

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

ROBERTO JOSÉ DE OLIVEIRA NETO

SEGURIDADE SOCIAL: *DEFICIT* OU FARSA PARA RETIRADA DE DIREITOS?

JACOBINA – BA
2018

ROBERTO JOSÉ DE OLIVEIRA NETO

SEGURIDADE SOCIAL: *DEFICIT* OU FARSA PARA RETIRADA DE DIREITOS?

Monografia apresentada à Universidade do Estado da Bahia, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Edelson Silva Reis

JACOBINA-BA
2018

ROBERTO JOSÉ DE OLIVEIRA NETO

SEGURIDADE SOCIAL: *DEFICIT* OU FARSA PARA RETIRADA DE DIREITOS?

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia, Campus IV – Jacobina – BA, como requisito obrigatório para conclusão de curso, sob orientação do professor Me. Edelson Silva Reis.

Banca Examinadora:

Professor Edelson Silva Reis, Me. Orientador

Professor Henrique Araújo Galvão de Carvalho

Professor José Fábio Andrade Sapucaia

Aprovado em: ____/____/____.

Coordenação do Curso de Bacharelado em Direito

Considerações:

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, agradeço a Deus por mais esta realização, pois sem Ele nada mais seria possível;

No decorrer desta caminhada, muitas foram as pessoas que me apoiaram para chegar onde estou hoje. A minha Família e os meus Mestres são os que mais merecem o meu respeito e a minha gratidão.

Com relação à minha família, primeiramente agradeço aos meus Pais, Manoel José de Oliveira e Raimunda Gomes de Oliveira (in memoriam), que me educaram pelo exemplo, me mostrando o caminho da verdade, da lealdade, da honestidade, enfim, dos bons valores. E, por isso, quase tudo do que sou hoje devo a eles. À minha Madrinha Rita e ao meu Padrinho Edmundo (in memoriam), que sempre me trataram como filho e me conduziram nos primeiros passos da vida escolar. Aos meus dez irmãos, pela amizade, pela camaradagem, e por sempre nos mantermos unidos. E, em especial à minha Esposa, Leandra Silva Carvalho, que desde que a conheci, tem sido uma verdadeira companheira, com sua imensa coragem, dedicação, paciência, entre muitas outras qualidades, tem sido o meu porto seguro, principalmente nos dias mais difíceis. Aos meus filhos, por serem minha principal fonte de motivação, por entenderem e perdoarem a minha ausência nesses anos escolares.

Agradeço também aos meus Mestres, que com suas imensas sabedorias, sempre tentaram me repassar, da melhor forma possível, os ensinamentos que não somente levarei para a minha profissão, mas também para a minha vida. Em especial, agradeço ao Professor Edelson que, com muita dedicação e paciência, me orientou na elaboração deste trabalho.

DEDICATÓRIA

Dedico ao meu pai Manoel José de Oliveira, à minha mãe Raimunda Gomes de Oliveira (in memoriam), à minha madrinha Rita e ao meu padrinho “Dodô” (in memoriam) e ao meu tio-avô Jorge, exemplos de bons seres humanos e determinantes para a minha trajetória pessoal.

Também aos meus irmãos: Maria do Socorro, Marineide, Marieuza, Francisco, Filadelfo, Maria de Lourdes, Paulo, Antônio, Luzivânia e Elaine. Pessoas do bem e humildes de coração.

Em especial à minha companheira Leandra e aos nossos filhos: Roberto, Rafael, Maria Vitória, Rian, José Davi e Maria Clara. Que preenchem os nossos dias com muita felicidade, cumplicidade e respeito.

RESUMO

A Previdência Social brasileira tem sido fortemente criticada por economistas e, governo após governo, tem passado por profundas reformas. O principal argumento dos críticos está relacionado à suposta falta de sustentabilidade do sistema previdenciário, fruto de sucessivos *deficit*. A publicidade governamental e em larga medida, a mídia nacional, tem defendido a necessidade de uma profunda reforma, pois, sem ela, o *deficit* tomaria proporções gigantescas e o sistema previdenciário entraria em colapso. Por outro lado, existe um grupo tecnicamente engajado que consegue, por meio de interpretação de dispositivos legais e parâmetros contábeis alternativos aos adotados pelo Poder Executivo, fazer frente a tentativa de pacificação do discurso de que as contas da Previdência são deficitárias. O debate central desse trabalho reside justamente na temática do *deficit* previdenciário, numa abordagem que se contrapõe a uma proposta midiática, seguramente financiada pelo mercado financeiro, que diuturnamente constrói uma visão caótica sobre a previdência e utiliza o *deficit* previdenciário para justificar uma necessidade de reforma pautada no ataque a direitos historicamente conquistados. Pelas discussões propostas, conheceremos o objetivo antissocial que baliza os ideais daqueles que pretendem reformar a previdência, defendendo a reforma como solução para o desequilíbrio das contas públicas, às custas da retirada de direitos constitucionalmente garantidos. Uma das conclusões do relatório da CIPREV, documento essencial para suporte teórico das discussões aqui lançadas, é a de que o mais grave problema que afeta a saúde financeira da Previdência Social é a vulnerabilidade das fontes de custeio. Conclusão que nos permite inferir que antes de se discutir a existência de eventual *deficit* ou a necessidade de novas fontes de financiamento, imperativo se faz corrigir as incongruências que afetam as fontes financiadoras já existentes.

PALAVRAS-CHAVE: *Deficit* Previdenciário, Seguridade Social, Previdência Social, Reforma Previdenciária, Fontes de Custeio e Sustentabilidade.

ABSTRACT

Brazilian Social Security has been strongly criticized by economists and government after government has undergone profound reforms. Critics' main argument is related to the alleged lack of sustainability of the pension system, the result of successive deficits. Government advertising and, to a large extent, the national media, have advocated the need for a thorough reform, since without it the deficit would take on gigantic proportions and the social security system would collapse. On the other hand, there is a technically engaged group that is able, through interpretation of legal provisions and accounting parameters that are alternative to those adopted by the Executive Branch, to face the attempt to pacify the discourse that the Social Security accounts are deficient. The central debate of this work lies precisely in the issue of the social security deficit, in an approach that contrasts with a media proposal, surely funded by the financial market, which often builds a chaotic vision on social security and uses the social security deficit to justify a need for reform in the attack on historically conquered rights. Through the proposed discussions, we will know the antisocial objective that targets the ideals of those who intend to reform social security, defending reform as a solution to the imbalance of public accounts, at the expense of the withdrawal of constitutionally guaranteed rights. One of the conclusions of the CIPREV report, an essential document for the theoretical support of the discussions here, is that the most serious problem that affects the financial health of Social Security is the vulnerability of the sources of cost. Conclusion that allows us to infer that before discussing the existence of a possible deficit or the need for new sources of financing, it is imperative to correct the inconsistencies that affect the existing financing sources.

KEY WORDS: Social Security Deficit, Social Security, Social Security Reform, Sources of Cost and Sustainability.

TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Resultado da Seguridade Social (2012-2016).....	32
Tabela 2 - Resultado do RGPS (2016).....	35
Tabela 3 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social (2005, 2010 e de 2013 a 2016)	37
Tabela 4 – Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU (2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016)	39
Tabela 5 - Receitas da Seguridade Social Desconsideradas pelos Cálculos do Governo (2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016)	41
Tabela 6 – Contribuições para os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Civis da União e a dos Militares (2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016).....	43
Tabela 7 - Programações Estranhas ao Conceito Constitucional de Seguridade Social Incluídas pelo Governo no Orçamento da Seguridade Social (2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016)	45
Tabela 8 – 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 (2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016)	46
Tabela 9 - Sonegações Previdenciárias de Contribuições Relacionadas ao Trabalhador (2012-2015)	57
Tabela 10 - Estimativa de Arrecadação da Contribuição Previdenciária do Empregado em Decorência da Formalização de Vínculos (2012-2015)	58
Tabela 11 - Receitas Devidas à Seguridade Social e não Arrecadadas ou Subtraídas (2016)	64
Tabela 12 – Parcelamentos Especiais: Adesões, Ativos, Exclusões e Liquidações	65
Gráfico 1 - Resultado da Seguridade Social com a DRU (2002-2016)	33
Gráfico 2 - Resultado da Seguridade Social sem a DRU (2005-2016)	34
Gráfico 3 - Receitas Primárias do Governo Federal, em valores de 2005 a 2016.....	48
Gráfico 4 - TCU - Inadimplência das contribuições previdenciárias (2007-2016)	60
Gráfico 5 - TCU - Inadimplência da COFINS, CSLL e PIS/PASEP (2007-2016)	60
Gráfico 6 - TCU - Créditos Previdenciários – situação em % (2011 - 2016)	61
Gráfico 7 - TCU - Créditos da COFINS, CSLL e PIS/PASEP – situação em % (2011-2016)	62

ABREVIATURAS

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

BPC – Benefício de Prestação Continuada.

BPCLOAS - Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento.

CAP's - Caixas de Aposentadorias e Pensões.

CEME - Central de Medicamentos.

CNA - Confederação Nacional da Agricultura.

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

CPIPREV - Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

CNSS - Conselho Nacional de Seguridade Social.

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

DRU – Desvinculação das Receitas da União.

EPU – Encargos Previdenciários da União.

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

FPM - Fundo de Participação dos Municípios.

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

FRGPS - Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor.

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social.

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

IAPAS – Instituto Nacional de Administração da Previdência Social.

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

LBA - Legião Brasileira de Assistência.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

LOPS – Lei Orgânica de Previdência Social.

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

PIB - Produto Nacional Bruto.

PIS – Programa de Integração Social.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

REFIS - Programa de Recuperação Fiscal.

RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social.

SAT – Seguro de Acidentes de Trabalho.

SINAIT - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

SIMPLES - Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

SINPROFAZ - Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional.

SUS – Sistema Único de Saúde.

TCU – Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	16
2.1 Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's)	17
2.2 A criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)	18
2.3 A previdência a partir da constituição de 1988	20
3. O DEBATE ATUAL SOBRE AS CONTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIA	31
3.1 A contabilidade do Governo Federal	32
3.2 A contabilidade defendida pela ANFIP	36
4. A GESTÃO DO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	50
5. SONEGAÇÃO FISCAL E INADIMPLÊNCIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS.	54
6. REGIMES DE PARCELAMENTO FISCAIS – REFIS	65
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	72

1. INTRODUÇÃO

A dificuldade de compreensão de todo o processo histórico que envolve a consolidação dos direitos sociais no Brasil, especialmente os relacionados à Seguridade Social, se configura tarefa árdua e é, invariavelmente, utilizada para ameaçar o pacto social com propostas de reformas e reformas que afrontam os princípios da solidariedade e da universalidade, esculpidos na Constituição Federal de 1988 e basilares para a sustentação da Seguridade Social.

Compreender o verdadeiro sentido e importância da Previdência Social, um dos pilares da Seguridade Social, e conseqüentemente das premissas constitucionais que lhe sustenta, exige um processo de reavaliação da própria história da previdência brasileira. Alguns poucos autores, até hoje, se aventuraram a escrever sobre o tema e esse material se bem explorado pode evidenciar algumas ideias que vão, num período recente, desde o reconhecimento dessa área como propulsora da justiça social até a considerá-la como entrave ao desenvolvimento econômico nacional e responsável pelo desequilíbrio das contas públicas.

O debate central desse trabalho reside justamente na temática do *deficit* previdenciário, numa abordagem que se contrapõe a uma proposta midiática, seguramente financiada pelo mercado financeiro, que diuturnamente constrói uma visão caótica sobre a previdência e utiliza o *deficit* previdenciário para justificar uma necessidade de reforma pautada no ataque a direitos historicamente conquistados.

Enfrentar a temática com profundidade, num cenário de parca literatura que foge aos ditames mercadologicamente assentados, exige um grande esforço em busca de bibliografia e impõe conhecer minúcias contábeis, as diversas fontes de custeio, os benefícios previdenciários e os desafios para o financiamento de todo o sistema, mais especificamente, do RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

Indispensável para o intento aqui apresentado, bem como para esclarecimento da sociedade sobre o assunto, se faz conhecer o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social – CPIPREV, do Senado Federal, que no ano de 2017 concluiu os trabalhos de investigação sobre a contabilidade da Previdência Social.

Esse relatório tem grande importância para a fundamentação da discussão aqui proposta, não somente por ter enfrentado e aprofundado a temática utilizando-se de diversas correntes teóricas e técnicas que estudam, militam e operam na área, como também pelas conclusões a que chegou, com destaque para a produção artificial do *deficit* previdenciário, que tem como principais objetivos emplacar a Proposta de Emenda à Constituição de nº 287/2016 e posteriormente delegar a previdência social às empresas privadas:

O *deficit* previdenciário, apesar de parecer antigo, em face do quanto é repisado na imprensa brasileira, especialmente em períodos eleitorais, ainda não foi devidamente aprofundado e esclarecido para a população brasileira. Possivelmente, essa cortina de fumaça que o envolve é estratégia retroalimentada para reformar um sistema que ainda não foi sequer, plenamente, implantado.

Percebe-se que a discussão ganhou contornos nacionais com a polêmica Proposta de Emenda à Constituição citada, proposta pelo Poder Executivo Federal e que propala a existência de um *deficit* alarmante, que está prejudicando toda a saúde financeira das contas públicas e impedindo o desenvolvimento econômico do Brasil. Campanhas publicitárias têm sido utilizadas exaustivamente para demonstrar a necessidade da reforma da previdência, sempre baseadas na existência de um passivo elevado na seguridade

Chega a ser paradoxal, num sistema que necessita de contribuições periódicas e que tem como principal atrativo a garantia de direitos sociais para os seus partícipes, em vez de promover campanhas para aumentar o número de contribuintes, lembrando que parcela significativa da população ainda não foi alcançada pelo sistema protetivo, vende, a preços exorbitantes, uma imagem de sistema desequilibrado e insolvente.

O ataque às garantias sociais acaba por combalir o maior fator de estabilidade econômica que se pode vislumbrar para um país, pois, através do tripé social, as crises são atenuadas e podem ser superadas. Também por isso é tão nociva a visão deturpada que transforma a previdência num problema, quando na realidade é nela que se mantém a maior salvaguarda da sociedade.

Ao longo desse trabalho compreenderemos o objetivo antissocial que baliza os ideais daqueles que pretendem reformar a previdência, defendendo a reforma como

solução para o desequilíbrio das contas públicas, às custas da retirada de direitos constitucionalmente garantidos.

Uma das conclusões da CPIPREV, talvez a principal, à qual esse trabalho adere, é a de que o mais grave problema que afeta a saúde financeira da Previdência Social é a vulnerabilidade das fontes de custeio da Seguridade Social. Conclusão que nos permite inferir que antes de se discutir a existência de eventual *deficit* ou a necessidade de novas fontes de financiamento, imperativo se faz corrigir as incongruências que afetam as fontes financiadoras já existentes.

Para embasar essa linha de pensamento, basta recorrermos aos históricos e reiterados casos de sonegação que são premiados com a quase total ausência de fiscalização, transformando-se em verdadeiras sangrias dos recursos da Seguridade Social. Mais séria do que essa triste constatação é a realidade de que o sistema jurídico, na forma atual, praticamente inviabilizada a recuperação desses recursos.

