível de atividade produtiva. A Constituição de 1988 inovou, ao reduzir a dependência da receita previdenciária das oscilações do ciclo econômico, estabelecendo a tributação sobre o faturamento e o lucro, porque são bases de cálculo mais estáveis para as contribuições sociais que a folha salarial.

Embora com a adoção da política restritiva do governo, a diversidade de

fontes de recursos foi decisiva para proporcionar a crescente arrecadação e evitar a deterioração financeira do sistema, destacando-se o desempenho da arrecadação da COFINS, além de outras fontes de recursos, no crescimento do resultado da Seguridade Social (GENTIL, 2006).

Assim, conforme os dados seguintes do gráfico 1, percebe-se que o resultado da Seguridade Social (receitas menos despesas), de 1995 (pós-Plano Real) a 2014, sempre foi positivo.

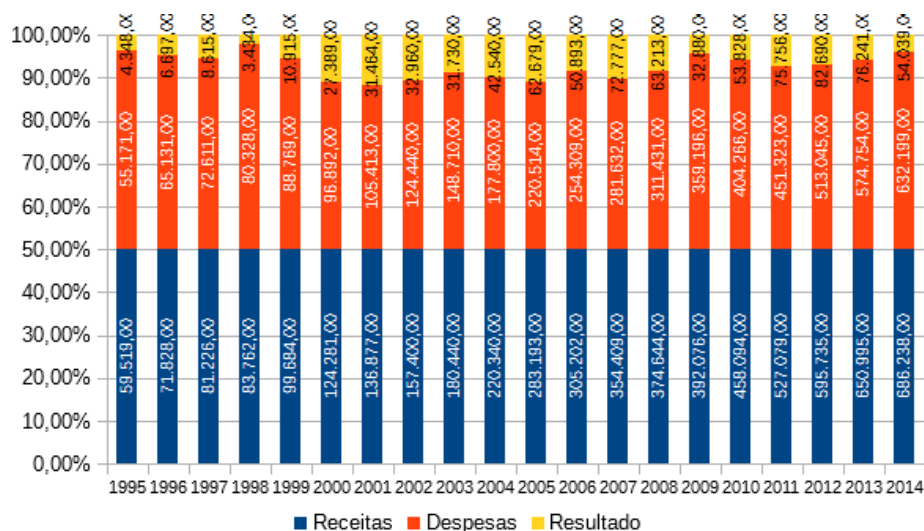


Gráfico 1 – Resultado da Seguridade Social – 1995 a 2014 (milhões de reais)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANFIP (2015) e Gentil (2006).

Com o desequilíbrio do orçamento fiscal, provocado pela política econômica do governo no decorrer dos anos e em função da necessidade do pagamento dos juros e amortização da dívida pública, o sistema da Seguridade Social foi chamado a contribuir para o pagamento dessa conta financeira, por apresentar comportamento superavitário. Embora com uma grande despesa, as receitas se apresentaram mais elevadas, pela vasta base de incidência, apoiada não só na folha de salários, mas também no lucro, no faturamento e na movimentação financeira (GENTIL, 2006).

Demonstra-se que o sistema de Seguridade Social foi, nesse período, superavitário, mesmo com sobras desviadas para o cumprimento da meta de *superávit* primário e a desvinculação de 20% das receitas de contribuições pela DRU, que cuida de atender o sistema financeiro, reduzindo contabilmente a dívida líquida consolidada da União.

Esses valores da DRU são desviados da Seguridade Social e aplicados livremente no orçamento fiscal, pelo que, como afirma (2006), diminui-se o *déficit* da “responsabilidade fiscal, provocado por taxas de juros em alto patamar – frequentemente o mais alto do mundo -, ao mesmo tempo em que se respaldam privilégios e desigualdades graves na distribuição de recursos dos fundos públicos”, desviando-se também valores da Seguridade Social para o Regime Próprio da Previdência do Servidor Público (RPPS) e alguns ministérios. A Tabela 5 traz as despesas do orçamento fiscal e da Seguridade Social da União, nos períodos de 1995 a 2013, em relação ao PIB:

Tabela 5 – Demonstrativo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 1995 a 2013 (%PIB)

ano	Despesa Corrente					Despesa de Capital			
	Despesa Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Transferências a Estados, DF e Municípios	Benefícios Previdenciários	Demais Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	Amortização da Dívida - Refinanciamento
1995	7,20%	3,20%	4,10%	6,20%	4,60%	0,90%	1,40%	1,70%	16,40%
1996	6,40%	3,00%	4,00%	6,40%	4,00%	0,90%	1,90%	1,20%	16,90%
1997	5,30%	2,50%	3,60%	5,60%	3,50%	0,90%	7,60%	1,60%	16,10%
1998	5,10%	3,30%	4,00%	5,70%	3,20%	0,90%	7,70%	2,60%	21,10%
1999	5,60%	4,90%	4,60%	6,30%	3,40%	0,80%	6,20%	3,00%	29,30%
2000	5,40%	3,60%	4,80%	6,00%	3,40%	0,90%	1,10%	4,10%	28,00%
2001	5,10%	4,10%	4,70%	5,90%	3,20%	1,10%	1,60%	4,30%	17,20%
2002	5,70%	4,20%	5,60%	6,70%	3,60%	0,80%	1,60%	5,30%	18,00%
2003	5,60%	4,70%	5,70%	7,70%	3,60%	0,50%	1,70%	5,60%	27,20%
2004	5,20%	4,30%	5,30%	7,10%	3,50%	0,60%	1,20%	4,10%	21,10%
2005	5,10%	4,90%	6,40%	7,70%	4,00%	0,90%	1,20%	2,70%	27,00%
2006	5,00%	7,10%	5,90%	7,60%	3,90%	0,90%	1,20%	5,70%	17,60%
2007	5,10%	6,10%	5,90%	7,70%	3,80%	0,40%	1,20%	4,20%	16,30%
2008	4,90%	4,00%	6,10%	7,10%	3,40%	0,40%	1,40%	6,20%	10,10%
2009	4,80%	3,90%	5,20%	6,90%	3,50%	0,50%	0,80%	7,90%	8,30%
2010	5,10%	3,70%	5,60%	7,40%	3,80%	0,70%	0,90%	4,20%	11,20%
2011	4,70%	3,40%	4,50%	7,00%	4,80%	0,40%	0,80%	2,50%	12,30%
2012	4,20%	3,00%	4,00%	6,80%	4,80%	0,50%	0,90%	7,10%	6,60%
2013	4,10%	2,80%	3,90%	7,00%	5,00%	0,40%	1,00%	2,40%	9,20%

Fonte: SIAFI – STN/CCONT, GEINC, TESOIRO NACIONAL. SIAFI. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 10 abr. 2015., elaborada pelo autor.

Verifica-se a prioridade ao pagamento das despesas financeiras, em detrimento dos dispêndios na área social. Os maiores gastos do orçamento estão, pois, com as despesas financeiras que, quando somados os juros, encargos e amortização da dívida, representam a maior parcela. Essas despesas apresentaram maior crescimento a partir de 1999, com as medidas de ajuste fiscal e a busca de *superávit* primário, atingindo 7,9% do PIB, a partir do que os valores aumentaram, passando para 12,7%, 10,3%, 10,2% e 11,8% em 2006, 2007, 2008 e 2009. Por outro lado, as despesas com benefícios previdenciários não tiveram crescimento significativo, embora com boa representatividade no orçamento, mantendo uma média de 6,8% do PIB, entre 1995 e 2013.

Gentil (2006, p. 215) avalia que sempre existiu essa polarização entre desembolsos financeiros e “gastos com transferências de renda do sistema de aposentadorias e pensões, mas com clara desvantagem para os que vivem de benefícios previdenciários”. A política fiscal caminhou no sentido de assegurar a meta fiscal e priorizou a opção de ampliar o corte dos gastos discricionários com investimento, pessoal e outros custeios, que se tornaram resíduos no orçamento e ficaram à margem do sistema. Assim, Gentil (2006, p. 213) afirma que, em função de certa estabilização dos gastos de pessoal e demais despesas correntes (exceto benefícios da previdência), o governo tem-se voltado para a contenção dos dispêndios com previdência social, “para a ampliação da desvinculação das receitas da União e para a revisão dos gastos sociais como saída para acomodar os efeitos da política monetárias sobre o orçamento”, de forma que se argumenta que o único meio de reduzir a dívida pública seria um “ajuste mais rigoroso das contas públicas não financeiras, o que significa, principalmente, maior corte de gastos da previdência e ampliação dos graus de liberdade no manejo da política orçamentária” (GENTIL, 2006, p. 213).

Dito de outra forma, a tributação no Brasil sobre o patrimônio e heranças é praticamente irrisória e concentra-se sobre o consumo, representada basicamente pelos impostos indiretos, o que faz com que os mais pobres paguem proporcionalmente mais que os ricos, em relação à sua renda.

Por outro lado, como destaca Nunes (2013), são justamente esses trabalhadores, que pagam mais impostos, os que financiam o Estado social, por

meio dos tributos, para que o sistema da Seguridade Social os proteja em situações de doença, desemprego ou velhice. O Estado, porém, limita-se a honrar uma dívida com os trabalhadores, transferindo aos beneficiários um rendimento a que têm direito, pelo que Avelãs critica a tese do Estado social ser visto como um privilégio dos trabalhadores, acrescentando que até a contribuição das entidades patronais para a Seguridade Social é parte dos salários que não pagam aos trabalhadores.

[...] Em determinadas condições históricas, se concluiu que este sistema público era mais eficiente no que se refere à garantia de trabalhadores mais saudáveis, mais motivados, mais disponíveis (mais produtivos), pelo fato de saberem que estão cobertos os riscos (ou uma parte dos riscos) inerentes à sua condição de trabalhadores assalariados, de indivíduos que vivem do rendimento do seu trabalho (NUNES, 2013).

Segundo Nunes (2013), são os trabalhadores que financiam os sistemas públicos, pois todos os recursos que o alimentam são direta ou indiretamente parte dos salários a eles devidos como remuneração de seu labor. Nesse mesmo sentido, verifica-se, no Brasil, que o fundo público é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, responsáveis por 67,03% (em 2007) das receitas arrecadadas por União, estados, Distrito Federal e municípios, o que acontece quando se agrega a tributação sobre o consumo e a tributação sobre a renda dos trabalhadores, incluindo a contribuição previdenciária de empregadores e servidores públicos (SALVADOR, 2010).

Por outro lado, conforme Salvador (2010), comparando impostos e contribuições que incidem sobre a renda dos trabalhadores com os incidentes sobre os lucros dos bancos, verifica-se que estes pagaram em 2007, por exemplo, R\$ 18,3 bilhões, em CSLL e IRPJ, enquanto os trabalhadores arcaram com R\$ 103,5 bilhões, quase seis vezes mais em tributos diretos.

Embora o princípio da capacidade contributiva alcance tanto os impostos diretos como os indiretos, como já analisado, ele é bem mais representado nos diretos, que incidem predominantemente sobre a renda dos trabalhadores assalariados, fazendo com que os mais ricos paguem menos impostos, mormente após o Plano Real (1994). Este trouxe profundas modificações na legislação fiscal e na Constituição e apresentou uma nítida tendência à concentração de renda e à

geração de *superávit* primário para cumprir os compromissos com a dívida pública e o capital financeiro, ao mesmo tempo em que caminhou na contramão dos direitos sociais, conquistados na Constituição federal e no seu modelo de Estado Democrático de Direito.

A carga tributária brasileira cresceu bastante no período de 1999 a 2013, saindo de 31,1% para 35,4% do PIB (gráfico 2). Dessa carga tributária, a receita é tirada, na maior parte, dos tributos indiretos e cumulativos, representados sobre o consumo de bens e serviços, como se pode ver na tabela apresentada, em média com 47,51% da arrecadação, de 1995 a 2013. Já a tributação sobre a renda, em média, foi de 18,27%, e sobre o patrimônio, de 3,27%.

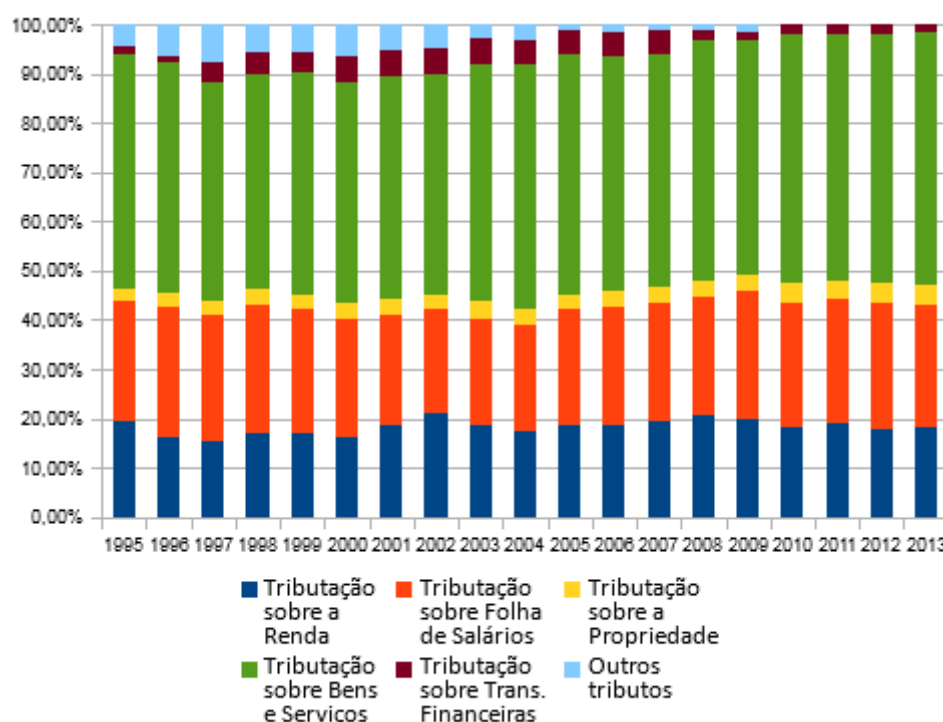


Gráfico 2 – Participação dos tributos por base de incidência (1995 a 2013)
Participação dos tributos por Base de Incidência - 1995 a 2013 (% da Arrecadação)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RFB, SF/BNDES, Informe-se n.29, 2001.

Na tributação sobre renda, sobressai uma maior carga sobre *renda do trabalho* que sobre a *renda do capital*. Essa distribuição na base de incidência

distorce o conceito de justiça fiscal, pois a tributação sobre o consumo tem características regressivas, já que incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres (trabalhadores assalariados que da dos mais ricos (empresários e banqueiros). Analisaremos agora as fontes de receitas da Seguridade Social.

6.4 As receitas do Sistema de Seguridade Social

O argumento da queda das receitas da Seguridade Social está ancorada nos motivos especiais que seguem:

- a) prescrição em apenas cinco anos;
- b) tratamento criminal privilegiado para sonegação;
- c) lentidão dos processos administrativos e judiciais de cobrança;
- d) os reincidentes processos de parcelamento de dívidas com perdão de juros e multas e inúmeras vantagens.

Renúncias, benefícios fiscais e créditos presumidos foram concedidos para auxiliar na recuperação da economia e para reduzir os preços dos produtos, constituindo-se em instrumentos adicionais de controle da inflação. Nada mais oportuno do que a discussão permanente dos limites do uso desses instrumentos, analisando a sua conveniência e oportunidade diante das necessidades de financiamento dos programas e ações da Seguridade Social e a sua eficácia em relação aos objetivos a que se propõem, evitando que esses recursos sejam apenas redirecionados para o aumento da lucratividade das empresas e segmentos econômicos beneficiados.

Sobre este ponto, a ex-presidenta Dilma, em entrevista, afirmou que fez desonerações de tributos de empresas brasileiras com o intuito de manter os investimentos e o emprego naquele momento de crise mundial. Mas, segundo ela própria, o resultado foi que as empresas não mantiveram seus investimentos, aumentaram suas margens de lucro e causou uma evasão fiscal e fragilidade nas contas públicas (JORNAL DO BRASIL, 17/03/2017, disponível em <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/03/17/o-que-meu-governo-jamais-fez-foi-compactuar-com-a-corrupcao-diz-dilma/>).

A Tabela 6 apresenta os dados da arrecadação das contribuições sociais da COFINS, do PIS (Programa de Integração Social) e da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) em diversos exercícios. Pode-se acompanhar o efeito das renúncias concedidas ao longo dos diversos anos. Há um grande crescimento dessas renúncias desde o início da crise, em 2008 e um grande salto de 2013 para 2014.

No último ano, as renúncias já representavam 28% da arrecadação dessas contribuições e, em grande parte, explicam a queda dessas receitas em relação ao PIB. A Tabela 6 mostra que a soma entre as renúncias e os valores da arrecadação apresenta valores estáveis entre 2008 e 2013 e uma ligeira queda nos dois anos seguintes.

Tabela 6 - Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros multas, dívida ativa e renúncias das contribuições fiscais COFINS, PIS, CSLL; 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2016. (Valores correntes, em R\$ milhões)

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Principal	130.702	189.387	223.556	300.238	304.390	309.361	321.168
Principal - Parcelamento	2.076	1.035	287	2.387	2.181	1.122	nd
Juros e Multas	2.148	1.433	1.545	1.799	1.586	1.664	3.673
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	153	39	202	195	94	nd
Dívida Ativa	241	1.027	610	7.127	1.335	663	1.004
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	220	45	1.005	972	467	nd
Dívida Ativa - Juros e Multas	283	139	59	183	167	96	871
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	458	33	7	79	59	29	nd
Soma da receita realizada	137.913	193.426	226.148	313.020	310.884	313.495	326.717
Renúncias	8.750	33.888	43.421	74.684	82.300	86.577	86.053
Soma receita parcelamentos	4.538	1.440	379	3.673	3.407	1.711	nd
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	17,5	19,2	23,9	26,5	27,6	26,3
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	6,2	5,8	5,9	5,4	5,2	5,2
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	6,8	7,3	6,9	7,3	6,8	6,7	6,6

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP (2017).

Outro dado importante que a Tabela 6 permite acompanhar é o efeito dos diversos parcelamentos sobre a arrecadação. Em 2012, essas receitas relativas às políticas de recuperação de parcelas atrasadas e de parcelamentos a devedores e inadimplentes foram muito expressivas.

Desde 2009, o chamado “**Refis⁴⁷ da Crise**” (Lei nº 11.941, de 2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário⁴⁸. Em 2013 e 2014, tivemos reabertura de prazos, novos parcelamentos e muitos perdões. E, até um novo Refis, dirigido para débitos do sistema financeiro e das empresas nacionais com subsidiárias no exterior (MP 627, convertida na Lei nº 12.973, de 2014). Na oportunidade em que estamos escrevendo este texto, o governo lança o

novo programa de refinanciamento de dívidas tributárias (REFIS) 2017, cujo nome oficial é Programa Especial de Regularização Tributária (PERT).

A questão do refinanciamento de dívidas tributárias traz dois problemas à cena: o primeiro, por isentar de juros e multas, implica em desvalorização do tributo e, portanto, continua mantendo em baixa a arrecadação; o segundo, que é pior, é a expectativa, ano a ano, do lançamento do REFIS, que alimenta mais ainda a sonegação fiscal, como bem expôs um estudo do IPEA ao tratar do assunto:

Há que se questionar a conveniência destas anistias concedidas em curtos intervalos de tempo, em termos de geração de expectativas de novas anistias no universo de contribuintes de previdência. Em outras palavras, pode-se especular que os contribuintes poderiam ser levados a postergar os recolhimentos à Previdência Social, tendo-se em vista a perspectivas de futuras anistias. Esta hipótese tende a ser tanto mais verdadeira quanto maior for o custo do dinheiro. Assim, tendo-se em vista as taxas reais do mercado, é provável que os contribuintes tenham sido induzidos à utilizar uma parcela dos recursos devidos à Previdência Social como capital de giro (OLIVEIRA, BELTRÃO *et. al.*, 1997, p. 8).

Esses sucessivos parcelamentos têm sido apontados como uma leniência em relação à irregularidade fiscal das empresas. O “Refis da Crise”, por exemplo, determinou facilidades que acabam por incentivar a sonegação: parcelamentos em até 15 anos, redução de 100% sobre o valor do encargo legal e de 80% a 100% das multas de mora e de ofício; com a repactuação dos diversos parcelamentos anteriores, com redução integral dos valores de encargo legal, e de 40% a 80%, para as multas.

Durante a tramitação, um dispositivo foi incluído, dando um prêmio extra para as grandes empresas: os ganhos decorrentes da reversão de provisionamentos feitos em razão desses débitos (principal, juros e multas) ficaram isentos de tributos. Ou seja, ao fazer a provisão, essas empresas diminuíram os lucros e os tributos a serem pagos. Ao reverterem em parte essas provisões (já que as condições diminuíram juros, multas e encargos legais) se apropriaram dessa parcela do lucro provisionado e ficaram novamente isentas.

Tantos benefícios certamente não incentivam o pagamento espontâneo das

obrigações tributárias e a regularização fiscal das empresas. Tornaram-se e continuam a tornar-se um prêmio à inadimplência. Conjugados sucessivos parcelamentos, com perdão de encargos legais, juros e multas e uma prescrição quinquenal, a inação do contribuinte pode passar a ser avaliada como um crime que compensa. Mostraremos, em seguida, a continuidade e aprofundamento dos favorecimentos fiscais às empresas e bancos no governo Temer.

7 A construção do déficit da Previdência Social

7.1 Os impasses do Sistema de Seguridade Social no governo Temer (2015/2016): as renúncias tributárias

O ano de 2015 foi de grande conturbação política e transição. Na realidade foi o ano de uma profunda crise política. A transição em 2015 caracterizou o ano de 2016 por um conjunto de ações arquitetadas para o desmonte de direitos sociais e de programas destinados à distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais.

A recessão que sobreveio ao período inicial da crise econômica em 2014 implicou na retração dos investimentos, em alternativas para redução dos custos e recomposição dos lucros das empresas que, por sua vez, desembocaram na ampliação do desemprego, precarização do trabalho, deterioração da renda e, por fim, na corrosão do tecido social até então em construção.

Algumas medidas de política econômica no período imediatamente anterior conseguiram barrar a avalanche da crise mundial. Entre as principais, destacaram-se: a criação e ampliação de subsídios à produção; ampliação do crédito e dos gastos públicos em infra-estrutura; ampliação dos programas de proteção social e a garantia da política de valorização do salário-mínimo. Uma crise foram as renúncias tributárias – que veremos na próxima seção -, cujos impactos foram sentidos a partir de 2016.

Vários foram os instrumentos de política econômica utilizados no biênio 2011/2012 para conter ou amenizar os reflexos da crise mundial no Brasil. Renúncias, desonerações tributárias e incentivos fiscais foram os principais utilizados para continuar estimulando a economia, garantir os investimentos, manter o emprego e sustentar as exportações. Os volumes de recursos das renúncias só fizeram crescer no período 2012/2016, conforme assinala a AFINP (2017, p. 24):

Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, os valores decorrentes de renúncias aprovadas a partir de 2010 cresceram muito entre 2011 e 2012, passando de menos de R\$10 bilhões para mais de R\$46 bilhões em apenas um exercício; e continuaram

aumentando. Em 2014, esses valores superaram a marca de 100 bilhões. Em 2015 e 2016, já com novos elementos da política fiscal, o ritmo de aprovação de novas denúncias diminuiu, todavia os valores envolvidos continuaram crescendo.

Entre 2012 e 2016 as desonerações totalizaram R\$427 bilhões, Apenas em 2016, as renúncias totais foram de R\$271 bilhões. Estados e municípios têm uma dívida acumulada, até 2016, com a previdência no montante, aproximado, de R\$90 bilhões. O conhecimento de que essas dívidas por parte de empresas públicas e privadas e instituições públicas prescrevem em até 5 anos, associado ao instrumento do REFIS (refinanciamento de dívidas), criado e protelado através das MP 766 e MP 783, tem estimulado mais a continuidade da sonegação do que a iniciativa de pagá-la. Na realidade, esses instrumentos tornaram-se um prêmio à continuidade da sonegação. O deveriam ser recursos da Seguridade Social para ampliar a cobertura da proteção social, assim como formar uma poupança diante de crises econômicas, transformaram-se em lucro para as empresas.

Esses instrumentos têm levado à percepção por parte das empresas sonegadas de que “sonegar ou tornar-se inadimplente, parcelar e ficar em mora, bem como fazer novo parcelamento, sempre com um grande perdão de juros e multas, tornou-se um excelente negócio” (AFINP, 2017, p. 33). As renúncias fiscais representaram, em 2005, 6,3% da arrecadação das contribuições sociais; em 2010, já envolvia 19,2% e em 2016 alcançou 26%. A crise econômica e a recessão que a acompanhou, juntamente com as renúncias, em sentido geral, foram os principais fatores de redução da arrecadação. Porém, as renúncias, em particular, parece ter sido o principal fator. Em síntese, atualmente (2015/2017) dois dispositivos associados às renúncias vêm aprisionando as receitas da Seguridade: a desoneração sobre a folha de pagamentos, da qual já expomos, e a ampliação do cadastro de empresas no regime do Simples Nacional, que ampliou a base para incorporação de empresas, assim como o teto de faturamento, o que implica em menos recursos para a Seguridade e a Previdência.

Duas emendas constitucionais editadas, respectivamente, em 2016 e 2017, atingiram diretamente a Seguridade Social: a primeira, a EC 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal, do qual já tratamos aqui; a segunda, a EC 93/2017, que

prorrogou a DRU até 2023⁴⁹ com aumento da alíquota de 20 para 20%, que também já tratamos aqui.

Os impactos do ajuste fiscal, por sua vez, representará um duro golpe contra os direitos sociais e os avanços até então conquistados na Constituição, no campo da educação e da saúde e nas garantias reais do salário mínimo. O documento da ANFIP sintetiza esses danos:

Com o novo regime fiscal, não há como manter os direitos sociais existentes; não há como corresponder às demandas relacionadas à prestação de serviços públicos; não há como equacionar os gargalos de infra-estrutura; e não há como o estado exercer em plenitude as suas funções. Uma grande quantidade de demanda por serviços públicos, obras de infra-estrutura e outras ações governamentais serão obrigatoriamente delegadas aos agentes de mercado.

As despesas com saúde e educação, que possuem critérios específicos de proteção, perdem essas garantias e serão reajustados pela inflação. Ou seja, não haverá mais expansão dos gastos sociais, ainda que haja o inevitável crescimento da população, apenas a sua correção (ANFIP, 2017, p. 36).

Essas duas emendas comprometem, no íntimo, os avanços na conquista da cidadania. Os critérios dos limites orçamentários em detrimento dos critérios das necessidades coletivas passaram a ser o parâmetro definidor dessas políticas, na década de 1990, no governo FHC, e mais forte agora, no governo Temer. Salienta-se que, apesar dos avanços sociais, a gestão do PT (Partido dos Trabalhadores) não só ignorou a DRU, como também prorrogou a mesma durante todo o seu governo. A elevação percentual da DRU de 20 para 30% sobre as contribuições sociais para a Seguridade implicou numa subtração de recursos que passou, em média, de 63,4 bilhões entre 2013/2015 para 99,4 bilhões em 2016 (ANFIP, 2017, p. 44). Dai que, pela primeira vez, o orçamento da Seguridade Social foi negativo em R\$57 bilhões em 2016.

Os ataques ao Sistema de Seguridade Social e à Previdência Social não pararam por aí. A crise econômica serviu como argumento para a aprovação do ajuste fiscal e, mais ainda, da reforma trabalhista. Este é um tema novo e que também afeta consideravelmente o Sistema de Seguridade Social. Em breves considerações, essa reforma atende a três grandes aspectos: a) interesses

econômicos empresariais, sob vários pontos, aumentando a taxa e a margem de lucro das empresas; b) redução de custos e aumento de competitividade das empresas; c) retirada de direitos e garantias dos trabalhadores. A reforma trabalhista é, para além das considerações antes apontadas, um perverso instrumento de precarização do trabalho.

Que impactos têm a reforma trabalhista sobre a Seguridade e a Previdência Social?

Primeiro, as novas formas de contratação por meio do trabalho intermitente, que, em termos práticos, refletem no fim do contrato de trabalho, implicam na forte diminuição de contratos formais de trabalho (com carteira assinada), o que por sua vez, refletirá na diminuição de trabalhadores contribuintes da Seguridade Social, que é o maior volume de contribuições do sistema. Portanto, sendo o contrato de trabalho a base da contribuição previdenciária, o trabalho intermitente atinge forte e diretamente o principal dispositivo contributivo da previdência, o que poderá afetar, em futuro próximo, a queda nas receitas.

Segundo, a terceirização em atividades meio e fim consolidará e ampliará um meio de contratação de trabalho já existente, que implica em reduções salariais. Isso será poder ser um alentador argumento para que esses trabalhadores terceirizados não possam contribuir para a previdência. Vale ressaltar que, provavelmente, o exército de trabalhadores intermitentes que serão desligados formalmente das empresas jamais serão compensados através do emprego terceirizado.

Terceiro, formas dissimuladas de ampliação e intensificação da jornada de trabalho diminuem direta e indiretamente a remuneração dos trabalhadores e a contratação de novos trabalhadores. Teoricamente, o aumento disfarçado da jornada de trabalho e a intensificação do trabalho, ao aumentar a produtividade do trabalho, implicam em maiores lucros, proporcionalmente menores salários e menos contratação. Isso, na ponta, tem um efeito sobre a arrecadação da previdência. Em síntese, tem-se que:

Todo esse conjunto, de precarizações do emprego, do trabalho e de oficialização do subemprego, implicará na redução das parcelas remuneratórias, sobre as quais incidem as contribuições previdenciárias. A

substituição do emprego por outras formas de contratação, especialmente sob as modalidades de pessoa jurídica, significa dissimular as relações de trabalho, diminuindo as contribuições patronais e as dos segurados para a Previdência Social (ANFIP, 2017, p. 41).

Em última instância, todos esses mecanismos implicam na exclusão previdenciária, ou seja, uma grande diminuição de trabalhadores que deixarão de contribuir para a Previdência Social. A ANFIP assinala, com base em dados do PNAD-C (2017) que atualmente (junho de 2017) há um terço (1/3) de trabalhadores ocupados sem cobertura previdenciária, o que deve aumentar ainda mais pelos efeitos da reforma trabalhista e da reforma previdenciária. Entre aqueles estão 10,6 milhões de trabalhadores sem carteira assinada (ANFIP, 2017, p. 42). Ou seja, a conjugação de todos esses fatores, do lado da receita e da despesa, poderá levar, em futuro próximo, a uma explosão deficitária do Sistema de Seguridade Social, o que servirá ainda mais como justificativa para a reforma da previdência.

