



Revista de Políticas Públicas

E-ISSN: 2178-2865

revistapoliticaspUBLICASUFMA@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Fernandes Rocha, Flávia Rebecca
A DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL
Revista de Políticas Públicas, vol. 20, núm. 2, 2016, pp. 473-492
Universidade Federal do Maranhão
São Luís, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321149853004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



A DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Flávia Rebecca Fernandes Rocha¹

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

Resumo

O presente artigo apresenta a correlação de forças das classes em disputa na sociedade capitalista pelo fundo público da política de previdência social. Sob o falso argumento do déficit previdenciário, o governo, associado à burguesia nacional e internacional, difundem uma “cultura de crise” que propicia o achatamento do sistema de proteção social brasileiro, por meio de contrarreformas, escamoteando aquele que é o cerne da questão: a crise de um modelo econômico cada vez mais caro, que fez crescer a dívida e as despesas com encargos e juros; e que absorve os recursos das políticas públicas em geral, principalmente as da seguridade social, por meio de renúncias fiscais e desvio de receitas.

Palavras-chave: Previdência Social, Fundo Público, Capital.

THE PUBLIC FUND DISPUTE OF SOCIAL SECURITY IN THE CONTEXT OF THE CAPITAL GLOBALIZATION

Abstract

This paper presents the correlation of forces of classes in struggle in capitalist society for the public fund of social security policy. Under the false argument of the pension deficit, the government, together with the national and internatio-

¹ Assistente Social. Mestre em Serviço Social. Professora substituta do Curso de Serviço Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) - Campus Iguatu | E-mail: rebeccarocha.as@gmail.com | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE | Campus Iguatu - Rodovia Iguatu, Várzea Alegre km 05 Vila Cajazeiras, Iguatu - Ceará | CEP: 63500-000

nal bourgeoisie, broadcasts a “crisis of culture” which provides the flatness of the Brazilian social protection system through counter-measures, pilfering one that is the crux of the matter: the crisis of an increasingly expensive economic model, which has increased the debt and the cost of charges and interest; and absorbing the resources of public policies in general, especially the social security through tax expenditures and diversion of revenues.

Key words: Social Security, Public Fund, Capital.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo demonstrar que a lenta erosão da previdência pública é condição econômico-financeira, político-ideológica e produto da necessidade do capital financeiro de gerar renda fora da produção. E para isso, lança mão de diversos argumentos como o propagado déficit previdenciário que endossa a criação intencional de uma cultura de crise, a fim de contrarreformar a previdência pública, abrindo espaço para o crescimento da previdência privada.

Isso porque o mundo contemporâneo apresenta um estágio específico e mais avançado do capitalismo, o capital financeiro. Nesse contexto, segundo Chesnais (1999), as instituições privadas mais poderosas do mercado financeiro mundializado são as instituições financeiras não bancárias, que adquiriram enorme poder político e financeiro por meio de dois mecanismos: o primeiro no âmbito dos sistemas de previdência privada por capitalização; o segundo baseia-se numa combinação articulada da distribuição desigual da renda, com a diminuição do imposto sobre rendimentos do capital e sobre as altas rendas, com o crescimento da dívida pública.

Para o ilustre teórico supracitado, na medida em que se avançou no caminho da mundialização do capital, muitas políticas governamentais passaram a oferecer aos fundos de pensão novas oportunidades de investimento, como a securitização da dívida pública. Assim, as privatizações vieram de forma oportuna para esses fundos de investimentos à medida que os governos locais, obrigados a financiar seus déficits orçamentários, venderam a preços vis as empresas públicas, cujo desenvolvimento tinha sido financiado pelos impostos, ou seja, pelo trabalho dos que sofreram o peso da tributação.

Ao final desse processo, os fundos de pensão acompanhados de outros investidores institucionais tornaram-se os principais com-

pradores e vendedores de títulos nos diferentes segmentos do mercado financeiro internacional.

No plano mundial, esses fundos tornaram-se as forças hegemônicas do mercado financeiro mundializado. São eles os principais beneficiários da integração dos pequenos mercados de títulos públicos e de ações dos países emergentes na esfera da mundialização financeira, e são suas decisões de investimento que determinam o grau e a forma desta integração. (CHESNAIS, 1999, p. 38).

A outra exigência importante desse capital foi o desmantelamento dos sistemas de previdência por repartição¹, para a então criação dos fundos de pensão nos locais em que ainda não existiam. “Nos países onde a previdência privada foi implantada, foram liquidados os sistemas de prestações definidas e os assalariados obrigados a suportar os riscos da Bolsa sobre a poupança que eles confiaram aos administradores.” (CHESNAIS, 2005, p. 62).