Somam-se à sonegação os REFIS - programas de parcelamento de dívidas, que premiam os sonegadores e até aqueles que praticam a apropriação indébita de recursos que, na condição de responsáveis tributários, deveriam repassar à Seguridade Social. Não menos nocivas, também podem ser citadas as desonerações, as desvinculações de receitas da Seguridade Social, as imunidades e as isenções.

Todas essas distorções fazem sumir os recursos da Seguridade Social, sendo possível constatar que o *deficit* é artificialmente produzido, se considerados os recursos arbitrariamente subtraídos do sistema.

Em contraponto aos números dos convenientemente pessimistas, outros dados bem mais perceptíveis poderiam ser mais amplamente divulgados, o que ajudaria a cristalizar a Seguridade Social como o principal patrimônio da sociedade brasileira. Dados oficiais atestam que em cerca de 70% dos municípios brasileiros, 3.899 municípios, os recursos oriundos do pagamento de benefícios previdenciários são maiores que o valor do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e em mais de 80% deles, os recursos previdenciários injetados são maiores que os valores de toda a arrecadação municipal.

Esses números evidenciam a importância econômica da Previdência Social e o quanto propalar um falso *deficit*, que por sua vez impulsiona medidas maléficas para

o Brasil, pode prejudicar o equilíbrio social e das contas públicas.

Não se pode esquecer que as contas da Previdência Social e da Seguridade Social como um todo, sofrem com sazonalidades econômicas, o que se configura em variável provisória, não servindo de referência, isoladamente, para sustentar cenários futuros caóticos.

Outro ponto a ser explorado e defendido nesse trabalho é que as reformas previdenciárias, implementadas desde o ano de 1993, já conseguiram estabilizar o Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais e que existe uma crescente tendência de diminuição desta despesa em comparação ao PIB – Produto Interno Bruto.

2. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Datam da época do império algumas ações que podem ser associadas à ideia de previdência no Brasil. Contudo, somente em benefício de categorias específicas, a exemplo dos ferroviários, Imprensa Nacional e Correios.

Também nessa época foram criados os Montepios, seguros públicos (financiados pelo Estado) destinados a funcionários públicos civis, militares e de empresas estatais.

Na seara privada surgiram algumas organizações, com destaque para as sociedades beneficentes, organizadas por categorias de trabalhadores e compostas principalmente por imigrantes alemães, italianos e portugueses.

Nesse período da história percebe-se uma total ausência do Estado brasileiro na organização de empreendimentos que cobrissem riscos sociais. Acerca da participação do Estado na proteção social, Zambitte assim escreve:

A primeira participação efetiva do Estado, na proteção social, deu-se com o Decreto Legislativo nº 3724 de 1919, que instituiu o SAT, isto é, o seguro de acidentes do trabalho. (...) O SAT era de natureza privada! O Poder Público, por meio deste decreto legislativo, somente determinava que os empregadores fizessem um seguro de acidentes em favor de seus empregados, que era gerido por meio de empresas seguradoras. (ZAMBITTE, 2009)

Outro avanço significativo aconteceu em 1923, com a chamada Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários. Para a doutrina, temos nessa lei a certidão de nascimento da Previdência Social no Brasil.

As CAP's eram organizadas por categorias profissionais (ferroviários, marítimos, portuários etc.) e por empresa. Quanto ao financiamento, as caixas funcionavam em regime de fundos específicos, ou seja, cada companhia ou empresa tinha e administrava a sua própria Caixa.

Nesse sistema, o financiamento se restringia às contribuições de trabalhadores e empregadores (bipartite). A contribuição do empregado era de 3% de seu salário mensal e dos empregadores era de 1% de sua receita bruta anual.

A presença estatal se restringiu apenas a estabelecer a lei como forma de proteção social, o Estado não participava da gestão e nem do financiamento das CAP's.

Eram concedidos quatro tipos de benefícios: aposentadoria (por invalidez ou por tempo de serviço); pensão (para os dependentes); serviços de saúde e de compra de medicamentos (a preços reduzidos) e auxílio-funeral.

Ponto crucial, do ponto de vista financeiro, era que as receitas das CAP's não eram receitas do Estado e, logo, os recursos não podiam ser utilizados para outros fins que não a cobertura previdenciária.

Essa garantia passou a sofrer ataques a partir do Governo Vargas, que nos anos 1930 começou a utilizar outras interpretações para se apropriar dos recursos previdenciários.

2.1 Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's)

A chamada Revolução de 1930 colocou o Estado em situação de protagonismo na vida social e econômica do Brasil. O governo de Getúlio Vargas se notabilizou por efetuar mudanças políticas substanciais, que tinham no processo de desenvolvimento sua maior bandeira.

O Estado intervencionista se instala, em grande medida inspirado em países europeus, e passa a regular as relações de trabalho, bem como a própria organização dos trabalhadores. Não por acaso, data dessa época a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com o fito de realizar a formatação legal e institucional das relações trabalhistas.

Nessa época, a questão previdenciária é inserida definitivamente na agenda governista, tendo como primeira medida a implantação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's). Como diferenciais em relação às CAP's, os IAP's eram organizados por categorias profissionais e não mais por empresa e o Estado passa a atuar incisivamente na gestão dos institutos.

Os IAP's funcionavam como autarquias e eram subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Temos a partir de então, a incorporação do sistema previdenciário ao Estado, inclusive o acesso aos seus protegidos recursos.

Ao longo da década de 1930 foram criados vários IAP's, dentre os quais: o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933, o IAPC (Comerciários), o IAPB (Bancários) ambos em 1934, o IAPI (Industriários) em 1936,

o IPASE (Servidores do Estado) e o IAPETEC (Empregados em Transportes e Cargas), ambos em 1938.

Em regra, eram ofertados os seguintes benefícios: aposentadoria (por velhice e invalidez); pensão (aos beneficiários dos associados ativos ou aposentados que falecerem) e auxílio-funeral. Havia também a possibilidade de concessão de assistência médica, cirurgia hospitalar, auxílio-maternidade, auxílio-enfermidade e pecúlio, sujeitos, ou não, a contribuição complementar. (OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1989)

Do ponto de vista do financiamento e da gestão, os IAP's trazem uma grande novidade: a gestão tripartite (alicerçada na constituição de 1934), envolvendo trabalhadores, empregadores e governo.

Em que pese o financiamento estatal (base do discurso oficial para reorganizar o sistema) não ter sido verificado na prática, se limitando a algo residual, o Estado fincou os seus tentáculos na gestão da previdência. Como bem apontado no relatório da CPIPREV:

“O protagonismo do Estado na organização e gestão administrativa e financeira da previdência social, que se consolida nos anos 1930, não significou a concretização de uma sólida contrapartida financeira. Ao contrário, a contribuição financeira estatal para o sistema previdenciário sempre foi residual, restrita e condicionada a interesses governamentais nem sempre convergentes com as necessidades daquele sistema”. (RELATÓRIO CPIPREV, 2017, p.18)

Percebe-se que a falta de interesse estatal para participar do financiamento da Seguridade Social não é posição nova, apresenta-se como verdadeira característica de atuação e é, em grande medida, responsável pelo desequilíbrio financeiro sofrido pelo sistema. Se de um lado o Estado só se propõe a contribuir de maneira residual, de outro utiliza o fundo previdenciário como receita própria e, pior, para financiar ações alheias à questão previdenciária.

2.2 A criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)

O Instituto Nacional de Previdência Social foi criado no ano de 1966, através da

unificação de todos os institutos existentes, com exceção do IPASE (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado). Percebe-se nesse momento o embrião do que viria a ser o Regime Geral de Previdência Social, já reservando regime específico (próprio) para os servidores públicos.

Também na década de 1960 toda a legislação de benefícios e serviços foi unificada, através da LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social (1966).

Ainda na década de 1960 foi editado o Estatuto do Trabalhador Rural (1963), promovendo a inserção (legal) do trabalhador rural, até então, ausente do sistema protetivo. Em 1971, com a criação do PRORURAL, as diretrizes de financiamento da previdência rural são estabelecidas, de forma ainda bem inicial.

O atualmente extinto Ministério da Previdência Social foi criado em 1974, com sigla inicial de MPAS - Ministério de Previdência e Assistência Social, pois englobava também a área de assistência social.

A última mudança importante antes da constituição de 1988 foi a criação do SINPAS Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, que reuniu numa mesma estrutura o INPS, o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência), o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), a LBA (Legião Brasileira de Assistência), a CEME (Central de Medicamentos) e a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social).

Importante abalo do ponto de vista do financiamento foi sofrido após o golpe militar de 1964, pois sepultou-se a gestão tripartite, concentrando nas mãos do Estado o controle e a administração do sistema.

Nesse período, os interesses privados são privilegiados dentro do sistema de previdência e o Estado passou a contratar de forma indiscriminada serviços da medicina privada, aumentando sobremaneira os gastos com a compra de serviços médicos privados. Segundo Oliveira e Teixeira, “De 1969 a 1975 a porcentagem de serviços comprados a terceiros representou cerca de 90%, em média, da despesa geral do INPS”.

Na década de 1970 já se observava imensos desafios para a manutenção da saúde financeira do sistema. A contratação de serviços de terceiros, somada à corrupção,

provocou grande abalo nas contas da previdência, culminando em sucessivos *deficit* na década de 1980:

O *deficit* passa ser crescente atingindo, em 1980, Cr\$ 40 bilhões e chegando rapidamente a explosivos Cr\$ 150 bilhões já em início de 1981. O debate sobre a previdência ganha relevo no cenário político e o próprio governo declarou a virtual falência do sistema. O Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro, promove elevação das contribuições de empresas e empregados. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1989, p. 75)

Já nessa época os bancos lucravam com a administração dos recursos previdenciários. Eles aplicavam os recursos arrecadados por alguns dias e não repassavam nenhum valor dos rendimentos para a Previdência. Por outro lado, quando adiantavam qualquer recurso para o pagamento de benefícios, cobravam juros altíssimos e taxas administrativas. Estima-se que em 1981, fruto desse artifício contábil, a Previdência já devia aos bancos cerca de Cr\$ 150 bilhões.

Se na década de 1970 os repasses da União para a Previdência oscilava na casa dos 10% do total das receitas previdenciárias, na década de 1980 esses repasses caíram para 3,4%.

Além das distorções apresentadas, a sonegação por parte das empresas (inclusive de empresas públicas) e os desmandos estatais com os recursos públicos, levaram o sistema a um verdadeiro colapso financeiro na década de 1980, se configurando num dos principais desafios para a nova constituinte.

2.3 A previdência a partir da constituição de 1988

Foi a Constituição Federal de 1988 que delineou o modelo de previdência social como conhecemos hoje, mais que isso, organizou a Seguridade Social com base no tripé formado pela Saúde, Previdência e Assistência Social. O conceito de seguridade social e os seus princípios podem ser extraídos do próprio texto constitucional:

Art. 194. 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.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
 - II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
 - III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
 - IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
 - V - equidade na forma de participação no custeio;
 - VI - diversidade da base de financiamento;
 - VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
- (BRASIL, 2018)

Já na definição da Seguridade Social percebe-se um avanço da proteção social no Brasil. Destaca-se a ampliação da cobertura previdenciária; a flexibilização do acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais; o reconhecimento da Assistência Social como política pública não contributiva, mesmo assim operando benefícios e serviços monetários e a consolidação da universalização da saúde por meio da criação do SUS - Sistema Único de Saúde.

Vários princípios foram expressamente incluídos na constituição para manter o equilíbrio e a perenidade da Seguridade Social e universalizar a proteção social, dentre eles, destacamos:

1) universalidade da cobertura e do atendimento

A partir deste princípio assenta-se que a proteção social deve suprir todos os infortúnios cuja reparação seja necessária, com um viés de manutenção da subsistência de quem dela necessite. Quanto ao atendimento, por sua vez, visa o alcance de todos, sejam aqueles que contribuam, no caso da previdência social, como os não contribuintes, em relação à saúde e assistência social, e, em todo caso, com ações, prestações e serviços para aqueles que deles necessitem.

2) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

Através de seu Art. 194, a Constituição da República corrigiu um dos maiores atrasos na previsão previdenciária para os trabalhadores rurais, pois até então a Previdência Urbana era privilegiada em relação à Rural, possuindo um plano de benefícios mais extenso e com valores mais elevados (no mínimo o dobro do rural). A partir de 1988 as prestações securitárias passaram a ser idênticas para trabalhadores urbanos ou rurais, passando a ser ilegal a criação de benefícios diferenciados, respeitando exceções postas pela própria Constituição no seu Art.

195.

Acrescentam-se como extremamente pertinentes as ponderações tecidas por Simone Barbisan Fortes, ao situar os termos uniformidade e equivalência dentro da discussão proposta:

Trata-se de princípio que veio a sublimar o princípio fundamental da igualdade, tendo em vista que no regime precedente as populações urbanas e rurais estavam sujeitas a regimes previdenciários/assistenciais distintos. Como mencionado acima, com a Constituição Federal de 1988, determinou-se a unificação dos regimes previdenciários urbano e rural, operacionalizado na Lei 8.213/91.

Tal unificação deveria ser promovida tanto sob o prisma da uniformidade, tomada enquanto igualdade sob o aspecto objetivo, isto é, no que se refere aos eventos cobertos, quando da equivalência, enquanto igualdade sob o aspecto econômico, isto é, quanto ao valor das prestações. (BERWANGER e FORTES, 2009, p. 48)

3) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços

Diz respeito, inicialmente, aos critérios para obtenção do direito. Algumas prestações serão destinadas somente a algumas parcelas da população, como, por exemplo, o salário-família, extensível somente aos trabalhadores de baixa renda, este é o critério seletivo. Paralelo a isso, os benefícios e serviços buscam uma melhor distribuição de renda no país, favorecendo as pessoas e regiões mais pobres (distributividade).

Através do critério de distributividade foi possível atingir as áreas agrícolas do Brasil, que essencialmente, costumam ser as áreas mais pobres e que no modelo de Previdência anterior a 1988 ficavam prejudicadas e esquecidas em relação à distribuição de renda através da Previdência.

4) irredutibilidade do valor dos benefícios

A efetividade desse princípio pode ser verificada de forma mais precisa em relação aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Garantia assentada no próprio texto constitucional, Art. 201, “§ 4º: “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”, com eficácia garantida pelo art. 41-Ada Lei nº 8.213/91:

“Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário-mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado

Logo, trata-se de dispositivo que não pode ser ignorado em qualquer projeção contábil da despesa previdenciária.

5) **equidade na forma de participação no custeio**

Mais um princípio determinante para a efetiva inclusão das diversas categorias de trabalhadores na Previdência. Diz o princípio em estudo que o legislador deve criar a contribuição de acordo com as possibilidades de cada um dos contribuintes, empresa e trabalhador. Não se trata da aplicação pura e simples da capacidade contributiva, como acontece nos impostos, mas coerência e razoabilidade na taxação. A equidade deve ser entendida no sentido de justiça e não de igualdade, trata-se de cobrar alíquotas e valores mais elevados daqueles que tem maior fonte de rendimentos e respeitar a condição de contribuição dos menos favorecidos, sem, com isso, excluí-lo do sistema por não possuir a mesma capacidade de contribuição dos mais privilegiados economicamente.