Em 1986, 39% da PEA (População Economicamente Ativa) estava registrada em ocupações formais; no início da década de 1990, caiu para 36% e no período 1986/1998 regrediu a 32%. Nesse mesmo período, enquanto a PEA aumentou em 20,1 milhões, as ocupações formais cresceram apenas 2,3 milhões; no período 2003/2013, inverte-se o movimento, a PEA aumentou em 16,9 milhões e as ocupações formais em 20,3 milhões (ANFIP, 2017, p. p. 95-96).

No meio rural, os recursos para o sistema vivencia um forte agravante, o que, do ponto de vista moral, tornou-se um instrumento perverso e injusto. Segmentos rurais, sejam eles grandes fazendas e empresas agropecuária-extrativistas, pessoa física ou jurídica, têm, em alguns casos, isenções na contribuição previdenciária, desde que suas produções sejam exportadas. Sabendo-se que a base e a estrutura da economia brasileira e de suas exportações estão no agronegócio, principalmente ultimamente com o fortalecimento da primarização de nossa economia, imagine-se o volume de receitas das empresas e produtores rurais e o volume de recursos que deixam de ser incorporados ao Sistema de Seguridade Social. Por outro lado, devido à grande informalidade da agricultura familiar (se os resultados das vendas é lucro ou renda do trabalho, por exemplo), impacta também na arrecadação. Segundo o documento da ANFIP (p. 157),

“(...) o financiamento do subsistema rural enfrenta três grandes problemas: imunidade do segmento exportador, o mais produtivo e o de maior capacidade econômica; enorme sonegação da contribuição cobrada sobre a comercialização da produção rural e grande informalidade das relações de trabalho e da agricultura familiar”.

Os pobres e a classe média, proporcionalmente, estão submetidos a uma maior carga tributária. E, despudoradamente, governo e congresso ainda resistem em aumentar a progressividade do sistema, como a aprovação da tributação sobre grandes fortunas, por exemplo⁵⁰. O que reforça a ideia de que a questão da progressividade do imposto não é uma questão de mera decisão e vontade e, muito menos, uma questão técnica, mas, é uma questão de poder, de luta de classes, pois envolve redistribuição de renda. Então, no fundo, uma questão técnica ou econômica – mudar a forma do imposto – termina sendo barrada por uma questão política, de poder, que é a luta entre o trabalho e o capital, este representado por bancos comerciais, grandes empresas e suas representações de classe como a FIESP.

Pelas mais diversas razões, a arrecadação do Estado sempre privilegiou a tributação indireta, ao invés de alcançar a renda, a herança e a propriedade. Isto ocorre tanto a nível federal, quanto estadual. Aliás, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, o tributo com maior arrecadação nacional, não somente é indireto, como também apresenta uma concentração desproporcional em serviços públicos essenciais, como energia, telefonia, água e saneamento, sobretudo para as classes de baixa renda.

Esse quadro de regressividade tributária foi agravado ao final da década de 1990. Atendendo aos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional – FMI, o governo optou por elevar a carga tributária para fazer frente às novas metas de *superávit* primário. E, afastando ainda mais o sistema brasileiro do rumo da justiça tributária, determinou que os principais aumentos se dessem em contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas como a COFIN, o PIS e o PASEP.

A opção por aumentar a arrecadação através de contribuições sociais estava relacionada: a) à concentração de recursos na esfera federal, porque não estão submetidas à repartição; b) à prática de desrespeitar a vinculação desses recursos

com a Seguridade Social; c) à capacidade de manipulação da Desvinculação das Receitas da União – DRU⁵¹.

Mas esse movimento, que tem resultado no aumento das renúncias, não equaciona essas distorções do sistema tributário nacional. Ele ataca a tributação indireta, ao decidir pela ampliação das renúncias sobre as contribuições sociais, notadamente COFINS e PIS, que incidem sobre o faturamento das empresas. Entretanto, não se desloca a carga tributária para a tributação direta, sobre lucros, altas rendas, heranças e propriedades. Assim, o efeito líquido mais forte é o de perdas de arrecadação.

Os ajustes econômicos e as reformas estatais foram as medidas tomadas para adequar os Estados nacionais à nova ordem neoliberal e, no caso do Brasil, o país passou a ser guiado pela lógica dos interesses das finanças internacionais, em detrimento de muitos interesses dos cidadãos brasileiros. Conforme Arantes (2002), o Brasil sofreu interferências do FMI através das “cartas de intenções”, a fim de conduzir as mudanças econômicas, sendo aprovadas alterações constitucionais que beneficiaram empresas estrangeiras, destacando-se o conceito de empresa brasileira de capital nacional, “a quebra do monopólio estatal do petróleo, a quebra do monopólio estatal das telecomunicações, a extinção da exclusividade de brasileiros na exploração mineral e a quebra do monopólio da navegação de cabotagem” (ARANTES, 2002 p. p. 138-140).

Priorizou-se a abertura da economia aos capitais estrangeiros, o que pode ser visto nas referidas “cartas de intenções” do FMI. Nesse sentido, a Carta de Intenção de dezembro de 1991 trata da liberalização dos fluxos de capitais e destaca o favorecimento do capital estrangeiro, ao afirmar que o “imposto suplementar sobre as remessas de dividendos e royalties a investidores estrangeiros será eliminado, bem como o imposto de renda aplicável sobre a remessa de lucros” (ARANTES, 2002 p. 141).

No Brasil, são características as alterações legislativas no âmbito tributário, que seguiram essa onda neoliberal e comprometeram os avanços obtidos na Constituição Federal de 1988. As principais alterações ocorreram nas leis ordinárias e regulamentos, transferindo para a renda do trabalho o ônus tributário e viabilizando o processo de integração do capital financeiro pelo livre fluxo de recursos,

permitindo, com isso, os sucessivos *superávits* primários, para cumprimento das metas fiscais (ARANTES, 2002 p. 170). Foi o que aconteceu, por exemplo, com Collor, em junho de 1992, cujo governo tomou medidas fiscais para assegurar um *superávit* primário de U\$\$ 20 bilhões (5% do PIB da época), o que, ao final, fez do sistema tributário um instrumento para metas fiscais incapazes de atenuar a concentração de renda no país e fomentar setores a induzir investimentos (SALVADOR, 2010).

Essas alterações foram bem significativas no governo de FHC, quando as modificações legislativas ocorreram de forma paulatina, tornando nulos os princípios básicos da “reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro” (SALVADOR; 2010 p.195).

Essa isenção, promovida em favor do capital e para os maiores detentores de riqueza, foi constatada em pesquisa recente sobre o principal motivo da violação do princípio da progressividade do imposto de renda no topo da pirâmide brasileira. Ou seja, foi estimado que a alíquota média efetiva do IRPF, considerada a renda bruta total das pessoas, “cresce progressivamente até o início do último *centil* da distribuição, quando atinge 12,1%, mas aí começa a cair, até atingir apenas 7%, no estrato do 0,05%” (tabela 7). Gobetti e Orair (2015), sugerem como deveria ser a situação caso se tributassem os lucros e dividendos, fazendo a crítica à isenção desproporcional à situação financeira do resto dos cidadãos:

Essa situação seria revertida se os lucros e dividendos distribuídos voltassem a ser tributados; o imposto de renda se tornaria mais progressivo e as alíquotas efetivas atingiriam, no topo da distribuição uma média de 13,2% ou 17,5%, se a tributação ocorresse com uma alíquota linear de 15% ou na atual tabela progressiva, respectivamente; nessa hipótese, o potencial distributivo do imposto de renda (mensurado pela queda no índice de Gini) cresceria para cerca de 4%, equiparando-se ao verificado no Uruguai e México e aproximando-se do verificado na OCDE.

As simulações indicam que a pura e simples criação de alíquotas adicionais do IRPF, sem tributar dividendos, não atingiria os mesmos resultados, em termos de progressividade e desigualdade, a menos que a carga tributária sobre a classe

média assalariada fosse significativamente ampliada, o que aprofundaria, em vez de amenizar, a distorção, em favor dos muito ricos.

Em síntese, o efeito distributivo de uma estrutura de alíquotas mais progressiva só será efetivamente justa se for acompanhado pela tributação de lucros e dividendos. Além de mais justa, a revogação da isenção dos dividendos é, também, o melhor caminho para ampliar a receita do governo nesse momento de ajuste fiscal, proporcionando receitas extras que variariam de R\$ 43 bilhões a R\$ 72 bilhões anuais e com impactos econômicos contracionistas bem menores do que outras medidas tributárias cogitadas.

Tabela 7 – Estimativas da distribuição dos rendimentos e das alíquotas médias do imposto de renda no último décimo da distribuição, no ano de 2013

Centésimos e milésimos da distribuição de renda	Participação no total dos rendimentos do décimo mais rico			Participação no total dos rendimentos das famílias			Alíquota média		
	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total	Trabalho	Capital	Total
<i>De 90% a 95%</i>	16.9	1.9	18.8	9.1	1.0	10.2	3.1	3.6	3.1
<i>De 95% a 97%</i>	11.7	1.9	13.6	6.3	1.0	7.4	6.8	3.4	6.4
<i>De 97% a 98%</i>	7.0	1.5	8.5	3.8	0.8	4.6	10.2	3.3	9.0
<i>De 98% a 99%</i>	10.8	3.0	13.9	5.9	1.6	7.5	13.0	3.1	10.8
<i>De 99% a 99.5%</i>	7.9	2.8	10.7	4.3	1.5	5.8	15.3	3.0	12.1
<i>De 99.5% a 99.9%</i>	8.4	6.0	14.4	4.5	3.3	7.8	16.8	2.8	11.0
<i>De 99.9% a 99.95%</i>	1.7	2.3	4.0	0.9	1.2	2.1	16.3	2.7	8.6
<i>De 99.95% a 100%</i>	4.4	11.8	16.2	2.4	6.4	8.8	14.8	4.1	7.0
Total	68.8	31.2	100.0	37.2	16.9	54.1	10.2	3.4	8.1

Fonte: Elaborado a partir de GOBETTI, Sergio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária:** a agenda esquecida. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xxpremio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

O Imposto de Renda também traz um aspecto particular, que privilegia os rentistas, tendo em vista que as aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5%, conforme o prazo e o tipo de aplicação, assim como a baixa tributação dos ganhos de capital, na alienação de bens e direitos de qualquer natureza, tributados a 15%. Ademais, nem todos os rendimentos tributáveis da pessoa física ficam sujeitos à progressividade da tabela do IR, sem dizer que a tributação dos salários obedece a quatro alíquotas, na tabela, enquanto os

rendimentos da renda fundiária variam de 0,03% a 20%, conforme o grau de utilização da terra e a área do imóvel (SINDIFISCO NACIONAL, 2010).

Como exemplo, Salvador (2010, p. 200) afirma que, em 2007, a arrecadação do IRPF sobre rendimentos de fundos de renda fixa e aplicações de renda fixa alcançaram R\$ 15,8 bilhões, enquanto os trabalhadores assalariados tiveram retidos de IR na fonte de trabalho, R\$ 42,3 bilhões.

As renúncias fiscais também fazem parte da contrarreforma tributária e trouxeram modificações legislativas em favor do capital, com impactos financeiros para o financiamento dos direitos sociais. As renúncias de receitas são desonerações tributárias que promovem, “presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária”. O art.165, §6º, da Constituição Federal (1988), ao tratar das renúncias de receitas, determina que o poder executivo deve elaborar “[...] demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, delimitando as que devem compor o demonstrativo”⁵².

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no art.14, §1º, estabeleceu um conjunto de renúncias de receitas, como “[...] anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”⁵³.

Salvador (2015, p.10) conceitua gasto tributário como desonerações que se equivalem a gastos indiretos de natureza tributária, “[...] consideradas exceções à regra do marco legal tributário, mas presentes no Código Tributário, com o objetivo de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região”.

No gráfico 3 verifica-se um demonstrativo dessas “renúncias fiscais”, no período pós-Plano Real, de 1999 a 2014, com a evolução da carga tributária nesse mesmo período:

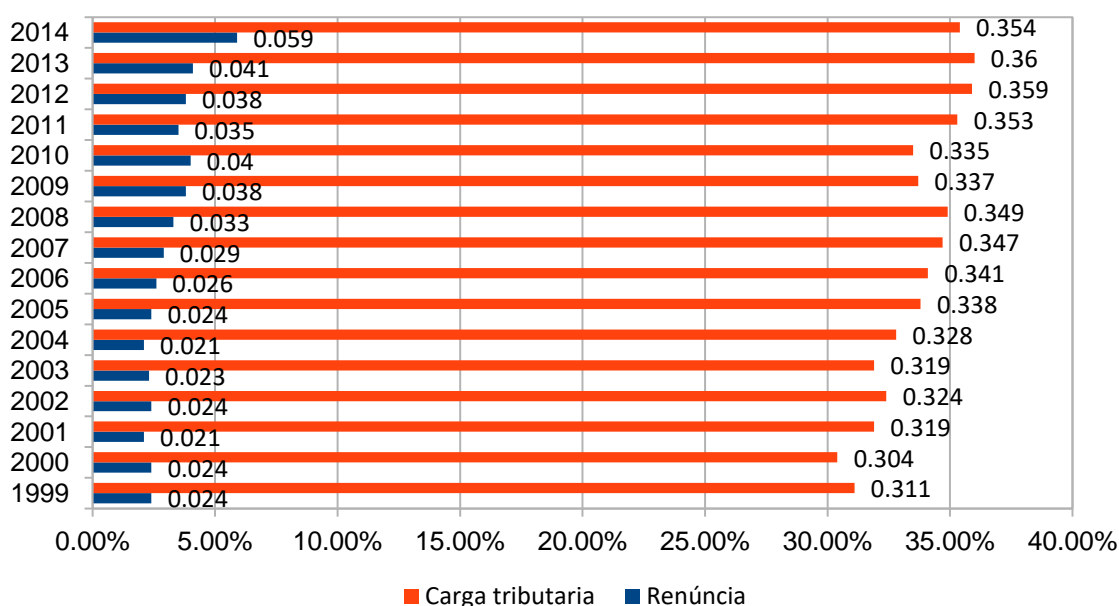


Gráfico 3 – Demonstrativos Renúncias (Tributárias e Previdenciárias) x Carga tributária (1999 a 2014) % PIB

Fonte: Elaboração Própria com base em: Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <câmara www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 abr. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2018; RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2018.

Percebe-se, pelo gráfico 3, a evolução da carga tributária e ao mesmo tempo o crescimento das renúncias fiscais, quando se poderia esperar uma redução da carga, já que aumentaram essas renúncias. No entanto, essas renúncias oneraram uma grande parcela dos contribuintes não beneficiados com elas.

Analisando-se o crescimento da carga tributária e das renúncias fiscais, na tabela 8, e comparando com o gráfico 3, que demonstra a regressividade do sistema tributário – com maior tributação para quem tem menos renda -, percebe-se que o sistema de renúncias fiscais deve ser revisto, já que a oneração tributária recai de forma mais pesada sobre quem possui menos renda.

Na tabela 8 tem-se um demonstrativo das renúncias tributárias, com destaque às renúncias previdenciárias e das contribuições sociais, acompanhada da evolução da arrecadação, do produto interno bruto e da carga tributária, no período de 1999 a 2014.

Tabela 8 – Comparativo das Renúncias tributárias versus Arrecadação versus PIB versus Carga tributária (1999 a 2014)

Ano	Renúncias Tributárias (excluídas as previdenciárias)	Renúncias Contribuições Sociais	Renúncias Previdenciárias	Renúncias Totais (tributárias e previdenciárias)	Arrecadação tributária - estimativa	Carga Tributária	PIB
1999	15.530	224	6.583	22.113	129.889	31,10%	919.680
2000	18.043	879	7.387	25.430	147.951	30,40%	1.074.100
2001	19.334	1.634	7.413	26.747	172.874	31,90%	1.278.367
2002	23.262	2.014	8.221	31.483	199.886	32,40%	1.306.885
2003	23.958	3.186	9.018	32.976	225.251	31,90%	1.408.900
2004	24.211	5.166	12.756	36.967	286.383	32,80%	1.730.979
2005	31.288	8.750	12.789	44.077	315.075	33,80%	1.849.755
2006	42.500	14.780	14.048	56.548	344.038	34,10%	2.137.955
2007	52.740	18.687	14.935	67.675	412.453	34,70%	2.299.466
2008	76.056	28.316	15.242	91.298	460.585	34,90%	2.744.830
2009	101.956	41.157	17.905	119.862	540.028	33,70%	3.186.645
2010	113.875	49.172	18.184	132.059	559.928	33,50%	3.326.525
2011	116.083	46.991	21.156	137.239	650.528	35,30%	3.892.476
2012	145.977	56.498	24.412	170.390	731.273	35,90%	4.537.477
2013	170.016	63.990	33.743	203.759	784.949	36,00%	4.973.607
2014	249.761	79.450	57.093	306.854	1.208.869	35,40%	5.242.913

Fonte: Elaboração própria com base em: Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <câmara www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 abr. 2018; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2018; TESOURO NACIONAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2018.

As renúncias fiscais aumentaram, em valores nominais, 1.288%, no período de 1999 a 2014, percebendo-se um maior aumento no período pós-crise de 2008, no qual as renúncias ficaram, em média, em R\$ 165.923 bilhões, de 2008 a 2014, enquanto de 1999 a 2007 estiveram, em média, R\$ 38.224 bilhões. Tomando-se o período de 2008 a 2014 (pós-crise de 2008), as renúncias fiscais totais (tributárias e previdenciárias) aumentaram 236%, sendo que só as correspondentes às contribuições previdenciárias subiram 275%.

Analisando esse período pós-crise econômica de 2008, Salvador (2015 p. 14) observa que o aumento das renúncias se deu em função das desonerações executadas pelo governo em diversos setores da economia, como no caso do IPI para o setor automotivo, no final de 2008 e ao longo de 2009. Já em 2010, mais medidas de socorro ao capital privado foram tomadas. As renúncias fiscais aumentaram, em valores nominais, 1.288%, no período de 1999 a 2014,

percebendo-se um maior aumento no período pós-crise de 2008, no qual as renúncias ficaram, em média, em R\$ 165.923 bilhões, de 2008 a 2014, enquanto de 1999 a 2007 estiveram, em média, R\$ 38.224 bilhões. Tomando-se o período de 2008 a 2014 (pós-crise de 2008), as renúncias fiscais totais (tributárias e previdenciárias) aumentaram 236%%, sendo que só as correspondentes às contribuições previdenciárias subiram 275%.

A desoneração da folha reflete nas renúncias das contribuições previdenciárias, que passaram a ser contabilizadas, a partir de 2012, representando 4,12%, alcançando 26,77%, em 2014. Em decorrência da desoneração e das perdas na arrecadação federal, a lei prevê uma compensação de recursos na Conta Única do Tesouro, a fim de evitar o desequilíbrio nas contas do RGPS e os prejuízos financeiros para o financiamento da Seguridade Social. No entanto, o governo não consegue “[...] compensar adequadamente o caixa da previdência social com a perda das receitas decorrentes da desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento” e, conseqüentemente, ao fato de o Tesouro Nacional arcar com essas “eventuais perdas” da desoneração da folha, compromete-se a capacidade de se liberar outros recursos, que poderiam ser utilizados como investimentos da saúde, assistência e previdência social⁵⁴.

Conforme Mazza (2016), em estudo realizado pelo SINDIFISCO, em 2014, apenas a desoneração da folha de pagamentos equivale a mais de um terço do *déficit* da previdência e a cerca de 1/4 do *superávit* primário. Ou seja, a desoneração da folha, sustentada com recursos do Tesouro Nacional, contribui para fragilizar a situação fiscal brasileira e dificulta ainda mais a geração de recursos para os investimentos públicos, estes em volume já bastante baixo diante das necessidades dos contribuintes, especialmente os de mais baixa renda.

Conforme (ZANGHELINI *et al.*, 2013), essa compensação não acontece, causando um desajuste no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Para agravar a situação, a imprensa sempre aponta para o crescimento do “*déficit*” previdenciário e, unido ao governo, divulgam dados que justificam a não implementação de mudanças que beneficiariam os segurados e para “justificar reformas pela supressão de direitos ou ampliação de carências”. Inclusive quando se divulgam os relatórios da previdência, onde estão presentes as renúncias, já não

se colocam mais os efeitos decorrentes da desoneração da folha de pagamento, sob o argumento de que já estão compensados pela cobertura do Tesouro.

No gráfico 4 comparam-se as renúncias fiscais com os valores destinados ao orçamento para as principais áreas sociais, no período de 2000 a 2014:

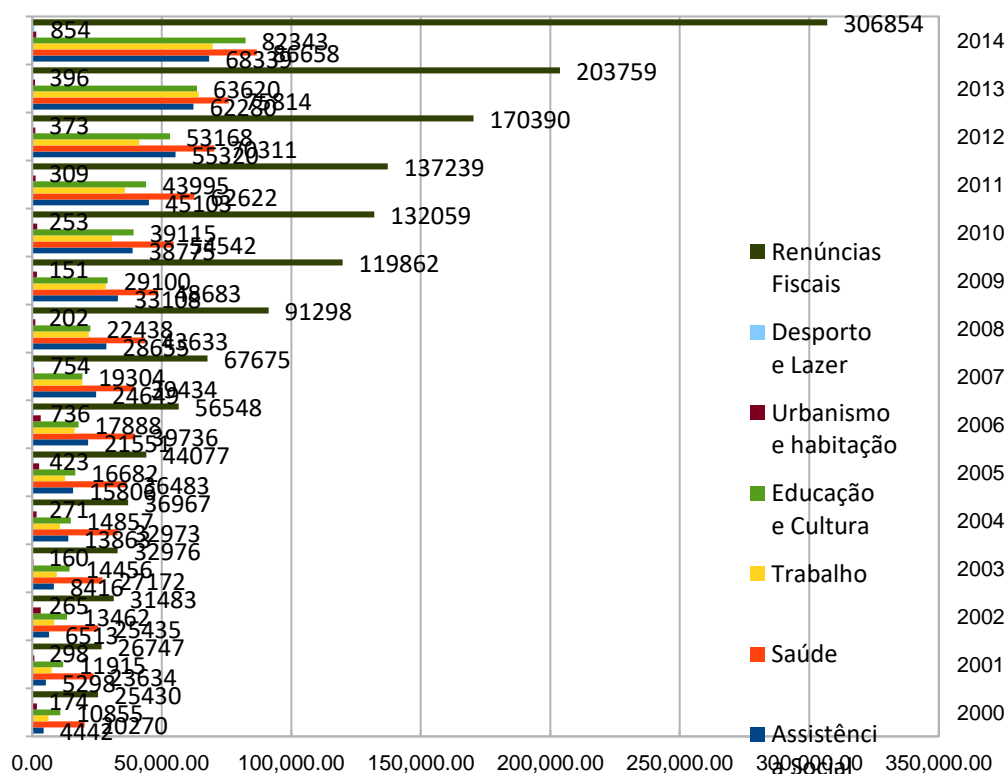


Gráfico 4 – Comparativo das renúncias fiscais com o orçamento destinado para área social (2000 a 2014) Renúncias Fiscais (tributárias e previdenciárias) x Orçamento Social (milhões R\$)

Fonte: Elaboração própria com base em: RECEITA FEDERAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2018., BRASIL. Senado Federal. SIGA Brasil. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 10 abr. 2018. e TESOURO NACIONAL. SIAFI. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

Mazza (2016) destaca que as renúncias fiscais (tributárias e previdenciárias) superaram todos os recursos individualmente destinados ao orçamento social, como assistência social, saúde, trabalho, educação e cultura, urbanismo e habitação, desporto e lazer. Destaca-se que, em 2014, as renúncias fiscais superaram em 254% o orçamento para a saúde e em 349% o da assistência social. Já em 2008

essa diferença era de 219% e 109%, respectivamente, e em 2014 de R\$ 306.854 bilhões, o que quase alcançou a soma de todos os recursos destinados ao orçamento social (R\$ 309.378 bilhões).

Desde 2000, as renúncias fiscais sempre superaram os orçamentos sociais, com maior crescimento a partir de 2008 (pós-crise financeira), devido, como já exposto: a) às desonerações, feitas em diversos setores da economia; b) ao Plano Brasil Maior e; c) a uma maior desoneração nas contribuições sociais, mormente as contribuições previdenciárias na desoneração da folha de pagamentos.

Salvador (2015) afirma que, quanto ao prejuízo que os gastos tributários trazem aos direitos sociais no que diz respeito ao orçamento dedicado a essas áreas, as medidas de desonerações tributárias adotadas para combater a crise afetaram ainda mais o financiamento do orçamento da seguridade social. Em decorrência do exposto, enfraqueceram ainda mais as fontes tributárias das políticas de previdência social, saúde e assistência social, além das implicações para estados e municípios, no tocante ao financiamento das políticas de educação e saúde.

As justificativas são de cunho econômico, mas deve-se assegurar que o Orçamento da Seguridade Social não perca recursos por conta das desonerações tributárias. Destaca-se, sobretudo, o expressivo acréscimo nos gastos tributários incidentes sobre as contribuições sociais, em particular aquelas incidentes na contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos (MAZZA, 2016).

O chamado gasto tributário já compromete quase 1/5 das receitas públicas federais (ou seja, o equivalente a 4,76% do PIB) e afeta o financiamento das políticas de saúde e educação nos municípios brasileiros, devido ao fato de que os impostos desonerados (como o IR e o IPI) são a base da composição do FPE e do FPM. Como os municípios e os estados têm dispêndios obrigatórios com saúde e educação, as desonerações federais implicam restrições, principalmente nos orçamentos municipais, para os gastos sociais. Torna-se necessário que as entidades da sociedade civil brasileira pressionem o governo federal para assegurar a reposição de recursos por meio do orçamento fiscal, de forma que compensem as perdas no financiamento tanto da seguridade social e da educação em nível federal quanto dos recursos que compõem o FPE e o FPM.

Outras desonerações tributárias não são classificadas como gastos

tributários, mas causam impacto significativo no orçamento, que poderia ser destinado às áreas sociais. O privilégio concedido aos detentores do capital em detrimento da grande maioria dos trabalhadores, que oneram estes últimos com uma maior carga tributária. Este é o aspecto mais desumano do sistema tributário brasileiro, cujo caráter regressivo, é um nítido componente tributário não equitativo. Ou melhor, aprofunda a desigualdade social.

Entre as desonerações, que já comentamos, destaca-se a dedução dos juros sobre o capital próprio das empresas do lucro tributável do imposto de renda e da CSLL, prevista no art. 9º da Lei 9.249/05, que aconteceu a partir de 1996.

Segundo estudo do SINDIFISCO, o pagamento de juros sobre o capital próprio vem reduzindo a arrecadação do IRPJ e da CSLL, já que o comando posto pela citada lei permitiu uma significativa redução nas despesas dos encargos tributários das empresas. No período de 2004 a 2009, verificou-se uma distribuição dos juros aos acionistas no valor de R\$ 116.867 bilhões, que correspondeu a uma redução dos encargos tributários sobre a renda do capital de R\$ 39,7 bilhões que, por sua vez, significou uma renúncia tributária ao Estado brasileiro, a favor do grande capital, principalmente os bancos, no valor de R\$ 26,6 bilhões. Dos R\$ 39,7 bilhões da redução dos encargos das empresas, cerca de 27% seriam destinados à Seguridade Social (MARIA, 2010).

Outra isenção, também já comentada, se dá sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior, que favorece as rendas do capital estrangeiro. Fazendo uma estimativa do que se deixou de recolher, por meio da isenção, no período de 1996 a 2009, e tributando esse valor à alíquota de 15% (utilizada na época), chega-se ao valor da perda com a arrecadação de R\$ 52,7 bilhões, equivalente ao orçamento federal anual com a saúde (MARIA, 2010).

Destacam-se, também no âmbito legislativo, os programas de refinanciamento para instituições financeiras e empresas em geral, provocando forte queda na arrecadação. A medida provisória nº 615/13, convertida na Lei 12.865/13, permitiu o parcelamento dos débitos relativamente ao PIS e COFINS das instituições financeiras e seguradoras em até 60 parcelas ou o pagamento à vista, com redução de 100% das multas de mora e de ofício.

Seguindo a tendência das políticas fiscais dos governos anteriores, em 2015

o governo brasileiro priorizou o ajuste fiscal, com o objetivo de buscar o equilíbrio do orçamento, em função dos desequilíbrios orçamentários citados nos itens anteriores. Basicamente, os ajustes buscaram aumentar a arrecadação e cortar gastos sociais, a fim de gerar *superávit* primário para o pagamento da dívida pública, sendo, nesse sentido, editadas as Medidas Provisórias 664 e 665, que reduzem direitos nas conquistas do seguro-desemprego, benefícios da previdência e abono salarial.

No âmbito tributário, o governo aumentou PIS/COFINS e CIDE-Combustíveis, com impacto no preço do litro de combustível de R\$ 0,22 para gasolina e de R\$ 0,15 para o diesel (com expectativa de aumento de R\$ 12,18 bilhões para 2015). Aumentaram-se as alíquotas de PIS/CONFINS e das importações (MP 668/2015) para corrigir distorções causadas pela decisão do STF, com expectativas para arrecadar 1,2 bilhões por ano e permitiu-se a equiparação de estabelecimentos atacadistas aos industriais na incidência do IPI, na revenda de cosméticos (Decreto nº 8.393/15). O governo aumentou, ainda, o IOF, que incide sobre operações de crédito para o consumidor (Decreto nº 8.392/15), dobrando a alíquota variável incidente sobre empréstimos tomados por pessoas físicas.

Constata-se uma reversão dos montantes da desoneração da folha após se alcançar o ápice em 2015. Os valores renunciados relativos ao tipo de tributação especificado como “Simples”, por outro lado, são crescentes no período observado.

O gráfico 5 evidencia a quantidade de vínculos afetados pelas principais modalidades de gasto tributário da contribuição previdenciária nos últimos anos, ou seja, o número de trabalhadores que deverão receber benefícios do RGPS nos setores com renúncias.

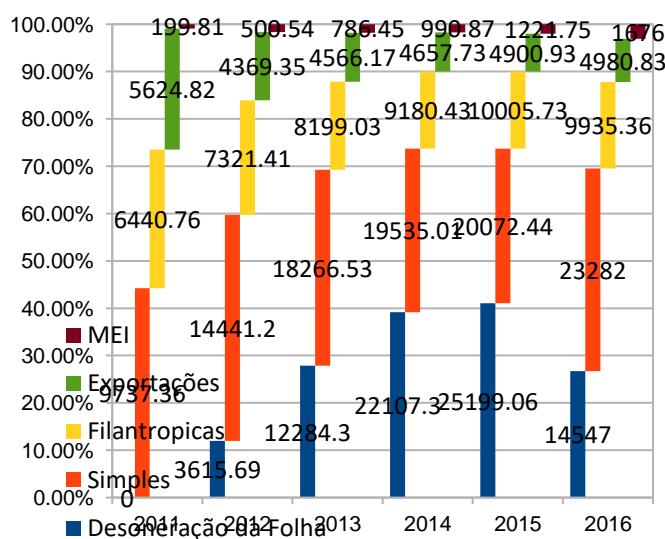


Gráfico 5 - Renúncia de Receita Previdenciária em R\$ milhões (2011- 2016)

Fonte: CPIPREV, 2017, p. 88.