Assim, para que as diversas formas de previdência privada pudessem prosperar, foi necessário reduzir em eficácia e amplitude os direitos garantidos pela previdência pública. Daí, a relevância de conhecer o atual sistema de proteção social brasileiro, para compreender o que já foi e ainda pode vir a ser perdido pelos trabalhadores.

2 A REESTRUTURAÇÃO RESTRITIVA DE DIREITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

No Brasil, o atual sistema previdenciário comporta os regimes básicos e os complementares. Os regimes básicos, de filiação compulsória, são: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para os trabalhadores da iniciativa privada, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, criado pelo Decreto nº 99.350 em 1990; e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), para servidores ocupantes de cargos efetivos e militares.

Os regimes complementares são de ingresso facultativo; comportam os seguros privados na modalidade aberto, as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), para qualquer trabalhador que deseja complementar sua aposentadoria; ou fechado, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), para trabalhadores específicos de uma empresa ou instituição, também conhecidos como Fundos de Pensão.

A previdência social é uma das políticas estruturantes do Estado de Bem-Estar Social, nas suas versões clássicas, e também nos países de estrato dependente e periféricos mais desenvolvidos. Constitui, pois, um território socialmente delimitado pela luta das classes trabalhadoras que fez gravar nos textos constitucionais e legislações infraconstitucionais o direito à proteção pecuniária na velhice e em caso de invalidez para o trabalho.

Entretanto, ela vem sendo espaço de disputa entre as classes e, em consequência, sofrendo um processo de reestruturação restritiva de direitos para a classe trabalhadora. No Brasil, as principais contrarreformas foram realizadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1998, Lula em 2003 e o governo Dilma deu continuidade em 2015 com aprovação de leis que realizaram uma minirreforma na previdência, e a tendência é de que mais reformas sejam realizadas, como apontam as perspectivas do governo interino de Michel Temer.

O primeiro processo de reestruturação restritiva de direitos da previdência brasileira ocorreu no primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998), pela Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Essa reestruturação significou a perda de grandes conquistas no campo da proteção social previdenciária. O governo a justificou com a avaliação crítica centrada no desequilíbrio financeiro do sistema, agravado pelas mudanças introduzidas na Constituição Federal (CF) de 1988.

Dentre as alterações realizadas pela EC nº 20/1998, a que mais retrata a lógica da reforma da previdência é a do princípio da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, que restou explicitado no caput do art. 201 da CF de 1988. Essa medida foi necessária aos interesses do capital para alterar a prioridade do sistema previdenciário em detrimento da proteção social e da solidariedade da política.

Foi com vistas à manutenção deste equilíbrio financeiro e atuarial que se tentou aprovar, na votação da EC nº 20/1998, o limite de idade para aposentadoria por tempo de contribuição, no RGPS, não aprovado por apenas um voto. Entretanto, no ano seguinte criou-se um limite de idade disfarçado com o fator previdenciário, pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, com aplicação obrigatória justamente para este benefício.

*A DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL*

Se em 1998 o governo FHC implementou uma reforma modificando substancialmente o RGPS e parte do RPPS, em 2003 o governo Lula deu continuidade ao processo de reestruturação restritiva de direitos da previdência, alterando principalmente o RPPS, que afeta os servidores públicos, conforme a EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e, posteriormente, com a EC nº 47, de 5 de julho de 2005.

O fim da integralidade e o limite dos benefícios ao teto do RGPS que alcança os novos servidores foram fundamentais para a implementação do modelo baseado em fundos privados de pensão. Isto porque a subtração deste direito dos trabalhadores do RPPS foi substituída pela opção de associar-se a um fundo de previdência complementar, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP).

Essa era a fatia mais cobiçada da previdência pelas empresas do segmento. A imposição do teto previdenciário, limitando assim o valor máximo dos benefícios a serem recebidos, assim como desvinculação do reajuste dos benefícios do RGPS do salário mínimo, que os tornou defasados em relação a inflação, são estratégias que penalizaram os trabalhadores, o que pode induzi-los a adquirir planos de previdência privada.

Dando sequência, no dia 30 de dezembro de 2014, na calada da noite, foram editadas pelo Governo Dilma, as Medidas Provisórias (MP) nº 664 e 665, que foram apreciadas pelo Congresso Nacional e regulamentadas por meio das leis: Lei Ordinária nº 13.135 e nº 13.134, respectivamente. Ambas aprovadas em 16 e 17 de junho de 2015, dando continuidade à contrarreforma da previdência social.