6) **diversidade da base de financiamento**

Trata-se de princípio indispensável para compreensão quanto a existência ou não de *deficit* previdenciário e as necessidades de financiamento da Seguridade Social no geral.

A diversificação das fontes de financiamento visa garantir a estabilidade do custeio, rateando, entre os diversos segmentos da sociedade, o seu ônus. Extrai-se que, quanto maior e mais diversificada a base de financiamento, menor o risco de sazonalidades provocarem escassez de recursos e maior a probabilidade de a Seguridade Social cumprir seus princípios constitucionalmente assentados.

Inferi-se que se existir insuficiência de recursos para cobrir as despesas previdenciárias, evidenciada a incapacidade política de gerir adequadamente o sistema e explorar as fontes de financiamento, a fim de propiciar um sistema social equilibrado e seguro.

7) **caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados**

Esse princípio restaura uma forma de administração histórica da previdência e que

foi suplantada pela ditadura civil-militar, a gestão tripartite. Nesse caso, com a adequação temporal que incluiu mais um ator na gestão, os aposentados, por isso, quadripartite.

Outros importantes princípios não estão expressos na constituição federal, contudo, também merecem destaque:

8) princípio da solidariedade

Seguramente, este é o princípio maior que rege a Previdência Social, funciona como pilar de sustentação do regime previdenciário. Através dele, o sistema protetivo passou a pensar na coletividade, em vez de ficar discriminando parcelas da população como ocorria num passado recente com os trabalhadores rurais. Este princípio obriga os indivíduos a contribuir para a sustentação do regime como um todo, sem necessariamente usufruir dele, permitindo que alguns contribuam mais para que as pessoas que necessitem possam dele se beneficiar.

Outro fator importante é que o princípio da solidariedade impede que a Previdência adote um sistema de capitalização pura, obrigando o mais afortunado a contribuir com mais, tendo em vista a escassez de recursos e contribuições de outros.

9) princípio da igualdade ou isonomia

Este princípio corrigiu uma distorção histórica da previdência brasileira: o tratamento desigual entre as populações urbanas e rurais e entre homens e mulheres. Para exemplificar, o trabalhador rural tinha um plano reduzido de benefícios e só os recebia no valor de 1/2 salário-mínimo, também, a mulher, trabalhadora rural, não tinha direito à aposentadoria, só quem se aposentava era o arrimo de família e este era presumidamente do sexo masculino.

Ressalta-se que o princípio da igualdade ou isonomia, implica no tratamento igual para os iguais, e desigual para os desiguais, dentro dos limites de suas desigualdades. Com isso, não podemos tratar todos da mesma forma, mas reconhecendo e respeitando as diferenças. A Previdência passou a utilizar este princípio para atenuar as regras de acordo com a realidade de cada segurado, por isso, a classificação em categorias de segurados.

Podemos observar este princípio em sua plenitude ao analisarmos o Art. 39 da Lei 8.213/91:

Art. 39. Para os segurados especiais, referidos no [inciso VII do art. 11 desta Lei](#), fica garantida a concessão:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário-mínimo, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; (BRASIL, 2018)

Sabemos que para o trabalhador urbano é exigida carência para a concessão da maioria dos benefícios, o que é aceitável, pois este trabalhador, na maioria das vezes, possui sua relação de trabalho reconhecida e os mecanismos de fiscalização “funcionam” com maior eficiência que na área rural, contando ele com as contribuições necessárias para cômputo de carência e obtenção de direito. Para o trabalhador rural a situação é mais complicada, as relações trabalhistas no campo são ofensivamente precarizadas, o que acarreta na dificuldade do rurícola de obter formalização suficiente para comprovação de carência. Para amenizar essa desigualdade e dotar o sistema previdenciário de tratamento igualitário, o legislador não exige carência para o benefício rural e sim comprovação de atividade em número de meses idênticos a ela, isso é isonomia.

10) **princípio da legalidade**

É o princípio norteador do Estado de Direito. É ele que impõe o respeito à lei em todas as suas esferas, desde o simples particular ao próprio Estado. Em consonância com este princípio, a Previdência só pode conceder benefícios previstos em lei, bem como delimita as contribuições sociais exigidas para o custeio da seguridade.

A publicação da Lei 8.213/91, lei que institui o plano de benefícios da Previdência Social, por exemplo, delimita em seu Art.18 os benefícios e prestações que são devidos aos segurados e dependentes.

Art.18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;

- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;
- II - quanto ao dependente:
 - a) pensão por morte;
 - b) auxílio-reclusão;
- III - quanto ao segurado e dependente:
 - a) (Revogada pela [Lei nº 9.032, de 1995](#)).
 - b) serviço social;
 - c) reabilitação profissional.(BRASIL, 2018)

Como podemos perceber, a Carta Constitucional de 1988 trouxe mudanças significativas visando, também, a universalização da Previdência. Maior que as alterações é o desafio de manter os direitos conquistados, registre-se, que esses direitos foram alcançados tardiamente em relação a gerações de homens e mulheres que deram a vida para tornar este país grande e soberano.

Para compreendermos a ameaça que as reformas, da forma como historicamente foram propostas e conduzidas, representam para a proteção social, precisamos entender como a Seguridade Social se organiza.

Necessário observar que o constituinte originário se preocupou em organizar a Seguridade Social como um conjunto integrado, visando garantir uma série de direitos ao cidadão, financiados não somente pelo Estado, mas também pela sociedade como um todo.

Podemos afirmar que a constituição de 1988 implantou no Brasil o estado social, para tanto, buscou constituir uma base financeira sólida, a fim de viabilizar o funcionamento e a expansão desse novo modelo de proteção social. Seguramente, foi nessa perspectiva que o texto constitucional reservou uma peça orçamentária específica para a Seguridade Social. Essa previsão se encontra no §5º, II, do Art. 165, da Constituição Federal: “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”. (Brasil, 2018)

O princípio “da diversidade da base de financiamento”, acima exposto, foi efetivado no próprio texto constitucional, ao estabelecer no Art. 195 as fontes de custeio da seguridade, destacando-se:

- 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.

Para complementar o financiamento ou expandir a cobertura da Seguridade Social, o próprio Art. 195 contempla ainda, por meio de lei ordinária, a instituição de outras contribuições sociais.

Percebe-se que o constituinte originário se preocupou em instrumentalizar o sistema de Seguridade Social e diversificar a base de financiamento para protegê-lo de sazonalidades e ainda numa perspectiva de ampliação da cobertura.

Para garantir a participação da sociedade na gestão da seguridade, por meio da lei 8.212/1991, foi criado o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), que dentre outras atribuições, ficou responsável por aprovar e submeter aos órgãos competentes os programas anuais e plurianuais e o orçamento da Seguridade Social, na forma prevista na Constituição Federal.

A composição do CNSS já atestava a sua pluralidade, pois seu colegiado era formado por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil. Quanto as suas competências, destacam-se:

a) aprovar e submeter ao Presidente da República programas anuais e plurianuais da seguridade social;

b) aprovar e submeter ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da seguridade social;

c) estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas;

d) apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação de serviços;

e) acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas;

f) estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios dos salários de contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais;

- g) zelar pelo fiel cumprimento do disposto na legislação que rege a seguridade social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações;
- h) divulgar, através do Diário Oficial da União, todas as suas deliberações; e
- i) elaborar seu regimento interno.

O CNSS foi extinto em 1999, menos de nove anos da sua criação, por meio da MP nº 1.799-5, de 13 de maio de 1999, fruto de um processo gradativo de desmobilização da Seguridade Social e de intensas reformas implementadas pelo governo FHC.

Não é difícil perceber que a partir de então o conjunto integrado já não mais existia, justamente pela falta de um órgão colegiado que integrasse a rede de proteção social.

Foi um verdadeiro contrário senso, em relação à extinção do CNSS, a incorporação do inciso VII ao Art. 194, por meio da EC 20, que incluiu o *caráter democrático e descentralizado da gestão, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*.

As áreas (saúde, assistência e previdência) passam a operar separadamente, cada uma com sua própria gestão. A ideia de seguridade social sofre significativo abalo e se descaracteriza rapidamente.

O objetivo da segregação por área foi individualizar as fontes de financiamento e evitar, ilicitamente, a transferência de recursos entre as áreas. Através dessa estratégia o objetivo governamental de propalar o discurso do *deficit* previdenciário ganha força e passa a ser (re)produzido pela grande mídia.

A partir de então, inicia-se a avassaladora atuação governamental para modificar o sistema, significando, evidentemente, a redução de direitos sociais em prol de uma incutida saúde financeira das contas públicas.

Foi nesse ambiente que foi gestada e concretizada a Emenda Constitucional nº 20 de 1998. Através dela aconteceram importantes mudanças constitucionais, podendo ser destacado:

- a) estabelecimento de idade mínima para as aposentadorias dos servidores públicos, sendo 55 anos para mulheres e 60 anos para homens.
- b) fim da aposentadoria especial para professores do ensino superior;

c) fim da aposentadoria com 30 anos de serviço para magistrados e membros do ministério público;

d) destinação dos regimes próprios de previdências apenas para servidores efetivos;

e) criação do fundo específico de custeio dos benefícios previdenciários, destinando as contribuições sociais sobre a folha de salários exclusivamente para esse fim;

Ainda sobre o mesmo pretexto do *deficit*, em 2003, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 41, alterando mais uma vez as regras de aposentadoria para os servidores públicos federais, tendo como principais destaques:

a) o fim do regime da integralidade, o que reduziu drasticamente os valores de novas aposentadorias e pensões;

b) a previsão da adoção do teto do RGPS também para servidores públicos, contudo, condicionada à criação de uma previdência complementar, medida que foi implementada a partir de 2012 com a edição da lei 12.618;

c) a cobrança de contribuição de servidores públicos inativos, incidente sobre a parcela de proventos que exceder o teto do RGPS;

Como investida reformista mais recente, e como sempre em busca de combater o *deficit* previdenciário, foi elaborada a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, pronta para ser pautada no Congresso Nacional, contudo, impossibilitada pela intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se de uma proposta bem mais ampla que as anteriores, alcançando além da Previdência a Assistência Social. Também, pretende equiparar os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o que na prática significa limitar todos os benefícios previdenciários, de qualquer regime, ao teto do RGPS, reservando para a Previdência Complementar (mercado financeiro) a gestão de contribuições e benefícios para aqueles que desejarem contratar planos privados não limitados ao teto do RGPS.

As mudanças propostas pela PEC 287/2016 atacam diretamente direitos historicamente conquistados. Se aprovada da forma proposta, provocará as seguintes mudanças:

a) adoção do teto do RGPS também para servidores públicos que ganham acima dele, abrindo espaço para os planos de previdência complementar;

b) exigência de maior tempo de contribuição para o segurado que desejar receber o

benefício de aposentadoria no valor do teto;

c) proibição do recebimento cumulativo de aposentadoria e pensão quando o valor somado exceder a dois salários-mínimos;

d) desatrelar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) do salário-mínimo, podendo ser pago em valor inferior ao mínimo;

e) aumento da idade mínima para aposentadoria de mulheres; e

f) aumento do tempo de carência para concessão de aposentadoria, de 15 para 25 anos.

Como já enfatizado, o grande argumento do governo em sua empreitada de mudança da previdência se relaciona à questão da existência de um *deficit* previdenciário perene e explosivo. Trata-se de uma afirmativa que, apesar de repisada, não é respaldada por grande parte dos estudiosos. De fato, trata-se de um tema em debate. A existência de *deficit* ou de *superavit* nas contas da previdência tem sido objeto de acalorados debates e diversas intervenções de especialistas, mas, até então, sem o devido esclarecimento e participação da sociedade.

3. O DEBATE ATUAL SOBRE AS CONTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Há alguns anos a temática do *deficit* previdenciário vem sendo veiculado no noticiário nacional. Contudo, pouco se esclarece sobre o que seria o *deficit* e se efetivamente ele existe, sendo consenso, na mídia brasileira e também na publicidade oficial, a sua existência e o seu crescimento descontrolável a cada ano, como podemos perceber nas seguintes manchetes:

“Déficit previdenciário quase triplica em dez anos, apontam dados do Tesouro Nacional”; (Portal G1, 2018)

“RGPS: Déficit da Previdência Social em 2016 foi de R\$ 151,9 bilhões”; (Portal do INSS, 2018)

“Déficit da Previdência aumenta para R\$ 268,8 bilhões em 2017”. (Jornal Valor Econômico, 2018)

Salutar se faz compreendermos o conceito do que é o *deficit* previdenciário. Para fins desse trabalho e fruto das pesquisas realizadas, sem tomar por empréstimo o conceito de nenhum outro autor, o *deficit* previdenciário é o resultado de um cálculo efetuado pelo Governo Federal, com metodologia contábil própria, através do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que se configura como a diferença negativa entre os valores arrecadados com as contribuições previdenciárias e os valores despendidos para pagamento dos benefícios previdenciários.

Várias são as opiniões sobre a existência ou não de *deficit* previdenciário. Portanto, não é tarefa fácil e ainda não há consenso entre os especialistas sobre qual a metodologia mais correta para calculá-lo. Por isso, nesse trabalho, confrontaremos a contabilidade oficial do Governo Federal, e a sua forma de cálculo, com os dados fornecidos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

Muito se tem discutido atualmente sobre a existência ou não de um *deficit* nas contas da Previdência Social. De um lado, o Governo Federal apresenta, já há vários anos, um resultado negativo tanto para a Previdência Social como para o conjunto da Seguridade Social. Em contraposição, especialistas e diversas entidades, em especial a ANFIP, apresentam um resultado positivo para o balanço da Seguridade Social, ao menos até o exercício de 2015.