Conforme a CPIPREV (2017), verifica-se, tabela 9, que as projeções de gastos tributários para os próximos anos, no que se refere às contribuições previdenciárias, crescem ligeiramente em relação ao PIB (de 0,70% do PIB em 2018 para 0,72% do PIB em 2020). Deve-se salientar que essa ordem de magnitude é inferior à estimada para 2017 no Projeto de Lei Orçamentária, conforme visto anteriormente, que atinge 0,92% do PIB. Essa redução é devida à revisão dos números associados à desoneração da folha de pagamento.

Os itens que mais contribuem para esse crescimento, entre 2018 e 2020, são o Simples Nacional e as Entidades Filantrópicas. A renúncia por desoneração da folha, após se manter em níveis elevados de 2013 a 2017, reduz-se de forma expressiva, ao se considerar a intenção de limitar suas hipóteses, revendo-se a legislação que a instituiu.

Tabela 9 - Estimativas de Renúncia da Contribuição Previdenciária para os Anos de 2018, 2019 e 2020

Item	2018		2019		2020	
	Valor (R\$ milhões)	% do PIB	Valor (R\$ milhões)	% do PIB	Valor (R\$ milhões)	% do PIB
Desoneração da Folha de Salários	3.303,5	0,05	3.622,5	0,05	3.978,8	0,05
Dona de Casa	253,3	0,00	277,8	0,00	305,1	0,00
Entidades Filantrópicas	13.016,3	0,18	14.273,3	0,18	15.677,1	0,19
Exportação da Produção Rural	5.943,4	0,08	6.303,3	0,08	6.644,3	0,08
MEI - Microempreendedor Individual	1.887	0,03	2.069,2	0,03	2.272,7	0,03
Simples Nacional	26.211,7	0,36	28.743,1	0,37	31.569,9	0,37
TOTAL	50.615,2	0,70	55.289,2	0,71	60.447,9	0,72

Fonte: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 – Anexo IV.11

Outra importante fonte de dados em relação às renúncias da Previdência é o Demonstrativo de Gastos Tributários – Base Efetiva, da Receita Federal do Brasil⁵⁵. Referido documento apresenta a renúncia efetivamente ocorrida no ano considerado, com respectiva legislação de regência e prazo de vigência. Em 2014, último ano para o qual a Receita Federal divulgou o Relatório de Base Efetiva, teve-se a seguinte situação em relação ao gasto tributário da contribuição previdenciária, com os correspondentes prazos de vigência de suas legislações. O volume de renúncias é significativo para a conta do RGPS. A tabela 10 apresenta os valores correntes das estimativas de renúncias previdenciárias, exclusive a desoneração da folha⁵⁶, e da necessidade de financiamento do RGPS, segundo os dados oficiais:

Tabela 10 - Renúncias Previdenciárias e Necessidade de Financiamento do RGPS (2014-2016)

Ano	Renúncias Previdenciárias (R\$ milhões) (A)	Necessidade de Financiamento RGPS (R\$ milhões) (B)	% (A)/(B)
2014	35.848,91	56.698,12	63,2
2015	41.287,91	85.818,10	48,1
2016	43.115,80	149.734,00	28,8
Total	120.252,62	292.250,21	41,1

Fonte: Receita Federal – Demonstrativo de Gasto Tributário – Base Efetiva 2014. Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional.

Na média do período analisado, as renúncias, exclusive desoneração da folha de pagamento, representaram cerca de 41,1% da necessidade de financiamento do RGPS, embora se verifique tendência de queda dessa representatividade ao longo do triênio.

Há também que se registrar a leniência dos órgãos de fiscalização e controle do Governo com respeito às empresas devedoras da Previdência.

A Constituição Federal, em seu art. 195, § 3º, estabelece, verbis:

“A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios fiscais ou creditícios.” (CF).

Conforme CIPREV (2017, p. 39)⁵⁷, a soma dos passivos das empresas junto à previdência remonta cifras da ordem de R\$ 450 bilhões. Dados apresentados a esta CPI pela Procuradoria da Fazenda Nacional apontam, porém, que somente R\$ 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis.

Esse débito, conforme CIPREV (2017, p. 41), decorre do não-repasse das contribuições dos empregadores, mas também, em muitos casos, da prática empresarial de reter a parcela contributiva dos trabalhadores, o que configura um duplo malogro, pois, além de não repassar o dinheiro à previdência, esses empresários embolsam recursos que não lhes pertencem, configurando crime tipificado no Art. 168-A, do Código Penal, introduzido pela Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000.

Por seu turno, o Estado mantém uma postura extremamente passiva com respeito a esses devedores. Primeiramente, por omissão dos órgãos de controle da previdência, cujo desempenho pode ser considerado catastrófico. Segundo o relato

do representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional à CPI da Previdência, a taxa anual de recuperação de débitos via justiça é da ordem de 1%, enquanto que no mesmo período o débito cresce 13%. Desenha-se assim uma trajetória explosiva da dívida previdenciária, sem que se tenha percebido, da parte do governo, qualquer ação no sentido de reverter tal quadro.

Além disso, as demais instâncias governamentais, responsáveis pela política de crédito subsidiado, como o BNDES, o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, bem assim os demais órgãos da administração, em sua política de contratação de empresas prestadoras de serviços, jamais levaram em consideração a existência de dívidas das empresas privadas com a previdência, em um flagrante descumprimento do texto constitucional.

Empresas como a JBS, a maior devedora da previdência social (R\$ 2,1 bilhões), obtiveram vultosos empréstimos do BNDES a despeito de sua sabida condição de mega-devedora. Mais grave ainda é o fato de empresas estatais também deverem à Previdência, sendo que a própria Caixa Econômica Federal, que deveria ser um dos bastiões da proteção do sistema, impedindo a concessão crédito aos inadimplentes, mantém elas própria uma das maiores dívidas com a previdência, remontando a algo em torno de R\$ 590 milhões no âmbito da PGFN, e outros R\$ 1,59 bilhão, no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Em síntese, do ponto de vista financeiro, a atuação do Estado na previdência, como parte integrante da Seguridade Social, é marcada por seis tipos de postura negativa:

- (i) uma reduzida e errática participação contributiva nos termos do pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado);
- (ii) a utilização dos recursos do fundo previdenciário para políticas de industrialização e capitalização de empresas estatais, e de construção de grandes obras sem o devido retorno financeiro;
- (iii) a destinação de recursos da Seguridade Social para outros gastos de interesse do governo mediante a aplicação de mecanismos como a DRU;
- (iv) a leniência para com as empresas devedoras;
- (v) o acúmulo de débitos previdenciários por parte das próprias empresas públicas;

e, finalmente,

(vi) a inexistência ou insuficiência de compensação pelas renúncias fiscais no âmbito das receitas previdenciárias.

Destaca-se, segundo a CIPREV (2017), que tudo isso tem gerado sérios danos à saúde financeira do sistema previdenciário. Com todo esse complexo cenário, falar simplesmente de *déficit* da Previdência, a partir do comportamento das receitas e despesas atuais da Seguridade Social como um todo, é mitigar a realidade. Ao desconsiderar as práticas do Estado, que durante todo o período de existência da previdência retirou recursos, esvaziou suas receitas, protegeu inadimplentes e ainda financiou projetos de construção e mesmo, mais recentemente, políticas rentistas de pagamento de juros, o debate meramente atuarial sobre *déficit* ou *superávit* da previdência perde essência e conteúdo, e a discussão sobre o tema deve se constituir em outros parâmetros, como procuraremos demonstrar neste relatório.

Observa-se, dos aspectos controversos antes relatados, que as considerações sobre o “*déficit*” da Previdência Social subordinam-se a *diferentes metodologias adotadas na interpretação do texto constitucional* e de sua regulamentação infraconstitucional e da gestão e aplicação de seus recursos.

Finalizamos esta seção e as considerações sobre o período 2015/2016 para a Seguridade Social e para o sistema de proteção e garantias sociais como um todo, afirmando que as políticas adotadas no governo Temer, no referido período, implicaram e vêm implicando numa inflexão do processo de redução da miséria e da desigualdade social e regional, assim como no aumento das desigualdades de renda e riqueza entre as pessoas. A seguir, lançaremos algumas projeções diante do cenário até então apresentado, cujo embasamento está nas metodologias utilizadas para o argumento da apresentação do déficit da Previdência.

7.2 Projeções dos governos

Conforme a CIPREV (2017, p. 120), muitas inconsistências de dados e de informações anunciadas pelo Poder Executivo, que desenharam um futuro

aterrorizante e totalmente inverossímil, foram identificadas. Por exemplo: as projeções do Governo levam em conta um envelhecimento da população exagerado, ao passo que consideram um crescimento do PIB muito abaixo da média histórica nacional. Tais falhas exacerbam a previsão futura de necessidade de financiamento do RGPS, o que não condiz com a realidade dos fatos.

A CIPREV (2017, p. 194) aponta, por exemplo, a expectativa de sobrevida aos 65 anos de idade, por Estado e no Brasil. Portanto, vemos que existem diferenças marcantes. Enquanto ela pode chegar a mais de 20 anos para mulheres em sete Estados, na maior parte deles ela é inferior a 19 anos, e pode chegar a apenas 17 anos em Rondônia e Roraima. Para os homens, ela oscila entre 14,6 anos e 18,1 anos, mas a maioria dos Estados – notadamente os mais pobres – tem expectativas de sobrevida entre 15 e 17 anos, conforme dados do IBGE.

Ocorre, entretanto, que as condições de saúde, como a capacidade física e mental dos brasileiros, não são as mesmas experimentadas nos países desenvolvidos que, via de regra, são utilizadas como exemplo. A solução para o aumento da expectativa de vida não está na redução pura e simples de direitos, ou na visão pessimista de que uma maior proporção de idosos é um problema a ser enfrentado. O remédio, dentre outras medidas, está:

- 1) na inclusão previdenciária, para que mais trabalhadores passem a contribuir, reduzindo-se a informalidade;
- 2) no aumento na geração de empregos e da atividade econômica, que possibilite aos jovens inserção produtiva na economia;
- 3) na superação das barreiras educacional, digital e tecnológica, entre outras, que impedem ganhos de produtividade na economia do Brasil, e;
- 4) ampliação da base de financiamento com maior solidariedade e sustentabilidade no custeio.

Qualquer regime previdenciário sempre exigirá de seus gestores uma revisão periódica de suas projeções em busca do perfeito equilíbrio financeiro e atuarial. Todavia, a eventual ou a sazonal insuficiência financeira não pode ter como única alternativa a restrição de direitos, uma vez que a concessão de benefícios

pressupõe a solvência do sistema e a efetivação de um direito já adquirido ou em processo de aquisição. Nestes termos, é possível concluir que as projeções apresentadas pelo Governo para a Previdência Social (RGPS) foram elaboradas com a finalidade única de justificar a necessidade de uma reforma constitucional que só ajusta a despesa, desconsiderando os graves problemas verificados na parte do financiamento.

Registre-se, ainda, que após análise criteriosa das informações constantes desse relatório, restou demonstrado, também, que o Regime Próprio dos servidores públicos federais (RPPS) e as pensões militares apresentam previsão de *déficit* futuro estável em relação ao PIB com tendência à diminuição desta proporção, fruto das medidas já adotadas nas Emendas Constitucionais N^{os} 19, 20, 41 e 47, razão pela qual se tornam injustificáveis novas alterações constitucionais em relação a esse quesito.

A CIPREV (2017, p. 111), em síntese, aponta, no modelo do Poder Executivo, as inconsistências a seguir apresentadas. Como, por exemplo, a ausência de dados e de cálculos para explicar os resultados finais apresentados nas planilhas de projeção. Isso porque o modelo de cálculo utilizado pelo Poder Executivo para as projeções é apresentado somente de forma descritiva; ressaltam que não há memória de cálculo das simulações, e que a planilha digital entregue possui apenas um conjunto de dados, mas não o cálculo de como foram realizadas as projeções, ou seja, não constam quais as ferramentas utilizadas para esse fim; além disso, percebem um conjunto de células sem fórmulas e sem indicação de como se chegou aos referidos resultados. Tendo em vista essas falhas, aduzem não ser possível realizar uma avaliação completa sobre como o Poder Executivo realizou suas projeções, as quais apontam a existência de *déficit* na Previdência. Além disso, consideram que o modelo descrito nas respostas do Poder Executivo à Câmara dos Deputados não informa como foram realizados os cálculos para a projeção de receitas e despesas do RGPS com a aplicação das regras da proposta de reforma previdenciária expressa na PEC 287.

A CIPREV (2017, p. 111) também identificou que o modelo do Poder Executivo superestima as despesas previdenciárias. Isso porque o novo modelo mantém a correção do salário mínimo pela regra atual até o ano de 2019. A partir de

2022, no entanto, os autores observam que a taxa de crescimento real do salário mínimo é maior que a taxa de crescimento real do PIB previsto pelo modelo. Alertam que esse é um dos motivos pelos quais os gastos previdenciários, medidos em porcentagem do PIB, sobem no longo prazo, indo de 8,26% PIB em 2017 para 17,2% em 2060.

Assim, ao manter esse padrão de reajuste, o modelo atuarial provoca superestimação dos gastos com benefícios previdenciários no futuro, uma vez que o piso previdenciário é vinculado ao salário mínimo e que 68,56% dos benefícios pagos, segundo dados de 2016, são iguais a um salário mínimo.

Há também críticas quanto às projeções populacionais, uma vez que entendem que superestimam a população de idosos. Atentam para o fato de que o modelo atuarial do Poder Executivo Federal utiliza a PNAD/IBGE de 2014 como sua principal fonte de informação para realizar as projeções populacionais. Alertam para que o uso da PNAD não é isento de polêmicas (CPIPREV, 2017; IBARRA, 2017; RUIZ e SILVA, 2014).

Destaca-se, também, o fato de, no modelo, as variáveis do mercado de trabalho serem estáticas e calculadas também com base nos dados da PNAD de 2014. Para essas variáveis, alertam, com exceção da taxa de participação (PEA/população), foi adotada a hipótese de que elas se mantêm constantes ao longo do tempo e iguais àquelas observadas em 2014 (CPIPREV, 2017).

Dessa forma, a taxa de ocupação, a taxa de urbanização e taxa de cobertura contributiva, por exemplo, são mantidas no mesmo nível de 2014, para todos os anos projetados, o que se configura em uma hipótese bastante irrealista, tendo em vista a dinâmica do mercado de trabalho e também pelo fato de que 2014 foi um ano já marcado pelo processo recessivo, e que se acentuou em 2015 e 2016.

Isso significa, na visão dos autores, que as variáveis do modelo que influenciariam a receita previdenciária estão subestimadas, uma vez que a arrecadação de contribuições se torna uma simples função dos movimentos da população total estimada pelo IBGE, independente da dinâmica que possa vir a ocorrer no mercado de trabalho no que diz respeito à taxa de formalização, produtividade do trabalho, evolução do salário médio e nível de ocupação. Apontam inconsistências entre dados encaminhados ao Congresso Nacional, em abril de

2017 com o PLDO 2018, e dados apresentados à própria CPI da Previdência do Senado Federal em março de 2017, com gravíssimas disparidades no tocante a resultados de projeções de longo prazo, relativas à despesa e receita do RGPS.

Critica-se ainda o fato de, no modelo atuarial, a taxa de crescimento mais elevada do PIB ser de 2,87% em 2021. A partir de então, o crescimento do PIB entra em declínio progressivo até 2060, quando atinge o ponto mínimo de 0,74%.

Ruiz e Silva (2014) e Ibarra (2017) ressaltam que essa hipótese deixa claro que o cenário construído para a economia brasileira é extremamente pessimista sem esclarecer quais motivos conduzem a essa interpretação do futuro. Constatam ainda que, no passado recente, o Poder Executivo realizou previsões para receitas e despesas do RGPS que não se confirmaram, o que gerou erros sistemáticos e de grande magnitude entre as projeções do modelo e os dados realizados.

Os autores apontam também a existência de incompletude na construção das equações que dão sustentação ao modelo. Afirmam que o ponto principal que reforça essa incompletude, que entendem comprometer a credibilidade do modelo atuarial do Poder Executivo, é a forma de cálculo da quantidade de segurados passíveis de atingirem as condições de elegibilidade necessárias para requererem o benefício de aposentadorias sob as novas regras. Consideram que as equações apresentadas não são adequadas para o cálculo do custo dos benefícios que envolvam a necessidade de comprovação de tempo de contribuição, tanto pelas regras atuais como pelas previstas pela PEC 287.

Entendem que, dada a seriedade do problema da elevada rotatividade no Brasil, o qual, na opinião dos especialistas, deverá se agravar com a reforma trabalhista, a ausência dessas informações torna ainda mais comprometedor o resultado do modelo apresentado pelo Poder Executivo. Ressaltam também a existência de outros erros nas equações dos modelos, os quais podem distorcer ou impedir a realização dos cálculos das projeções.

Além disso, apontam para a existência de graves inconsistências metodológicas. Afirmam que há uma equação em que os elementos se anulam, não fazendo sentido o uso da probabilidade de morte nas equações apontadas no estudo. Em outra, há uma divisão por zero que gera possibilidades infinitas, o que inviabiliza, no caso, o cálculo das projeções de auxílios reclusão.

Concluem, enfim, que falta transparência nas projeções de resultado previdenciário, e que há um grave viés nas estimativas do governo brasileiro no longo prazo, com a subestimação de receitas e superestimação de *déficit*, vinculadas às condições econômicas de curto prazo, problemas esses que podem advir de tratamento de variáveis demográficas, de mercado de trabalho e previdenciárias. Apontam que as evidências mais fortes indicam viés na modelagem do mercado de trabalho (inclusive produtividade), e a necessidade de que os limites das projeções de longo prazo adotadas sejam claramente explicitados e o uso de técnicas mais recentes de projeção e construção de cenários sejam a base para um sistema de apoio à tomada de decisão mais robusta e confiável.

A análise realizada pela CPIPREV (2017), Ruiz e Silva (2014) e Ibarra (2017), no conjunto de dados utilizados pelo Poder Executivo para as projeções de receita e despesa do RGPS, levou à constatação de que muitas tabelas estão incompletas. Assinalam a ausência de dados em diversas tabelas relevantes, o que compromete diretamente as projeções, e impede a reprodução dos resultados constantes na LDO de 2018.

Foram verificadas também inconsistências nos dados de estoque, concessões e cessações de aposentadorias. Tais inconsistências, segundo os especialistas, não impedem a realização das projeções, mas afetam consideravelmente os resultados dos estoques e os cálculos das despesas, comprometendo gravemente a credibilidade do modelo.

Concluem os autores, pelo exposto, que a estratégia do modelo atuarial para o RGPS demonstra a intenção de reduzir todas as aposentadorias do sistema ao piso previdenciário no longo prazo.

Tendo em vista as citadas ocorrências, Ruiz e Silva (2014) concluem:

O modelo tendenciosamente superestima as despesas e subestima as receitas, o que faz com que não se torne sequer minimamente confiável como um instrumento de avaliação da necessidade de reforma do sistema previdenciário. Ao contrário, como será demonstrado adiante, o modelo mostra-se enviesado para gerar um déficit no longo prazo. Além disso, ao apresentar insuficiência e descontinuidade de informações e equações inconsistentes, torna inviável o cálculo das variáveis mais estratégicas para o cálculo da necessidade de financiamento do sistema previdenciário.

Nesse sentido, recomendam:

A partir das informações parciais, precárias, tendenciosas e inconsistentes disponibilizadas, recomenda-se que o governo corrija os problemas e eleve a qualidade do modelo atuarial tornando-o suficientemente correto, além de mais realista e transparente para que se possa avaliar a necessidade de financiamento da Previdência Social. Caso contrário, resultados fictícios podem estar dando respaldo a uma reforma de vasta abrangência, destruição de direitos e exclusão social.

Para Denise Lobato Gentil (CPIPREV, 2017, p. 134), a LDO superestimou o *déficit* do ano de 2012. Isso porque houve uma subestimação das receitas, ocasião em que foram previstos R\$157 bilhões a menos do que foi arrecadado. Esse erro de estimativa da receita fez com que houvesse também erro na previsão da necessidade de financiamento da previdência. A falha de previsão, segundo a especialista, chegou a R\$ 26,43 bilhões, equivalente a 37,5% a mais do que foi efetivamente realizado.

Em relação ao ano de 2013, a autora afirma que a LDO errou novamente o valor da necessidade de financiamento da previdência, entre o efetivo e o projetado, em R\$22,11 bilhões a mais, o equivalente a um erro de 29%. Mais uma vez, ressalta, a receita foi subestimada, o que ocasionou um aumento da projeção do *déficit*. Também a LDO de 2014, segundo afirma, contém erro de previsão da ordem de 15% em relação ao que efetivamente aconteceu. Nesse caso, houve um *déficit* maior, e foi estimado um *déficit* menor. Afirma que o mesmo ocorreu também em 2015. Com base nessas ocorrências, conclui a autora que “entre as previsões que o Poder Executivo tem feito e aquilo que efetivamente ocorre, há uma distância enorme, com uma larga margem de erro”.

Gentil reitera que o Poder Executivo tem errado sistematicamente nas suas previsões, acrescentando que quanto mais distante é o período a ser previsto, maior é o erro. Dessa forma, conclui que as projeções do Poder Executivo não têm grande validade estatística para o longo prazo, como, por exemplo, os anos de 2050 ou 2060.

Ressaltou, que antes do ano de 2016, o Governo utilizava a PNAD de 2009 para projetar as variáveis do mercado de trabalho, quais sejam: taxa de participação no mercado de trabalho, taxa de ocupação, taxa de urbanização, taxa de cobertura contributiva e taxa de participação dos subconjuntos da população urbana e rural.

Isso, segundo Gentil, inviabilizava uma estimativa real de receita, pois significava a inexistência de dinamismo no mercado de trabalho ao longo do tempo. Ressalta que o ano de 2009 foi estrategicamente escolhido porque ele foi um ano de crise para a economia brasileira, de elevadas taxas de desemprego, de baixas taxas de participação e de ocupação.

No seu novo modelo, o Poder Executivo trocou a PNAD de 2009 pela de 2014, que passou a ser referência para as projeções no mercado de trabalho até 2060. A autora entende que não se pode congelar uma fotografia do mercado de trabalho de 2014 para todos os demais anos futuros, mantendo constantes dados relevantes como a taxa de participação, a taxa de ocupação, a taxa de urbanização e a taxa de cobertura contributiva.

Entende ser essa uma falha técnica muito grande do Governo. Defende que as projeções precisam ser feitas com séries longas e com séries com frequência curta. Com base nisso, conclui que “uma projeção em que as variáveis do mercado de trabalho são as mesmas por décadas distorce, enviesando o resultado, particularmente quando a gente percebe que o ano escolhido é um ano desfavorável para as variáveis no mercado de trabalho”.

A professora também afirmou que o Governo costuma mostrar estatísticas que denunciam um crescimento feroz da população idosa. Nas previsões oficiais, em 2030, 20% da população total seria de idosos, e, em 2060, esse percentual cresceria para 35,15%, o que considera algo absolutamente assustador.

Defende que o Poder Executivo trabalha com um cenário demográfico aterrorizante. Afirma que não é mostrado que a taxa de crescimento da população idosa é decrescente. Defende que, em termos absolutos, o número de idosos cresce, mas os acréscimos anuais decrescem ao longo do tempo. Segundo a palestrante, estaríamos em 2017 no pico do crescimento dessa taxa da população idosa.

Ressalta também que o modelo atuarial do Governo prevê uma taxa de

crescimento do PIB que é decrescente em demasia, fazendo com que o cenário futuro seja muito pior do que o presente. Afirma que se o Governo não tem condições de prever nem o PIB do próximo trimestre, muito menos terá capacidade de prever para o período entre 2020 e 2060.

Já os argumentos apontados pela ANFIP E DIEESE (2017) e CIPREV (2017) apontam severas divergências em relação às contas do Poder Executivo, que indicam a existência de um elevado *déficit* da Seguridade Social. Ressaltam que o Governo omite diversas receitas, bem como inclui no cálculo despesas que não tem relação com a seguridade, na forma como ela é definida pela Constituição.

Estudos realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre foi superavitária – mesmo com a crescente subtração das suas receitas pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e pelas desonerações tributárias sobre as suas fontes de financiamento. Portanto, não há “*déficit*”, uma vez que há fontes de recursos constitucionalmente asseguradas no Orçamento da Seguridade Social para financiar a Previdência, como adverte a Ordem dos Advogados do Brasil, em posicionamento recente (ANFIP E DIEESE, 2017, p.19).

De fato, tais inconsistências estão a apontar a necessidade de revisão dos cálculos que embasam a proposta do governo, para que se possa avaliar a real urgência da reforma da previdência, bem como a sua efetiva previsão de *déficit* futuro.

Nesse sentido, a CIPREV (2017) entende que as projeções do governo levam em conta um envelhecimento da população exagerado, ao passo que consideram um crescimento do PIB muito abaixo da média histórica nacional. Tais falhas exacerbam a previsão futura de necessidade de financiamento da previdência, o que não condiz com a realidade. Como foi levantado por diferentes especialistas páginas atrás, o modelo de projeções atuariais apresentado pelo governo e que serve de base para a proposta de reforma previdenciária está eivado de imprecisões, inconsistências e erros, destacando-se a precariedade dos dados utilizados; fragilidade das hipóteses e inconsistência dos pressupostos utilizados; e inadequação da metodologia para fins de avaliação de sustentabilidade. Tudo a indicar a construção de um cenário catastrófico para justificar uma drástica reforma, cujo objetivo maior é a redução dos direitos dos trabalhadores e a construção de um

sistema previdenciário no qual a participação do setor privado ganha protagonismo.

E para fazer frente a esse apetite insaciável por recursos financeiros exclusivos, “fabricam-se” números que justifiquem suas pretensões político-econômicas. É nesse contexto que se apresenta a justificativa para as diversas projeções atuariais realizadas pelo governo. A análise atuarial dos regimes de previdência é uma peça de ficção realizada apenas como cumprimento de uma obrigação legal, pois as mesmas apresentam discrepâncias conceituais, dependendo do(s) servidor(es) que fazem/determinam as variáveis. Estas variáveis são alteradas “ao sabor dos ventos”, chegando ao cúmulo de algumas das fórmulas utilizadas não existirem no campo da matemática!

Qual é a dificuldade de se promover/estabelecer uma fórmula para avaliação atuarial de sistemas de previdência social existentes no Brasil, seja RGPS seja RPPS? Com esta fórmula atuarial determinada de forma clara, assim como as variáveis a serem utilizadas, e que permita ser acompanhada de perto por especialistas, deixará todo o processo transparente. Quando houver necessidade de realização de ajuste de rota para estes sistemas previdenciários, o entendimento por parte da sociedade será claro e o processo será mais efetivo.

Mas cabe ao Legislativo, que também é órgão de controle do Executivo e que deve analisar os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias, determinar que seja revista a fórmula da avaliação atuarial que deverá ser cumprida na apresentação destas leis para análise do Congresso Nacional. Na omissão do Poder Executivo, em garantir as premissas da publicidade, da legalidade, da moralidade e da eficiência, pode e deve o Poder Legislativo cobrir esta lacuna. Pois, o primeiro dever do Poder Legislativo não é com as políticas do Executivo, mas sim com o povo que o elegeu.

A ANFIP e o DIEESE (2017, p. 20) ressaltam que há o mito de que “o Brasil gasta muito com Previdência na comparação com outros países”. Uma proporção das despesas previdenciárias da ordem de 7,5% do PIB não pode, de modo algum, ser considerada elevada na comparação internacional. Muitos países desenvolvidos, com maior taxa de envelhecimento da população, gastam em torno de 14% do PIB com Previdência. Além disto, no Brasil, mais de 80% dos idosos têm proteção na velhice, o que corresponde a duas vezes mais que a média da América Latina.

Portanto, essa suposição também não se sustenta – e isso é amplamente detalhado no texto: *Previdência: reformar para excluir?*

7.3 Construindo o *déficit* da Seguridade Social

Gentil (2006), em sua tese de doutorado “A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005”, constatou que o Sistema de Seguridade Social é financeiramente auto-sustentável, sendo capaz de gerar um volumoso excedente de recursos. Entretanto, parcela significativa de suas receitas é desviada para aplicações em outras áreas pertencentes ao orçamento fiscal permitindo que as metas de superávit primário sejam cumpridas e até ultrapassadas.

Ao contrário do que é usualmente difundido, o sistema de previdência social não está em crise e nem necessita de reformas que visem ao ajuste fiscal - pois o sistema dispõe de recursos excedentes -, mas de reformas que permitam a inclusão de um grande contingente populacional que hoje se encontra desprotegido. A capacidade de sustentação futura do sistema dependerá, no entanto, de mudanças na política econômica que impliquem na promoção do crescimento associado a políticas de distribuição de renda.

Contudo, os diversos governos sempre apresentam a conta do Orçamento da Seguridade Social como deficitária. A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento das despesas sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superávit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas.

Para construir o *déficit*, os governos fogem dos conceitos contidos na Constituição de 1988. A Seguridade Social foi fruto da criação de um pacto social, definida como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência

social e à assistência social” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2012). Nos termos da Carta, o principal instrumento para garantia desses direitos é o Orçamento da Seguridade Social.

Quanto à Previdência Social, a Constituição Federal determina que a organização se fará sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Assim, somente as despesas do RGPS (Regime Geral da Previdência Social) estão abrigadas no Orçamento da Seguridade Social. As despesas relativas aos regimes próprios de previdência de servidores e de militares e dos sistemas de Previdência Complementar não podem ser financiadas com os recursos da Seguridade Social.

Muito se tem discutido atualmente sobre a existência ou não de um *déficit* nas contas da Previdência social. De um lado, o Governo Federal apresenta, há vários anos, um resultado negativo tanto para a previdência social como para o conjunto da seguridade social; do outro, entidades da sociedade civil apresentam dados que mostram que a previdência não *déficit*. Vamos aos dados e aos argumentos.