Em linhas gerais, a lógica das MP transformadas em leis, é a da limitação do acesso aos direitos viabilizados pela previdência pública e a da redução dos valores de benefícios, prejudicando os trabalhadores e favorecendo o capital. No caso da pensão por morte, por exemplo, benefício que sofreu maior impacto nessa minirreforma da previdência social, consolidada pela Lei nº 13.135/2015, houve uma série de modificações que retratam a lógica atual, conforme explicação abaixo:

Após a publicação da Medida Provisória 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, a pensão por morte no RGPS para cônjuges, companheiros e companheiras passou a ser temporária ou vitalícia, a depender da idade do pensionista no dia do óbito do segurado.

Anteriormente, para os citados dependentes, a pensão por morte era vitalícia, vedada a acumulação de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvada a opção mais vantajosa. A Lei 13.135/2015 em muito modificou a MP 664/2014, as novas regras alcançaram os cônjuges, no entanto, nada mudou para os demais dependentes (filhos e equiparados, os pais e irmãos). Em regra, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 anos antes do óbito do segurado, a pensão por morte será paga por 4 meses ao cônjuge, companheiro ou companheira, salvo se o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional do trabalho. Se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 contribuições mensais e pelo menos 2 anos após o início do casamento ou da união estável, ou se então o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, a pensão terá um período estipulado de duração de acordo a tábua de mortalidade do IBGE, sendo vitalícia apenas se o pensionista tiver 44 anos de idade no dia da morte (AMADO, 2015, p. 488-489).

A MP nº 664/2015 também previa o fim do Fator Previdenciário, entretanto, este ponto foi vetado pela Presidente Dilma, que em contrapartida editou a MP nº 676/2015, convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, alterando a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao incluir o artigo 29-C, que institui a Fórmula 85/95:

Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário, no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:

I - igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou

II - igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

§ 1º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto. (BRASIL, 2015, grifo meu).

Assim, a Lei nº 13.183/2015 sacramentou o que foi instituído pela MP nº 676/2015, tornando facultativo o fator previdenciário para a aposentadoria por tempo de contribuição, desde que o segurado preencha os requisitos da regra alternativa, intitulada 85/95, que apesar de utilizar a terminologia pontos a intenção da referida lei foi nitidamente cumular os requisitos de tempo de contribuição e

idade, de modo a atingir a regra de aposentadoria ideal. A saber: 60 anos de idade + 35 anos de contribuição, se homem; e 55 anos de idade + 30 se mulher; o que, por sua vez, pode ser traduzido pela regra de pontos 95 pontos para o homem e 85 pontos para a mulher. Além disso, a nova lei também prevê que as somas de idade e tempo de contribuição serão majoradas em um ponto, a partir de 2018 até 2026, quando atingirão a Fórmula 90/100, quando não mais serão favoráveis para nenhum trabalhador.

Essa breve exposição demonstra o caráter das reformas já realizadas na previdência e aponta para as que estão por vir, pois infelizmente todo esse processo de desmonte de direitos está longe de chegar ao fim. O interino governo de Michel Temer já anunciou a necessidade de realização de uma ampla reforma no sistema previdenciário brasileiro, ampliando o tempo de contribuição e a idade para aposentadoria. Para isso, fundiu o antigo Ministério da Previdência Social com o Ministério da Fazenda, sob a liderança de Henrique Meirelles, um executivo do setor financeiro que representa unicamente os interesses do capital. Não é preciso muita genialidade para prever o duro golpe que está sendo gestado para os trabalhadores! Daí a necessidade de discutir o financiamento da previdência e da seguridade social como um todo, para desmistificar o suposto déficit que é utilizado como principal argumento para realização dessa contrarreforma da previdência social.

3 FUNDO PÚBLICO: um espaço de luta das classes em disputa no capital

No contexto do capitalismo monopolista, a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público: “O fundo público não se forma apenas com trabalho excedente metamorfoseado em valor, mas também com trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam tributos direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde tributos estão embutidos nos preços das mercadorias.” (BEHRING, 2010, p. 20).

Behring (2010, p. 20), a partir dos estudos de Marx, afirma que o fundo público se forma a partir de uma punção compulsória² - na forma de tributos - da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução do capital,

retornando, portanto, para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais.