3.1 A contabilidade do Governo Federal

Para se conhecer a forma como o Poder Executivo Federal realiza a contabilidade das contas da Previdência, em especial do RGPS, e como ano após ano divulga os resultados como deficitários, será levada em consideração a divulgação oficial dos resultados que se faz por meio de relatório intitulado Balanço da Seguridade Social, elaborado anualmente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Na versão que adotados para esse trabalho, o Balanço da Seguridade Social, publicada no mês de março de 2017, o Governo Federal conclui pela existência de um *deficit* de R\$ 258,7 bilhões para toda a Seguridade Social. Segundo os dados, no ano de 2016 a Seguridade Social teve uma receita de R\$ 613,2 bilhões e uma despesa de R\$ 871,8 bilhões, conforme é possível visualizar na tabela a seguir:

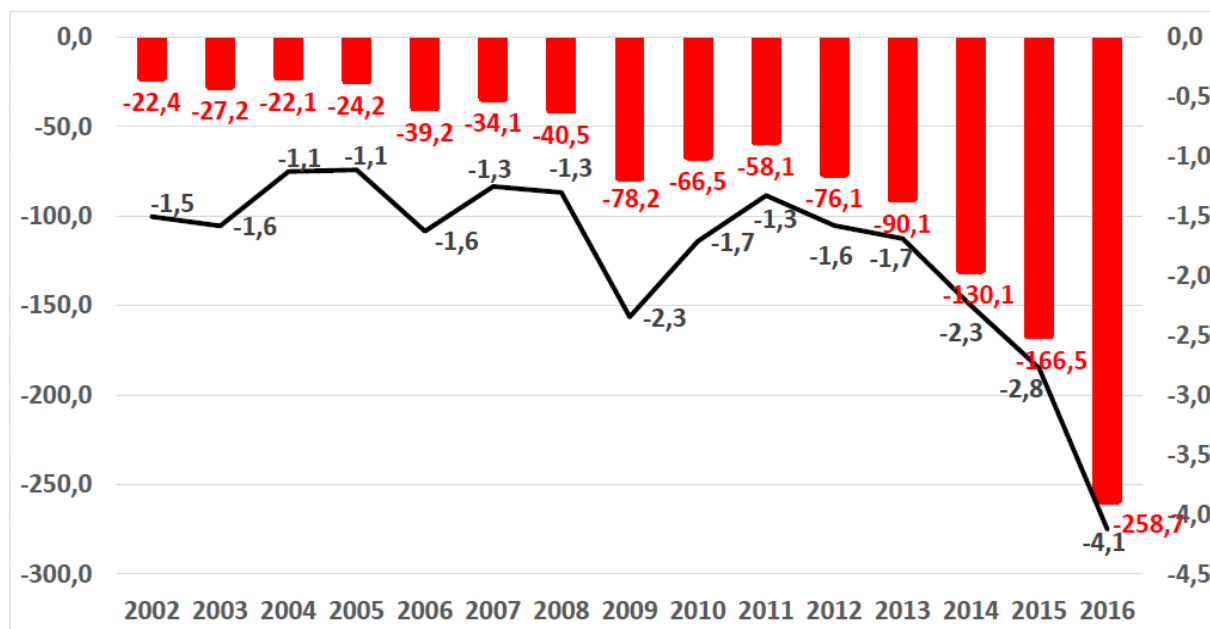
Tabela 1 – Resultado da Seguridade Social (2012-2016) (Em R\$ bilhões)

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.

Como já afirmado, na visão governamental, o *deficit* nas contas da Seguridade Social já vem ocorrendo há muito tempo. Para reforçar essa constatação, no mesmo relatório, o governo apresenta um gráfico que leva em consideração também o aumento das despesas em comparação ao percentual que representa do Produto Interno Bruto – PIB:

Gráfico 1 - Resultado da Seguridade Social com a Incidência da DRU (2002-2016) - Em R\$ bilhões nominais e % do PIB



Fonte: SOF/MPOG e STN/MF

Cabe destacar que esse é o resultado oficial que o governo divulga. Da forma exposta acima, sem considerar nenhum outro fator que influencia no resultado e sem, em nenhum momento, esclarecer a forma de cálculo.

Pelas contas do Governo Federal, percebe-se que a necessidade de financiamento cresce a cada ano, tanto em valores nominais como em percentual do PIB. Essa forma de cálculo demonstra um salto do *deficit* em relação ao percentual do PIB, iniciando em 2002 com 1,5% e chegando a 4,1% em 2016.

Contudo, não podemos ignorar outros fatores que influenciaram esses resultados. Por exemplo, até 2015 a contabilidade do governo considerava as despesas com militares inativos como despesa previdenciária e, logo, inserida no Orçamento da Seguridade Social. Trata-se de verdadeira manobra contábil, pois segundo entendimento da Consultoria Geral da Advocacia-Geral da União (CGU/AGU), exarado por meio do Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 2 de junho de 2015, não é possível se considerar a existência de um Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de um Plano de Custeio paralelo a um Plano de Benefícios.

Essa simples manobra produzia para as contas da Seguridade Social uma despesa

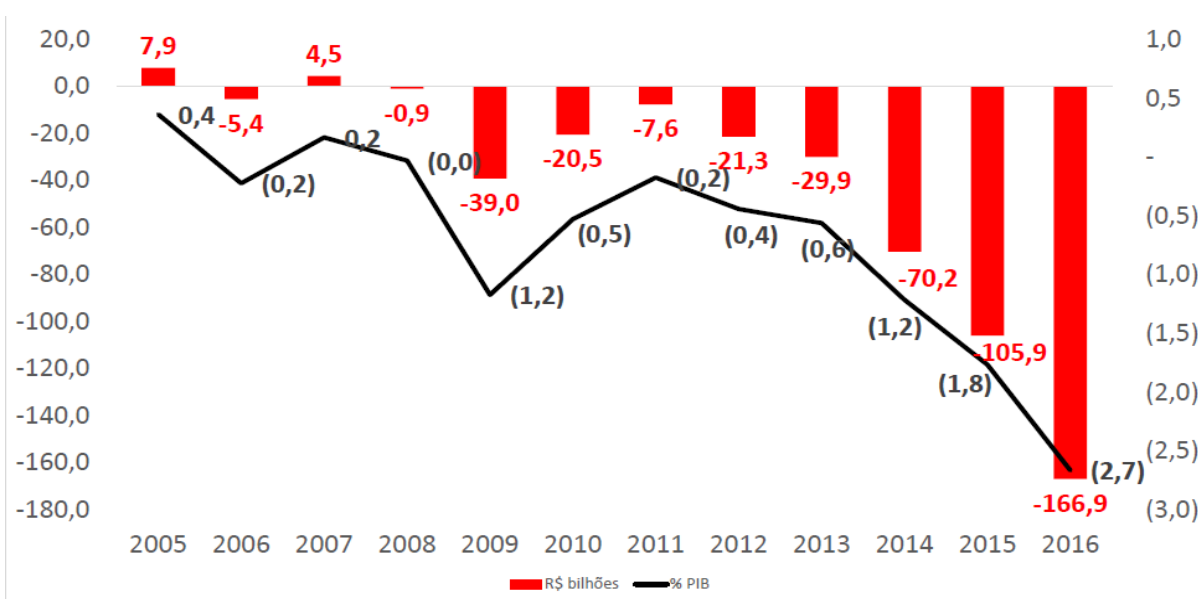
estimada de mais de R\$ 10 bilhões anuais, sem que houvesse uma fonte de custeio correspondente. A partir de 2016 o governo passou a contabilizar essa despesa no Orçamento Fiscal. Contudo, em nenhum momento revisou os resultados dos anos anteriores.

Essa alteração contábil, a partir de 2016, foi capaz de produzir um significativo resultado positivo no Orçamento da Seguridade Social, apontado no relatório da CIPREV: *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.* (Relatório CIPREV, 2017, p. 49)

Outro ponto que deve ser destacado no Balanço da Seguridade Social é relativo ao cálculo da necessidade de financiamento da Seguridade Social. Ele é feito sem considerar os valores compulsoriamente retirados do Orçamento da Seguridade Social por meio da Desvinculação das Receitas da União – DRU. Ou seja, o governo retira do Orçamento da Seguridade Social 30 % do que é arrecadado, para em seguida contabilizar o desfalque como necessidade de financiamento.

O gráfico abaixo demonstra bem o quanto esse artifício legal é nocivo às contas da Seguridade Social.

Gráfico 2 - Resultado da Seguridade Social sem a Incidência da DRU (2005-2016) - em R\$ bilhões nominais e % do PIB



Fonte: SOF/MPOG e STN/MF

Observa-se que, considerando os dados do próprio governo, a DRU, isoladamente, no ano de 2016, representou 35% do suposto *deficit* da seguridade.

Os cálculos acima consideram uma visão agregada de Seguridade Social, na forma mais adequada e conforme previsto no Art. 194 da CF, composta por Previdência, Saúde e Assistência. Contudo, se faz necessário conhecermos os números específicos da Previdência Social. Para tanto, utilizaremos o documento Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, divulgado pela Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – 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.

Os números expostos acima nos permitem fazer duas observações: a primeira, pelos cálculos do Governo tivemos *deficit* nos exercícios de 2015 e 2016; segunda, se consideradas como receitas as renúncias fiscais (Simples Nacional, entidades filantrópicas, microempreendedor individual, exportação de produção rural e outros), o *deficit* seria reduzido aproximadamente em metade no ano de 2015 e em 1/3 no ano de 2016. Contudo, os números que são divulgados pela imprensa e que chegam ao conhecimento da população, em nenhuma situação, consideram as renúncias fiscais.

Não existe mecanismo legal que obrigue o Poder Executivo a considerar na contabilidade do RGPS as renúncias fiscais e nem formas de compensar o regime, à exceção de uma: trata-se da compensação da desoneração da folha de pagamento, medida prevista no 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.

Essas são apenas algumas nuances que envolvem a contabilidade adotada pelo Poder Executivo Federal para produzir o propalado *deficit*. A seguir, conheceremos os critérios defendidos pela ANFIP e que seguramente confrontam os adotados pelo Governo Federal.

3.2 A contabilidade defendida pela ANFIP

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais sempre adotou outra forma de cálculo para as contas da Seguridade Social. A entidade segue a linha constitucionalista, pela qual sustenta que só devem ser consideradas as receitas e as despesas da Seguridade Social constitucionalmente previstas, sem a aplicação da DRU.

No documento Análise da Seguridade Social, cuja edição que adotamos foi a de 2016, a ANFIP esmiúça os números da Seguridade Social e nos apresenta uma análise bem aprofundada do tema.

Em seu relatório a Associação incluiu dados do desvio de recursos do Orçamento da Seguridade Social, principalmente efetivado pela DRU, além de realizar uma análise dos regimes próprios de previdência, considerando que tais regimes não fazem parte da Seguridade Social, em claro confronto ao que defende o Governo.

O contraste em relação ao cálculo do Governo é gritante. Para a ANFIP, a Seguridade Social teve *superavit* até o ano de 2015, mesmo num ambiente econômico de crise desde o ano de 2008 e sob o efeito das desonerações concedidas no passado. Só no ano de 2016 que o sistema foi deficitário, contudo, em valores bem menores que os divulgados oficialmente.

Tabela 3 - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social – ANFIP (2005, 2010 e de 2013 a 2016)

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

(Continuação)

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

Notas: ⁽¹⁾ receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; ⁽²⁾ compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada; ⁽³⁾ inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; ⁽⁴⁾ receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços saúde, embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, corresponde às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social; ⁽⁵⁾ corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; ⁽⁶⁾ compensações com outros regimes previdenciários; ⁽⁷⁾ as despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com deficiência; ⁽⁸⁾ incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Segundo a própria ANFIP, em relação às receitas, o governo faz duas operações de subtração de valores. A primeira refere-se à Desvinculação de Receitas da União – DRU (dispositivo transitório que permite ao governo federal desvincular 30% das receitas da seguridade social, ressalvadas as contribuições previdenciárias); e a segunda, a operação de subtração de várias receitas da Seguridade Social corresponde aos recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social; as compensações pela desoneração da folha de pagamentos e parcela dos recursos do FAT.

A DRU, apesar de ser um dispositivo transitório, está em vigor desde 1994, e permite ao Governo Federal se apropriar de parte das receitas das contribuições sociais, que, em contrário a outros dispositivos constitucionais, seriam tributos de destinação vinculada. Entre 1994 e 2000 a DRU incidia sobre todas as contribuições sociais, mas, desde 2000, fruto de uma decisão da Comissão Mista de Orçamento, a DRU não alcança mais as contribuições previdenciárias.

A tabela a seguir evidencia o quanto é subtraído da seguridade social por uso desse dispositivo:

Tabela 4 – Parcelas das Receitas de Contribuições Sociais Desvinculadas pela DRU em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

Valores correntes, 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: Siga Brasil.

Notas: Até 2015, a DRU era calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, como apresentadas na Tabela 2, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica. A partir de 2016, a alíquota de desvinculação passou a ser de 30% e a atingir as taxas em adição às contribuições sociais. ⁽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.

A DRU, segundo a ANFIP, *é o mais significativo instrumento de desvio de receitas da Seguridade Social*. Como observado acima, só ano de 2015, por conta da DRU, R\$ 63 bilhões deixaram de alcançar os cofres da Seguridade Social. Por isso, é possível afirmar que o *deficit* é construído e serve para instrumentalizar os discursos favoráveis às reformas e à supressão de direitos que a própria sociedade financia.

Não se pode deixar de registrar que a Emenda Constitucional nº 93, de 2016, prorrogou a DRU até 2023 e, mais que isso, aumentou o percentual de desvinculação de 20% para 30%, além de ampliar o espectro de desvinculação, antes restrito às contribuições sociais, alcançando também as contribuições de intervenção no domínio econômico e sobre as taxas. Com isso, as perdas orçamentárias da seguridade social foram ampliadas para cerca de 50% em relação às suas contribuições sociais e, ainda, os órgãos da seguridade passaram a perder ainda 30% de suas taxas, como por exemplo: de fiscalização sanitária, de fiscalização da saúde complementar e previdência complementar.

Outra manobra contábil com o objetivo claro de inflar ainda mais o suposto *deficit* foi retroagir os efeitos da EC nº 93, de 2016, que apesar de ter sido promulgada no último quadrimestre do ano, um dispositivo retroagiu seus efeitos ao início daquele exercício.

Como consequência, ainda que naquele ano tenha havido um acréscimo de 4% nas receitas das contribuições sociais (COFINS, CSLL, PIS/PASEP e de Outras Contribuições), passando de R\$ 319 bilhões em 2015 para R\$ 331 bilhões em 2016, as perdas da seguridade social, ocasionadas pela DRU, aumentaram em mais de 50%, saltando de R\$ 64 bilhões para R\$ 99 bilhões.

Em relação à segunda operação de subtração de receitas, convenientemente adotada pelo Governo, que se refere à não contabilização como receitas da seguridade social os recursos oriundos de aplicação financeira dos seus diversos órgãos; as compensações pela desoneração da folha de pagamentos e parcela dos recursos do FAT, a ANFIP nos apresenta os seguintes dados:

Tabela 5 - Receitas da Seguridade Social Desconsideradas pelos Cálculos do Governo em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

	Valores correntes, 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: Para o FAT, Siga Brasil; para a compensação da folha, MPS; para as compensações não repassadas, ANFIP e Fundação ANFIP.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Por força de lei, as autarquias, as fundações e os Fundos da Seguridade Social podem (devem) aplicar seus saldos financeiros e, naturalmente, receberão os seus rendimentos.

Esses recursos são incluídos em cada lei orçamentária anual e podem ser utilizados para cobrir encargos. Tomando o FAT como exemplo, que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e outras instituições financeiras, só no ano de 2016, o Governo deixou de contabilizar como receita da seguridade social R\$ 19 bilhões.

Vários outros órgãos que integram a Seguridade Social recebem recursos de natureza financeira e, em nenhum caso, esses recursos foram contabilizados como receitas da seguridade, totalizando no ano de 2016 mais de R\$ 41 bilhões.

Esses valores obrigatoriamente deveriam ser contabilizados como recursos da Seguridade Social, pois pertencem a órgãos ou entidades que integram o Orçamento da Seguridade Social. Na ótica do governo, o Tesouro Nacional pode dispor desses recursos, em prejuízo do patrimônio de autarquias, fundações e fundos públicos da Seguridade Social.