7.4 O Cálculo do governo

Conforme a CPIPREV (2017, p. p. 64-70), foi considerada a posição oficial do Poder Executivo acerca do déficit, consubstanciada no documento intitulado “*Balanço da Seguridade Social*”, elaborado anualmente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Na versão mais atual do “*Balanço da Seguridade Social*”, publicada em março de 2017, é apresentado um *déficit* de R\$ 258,7 bilhões, no período 2012-2016, para o conjunto da Seguridade Social, resultante de uma receita de R\$ 613,2 bilhões e de uma despesa de R\$ 871,8 bilhões. Os dados resumidos são apresentados na tabela a seguir, extraída do mencionado documento (tabela 11).

Tabela 11 – Resultado da Seguridade Social (2012-2016) (Em R\$ bilhões)

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	% Total
I. Receitas da Seguridade Social	522,4	576,5	607,9	627,2	613,2	100,0
I.1 Contribuições Sociais	516,3	569,7	600,4	618,0	604,1	98,5
I.2 Demais receitas	6,1	6,8	7,4	9,2	9,1	1,5
II Despesas da Seguridade Social	598,5	666,6	737,9	793,7	871,8	100,0
II.1 Principais Benefícios da Seguridade Social	492,5	552,6	614,4	662,0	732,9	84,1
II.2 Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social	14,2	15,2	16,4	18,1	19,2	2,2
II.3 Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	91,8	98,8	107,1	113,6	119,7	13,7
III resultado da Seguridade Social	-76,1	-90,1	-130,1	-166,5	-258,7	

Fonte: SOF/MPDG.

Fonte: CPIPREV, 2017, p. 47.

Na visão do Governo, o desequilíbrio nas contas da Seguridade Social é um fenômeno que ocorre já há bastante tempo. Tal assertiva pode ser observada no gráfico 6, também constante do “Balanço da Seguridade Social”.

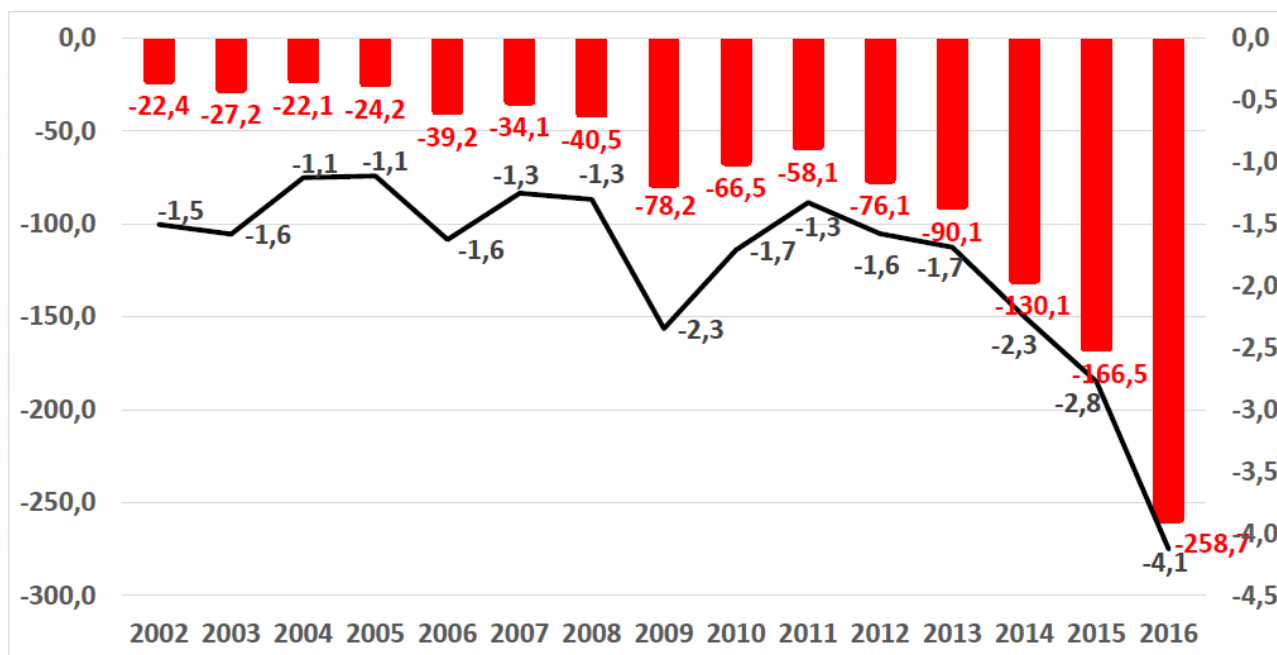


Gráfico 6 - Resultado da Seguridade Social com a Incidência da DRU (2002-2016) - Em R\$ bilhões nominais e % do PIB

Fonte: SOF/MPOG e STN/MF

Pode-se observar que, consoante as contas do Poder Executivo, as necessidades de financiamento da Seguridade Social apresentam uma tendência de crescimento não só em termos nominais, mas também como percentual do Produto Interno Bruto. Em 2002, primeiro ano do levantamento apresentado, o *déficit* em relação ao PIB foi de 1,5%. Já no exercício de 2016, tal proporção atingiu a marca de 4,1%.

Conforme CIPREV (2017) destaca, o Poder Executivo enquadrava até 2015, no âmbito do orçamento público, os dispêndios com proventos de militares inativos na função “Previdência Social” e na esfera “Orçamento da Seguridade Social”. No entanto, a partir de 2016, optou por classificar o pagamento desses inativos na função “Defesa Nacional” e na esfera “Orçamento Fiscal”⁵⁸.

Cabe acrescentar que, além do mencionado crescimento em relação ao PIB do resultado negativo da Seguridade Social, o Governo também salienta que, entre 2000 e 2016, houve um expressivo aumento na participação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) no âmbito do orçamento da Seguridade Social, da ordem de 8 (oito) pontos percentuais (CIPREV, 2017).

Esse aumento, segundo alegam, provoca a redução dos recursos alocados para as demais áreas da Seguridade Social, como saúde e assistência social.

Outra análise relevante que consta do documento é a relativa ao cálculo das necessidades de financiamento da Seguridade Social, sem considerar a incidência da Desvinculação das Receitas da União – DRU. Sobre esse tema, o relatório do Governo apresentou o gráfico 7.

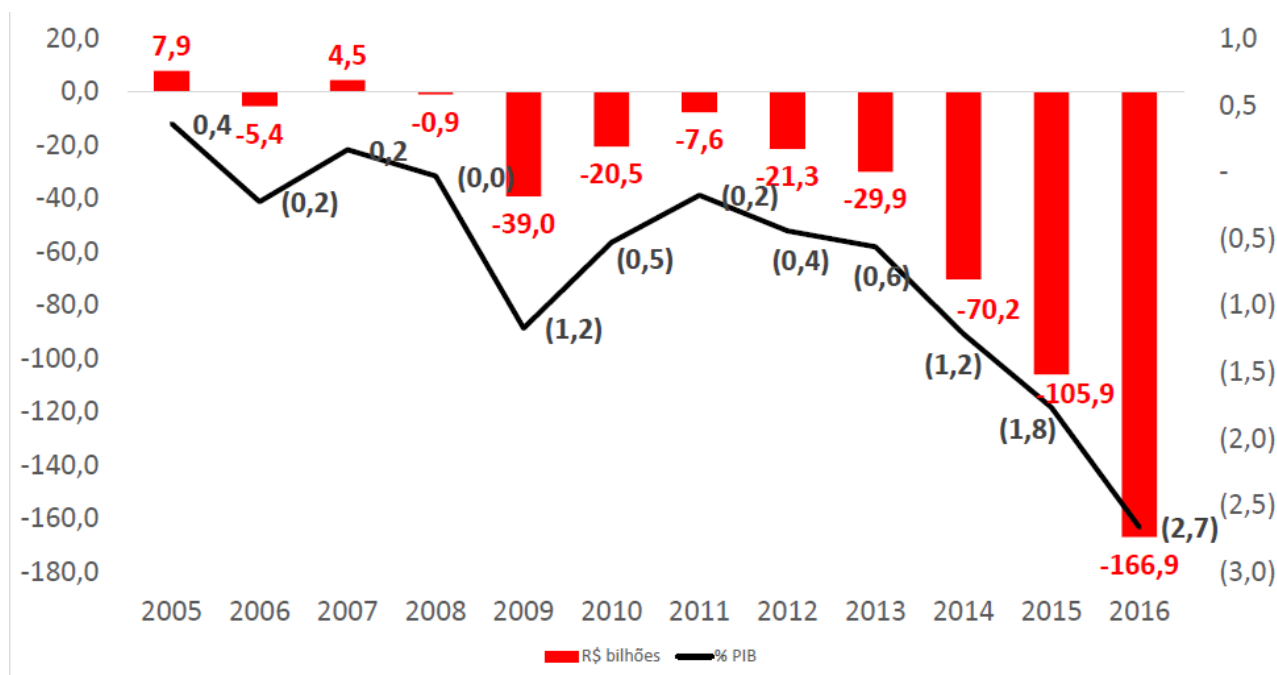


Gráfico 7 - Resultado da Seguridade Social sem a Incidência da DRU (2005-2016) - Em R\$ bilhões nominais e % do PIB

Fonte: SOF/MPOG e STN/MF

Pode-se observar que, mesmo sem se considerar os R\$ 91,8 bilhões retirados da Seguridade Social pela DRU, em 2016, ainda assim haveria uma necessidade de financiamento da ordem de R\$ 166,9 bilhões, equivalentes a 2,7% do PIB.

É de se ressaltar também o crescimento acentuado do *déficit* no período de 2011 a 2016, quando aumentou de R\$ 7,6 bilhões para R\$ 166,9 bilhões, incremento esse que correspondeu a 2,5 pontos percentuais em relação ao PIB.

Cabe destacar que, na análise empreendida pelo Poder Executivo, utilizou-se a visão agregada da Seguridade Social, a qual, nos termos do Art. 194 da Constituição Federal, compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Entende-se que a análise global das contas da Seguridade Social se apresenta mais adequada ao escopo dos trabalhos dessa CPI, tendo em vista esse conceito ser utilizado tanto pelo Governo quanto pelas entidades que apresentam contas alternativas, o que permite cotejar as diferentes metodologias.

Não obstante isso, para complementar a análise, vale também apresentar as contas da previdência isoladamente. O Documento “Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS”, editado pela Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, traz os números referentes a esse Regime, reproduzidos na tabela 12 apresentada.

Tabela 12 – Resultado do RGPS (2016), em R\$ Milhões de 2016 (INPC)

Item	dez/15	nov/16	dez/16	Var. %	Var. %	Acumulado no ano	
	(A)	(B)	(C)	(C / B)	(C / A)	2015	2016
1. Arrecadação Líquida Total	51.899,6	28.603,4	46.809,5	63,6	(9,8)	388.741,3	363.993,9
1.1 Arrecadação Líquida Urbana	44.512,4	27.014,2	44.919,9	66,3	0,9	352.638,8	337.955,2
1.2 Arrecadação Líquida Rural	783,7	620,4	776,9	25,2	(0,9)	7.858,9	8.049,9
1.3 Comprev	4,8	-	-	-	(100,0)	46,0	1,4
1.4 Compensação Desoneração da Folha de Pagamento	6.598,7	968,9	1.112,8	14,9	(83,1)	28.197,7	17.987,4
2. Renúncias Previdenciárias	5.483,1	3.460,6	5.378,7	55,4	(1,9)	45.303,0	44.112,0
2.1 Simples Nacional	3.165,4	1.933,6	3.058,2	58,2	(3,4)	24.951,9	23.529,7
2.2 Entidades Filantrópicas	1.684,9	891,6	1.627,8	82,6	(3,4)	11.878,0	11.205,3
2.3 Microempreendedor Individual - MEI	131,4	125,1	127,0	1,5	(3,4)	1.560,8	1.470,1
2.4 Exportação da Produção Rural - EC nº 33	470,1	472,9	536,4	13,4	14,1	6.605,2	7.343,6
2.5 Outros	31,3	37,4	29,3	(21,7)	(6,3)	307,1	563,3
3. Despesa com Benefícios	48.657,6	47.596,4	53.681,4	12,8	10,3	483.858,5	515.863,0
3.1 Benefícios Previdenciários	48.276,8	42.970,5	52.578,1	22,4	8,9	471.329,7	501.762,1
3.1.1 Urbano	38.618,9	32.319,5	42.353,9	31,0	9,7	365.038,2	391.362,9
3.1.2 Rural	9.657,9	10.651,0	10.224,1	(4,0)	5,9	106.291,5	110.399,2
3.2 Passivo Judicial	146,1	4.458,9	804,8	(82,0)	451,0	10.581,7	11.726,2
3.2.1 Urbano	116,8	3.353,7	648,3	(80,7)	454,9	8.069,6	9.045,6
3.2.2 Rural	29,2	1.105,2	156,5	(85,8)	435,6	2.512,1	2.680,6
3.3 Comprev	234,7	166,9	298,6	78,9	27,2	1.947,2	2.374,8
4. Resultado Previdenciário e Renúncias (1 + 2 - 3)	8.725,1	(15.532,3)	(1.493,3)	(90,4)	(117,1)	(49.814,1)	(107.757,1)
5. Resultado Previdenciário (1 - 3)	3.242,0	(18.992,9)	(6.872,0)	(63,8)	(312,0)	(95.117,2)	(151.869,1)

Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV.

Conforme a CPIPREV (2017), o cálculo apresentado pelo governo indica a existência de *déficit* nas contas da previdência para os exercícios de 2015 e 2016, em quaisquer das hipóteses consideradas.

Vale observar que a Secretaria de Previdência apresenta também um cálculo levando em conta as renúncias previdenciárias – Simples Nacional, entidades filantrópicas, microempreendedor individual, exportação de produção rural e outros.

Cumpramos também notar que o Poder Executivo considera, em seus cálculos, a compensação da desoneração da folha de pagamento como uma receita do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Tal medida segue a disposição do Art. 9º, inciso IV, da Lei 12.546, de

14/12/2011, que estabelece a obrigação do Tesouro Nacional de compensar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS, no valor correspondente à estimativa da renúncia previdenciária decorrente da desoneração. Tal dispositivo legal tem como objetivo não afetar o resultado financeiro do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) por conta das desonerações previstas na aludida Lei.

Conforme a tabela anteriormente apresentada, o resultado do RGPS foi negativo em R\$ 151,87 bilhões em 2016 e R\$ 95,12 bilhões em 2015. Note-se que o valor registrado para 2016, segundo essa metodologia, diverge do que foi apurado no Balanço Geral da União (p. 196), que consigna, computadas as receitas e despesas da Previdência Social, um “déficit” de R\$ 149,77 bilhões, ou seja, R\$ 2,1 bilhões a menos.

Ao considerar as renúncias previdenciárias como receita, obtém-se igualmente um *déficit*, porém substancialmente inferior: R\$ 107,76 bilhões em 2016 e R\$ 49,81 bilhões em 2015.

Vale por fim destacar que, em relação a essas contas elaboradas pelo Governo, são apresentadas críticas tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto por especialistas e entidades. Esses questionamentos serão expostos nos itens a seguir.

7.5 O Cálculo da ANFIP

No primeiro capítulo do documento é apresentado um exame sobre os números da despesa e da receita da Seguridade Social. Além disso, é procedida uma crítica à metodologia do Governo, a qual, como anteriormente exposto, aponta para a existência de um substancial e crescente *déficit*.

A entidade entende que, não obstante o cenário adverso, a Seguridade Social apresentou resultado positivo em 2015, apesar da profunda crise econômica e sob o efeito das desonerações concedidas no passado. Segundo as contas apresentadas, e apesar das quedas reais na arrecadação, o Orçamento da Seguridade Social, em 2015, apresentou um resultado de R\$ 11,2 bilhões, inferior aos R\$ 55,7 bilhões de 2014. Os números que embasaram esse resultado são apresentados nas tabelas elaboradas pela entidade, a seguir reproduzidas.

No referido capítulo, a ANFIP inclui dados do desvio de recursos da Seguridade Social efetivado pela Desvinculação de Receitas da União - DRU, além de realizar uma análise dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, afirmando a tese de que tais regimes não integram a Seguridade Social, ao contrário do que defende o Governo. A tabela 13 mostra, particularmente, que algumas rubricas da conta de despesa apresentaram queda em 2015 quando comparado a 2014, o que levou a um resultado negativo do lado da despesa com a Seguridade Social, particularmente do FAT. Possivelmente, o desvio de recursos do FAT como componente da Seguridade tenha levado a esse resultado.

Tabela 13 - Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social– ANFIP (2005-2016)
(Valores correntes, em R\$ milhões)

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	2016	Diferença 2016 / 2015	
1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	146.010	254.859	357.003	394.201	436.087	507.871	71.784	16,5
Previdenciários urbanos	118.626	197.444	274.652	303.541	336.293	394.222	57.929	17,2
Previdenciários rurais	27.384	56.089	80.355	88.703	98.041	111.310	13.270	13,5
Compensação previdenciária ⁽⁶⁾	0	1.325	1.996	1.958	1.753	2.339	586	33,4
2. Benefícios assistenciais ⁽⁷⁾	9.335	22.234	33.869	37.598	41.798	47.970	6.172	14,8
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	15.916	17.715	18.460	21.040	2.581	14,0
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	17.953	19.882	23.338	26.930	3.592	15,4
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	24.004	26.162	26.921	27.492	570	2,1
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	2.136	1.782	1.835	2.226	1.976	-251	-11,3
5. Saúde: despesas do MS ⁽⁸⁾	34.517	62.329	85.429	94.235	102.206	108.489	6.283	6,1
6. Assistência Social: despesas do MDS ⁽⁸⁾	1.716	3.994	6.227	7.020	5.389	5.326	-63	-1,2
7. Previdência Social: despesas do MPS ⁽⁸⁾	3.404	6.482	7.401	7.828	8.197	8.596	398	4,9
8. Outras ações da Seguridade Social	2.384	7.584	11.871	10.859	11.547	12.009	462	4,0
9. Benefícios FAT	11.378	29.204	46.561	51.833	48.180	55.704	7.524	15,6
10. Outras ações do FAT	543	551	505	522	506	551	45	8,8
Despesas da Seguridade Social	217.110	402.866	574.653	632.092	683.058	775.983	92.926	13,6
Resultado da Seguridade Social	72.676	55.352	76.822	56.283	11.439	-56.998		

Fonte: ANFIP, 2017.

A diferença de metodologia, que faz a ANFIP chegar a resultados tão díspares daqueles apresentados pelo Governo, é pormenorizada no documento. Segundo a entidade, a conta oficial tem as falhas a seguir explicitadas.

No que tange às receitas, a ANFIP afirma que o governo faz duas operações de subtração de valores. A tabela 14 mostra, agora do lado das receitas, resultados

negativos em algumas rubricas, a exemplo das “compensações não repassadas” e sobre a CSLL, como valores mais relevantes que, embora não tenha apresentado saldo negativo, levou a uma forte queda das receitas. No que trata da Desvinculação de Receitas da União – DRU, esse dispositivo transitório permite ao governo federal desvincular 30% das receitas da seguridade social (a partir de sua aprovação em 2016), ressalvadas as contribuições previdenciárias. A DRU desvinculou R\$ 63,8 bilhões em 2015, conforme dados apresentados pela Entidade, a seguir reproduzidos na tabela 15. Vale frisar que, no aludido exercício, a DRU vigente era de 20%.

Tabela 14 – Receitas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social– ANFIP (2005-2015) (Valores correntes, em R\$ milhões)

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	2016	Diferença 2016 / 2015	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.266	634.239	666.637	671.478	689.455	17.977	2,7
Receita Previdenciária ⁽¹⁾	108.434	211.968	317.163	350.978	352.553	358.137	5.585	1,6
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	307.146	337.503	350.272	358.137	7.865	2,2
Urbana	105.086	207.154	300.990	330.833	343.191	350.217	7.026	2,0
Rural	3.348	4.814	6.156	6.670	7.081	7.920	839	11,8
Compensações não repassadas ⁽²⁾			10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd
Cofins	89.597	140.023	199.410	195.914	200.926	204.679	3.753	1,9
CSLL	26.232	45.754	62.545	63.197	59.665	68.143	8.478	14,2
PIS/Pasep	22.083	40.372	51.065	51.774	52.904	53.895	991	1,9
Outras contribuições ⁽³⁾	30.699	3.148	4.056	4.775	5.430	4.602	-829	-15,3
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.688	14.815	15.455	19.903	20.792	27.554	6.762	32,5
Recursos Próprios do MDS	97	374	340	327	220	231	11	5,0
Recursos Próprios do MPS	798	267	819	608	1.078	1.202	124	11,5
Recursos Próprios do MS	947	2.700	4.110	4.710	4.335	4.356	20	0,5
Recursos Próprios do FAT	9.485	10.978	9.550	13.584	14.160	20.666	6.506	45,9
Recursos Próprios dos HU ⁽⁴⁾	102	50	103	117	238	91	-148	-61,9
Parcela dos Royalties para a Saúde					11	11	0	0,5
Recursos próprios da Seguridade	nd	nd	12	2	79	86	6	7,9
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	520	553	670	912	242	36,2
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU (5)	1.052	2.136	1.782	1.835	2.226	1.976	-251	-11,3
Receitas da Seguridade Social	289.786	458.217	651.475	688.375	694.497	718.985	24.489	3,5

Fonte: ANFIP, 2017.

A outra operação de subtração de valores apontada pela ANFIP (tabela 16) refere-se à desconsideração de recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social. Frisa a Entidade que as autarquias, fundações e os Fundos da Seguridade Social possuem autorização legal para

aplicar seus saldos financeiros e receber rendimentos dessas aplicações, como é o caso do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). As fontes da Seguridade Social, na tabela 15, embora pertençam, conforme a Constituição, ao orçamento da Seguridade, o governo as desconsidera em seus cálculos, o que corrobora ainda mais na apresentação do resultado deficitário das contas do governo, quando comparada às despesas.

Nas contas que o Governo apresenta, o Tesouro Nacional se apropria desses recursos, prejudicando patrimonialmente, segundo a ANFIP, autarquias, fundações e fundos públicos da seguridade.

Em relação à desoneração, embora o Governo reconheça a obrigação legal do repasse, a ANFIP explica que essa transferência é tratada como intraorçamentária, efetivada com recursos da própria seguridade.

A utilização de tal metodologia pelo Governo, argumenta a entidade, melhora, contabilmente, as contas de resultado da Previdência Social e, somente lá, são apresentadas, mas não alteram as contas da Seguridade Social. Vale destacar que a ação orçamentária "00LI - Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)", diferentemente do posicionamento da ANFIP, é contabilizada no Orçamento da União como uma despesa fiscal, e não da seguridade.

Podem utilizar esses recursos para cobrir parte de seus encargos. Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Somente em 2015, segundo a Entidade, essa subtração envolveu R\$ 14 bilhões do FAT (tabela 15).

Tabela 15 - Receitas da Seguridade Social Desconsideradas pelos Cálculos do Governo (2005, 2008, 2012 a 2016) (Valores correntes, em R\$ milhões)

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Receitas próprias FAT, natureza financeira	9.833	9.812	10.328	8.475	12.879	14.060	19.200
Outras receitas próprias, natureza financeira							905
Compensações não repassadas				10.017	13.474	2.281	nd
Parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES	8.833	12.332	16.149	20.426	20.709	21.162	21.558
Soma	18.666	22.144	26.477	38.918	47.063	37.502	41.663

Fonte: ANFIP, 2017.

A parcela, que a entidade considera não ser repassada, é calculada, a partir de estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP, e representam a diferença entre o custo total da desoneração da folha e a compensação realizada pelo governo. Os dados apresentados pela Entidade encontram-se na tabela 16.

Tabela 16 - Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU (2005, 2008, 2012 a 2016) (Valores correntes, em R\$ milhões)

	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Cofins	17.919	24.019	28.005	39.882	39.183	40.185	61.404
CSLL	5.246	8.500	9.151	12.509	12.639	11.933	20.443
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	10.213	10.355	10.581	16.168
Outras contribuições (1)	4.914	568	630	811	955	1.086	920
Taxas de órgãos da Seguridade							274
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.254	45.860	63.415	63.132	63.785	99.209
Valor médio subtraído da Seguridade	52.377						

Fonte: ANFIP, 2017.

Nas contas da Seguridade Social, o governo acrescenta receitas e despesas dos regimes previdenciários de servidores civis e de pensionistas militares. No entanto, a Análise da Seguridade Social elaborada pela ANFIP não considera nem as receitas, nem as despesas desses regimes.

Afirma a entidade que o Governo soma as receitas dos regimes próprios para também, de outro lado, adicionar as respectivas despesas, que são muito superiores. Segundo a análise, o Governo justifica a inclusão ao alegar que o regime dos servidores tem natureza contributiva e a ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Porém, a ANFIP discorda desse posicionamento, ao defender que para a Seguridade Social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme disposto no Art. 195, da Constituição Federal.

Tal regime tem caráter fechado, dirigidos a clientelas específicas exclusivas (servidores públicos titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Tribunal de Contas da União e membros do Ministério Público, no caso da União), pois não

admite filiação facultativa nem a de empregados públicos ou titulares de cargos em comissão ou temporários, e, embora deva observar, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social têm fontes de custeio distintas e específicas, que não podem ser empregadas, se superavitárias, para custeio de benefícios do RGPS ou dos demais benefícios da seguridade social.

Além das despesas dos regimes de previdência de servidores e de pensionistas militares, a ANFIP adverte sobre a existência de outras inclusões, todas também questionáveis, tendo em vista serem incompatíveis com o ordenamento constitucional. São exemplos, as despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-Territórios.

Em relação às despesas dos Encargos Previdenciários da União - EPU – Transferências, aponta para a existência de outra distorção, que é o fato de as contribuições dos servidores, e policiais civis e militares do DF integrarem o Orçamento do DF, e as despesas entrarem na conta dos regimes previdenciários dos servidores da União.

A ANFIP também defende que a rubrica de “Assistência ao Servidor”, relativa a despesas com os pagamentos dos planos de saúde dos servidores públicos e com o auxílio alimentação, nunca poderia ser considerada como pertencente à Seguridade. Na visão da entidade, trata-se de encargos patronais e direitos dos servidores. Na mesma situação se encontram os Pagamentos de Planos de Saúde, os quais, afirma o órgão, não podem ser considerados despesas do SUS, assim como o pagamento de auxílio-alimentação também não pode ser considerado como despesa da assistência social. No mesmo caso encontram-se as despesas com Assistência ao Militar, que trata basicamente de ações de saúde prestadas pelos hospitais militares e convênios diversos, as quais, entende, não podem ser classificadas como da Seguridade Social.

A ANFIP ainda encontrou outras despesas as quais denominou “Outras Programações Estranhas”, que englobam múltiplas ações que estão enquadradas no Orçamento da Seguridade Social. Ressalta que em 2015 foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos: ao Fundo de Pensão Aeronáutica, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória; e à contribuição patronal para os fundos

de pensão complementar dos servidores públicos, que consideram não ser uma despesa da Seguridade Social.

A tabela 17, retirada da análise da ANFIP, consolida os números que a entidade considera serem indevidamente inseridos no Balanço da Seguridade Social pelo Governo.

A primeira dessas despesas são as dos regimes de previdência de servidores e de militares. Junto com elas estão também, na conta da Seguridade Social, as despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-territórios⁵⁹.

Em relação às despesas “Encargos Previdenciários da União” – *EPU* –, há uma outra distorção: as contribuições dos servidores, policiais civis e militares do Distrito Federal (DF), por exemplo, integram o Orçamento do DF, e as despesas entram na conta dos regimes previdenciários dos servidores da União.

Na rubrica “Assistência ao Servidor”, basicamente, estão despesas com os pagamentos dos planos de saúde dos servidores públicos e com o “auxílio alimentação”. Essas despesas nunca poderiam ser consideradas como da Seguridade. São encargos patronais e direitos dos servidores. Igualmente os “Pagamentos de Planos de Saúde” não podem ser considerados despesas do SUS (Sistema Único de Saúde) e “auxílio alimentação” não é despesa da assistência social.

Da mesma forma, as despesas com “Assistência ao Militar”, basicamente saúde prestada pelos hospitais militares e convênios diversos não podem ser classificadas como da Seguridade Social. Em “Outras Programações Estranhas” há múltiplas ações que, por erro ou simples desvio, estão enquadradas no orçamento da Seguridade Social. A contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos não é uma despesa da Seguridade Social.

Os valores são pequenos perto do total de despesas, mas, em 2015, por exemplo, foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos ao “Fundo de Pensão Aéros”, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória.

Tabela 17- Programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo Governo no orçamento da seguridade social (2005, 2008, 2012 a 2016) (Valores correntes, em R\$ milhões)

Programações	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
EPU - poderes e civis	26.559	34.473	44.569	55.557	58.825	63.052	66.618
EPU - militares	14.303	20.054	24.797	28.893	31.849	35.157	17.336
EPU - transferências	1.681	2.558	11.159	3.579	2.337	4.771	2.989
Outras transferências DF e ex-territórios	20	65	73	114	221	235	254
Soma RPPS e militares	42.563	57.149	80.598	88.143	93.231	103.214	87.197
Assistência ao servidor	720	1.112	1.529	4.650	5.211	5.746	8.684
Assistência ao militar	39	1.082	1.488	65	76	81	77
Outras programações estranhas	3.527	78	59	19	25	23	25
Soma outras programações estranhas	4.285	2.272	3.076	4.733	5.312	5.850	8.786
Total Geral	46.847	59.422	83.674	92.876	98.543	109.065	95.983

Fonte: ANFIP, 2017.

Para o cálculo das necessidades de financiamento da Seguridade Social é necessário incluir os valores retirados pela Desvinculação das Receitas da União – DRU, que, entre 2005 e 2015 subtraiu um total de mais de R\$ 519 bilhões, e, somente no ano de 2016, subtraiu R\$ 91,8 bilhões dessa conta.

Note-se que, segundo dados apresentados a essa CPI pelo Ministério da Fazenda (DOC 109), no mesmo período, a DRU atingiu R\$ 449,56 bilhões, e, em 2016, R\$ 91,9 bilhões. Nesse mesmo sentido, devem também ser consideradas como receita da Seguridade Social todas as renúncias fiscais vinculadas a essa esfera orçamentária.

Ao se fazer essas correções, obtém-se uma contabilização das necessidades de financiamento da Seguridade mais adequada ao real universo de receitas e despesas relacionadas.

Dada a importância dos dados apontados pela ANFIP e a metodologia por ela adotada, a CIPPREV (2017) solicitou à entidade, em 8 de outubro de 2017, por Ofício, o encaminhamento, em caráter antecipado, dos resultados apurados no ano de 2016. Em resposta, a ANFIP disponibilizou a esta Relatoria a prévia da Análise da Seguridade Social do ano de 2016.