Para Salvador (2010), o fundo público está presente na reprodução do capital nas seguintes formas:

Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital;

Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição;

Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa;

Como transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

Segundo Salvador (2012), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Com isso, a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público.

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (SALVADOR, 2012, p. 8).

Para as finanças públicas, o orçamento constitui a peça mediante a qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. Ele funciona como uma arena política na qual se

manifestam e se expressam os interesses das forças que atuam para defender e negociar as decisões de seus gastos, de forma que acomode e garanta seus ganhos.

Os estudos que tratam da origem do orçamento público costumam identificar seu embrião no art. 12 da Carta Magna da Inglaterra, promulgada em 1215 pelo rei conhecido como João Sem Terra. Os aperfeiçoamentos que gradualmente foram sendo introduzidos nestes instrumentos de controle das finanças do Estado, pelos representantes políticos da sociedade, conduziram, em 1822, à aprovação, pela primeira vez, no Parlamento inglês, da peça que atualmente se conhece como orçamento público, com a qual se passou a fixar e autorizar, em cada exercício, não somente a receita, mas também a despesa do Estado (OLIVEIRA, 2012).

O orçamento público surgiu da necessidade de controlar as ações do Estado no tocante às suas decisões sobre a extração de impostos da sociedade e sobre a realização de seus gastos. Somente quando o Estado expandiu consideravelmente suas atividades, já no século XX, é que foi incorporado ao orçamento a atividade do planejamento, para garantir a obtenção de melhores resultados, ganhando força, no seu interior, o processo das escolhas orçamentárias, traduzidas na definição de seus objetivos de gastos, que afetam a equação da distribuição da renda e da riqueza (OLIVEIRA, 2012).

Dessa forma, como todo instrumento, o orçamento também é determinado historicamente, tendo assumido em diferentes períodos papéis e feições distintas. No período liberal, por exemplo, prevaleceu a opinião das escolas clássicas e neoclássicas de que a obtenção de um Orçamento Equilibrado constituía um indicador inquestionável de boa administração financeira, prevalecendo a visão do orçamento como um mero instrumento contábil.

Todavia, as adversidades econômicas resultantes da crise de 1929 e a difusão e aceitação das ideias keynesianas sobre o papel do Estado na economia provocaram uma ruptura com essa concepção e o orçamento; de simples peça de escrituração contábil, assumiu o importante papel de poderoso instrumento de política econômica, manejado quer para amortecer as flutuações cíclicas da economia, quer para combater as oscilações do nível de preços e mesmo para promover melhor distribuição de renda, mesmo que para isso tenha de operar com um orçamento desequilibrado, ou seja, incorrendo em déficit público. Tal situação seria justificada para garantir a correção

dos problemas do sistema e permitir seu retorno a uma situação de equilíbrio (OLIVEIRA, 2012).

Oliveira (2012) defende que o orçamento não pode ser entendido apenas como uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, mediante a qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar determinados objetivos macroeconômicos. A definição sobre o programa a ser implementado para a sociedade por intermédio do Estado, implícito no orçamento, ou os objetivos de política econômica a serem atingidos, envolvem, necessariamente, negociações entre representantes políticos, tornando-o o canal pelo qual se expressam suas reivindicações.

O atual processo orçamentário brasileiro é do tipo misto, com elaboração pelo Poder Executivo e aprovação do Poder Legislativo, que possui autonomia para confirmá-lo, rejeitá-lo ou modificá-lo. O seu resultado final dependerá da correlação de forças aí representadas e das alianças e composições políticas estabelecidas. No entanto, o poder Executivo tem historicamente adquirido autonomia em relação ao Legislativo, por ser um orçamento de caráter autorizativo - condição que não obriga o Executivo a gastar o que foi aprovado, a não ser no caso de despesas consideradas obrigatórias - é amplo o seu espaço e forte o poder de pressão que detém sobre os parlamentares para ajustar, na execução, o orçamento de acordo com seus interesses e objetivos. Daí a importância da participação do Poder Legislativo não se esgotar com a aprovação do orçamento, mas no acompanhamento de sua implementação por meio da fiscalização.

Com a Constituição de 1988, três peças passaram a integrar novo processo orçamentário: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entre elas estabeleceu-se forte interação, tendo como referência as prioridades definidas no PPA.

O PPA deve ter duração correspondente ao período de um mandato de governo, vigorando até o final do primeiro ano da administração subsequente. Deve fixar de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, bem como para as despesas de custeio delas decorrentes e ainda para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA cumpre o papel de balizar a elaboração das

outras peças do sistema - a LDO e a LOA - que, com ele, devem ser compatibilizados.

