

# “A PREVIDÊNCIA SOCIAL ‘PAGA O PREÇO’ DO AJUSTE FISCAL E DA EXPANSÃO DO PODER FINANCEIRO”

“SOCIAL SECURITY ‘PAYS THE PRICE’ OF FISCAL ADJUSTMENT AND EXPANSION OF FINANCIAL POWER”

*Denise Lobato Gentil<sup>1</sup>*

## RESUMO

Este artigo possui três objetivos: descrever os pilares teóricos do debate sobre Previdência Social nos últimos sete anos; avaliar o impacto da política macroeconômica recessiva sobre as variáveis determinantes das receitas da Previdência; e, analisar medidas fiscais ancoradas em eventos políticos destinados à sustentação do governo Temer, que afetaram direta e profundamente a solvência da Previdência Social. O artigo revela que o sistema previdenciário brasileiro tem seu resultado fiscal influenciado por fatores exógenos - foi a política macroeconômica de corte recessivo a principal responsável pela queda rápida e profunda das receitas previdenciárias. O aumento acelerado do desemprego, a redução dos salários reais e o crescimento de postos de trabalho informais têm definido a trajetória do resultado previdenciário. Adicionalmente, o governo Temer, para se sustentar no cargo numa situação de grande fragilidade política, concedeu desonerações tributárias, parcelamentos e perdão de dívidas previdenciárias, abandonou a gestão da dívida ativa previdenciária e tolera a sonegação, em elevados patamares, de tributos. Esses mecanismos provocaram acentuada dilapidação das receitas da Seguridade Social o que estimulou os ataques reformistas a este sistema.

**Palavras-chave:** Sistema de público de previdência. Reforma da previdência. Política fiscal.

## ABSTRACT

This article has three objectives: describes the theoretical pillars of the debate on Social Security in the last seven years; evaluates the impact of the recessive macroeconomic policy on the determinants of Social Security revenues; and analyzes fiscal measures anchored in political events destined to support Temer government, which directly and profoundly affect the solvency of public pension system. This article reveals that the Brazilian pension system has its fiscal result influenced by exogenous factors - it was the recessionary macroeconomic policy that was the main reason for the fast and profound fall in social security revenues. The accelerated increase in unemployment, the reduction of real wages and the growth of informal jobs have defined the trajectory of the social security result. In addition, Temer government, in order to support itself in a situation of great political fragility, granted tax relief, installments and pardon of social security debts, abandoned the management of active social security debt, and tolerated tax evasion at high levels. These mechanisms provoked a sharp dilution of Social Security revenues, which stimulated the reformist attacks on this system.

**Keywords:** Pay as You Go Systems. Pension reform. Fiscal policy.

## I INTRODUÇÃO: UM PANORAMA DO DEBATE SOBRE PREVIDÊNCIA NO BRASIL

Há poucos campos de estudo tão sujeitos a manipulação de dados como a Previdência Social. Qualquer tarefa que objective construir uma interpretação sistemática

---

<sup>1</sup> Doutora em Economia, professora e pesquisadora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. E-mail de contato: denselg@uol.com.br

e organizada dos fatos quase beira o impossível em face da massificação de informações distorcidas, parciais e fraudulentas sobre esse tema.

Nessa verdadeira guerra de informações e de rivalidades de ideias é possível identificar duas correntes que disputam a interpretação do sistema previdenciário brasileiro.

Um dos lados, identificado com ideias liberal-conservadoras<sup>2</sup>, vê na situação deficitária das finanças públicas o maior obstáculo à recuperação do crescimento da economia brasileira. Enquanto perdurar o déficit, a poupança será baixa e a dívida pública continuará em crescimento, o que provoca elevação dos juros, bloqueando os investimentos privados. Esta corrente enfatiza o equilíbrio fiscal e privilegia as tendências demográficas em suas análises. O gasto previdenciário condiciona a magnitude do desequilíbrio fiscal, portanto, a reforma da previdência deve ser incansavelmente perseguida e é tida como a mais urgente entre as reestruturações necessárias. Com o envelhecimento da população o gasto se tornará maior no futuro próximo, uma vez que a taxa de crescimento do número de aposentados será maior que a da força de trabalho contribuinte. Mesmo após várias alterações na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional que rege a matéria, a reforma da previdência permanece como uma questão inacabada e urgente para que não se chegue a uma situação de descontrole definitivo sobre as finanças públicas.

Este discurso tem se repetido insistentemente, com amplo apoio da mídia e vem contaminando a todos, do mundo dos negócios às esferas políticas, do cidadão comum aos intelectuais e setores da classe trabalhadora que tradicionalmente se opõem às ideias liberalizantes. O que caracteriza essa corrente é, principalmente, a defesa da redução da oferta pública de bens e serviços (e, portanto, da privatização) como estratégia para abrir espaço aos negócios privados e, supostamente, por seu intermédio, ao crescimento econômico; a noção de que a busca pelo equilíbrio fiscal e atuarial significa responsabilidade na gestão das finanças públicas e garantia de estabilidade econômica; e, a previsão de queda da taxa de crescimento do produto no longo prazo combinando com a redução da taxa de crescimento da população ativa, o que tem consequências importantes para a previsão de insolvência atuarial dos sistemas de previdência social e de seu impacto na distribuição da riqueza entre gerações e setores da sociedade.