Outra subtração efetuada se refere a compensações legais, uma delas se refere à diferença entre o custo total das desonerações e a compensação realizada pelo governo, que deveria ser integralmente repassada à seguridade social e não é.

Há também subtrações de receitas do PIS/PASEP, conforme se verifica no relatório da ANFIP:

O governo não considera como sendo da Seguridade Social a parcela de 40% dessa arrecadação transferida ao BNDES, utilizados em programas de crédito para empresas voltadas à geração de emprego e renda, sendo essa uma ação que visa exatamente diminuir o desemprego. Importante observar que a utilização de 40% da Contribuição para o PIS/PASEP junto ao BNDES não retira dela sua natureza de contribuição social destinada ao financiamento da Seguridade Social. Essa prática evidencia mais uma vez a ocorrência de desvio de recursos da Seguridade Social. Ao realizar essa transferência, o Orçamento da Seguridade Social faz um superavit primário equivalente ao valor transferido, porque utiliza recursos “tributários” para uma aplicação financeira. Não considerar esses recursos como sendo da Seguridade Social, e incorporá-los artificialmente ao Tesouro, faz parecer que a responsabilidade por essa transferência superavitária é do Tesouro Nacional. Naturalmente, não é o caso, pois a receita da Contribuição Social para o PIS compreende recursos constitucionalmente vinculados à Seguridade. Outra subtração está relacionada aos rendimentos financeiros que o BNDES faz ao FAT em função desses depósitos. O governo simplesmente não considera esses valores como sendo da Seguridade, ao arrepio expresso das determinações constantes de todas as leis de diretrizes orçamentárias. (ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2016, 2017, p.64)

A contabilidade é realizada de maneira tão eficaz para produzir o *deficit* que, conforme se verificou nas subtrações comentadas acima, recursos que constitucionalmente e legalmente são da seguridade social deixam de ser considerados e, por outro lado, despesas estranhas ao sistema de seguridade são incluídas no cálculo.

Um dos pontos muito discutidos e que eleva substancialmente as despesas da seguridade social é se os regimes próprios de previdência integram ou não o sistema de seguridade.

Também nesse ponto há divergência entre os parâmetros governamentais e os defendidos pela ANFIP. O governo considera em seu cálculo as receitas e despesas dos regimes próprios de servidores e de militares. A ANFIP não considera nem as receitas, nem as despesas desses regimes. É claro o objetivo do Poder Executivo em adotar esse entendimento, soma as receitas dos regimes próprios para também somar as respectivas despesas, que, como sabemos, são muito superiores.

Para a ANFIP, com fulcro no Art. 195 da CF, para a Seguridade Social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social. Os regimes próprios de servidores e militares não podem ser incluídos na Seguridade.

Vejamos o impacto que isso traz às contas da seguridade:

Tabela 6 – Contribuições para os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Civis da União e a dos Militares, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

	Valores correntes, R\$ milhões						
	2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016
Contribuição RPPS - Ativos	3.199	5.000	6.485	7.624	8.223	8.901	9.271
Contribuição RPPS - inativos e pensionistas	990	1.628	2.088	2.548	2.694	3.028	3.172
Contribuição patronal RPPS	6.398	10.000	12.971	15.248	16.446	17.802	18.541
Soma RPPS	10.587	16.627	21.545	25.419	27.363	29.731	30.984
Contribuição para Pensões militares	849	1.210	1.495	1.737	1.875	2.120	2.874
Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares	11.436	17.838	23.040	27.156	29.238	31.850	33.858

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em que pese o regime próprio dos servidores ter natureza contributiva, contando com contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas e contribuição patronal corresponde, para fins de cálculo de resultado, ao dobro da contribuição dos ativos, não é possível que nenhum regime previdenciário consiga solver suas obrigações apenas com contribuições sobre a folha de salários, por isso, que a base de financiamento da seguridade social é tão diversa. Não é possível, para esses regimes, que as suas receitas superem todas as suas despesas.

Esses regimes são fechados, reservados exclusivamente para clientelas específicas (servidores públicos titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do TCU e membros do Ministério Público, no caso da União), não admitem filiação facultativa, nem alcançam empregados públicos ou titulares de cargos em comissão ou temporários, e, embora devam observar, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o RGPS, têm fontes de custeio distintas e específicas, que não podem ser empregadas, se superavitárias, para custeio de benefícios do regime geral ou dos demais benefícios da seguridade social.

Em relação ao regime previdenciário dos militares é pior ainda, pois não prevê contribuição para o custeio de aposentadorias (reformas), havendo apenas para as pensões. Isto se deve ao fato do regime previdenciário dos militares não ter caráter contributivo. O pagamento dos militares reformados, já que não pode falar em aposentados, é um ônus público, não possui natureza previdenciária, justamente por

padecer da bivalência custeio/benefício.

Reside aí mais uma manobra contábil perpetrada pelo Poder Executivo, incluir no balanço da seguridade social as receitas e despesas com os militares, o que é conceitualmente ilícito, pois não se trata de regime previdenciário, incluídos num regime que não está sujeito a regras de equilíbrio, nem financeiro, nem atuarial. Essa manobra é desnudada no relatório da ANFIP:

É importante observar como essa questão foi tratada na proposta de LDO 2017, por exemplo. Estão apresentadas as avaliações dos regimes previdenciários da União – RGPS e RPPS, mas em relação aos militares, é apenas analisado o Regime de Pensões. Não se avaliam as aposentadorias (reformas). Todavia, o governo sempre apresenta as despesas com aposentadorias (reformas) de militares com as contas previdenciárias dos regimes próprios. (ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2016, 2017, p.65)

O objetivo desse artifício é claro, visa descaracterizar os regimes próprios, confundindo-os com o RGPS, com o propósito de legitimar e assentar perante a opinião pública a necessidade de rever os direitos dos servidores públicos.

Esse mecanismo, de somar as despesas de três regimes diferenciados, inviabiliza, para qualquer período, que as contas da seguridade tenham um saldo positivo. Mesmo se reduzidas a níveis quase zerados as despesas com saúde e assistência ou se suplantados todos os direitos dos trabalhadores, não teríamos recursos suficientes para financiar as despesas de aposentadorias de servidores e de militares.

A próxima tabela demonstra como despesas que constitucionalmente não se enquadram no conjunto da seguridade social ajudam a produzir o conveniente *deficit*. A primeira dessas despesas corresponde aos benefícios dos regimes de previdência de servidores e de militares, junto a elas estão também 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.

Tabela 7 – Programações Estranhas ao Conceito Constitucional de Seguridade Social Incluídas pelo Governo no Orçamento da Seguridade Social, em 2005, 2008, 2010 e de 2013 a 2016

Valores correntes, 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

A manobra além de extremamente nociva ainda abusa da razoabilidade. Por exemplo, em relação às despesas denominadas EPU – Transferências, as contribuições dos servidores, e policiais civis e militares do DF, integram o Orçamento do DF, e, pasmem, as despesas entram na conta dos regimes previdenciários dos servidores da União.

Despesas que de forma alguma poderiam integrar o Orçamento da Seguridade Social, como: assistência ao servidor, planos de saúde dos servidores públicos, assistência ao militar, artificialmente produzem o *deficit*.

Em Outras Programações Estranhas, segundo a ANFIP, temos registros que podem ser resultado de erro ou simples desvio, mas, em regra, acrescentam despesas para o conjunto da seguridade.

O resultado de todas essas manobras, que basicamente retiraram receitas e acrescentaram despesas, o Poder Executivo, em grande medida apoiada pela mídia, consegue emplacar o discurso de *deficit* da Seguridade Social.

Tabela 8 – 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

A tabela acima sintetiza bem os efeitos das manobras sobre as contas da seguridade e nos permite comparar os critérios adotados pela ANFIP (constitucionais) em relação aos utilizados pelo governo.

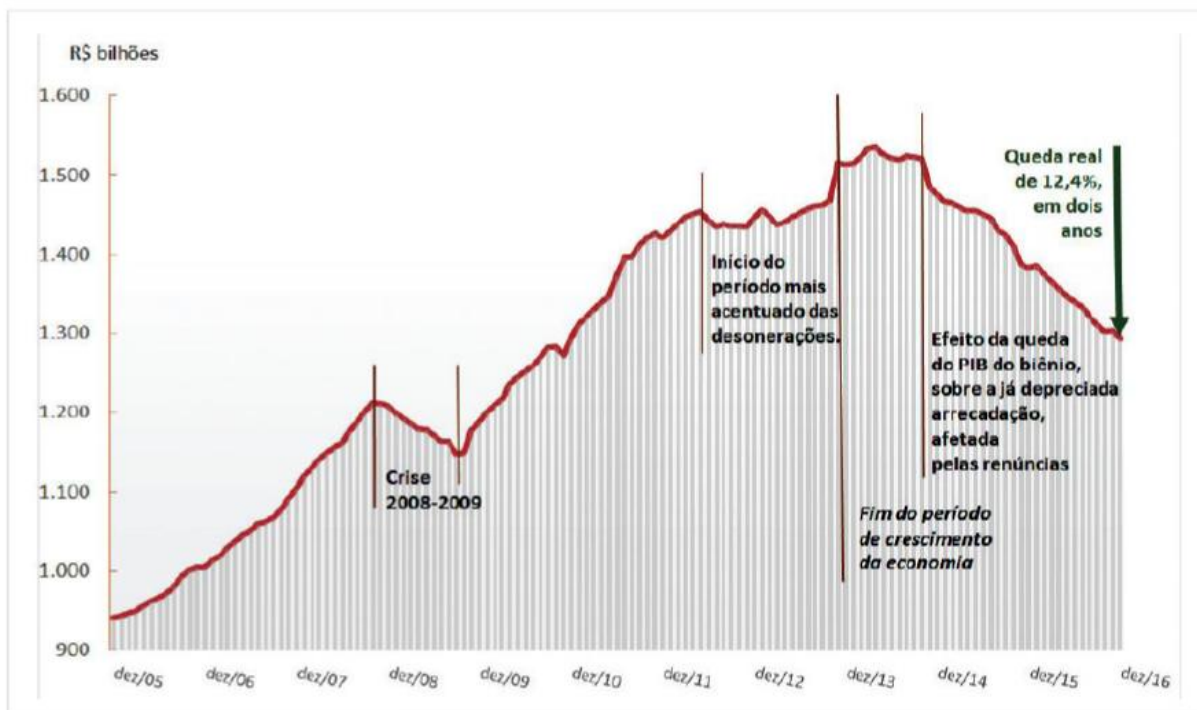
Como conclusões desses números acima, dentre outras, temos: adotando o critério constitucionalista, tivemos *superavit* para todo o conjunto da seguridade social, entre os anos de 2005 a 2015, sendo o primeiro *deficit* no ano de 2016 e em patamar bem

inferior ao divulgado pelo governo; historicamente o governo sempre subtraiu receitas que são da seguridade social, só no ano de 2016 foram subtraídas mais de R\$ 107 bilhões, por meio, principalmente, da DRU; o governo se utiliza de manobras para aumentar as despesas da seguridade, só no ano de 2016 foram incluídos artificialmente mais de R\$ 96 bilhões em despesas; por fim, o *deficit* da seguridade social é artificialmente produzido, por meio de manobras contábeis que desconsideram uma centena de bilhão de reais das receitas da Seguridade e ainda acrescentam outras dezenas de bilhões de reais em despesas que não poderiam ser consideradas como integrantes do conjunto da seguridade social. As contas da seguridade são falseadas, sabotadas a cada balanço anual.

Como destaca a ANFIP, “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 deficit 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. (RELATÓRIO CPIPREV, 2017, p. 63)

Os números citados podem ser melhores visualizadas no gráfico a seguir, que 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 3 - Receitas Primárias do Governo Federal, em valores constantes de 2005/2016 – R\$ bilhões



Nota: Total de receitas primárias do governo federal, exceto valores, em 2016, da repatriação de ativos (Lei nº 13.254), em valores acumulados em 12 meses.

Fonte: STN-MF; em valores constantes de dezembro de 2016 (INPC).

Org: ANFIP e Fundação ANFIP

Segundo a ANFIP:

“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. ” (ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2016, 2017, p.24)

Necessário registrar que mesmo nesse cenário caótico de cortes de direitos, as renúncias fiscais permaneceram elevadas. Apesar da tentativa do Governo Temer de atenuar parte delas, por meio da MP nº 774, de 30 de março de 2017, que não prosperou, acabando por ser revogada pelo próprio Governo após haver enfrentado

forte resistência de sua base de apoio. Em 2016 o total das renúncias foi de R\$ 271 bilhões, valor superior ao verificado para o ano de 2015.

A análise dos dados de receitas e despesas dos últimos 12 anos permite identificar os números de 2016 como resultantes de fatores conjunturais. Os números da Seguridade Social produziram, em média, R\$ 50,2 bilhões de *superavit* anuais, mesmo considerando o resultado negativo de 2016 – único da série.

4. A GESTÃO DO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Pelos dados estudados até o momento, ficou claro que o maior problema e o que mais contribui para a geração do *deficit* da seguridade é a forma de contabilidade adotada pelo Poder Executivo. Contudo, outros fatores influenciam diretamente nas contas da Previdência, sobretudo do RGPS, como a necessidade de aperfeiçoar a gestão pública previdenciária, em especial, aprimorar as formas de controle da despesa. Não se pode ignorar que a Previdência gerencia uma folha de pagamento que já passa de 34 milhões de benefícios ativos e que, seguramente, atrai fraudadores e dificulta a administração do complexo sistema de controle de gastos.

As atividades administrativas ligadas ao reconhecimento de direitos devem ser suficientemente estruturadas, de maneira que desestimulem as tentativas e as ocorrências de fraudes e outras formas de desvios de recursos. Mas, de antemão é necessário assinalar que nem todo pagamento indevido de benefício previdenciário é fruto de fraude, muitas vezes o segurado preencheu os requisitos para a concessão e ao longo da percepção alguma das condições foi superada, tornando o benefício indevido, mas nem sempre o segurado tem esse conhecimento e continua a sacar os valores, que a seu ver, seriam devidos. É o chamado recebimento de *boa-fé*.

De todos os benefícios administrados pelo RGPS, que mais comumente são alvos de fraudes e recebimentos indevidos, destacam-se os benefícios destinados a trabalhadores rurais, a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença e o auxílio-reclusão. Soma-se a esses, e que não tem caráter previdenciário, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPCLOAS, mas que, por pertencer à Assistência Social, faz parte da seguridade social.

Uma das maiores críticas que a gestão da previdência sofre é relacionada ao pagamento de benefícios rurais. O benefício rural, em especial os dos segurados especiais, tem sua previsão diretamente na Constituição Federal, vejamos:

Art. 195.... § 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas

atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (BRASIL, 2018)

A crítica se concentra principalmente na falta de formalização do trabalhador rural, ocasionando o reconhecimento de direito sem a correspondente contribuição ou a comprovação do efetivo exercício da atividade rural, e, para agravar, há uma excessiva concessão de benefícios rurais por via judicial.