A LDO representou uma novidade no processo orçamentário, com as seguintes atribuições: I) definir metas e prioridades da administração pública federal; II) orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA); III) dispor sobre alterações na legislação tributária; IV) autorizar a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal. A LDO representa, na prática, a arena de negociação do orçamento, podendo, por essa razão, ser apontada como a fase mais importante de todo o processo. É aí que devem ser negociadas as alterações na legislação tributária, decididos quais setores deverão ser contemplados com financiamentos governamentais, dentre outros.

A LOA compreende, por sua vez, três segmentos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social. O Orçamento Fiscal, por sua abrangência e dimensão, constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta³, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. O orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados - saúde, previdência e assistência social - da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. O orçamento de investimento compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), primeiro estimam-se as receitas e, em seguida, a partir do total de receitas estimadas, fixam-se as despesas. A responsável pelas estimativas das receitas é a Secretaria da Receita Federal (SRF). Por sua vez, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) é responsável pela fixação das despesas orçamentárias a partir da consolidação das demandas orçamentárias dos diversos órgãos e entidades do governo federal.

O fechamento do ciclo orçamentário ocorre com o processo de fiscalização atribuído ao Congresso Nacional, que por meio de uma Comissão Mista Permanente, formada por senadores e deputados, realiza o controle interno, examinando e emitindo parecer sobre o Plano Plurianual, a LDO, a LOA e os créditos adicionais solicitados e também sobre os planos e programas nacionais, regio-

nais e setoriais previstos na Constituição. O controle externo, por sua vez, é também de responsabilidade do Congresso, que conta, para desempenho desse papel, com a participação dos Tribunais de Contas, a quem cabe, entre outras funções, apreciar e julgar as contas prestadas anualmente pelo Executivo, na figura do Presidente da República (OLIVEIRA, 2012).

A nova moldura orçamentária legada pela Constituição de 1988 representou, de fato, uma grande contribuição para a construção de um Estado democrático.

A experiência das lutas contra a ditadura levou à fixação no texto constitucional de vários dispositivos voltados para a aplicabilidade imediata dos direitos e para o controle social sobre o Estado. Importantes mecanismos foram criados para assegurar todos esses direitos, com destaque para as vinculações de recursos públicos a programas e ações de Governo. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2008, p. 11).

Ao estabelecer essas vinculações, reafirmou-se o papel do orçamento público como importante instrumento para concretizar direitos e alterar a realidade socioeconômica do país, a depender da correlação de forças, é claro!

Assim, o orçamento público, pode ser um locus privilegiado de evidenciação dos esforços de um governante para a efetivação de uma política social. Ou bem uma política é contemplada nas peças orçamentárias, ou ela mantém-se limitada à agenda formal. Dessa forma, a análise da execução orçamentária pode ser utilizada para demonstrar não somente o que um governo decidiu fazer, mas aquilo que ele optou por não fazer, bem como discutir o custo dessa escolha, conforme veremos a seguir.

4 DESMISTIFICANDO O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Orçamento da Seguridade Social é um instrumento eficaz para dotar o Estado brasileiro de recursos em volume suficiente para assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. Nele foram estabelecidas contribuições sociais pagas pelas empresas e pelos trabalhadores para - na contramão do pensamento liberal - financiar ações do Estado em prol desses direitos (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RE-

CEITA FEDERAL DO BRASIL, 2008). A partir dessa compreensão, defendemos que a previdência social não pode ser medida exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas, essa forma de apresentação das receitas não respeita o conceito constitucional de financiamento da seguridade social.

Na imensa maioria dos países, o financiamento da previdência social é feito considerando um tripé contributivo, incluindo também recursos do Tesouro. No Brasil, esse aporte de recursos é feito com fontes próprias da seguridade social, receitas vinculadas que foram criadas para garantir a efetivação dos direitos sociais.

Nesse sentido, Salvador (2010) afirma que a vinculação dos recursos das políticas de seguridade social aos fundos especiais⁴ foi um avanço da Constituição de 1988. Era uma forma de enfrentar a perversa tradição fiscal, em que a aplicação de recursos sempre priorizou a acumulação de capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica.

Os recursos executados por esses fundos sociais são fiscalizados por conselhos de composição paritária. Neles, representantes governamentais e não-governamentais somam-se para acompanhar e fiscalizar políticas públicas. No entanto, grande parte dos recursos destinados para as políticas da seguridade social ainda são geridos por fora dos fundos das respectivas políticas, o que possibilita o contingenciamento orçamentário e impede a fiscalização por meio dos Conselhos. A inexistência de um Conselho Nacional da Seguridade Social para supervisionar a execução do Orçamento da Seguridade Social também corrobora isso.