A ideia de falência dos sistemas previdenciários públicos e os ataques às instituições do *welfare state* tornou-se dominante em meados dos anos 1970, foi reforçada na recessão dos anos 80 e, após a grande crise mundial que se iniciou em 2007, ganhou poderoso impulso nos meios político e acadêmico. A questão central deixou de ser a superação do subdesenvolvimento e a redistribuição da renda para ser o combate à inflação e facilitação da ampla penetração dos interesses financeiros de bancos, fundos de previdência privada complementar e fundos de investimentos sobre os recursos públicos. Um sistema de seguridade social universal, solidário, baseado em princípios redistributivistas e, ele mesmo, gerador e consumidor de elevadas quantias de recursos orçamentários, conflita com o domínio das finanças sobre os aparelhos de estado e seu avanço sobre o manancial de recursos do orçamento da seguridade social.

Assim, o principal argumento para modificar a arquitetura dos sistemas estatais de proteção social é o dos custos crescentes dos sistemas previdenciários, os quais

---

<sup>2</sup> No campo da Economia, são identificados com ideias neoclássicas/marginalistas. Cesaratto (2005) e Michl & Foley (2000) fazem uma descrição dos modelos neoclássicos que incluem a previdência social, embora estes autores trabalhem, nitidamente em oposição a esse campo. Outros autores que pertencem a essa corrente dentro do debate têm ideias identificadas com as do Novo Consenso Macroeconômico, cujo modelo é descrito detalhadamente por De Paula & Saraiva (2016).

decorreriam, principalmente, de uma dramática trajetória demográfica de envelhecimento da população e do mecanismo de correção do salário mínimo, que define o piso dos benefícios. A proteção social passou a ser um problema essencialmente demográfico, diante do qual não há solução possível a não ser dificultar o acesso a direitos reduzindo o valor dos benefícios a serem pagos, aumentando a idade para a aposentadoria e elevando o tempo e o valor das contribuições a serem pagas pelos filiados. Essas ideias, elaboradas e propagadas com apoio de analistas das instituições financeiras e patronais, são amplamente difundidas e ganham rapidamente adesão, provocando “ajustes” privatizantes sempre justificados pela crise fiscal.

Do outro lado do debate estão aqueles com ideias desenvolvimentistas, de intervencionismo estatal e de defesa do espaço público como fator de construção da cidadania. São menos divulgadas em periódicos acadêmicos e frequentemente alijadas do debate na grande mídia. Para essa corrente o resultado fiscal da seguridade social depende principalmente do ciclo econômico – sempre será superavitário nos períodos de crescimento e deficitário nas recessões; discordam do corte de direitos e do aumento de contribuições nos períodos recessivos por aprofundarem o mergulho na desaceleração; e, ao contrário de seus opositores, pregam a necessidade de tornar o sistema mais universal e inclusivo justamente quando há crise econômica e maior carência entre os mais pobres, seja para estimular a demanda e, portanto, a produção de bens e serviços, seja para aliviar os dramáticos efeitos sociais do desemprego em massa. Os mecanismos de proteção social defendidos por essa corrente estão fundamentados em princípios redistributivistas e na necessidade da intervenção estatal para assegurar a gestão do sistema capitalista. Do ponto de vista econômico, seus modelos projetam uma taxa de crescimento da força de trabalho aumentando com o tempo para igualar à taxa de crescimento exogenamente determinada do estoque de capital (a acumulação determina a oferta de força de trabalho), o que tem consequências importantes para a previsão de solvência atuarial dos sistemas de previdência social e de seu impacto na distribuição da riqueza entre as classes. Do ponto de vista jurídico, buscam apoio nas normas da Constituição Federal de 1988, que estabelece políticas públicas identificadas com os princípios da universalidade e da distribuição da renda.

A primeira vertente de interpretação da Previdência (liberal-conservadora e a única amplamente massificada pela mídia) ignora a existência de um orçamento da seguridade social e trata o orçamento público como uma equação que envolve apenas receita, despesa e superávit ou déficit primário da União. Não haveria, assim, diferença se o orçamento da seguridade social é superavitário ou deficitário, pois importa o resultado fiscal do setor público consolidado. O superávit primário, conseguido às custas de recursos da Seguridade Social, respalda a política de juros elevados e mantém o controle da dívida pública, sinalizando ao mercado o tamanho do “sacrifício” em favor da garantia e rentabilidade dos títulos público ofertados no mercado. Isso, evidentemente acirra o debate porque explicita o conflito distributivo. De um lado, estão os que advogam a redução dos gastos financeiros, via redução mais acelerada da taxa de juros, e a liberação das amarras do regime fiscal de metas de superávit primário, para a realização dos investimentos públicos e dos gastos sociais essenciais ao desenvolvimento. Do outro, estão os defensores do corte lento e milimétrico da taxa de juros, das privatizações (ou leilões de concessões) e de mecanismos de financeirização da oferta dos serviços públicos<sup>3</sup>. Essa disputa política coloca em polos opostos diferentes visões de um projeto de nação e de construção da cidadania.