Segundo a metodologia e os dados apurados pela ANFIP, a Seguridade

Social apresentou, em 2016, resultado negativo de R\$ 58,998 bilhões, ou seja, o *superávit* verificado em 2015 converteu-se em um *déficit* em 2016, resultante de vários fatores relevantes.

Do ponto de vista da despesa, o pagamento com benefícios previdenciários, no âmbito do RGPS, apresentou acréscimo de R\$ 71,8 bilhões; a despesa com benefícios assistenciais aumentou R\$ 6,2 bilhões, já incluídos os acréscimos com benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social.

No âmbito do programa Bolsa Família, apesar da inversão da política de busca ativa que deu lugar a uma política de cancelamento de benefícios, com a exclusão de 1,1 milhão de beneficiários, e em consequência do reajuste dos benefícios, a despesa total aumentou em R\$ 570 milhões. As despesas com a saúde aumentaram R\$ 6,3 bilhões. As despesas do FAT sofreram acréscimo de R\$ 7,6 bilhões. Em seu total, as despesas da Seguridade Social alcançaram R\$ 775,983 bilhões em 2016, com acréscimo total de R\$ 92,926 bilhões. As receitas, contudo, não acompanharam esse acréscimo. Como consequência da recessão econômica, o conjunto das receitas da seguridade social aumentou somente 3,5%, ou seja, inferior ao IPCA de 2016, que foi de 6,29%. A receita previdenciária foi duramente atingida pelo aumento do desemprego e da informalidade, com aumento de apenas 1,6%. Apenas a arrecadação da CSLL cresceu mais do que a inflação (14,2%). Em sua totalidade, a receita da seguridade alcançou crescimento de somente R\$ 24,489 bilhões, levando ao saldo a descoberto apontado.

Como destaca a ANFIP (2016), “é a crise econômica que determina as alegadas dificuldades da previdência social; não o contrário”. As perdas acumuladas no PIB, desde 2015, fazem com que o tamanho da economia brasileira, em 2017, tenha retrocedido ao que se verificava em 2011.

Aponta a entidade que, no biênio 2015/2016, a indústria caiu 17%, os serviços, 9% e o comércio, 20%. Em 2016, a queda do PIB foi determinada pelo simultâneo comportamento decrescente desses fatores, com uma retração econômica de 3,6% no Produto Interno Bruto, e um *déficit* primário do setor público de 2,47% do PIB. Esses fatores e a queda de arrecadação de mais de R\$ 150 bilhões tiveram reflexos drásticos nas contas da Seguridade Social e no conjunto da Administração Pública. O gráfico 8 ilustra a queda de 12,4% nas receitas primárias

nos anos de 2015 e 2016, em comparação com a evolução da arrecadação desde 2005, em valores constantes corrigidos pelo INPC:

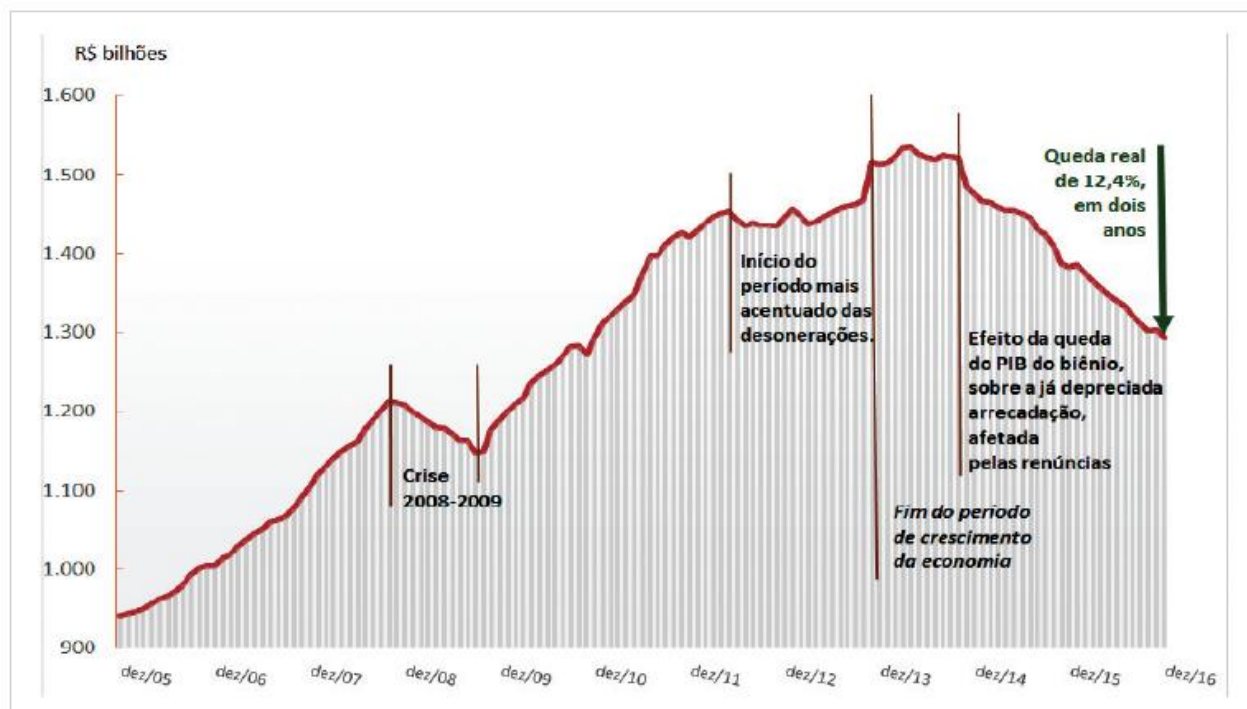


Gráfico 8 - Receitas Primárias do Governo Federal, em valores constantes de 2005/2016 – R\$ bilhões

Fonte: ANFIP, 2017.

Segundo a ANFIP (2016),

Foi exatamente para cortar gastos que o governo patrocinou combinações ruinosas como o aumento de requisitos para o seguro desemprego em um momento em que quase dois milhões de postos de trabalho formal foram extintos e promoveu a exclusão de um milhão e meio de famílias do Bolsa- Família, quando a renda familiar estava em declínio. Várias ações e programas da educação e da saúde perderam recursos.

Mesmo nesse cenário, as renúncias fiscais permanecem elevadas. Apesar da tentativa do Governo Temer de rever parte delas, com a edição da Medida Provisória nº 774, de 30 de março de 2017, que acabou por ser revogada pelo próprio Governo, após haver enfrentado forte resistência de sua base de apoio,

persiste um grave quadro de perda de receitas. Conforme a ANFIP,

"... em 2016, o conjunto das renúncias totalizou R\$ 271 bilhões. Comparativamente ao verificado em 2015, esse valor representa um aumento sobre a arrecadação e sobre o conjunto da economia. Desse total, aproximadamente um terço, R\$ 91,4 bilhões, resultam de medidas aprovadas posteriormente a 2010. Nos últimos anos, a renúncia cresceu em relação ao PIB, principalmente em função da recessão, mas diminuiu em proporção à receita realizada, pelas mudanças ocorridas no último biênio."

Mas daí a concluir-se que a saída seja a redução de direitos e o desmonte da previdência social pública, vai uma distância enorme. As medidas de ajuste fiscal que vêm sendo implementadas, como a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2017, que instituiu o Novo Regime Fiscal a vigorar por 20 anos, longe de superar os problemas decorrentes da crise econômica, pode mesmo vir a agravá-los, pois retira do Estado a capacidade de adotar medidas anticíclicas e promove a redução da despesa pública ao *status* de única alternativa a ser adotada, mesmo que à custa da extinção ou redução de direitos sociais.

Os gastos mínimos com saúde e educação, que somente poderão ser atualizados pela inflação do ano anterior, não comportarão o aumento da demanda social, resultante do crescimento da população e seu envelhecimento.

Conforme destaca a ANFIP (2016), "o acompanhamento das receitas e das despesas nos últimos 12 anos permite identificar os números de 2016 como resultantes de fatores conjunturais". Com efeito, conforme a tabela 18, de 2005 a 2016, os números da Seguridade Social produziram, em média, R\$ 50,2 bilhões de *superávit* anual, mesmo considerando o resultado negativo de 2016 – único da série:

Tabela 18- Receitas, Despesas e o Resultado da Seguridade Social de 2005 a 2016 (Valores correntes, em R\$ milhões)

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676	50.185
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516	
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371	
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008	
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504	
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352	
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902	
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345	
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822	
2014	666.637	21.738	688.375	509.794	122.298	632.092	56.283	
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439	
2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-56.998	

Fonte: ANFIP, 2017.

Por fim, destaca a ANFIP que os dados da tabela 19 “permitem perceber a natureza conjuntural do resultado da Seguridade Social em 2016, e como a perda da arrecadação determinou esse resultado”. Mantidos os patamares de receitas havidos em 2013, por exemplo, a diferença de cerca de R\$ 90 bilhões a mais em relação a 2016 reverteria o resultado negativo do exercício e ainda produziria um *superávit* de mais de R\$ 30 bilhões:

Tabela 19 - Receitas da Seguridade Social em Valores Constantes de 2013 a 2016 e as Diferenças em Relação a 2016 (Valores correntes, em R\$ milhões)

Receitas da Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	Diferenças de 2016 em relação a		
					2013	2014	2015
Receita de Contribuições sociais	799.968	795.067	735.400	701.358	-98.610	-93.709	-34.042
Contribuição previdenciária RGPS	404.886	423.582	391.667	363.994	-40.892	-59.588	-27.673
Cofins	256.668	238.086	223.558	208.243	-48.425	-29.843	-15.315
CSLL	80.733	77.066	66.862	69.586	-11.147	-7.479	2.724
Contribuição para o PIS/Pasep	52.773	50.526	47.286	54.849	2.077	4.323	7.564
Outras contribuições sociais	4.908	5.808	6.027	4.685	-222	-1.122	-1.342
Outras receitas da Seguridade	19.695	23.005	23.183	28.191	8.496	5.186	5.008
Total de receitas da Seguridade Social	819.664	818.072	758.583	729.549	-90.115	-88.523	-29.034

Fonte: ANFIP, 2017.

Conforme demonstram os dados, em relação ao PIB, em 2016, as receitas da Seguridade Social representaram 11,5%, um valor pouco inferior aos 11,6% de 2015. Entre 2013 a 2016, porém, houve uma queda generalizada em relação ao PIB, e desde 2015, essa queda estendeu-se também às receitas da Previdência Social, revertendo a tendência de crescimento promovida pela expansão do emprego e da renda em patamares superiores aos da economia.

Assim, conclui a entidade,

“A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superávit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, por exemplo, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas. Vale lembrar, ainda, a observação feita anteriormente (subtítulo 2.6), que os superávits sucessivos poderiam ser utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo dar solidez à Seguridade Social.”

No caso da Previdência, a ANFIP destaca o fato de que as suas receitas – historicamente desviadas para outros fins – estão aviltadas por inúmeras razões, como o crescimento, desde 2014, do desemprego, das renúncias, da sonegação e da inadimplência, que afetam, simultânea e negativamente, as contribuições previdenciárias.

Ademais disto, desde 2007 a Previdência Social perdeu uma significativa fonte de financiamento, com o fim da CPMF. Em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC nº 21, dos quais 0,10% seriam destinados ao custeio da Previdência Social. Com o fim da CPMF, a Previdência Social perdeu R\$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano.

A tentativa de restabelecer a CPMF foi acionada por meio do Projeto de Lei Complementar nº 308, de 2008 (originário do PLS 121, de 2007) destinado a regulamentar os § 2º e 3º do Art. 198 da Constituição Federal de 1988, que foi apresentado na Câmara dos Deputados substitutivo que contemplava, com fundamento no § 4º do Art. 195 e § 1º do Art. 198 da Constituição Federal, a criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS), de caráter permanente, visando ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, exclusivamente. A CSS então proposta teria alíquota de 0,1%, tendo as mesmas características de incidência tributária da extinta CPMF, com a diferença de que sua arrecadação seria totalmente vinculada ao custeio das despesas na área da saúde. Em retorno ao Senado, o inciso II do Art. 1º do Substitutivo da Câmara ao PLS 121/2007, foi rejeitado por esta Casa.

Nova tentativa foi realizada pelo Poder Executivo ao encaminhar ao Congresso Nacional a PEC nº140/2015, que, todavia, acha-se paralisada na Câmara dos Deputados, sem que mesmo a sua admissibilidade tenha sido apreciada. A nova Proposta consiste em criar uma nova contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, nos moldes originalmente previstos nos artigos 74, 75, 84, 85 e 90, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da contribuição instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, e que seria cobrada até 31 de dezembro de 2019, mediante alíquota de 0,2%, mas cujo produto seria integralmente destinado ao custeio da

previdência social, no âmbito da União, e não integraria a base de cálculo da Receita Corrente Líquida.

Não obstante a relevância dessa fonte de custeio, o fato de a alíquota proposta ser quase imperceptível ao contribuinte, mas com potencial de contribuir para o equilíbrio fiscal da Seguridade Social, e por outro lado, atribuir à Receita Federal um efetivo instrumento para aperfeiçoar o combate à sonegação fiscal, dado o caráter fiscalizatório que tal tributo permite, o fato de ser ela uma receita destinada apenas à União, sem a participação dos Estados na sua arrecadação, sempre foi uma fonte de atritos e discórdias. Ademais, a elevada carga tributária já praticada no Brasil tem servido de forte argumento contrário à criação de novos tributos.

Todavia, em resumo, as análises divulgadas pelo Governo desconsideram esses fatores. Centrando-se a sua proposta de reforma nos impactos futuros do envelhecimento da população e do aumento da despesa com benefícios, não leva na devida consideração o fato de que a Previdência Social não deve ser custeada exclusivamente por receitas a ela vinculadas, mas por toda a sociedade, em caráter solidário. Conforme salienta a ANFIP,

O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias – mais do dobro do verificado aqui em 2015 e mais de uma vez e meia a média verificada de 2005 e 2016.

Assim, propõe a ANFIP:

Para aprimorar o debate previdenciário, seria importante que o conjunto das renúncias previdenciárias fosse discutido”. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas. Nesses últimos anos, renúncias previdenciárias foram estabelecidas ou ampliadas em função de outras políticas, como em resposta à desindustrialização, problemas cambiais, entre outros. Nesses casos, o RGPS deveria ser integralmente ressarcido. Não se pode exigir equilíbrio financeiro e atuarial, como previsto legalmente, sem a integral e pronta compensação desses valores.

O que a sociedade precisa saber é que, mesmo com renúncias fiscais

(queda na produção e no emprego), o resultado foi superavitário em 2015, assim como nos anos anteriores. Para amparar o discurso do déficit, o governo desconsidera dezenas de bilhões de reais das receitas de contribuições sociais e ainda acresce outros bilhões de reais em despesas que não poderiam entrar nessas contas.

Como o governo faz para construir esses dados?

Em relação às receitas, o governo faz duas operações de subtração de valores. A primeira envolve a Desvinculação de Receitas da União – DRU. Esse dispositivo transitório, mas vigente desde 1994, permite ao governo federal desvincular 20% das receitas das contribuições sociais. Em 2015, conforme a CPIPEV (2017), a DRU⁶⁰ subtraiu R\$ 63 bilhões da conta da Seguridade Social. A utilização desse expediente para construir uma conta de *déficit* da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social. Assim, o efeito da DRU sobre as receitas da Seguridade Social foi o mais significativo instrumento de subtração de receitas da Seguridade Social.

A esse respeito, Gentil (2006) afirma que, para o período de 1995-2005, uma magnitude significativa das receitas que se destinariam à saúde, à assistência social e à previdência, foi desviada para ser utilizada no pagamento de despesas financeiras com juros e em outras despesas correntes do orçamento fiscal.

É importante enfatizar que o desvio de recursos da Seguridade Social supera o que foi legalmente autorizado pelo mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Este mecanismo permite ao governo desvincular apenas 20% das receitas de contribuições sociais para usar em outros gastos, mas o que vem ocorrendo é uma desvinculação superior ao limite legalmente permitido. O superávit da seguridade tem servido aos propósitos da política fiscal, firmemente voltada para a geração de superávits primários em escala crescente. O problema do déficit fiscal, portanto, não está nos gastos excessivos da Seguridade Social, mas no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública.

A segunda operação de subtração de receitas envolve a desconsideração de

recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social. As autarquias, as fundações e os Fundos da Seguridade Social possuem autorização legal para aplicarem seus saldos financeiros e receberem rendimentos dessas aplicações. Podem utilizar esses recursos para cobrir parte de seus encargos, como de fato o fazem, conforme expresso em cada lei orçamentária anual.

Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Somente em 2015, essa subtração envolveu R\$ 14 bilhões do FAT. Outros órgãos e entidades da administração indireta da Seguridade, como autarquias (agências etc.), fundações (Funasa etc.) e fundos (RGPS etc.), recebem recursos de natureza financeira. Somente o RGPS somou, em 2015, R\$ 545 milhões com essas receitas, plenamente utilizados no pagamento de benefícios.

Esses valores são contabilizados na Seguridade Social porque estão vinculados a órgãos ou entidades que integram o seu Orçamento. Nas contas que o governo apresenta, é como se o Tesouro Nacional deles pudesse se apropriar, prejudicando, patrimonialmente, autarquias, fundações e fundos públicos da Seguridade.

O governo também não considera, como receitas da Seguridade Social, as compensações pela desoneração da folha de pagamentos, seja a parcela efetivamente repassada, ou seja, a não repassada. No processo de desoneração da folha em curso, foi instituída a contribuição patronal cobrada sobre o faturamento das empresas em substituição à contribuição sobre a folha de pagamentos. Mas a opção foi a de desonerar a folha e também as empresas, já que as alíquotas substitutivas que passaram a determinar a contribuição patronal, incidentes sobre o faturamento, foram inferiores às necessárias para compensar as receitas previdenciárias.

Em consequência, a desoneração da folha representou também uma grande renúncia fiscal. Daí porque foi estabelecida a obrigatoriedade de o Tesouro Nacional compensar a previdência Social pelas perdas da arrecadação decorrentes desse processo⁶¹.

Em relação às despesas consideradas como sendo da Seguridade Social,

há muitas inclusões, todas questionáveis, porque incompatíveis com o ordenamento constitucional.

Como resultado de todos esses enxertos que basicamente retiraram receitas e acrescentaram despesas, o governo consegue florear o seu discurso de déficit da Seguridade Social. A Tabela 20 apresenta esses dados.

Tabela 20 - Resultado apresentado para a Seguridade Social após redução das receitas e acréscimos de programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016 (Valores correntes, R\$ bilhões)

		2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	
Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)		72,7	65,0	55,4	76,8	56,3	11,4	-57,0	
Governo	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	"Governo retira R\$ 107 bilhões das receitas da Seguridade"
	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelo governo (d)	-18,7	-22,1	-26,5	-38,9	-47,1	-37,5	-41,7	
	Receitas subtraídas pela DRU (e)	-32,5	-39,3	-45,9	-63,4	-63,1	-63,8	-99,2	
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (f)	11,4	17,8	23,0	27,2	29,2	31,9	33,9	
	Receitas apresentadas pelo governo (g) = (a) + (d) + (e) + (f)	250,1	332,3	408,9	576,3	607,4	625,1	612,0	
Governo	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	Governo acrescenta R\$ 96 bilhões em despesas para a Seguridade
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (h)	46,8	59,4	83,7	92,9	98,5	109,1	96,0	
	Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (i) = (b) + (h)	264,0	370,2	486,5	667,5	730,6	792,1	872,0	
Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (g) - (i)		-13,9	-38,0	-77,6	-91,2	-123,2	-167,1	-260,0	

Fonte: Siga Brasil/Organização: ANFIP e Fundação ANFIP (2017).

O ajuste fiscal e as reformas da Previdência e Trabalhista propostas pelo governo Temer representam um conjunto arquitetado que ataca direta e indiretamente as conquistas sociais até então consolidadas e conquistas. É o que veremos na seção seguinte.

8 GOVERNO TEMER: A PROPOSTA DE LIMITAÇÃO DAS DESPESAS (O AJUSTE FISCAL)

O governo enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC, que tramita sob a numeração de PEC 241 (depois PEC 055), de 2016, para limitar a expansão das despesas orçamentárias.

Esse modelo de despesas corresponde a um extremado grau de autolimitação dos próximos governos. Não há como manter os direitos sociais existentes e garantidos pela Constituição; não há como corresponder às demandas relacionadas à prestação dos serviços públicos (educação, saúde, assistência social, segurança); não há como equacionar os gargalos de infraestrutura; não há como o Estado exercer as suas funções distributivas, alocativas ou mesmo estabilizadoras. As saídas serão relegadas aos instrumentos de mercado.

As despesas com saúde e educação, que possuem critérios específicos de proteção, perdem essas garantias e serão reajustadas pela inflação. Ou seja, não haverá mais expansão, apenas correção dos valores. Nesse aspecto há uma inversão global. Ao invés do ajuste estabelecer gastos mínimos, estará criando gastos máximos. E esses limites não poderão ser ultrapassados, mesmo que a economia e o Estado tenham capacidade para fazê-lo numa perspectiva futura de crescimento econômico.

Atualmente, as áreas de saúde e educação têm as suas despesas protegidas e, em cada ano, deve-se gastar pelo menos um percentual calculado em relação às receitas. Para a educação, além da obrigação de despender 18% da receita líquida de impostos, o governo tem que complementar o Fundeb em, pelo menos, 10% do que é aplicado pelo conjunto dos fundos estaduais, conforme Art. 194.

Quanto à Previdência Social, determinar que as despesas apenas sejam corrigidas pela inflação exigirá a adoção de muitas medidas forçadas redutoras de direitos. Hoje, os aposentados têm direito à correção inflacionária, para manter o poder de compra do valor de seus benefícios. Com a aprovação da PEC, se a previdência concedesse R\$ 400 bilhões em benefícios, em um exercício com uma inflação de 5%, no ano seguinte, o total das despesas não poderia superar R\$ 420 bilhões. Isto já representa o valor dos benefícios corrigidos pela inflação. Como

acomodar novas concessões se a correção monetária dos benefícios já esgota quase todo esse limite orçamentário? Se os dispêndios com os benefícios somente podem crescer o correspondente à inflação, então, ou os segurados e pensionistas não terão direito à correção integral de seus benefícios, ou não haverá espaços para a concessão de novos. Poderá apenas haver a reposição para manter inalterado o quantitativo de benefícios. E, para manter intacto o total de benefícios, será necessário ampliar carências e exigências para restringir o acesso a novos benefícios, fazendo com que o quantitativo de atendimento a novos pedidos fique equivalente ao quantitativo de benefícios cessados (falecimento ou outras causas de encerramento do direito).

Assim, pode-se perceber que a limitação dos dispêndios previdenciários à inflação é incompatível com as seguintes garantias constitucionais:

- do direito do trabalhador à previdência social, que significa que as exigências e carências precisam corresponder à realidade do mercado de trabalho, conforme estabelecido no art. 6º e no art. 7º, XXIV, da Constituição Federal;

- do direito do segurado de ter corrigido o valor do seu benefício para que se mantenha o seu poder de compra, ou seja, da irredutibilidade do valor do benefício, previsto no Art. 194, IV e Art. 201, §4º;

- do direito a que nenhum valor de benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho seja inferior ao salário mínimo, conforme Art. 201, §2º;

- do direito do conjunto dos trabalhadores a uma política de valorização do salário mínimo que realize os mandamentos constitucionais da valorização do trabalho, da existência digna, da justiça social, de redução das desigualdades sociais, conforme dispõe o Art. 170, da Constituição Federal. Alguns desses pontos estão reafirmados como princípios da ordem social, no Art. 193.

Na Saúde, a limitação à reposição inflacionária agravará o quadro de subfinanciamento. Se o valor é constante e há aumento populacional, pelas próximas duas décadas, os valores *per capita* aplicados em saúde serão cada vez menores. Do ponto de vista estrutural, a garantia e manutenção da saúde de um povo é um componente fundamental para o desenvolvimento econômico.

A limitação dos dispêndios em saúde, agravando o subfinanciamento, representa a negação da saúde como direito de todos e dever do Estado, como estabelecido no Art. 196, Constituição Federal. Essa medida representa uma rápida precarização dos serviços de saúde e uma afronta ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, determinado no Art. 195, §I. Negar e/ou precarizar o atendimento público a um serviço imprescindível é criar uma reserva de mercado para o setor privado de saúde ou criar uma legião de miseráveis.

Na Assistência Social não será diferente, pois as mudanças também desconstróem a cidadania. Ao invés da necessidade ser o parâmetro definidor da ação estatal, essa mudança constitucional coloca um limitador orçamentário.

E não será diferente em relação aos benefícios do FAT. Há uma nítida vinculação entre o salário mínimo e o valor do seguro-desemprego e do abono salarial⁶². Assim, pelas mesmas razões, entram em contradição a limitação de despesas e os ganhos reais para o mínimo ou a garantia de que ele constitua o piso do valor dos benefícios. Não por outro motivo, uma proposta já anunciada pelo governo é a de acabar com o abono salarial.

Assim, a aprovação desse limite de despesas exige muitas outras reformas. O governo está apenas iniciando mais uma perversa jornada de desestruturação dos direitos sociais. Ainda sobre essa proposta de emenda à constituição pelo menos outros três pontos precisam ser ressaltados.

Primeiro, o governo insiste em fazer os ajustes pela redução de direitos e pela restrição dos serviços públicos prestados à sociedade. Esses dispêndios representam a maior parte das despesas primárias, que estão sendo limitadas. O principal efeito desse congelamento é assegurar mais recursos para os demais gastos públicos, os financeiros, que não sofrem qualquer restrição pela emenda proposta. Essa opção condena os segmentos sociais mais desprotegidos ao pagamento dos custos de saída da crise (e aumento e garantia dos lucros de empresas e bancos). São os que mais vão perder direitos e os maiores prejudicados pelas restrições impostas às políticas públicas.

Vale ressaltar que o ajuste fiscal e, de certa forma, as reformas propostas pelo governo é uma faca de dois gumes: ao mesmo tempo em que restringe as despesas do governo com os direitos e as garantias sociais, permite ao governo um

superávit nas contas públicas, para o benefício de quem? Ao aprovar tal ajuste e reformas o governo estará encurralando os direitos e benefícios dos trabalhadores para os planos privados de serviços de saúde, previdência complementar e de aposentadoria dos bancos, ávidos e prontos para vendê-los.

Segundo, o governo ignora outras medidas que poderiam resultar em modelos de maior justiça social, especialmente no campo tributário. Foram afastadas as soluções que poderiam ter como resultado uma melhor distribuição da carga tributária, como a taxação de grandes fortunas ou das maiores heranças. Alguns segmentos sociais e econômicos sempre ganharam muito, mesmo com a crise. São exatamente o patrimônio (propriedades), altas rendas e heranças aqueles que estão submetidos à menor carga tributária direta.

Terceiro, os gastos financeiros (amortização e juros) – e não os direitos das pessoas – representam o maior gargalo das contas públicas. A dívida pública brasileira não é grande quando comparada com a dos demais países. Mas a nossa conta de juros é desproporcional, afinal o Brasil lidera, com folga, o *ranking* entre as maiores taxas de juros do mundo. Em 2013, o país pagou R\$ 248,9 bilhões em juros; em 2014, essa conta foi de R\$ 311,4 bilhões e em 2015, aumentou 61%, para R\$ 501,8 bilhões. Em relação ao PIB, esses números passaram de 4,83% em 2013, para 8,50%, em 2015. Em 2015, a despesa com juros superou as despesas com benefícios previdenciários, que foi de R\$ 436,1 bilhões.

8.1 Tendências da Seguridade Social brasileira no contexto do ajuste fiscal

Conforme Davi *et al.* (2010), existe um paradoxo entre a agenda de garantia de direitos previstos na Constituição Federal, de 1988 (que avança na definição e diversificação de fontes para o financiamento da Seguridade Social, composta pelo lucro, faturamento e as contribuições sobre a folha de salários), e a conjuntura de ajuste fiscal adotada no contexto do plano de estabilização econômica (criação da nova moeda) e o controle da inflação após os anos 1990.

Conforme gráfico 9, em 2016, “despesas financeiras” consumiram 39,15% das despesas da União, representando quase duas vezes o montante de recursos destinados ao Programa Bolsa Família, que foi 19,03%. Segundo dados do Tesouro

Nacional (2017), sistematizados no ANEXO 1, tomando por base as contas do Governo Federal, vê-se que o sistema financeiro recebeu muito mais - a título de “Amortizações da dívida” e “Refinanciamentos de dívidas” - do que os “benefícios previdenciários”. Entre 1992 e 2016, o Governo Federal dispendeu mais com “juros e encargos da dívida” do que com “investimento”.

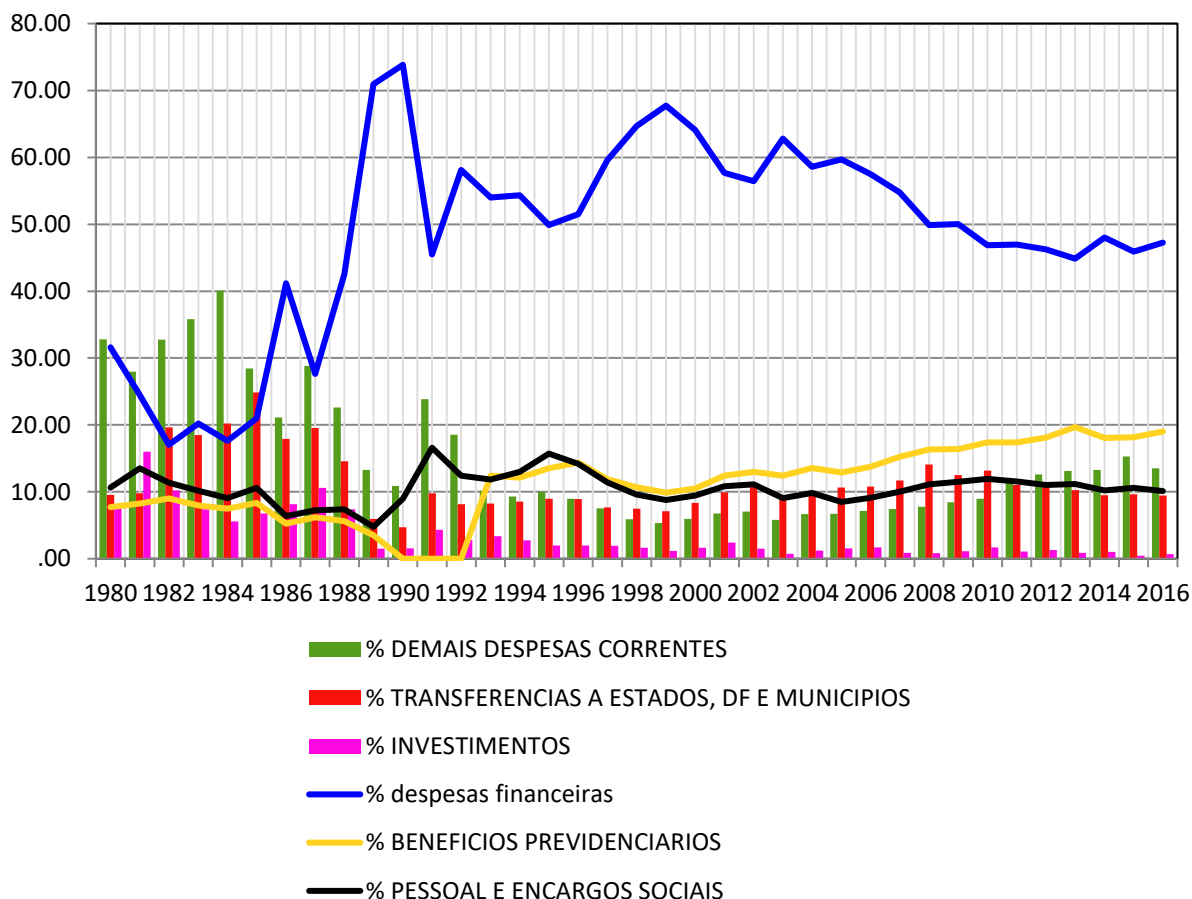


Gráfico 9 – Percentual de “*despesas financeiras*” da conta de capital orçamentária agrupadas em relação às demais despesas orçamentárias da União, 1980-2016.