No caso da previdência social, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) tem características diferentes dos fundos da saúde e da assistência social. A começar pela sua origem, pois foi criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), no artigo nº 68, ao invés de ser instituído por legislação específica. O artigo nº 68 da LRF veio para regulamentar o artigo nº 250 da Constituição.

Sobre esse artigo, Salvador (2010, p. 267-268, grifos do autor) assevera:

O artigo nº 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal está dentro da lógica da contrarreforma da previdência de 1998, pois “desconhece” a diversidade da base de financiamento da seguridade social

estabelecido no artigo nº 195 da Constituição. Assim, esse artigo, ao instituir o FRGPS, o fez com a finalidade de “prover recursos para o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social”, reforçando os argumentos neoliberais da existência do “déficit” da previdência social e o fundo, ao que tudo indica, veio com o objetivo de evidenciar essa conta. O parágrafo 1º do artigo nº 68 trata do patrimônio e das receitas da previdência, que ficaram limitadas àquelas previstas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do artigo nº 195 da Constituição: a contribuição do empregador sobre a folha de salários e a contribuição dos trabalhadores, deixando de fora as demais contribuições da seguridade social.

O princípio constitucional da diversidade da base de financiamento da seguridade social, dentre outros direcionamentos, significa que as contribuições dos empregadores não devem ser somente baseadas sobre folha de salários, mas devem incidir sobre o faturamento e o lucro, de forma a tornar o financiamento da seguridade social mais redistributivo e progressivo, o que compensaria a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução da tecnologia e consequente redução da mão de obra.

Nesse sentido, a Tabela 1 - produzida pela ANFIP (2016) - apresenta os números das receitas e despesas do RGPS.

Tabela 1 - Receitas e Despesas do RGPS

RGPS	2008	Valores correntes, em (R\$ milhões)		
		2010	2012	2014
Receita	163.355	211.968	283.441	349.503
Despesa	200.174	256.259	316.589	394.202
Saldo	-36.819	-44.291	-33.148	-44.699
Saldo em % do PIB	-1,21%	-1,14%	-0,70%	-0,81%

Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Análise da Seguridade Social em 2014: tabelas. Brasília, DF, 2016.

Verifica-se, por meio da Tabela 1, que a execução orçamentária do RGPS obteve um crescimento de 97%, se comparado os valores de 2014 (R\$ 394,2 bilhões) em relação a 2008 (R\$ 200,1 bilhões). Em 2014, por exemplo, o RGPS obteve uma arrecadação de R\$ 349,5 bilhões, considerando apenas as receitas de contribuições previdenciárias, em contrapartida a um total de despesas de R\$ 394,2 bilhões, o que gerou um saldo negativo de quase R\$ 44,6 bilhões.

A DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Esse saldo negativo representa -0,81% do PIB de 2014, perfeitamente possível de ser coberto pela diversidade da base de financiamento da seguridade social, que tem sido superavitária (R\$ 53,8 bilhões em 2014, equivalente a 0,98% do PIB do mesmo ano), conforme dados da Tabela 2, elaborada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) (2016).

Tabela 2 - Receitas e Despesas da Seguridade Social

Receitas Realizadas	Valores correntes, em (R\$ milhões)				Despesas Realizadas	Valores correntes, em (R\$ milhões)			
	2008	2010	2012	2014		2008	2010	2012	2014
1. Receita de contribuições sociais	359.834	441.265	573.815	665.162	1. Benefícios previdenciários	200.174	256.259	316.589	394.202
Receita previdenciária líquida	163.355	211.968	283.441	349.503	2. Benefícios assistenciais	15.641	22.234	30.324	37.598
Compensações previ. não repassadas			5.281	12.000	3. Bolsa-família e outras transferências	10.605	13.493	20.543	26.162
COFINS	120.094	140.023	181.555	195.914	4. EPU - Benefícios de legislação especial	2.048	2.136	1.774	1.835
CSLL	42.502	45.754	57.316	63.197	5. Saúde - Despesas do MS	50.270	62.329	80.085	94.235
PIS/Pasep	30.830	40.372	47.738	51.773	6. Assistência - Despesas do MDS	2.600	3.994	5.659	7.020
Outras contribuições	3.053	3.148	3.765	4.775	7. Previdência - Despesas do MPS	4.755	6.482	7.171	7.828
2. Receitas de entidades da seguridade	13.765	14.693	20.147	19.093	8. Outras ações da seguridade	3.922	7.584	10.410	10.965
3. Contrapartida do orçamento fiscal p/ EPU	2.048	2.136	1.774	1.835	9. Benefícios FAT	20.690	29.195	39.950	51.833
Total de receitas	375.647	458.094	595.736	686.090	10. Outras ações do FAT	726	560	541	522
					Total de despesas	311.431	404.266	513.046	632.200
					Resultado da Seguridade Social	64.216	53.828	82.690	53.890
					Resultado em % do PIB	2,03%	1,38%	1,75%	0,98%