---

<sup>3</sup> Sobre a dinâmica da financeirização e seu elo com a política social como estratégia de crescimento dos últimos quatorze anos na economia brasileira, ver Lavinas (2017).

Este artigo se dedica a entrar neste debate investigando alguns determinantes do orçamento da previdência social no Brasil entre 2011 e 2017 (até julho), ou seja, nos anos que correspondem aos governos de Dilma Rousseff e de Michel Temer, que normalmente não são levados em consideração pela equipe econômica do governo e por analistas do mercado financeiro, embora sejam da mais alta relevância para o entendimento do tema. A ausência de eventos políticos e de variáveis econômicas, seletivamente desconsiderados, faz com que as conclusões sejam enviesadas na direção de um estouro do déficit. O Ministério da Fazenda argumenta, por exemplo, que, mantida a legislação em vigor, a Previdência Social é insustentável, pois se projeta que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) passarão de 8% do PIB, em 2016, para 17,5%, em 2060.

Com o objetivo de preencher algumas lacunas do debate, este artigo é composto de mais duas seções além desta introdução. Na segunda seção, é feita uma avaliação crítica do impacto da política macroeconômica sobre as variáveis que determinam o resultado da previdência social, como o nível de emprego, a renda média do trabalho e a produção industrial. Na terceira seção, é feita uma análise de medidas específicas adotadas no período abordado, destinadas à sustentação política do governo do presidente Michel Temer, que afetaram direta e profundamente a solvência da Previdência Social.

O exame dos números revelou que o sistema previdenciário brasileiro tem seu resultado fiscal determinado muito menos por seus parâmetros internos (como o valor dos benefícios, a idade de acesso à aposentadoria, o tempo mínimo de contribuição, a alíquota da contribuição social etc.), mas, principalmente, por fatores exógenos. Foi a política macroeconômica do governo federal, de corte conservador e acentuadamente recessivo a principal responsável pela queda rápida e profunda das receitas do orçamento da Seguridade Social. O aumento acelerado do desemprego, a redução dos salários reais, o crescimento dos empregos precários e de postos de trabalho informais têm definido a trajetória do resultado previdenciário. Entretanto, o governo federal insiste em ignorar a vinculação entre os efeitos danosos da política econômica recessiva e o resultado financeiro da Previdência, preferindo atribuí-lo ao crescimento do gasto. Além disso, o governo Temer, na tentativa de aprovar, no Legislativo, as reformas trabalhista e previdenciária para se sustentar no cargo numa situação de grande fragilidade política<sup>4</sup>, concedeu uma série de privilégios. As vantagens distribuídas sob pressão de *lobbies* e de bancadas representativas do que existe de mais conservador na sociedade brasileira, vão desde desonerações tributárias, parcelamentos e perdão de dívidas, descaso com a dívida ativa previdenciária, tolerância com os altos índices de sonegação até a liberação seletiva de emendas de parlamentares para que assegurassem apoio político. Esses mecanismos provocaram acentuada dilapidação das receitas da Seguridade Social, ao mesmo tempo em que se elevaram gastos não prioritários ao crescimento e ao atendimento de uma população extremamente empobrecida em meio à depressão profunda da economia. O governo Temer se colocou nas mãos de partidos políticos que demonstram não ter nenhum compromisso com os cidadãos e que querem apenas tirar proveito da máquina pública, à revelia da deterioração das condições de vida de amplas parcelas da população e em detrimento dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal.

---

<sup>4</sup> O Presidente Temer foi denunciado pela Procuradoria-Geral da República por corrupção passiva, organização criminosa e obstrução à justiça, no STF.