Fonte: elaboração própria partir dos dados do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/despesa-orcamentaria-da-uniao>

NOTA: Conforme ANEXO 1, as “despesas financeiras” representam a soma dos valores de (%) Inversões financeiras; (%) Amortizações da dívida; (%) Refinanciamentos; (%) Outras despesas de capital.

Conforme ressaltado por Davi *et al.* (2010), observamos que o flagrante esforço da grande mídia brasileira em sugerir uma inevitabilidade do pagamento dos juros compõe uma clara opção política dos últimos governos em privilegiar o mercado financeiro e o capital especulativo em prejuízo da priorização das políticas sociais e do mercado interno. Para o que, muito contribui, a manutenção em um

patamar elevado da taxa SELIC⁶³ (taxa de juros básica que indexa a maior parte da dívida pública) e que, no período em questão, esteve entre as maiores do mundo, quando não foi efetivamente a maior.

Os mesmos autores ainda ressaltam que, no bojo da política de ajuste implantada pelo Governo Federal, há um drástico rebatimento nas políticas sociais, especificamente na Seguridade Social. Neste caso, as medidas adotadas foram mais nefastas, uma vez que a Seguridade vem sendo alvo de críticas e responsabilizada pelos *déficits* públicos do Estado brasileiro, por garantir a saúde e a assistência social como direitos não-contratuais, juntamente com a previdência social, que é contributiva/contratual.

As operações com o capital financeiro conformam a ponta de lança do processo de mundialização do capital. O estilo de acumulação nessa fase é dado pelas novas formas de centralização dos gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é “frutificar” no interior da esfera financeira e nos espaços nacionais de países em desenvolvimento, principalmente. Há, no entanto, uma “hipertrofia da esfera financeira”, como afirma Chesnais (1996), ao mencionar o crescimento dessa esfera em ritmos superiores aos índices de crescimento do PIB e do comércio internacional. No entanto, seguindo os passos de Marx (1983), ao afirmar que nenhum átomo de mais-valia pode ser criado na esfera da circulação, o mesmo adverte:

[...] a esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação e exploração. Ela nada cria por si própria. Representa a própria arena onde se joga um jogo de soma zero: o que um ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde (CHESNAIS, 1996, p. 309).

Um dos principais mecanismos que nutre esse processo de internacionalização financeira, já identificado por Marx no período de acumulação primitiva e de reprodução ampliada do capital, é o serviço da dívida pública. Segundo Chesnais (1996, p. 229), a liberalização das finanças permitiu que os governos procedessem à securitização (titularização) dos ativos da dívida pública, ou seja, financiamento dos *déficits* orçamentários, mediante aplicação de bônus do

Tesouro e outros ativos da dívida nos mercados financeiros. O preço desta “titularização” é expropriado dos próprios trabalhadores pela via da supertributação, como referenciou Marx (1983, p. 375) na seguinte citação:

[...] como a dívida do Estado se respalda nas receitas do Estado que precisam cobrir juros e demais pagamentos anuais, o moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de empréstimos nacionais. Os empréstimos capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem que o contribuinte sinta imediatamente, mas exigem ainda assim, elevação de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos causados pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente força o governo a tomar novos empréstimos para fazer face a novos gastos extraordinários. E assim a supertributação sobre os meios de subsistência mais necessários, é muito mais um princípio que um incidente.

É incontestável que todo esse processo não teria sido possível sem a intervenção política ativa da “mão pesada” do Estado, seja implementando as “reformas” trabalhista, administrativa e fiscal, seja derrubando todas as barreiras legais ao capital para satisfazer seu apetite insaciável por lucro (DAVI *et al.*, 2010).

Esse vem sendo o marco regulador da Seguridade Social brasileira, que deve ser compreendida no âmbito destas macrodeterminações, definidas numa dimensão mundial, cuja extensão e impacto dependem da condição de inserção de cada país no contexto da reordenação econômica.

Em suas reflexões críticas acerca da Seguridade Social, Mota (1995, 2007) chama a atenção para o ponto de que, mediante a complexidade das relações sociais presentes na constituição e intervenção do Estado, as políticas sociais são resultados tanto das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. “É no interior deste movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais” (MOTA, 1995, p. 122).

Assim, a autora destaca esta importante questão para a compreensão da Seguridade Social no interior da sociedade de classes, e, na luta permanente entre o capital e o trabalho, compreendendo a Seguridade Social como “produto das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades

inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado” (idem, p. 136). E acrescenta que “a sua institucionalização depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras como das estratégias do capital na incorporação das demandas do trabalho, configurando-se historicamente como um campo de disputas e negociações na ordem burguesa” (MOTA, 2007, p. 136).

Esse é um contexto de contra-reforma - através de novos processos políticos, ao lado do agravamento da crise econômica - pelo movimento do grande capital e da burocracia estatal, que procura negar – ou, pelo menos, omitir - as conquistas obtidas, alegando a necessidade de adequar o modelo de Seguridade Social às atuais reformas econômicas do país.

Na realidade, o mal que assola o sistema de assistência social (educação, saúde, segurança etc.) no Brasil e, com ele, o Sistema de Seguridade Social, é o seu atrelamento intransigente ao modelo econômico dominante, sob imposição e domínio do Imperialismo em seu estágio atual de financeirização. O sistema de assistência social deveria ser preservado de quaisquer circunstâncias desfavoráveis e, portanto, de crise econômica, que colocasse em risco o padrão de vida das pessoas. Independente de qual seja o governo ou o partido, o Sistema de Seguridade Social tornou-se vítima dos desmandos da política econômica dos governos durante e após a década de 1990.

Mota (1995) denuncia essas tendências desde a década de 1990, confirmadas a partir de então, promovendo um profícuo debate acerca desta temática, enfatizando que essas tendências apontam uma clivagem em torno de dois pólos: a privatização e a assistencialização da proteção social brasileira.

Nessa perspectiva, no interior da reorganização da produção e do Estado, as políticas sociais ganham outro direcionamento. Nesta condição, a própria crise da sociedade baseada no trabalho assalariado vai impactar nos mecanismos públicos de seguridade social, seja pelas críticas aos modelos universais de direitos e garantias sociais, seja pela crise fiscal do Estado ou, ainda, pela ideologia neoliberal que vai indicar o caminho da superação da crise, através da criação de novas características para os programas de proteção social (MOTA, 2007).

Segue-se, então, um intenso processo de “liberalização” da Seguridade

Social, em que a reconstituição do mercado, a competição e o individualismo aparecem como eixos principais para o desenvolvimento das políticas sociais. Por outro lado, as antigas funções relacionadas ao Estado de Bem-Estar Social são bruscamente desregulamentadas, utilizando-se o argumento da competição e do individualismo como forças desagregadoras dos grupos organizados, desativando os espaços de negociações dos interesses coletivos. Essa ideologia e política se encaixam bem nos princípios utilitaristas que embasaram a corrente filosófica (o utilitarismo) da economia política nos primórdios do pensamento liberal.

8.2 O Estado Democrático de Direito confrontado

Importante estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) destaca que a ampliação da desigualdade de renda é um dos maiores desafios da atualidade, haja vista que a distância entre ricos e pobres nos países desenvolvidos atingiu o maior grau há anos⁶⁴. Salienta o estudo que uma maior desigualdade, com a concentração de renda nos mais ricos, retrai o crescimento, e que o foco deve estar nas classes pobres e médias, para que ocorra a distribuição de renda e o incentivo ao consumo. Acrescenta que a desigualdade enfraquece o investimento e, conseqüentemente, o crescimento, trazendo instabilidades econômicas, financeiras e políticas. Há fortes evidências de que a desigualdade provocada pela concentração de renda nos ricos e a estagnação dos pobres foram as causas para as crises que afetam o crescimento a curto e longo prazo (DABLA-NORRIS, 2015).

Surge o Estado social como direito de compromisso, dentro do núcleo econômico do capitalismo e no contexto de justiça social e reivindicações igualitárias, incorporando a relação de inclusão e exclusão sem se livrar do individualismo, mantendo-se adstrito à tradição liberal, embora procurando promover a realização desse Estado com a inclusão social, por meio de políticas públicas.

Assim, conforme Mazza (2016), o Estado passa pelo período de maior intervenção, apoiado nas ideias de Keynes, pelas quais tentava conciliar o crescimento e o desenvolvimento, chamando-se de Estado-providência e trazendo uma imbricação entre o progresso social e a eficácia econômica como condição de possibilidade. Tal modelo foi contestado quando da ascensão do neoliberalismo,

defendida pelos EUA e Inglaterra, com foco na liberalização econômica, desregulamentação do mercado e equilíbrio orçamental, tendo como preocupação maior o controle inflacionário, como única alternativa econômica. Abandonou-se, pois, a política de pleno emprego em favor de uma concentração na política anti-inflacionária. Como disse Avelãs Nunes, o consenso neoliberal soterrou o consenso keynesiano.

O Brasil consolidou uma Constituição democrática de cunho social e as promessas de realização de um modelo de Estado democrático de direito. Por outro lado, adotou na economia, em vários governos, a opção monetarista, que priorizou a estabilização monetária por meio de ajustes fiscais, controle inflacionário e políticas econômicas eminentemente neoliberais, que disputam espaço financeiro diretamente com os direitos sociais estabelecidos na Constituição.

O Brasil, ao longo dos anos de 1970 e 1980, cresceu – e endividou-se - à base de empréstimos externos a juros flutuantes, ao passo que, ao longo da década de 1980, a economia brasileira se acomodou, lenta e silenciosamente, com a imposição hegemônica do capital financeiro, que deu início ao processo neoliberal, no final da década e ainda no governo Sarney. Nos anos seguintes, passou-se por vários processos de estabilização econômica, com controle inflacionário, o que justificou as sequelas de desemprego, arrocho salarial e ajustes fiscais. Além do mais, como resultado do processo inflacionário e suas dinâmicas especulativas, viram-se as classes mais baixas pagarem o preço dessas políticas anti-inflacionárias (SANDER, 1995).

Nesse contexto é que a pesquisa visa verificar a adoção, no Brasil – seguido pela tendência mundial -, de uma política fiscal de caráter neoliberal, que repercutiu no projeto constitucional do Estado Democrático de Direito, tendo presente a passagem de um Estado Social, centrado no pleno emprego e nas ideias keynesianas, para o Estado Social confrontado com a estabilização econômica, controle inflacionário, equilíbrio de contas públicas e no ajuste fiscal, inserido na fase do capitalismo financeirizado.

Dessa forma, será analisada - a partir da construção democrática que a Constituição de 1988 dá aos direitos sociais e das políticas públicas necessárias a implementá-los -, as alterações constitucionais e legislativas, conjuntamente com a

análise de dados e documentos coletados pelo autor, a hipótese da não priorização à realização do Estado social, a fim de demonstrar que essas políticas culminaram numa gestão política tutelada pela renda financeira do capital, com prioridade para a dívida pública e para a garantia da acumulação de riqueza privada.

Trata-se, na sequência do debate do keynesianismo e dos monetaristas, de demonstrar a resistência crítica de António José Avelãs Nunes ao ideário neoliberal e a falsa concepção de bem-estar e de liberdade que o autor traz a crítica ao discurso monetarista da estabilidade assentada na ação eficiente. Denuncia-se e fundamenta-se que as preferências neoliberais pela minimização do Estado e a estabilização de preços a um alto custo de desemprego não se justificam, a “partir de considerações teóricas ou resultados empíricos, mas antes por evidentes juízos de valor, de carácter eminentemente ideológico e nada ontológico” (ROSA, 2009). Assim, demonstra-se que essas práticas políticas, retratadas em meio às crises financeiras, culminaram em políticas de austeridades que aumentaram as desigualdades, a concentração de renda e a pobreza.

Conforme a CIPREV (2017), a Previdência Social é tema ainda muito pouco compreendido pela população, que desconhece o alcance estratégico de seus benefícios. Ao mesmo tempo é sensível à desinformação, e neste sentido assume relevo especial o papel da imprensa e todos os seus canais de comunicação. É interessante observar que, por mais que os meios de comunicação estejam disseminados no Brasil e no mundo, o acesso à educação previdenciária é quase inexistente.

A responsabilidade de transmitir informações, como, por exemplo, a importância da contribuição periódica e permanente para a Previdência Social, que é o meio eficaz para a garantia de seus direitos sociais, é negligenciada, e, quando existe, é pouco instrutiva, e não dialoga com a realidade social e econômica do povo brasileiro.

Os casos emblemáticos de sonegação e apropriação indébita que recorrentemente são negligenciados por ausência de fiscalização e meios eficientes para sua efetivação são estarrecedores e representam um sumidouro de recursos de quase impossível recuperação em face da legislação vigente.

Além disso, a lei ao invés de premiar o bom contribuinte premia a sonegação

e até a apropriação indébita com programas de parcelamento de dívidas (REFIS) que qualquer cidadão endividado desse país gostaria de poder acessar.

Em outra direção, as desonerações, isenções, desvinculações de receitas próprias e vinculadas ao sistema de Seguridade Social fazem decrescer os recursos destinados à proteção social eficiente e culminam por gerar um *déficit* absolutamente artificial, quando considerados os recursos subtraídos.

Registre-se, ainda, numa outra perspectiva, que dados oficiais demonstram que, dos 5.570 municípios brasileiros, cerca de 70% deles têm no montante repassado aos aposentados e demais beneficiários do RGPS um volume maior de recursos que o valor do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disso, em mais de 80% do total de municípios, a verba originária da Previdência Social é superior à própria arrecadação municipal.

Não é possível perder a noção do significado econômico da Previdência Social e do impacto que medidas impensadas podem trazer de malefícios ao país, inclusive para a arrecadação federal e o equilíbrio das contas públicas ao longo do tempo. Isso representa a inexistência de um horizonte de planejamento e visão de longo prazo na perspectiva do desenvolvimento econômico, equitativo e sustentável.

De acordo com o texto constitucional, em seu Art. 194, *verbis*:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Constituição Federal, 1988).

Observe que o legislador constituinte originário teve a preocupação em estabelecer um conjunto integrado, na forma de um sistema de seguridade; conjunto este que, além de proporcionar a garantia de uma série de direitos ao cidadão, o fazia na perspectiva da construção de um Estado Social, tendo por base os modelos de *Welfare State* europeus.

A experiência europeia, no pós-Guerra, logrou a edificação de uma pletora de direitos e serviços para o segurado e seus familiares, em maior ou menor grau, associados à condição de assalariamento⁶⁵. De modo geral, mediante a contribuição dos trabalhadores das empresas e do próprio Estado, erigiu-se um fundo público com o escopo de financiar o Estado Social.

A experiência dos países desenvolvidos, sobretudo no caso da Europa, se

deu mediante a constituição de uma base financeira sólida destinada a assegurar o pleno funcionamento e expansão do Estado Social.

E não foi com outro intuito que o próprio texto constitucional de 1988 determinou a elaboração específica de um orçamento da seguridade social no âmbito da Lei Orçamentária Anual. O Art. 165 da Constituição Federal, em seu §5º, II, estabelece que a lei orçamentária compreenderá, *verbis*: “II - 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” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Além disso, a Carta Magna de 1988, em seu Art. 195, estabeleceu as fontes de custeio da Seguridade, destacando-se, entre outras:

- a) contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, a receita ou faturamento e o lucro;
- b) contribuição do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, isentos os aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- c) contribuições advindas de receitas de concursos e prognósticos; e
- d) contribuição do importador de bens ou serviços do exterior.

O Art. 195 prevê ainda, mediante lei ordinária, a criação de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade. (CF, Art. 195 §4º).

Na esteira do reforço ao preceito constitucional de participação social na gestão da seguridade, foi criado pela 8.212, de 1991, o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), com a atribuição de aprovar e submeter aos órgãos competentes os programas anuais e plurianuais e o orçamento da seguridade social na forma da Constituição Federal.

Abre-se assim o período das alterações do governo sobre o sistema no intuito de diminuir os custos da previdência, em prol de uma saúde financeira obtida com base na redução de direitos e benefícios dos segurados. As contas da Previdência passam a fazer parte da agenda de debates sobre o *déficit* público.

Já em 1998, o governo engendra o primeiro rol de grandes mudanças na

Previdência com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20. *Esta, alterou o texto constitucional, com destaque para os seguintes pontos:*

- a) fim da aposentadoria exclusiva por tempo de contribuição;
- b) estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria para servidores públicos (55 anos para mulheres e 60 anos para homens);
- c) fim da aposentadoria especial para professores do ensino superior e da aposentadoria com 30 anos de serviço para magistrados e membros do ministério público;
- d) fim da aposentadoria proporcional;
- e) vinculação do regime próprio de previdência à titularidade de cargo efetivo;
- f) vedação expressa da contagem de tempo de contribuição fictício;
- g) vinculação dos recursos das contribuições sociais sobre a folha ao custeio de benefícios previdenciários;
- h) extinção da previsão de seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, para segurados do RGPS;
- i) limitação ao custeio de entidades fechadas de previdência complementar pela União, Estados, DF e Municípios e suas entidades ao mesmo montante da contribuição dos empregados;

Com o mesmo intuito e sob os mesmos argumentos de redução do *déficit* previdenciário, o governo, desta feita na gestão Lula, aprova, em 2003, a Emenda Constitucional nº 41, que altera as regras de aposentadoria para os servidores públicos federais.

Alguns dos mecanismos mais duros da Emenda nº 41 foram em parte mitigados pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005. De todo modo, restaram mudanças importantes, destacando-se:

- a) a *redução do valor dos benefícios de aposentadoria e pensão*, desatrelando-os do regime de integralidade;
- b) a possibilidade de criação de uma previdência complementar, mantida por entidade fechada de natureza pública, a ser disciplinada por meio de lei ordinária, para cobertura de benefícios de servidores públicos acima do teto do

RGPS;

c) a cobrança de contribuição de servidores públicos aposentados e pensionistas, incidente sobre a parcela de proventos acima do teto do RGPS;

d) a chamada fórmula 85-95, conjugando a soma de tempo de contribuição e idade de 85 anos se mulher e 95 anos se homem, como regra de transição para permitir aos servidores filiados até 2003 a aposentadoria integral, com paridade, em idade inferior a 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher.

A mais recente investida do Governo sob a previdência se corporificou no envio ao Congresso Nacional da PEC nº 287, pelo Governo Temer em 2016. Essa proposta tem um escopo mais amplo, alterando dispositivos da previdência e assistência social, dentro de um conjunto de proposições de forte conteúdo restritivo de direitos e gastos. Sob o argumento de que o *déficit* da previdência seguia uma trajetória explosiva, o governo federal elaborou essa reforma cujo sentido foi o de reduzir drasticamente os dispêndios tanto previdenciários como no âmbito da assistência social.

Além disso, a PEC nº 287, de 2016, propõe uma equiparação dos regimes próprio (RPPS) e geral (RGPS), limitando, em caráter compulsório, o teto dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores aos níveis vigentes no regime geral, passando para o regime de previdência complementar, de cunho privado, e sem a natureza pública obrigatória atualmente prevista no Art. 40, § 15, da Constituição, a incumbência de proporcionar o adicional de valor das aposentadorias e pensões, sob o regime de capitalização. Na prática, isso significa uma ampla privatização do sistema previdenciário, em prol dos interesses das empresas do setor.

Com a junção do RPPS (que diz respeito diretamente ao funcionalismo público) ao RGPS, a partir da criação da PEC 287, o RPPS passa a ter um conjunto de restrições, com destaque para as seguintes:

a) o valor da aposentadoria do servidor público passa a ter como limite o teto do benefício do RGPS, cabendo a cada ente implementar, obrigatoriamente, regime de previdência complementar para benefícios acima desse valor;

b) para receber o benefício de aposentadoria no valor do teto, o servidor e o segurado do RGPS terão que contribuir por 49 anos;

c) são criadas regras de restrição para as famílias de aposentados e pensionistas, com a proibição de acúmulos de benefícios em caso de morte de um dos cônjuges segurados, bem como em função do número de dependentes;

d) o Benefício de Prestação Continuada (BPC) pode assumir valores menores que um salário mínimo;

e) a idade mínima para aposentadoria foi fixada pelo governo em 65 anos indistintamente para homens e mulheres; e

f) os trabalhadores rurais passam a ter que contribuir mediante contribuição em percentual sobre o salário mínimo, do mesmo modo que os trabalhadores urbanos.

A PEC nº 287 estava em fase de discussão na Câmara dos Deputados, já tendo sido aprovada, na forma de substitutivo, pela Comissão Especial instituída para sobre ela proferir parecer. Porém, devido aos acontecimentos políticos graves no país no início de 2018, houve paralisação no andamento do processo. Caso venha a ser aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados e, eventualmente, pelo Senado, poderá significar o fim da Previdência Social pública, em favor de um projeto privatista para o sistema, projeto este que pode levar à perda de direitos, à redução de benefícios, bem como ao desmonte definitivo do projeto de Estado de Bem-Estar Social, em sua forma originalmente concebida pelo legislador constituinte originário.

Como já enfatizado, o maior argumento do governo em sua empreitada de mudança da previdência se relaciona à questão da existência de um *déficit* previdenciário perene e explosivo. Trata-se de uma afirmativa que, apesar de repisada pelo governo, não é respaldada por grande parte dos estudiosos.

Conforme Mazza (2016), predominou, então a ideologia neoliberal, que alterou os preceitos constitucionais e legislativos e conduziu contrarreformas no Estado, cabendo a análise dos efeitos dessas alterações sobre as questões sociais estabelecidas na Constituição, sob a hipótese de que foram conduzidas num cenário desfavorável à efetivação das mudanças estabelecidas pelo modelo de Estado democrático de direito proposto no projeto constitucional.

O autor ainda afirma que:

a principal finalidade das políticas neoliberais, a questão da dívida pública, ou melhor, do “sistema da dívida”, pois envolvem o modelo econômico, jurídico e político, para conduzir a hipótese da pesquisa, a de fortalecimento do setor financeiro por meio da dívida pública, que conta com garantias legislativas que promovem a transferência de recursos do setor público ao privado, mais especificamente aos rentistas. O endividamento público é tratado não só como meio de financiamento do Estado e implementação de investimentos e políticas públicas, mas também trabalha-se a hipótese da dívida pública como um dos principais meios de dominação rentista e do grande capital sobre a sociedade brasileira e que transfere do setor público recursos, permanentemente, para os rentistas, restringindo as políticas sociais e dificultando o crescimento econômico, sustentado pela concentração de riqueza e renda.

Nesse diapasão é que a pesquisa traça a relevante e tensa relação entre a democracia de inclusão, esculpida no projeto constitucional do Estado democrático de direito, e o capitalismo de exclusão, representado na sua fase atual da financeirização e que põe em causa os direitos sociais abrangidos na estrutura do Estado-providência e que trazem na essência, como afirma Vicente Barreto, um núcleo integrador e legitimador do bem-comum que garantirá a segurança, a liberdade, a sustentação e a continuidade da sociedade humana.

Nesse sentido António Avelãs Nunes (2009, p. p. 71-73) faz ainda uma caracterização consensual do Estado social como fundado na responsabilidade social coletiva da comunidade:

- O Estado social assume-se como Estado acima das classes e dos conflitos sociais e afirma-se empenhado na prossecução da paz social e na garantia a todos os cidadãos dos meios necessários a uma vida digna, criando condições para que cada um atinja este objectivo pelo seu trabalho ou fornecendo ele próprio os bens ou serviços indispensáveis a tal desiderato (saúde, educação, segurança social, etc.);
- O Estado social propõe-se oferecer a todos oportunidades iguais de acesso ao bem-estar, nomeadamente através de políticas de redistribuição do rendimento em favor dos mais pobres e de investimentos públicos de que aproveitem maiormente

as camadas sociais de rendimentos mais baixos (habitação, creches e escolas de ensino básico, serviços públicos de saúde);

- O Estado social deve proporcionar a todos os indivíduos e a todos os grupos sociais a possibilidade de participar do poder social, nomeadamente no quadro da concertação social, envolvendo o Estado e os chamados parceiros sociais.

É evidente a escassez de recursos para todas as rubricas orçamentárias, como exposto nos gráficos 10 e 11: a Saúde executou apenas 4,14%; a Assistência Social apenas 3,05%, a Educação 3,91%; Ciência e Tecnologia somente 0,27%; Saneamento 0,01%! Por outro lado, é flagrante o privilégio na destinação de recursos para a dívida pública, que ficou com 42,43% dos recursos do orçamento geral da União em 2015.

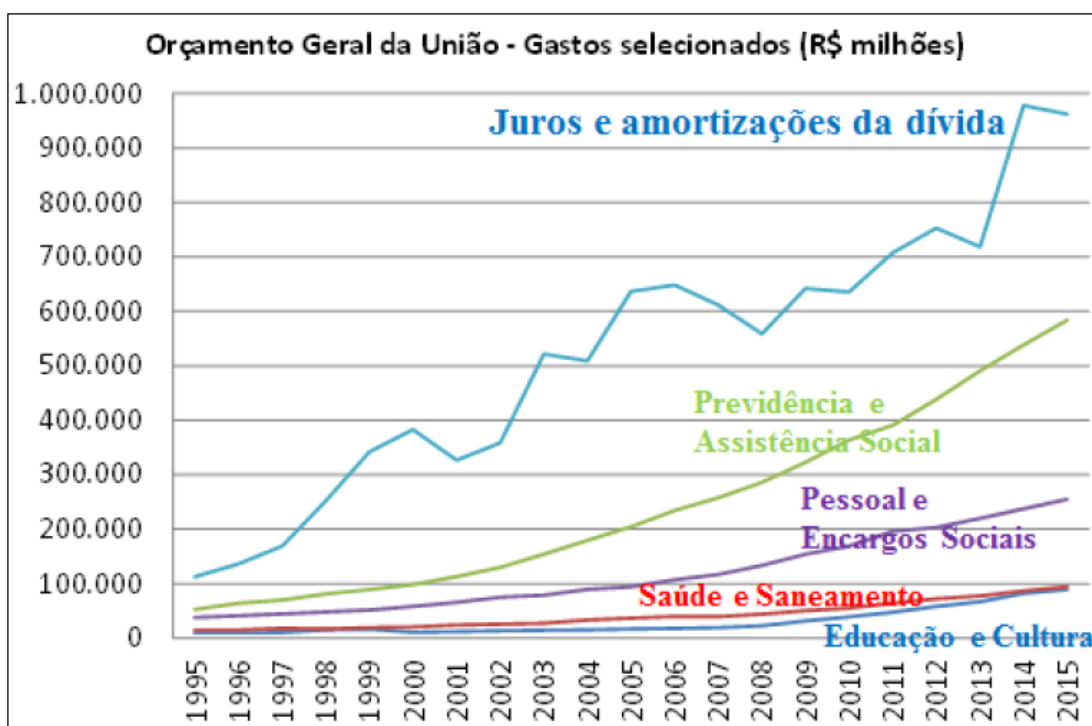


Gráfico 10: Orçamento Geral da União
Fonte: SIAFI, 2018.

A análise dos dispêndios selecionados do Orçamento Geral da União desde 1995 demonstra a contínua e crescente destinação de recursos para o pagamento de juros e amortizações da dívida.

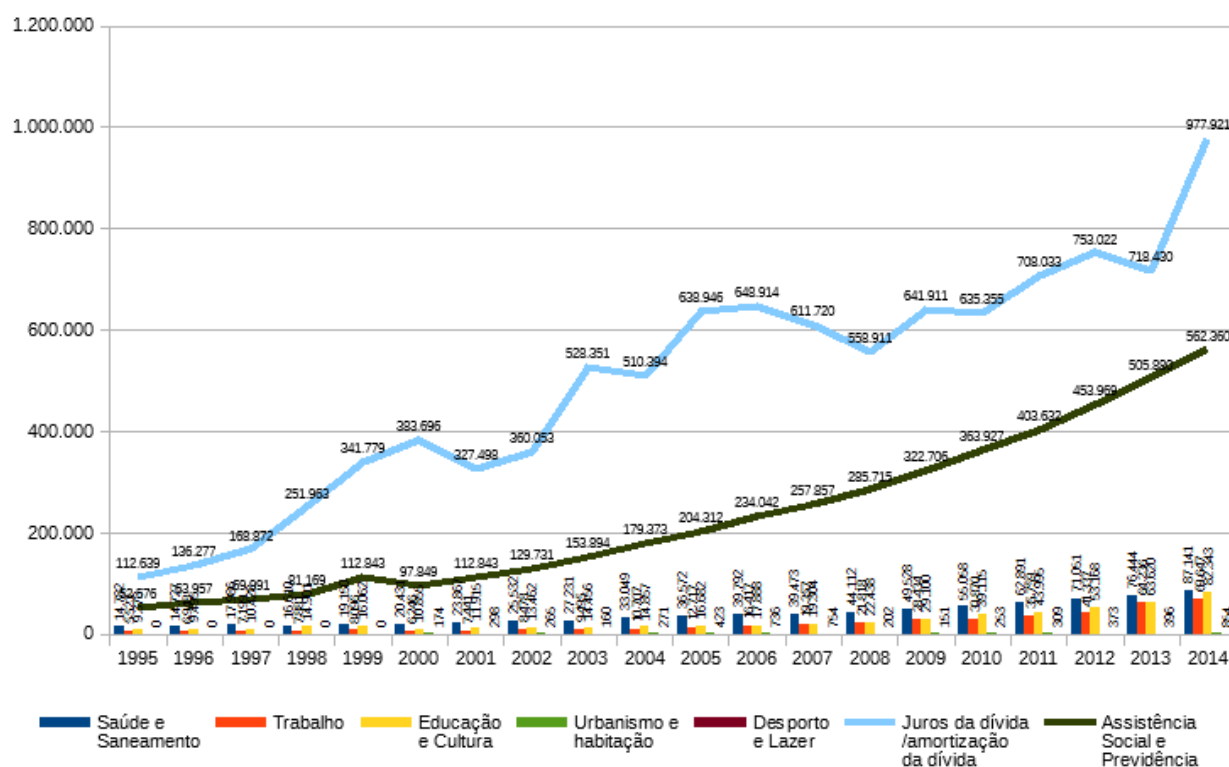


Gráfico 11 – Evolução dos Gastos no Orçamento Federal (em milhões de reais) -1995 a 2014
Elaborado pelo autor. Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC
Fonte: SIAFI – STN/CCONT/GEINC972, elaborada pelo autor.