Fonte: (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2016).

A Tabela 2 desmistifica o discurso déficit previdenciário propagado pela mídia e pelo governo, pois o orçamento da seguridade social além de ser superavitário em todos os anos, ainda suporta as compensações não repassadas (retiradas indevidas de verbas), como a desoneração da folha de salário que chegou aos significativos R\$ 12 bilhões em 2014, conforme demonstrado na Tabela 2.

Esse processo de desoneração da folha de pagamentos iniciou-se no governo Dilma, com a MP n.º 540, de 2 de agosto de 2011, beneficiando inicialmente quatro setores industriais intensivos de mão de obra. Quando essa MP foi convertida na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, o seu prazo de vigência, a princípio determinado para 2012, foi prorrogado para até 2014 e incluídos novos beneficiários. A alíquota de contribuição sobre o faturamento, excluída a receita da exportação, era de 2,5% para os segmentos de serviços e 1,5%, para os industriais, posteriormente reduzidas para 1% para os segmentos industriais e de 2% para algumas atividades de serviços.

Segundo a ANFIP (2012), essas perdas do Orçamento da Seguridade Social não foram repostas pelo Orçamento Fiscal, não foram lançadas como renúncias nem aparecem como receitas, por falta das transferências por parte do Tesouro. Tornaram-se realmente valores perdidos para o RGPS.

Essas desonerações da folha de salário, aliadas às renúncias fiscais, beneficiam amplamente o capital, e se reverterem em perda de direitos para a classe trabalhadora, devido a quantidade de receitas que deixam de ser arrecadadas e transformadas em benefícios sociais. No ano de 2014 o orçamento da seguridade social deixou de arrecadar R\$ 79,4 bilhões, devido à renúncia fiscal das contribuições sociais - PIS, COFINS e CSLL, ou seja, o equivalente a 26% do total arrecadado por estas contribuições sociais, conforme apontado na Tabela 3, elaborada com base em dados da ANFIP (2016).

Tabela 3 - O impacto da DRU e das renúncias das contribuições sociais - PIS, COFINS, CSLL

Contribuições Sociais	2008	Valores correntes, em (R\$ milhões)		
		2010	2012	2014
1. Total de receita das contribuições sociais	193.426	226.149	286.609	310.884
COFINS	120.094	140.023	181.555	195.914

**A DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL**

CSLL	42.502	45.754	57.316	63.197
PIS/Pasep	30.830	40.372	47.738	51.773
2. Renúncias	28.316	49.172	53.650	79.450
% das renúncias sobre o total	15%	22%	19%	26%
3. DRU	38.685	45.230	57.322	62.177
% da DRU sobre o total	20%	20%	20%	20%

Fonte: (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2016).

Outro ataque ao Orçamento da Seguridade Social vem se dando na forma da Desvinculação de Receitas da União (DRU), criada em 2000 pela EC n.º 27, renovada pelas EC n.º 42, de 19 de dezembro de 2003, n.º 56, de 20 de dezembro de 2007, e n.º 68, de 21 de dezembro de 2011. E atualmente em votação no Congresso Nacional para a sua prorrogação até 2023. No dia 08 de junho de 2016 foi aprovada na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que além de prorrogar a sua vigência para 2023, amplia de 20% para 30% o percentual que pode ser remanejado da receita dos impostos e contribuições sociais federais; leia-se, do orçamento da seguridade social. A PEC ainda será votada em dois turnos no Senado antes de ser promulgada, entretanto, a grande negociação e troca de favores realizada pelo governo interino de Michel Temer indica a aprovação dessa medida arbitrária, que ampliará ainda mais o desvio de verbas da seguridade.