## II. A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA NO RESULTADO FISCAL DA PREVIDÊNCIA

O resultado fiscal da Previdência Social nos últimos sete anos tem sido influenciado pela política macroeconômica recessiva adota nos governos Dilma e Temer<sup>5</sup>. O desenho dessa política – que tem basicamente diferenças de intensidade, mas não na essência dos instrumentos utilizados pelos dois governos<sup>6</sup> – tem implicado no corte radical nos investimentos para cumprir com as metas de superávit primário, em renúncias de receitas de contribuições sociais e de impostos, em juros nominais e reais elevados, câmbio valorizado e redução do crédito público. Como resultado da redução de gastos discricionários da União, houve forte queda do investimento agregado da economia, puxado principalmente pelo encolhimento do investimento público. A taxa de investimento da economia recuou em todos os anos desde 2013, tendo passado de 20,9% naquele ano para 16,4% em 2016 (Contas Nacionais/IBGE). Por consequência, ocorreu uma longa sequência de redução da produção industrial. O desempenho da indústria foi de -3,0% em 2014, -8,3% em 2015 e -3,8% em 2016, portanto, resultando em queda acumulada de 17% em três anos (IBGE, idem). O comportamento dessas variáveis (investimento e produção industrial) produziram inicialmente baixo crescimento da produtividade do trabalho (entre 2011-14) e posteriormente (em 2015) queda de 3%<sup>7</sup>. Destaca-se, ainda, como efeito negativo desse período, a forte diminuição do consumo das famílias, pois as consequências sobre o mercado de trabalho foram gravíssimas: aumento dos empregos precários, da informalidade e de trabalhadores por conta própria, queda real dos salários e elevado comprometimento da renda do trabalho com dívidas.

A taxa de desemprego saltou rapidamente para dois dígitos. Saiu do seu menor patamar (de 6,8% em 2014) para alcançar, em dezembro de 2016, 12%, o equivalente a 12,3 milhões de pessoas sem ocupação. No trimestre terminado em maio de 2017 elevou-se bruscamente para 13,3% equivalente a 13,8 milhões de pessoas desempregadas. Entre o trimestre terminado em maio de 2016 e o mesmo período de 2017 houve a perda de 1,2 milhão de postos de trabalho.

A situação do mercado de trabalho, portanto, se agrava muito após 2015. Houve contração do rendimento médio do trabalho entre fevereiro de 2015 e dezembro de 2016 de 3% e redução da massa de salários em 4,8% no mesmo período.

Esse quadro de profunda crise provocado pela adoção de políticas macroeconômicas restritivas gerou grave recuo nas receitas de Contribuições Previdenciárias e nas Contribuições Sociais (CSLL, Cofins e PIS/PASEP) que dependem do nível de emprego formal, do patamar salarial e da produção e faturamento da indústria, setor da economia que gera a maior arrecadação para o sistema. No entanto, o governo federal em suas frequentes manifestações a favor da reforma da Previdência Social, nunca se implicou na dilapidação da arrecadação de contribuições destinadas à área social.

---

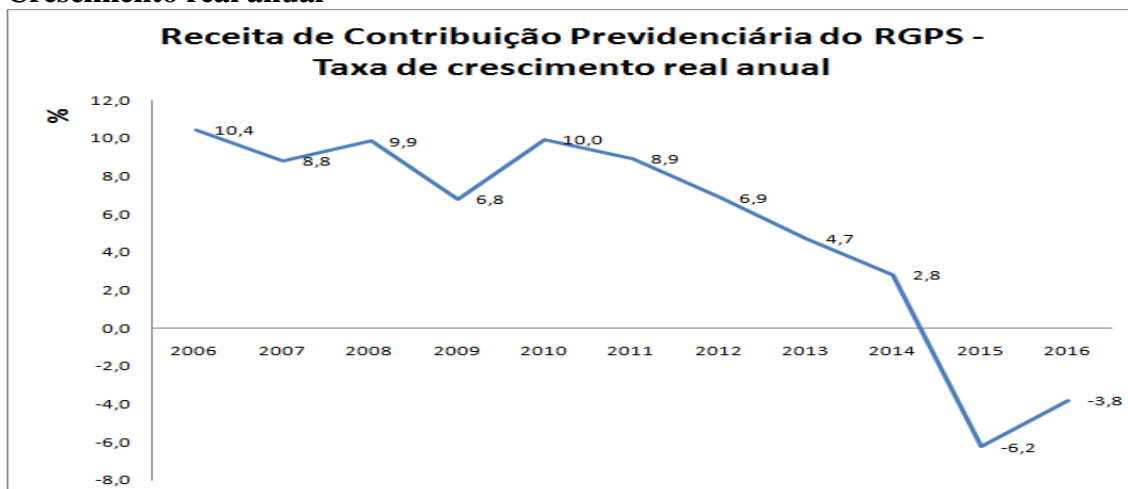
<sup>5</sup> Para acessar o debate em torno da política macroeconômica adotada no governo Dilma Rousseff, ver Serrano e Summa (2012 ; 2014), Gentil e Hermann (2015), Gentil (2017). Para a política macroeconômica do governo de Michel Temer, ver Nassif (2017).

<sup>6</sup> Ambos os presidentes, Rousseff e Temer, se utilizaram do tripé de política macroeconômica (câmbio flexível, metas de inflação e metas de superávit primário) e optaram pelo aprofundamento das políticas de repressão à demanda agregada via ajuste fiscal (principalmente após 2014, como será exposto a seguir) que reforçaram os impulsos recessivos que vinham do cenário externo.

<sup>7</sup> Fonte de dados: *The Conference Board Total Economy*. In: Carneiro (2016).