Existe dispositivo legal apto a enfrentar a informalidade do trabalhador rural, trata-se da Lei 11.718/2018, que prevê o cadastramento dos segurados especiais. Esse dispositivo objetiva, de uma vez só, diminuir as fraudes, melhorar a formalização e criar um mecanismo mais eficaz para conhecer quem são os segurados especiais e qual a projeção de aposentadoria dessa categoria. Contudo, já se passaram dez anos da edição da lei e esse cadastro não foi efetivamente implantado.

A CPIPREV teve acesso a dados que dão conta que cerca de um terço dos pagamentos realizados pelo RGPS são fruto de fraudes das mais variadas formas. O relatório ainda propõe medidas para atenuar/coibir fraudes:

Cruzamento de sistemas, efetivação integral e célere do e-Social, do SIRC (cartórios), da Identidade Nacional, biometria nos segurados do INSS, controles de laudos médicos e de ambiente do trabalho, controle carcerário/previdenciário etc. tudo com vistas a extirpar as fraudes previdenciárias e dos benefícios assistenciais, que ponto de principal causa do pretenso “déficit” previdenciário. Há 1/3 de pagamento fraudado em benefícios no INSS. De R\$ 33 bilhões mensais, em média, R\$ 11 bi, são escoados para pessoas que não fazem jus ou para as chamadas pessoas criadas (“fantasmas”). A Assessoria Nacional de Pesquisa Estratégica (APEGR), da Secretaria de Previdência (na pessoa do Auditor da RFB Marcelo Ávila) e a Divisão de Repressão aos Crimes Previdenciários (DPREV/DPF), na pessoa da Delegada de Polícia Federal Marianne Ewerton, possuem uma lista que aponta mais de 120 inconsistências nos sistemas previdenciários e de governo e que geram as portas abertas para as bilionárias fraudes. (RELATÓRIO CPIPREV, 2017, p.144)

Esses dados relacionados aos pagamentos indevidos não podem ser desprezados e atestam a necessidade de se avançar na gestão pública previdenciária, para se

evitar o crescimento da despesa com o pagamento de benefícios indevidos.

Informações prestadas pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social dão conta no período de 1995 a 2016 foram cessados 65.745.823 benefícios administrados pela Previdência Social. Do total, 7.211.708 (cerca de 11%) possuem créditos pagos posteriormente à cessação dos benefícios, caracterizando-os como indevidos. Parte desses recursos são recuperados via cobrança administrativa ou, posteriormente, por meio de cobrança judicial, contudo, não foi informado o montante recuperado.

Como já frisado, uma importante medida para combater o *deficit* é estruturar a gestão administrativa. Reiteradas solicitações de autorização para realização de concursos feitas pelo INSS ao Ministério do Planejamento dão conta da carência de recursos humanos naquela Autarquia.

Segundo o relatório da CPIPREV, um dado que ilustra bem a carência de servidores enfrentada pelo INSS é o seguinte: das atuais 1.539 Agências da Previdência Social, 625 (40,6%) não dispõem de nenhum perito médico lotado, exigindo a adoção de medidas de deslocamento de peritos para atender à clientela.

Esse dado interfere diretamente na concessão de benefícios por incapacidade, assistenciais e nas concessões judiciais, pois, a falta do profissional tecnicamente preparado para analisar os pedidos de benefícios, seguramente provoca inúmeras concessões indevidas.

Em relação à concessão judicial dos benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – BPCLOAS, segundo o INSS, aproximadamente 14% dos 357.165 benefícios concedidos em 2016 decorreram de ação judicial. Em 2017, a proporção de concessão judicial atingiu 16% do total. Importante comparar os valores pagos em relação ao PIB: as despesas com benefícios assistenciais alcançaram em 2016 R\$ 48,9 bilhões, ou 0,78% do PIB, contra R\$ 22,2 bilhões, ou 0,57% do PIB, em 2010.

Existe uma tendência de crescimento das concessões judiciais de benefícios assistenciais, em face de recente decisão do Supremo Tribunal Federal – STF. A Corte, no âmbito da Reclamação 4374, declarou inconstitucional o § 3º do Art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, por entender que o critério de concessão, renda familiar mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, está defasado para avaliar as condições de miserabilidade. O STF declarou sua inconstitucionalidade parcial,

mas não realizou a modulação concreta dos seus efeitos, criando um cenário de instabilidade, o que favorece a proliferação de ações judiciais contra o INSS.

Com relação aos benefícios por incapacidade, desde 2016 o INSS vem realizando ações revisionais nesses benefícios. Os resultados obtidos dão conta que existe um número significativo de erros e fraudes na concessão dos benefícios, o que aumenta de forma indevida a despesa previdenciária.

O Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade, fruto MP nº 739, de 07/07/2016, sucedida pela MP nº 767, de 06/01/2017, convertida na Lei nº 13.457/2017, está realizando perícia médica nos beneficiários de auxílio-doença e aposentadorias por invalidez mantidos sem perícia médica há mais de dois anos. Os números alcançados são expressivos e dão conta uma grande economia de recursos:

Por sua natureza temporária, os primeiros segurados convocados foram os que estavam em gozo de auxílio-doença. Até julho de 2017, mais de 435.000 (quatrocentos e trinta e cinco mil) cartas foram enviadas e 200.000 (duzentas mil) perícias realizadas. Em 144.650 (cento e quarenta e quatro mil seiscentos e cinquenta) casos já não havia a incapacidade para o trabalho no ato da perícia, corrigindo de imediato o fato de ser pago auxílio-doença a quem não apresentava incapacidade para o trabalho. Em outros 15.000 (quinze mil) benefícios foi identificado que em noventa dias, em média, a incapacidade seria cessada. Portanto, em apenas vinte por cento dos benefícios restou comprovado que sua manutenção era devida. Cerca de 32.000 (trinta e dois mil) benefícios foram convertidos em aposentadoria por invalidez, e outros 5.000 (cinco mil) encaminhados para a reabilitação profissional, que tem por função a inserção do segurado no mercado de trabalho em uma função que condiga com sua atual condição física, comprovando que a intenção das revisões é assegurar direitos, não tolhê-los. A economia anual estimada já ultrapassa R\$ 2.600.000,00 (dois bilhões e seiscentos milhões) de reais (...) até o encerramento do Programa, que está previsto para o fim de 2018, estima-se que será alcançada uma economia de R\$ 17 (dezessete bilhões) de reais. Ainda, espera-se que o número de benefícios pagos mensalmente, que antes do início da revisão chegou a 1,8 milhão de beneficiários, diminua para 1 milhão. (RELATÓRIO CIPREV, 2017, p.151)

Percebe-se uma significativa economia de recursos da Previdência. Os dados apurados dão conta de uma taxa de manutenção indevida de benefícios, nesse

caso, em torno de 80% e que pressionam as despesas do RGPS.

5. SONEGAÇÃO FISCAL E INADIMPLÊNCIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Em desfavor da saúde financeira do sistema de seguridade social, além dos desfalques e manobras contábeis e a má gestão dos recursos públicos já discutidos, que, apesar de danosas, não alcançadas pela legislação penal, existem também as condutas criminosas perpetradas contra os cofres da seguridade, além de prejudiciais, tipificadas no Código Penal Brasileiro.

Antes de apresentar os (possíveis) números que essas práticas delituosas subtraem da seguridade, necessário se faz conhecer as condutas que são consideradas criminosas e que estão relacionadas com o sistema de seguridade social.

Os crimes contra a ordem tributária estão dispostos na Lei 8.137/1990. Em seus artigos 1º e 2º são elencadas as condutas criminosas praticadas por particulares. Os verbos nucleares são: suprimir ou reduzir tributo, contribuição social e qualquer acessório por meio das condutas arroladas em seu art. 1º. Em continuidade, o art. 2º tipifica outras condutas, estas menos severas, para as quais são prescritas penas mais brandas.

É consenso na doutrina penalista que, após a Lei nº 8.137/1990, “o crime tributário passou a ser um delito de resultado, representado pela supressão ou redução indevidas do pagamento do tributo”. Logo, trata-se de um crime material, que exige

resultado. Significa que, caso o sujeito ativo não consiga efetivar a sonegação, não poderá ter sua conduta tipificada nos artigos 1º e 2º da Lei 8.137/1990. Pela lei anterior, 4.729/1965, a sonegação fiscal não exigia o resultado para sua consumação.

Como a Lei nº 8.137/1990 não conceitua o que é sonegação fiscal, tomaremos por empréstimo o conceito apresentado por SMANIO (2005), *Sonegação fiscal é a ocultação dolosa, mediante fraude, astúcia ou habilidade, do recolhimento de tributo devido ao Poder Público.*

Especificamente em relação às contribuições previdenciárias, a Lei nº 9.983/2000 incluiu no Código Penal novos tipos específicos: a apropriação indébita e a sonegação de contribuições previdenciárias.

A Apropriação Indébita Previdenciária, conforme previsão do Art. 168-A do Código Penal, se configura:

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

II – recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;

III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.

§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal. (...) (BRASIL, 2018)

Também no mesmo diploma legal, Art. 337-A, temos a caracterização do crime de Sonegação de Contribuição Previdenciária:

Art. 337-A. Suprimir ou reduzir contribuição social previdenciária e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

I – omitir de folha de pagamento da empresa ou de documento de informações previsto pela legislação previdenciária segurados empregado, empresário, trabalhador avulso ou trabalhador autônomo ou a este equiparado que lhe prestem serviços;

II – deixar de lançar mensalmente nos títulos próprios da contabilidade da empresa as quantias descontadas dos segurados ou as devidas pelo empregador ou pelo tomador de serviços;

III – omitir, total ou parcialmente, receitas ou lucros auferidos, remunerações pagas ou creditadas e demais fatos geradores de contribuições sociais previdenciárias.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara e confessa as contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal. (BRASIL, 2018)

Outro ponto importante da legislação penal e que merece registro se refere ao art. 34 da Lei nº 9.249/1995. Esse artigo possibilita a extinção da punibilidade dos crimes definidos na Lei nº 8.137/1990 e na Lei nº 4.729/1965, bastando que o agente promova o pagamento do tributo ou contribuição social, incluindo acessórios, antes do recebimento da denúncia.

Outros dois dispositivos merecedores de registro foram inseridos pela Lei nº 10.683/2003: o primeiro suspende a pretensão punitiva, referente aos crimes previstos nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8.137/1990 e nos artigos 168-A e 337-A do Código Penal, durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento; o segundo, extingue a punibilidade desses crimes quando a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos e contribuições sociais, inclusive acessórios.

Fica claro que, para o legislador, é mais importante em determinadas espécies de delito o ressarcimento à Fazenda Pública do que a punição do delinquente.

Por fim, temos a Súmula Vinculante nº 24, do Supremo Tribunal Federal, que definiu: *Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo.*

Considerável, para a discussão aqui travada, diferenciar sonegação fiscal de inadimplência, segundo entendimento do TCU:

A inadimplência relaciona-se a valores declarados pelos contribuintes, porém não recolhidos aos cofres públicos. A sonegação, por sua vez, refere-se a situações que ensejariam tributação, mas que não foram declaradas, não chegando ao conhecimento da autoridade fiscal. A natureza da sonegação envolve a ação deliberada do contribuinte para ocultar informações com o fito de elidir o recolhimento de tributos. Pode-se atribuir à expressão ‘evasão fiscal’ o mesmo conteúdo semântico de ‘sonegação fiscal’. (TCU, Acórdão 1295/2017)

Está evidente que os valores devidos e não recolhidos, que atingem larga escala, em muito prejudicam os resultados financeiros da Previdência e da Seguridade Social. Por exemplo, o DIEESE, com base em estimativa realizada por meio por professores da Universidade de Campinas, em 2014, divulgou que a sonegação decorrente da falta de registro em carteira de empregados assalariados alcançou o montante de R\$ 47 bilhões.

Outro estudo, desta vez da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), estimou que a arrecadação da área rural pode ser aumentada em R\$ 5,2 bilhões apenas melhorando o processo de fiscalização da arrecadação por parte da Receita Federal do Brasil, via maior controle sobre o que é atualmente retido pelas empresas adquirentes da produção agropecuária no ato da compra, e o posterior recolhimento aos cofres públicos.

O Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho – SINAIT, quando convocado pela CPIPREV, apresentou a seguinte planilha de estimativa de sonegação apenas das contribuições previdenciárias do trabalhador:

Tabela 9 - Sonegações Previdenciárias de Contribuições Relacionadas ao Trabalhador (2012-2015)

ANO	Massa Salarial RAIS	Contribuição Previdenciária do Empregado - CPE DEVIDA (8 a 11%)	Contribuição Previdenciária do Empregado - CPE REPASSADA à União	CPE APROPRIADA INDEVIDAMENTE	INEFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA
2012	861.100.287.765,78	68.364.939.730,75	53.157.676.574,00	15.207.263.156,75	22,24%
2013	968.236.418.529,06	77.091.847.838,47	55.536.464.543,00	21.555.383.295,47	27,96%
2014	1.071.703.603.061,28	85.645.086.044,11	60.697.931.443,00	24.947.154.601,11	29,13%
2015	1.465.572.786.052,32	131.901.550.744,71	84.977.104.020,20	46.924.446.724,51	35,58%
TOTAL		363.003.424.358,04	254.369.176.580,20	108.634.247.777,84	28,73%

Fonte: SINAIT

Os números são bem claros: entre 2012 e 2015, só de apropriação indébita de contribuições previdenciárias devidas pelo trabalhador, deixaram de ser repassados para os cofres da Previdência Social mais de R\$ 108 bilhões. Para piorar, esses números são conhecidos pelo Governo Federal, pois se tratam de valores declarados pelos devedores, por meio de GFIP.

Segundo a SINAIT, a falta de articulação entre os entes arrecadadores e fiscalizadores, entre 2012 e 2015, fez a Previdência Social deixar de arrecadas cerca de R\$ 130 bilhões, na seguinte distribuição: contribuição previdenciária dos

empregados (8 a 11%) foram pouco mais de R\$ 108bi; SAT, pouco mais de R\$18bi e contribuição para Financiar Aposentadoria Especial, R\$4bi.

Além desses números, que envolvem contribuições recolhidas e não repassadas e/ou sonegadas, outro grande impacto é provocado pelo número de empregados de empresas formalizadas que trabalham sem registro na carteira de trabalho. Segundo o SINAIT, o Brasil possui 16 milhões de trabalhadores empregados sem carteira assinada nessas condições. O volume de recursos que deixa de ser arrecadado, por esta situação, é assustador:

Tabela 10 - Estimativa de Arrecadação da Contribuição Previdenciária do Empregado e do FGTS em Decorência da Formalização de Vínculos (2012-2015)

ANO	Expectativa de Formalização de Vínculos (16milhões)	
	Arrecadação CPE	Arrecadação FGTS
2012	R\$ 93.347.318.292,06	R\$ 33.944.479.378,93
2013	R\$ 96.440.960.000,00	R\$ 33.945.856.000,00
2014	R\$ 97.517.728.000,00	R\$ 33.945.856.000,00
2015	R\$ 97.190.016.000,00	R\$ 33.945.856.000,00
Tota	384.496.022.292,06	135.782.047.378,93
Tota Geral	520.278.069.670,99	

Fonte: SINAIT. Obs: CPE – Contribuição Previdenciária do Empregado

Os números apresentados pelo Ministério do Trabalho e Emprego são mais modestos, mas não menos estarrecedores: de 1995 a 2016, em ações de fiscalização do trabalho e sonegação fiscal, foram encontrados 13,6 milhões de trabalhadores sem registro de trabalho. O ministério estima em cerca de R\$ 52 bilhões o valor de contribuições previdenciárias não recolhidas durante esse período.