Hoje, os efeitos da DRU estão restritos às desvinculações das contribuições sociais. No entanto, desde 1994 a União, pelas mais diversas formas, se desobriga de repassar integralmente os recursos vinculados à Seguridade. Primeiro foi pela criação do Fundo Social de Emergência, por meio da Emenda Constitucional de Revisão (ECR) n.º 1, de 1 de março de 1994, posteriormente essa desvinculação foi renovada em 1996 com um novo nome: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), até chegar na forma atual da DRU em 2000.

Ao retirar R\$ 62,1 bilhões do Orçamento da Seguridade Social em 2014, conforme apontado na Tabela 3, a DRU cumpre um papel de esvaziar o financiamento da seguridade, suprimindo a maior parte do seu superávit. “Essa subtração de recursos não aparece nos relatórios como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal.” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS

AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012, p. 91). “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, os utiliza para pagar juros da dívida.” (SALVADOR, 2010, p. 233).

A DRU foi estrategicamente criada para cumprir as metas impostas pelo ajuste fiscal; ela era a ferramenta que faltava para a concretização do processo de concentração de recursos na União, visto que possibilitou a desvinculação de receitas, como a das contribuições sociais, que foram constitucionalmente criadas como receitas vinculadas a algumas políticas sociais, e por isso não entraram na repartição de recursos com Estados e Municípios. Por este motivo priorizou-se o aumento da carga tributária por meio do aumento das contribuições sociais. A DRU possibilitou uma liberdade de uso tanto da parcela relativa ao aumento dessa arrecadação, quanto da parcela desvinculada. Essa foi a solução encontrada para atender aos objetivos fiscais (do capital), associado à repressão dos gastos no orçamento de investimentos e da seguridade social.

Diante do exposto, fica claro que a forma com que as contas da previdência social são apresentadas, pelo governo e pela imprensa, que insistem em caracterizar como déficit a simples diferença entre receitas e despesas, cai intencionalmente em um equívoco de não considerar as receitas do orçamento da seguridade social, que é superavitário. Além dos efeitos das renúncias fiscais, desoneração da folha de pagamento e da DRU, que juntas transferem para o capital e para o governo a verba dessa política pública que é socialmente espaço de luta das classes em disputa no capitalismo.

Concluimos afirmando que a propagação dessa cultura de crise na previdência endossa a realização de reformas que retiram direitos dos trabalhadores e deslocam o debate daquele que é o cerne da questão: a crise de um modelo econômico cada vez mais caro, que fez crescer a dívida e as despesas com encargos e juros, optaram por diminuir direitos sociais assegurados pelo Estado, visando que mais recursos públicos ficassem disponíveis para o pagamento dos altíssimos gastos financeiros.

REFERÊNCIAS

AMADO, F. Direito Previdenciário. 6. ed. 2. reimp. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. 20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, DF, 2008.

_____. Análise da Seguridade Social em 2011. Brasília, DF, 2012.

_____. Análise da Seguridade Social em 2014: tabelas. Brasília, DF, 2016.

BEHRING, E. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 676 de 17.06.2015. Altera a Lei no 8.213, de 24.07.1991, que regula o Plano de Benefícios da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 2015.

CHESNAIS, F. (Org.). A finança mundializada. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. Tobin or not tobim? Tradução de Maria Tereza Van Acker. São Paulo: Editora UNESP: ATTAC, 1999.

OLIVEIRA, F. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

PAULANI, Leda. Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. Serviço Social em Revista [Online], Londrina, v. 14, p. 4-22, 2012.

_____. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

NOTAS:

¹ “O regime de repartição é por definição ‘produtivista’ (interessam-lhe emprego), enquanto o regime de capitalização é ‘rentista’ (interessam-lhe juros reais elevados e ativos fixos). Os fundos de pensão funcionam como braço auxiliar da dívida pública, no papel de retirar da esfera da acumulação produtiva parcelas substantivas de renda real que poderiam, de outro modo, transformar-se em capital produtivo. Farão assim, indiretamente, pela via voluntária das contribuições previdenciárias, aquilo que o Estado faz diretamente pela via impositiva dos tributos.” (PAULANI, 2008, p. 46).

- ² Para Marx a punção compulsória está relacionada à repartição da mais-valia socialmente produzida.
- ³ A administração indireta compreende quatro categorias de entidades: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.
- ⁴ Fundos especiais estão previstos no artigo 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da CF de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública. O fundo especial compõe o fundo público e pode se organizar como um fundo de gestão orçamentária, que tem execução orçamentária e financeira de despesas financiadas por receitas orçamentárias vinculadas a essa finalidade, como por exemplo o Fundo Nacional da Assistência Social e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (SALVADOR, 2010).