O Gráfico 1, a seguir, demonstra o comportamento da taxa de crescimento real anual da receita de contribuições previdenciárias do RGPS. Observa-se que, após 2011, há uma queda progressiva dessa arrecadação, com a curva mergulhando até atingir patamares negativos em 2015 e 2016, de 6,2% e 3,8%, respectivamente.

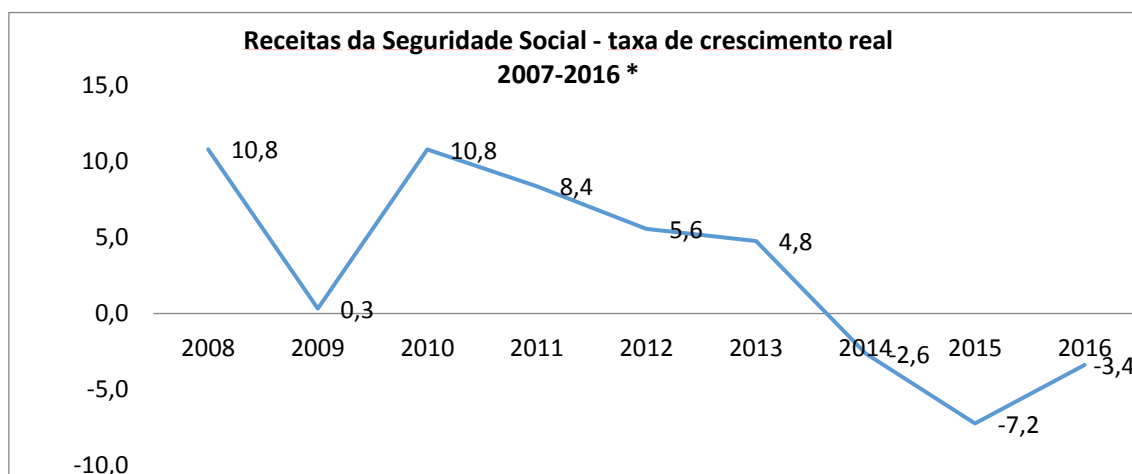
**Gráfico 1: Receita de Contribuição Previdenciária do RGPS – Taxa de Crescimento real anual**



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaboração própria.

O Gráfico 2 mostra um comportamento semelhante para a taxa de crescimento real anual do conjunto das contribuições pertencentes à Seguridade Social – uma curva mais acentuadamente descendente, atingindo patamares negativos de 7,2% e 3,4% em 2015 e 2016.

**Gráfico 2: Receitas da Seguridade Social – taxa de crescimento real 2007-20116**

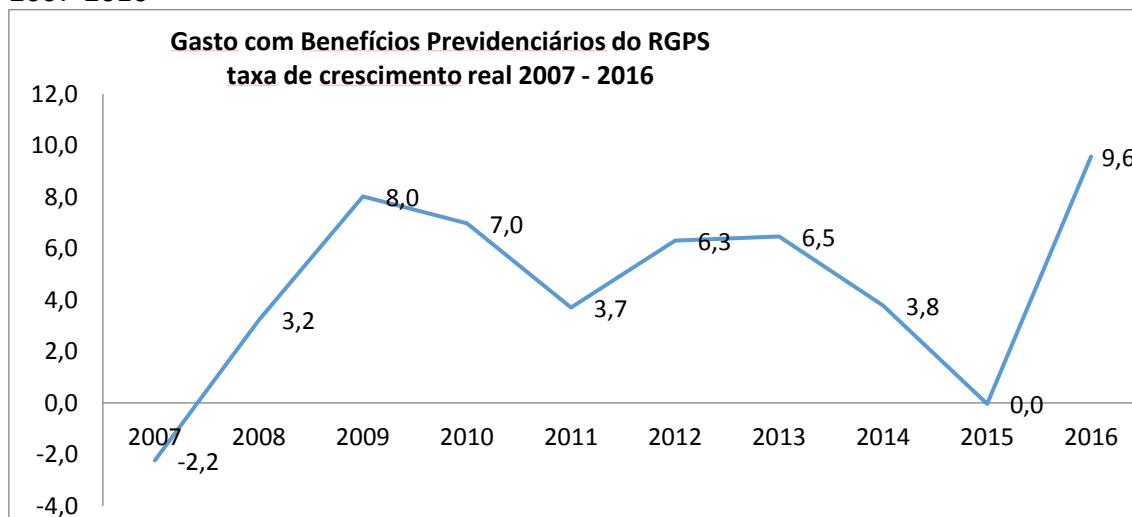


Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social; Min. da Fazenda, Tesouro Nacional. Resultado Fiscal do Governo Central. Elaboração própria. (\*) Inclui a Contribuição Previdenciária, CSLL, Cofins e PIS/PASEP.