Conforme analisado, em todo o período, de 1995 a 2014, a dívida pública foi a prioridade do orçamento, com valores em torno de 40% ou mais, enquanto, ao totalizar-se educação, saúde e demais despesas sociais, com exceção da previdência e assistência social, recebem em torno de 11% do orçamento. Só no ano de 2014 a dívida pública, com juros e amortizações, absorveu 44,50% do orçamento. Observa-se que ela cresce, no orçamento, a partir dos planos de ajustes fiscais de 1999, cujos valores atingiram 62,2%, de 2000, em 60,3%, e em 2003, vindo a diminuir somente a partir de 2008, após a crise financeira internacional que, como já explicado, iniciou com forte influência desse modelo financeiro, que alimenta a dívida pública. Entretanto, em relação ao PIB, há uma ligeira queda da dívida pública, em função do crescimento da economia, mas não se pode olvidar a sua

enorme destinação, sempre acima de 40% do orçamento federal, quando comparado com as despesas necessárias ao orçamento social (tabela 21).

Tabela 21 – Demonstrativo juros/amortização da dívida e Gastos sociais (em relação a despesa total) e Juros/amortização da dívida (em relação ao PIB)

Ano	Juros e Amortização da dívida (% Despesa Total)	Gastos Sociais totais (% Despesa Total)	Juros e Amortização da dívida (%PIB)
1995	46,70%	34,14%	21,30%
1996	47,30%	33,13%	21,20%
1997	43,20%	27,15%	20,30%
1998	50,40%	24,16%	27,00%
1999	58,10%	26,59%	37,20%
2000	62,20%	22,28%	35,70%
2001	54,30%	26,05%	25,60%
2002	53,30%	26,78%	27,60%
2003	60,30%	23,47%	37,50%
2004	56,20%	26,42%	29,50%
2005	57,70%	24,70%	34,50%
2006	55,20%	26,57%	30,40%
2007	52,50%	28,97%	26,60%
2008	46,80%	31,41%	20,40%
2009	48,10%	32,34%	20,10%
2010	44,80%	34,64%	19,10%
2011	45,00%	34,80%	18,20%
2012	44,00%	36,27%	16,60%
2013	40,30%	39,96%	14,40%
2014	44,50%	36,58%	18,70%

Fonte: Receita Federal⁹⁷⁴ e SIAFI – STN/CCONT/GEINC⁹⁷⁵, elaborada pelo autor.

Em 1995, no início do governo FHC, os gastos sociais, incluindo assistência social e previdência, representavam 34,14% do orçamento, e os gastos com dívida, 46,69%. Mas, a partir de 1999, quando se adotaram políticas de *superávit* primários destinados à amortização da dívida, os valores subiram para 62,25% do orçamento, em 2000, enquanto 22,28% ficaram no orçamento social. Comparando-se tais valores com dispêndios sociais, menos assistência e previdência, tem-se 12,35%, em 1995, e 6,41%, em 2000, havendo uma pequena melhora após a crise de 2008, quando os dispêndios sociais passaram para 34,80% e, tirando-se previdência e assistência, passam para 7,51%, embora a dívida pública continue com valores exorbitantes, pois foram a ela destinados 46,76% do orçamento, demonstrando o contínuo privilégio ao sistema financeiro.

Assim, afirma Carlos Eduardo Carvalho, o gerenciamento da dívida pública condicionou a política econômica brasileira desde 1999, quando [...] os prejuízos do setor privado com a crise cambial foram absorvidos pelo governo, o que gerou o grande salto da dívida. Para impedir que a dívida entrasse em trajetória de aumento contínuo e, ao mesmo tempo, viabilizar a manutenção dos juros reais muito altos (que aumentam a dívida), a opção foi gerar *superávits* primários expressivos e elevar a carga tributária, tudo para pagar os custos do endividamento. Desde então, estes são os eixos básicos de política econômica que condicionam todos os seus demais aspectos. Reside aqui a essência do continuísmo da política econômica do governo Lula em relação ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (CARVALHO, 2005. p. 100).

O que se descarta em tais levantamentos é que a dívida pública não resulta do *déficit* do setor público, contradizendo a retórica de que “o governo gasta mais do que arrecada, e por isso se endividou”. Verifica-se que a elevação da dívida se deu, principalmente, com as despesas com juros, e não por conta do excesso de despesas com o setor público (CARVALHO, 2005. p. 100). A este consenso, já haviam chegado Bresser Pereira e João Sayad nas páginas atrás que apresentamos.

O relatório da UNCTAD⁶⁶, (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2017) lançado em setembro de 2017, manter políticas de restrição fiscal se contrapõe às necessidades de reequilibrar a economia, de gerar empregos e de combater as desigualdades. Essa afirmação faz parte do relatório da *United Nations Conference on Trade and Development - Unctad*, uma agência da ONU para o comércio e o desenvolvimento (Relatório de Comércio e Desenvolvimento 2017: para além da austeridade – rumo a um novo pacto global). O documento avalia que a superação da crise exige substituir a austeridade por políticas alternativas e ambiciosas para a “construção de economias mais inclusivas e solidárias”. Critica a avaliação das políticas pelos lucros e preços de ativos, com setores vitais dominados pelo grande negócio, pois essa lógica agrava as já profundas desigualdades. Defende o fim da austeridade fiscal, a contenção do rentismo e o direcionamento das finanças para a criação de empregos, bem como para o investimento em infraestrutura.

Segundo a Unctad, a defesa desse novo pacto global inclui a adoção de medidas como:

- Pôr fim à austeridade por meio de investimento público, maior e melhor, com uma forte dimensão assistencial, incluindo vultosos programas que aprimorem a infraestrutura e gerem emprego. Dar maior importância às atividades assistenciais;
- Aumentar a receita governamental com recursos a impostos progressivos (inclusive sobre a propriedade e outras formas de renda) para combater a desigualdade de renda e reduzir os *déficits* públicos. Reduzir isenções, brechas fiscais e o abuso empresarial dos subsídios, para aumentar receitas e equidade;
- Estabelecer um novo registro financeiro global, identificando a propriedade de ativos financeiros, como primeiro passo para a taxação equitativa;
- Dar mais voz ao trabalho (os salários precisam subir em linha com a produtividade; a insegurança no emprego precisa ser corrigida por meio de ações legislativas e medidas ativas no mercado de trabalho);
- Domar o capital financeiro: regular de forma apropriada o setor financeiro;
- Melhorar a capitalização dos bancos de desenvolvimento multilaterais e regionais: as lacunas institucionais no campo da reestruturação da dívida soberana precisam ser resolvidas no plano multilateral;
- Manter o controle sobre o “rentismo” empresarial. Adotar medidas para combater práticas comerciais restritivas devem ser tomadas conjuntamente com uma aplicação mais rigorosa de normas nacionais de divulgação de informações.

O relatório endossou as conclusões de Piketty (2014) acerca do processo de concentração da riqueza por uma minoria na entrada do século XXI. O estudo mostrou que “a hiperglobalização levou a uma considerável concentração de poder econômico e riqueza nas mãos de um número notavelmente pequeno de pessoas” (UNCTAD, 2017, p. 17). Em paralelo, o relatório aponta que, em contrapartida, a desigualdade social ampliou-se. Contrariamente a alguns observadores, a UNCTAD

defende a ideia de que o aumento da desigualdade não é um desvio temporário da crise que assolou o mundo em 2007, mas, ao contrário, é um produto das constantes instabilidades financeiras provocadas pelo capital especulativo, provocando distúrbios sociais de grande proporção nas sociedades mais frágeis do mundo, enquanto, tem enriquecido ainda mais as grandes corporações, instituições financeiras e indivíduos. O relatório não hesita em afirmar que tal circunstância foi um produto das políticas neoliberais.

Na contramão dos observadores liberais, a UNCTAD afirma que quanto maior a desigualdade de renda, mas as crises se tornam frequentes e generalizadas. Em seguida, o relatório aponta algumas saídas para conter o processo dialético concentração-desigualdade. O princípio norteador das políticas de contenção do abismo social é o fortalecimento do papel do Estado, segundo o documento, na recuperação, regulação e redistribuição de renda, como saídas para um crescimento sustentável e inclusivo, e, nessa perspectiva, pode alçar o desenvolvimento (idem, p. 182).

Entre as medidas elencadas para atuação do Estado, as principais são: a) políticas pró-ativas de trabalho e emprego; b) salários-mínimos vinculados a padrões de vida mais humanos que acompanhem o aumento da produtividade média; c) investimentos em infra-estrutura (idem, p. 140). Numa perspectiva keynesiana, o estudo aponta as vantagens de uma política de valorização salarial como efeito multiplicador da demanda agregada.

O estudo alerta para o risco que as políticas neoliberais de financeirização e privatizações podem provocar nas distorções de programas sociais, conforme segue:

A influência das forças do mercado na prestação de serviços públicos, incluindo aqueles de transferências de renda em dinheiro, pode se tornar especialmente desequilibrado se os serviços forem financeirizados. Por exemplo, privatização pode diluir as prioridades sociais da utilidade empresas através da imposição de taxas (por exemplo, para saneamento) ou outras restrições de uso (por exemplo, serviços de saúde ou abastecimento de água) ou pode sujeitar os provedores aos caprichos do estoque do mercado e a ameaça de aquisição, como a parte das pressões para subcontratação, downsizing, break-up, redução de investimentos, ou deterioração de

padrões de serviço, a fim de aumentar a rentabilidade a curto prazo . A nova ênfase nas transferências de renda, em oposição aos gastos públicos em bens e serviços públicos, também incentivaram as famílias a buscarem no setor privado alternativas, tanto na qualidade como na quantidade, visto que a provisão estatal tem sido reduzida (UNCTAD, 2017, p. p. 190-191).

No que toca particularmente à temática que ora tratamos neste livro, o relatório faz a ressalva de que os programas de proteção social devem ir além de soluções de problemas residuais e pontuais, devendo abordar “as estruturas econômicas, processos e normas de exclusão social e econômica, dando maior atenção à produção econômica, a reprodução, redistribuição e solidariedade social” (idem, p. 191).

Nesta linha, é fundamental a adoção de políticas sociais de caráter universal para superação dos problemas de inclusão e exclusão. O Sistema de Seguridade Social se insere na linha de uma política de proteção social de caráter universal, devido à sua amplitude e abrangência.

Mais adiante, afirma o documento que os programas de bem-estar (termo usado) devem ser “componentes essenciais de uma estratégia de desenvolvimento inclusivo, porque apoiará o crescimento da produtividade, o desenvolvimento de habilidades e o crescimento e estabilização da demanda de maneira que a economia é transformada através do rápido desenvolvimento econômico” (191). Ao lado de uma política de valorização do salário, assinala a disposição de serviços públicos suficientes e de boa qualidade.

As políticas de austeridade que o governo trilha vão em sentido contrário às indicações do relatório e ainda acabam com o dinamismo do mercado interno propiciado pelo combate à pobreza e às desigualdades. Impedem o Estado brasileiro de atuar para garantir o crescimento econômico e a cidadania.

A Seguridade Social tem um papel importante no financiamento de muitas das conquistas sociais. Financia programas de distribuição de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

O país precisa de uma agenda de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho. Defender a indústria, a sua produção e os seus empregos é fundamental. O futuro do país não pode ser o da

precarização imposta pela reforma trabalhista, muito menos a destruição do sistema universal de proteção social, a Seguridade Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O entendimento das reformas pelas quais vem passando o Brasil, de 2015 a 2017, não poderá deixar de lado uma reflexão mais ampla, estrutural, do curso do capitalismo em seu estágio atual de financeirização.

O século XX serviu como uma experiência riquíssima para o entendimento das mudanças do papel do Estado frente ao desenvolvimento do capitalismo. Da passagem embrionária das pequenas fábricas, administradas pelo seu dono, à grande empresa, cuja forma organizacional desde meados do século XX, se deu sob o modelo do Sistema de Planejamento, observa-se o aumento do grau de cumplicidade dos aparelhos do Estado com as grandes empresas; cumplicidade sem a qual as mesmas não conseguiriam sobreviver, mesmo com toda a magnitude de capital que comandam.

Desde as ideias de Keynes e os processos posteriores na esteira da evolução do capitalismo, o Estado se comprometeu de tal forma com o sistema econômico que o capitalismo não tem conseguido mais manter o processo de valorização e acumulação de capital sem o amparo institucional do Estado. Entendemos que esta cumplicidade é a mais alta expressão das contradições intrínsecas à lógica do desenvolvimento do sistema capitalista. E o cerne dessa contradição ainda continua a ser o alto nível de desenvolvimento das forças produtivas frente às relações sociais de produção, no intermédio da qual o Estado assume papel estratégico. Galbraith resumiu o exposto ao afirmar que o Estado se tornou o fator de produção mais importante na realização do capital.

O movimento neoliberal, desencadeado no início dos anos 70, teve como principal elemento a hegemonia do capital financeiro, que trouxe ilimitada mobilidade geográfica, facilitada pelo avanço das tecnologias da informação e da comunicação. A onda neoliberal desembocou em crises financeiras. A crise trouxe consequências desastrosas à economia e à vida das pessoas, com aumento do desemprego e queda da renda. A crise potencializou a desigualdade que já existia. Piketty mostra em seu estudo, não apenas como decorrência dessa crise em particular, mas dos problemas estruturais do capitalismo, que a concentração da renda aumentou entre capital e trabalho e entre as rendas do trabalho.

Os defensores do neoliberalismo defendiam a ideia de que o governo deveria atuar na salvaguarda do sistema – e assim, em prol dos interesses dos capitalistas financeiros -, que proporcionavam mecanismos de promoção da competitividade e do crescimento, e não em gastos com programas sociais (que beneficiam a maior camada da população), o que era considerado um dispêndio a fundo perdido. Como causa, viu-se a erosão de direitos sociais, como saúde, educação, moradia e segurança pública, direitos esses previstos e conquistados na Constituinte de 1988, que têm sido vilipendiados com as políticas fiscais neoliberais em desconformidade com o modelo de Estado democrático de direito.

Em decorrência das crises, políticas neoliberais de austeridade foram utilizadas como alternativas, a exemplo de políticas orçamentárias restritivas, aplicadas em diversos países, como forma de conter o incremento da dívida pública, utilizando o aumento da taxa de juros, exigida pelos financiadores, para reduzir os déficits orçamentais através de ajuste fiscal e corte da despesa pública em paralelo com o aumento dos tributos e de certos bens estratégicos de consumo da população, como energia e combustível.

A austeridade vem sendo utilizada como instrumento beneficiador do capital financeiro e como necessária à valorização fictícia do capital. Para isso, promove o desmonte do Estado social, dos direitos sociais, aumento do desemprego e deterioração dos salários reais.

Com o processo de financeirização e a subordinação do capital produtivo ao capital financeiro, operou-se a criação de um mercado único de capitais em escala mundial e a consagração do princípio da liberdade de circulação de capitais, destacando-se a inovação financeira no desenvolvimento de produtos financeiros derivados e virtuais, autorizados por legislações que desregulamentaram o sistema financeiro.

O objetivo é garantir o pagamento da dívida pública e favorecer a financeirização. A dívida pública favorece a valorização e acumulação de capitais por uma “engrenagem” caracterizada como “sistema da dívida” e instrumentalizada no endividamento público às avessas, que aumenta o poder do setor financeiro pelo endividamento. O sistema da dívida passou a ser um instrumento estratégico do poder do capitalismo financeiro, na medida em que tem subjugado o Estado,

alimentando o endividamento deste, ao mesmo tempo em que alimenta a volatilidade e valorização fictícia do capital. A dívida pública alimenta a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas e por meio dela se permite a imposição, a países subdesenvolvidos, de políticas de ajuste estrutural, que contrariam o pleno emprego, os direitos sociais, a redistribuição do rendimento e o desenvolvimento regional equilibrado, tornando-se a dívida um elemento crescente de dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia, que sofrem intervenção em suas legislações e Constituições.

É necessário evidenciar que a Constituição Federal de 1988 não deve ser pensada como uma barreira ao desenvolvimento, mas uma aliada em que as políticas econômicas, mormente as fiscais, devem guiar-se, para financiar os direitos necessários à sua efetivação, por meio de uma política social focada no modelo democrático. Se pensarmos o volume dos investimentos em proteção e direitos sociais fora da lógica do capital, conseguiremos enxergar que eles são um instrumento para o desenvolvimento.

Portanto, entender o ajuste fiscal e as reformas em curso no Brasil é entender as profundas contradições e crises do sistema capitalista que, ao Estado participar como “salvador-da-pátria”, termina adensando e incorporando em si essas contradições e, portanto, os *déficits* fiscais. Na superfície da sociedade, na aparência, a crise apresenta-se não como resultado da estrutura do sistema, mas como crise do Estado.

Quando Hegel afirmou que a criação do Estado foi a maior iniciativa da sociedade moderna, enquanto instituição absoluta da representação das vontades e dos anseios humanos, a época contemporânea está a reafirmar a veracidade dessa afirmação. Talvez, em época nenhuma, o Estado tenha assumido um papel tão importante na ordem política, social e econômica como o vem fazendo da segunda metade do século XX até início do século XXI. As reformas pelas quais passaram o Estado (liberal-democrática; social-democrática) é o reconhecimento do seu papel no ordenamento da sociedade nos tempos atuais. Galbraith, além de Keynes, foi um dos grandes pensadores do século XX a reconhecer também este papel, pois o Estado, além da representação das vontades humanas em geral, se tornou o principal mecanismo de sustentação da ordem capitalista.

Nesse fundamental papel assumido pelo Estado na ordem capitalista atual, há que se distinguir a polaridade entre o que Hirschman classificou como paixão e interesse e, Arendt, a arena da verdade e a arena da política. Hirschman mostrou em sua obra o domínio das paixões – sobre o interesse - na ordem política antiga e medieval associada à glória e à virtude. Na sociedade capitalista, conforme Hirschman, Adam Smith fundiu as paixões e os interesses, quando este se sobrepôs às paixões, transformando o interesse uma das paixões pelo ganho, pelo lucro, pela acumulação. Mas o interesse econômico como paixão desenfreada tem levado essa paixão ao comprometimento da vontade e dos anseios da humanidade em geral, quando o interesse do Estado se fundiu com os interesses do capital.

Hannah Arendt, por sua vez, distinguiu a ação dos governos – que é diferente do Estado como instituição – no campo da verdade e da política, sendo a verdade a arena do conhecimento e da ciência e a política a arena da mentira e da retórica. Quanto à verdade, ela classificou como verdade de fato e verdade da razão, sendo a primeira a interpretação do fato tal qual ele se apresenta, e a verdade da razão a interpretação dos fatos com base no conhecimento filosófico e científico. Para a pensadora, a política é o campo que se apoia em opiniões, onde o discurso se sustenta no convencimento e que, portanto, não necessariamente, corresponde à verdade. Mais importante, para o que expomos aqui, é que a autora aponta dois caminhos: um, que deve seguir a justiça a qualquer custo; e outro, que a mentira se torna necessária quando se trata de salvar o sistema e, que, “retoricamente”, é para o bem da maioria, mesmo que não seja justo. Porém, do que acabamos de expor sobre a previdência, tem-se que os argumentos do governo em prol da reforma da previdência se sustentam na ideia de sua solvência presente e futura e como necessária ao crescimento da economia. Uma análise e interpretação minuciosa dos dados nos mostrou que o discurso do governo endossa um posicionamento político sustentado na mentira. Mentira esta ancorada na manipulação contábil de rubricas e no desvio de verbas da Seguridade Social para áreas que não são do interesse social, mas interessam a grupos financeiros.

É nesse contexto que temos que entender, em particular, as reformas que atacam a Previdência Social e o Sistema de Seguridade Social, como um todo.

As atuais reformas pretendem aprofundar as regras de financiamento da

saúde, da educação, e do Sistema de Seguridade Social, que, até 2015, já têm garantidos aumentos de recursos aprovados para os próximos anos. Essas mudanças começaram a ocorrer na década de 1990, no governo FHC. As políticas de austeridade que o governo está trilhando vão na contramão da construção dos programas de proteção, dos direitos e dos ganhos sociais até então alcançados, avanços que a sociedade brasileira obteve na redução dessas desigualdades. A Seguridade Social tem um papel importante no financiamento de muitas das conquistas sociais, como programas de distribuição de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

Os dados apresentados mostraram que o sistema de previdência social não está em crise, nem necessita de reformas que visem ao ajuste fiscal - pois o sistema dispõe de recursos excedentes -, mas de reformas que permitam a inclusão de um grande contingente populacional que hoje se encontra desprotegido. A capacidade de sustentação futura do sistema dependerá, no entanto, de mudanças na política econômica que impliquem na promoção do crescimento associado a políticas de distribuição de renda.

Para amparar o discurso do *déficit*, o governo desconsidera dezenas de bilhões de reais das receitas de contribuições sociais e ainda acresce outros bilhões de reais em despesas que não deveriam entrar nessas contas.

A utilização desse expediente para construir uma conta de *déficit* da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social. Assim, o efeito da DRU sobre as receitas da Seguridade Social foi o mais significativo instrumento de subtração de receitas.

Como resultado de todos esses enxertos, que basicamente retiraram receitas e acrescentaram despesas, o governo consegue florear o seu discurso de *déficit* da Seguridade Social. A ampliação dos recursos da Seguridade tem servido aos propósitos da política fiscal, firmemente voltada para a geração de *superávits* primários em escala crescente.

Matéria publicada no dia 23 de maio de 2018, em um veículo de comunicação na internet, mostra que, face ao orçamento congelado da previdência

social – como resultado do ajuste fiscal de 2016 e já colocado em prática em 2017 – comprometeu reformas de hospitais, compra de novas ambulâncias e cuidados com a saúde preventiva, ao mesmo tempo em que houve corte nos recursos do SAMU (Serviço de Atendimento Médico de Urgência) da ordem de R\$96 milhões e no PSF (Programa de Saúde da Família) de 895,9 milhões. Enfim, apresenta uma dívida do SUS (Sistema Único de Saúde) no montante de R\$20,9 bilhões (<https://www.uol/noticias/especiais/divida-do-governo-federal-com-o-sus-dispara-e-bate-r-209-bilhoes.htm#onde-faltou-dinheiro>).

O problema do *déficit* fiscal, portanto, não está nos dispêndios excessivos da Seguridade Social com a previdência, mas no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública, os quais são retirados da Seguridade Social. Em função do caminho pela manutenção da estabilidade econômica, controle inflacionário e consequente subida dos juros, planos de austeridade para reduzir a dívida pública e buscar o salvamento dos bancos, percebeu-se uma “blindagem” ao sistema financeiro, mormente ao “sistema da dívida” e ao comprometimento dos direitos sociais.

Podemos concluir que, sem sombra de dúvidas, o ajuste fiscal e, de certa forma, as reformas propostas pelo governo é uma faca de dois gumes: ao mesmo tempo em que restringe as despesas do governo com os direitos e as garantias sociais, permite ao governo um *superávit* nas contas públicas para o benefício de quem? Ao aprovar tal ajuste e reformas o governo estará encurralando os direitos e benefícios dos trabalhadores para os planos privados de serviços de saúde, previdência complementar e de aposentadoria dos bancos, ávidos e prontos para vendê-los. Cabe ressaltar que uma política econômica que não leva em consideração o Sistema de Seguridade Social como estratégia de desenvolvimento, ou seja, a melhoria do padrão de vida de sua população, mas atende meramente a objetivos econômico-financeiros, compromete o desenvolvimento social futuro.

Por fim, defendemos a tese de que a reforma previdenciária brasileira especificamente, traga à política econômica instrumentos de controle à sonegação das contribuições e de resgate aos créditos, haja visto ser esta a razão maior do tão propalado, se é que existente, *déficit* previdenciário. Sem tais mecanismos de defesa e sem a participação efetiva da sociedade civil, entendemos que não há

como o sistema se sustentar, independentemente do regime que decida adotar.

Complementarmente, nosso estudo visa auxiliar a compreensão do processo de reformas ou da transformação social que está sendo gerada; por isso é necessário ter clareza sobre os fatos, fenômenos ou sobre o que se quer conhecer e onde intervir. Atualmente as mudanças propostas na gestão do governo Temer requerem informação, e esta é um elemento decisivo para a tomada de decisão, seja na esfera pública ou privada.

Transformar essa informação em algo de natureza operacional requer confiabilidade nas fontes de informação acompanhada de aperfeiçoamento e qualidade no repasse da mesma para a sociedade.

Com base em tudo que foi apresentado, no Brasil, a política social está quase que inteiramente concentrada nas transferências de renda. Certamente, esta política deveria ser muito mais ampla, contemplando diversas dimensões dos problemas relacionados à Seguridade Social, por exemplo. Ademais, a gestão das ações sociais deveria ser modernizada, incluindo monitoramento e avaliação dos diversos programas.

Pois, a pobreza e a desigualdade são frutos da forma como a sociedade elege suas prioridades, como essa sociedade é regida. Ou seja, é fruto tanto da política escolhida como dos interesses de classes em questão. Seguramente, se há grande extensão da pobreza, há um arranjo social de má qualidade. Uma sociedade que busca amplamente incluir seus indivíduos no processo de desenvolvimento, não deve conviver com grandes privações.

NOTAS

ⁱⁱ Ressalte-se que a diferença entre a Tabela acima e os dados oferecidos ao Fórum é de apenas 1% na receita total (R\$ 6 bilhões a mais na receita de R\$ 621 bilhões, apontada no item “g” da Tabela 8). Essa mesma diferença aparece também na conta de resultado item “j”.

⁵ A política de valorização do salário mínimo, adotada em 2007 e se estenderia até 2023, implicou em um ganho de salário real para a classe trabalhadora, pois, a cada ano, além da reposição do índice da inflação, haveria um aumento percentual sobre o salário de acordo com a taxa de crescimento do PIB.

⁶ Regime Próprio da Previdência Social, de algumas categorias de servidores, foi integrado no Sistema da Seguridade Social, ferindo o que determina a Constituição de 1988, na qual apenas o Regime Geral da Previdência Social faz parte da Seguridade Social.

⁷ O conceito de *desenvolvimento desigual e combinado* foi a base da teoria da revolução permanente elaborada por Trotsky.

⁸ Ernest Mandel, *O Capitalismo Tardio*

⁹ Galbraith define tecnologia como sendo “a aplicação sistemática de conhecimento científico ou outro conhecimento organizado a tarefas práticas” (GALBRAITH, 1976-1982, p. 22).

¹⁰ Esse exercício financeiro não se resume apenas ao ano de 2016, mas vem de vários anos, independente de quais sejam os governos e os partidos. Os exercícios financeiros anteriores e de 2017 estão disponíveis em www.auditoriacidada.org.br.

¹¹ Os anuários estatísticos do Brasil denominam como capital social os investimentos públicos em infra-estrutura de no setor produtivo, visando estimular a economia; o capital humano são os dispêndios na área social.

¹² As crises de valorização devem ser entendidas pela interrupção da forma capital-mercadoria em capital-dinheiro. Ou seja, pela não realização da venda das mercadorias ou pela sua venda abaixo do valor necessário à obtenção da taxa média de lucro. Essa interrupção se deve a uma série de razões, muitas vezes decorrentes da falta de demanda efetiva.

¹³ A concentração do capital é decorrente da absorção de empresas por outras empresas em decorrência de crises, o que leva a uma expansão horizontal do capital, ou, o que dá no mesmo, a uma expansão geográfica do capital. A centralização do capital ocorre seja por intermédio da concentração do capital – absorção de outros capitais quando da compra de empresas concorrentes – ou independente desta, quando o capital se funde com outros capitais aumentando o controle de magnitudes crescentes de capital, ou ocorre também pela fusão com o capital bancário.

¹⁴ Mandel (1982) classifica a estrutura da economia mundial em duas fases: o imperialismo clássico é a primeira fase do capitalismo tardio; o imperialismo monopolista ou capital-monopolista é a segunda fase do capitalismo tardio, que se desenvolve após a crise de 1929 e, principalmente, depois da Segunda Guerra Mundial. Netto & Braz (2006) apontam o ingresso do capitalismo na era imperialista no final do século XIX, quando o capital financeiro desempenhou papel decisivo, ou seja, a era do imperialismo clássico, de 1890 a 1940; a fase seguinte do imperialismo foi a do capital-monopolista, após a Segunda Guerra Mundial, até a década de 1970.

¹⁵ Esse termo foi cunhado por Jean Fourastié (1909-1990), economista francês, para caracterizar o período de 30 anos no qual houve um intenso crescimento econômico na França, até o momento em que instalou-se a primeira crise do petróleo, em 1973.

¹⁶ Um breve desdobramento da concepção do Estado na corrente marxista posteriormente foi analisada na seção sobre a reforma do Estado.

¹⁷ O termo patrimonialismo é um conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), no fim do século XIX, para especificar um modo particular de dominação ou poder no âmbito da esfera econômica e sociopolítica. A origem dessa relação não muito amistosa do brasileiro com a administração pública remonta à época em que o Brasil era apenas colônia de Portugal. Os portugueses quando aqui chegaram para colonizar o Brasil trouxeram para cá o mesmo jeito de administrar da metrópole. Um estilo de administração do Estado denominado **patrimonialismo**. Este modelo de administração, típico dos estados absolutistas europeus, tinha como principal característica **a não distinção entre o que era bem público e o que era bem privado**. Em outras palavras, não havia distinção entre o que pertencia ao Estado e o que pertencia ao detentor do poder, no caso de Portugal, o rei Dom Manuel I. Se este modelo estivesse vigorando hoje no Brasil, seria o mesmo que dizer que a presidenta Temer seria dono de todos os bens do Estado brasileiro: móveis, imóveis, utensílios, acessórios: enfim, tudo seria da Temer! Porque no Estado Patrimonialista, tudo que pertence ao Estado pertence ao detentor do poder.