Ademais, o Ministério do Trabalho e Emprego apresenta a seguinte metodologia para se calcular estimativa do montante não recolhido de contribuição previdenciária, a partir de dados estatísticos do IBGE:

Cumprir destacar que, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra

de Domicílios Contínua Trimestral (PNAD) do 1º trimestre de 2017, o Brasil possui 10.181.000 (dez milhões e cento e oitenta e um) empregados no setor privado, exceto trabalhador doméstico, sem carteira assinada. Dessa forma, adotando-se o salário-mínimo como remuneração mensal, chega-se a um total não recolhido à previdência social de R\$ 2.766.483.130,00 (dois bilhões, setecentos e sessenta e seis milhões, quatrocentos e oitenta e três mil e cento e trinta reais) por mês, o que pode totalizar R\$ 33.197.797.560,00 (trinta e três bilhões, cento e noventa e sete milhões, setecentos e noventa e sete mil e quinhentos e sessenta reais) para o exercício de 2017. (RELATÓRIO CPIPREV, 2017, p.164)

Está provado que a seguridade padece de uma estrutura eficiente que fiscalize e arrecade as suas contribuições. Na estrutura atual a incumbência é da Receita Federal do Brasil, contudo, o Sindifisco aponta a insuficiência de recursos humanos para realizar a contento tais atribuições. A unificação realizada em 2007, das estruturas da Receita Federal e da Receita Previdenciária, provocou a alocação para o serviço interno de boa parte dos Auditores Fiscais que estavam lotados na fiscalização previdenciária, deixando a fiscalização previdenciária em segundo plano.

Segundo a ANFIP, quando, em 2007, foi unificada a receita previdenciária com a Receita Federal haviam 4.180 auditores fiscais da Previdência Social. Hoje, no trabalho todo, que vai do atendimento no plantão até as delegacias de julgamento, tem somente cerca de 900 auditores dedicados a esse trabalho. É óbvio que foi deixado em segundo plano o trabalho de combate à sonegação previdenciária.

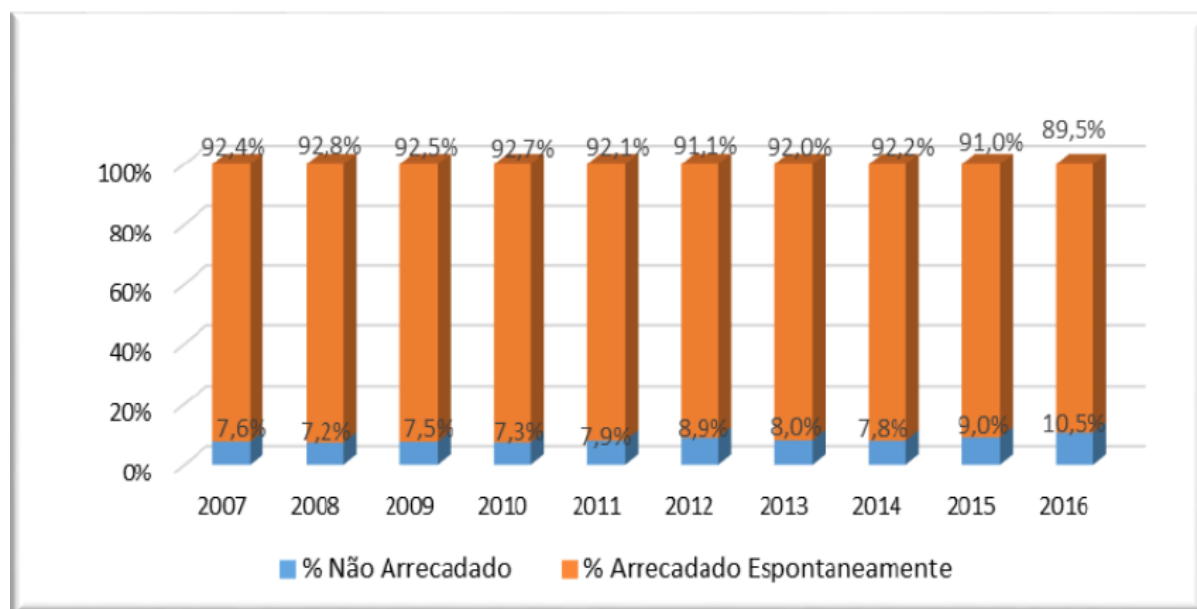
Vimos muito até agora sobre sonegação, mas pouco falamos sobre inadimplência, lembrando que esta se refere a valores declarados, mas não recolhidos pelos contribuintes, ao passo que aquela envolve a ocultação ou a manipulação consciente de dados e informações para eliminar ou reduzir o pagamento de tributos devidos.

Em aprofundado trabalho fiscalizatório, o TCU requisitou à Secretaria da Receita Federal do Brasil estimativas relativas a perdas de arrecadação associadas a inadimplência e a sonegação previdenciárias. A Receita informou não possuir estudo sobre sonegação de contribuições previdenciárias. Quanto a inadimplência, de acordo com a Receita Federal, relativa às contribuições previdenciárias foi de R\$

32,78 bilhões em 2016. Já em relação às demais contribuições vinculadas à Seguridade Social, estimaram-se R\$ 10,6 bilhões de inadimplência.

Foi com base nos dados fornecidos pela Receita que o TCU apresentou a seguinte evolução dos percentuais de inadimplência das contribuições previdenciárias no período e 2007 a 2016:

Gráfico 4 - TCU - Inadimplência das contribuições previdenciárias (2007-2016)

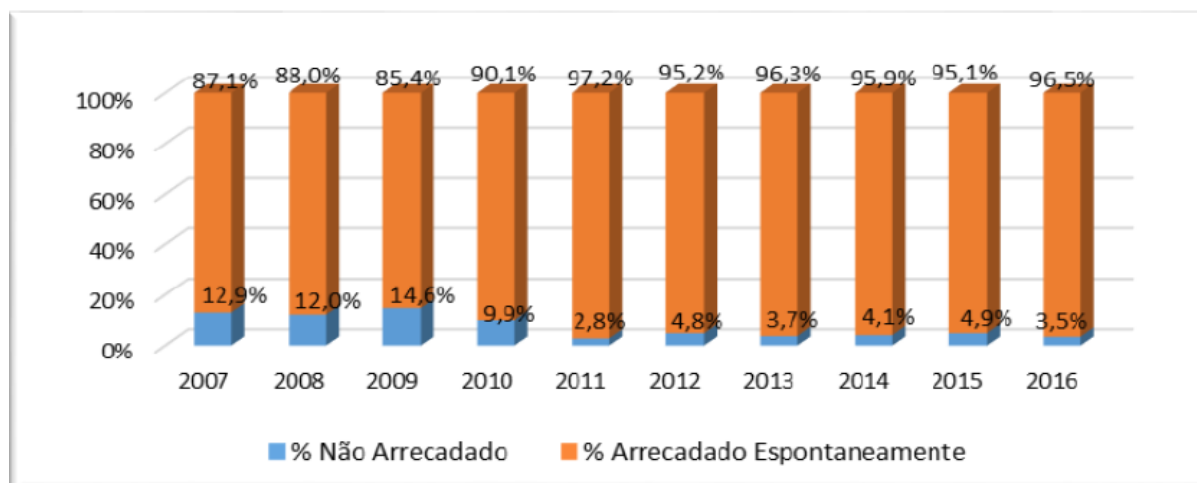


Fonte: Acórdão 1295/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Percebe-se, pela série, um crescimento dos níveis de inadimplência, que já ultrapassam mais de 10% dos valores declarados pelos contribuintes. Por outro lado, ao longo do período observado, o recolhimento espontâneo das contribuições atinge mais de 90% do total declarado.

O mesmo gráfico de evolução da inadimplência para as demais contribuições da Seguridade Social (COFINS, CSLL e PIS/PASEP) é mostrado em seguida:

Gráfico 5 - TCU - Inadimplência da COFINS, CSLL e PIS/PASEP (2007-2016)



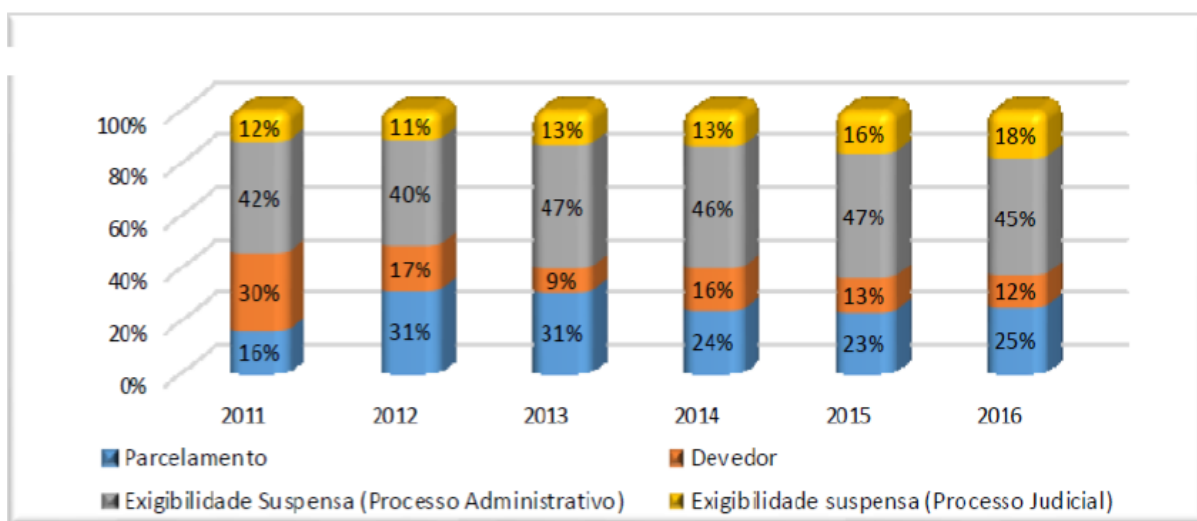
Fonte: Acórdão 1295/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

O percentual de inadimplência, em relação as demais contribuições, é decrescente e tem se situado em níveis inferiores àqueles da contribuição previdenciária. Em 2016, dos R\$ 305,6 bilhões declarados, apenas 3,5% (R\$ 10,6 bilhões) não foram arrecadados de forma espontânea.

Os dados são sugestivos: aparentemente os controles relacionados às demais contribuições sociais destinadas à Seguridade Social são mais efetivos do que aqueles implementados para as contribuições previdenciárias, o que levaria a uma inadimplência decrescente para aquelas contribuições em comparação a estas.

Especificamente quanto as contribuições previdenciárias, o TCU detalhou a situação dos valores declarados e não recolhidos voluntariamente:

Gráfico 6 -TCU - Créditos Previdenciários – situação em % (2011 - 2016)



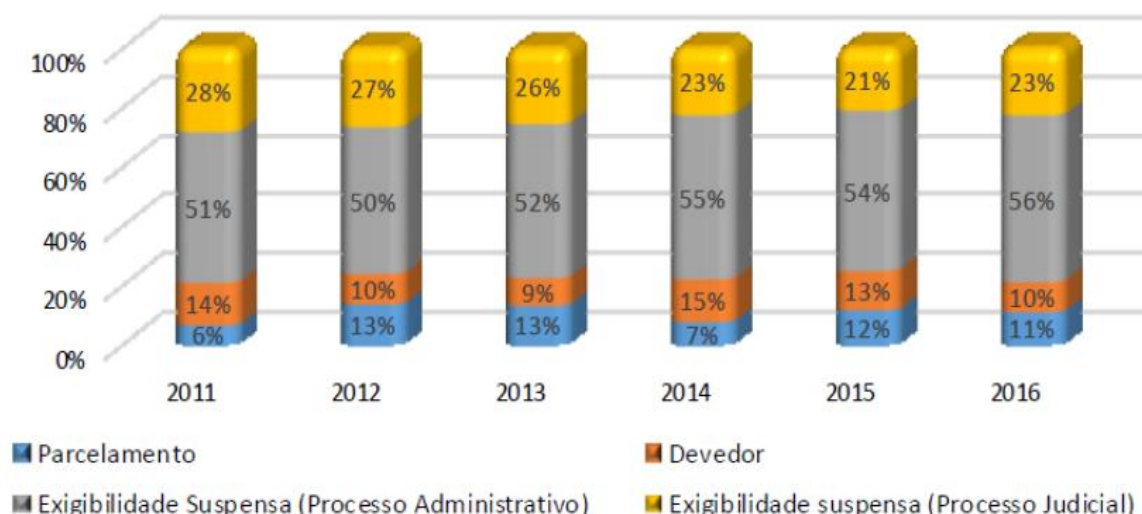
Fonte: Acórdão 1295/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Mais um dado que complica a saúde financeira da Previdência Social: em todos os anos pesquisados, a maior parcela dos créditos foi classificada no grupo de exigibilidade suspensa por processo administrativo, sempre em patamar acima de 40% de todos os créditos. Se somarmos esses créditos àqueles suspensos por processo judicial, alcançamos sempre mais de 50% do total. Em 2016, esses créditos suspensos judicial ou administrativamente alcançavam R\$ 122,84 bilhões.

Cabe registrar que, por força do art. 151 do Código Tributário Nacional – CTN, as situações de recursos administrativos, reclamações, parcelamento de débito e decisões judiciais suspendem a exigibilidade do crédito tributário. Logo, do gráfico acima, a única situação que permite cobrança é a dos créditos do grupo “Devedor”, que representa, no ano de 2016, 12% do total.

O TCU também elaborou a mesma representação para as demais contribuições vinculadas à Seguridade:

Gráfico 7 -TCU - Créditos da COFINS, CSLL e PIS/PASEP – situação em % (2011-2016)



Fonte: Acórdão 1295/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Resultado parecido com o das contribuições previdenciárias, os créditos com exigibilidade suspensa também preponderaram, tendo resultado estável para os créditos do grupo “Devedor”.

O relatório da CPIPREV sugere o que leva a esse elevado índice de créditos da seguridade com exigibilidade suspensa:

A elevada participação dos grupos de crédito com exigibilidade suspensa, por processo administrativo ou judicial pode estar associada à legislação tributária vigente, que propicia ao devedor interpor diversos recursos na esfera administrativa e ainda, se necessário, valer-se da busca pela tutela do Poder Judiciário. Além disso, intui-se que a morosidade no processamento desses instrumentos administrativos e judiciais constitui-se fator relevante para dificultar ou mesmo impedir o recolhimento de valores devidos aos cofres públicos. (RELATÓRIO CPIPREV, 2017, p. 173)

Há uma divergência entre o Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional - SINPROFAZ e o Governo quanto ao montante da dívida previdenciária, o que não tem tanta relevância se considerarmos que, se devidamente cobrado e executado, aliviaria muito as contas públicas. Do ponto de vista do governo, a dívida

Previdência reconhecida, chega a um montante de mais de R\$ 450 bilhões; para o SINPROFAZ o valor é de R\$ 500 bilhões.