Por outro lado, os gastos com benefícios previdenciários, considerados os vilões do desequilíbrio fiscal, apresentaram surpreendente redução na sua variação anual real após 2013, tendo, inclusive, tido um crescimento igual a zero em 2015, conforme é apresentado no Gráfico 3, a seguir. Entretanto, subitamente, em 2016, esse gasto dá um salto, crescendo 9,6%. A causa dessa reversão de direção decorreu do anúncio de que

uma drástica proposta de reforma da previdência estava a caminho do Congresso Nacional ao longo do ano de 2016, o que provocou uma “corrida para a aposentadoria”, de servidores públicos e de trabalhadores do setor privado. Se o governo desejava reduzir gastos, acabou provocando o efeito inverso. Entre janeiro e junho de 2017, o quadro de Evolução do Quantitativo de Aposentados do Ministério do Planejamento registrou uma média de 2.267 aposentadorias por mês, a maior média desde 2003, quando ocorreram as últimas mudanças drásticas na Previdência Social.

Gráfico 3: Gasto com benefícios Previdenciários do RGPS – taxa de crescimento real 2007-2016



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaboração própria

Se o arranjo de políticas contracionistas dos governos Dilma e Temer produziram grave recessão e, portanto, queda brusca nas receitas e aumento de gastos com benefícios sociais (como seguro desemprego, antecipação de aposentadorias, saúde pública, segurança pública), operando no sentido contrário ao equilíbrio fiscal, pergunta-se: por que esse regime macroeconômico é tão obstinadamente defendido? A resposta está longe de ser óbvia. A massificação das opiniões de analistas do setor financeiro na grande mídia, pregando ajuste fiscal e juros elevados, contribuiu para transformá-las num consenso. São as únicas (se não as principais) saídas possíveis para a crise, mesmo ao preço de elevado sacrifício social.

O que é menos evidente é que a recessão é, sim, desejada por ser funcional ao capitalismo, porque: i) provoca desemprego e, por consequência, queda dos salários; ii) arrefece a capacidade de mobilização dos movimentos sociais resistentes às políticas do governo; iii) provoca o déficit da previdência via queda das receitas, constrói o caminho que justifica e força a resignação às reformas que produzem a demolição de direitos sociais, como a reforma da previdência, reforma trabalhista, lei da terceirização, reforma tributária e medidas radicais como o estabelecimento de um teto fixo para os gastos; e, iv) o déficit público facilita a aceitação pacífica de um amplo processo de privatização (através de leilões de concessões de serviços públicos a empresas privadas e venda de participação acionária) nos setores de petróleo, energia, aeroportos, terras e mineração.

Por esse motivo, o governo segue reafirmando medidas supostamente adotadas para conter o desequilíbrio fiscal que, ao fim de tudo, o aprofundam, por desacelerarem bruscamente a atividade econômica. O reaparecimento do déficit a cada nova rodada

favorece a entrega dos espaços públicos ao mercado financeiro e às grandes corporações do setor produtivo. Gera grave recessão, mas está assegurando a sustentação do Presidente Temer no poder<sup>8</sup>.

Em meados de agosto de 2017, o Presidente Temer declarou que não conseguirá cumprir a meta fiscal do exercício e anunciou um aumento de R\$20 bilhões no déficit primário. Novo limite da meta fiscal foi negociado. Quanto mais a economia se retrai, mais as expectativas de receitas de impostos e contribuições sociais são frustradas. Por outro lado, a própria recessão eleva os gastos obrigatórios. O déficit continua crescendo (a Previdência é o alvo). O governo reage propondo novos cortes nos gastos e receitas extraordinárias são anunciadas. Quanto mais a equipe econômica fraqueja nos resultados, mais os representantes do mercado no Congresso apertam o cerco sobre o governo. O argumento fiscal é apenas a manifestação de um conflito maior, cuja solução não está no orçamento, mas no campo da política.

### **III. O IMPACTO, NA PREVIDÊNCIA, DA MANUTENÇÃO DO PODER (A QUALQUER PREÇO).**

Como ressaltado anteriormente, o debate sobre a Previdência Social tem-se concentrado sempre na necessidade de reduzir gastos para resolver os problemas de financiamento. No entanto, além da política macroeconômica recessiva, o resultado financeiro da Previdência Social tem sido determinado por eventos políticos específicos. O objetivo desta seção é relatar alguns dos principais fatos da cena política que caracterizam o intenso processo de intencional dilapidação dos recursos da Seguridade Social.

#### **3.1 As vultosas desonerações de contribuições sociais – a apropriação dos recursos públicos destinados a políticas sociais.**

Após o ano de 2009, o governo federal colocou em prática uma ampla política de desonerações de tributos que tinha como objetivo estimular o investimento privado, gerar emprego e melhorar as condições de competitividade da indústria nacional para fazer frente à crise externa que desacelerava a economia brasileira. Essa política se acentuou a partir de 2011 sem, no entanto, resultar no crescimento do investimento, pelo contrário, houve uma queda significativa nas taxas de crescimento dessa variável. No período 2011-2014, a taxa média anual de crescimento real do investimento foi de apenas 1,8%, enquanto no período anterior, entre 2007-2010, atingiu o elevado patamar de 9,9%. Em 2015 e 2016, a formação bruta de capital fixo teve crescimento negativo, como já foi mostrado anteriormente. As desonerações provocaram apenas aumento das margens de lucro das empresas e queda importante nas receitas da Previdência Social, privando a sociedade de recursos que poderiam ter sido empregados de forma mais eficiente para gerar bem-estar.