¹⁸ O caráter patrimonialista do Estado foi um produto do regime monárquico-absolutista que vigorou no interstício do mercantilismo para o capitalismo, assim como na origem deste. É caracterizado pela confluência do patrimônio público e o privado, sem distinção, na época das monarquias que antecederam os regimes republicanos e a formação dos Estados nacionais.

¹⁹ Os Fisiocratas foram quem primeiro anunciaram a concepção liberal no âmbito da vida econômica, porém, coube a Smith, dar uma fundamentação e sistematização.

²⁰ *Capital Social* diz respeito ao capital produtivo, enquanto *capital humano* diz respeito às garantias sociais.

²¹ Pobreza pode ser conceituada como a falta de recursos monetários para a aquisição de bens e serviços essenciais a uma vida "normal". *Miséria* seria uma pobreza tão extrema que suas vítimas não dispõem de dinheiro sequer para adquirir uma quantidade mínima de alimentos e outras coisas essenciais à mera sobrevivência. Para maiores detalhes ver: *Paul Singer*. «A erradicação da miséria - Uma abordagem inicial». <http://trabalho.gov.br/data/files/8A7C812D3ADC4216013AFAE0D85014C0/A%20ERRADICA%C3%87%C3%83O%20DA%20MISS%C3%89RIA%20UMA%20ABORDAGEM%20INICIAL.pdf> Consultado em 9 de julho de 2018.

²² Sobre este momento econômico, consultar o excelente texto de Maria da Conceição Tavares, *A retomada da hegemonia norte-americana*, na Revista de Economia Política, em 1985.

²³ A política de valorização do salário mínimo instaurada em 2007 foi muito importante enquanto ganho real para classe trabalhadora (que vive do salário-mínimo). Até então, a política salarial, ano a ano, garantia apenas a reposição do índice da inflação do ano anterior. No governo Lula, além da reposição do índice da inflação, o salário-mínimo passou a ser reajustado de acordo com o índice de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) do ano anterior. Essa política – no momento em que a economia mundial entrava em crise – alimentou a demanda interna, estimulou o investimento e a produção, associada à queda da taxa básica de juros e disponibilidade de crédito para consumo; associado a estes mecanismos, acrescente-se a isenção total e/ou parcial de impostos sobre o consumo de eletrodomésticos da "linha branca", o aumento do crédito para aquisição da casa própria e a isenção parcial dos impostos sobre os automóveis "populares". Paralela a estas iniciativas, o segundo governo Lula e o primeiro governo de Dilma fortaleceram o agronegócio e a agricultura familiar.

²⁴ Bresser Pereira foi o economista que, originalmente, desenvolveu essa perspectiva teórica.

²⁵ A China cresceu no período 2000-2008 a uma taxa média de 10,4, o continente asiático a 8,5%, as economias desenvolvidas (União Europeia, Reino Unido, Estados Unidos e Japão) em média 2,3%; os países emergentes e em desenvolvimento, média de 6,5%; a economia mundial, 4,1% e o Brasil com média de 3,7%. No período 2009-2011, as médias caíram em todo mundo: a economia mundial passou para 2,8%, os países desenvolvidos caíram drasticamente para 0,4%; as economias emergentes e em desenvolvimento um pouco menos, para 5,5%, a China foi para 9,7% e o Brasil desceu até os 3,3% (IPEA/DIMAC/GECON, 2015).

²⁶ Para maiores detalhes ver a Nota Técnica de setembro de 2016, do DIEESE, "O novo regime fiscal e seus possíveis impactos" (PEC 241/2016).

²⁷ O único caso em que, até então, a privatização não se consumou, foi a Eletrobrás.

²⁸ Não queremos afirmar com base no exposto que as reformas visam apenas aos interesses do capital internacional, pois, como se sabe, vastamente na literatura, parcelas do capital nacional agem e se beneficiam como interlocutores dos interesses internacionais. Sobre o exposto, uma importante literatura é *A Tríplice Aliança*, de Peter Evans, 1979.

²⁹ Afirmamos temporariamente porque, dialeticamente, as contradições são intrínsecas à própria lógica do desenvolvimento do capitalismo. Portanto, a formação e consolidação do capital financeiro no início do século XX, ao mesmo tempo que permitiu altas taxas de valorização do capital, levou a formação de volumosos excedentes acumulados que precisariam encontrar, mais adiante, meios de valorização, enfrentando seus limites internos e, principalmente, externos, a exemplo da demanda efetiva, contenção e desvalorização dos salários, desemprego.

³⁰ Ressalte-se que a diferença entre a Tabela acima e os dados oferecidos ao Fórum é de apenas 1% na receita total (R\$ 6 bilhões a mais na receita de R\$ 621 bilhões, apontada no item "g" da Tabela 8). Essa mesma diferença aparece também na conta de resultado item "j".

³¹ Ressalte-se que a diferença entre a Tabela acima e os dados oferecidos ao Fórum é de apenas 1% na receita total (R\$ 6 bilhões a mais na receita de R\$ 621 bilhões, apontada no item "g" da Tabela 8). Essa mesma diferença aparece também na conta de resultado item "j".

³² O processo de redemocratização do país diz respeito ao novo período da história política do Brasil que se iniciou em 1985 através de eleições indiretas após 20 anos do regime da ditadura instaurado em 1964, que ofuscou e reprimiu os movimentos populares, intelectuais e artísticos no país na luta contra as profundas desigualdades sociais.

³³ Administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1994 a 2001.

³⁴ O FEF foi apenas outra nomenclatura do FSE, com o mesmo significado e mesma proposta.

³⁵ Administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2002 a 2009.

³⁶ Os aumentos abusivos dos preços dos combustíveis levaram, no início de junho, a uma grande mobilização em todo o país, iniciada com os caminhoneiros, contra o preço abusivo do diesel, assim como de taxas. Essa mobilização teve o apoio da maioria da população, o que levou ao afastamento do Presidente da Petrobras.

³⁷ ROSA, Alexandre Moraes; MARRAFON, Marco Aurélio. Direito e economia: a farsa do discurso da estabilidade econômica ou: Avelãs Nunes falou, Avelãs Nunes Avisou. In: COUTINHO, Adalcy et al. (Org.). *Liber Amicorum*: homenagem ao Prof. Doutor Antônio José Avelãs Nunes. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 73-76.

³⁸ Cf. art. 71 do ADCT com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

³⁹ **Análise da Seguridade Social 2015**, da ANFIP. Disponível em https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf, acesso em 29/08/2017.

⁴⁰ Com a base no relatório da Seguridade Social referente ao ano de 2015.

⁴¹ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/loa-2017/ciclos/infocomplem.htm>, acesso em 28/08/2017

⁴² Persiste discussão acerca da vinculação à Seguridade Social do percentual de 40% da arrecadação da contribuição para o PIS/PASEP que devem ser direcionados para o BNDES, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, nos termos do art. 239, §1º, da Constituição Federal. Para o Governo, essa parcela da arrecadação corresponde a receita do

orçamento fiscal e não da Seguridade.

⁴³ O aumento do salário mínimo real atendeu a um dispositivo criado pelo governo, em 2007, de incorporar ao salário mínimo, além do índice da inflação, o percentual do crescimento do PIB. Portanto, qualquer que fosse o crescimento do PIB, a partir daquele ano, esse percentual seria incorporado ao salário mínimo, o que implicou no crescimento real dos salários.

⁴⁴ www.auditoriacidada.org.br

⁴⁵ A Renda Mensal Vitalícia (RMV) está em processo de extinção, sendo ainda mantida apenas para aquelas pessoas que recebiam o benefício até dezembro de 1995.

⁴⁶ A crise econômica mundial e, em particular, a forte crise da economia dos EUA, levaram este país a tomar medidas como o aumento das taxas de juros de referência das finanças mundiais, inclusive empréstimos, e o aumento forçado do câmbio, ou seja, valorização do dólar, o que desestabilizou o conjunto das outras economias, em particular, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, principalmente os que mantinham altos empréstimos no mercado financeiro, como foi o caso do Brasil, que, no início da década de 1980, recorreu ao FMI.

⁴⁷ Programa federal, estadual e municipal de refinanciamento de dívidas tributárias de empresas e da sociedade com isenção e diminuição de juros, moras e multas.

⁴⁸ Por diversos problemas, principalmente operacionais, uma parcela maior dessa arrecadação se realizou a partir de 2012.

⁴⁹ Cabe ressaltar que a prorrogação da DRU já tinha sido aprovada pelo Congresso Nacional em 2016.

⁵⁰ Obviamente que essa resistência traz oculto um conflito de classes entre o capital e o trabalho que implicariam numa distribuição de renda mais favorável à classe trabalhadora. Portanto, por traz das questões puramente técnicas das mudanças no regime tributário, está a questão maior do conflito de classes por uma condição de vida mais digna para os trabalhadores e que para isto é necessário romper as barreiras coloniais que sempre preservaram o poder econômico e social de uma classe ou estratos de classe.

⁵¹ É oportuno esclarecer que a desvinculação de receitas da união (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 30% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado.

⁵² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018

⁵³ BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 maio 2018

⁵⁴ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL), op. cit., p. 14.

⁵⁵ Documento de março de 2017, disponível em <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastostributarios/bases-efetivas>, acesso em 01/09/2017.

⁵⁶ A desoneração da folha foi excluída porquanto, consoante explicado anteriormente, sua renúncia é compensada com recursos fiscais ao se computar o resultado da Previdência Social.

⁵⁷ Entre os principais devedores da Previdência podemos destacar a JBS, com um passivo de R\$ 2,1 bilhões, a Associação Educacional Luterana do Brasil (R\$ 1,8 bilhão), Marfrig Global Foods (R\$ 1,1 bilhão), Caixa Econômica Federal (R\$ 1,2 bilhão), Banco do Brasil (R\$ 1,1 bilhão), entre outros.

⁵⁸ Essa alteração de posicionamento baseou-se no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 2 de junho de 2015, no qual a Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU) emitiu entendimento afirmando que não é possível tratar do Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de um Plano de Custeio paralelo a um Plano de Benefícios. *Ressalte-se que essa mudança de posicionamento teve reflexos no cálculo do déficit da Seguridade Social*, uma vez que o gasto com inativos militares não faz mais parte dessa conta, portanto, necessária seria uma revisão do cálculo do déficit relativo aos anos anteriores, quando essa despesa era contabilizada indevidamente. Tal mudança de interpretação fez com que o gasto com "Pagamentos a servidores inativos da União, ex-Territórios e FCDF" caísse de R\$ 104,12 bilhões em 2015 para R\$ 90,6 bilhões em 2016. Cumpre esclarecer que esse entendimento do Governo é criticado pelo TCU, conforme será visto adiante.

⁵⁹ Existem pagamentos relativos aos ex-territórios de RO, RR, AC e AP e do RJ.

⁶⁰ Em versões anteriores, a DRU foi denominada Fundo Social de Emergência e Fundo de Estabilização Fiscal, e, em seu nascedouro, também desvinculava recursos que a União deveria transferir a estados e municípios. Em suas últimas prorrogações, a DRU deixou de retirar recursos da educação. Mas, sempre prejudicou as receitas da Seguridade Social.

⁶¹ Conforme ANFIP (2013), a Constituição Federal passou por alterações e inclusões diretamente relacionadas à desoneração da folha de pagamentos ou com efeitos sobre ela:

- A alínea "b", do inciso I, do art. 195, acrescenta a receita e o faturamento às bases de incidência das contribuições sociais – incluído pela Emenda Constitucional - EC nº 20/1998. A redação original determinava apenas o faturamento como base de incidência dessas contribuições. O parágrafo 2º, do art. 149, estabelece que as contribuições não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação – incluído pela EC nº 33/2001.

- O parágrafo 9º, do art. 195, estabelece que as contribuições sociais poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho – redação dada pela EC nº 47/2005.

- Os parágrafos 12 e 13, do art. 195, determinam que a lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes sobre a receita e o faturamento serão Não Cumulativas, inclusive na hipótese de substituição

gradual, total ou parcial, da contribuição do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, pela incidente sobre a receita ou o faturamento – incluídos pela EC nº 42/2003. Integrando o Plano Brasil Maior (BRASIL, 2011), lançado em agosto de 2011, o Governo Federal estabeleceu uma nova modalidade de desoneração da folha de pagamentos, incluída na Medida Provisória – MP nº 540/2011, que se caracteriza pela substituição integral da contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos, por um tributo incidente diretamente sobre o faturamento. Foram contempladas, inicialmente, empresas dos setores de tecnologia da informação, com alíquota substitutiva de 2,5%, e do segmento têxtil, com alíquota substitutiva de 1,5%. A MP nº 540/2011 foi convertida na Lei nº 12.546/2011, que ampliou o rol de empresas abrangidas pela desoneração. Pouco tempo depois, ao dar nova redação aos artigos 7º a 10, da Lei nº 12.546/2011, a Lei nº 12.715/2012 reduziu as alíquotas anteriormente fixadas de 2,5% para 2% e de 1,5% para 1%, e adicionou atividades de segmentos econômicos não contemplados anteriormente. Dando sequência à prática de desonerações gradativas, o Governo Federal efetuou novas alterações na Lei nº 12.546/2011 e incluiu novas atividades econômicas às já desoneradas e excluiu outras, pelas Leis nº 12.794, 12.844 e 12.873, de 2013, e pelas Leis nº 12.995 e 13.043, de 2014.

⁶² Benefício correspondente a 1 salário-mínimo anual que tem direito o trabalhador que recebe até 2 salários mínimos por mês por parte de empregadores que contribuem para o PIS e o PASEP.

⁶³ A SELIC é a taxa de juros básica do país, estipulada pelo COPOM/BACEN, que serve de parâmetro para as demais taxas de juros em vigor no mercado.

⁶⁴ Mas temos que ressaltar que o FMI foi uma das instituições – e a mais importante – que pregou e impôs os programas neoliberais de austeridade fiscal aos países subdesenvolvidos a partir da década de 1980.

⁶⁵ Sobre os diferentes tipos de Estado Social ver Sping-Andersen, G. As três economias políticas do Welfare State, in: *The three worlds of welfare state*. Princeton, Princeton University Press. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 1990.

⁶⁶ United Nations Trade and Development

Referências

AFONSO, C. A. & SOUZA, H (1970): “O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal”. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

ANDRADE, Eli Gurgel (1999). “(Des)equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945–1997” (componentes econômico, demográfico e institucional). Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.

ANFIP (2009): Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. “20 Anos da Seguridade Social na Constituição: Sonho ou Realidade?” Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário, Brasília.

_____.(2017): “Análise da Seguridade Social 2016”. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário, Brasília.

_____. (2016): “Análise da Seguridade Social 2015”. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário, Brasília.

ANFIP/DIEESE. (2017): “Previdência: reformar para excluir?”- Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil./Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Brasília.

ARANTES, Aldo. (2002): “O FMI e a nova dependência brasileira”. Editora Alfa-Omega, São Paulo.

ARENDT, Hannah ().

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. (2012): “Governo ataca direitos dos trabalhadores, aposentados e pensionistas para privilegiar o pagamento de juros da dívida.”. Disponível em: <www.auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____.(2014): “Governo ataca direitos dos trabalhadores, aposentados e pensionistas para privilegiar o pagamento de juros da

dívida.” Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/governo-ataca-direitos-dos-trabalhadores-aposentados-epensionistas-para-privilegiar-o-pagamento-de-juros-da-divida/>>. Consultado em 09/03/2017.

ÁVILA, R. V. de. (2006): “Como a dívida instrumentaliza a supressão dos direitos humanos no Brasil”. Auditoria Cidadã da Dívida. Coordenação, Brasília. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Como-ad%C3%ADvida-instrumentaliza-a-supress%C3%A3o-dos-direitos-humanos-no-Brasil.pdf>>. Consultado em 27/02/2017.

ÁVILA, R. V. de; FATTORELLI, M. L. (2009): “A dívida e as privatizações”. Auditoria cidadã da dívida. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/ADivida-e-as-Privatizacoes.pdf>>. Consultado em 16/04/2017.

BENEVIDES, Maria V. de M. BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Org.). Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato. Editora Quartier Latin, São Paulo.

BRASIL. (2009): “Presidência da República. Observatório da Equidade. Indicadores de equidade do sistema tributário nacional”. Brasília.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2000): A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Política, 34 (4): 7-26, Jul/Ago, Rio de Janeiro.

_____ (2009): Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. Estudos Avançados, 23 (66), São Paulo.

_____ (2010): Democracia, estado social reforma gerencial. RAE, v. 50, n. 1, jan-mar, São Paulo.

CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados). Ministério do Trabalho e Emprego. Brasil. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>

CAGNIN, R. F. *et al.* (2013): “A gestão macroeconômica do governo Dilma”. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/11.pdf>>. Consultado em 10/03/2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2015). Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Brasília. Disponível em: <[câmara www.camara.leg.br](http://camara.leg.br)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, J. (2005): “Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002”. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2005, Campinas. Sociedade Brasileira de Economia Política, Campinas.

CARINHATO, Pedro Henrique (2008): Neoliberalismo, Reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. Revista Aurora, ano II, n. 3, Marília.

CARVALHO, E. (2007): “Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores”. In João Sicsú (org). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão), São Paulo.

CARVALHO, F. C. (2005): “Entre a política econômica e a questão social”. Observatório da Cidadania. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/panorbrasileiroa2005_bra.pdf>.

Consultado em 6/11/2007.

CHESNAIS, François (1996): A mundialização do capital. Editora Xamã, São Paulo.

CHESNAIS, François & PLIHON, Dominique (org.) (2003): As armadilhas da finança mundial: diagnósticos e soluções. Lisboa.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

CPIPREV. (2017): “Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)” - Relatório Final. Senado Federal. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7246781&disposition=inline>

DAVI, J.; SERPA, M. A.; SILVA, S. S. S.; MEDEIROS JÚNIOR, G.; SANTOS, M. A. N. (2010): “A Seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento”, Brasília.

DERZI, M. de A. M. (2014): “Guerra fiscal, Bolsa-Família, silêncio (relações, efeitos e regressividade)”. Revista Jurídica da Presidência, Brasília.

FATTORELLI, M. L. (2013): “Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos.”, Brasília.

_____. (2012): “A dívida pública em debate: saiba o que ela tem a ver com sua vida”, Brasília.

(2011): “A inflação e a dívida pública”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=942>>. Acesso em 04/05/2015.

FIORI, J. L. (1997): “Globalização, hegemonia e império”. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Editora Vozes, Petrópolis.

GALBRAITH, J. K (1982): *O Novo Estado Industrial*. Editora Abril Cultural, São Paulo.

GENTIL, D. L. (2006): “A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990–2005”. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. (2015): “Progressividade tributária: a agenda esquecida.” Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xxpremio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>>. Consultado em 15/11/2017.

GOBETTI, S. W. (1999): “História da Previdência: Desvios somam R\$ 400 bilhões em 33 anos”.

GONDIM, F.; LETTIERI, M. (2010): “Tributação e desigualdade”. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=784>>. Consultado em 30/10/2017.

HEGEL, G. W. Friedrich (1997): *Princípios de filosofia do direito*. Editora Martins Fontes, São Paulo.

SALVADOR, E. & HICKMANN, C. (org.) (2006): “10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil”. Brasília.

HILFERDING, Rudolf (): *O capital financeiro. Coleção Os Pensadores*, Ed.

HIRSCHMANN, A. *As paixões e os interesses*.

IBARRA, A (2017): “Limitações da metodologia da Pnad (IBGE) para uso no Modelo de Projeções Fiscais do Regime Geral de Previdência Social”. Brasília.

IANONI, M (2017): Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. *Revista de Economia Política*. [online]. Vol.37, n.2, p. p. 324-342. ISSN 0101-3157. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572017v37n02a04>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2018;

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA).(2008): “PNAD 2007: primeiras análises: saneamento e habitação”. Brasília.

IPEADATA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

JORNAL DO BRASIL (2017). Disponível em <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/03/17/o-que-meu-governo-jamais-fez-foi-compactuar-com-a-corrupcao-diz-dilma/>).

KERSTENETZKY, C. L. (2012): “O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo”. São Paulo.

LAPORTA, T. (2015): “Entenda o ajuste fiscal do governo e como ele afeta sua vida”. G1, São Paulo, 07 maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/vejacomo-sera-o-ajuste-fiscal-do-governo-e-em-que-ele-afeta-sua-vida.html>>. Consultado em 10/10/2017.

LENIN, I (): Imperialismo: fase superior do capitalismo,

MANDEL, E (1982): O Capitalismo tardio. Editora Abril Cultural, São Paulo.

MARIA, E. de J.; LUCHIEZI JUNIOR, A. (Org.) (2010): “Tributação no Brasil: em busca da justiça fiscal”. Brasília.

MARX, K. (1983): “O Capital: crítica da economia política”. - Livro 1 Tomo II. Editora Abril Cultural, São Paulo.

MARX, K. & ENGELS, F: O Manifesto Comunista.

MELIM JÚNIOR, J. (2016): “Breve Análise acerca das inovações e do possível impacto fiscal da PEC nº 31/2016, que pretende prorrogar o instituto da Desvinculação de Receitas”. *Orçamento em Discussão* nº 27, 2016, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Senado Federal.

MILIBAND, Ralph (1970): O Estado na sociedade capitalista. Zahar editores, Rio de Janeiro.

MOTA, A. E. (1995): “Cultura da Crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90”. Editora Cortez, São Paulo.

_____(2007): “Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante”. Rio de Janeiro.

NUNES, A. J. A. (2003): “Neoliberalismo e Direitos Humanos”. Editora Renovar, Rio de Janeiro.

_____(2013): “O Estado capitalista e suas máscaras”. Editora Avante, Lisboa.

_____(2009): “As aventuras e desventuras do Estado social”. In: “A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização”. São Paulo.

_____(2013): “O Euro: das promessas do paraíso às ameaças de austeridade perpétua”. Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra.

OFFE, Claus (1984): Trabalho: a categoria-chave da sociologia?. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_10/rbcs10_01.htm

OLIVEIRA, J. A. de; TEIXEIRA, S. M. F. (1989): “(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil”. Editora Vozes, Petrópolis.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I; FERREIRA, M. G. (1997): Reforma da Previdência. IPEA, Texto para discussão, n. 508, Brasília.

OURIQUES, N. (2014): “Plano Real: o mito da estabilidade e do crescimento”. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1698>>. Consultado em 10/03/2015.

Receita Federal (2014): Demonstrativo de Gasto Tributário – Base Efetiva, Brasília.

PIKETTY, T. (2014): O Capital no Século XXI. Editora Intrínseca, Rio de Janeiro.

RUIZ, C. M. M. & SILVA, P. L. do N (2014): “Explorando alternativas para a calibração dos pesos amostrais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios”. Lima, Peru.

SALVADOR, E. S. (2015): “As consequências das renúncias tributárias no financiamento da Seguridade Social no Brasil”. Em *Revista Política Social e Desenvolvimento*, [S.l.], n. 19, p. 20. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/as-consequencias-das-renuncias-tributarias-no-financiamento-daseguridade-social-no-brasil/>>. Consultado em 03/06/2018.

_____(2006): “A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?”. In: SALVADOR, E.; BOSCHETTI, I. (2002): *Orçamento da seguridade social e política*

econômica: perversa alquimia. São Paulo.

_____. (2002): “A reforma da previdência social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho”. Em *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 70, p. 114-139.

_____. (2002): “A (des)regulamentação dos direitos previdenciários e a (des)estruturação do mercado de trabalho”. In: FERREIRA, M.; DAL ROSSO, S. (Org.). *A regulação social do trabalho*. Brasília.

SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) (2015): Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Consultado em 10/4/2015

_____. (2018): Orçamento geral da União, Brasília.

_____. (2018): Evolução dos Gastos no Orçamento Federal (em milhões de reais) -1995 a 2014

SICSÚ, J. (2007): “Emprego, juros e câmbio: finanças globais e desemprego”. Editora Campus, Rio de Janeiro.

_____. (2015): “O que é e o que produz o ajuste fiscal?”. *Instituto Humanitas UNISINOS*. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/542762-o-que-e-e-o-que-produz-o-ajustefiscal>>. Consultado em 10/09/2017.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIFISCO NACIONAL) (2010): “Sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças”. Disponível em: <[http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9094&catid=181: estudo-sobre-sistema-tributario&Itemid=249](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9094&catid=181:estudo-sobre-sistema-tributario&Itemid=249)>. Consultado em 01/10/2017.

_____. (2014): “As renúncias tributárias federais e algumas repercussões econômicas”. Brasília.

SUPLICY, E. M (2006): “Sobre o legado de John Kenneth Galbraith”. *Revista de Economia Política*. Vol. 26, Nº. 4, São Paulo, oct./dec. p. p. 619-626. Disponível em :<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572006000400009>

TAVARES, J. F. C.; MOURA, M. R. (2011): “Desvinculação de Recursos da União – DRU – Impacto da Prorrogação”. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira,

Câmara dos Deputados, Nota Técnica.

TCU (Tribunal de Contas da União)(2017): Relatório do Acórdão nº 1295/2017 – Plenário.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. (2012): “A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico”. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, p. 920.

TESOURO NACIONAL. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. Percentual de “*despesas financeiras*” da conta de capital orçamentária agrupadas em relação às demais despesas orçamentárias da União. Brasília, Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/despesa-orcamentaria-da-uniao>

TUROLLA, F. A. (2009): “Responsabilidade fiscal e investimento público no Brasil”. In: UNCTAD (2017): **Trade and Development Report 2017: Beyond austerity: Towards a global new deal. UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT 14 September 2017, UNITED NATIONS, New York and Geneva.** IN: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf

ZANGHELINI, A. N. et al. (2013): “Desoneração da folha de pagamento: oportunidade ou ameaça?”. Organizador: Vanderley José Maçaneiro. 2. ed. ANFIP, *Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social*, Brasília.

ANEXOS

ANEXO 1 – Despesas Orçamentarias da União de 1980-2016

ANO	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	(%) despesas da união
1980	10,63	5,17	9,55	7,70	32,78	7,75	1,10	2,88	,00	22,44	100,00
1981	13,52	2,53	9,80	8,24	27,96	16,02	1,68	1,13	,00	19,12	100,00
1982	11,34	3,50	19,64	9,01	32,75	10,23	4,17	1,84	,00	7,52	100,00
1983	10,14	4,49	18,50	7,94	35,81	7,39	3,24	4,25	,00	8,25	100,00
1984	9,06	3,06	20,21	7,48	40,06	5,57	3,54	2,57	,00	8,45	100,00
1985	10,60	8,27	24,86	8,37	28,43	6,77	4,73	2,00	,00	5,96	100,00
1986	6,37	15,62	17,93	5,23	21,14	8,13	13,74	4,04	,00	7,80	100,00
1987	7,25	4,89	19,53	6,17	28,83	10,62	5,34	6,45	,00	10,92	100,00
1988	7,37	14,95	14,54	5,63	22,59	7,37	2,51	4,87	,00	20,18	100,00
1989	4,77	14,89	5,97	3,53	13,28	1,49	1,56	48,41	,00	6,09	100,00
1990	8,98	4,14	4,73	,00	10,89	1,56	3,23	66,43	,00	,03	100,00
1991	16,60	1,72	9,76	,00	23,84	4,32	6,76	36,94	,00	,06	100,00
1992	12,39	6,13	8,16	,00	18,53	2,79	13,69	38,22	,00	,10	100,00
1993	11,82	6,73	8,24	12,42	10,17	3,35	3,43	43,80	,00	,05	100,00
1994	13,00	7,00	8,54	12,11	9,31	2,72	4,08	18,69	24,51	,04	100,00
1995	15,70	6,95	8,97	13,50	9,99	1,97	3,10	3,74	35,99	,08	100,00
1996	14,19	6,76	8,91	14,40	8,98	1,99	4,19	2,74	37,78	,06	100,00
1997	11,40	5,39	7,66	11,89	7,52	1,93	16,32	3,40	34,45	,03	100,00
1998	9,59	6,16	7,50	10,70	5,91	1,66	14,26	4,88	39,33	,01	100,00
1999	8,76	7,71	7,12	9,88	5,32	1,18	9,65	4,62	45,75	,00	100,00
2000	9,45	6,30	8,37	10,50	5,94	1,64	1,85	7,12	48,83	,00	100,00
2001	10,85	8,75	9,92	12,41	6,76	2,42	3,39	9,05	36,47	,00	100,00
2002	11,12	8,19	10,90	12,98	7,06	1,50	3,10	10,22	34,94	,00	100,00
2003	9,05	7,53	9,19	12,43	5,80	,74	2,69	9,12	43,45	,00	100,00
2004	9,85	8,19	10,17	13,54	6,67	1,20	2,38	7,88	40,13	,00	100,00
2005	8,50	8,12	10,64	12,87	6,72	1,57	1,97	4,45	45,16	,00	100,00
2006	9,11	12,87	10,80	13,77	7,14	1,67	2,27	10,29	32,08	,00	100,00
2007	10,01	12,02	11,71	15,25	7,41	,86	2,28	8,31	32,16	,00	100,00
2008	11,14	9,22	14,07	16,34	7,77	,82	3,11	14,30	23,24	,00	100,00
2009	11,52	9,30	12,50	16,38	8,43	1,12	1,95	18,88	19,90	,00	100,00
2010	11,91	8,61	13,20	17,38	8,97	1,68	2,05	9,87	26,34	,00	100,00
2011	11,55	8,32	11,01	17,40	11,97	1,08	2,01	6,20	30,45	,00	100,00
2012	11,02	7,83	10,71	18,10	12,61	1,29	2,29	18,69	17,46	,00	100,00
2013	11,15	8,26	10,28	19,68	13,14	,87	2,49	4,69	29,43	,00	100,00
2014	10,20	7,89	9,48	18,06	13,27	1,00	2,72	8,83	28,56	,00	100,00
2015	10,61	9,39	9,64	18,16	15,26	,43	2,52	8,20	25,77	,00	100,00
2016	10,09	8,10	9,47	19,03	13,51	,66	2,56	10,73	25,86	,00	100,00

Fonte: elaboração própria partir dos dados do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/despesa-orcamentaria-da-uniao>

Nota: Em que **A** - (%) Pessoal e encargos sociais; **B** - (%) Juros e encargos da dívida; **C** - (%) Transferências a Estados, DF e Municípios ; **D** - (%) Benefícios previdenciários; **E** - (%) Demais despesas correntes ; **F**- (%) Investimentos ; **G** - (%) Inversões financeiras; **H** - (%) Amortizações da dívida; **I** - (%) Refinanciamentos; **J** - (%) Outras despesas de capital ;