Dentre os devedores se encontram empresas já extintas, como a *Varig*, *Vasp* e *Transbrasil*. Contudo, empresas de destaque nacional e até internacional, compõe m uma lista extensa de devedores, como a JBS, que deve R\$ 2,4 bilhões, a Associação Nacional Luterana do Brasil, R\$ 1,8 bilhão, a Marfrig Global Foods, R\$ 1,1 bilhão, o Instituto Candango de Solidariedade R\$ 850 milhões, instituições financeiras como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Bradesco, entre outros. O relatório da CIPREV tece contundente crítica à permissividade da legislação com os devedores:

Esse quadro é de um crescente aumento da dívida ativa o que é reforçado pelo fato da legislação atual ser bastante permissiva para com os devedores.

De acordo com o art. 195. §3º: “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) Tal preceito não foi cumprido. Empresas como a JBS, a Marfrig entre outras tiveram acesso a financiamentos do BNDES; outras também devedoras têm participado de licitações públicas e benefícios fiscais. (RELATÓRIO CIPREV, 2017, p. 183)

A partir dos números expostos até agora, elaboramos a tabela a seguir, considerando apenas o exercício de 2016, que nos permite visualizar diversas receitas devidas à seguridade e que, pelos vários motivos já elencados, não alcançaram os cofres da Seguridade Social:

Tabela 11 – Receitas Devidas à Seguridade Social e não Arrecadadas ou Subtraídas (2016) Em Bilhões R\$

Receita	Base da Informação	Valor
FAT/RECEITA FINANCEIRA	SIGA BRASIL	19,2
COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUÇÃO RURAL	CNS	5,2
SONEGAÇÃO -TRABALHADORES SEM CTPS ASSINADA	DIEESE	47
SONEGAÇÃO- TRABALHADORES COM CTPS ASSINADA	SINAIT	46,9
INADIMPLÊNCIA	RECEITA FEDERAL	53,8
EXIGIBILIDADE SUSPENSA	TCU	122,8
Subtração		
DRU	Governo/ANFIP	99,2
RECEITAS PRÓPRIAS/NATUREZA FINANCEIRA	ANFIP	0,9
PIS/PASEP DESTINADO AO BNDES	ANFIP	21,5
TOTAL		416,5

Mesmo sem considerarmos a dívida ativa previdenciária, para a qual há a divergência citada acima, pelos números extraídos das diversas entidades e simploriamente apresentados, sem nenhum intento de esgotar as discussões acerca do tema, é possível afirmar categoricamente: não há *deficit* previdenciário. O suposto *deficit* apresentado pelo Governo é artificialmente produzido e ameaça o já combalido pacto social.

6. REGIMES DE PARCELAMENTO FISCAIS – REFIS

Os programas especiais de parcelamento, alcunhados de REFIS, se configura como outro mecanismo diretamente relacionado com a sonegação e inadimplência das contribuições previdenciárias

Dados da Receita Federal dão conta que nos últimos anos foram implantados cerca de 30 programas de parcelamentos especiais, todos com expressivas reduções nos valores dos juros, das multas e dos encargos legais, com prazos para pagamento excessivamente longos e possibilidade de quitação da dívida com créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL)

Tabela 12 - Parcelamentos Especiais – Adesões, Ativos, Exclusões e Liquidações

Parcelamento Especial	Lei Instituidora	Quantidades						
		Adesões	Ativos	%	Exclusões	%	Liquidações	%
REFIS	9.964, de 2000	129.181	2.853	2,21%	117.446	90,92%	8.791	6,81%
PAES	10.864, de 2003	374.719	4.311	1,15%	248.504	66,32%	121.849	32,52%
PAEX	MP 303, de 2006	244.722	3.517	1,44%	146.792	59,98%	94.021	38,42%
REFIS DA CRISE	11.941, de 2009	536.697	105.581	19,67%	177.515	33,08%	253.601	47,25%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Nesses quatro grandes REFIS mostrados na tabela acima se observam baixos níveis de liquidações dos débitos e alta taxa de exclusão de contribuintes dos parcelamentos sem a extinção das dívidas. As exclusões possuem duas principais motivações: inadimplemento ou opção por incluir a dívida em programa posterior.

A Receita Federal explica porque isso ocorre: se deve ao aumento dos parcelamentos especiais nos últimos anos, que fez com que os contribuintes incorporassem uma cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de instituição futura de um novo programa de parcelamento com condições especiais de pagamento.

Ademais, o conjunto de vantagens para o devedor é bem extenso: descontos; anistia de multas, redução de juros, prazos longos etc.

Pelo exposto, fica evidente que não se recupera contribuições da seguridade social

via REFIS, pelo contrário, o contribuinte adia suas obrigações na expectativa de um programa futuro mais vantajoso.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelas discussões expostas ao longo desse trabalho, percebeu-se o objetivo antissocial que baliza os ideais daqueles que pretendem reformar a previdência, apontando a reforma como solução para o desequilíbrio das contas públicas, mas, às custas da retirada de direitos constitucionalmente garantidos.

Está claro que o mais grave problema que afeta a saúde financeira da Previdência Social é a vulnerabilidade das fontes de custeio da seguridade e que imperativo se faz corrigir as distorções que afetam as fontes financiadoras já existentes, como, por exemplo, a omissão estatal em não querer participar como fonte financiadora primária, contrariando os próprios preceitos constitucionais.

A falta de interesse estatal para participar do financiamento da Seguridade Social não é posição nova, apresenta-se como verdadeira característica histórica de atuação e é, em grande medida, responsável pelo desequilíbrio financeiro sofrido pelo sistema. Se de um lado o Estado só se propõe a contribuir de maneira residual, de outro utiliza o fundo previdenciário como receita própria e, pior, para financiar ações alheias à questão previdenciária.

Como regra nos regimes previdenciários de repartição simples, nas primeiras décadas de existência se acumulam reservas que serão utilizadas para custear os benefícios em momentos que a quantidade de segurados ativos e inativos se aproximarem.

Segundo demonstrado, no caso brasileiro, os superavit previdenciários foram em grande medida apropriados pelo Governo Federal e utilizados em portentosos projetos com 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. Cálculos de especialistas auferem um prejuízo dos cofres previdenciários da ordem de R\$ 5 a 7 trilhões, algo irrecuperável a médio ou longo prazo.

O Estado além de retirar preciosos recursos, não participa do financiamento, apenas cobre o artificial *deficit* por ele mesmo produzido e, claro, captando e remunerando o capital financeiro por meio desses recursos.

O discurso do *deficit* é estratégia governamental para modificar o sistema e de maneira avassaladora reduzir direitos sociais, em prol de uma incutida saúde financeira das contas públicas. Por meio desse discurso foram gestadas e realizadas as Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/01 e nº 47/05, que, dentre outras mudanças; estabeleceu idade mínima para as aposentadorias dos servidores públicos; acabou com a aposentadoria especial dos professores; determinou o fim da aposentadoria com 30 anos de serviço para magistrados e membros do ministério público, o fim do regime da integralidade, o que reduziu drasticamente os valores de novas aposentadorias e pensões; a cobrança de contribuição de servidores públicos inativos, incidente sobre a parcela de proventos que exceder o teto do RGPS etc.

Como investida reformista mais recente, e como sempre em busca de combater o suposto *déficit* previdenciário, foi elaborada a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, pronta para ser pautada no Congresso Nacional, bem mais ampla que as anteriores, alcançando além da Previdência a Assistência Social. Também, pretende equiparar os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o que na prática significa limitar todos os benefícios previdenciários, de qualquer regime, ao teto do RGPS, reservando para a Previdência Complementar (mercado financeiro) a gestão de contribuições e benefícios para aqueles que desejarem contratar planos privados não limitados ao teto do RGPS.

Como já enfatizado, o grande argumento do governo em sua empreitada de mudança da previdência se relaciona à questão da existência de um manipulado *deficit* previdenciário crescente e explosivo. Trata-se de uma afirmativa que, apesar de repisada pelo governo, não é respaldada por grande parte dos estudiosos do tema.

Pelas contas do Governo Federal, a necessidade de financiamento cresce a cada ano, tanto em valores nominais como em percentual do PIB. A forma de cálculo adotada pelo Poder Executivo demonstra um salto do *deficit* em relação ao percentual do PIB, iniciando em 2002 com 1,5% e chegando a 4,1% em 2016. Contudo, ele é feito sem considerar, por exemplo, os valores compulsoriamente retirados do Orçamento da Seguridade Social por meio da Desvinculação das Receitas da União – DRU. Ou seja, o governo retira do Orçamento da Seguridade

Social 30 % do que é arrecadado, para em seguida contabilizar o “desfalque” como necessidade de financiamento.

Por outro lado, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais (ANFIP) defende a adoção de outra forma de cálculo para as contas da Seguridade Social. A entidade segue a linha constitucionalista, pela qual sustenta que só devem ser consideradas as receitas e as despesas da Seguridade Social constitucionalmente previstas, sem a aplicação da DRU.

A DRU, segundo a ANFIP, é o mais significativo instrumento de desvio de receitas da Seguridade Social. Só no ano de 2016, por conta dela, R\$ 99 bilhões deixaram de alcançar os cofres da Seguridade Social.

Outra operação de subtração de receitas adotada pelo Governo é a não contabilização como receitas da seguridade social os recursos oriundos de aplicação financeira dos seus diversos órgãos; as compensações pela desoneração da folha de pagamentos e parcela dos recursos do FAT. Tomando o FAT como exemplo, que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e outras instituições financeiras, só no ano de 2016, o Governo deixou de contabilizar como receita da seguridade social R\$ 19 bilhões.

A contabilidade é realizada de maneira tão eficaz para produzir o *deficit* que recursos, que constitucionalmente e legalmente são da seguridade social, deixam de ser considerados e, por outro lado, despesas estranhas ao sistema de seguridade são incluídas no cálculo.

Se adotado o critério constitucionalista, defendido pela ANFIP, a Seguridade Social foi superavitária entre os anos de 2005 a 2015, sendo o primeiro *deficit* no ano de 2016 e em patamar bem inferior ao divulgado pelo governo. Historicamente o governo sempre subtraiu receitas que são da seguridade social, só no ano de 2016 foram subtraídas mais de R\$ 107 bilhões e, por meio de manobras contábeis, incluídas artificialmente mais de R\$ 96 bilhões em despesas.

O Governo Federal provoca uma verdadeira sangria nos recursos que originalmente eram previstos para o financiamento da seguridade. Entre 2005 e 2014, segundo a ANFIP, a DRU desvinculou cerca de R\$ 500 bilhões dos cofres da Previdência. Com o novo percentual aprovado a partir de 2016, de 30%, só no citado ano, foram quase R\$ 100 bilhões.

As contas da seguridade são falseadas, sabotadas a cada balanço anual. Ainda, segundo a ANFIP, o *deficit* experimentado pela seguridade no ano de 2016 é fruto da crise econômica e não o contrário, uma vez que 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 *deficit* 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.

Se para o ano de 2016 o *deficit* apurado pelo Poder Executivo foi de R\$ 258 bilhões, só as renúncias fiscais foram de R\$ 271 bilhões, ou seja, existem as fontes de financiamento, o Governo abre mão delas e gera uma necessidade de financiamento que o valor renunciado, isoladamente, cobriria.

Essas informações que são negadas à grande maioria da população brasileira, precisam ser urgentemente conhecidas, apropriadas e propagadas pela comunidade acadêmica, sob o risco de enfrentarmos reformas ainda mais severas e que suplantarão o pouco que resta da Seguridade Social.

Os assombrosos números divulgados pelo Governo Federal e propalados na grande mídia nacional, que dão conta de um suposto rombo incontrolável nas contas da Previdência Social, são frutos do desrespeito aos preceitos constitucionais que regem a ordem social, de manobras contábeis lesivas, da má gestão pública dos recursos do erário e das fraudes consubstanciadas em sonegação fiscal, apropriação indébita e inadimplência das contribuições sociais, em especial, das previdenciárias.

Alertamos que a Previdência Social, em sua estruturação desenhada pelo constituinte originário tem sofrido, nesses 30 anos de vigência da Carta Maior, uma série de mudanças, muitas das quais contribuíram fortemente para o enfraquecimento da proteção social.

Um dos primeiros ataques, que merece destaque, foi a extinção pelo governo de

Fernando Henrique Cardos do Conselho Nacional de Seguridade Social, rompendo com a visão sistêmica e desintegrando os três pilares da seguridade.

As ações governamentais fabricaram o *deficit* previdenciário e utilizam dele para legitimar as reformas. Foi assim com as Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/03 e 47/05, e é com esse mesmo discurso que o Poder Executivo tenta emplacar a PEC 287/16.

Mais do que ser reformada, a Seguridade Social precisa ser defendida. O ataque às garantias sociais acaba por combalir o maior fator de estabilidade econômica que se pode vislumbrar para um país, pois, através do tripé social, as crises são atenuadas e podem ser superadas.

Enfim, não podemos embarcar e propalar o discurso do *deficit*, que, como vimos, é falso. A visão que transforma a seguridade num problema é deturpada, pois, na realidade é na Seguridade Social que se mantém a maior salvaguarda da sociedade.

REFERÊNCIAS

ANFIP, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil & FUNDAÇÃO ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social em 2016**. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_24_10_2017_11_48_10.pdf>. Acesso em 20. out. 2018.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm & FORTES, Simone Barbisan. **Previdência do Trabalhador Rural em Debate**. Curitiba. Juruá Editora. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/22/consti.htm>> Acesso em 20. out. 2018.

BRASIL, **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**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2093&tp=4>>. Acesso em 01. ago. 2018.

BRASIL, **Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 06. dez. 2018.

BRASIL, **Lei 8.213 de 24 de Julho de 1991**. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/>>. Acesso em 30. out. 2018.

BRASIL, **ATA Nº 22, de 21 de Junho de 2017 – TCU – Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2017_22.pdf> Acesso em 30. out. 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro. Ed. Forense. 20ª ed. 2017.

JORNAL VALOR ECONÔMICO. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5272353/deficit-da-previdencia-aumenta-para-r-2688-bilhoes-em-2017>> Acesso em 30. nov. 2018.

OLIVEIRA & TEIXEIRA, **Imprevidência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. Petrópolis. Ed. Vozes. 2ª ed. 1989.

PORTAL DO INSS. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2017/01/rgps-deficit-da-previdencia-social-em-2016-foi-de-r-1519-bilhoes/>> Acesso em 30. nov. 2018.

PORTAL G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/deficit->

[previdenciario-quase-triplica-em-dez-anos-apontam-dados-do-tesouro-nacional.ghml](#)> Acesso em 30. nov. 2018.

ZAMBITTE, Fábio. CURSOS ON-LINE – DIREITO PREVIDENCIÁRIO. Disponível em: <<http://www.pontodosconcursos.com.br>>. Acesso em 30. out. 2018.