---

<sup>8</sup> A estratégia recessiva de corte de gastos (principalmente de investimentos) e de privatizações, entretanto, retirou a sustentação da Presidente Dilma Russeff, que sofreu *impeachment* por crime de responsabilidade, sob a alegação de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (ver GENTIL, 2017). Num momento de forte desaceleração da economia e aprofundamento do déficit primário, a presidente foi acusada de maquiar as contas públicas para esconder o aumento de despesas com programas sociais, atrasando o repasse de recursos para bancos públicos responsáveis pelos pagamentos. O presidente Temer também vai ultrapassar a meta fiscal prevista para o ano de 2017, mas, não perderá o cargo por esse motivo. Se perder o cargo não será por não controlar gastos (porque de fato, no campo fiscal, o que não controla e, oculta, é a perda progressiva de receitas), mas por ter cometido crimes comuns. Como se vê, o ajuste fiscal tornou-se um biombo que oculta intenções variadas do tipo “dois pesos várias medidas”, ao sabor do momento político.



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

Os dados confirmam que uma das estratégias mais inoperantes da política fiscal foi a busca da redução dos custos das empresas com impostos. Em 2009, o total das desonerações foi de R\$ 116,1 bilhões ou 3,65% do PIB. Em 2011, subiu para R\$ 152,4 bilhões; em 2015, alcançou R\$ 282,4 bilhões; até chegar a R\$284,8 bilhões ou 4,2% do PIB, em 2017. Para se ter uma ideia dessas quantias, em 2016, ela foi maior do que a soma de tudo o que foi gasto na esfera federal, com Saúde (R\$ 98,5 bilhões), Educação (R\$ 84,6 bilhões), Assistência Social (R\$ 77,6 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R\$ 5,8 bilhões)<sup>9</sup>.

Tabela 1 – Desonerações ou gastos tributários federais (2007-2017). Em R\$ milhões correntes

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

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

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

É importante chamar atenção para os valores das renúncias tributárias na área específica da Seguridade Social. Em 2009, por exemplo, as renúncias de receitas de contribuições sociais foram de R\$ 59 bilhões ou de 1,85% PIB, tendo representado 49,3% da renúncia tributária total daquele ano. Em 2015 o valor ultrapassou a fronteira dos R\$100 bilhões, tendo alcançado R\$ 157,6 bilhões, quase 3% do PIB ou 55,8% do total das desonerações naquele ano. Para 2017 é estimado que o valor das desonerações de receitas da seguridade social alcance R\$151 bilhões.

Assim, mais da metade das renúncias de receita do governo federal são feitas com recursos da Seguridade Social que, ao contrário, deveriam estar financiando a saúde pública, as aposentadorias e pensões e todas as políticas de combate à pobreza.

As desonerações abrangem a folha de salários, o Simples Nacional, Zona Franca de Manaus, entidades sem fins lucrativos dos setores de saúde e educação, medicamentos, construção civil, máquinas e equipamentos, biodiesel e várias outras áreas, formando um amálgama de iniciativas, que demonstra a falta de clareza de

<sup>9</sup> Ministério do Planejamento, SOF, Despesa Orçamentária da União por Função.

objetivos que estão a merecer, há muito tempo, esclarecimentos aos cidadãos brasileiros.

Recentemente, o governo deu mais uma demonstração de sua política de “desapego” com os recursos que pertencem aos cidadãos brasileiros. O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, decidiu, no mês de abril de 2017, que o Banco Itaú não teria que pagar Imposto de Renda e Contribuições Sociais sobre o Lucro Líquido por ganhos de capital no processo de fusão com o Unibanco. Essa decisão gerou uma perda de arrecadação para a União de R\$ 25 bilhões.

É inescapável concluir que o governo adota uma narrativa contraditória, já que desonera e perdoa tributos numa área em que diz haver um alarmante déficit. De duas, uma: ou não existe tal déficit na Previdência e, assim, o governo decidiu que poderia abrir mão de receitas ou o próprio governo, ao renunciar a tão grande montante de receitas está deliberadamente provocando o déficit que diz desejar combater.

A segunda constatação é de que há larga margem para resolver o problema fiscal da Previdência Social por meio da recuperação de receitas se o governo decidir recuar nas desonerações tributárias. Uma vez que essa estratégia não produziu o estímulo esperado de elevar o investimento privado, a revisão das renúncias tributárias poderia ampliar as verbas orçamentárias de áreas que enfrentam grave escassez de recursos, como na saúde, educação, segurança e previdência, com efeitos multiplicadores no PIB e na elevação do bem-estar da população de menor renda.

### **3.2 O Projeto de securitização da dívida ativa da União**

A União tem um total de R\$ 1,5 trilhão de crédito inscritos em dívida ativa. Parte desse valor, entretanto, está prestes a ser transferido ao setor bancário se o Projeto de Lei nº 204/16, do Senador José Serra, for aprovado. Do total desses recursos, R\$ 60 bilhões são passíveis de securitização. Em outros termos, os direitos creditórios da União, originados de créditos tributários e não tributários, objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais, inscritos (ou não) em dívida ativa, poderão ser cedidos a pessoas jurídicas de direito privado (os bancos).

A securitização, na prática, significa que o governo recebe antecipadamente dos bancos, com deságio, valores da dívida que estão sendo pagos, de forma parcelada, pelas empresas, com a Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Na operação, o governo emite título de dívida pública (Debêntures). Os bancos, por sua vez, de posse das Debêntures, recebem o valor total da dívida que lhes garante alta lucratividade. Com essa nova possibilidade de operação, o governo vai transferir ainda mais recursos dos contribuintes para o setor financeiro.

A proposta é vender o que há de bom no estoque da dívida ativa (o *filé mignon* e não o crédito podre) para os bancos, porque a taxa de inadimplência da dívida parcelada (Refis) é baixa. A “venda” dos ativos a receber pelo governo (securitização) é, na verdade, a entrega (ilegítima, embora legal), para o sistema financeiro, de uma receita que é certa e que pertence aos cidadãos brasileiros.

Haverá pesado prejuízo para a União, porque a antecipação, pelos bancos, do valor a receber ocorrerá com pesado deságio que pode chegar a 50%. Isso ocorrerá porque, para o investidor abandonar a possibilidade de compra de títulos de renda fixa, remunerados a uma taxa básica de juros elevada e sem risco, não irá exigir um retorno elevado pelas debêntures. Com o atraente deságio esperado de 50% para esse tipo de operação, estima-se que R\$ 30 bilhões seriam transferidos aos bancos.

A União perderá duas vezes: a primeira, no deságio; e, a segunda, por ter que efetuar o repasse cheio da parcela da receita que é transferência para Estados e

Municípios, pois a parcela destes na receita da dívida ativa não pode ser objeto de cessão de direito.

O ponto central é que, os bancos, que são grandes devedores da previdência e de outros tributos da União, não cobrarão dívida de si mesmos (e ainda lucrarão com as debêntures). A securitização será, na verdade, mais um artifício de transferência violenta de receitas que pertencem à Previdência para o sistema bancário.

### **3.3 Elevação do percentual de desvinculação de recursos da Seguridade Social de 20% para 30%.**

Por meio da Desvinculação das Receitas da União – DRU, o governo está autorizado a retirar 30% das receitas que são originariamente destinadas à Seguridade Social para gastar em qualquer área, inclusive para pagar juros da dívida pública. Antes de 2016, esse percentual era de 20%. Porém, em julho daquele ano, o Congresso Nacional renovou a medida provisória da DRU e aumentou de 20% para 30% o montante que pode ser desvinculado da Seguridade Social, conforme determina a Constituição Federal.

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

Assim, o governo parece contrariar a lógica mais elementar. Se a Previdência Social é deficitária e se há queda profunda na arrecadação de contribuições sociais, por que elevar o percentual de desvinculação de recursos atrelados à Seguridade Social? Seria minimamente plausível retirar tantos recursos de um sistema tido como deficitário para depois ter que devolver? Ou estaria o governo propositalmente reservando este percentual mais elevado para efetivamente retirar recursos da Seguridade quando suas receitas voltassem a crescer?

### **3.4 A dívida ativa previdenciária: mais um mecanismo de entrega de recursos da Previdência para o setor privado (privatização disfarçada).**

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

O que se constata é que o estoque da dívida previdenciária é crescente e a capacidade do governo federal de cobrar e recuperar esse crédito junto aos devedores mostra-se incredivelmente deficiente. Segundo dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no ano de 2010, o estoque da dívida ativa previdenciária era de R\$ 194,6 bilhões e, naquele ano, o percentual cobrado foi de apenas 0,8%. Em 2013, o valor subiu para R\$ 255 bilhões e apenas 1,5% foram recuperados. Em 2016, alcançou R\$ 427,7 bilhões e apenas 1% foi recuperado (ver Tabela 2).

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

Tabela 2 – Dívida ativa – débitos previdenciários (2010-2016) Em R\$ milhões

Especificação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estoque da dívida (a)	194,6	215,3	231,6	255,1	308,9	358,7	427,7
Arrecadação (b)	1,5	2,7	3,0	3,0	4,9	3,7	4,1
Percentual recuperado (b/a)	0,8	1,4	1,3	1,5	1,6	1,0	1,0

Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. <http://pgfn.fazndka.gov.br/arquivos-de-noticias/RECUPERACa0%20DAU%20PREVIDENCIARIA.pdf> Elaboração própria.

Entre os 500 maiores devedores inscritos na dívida ativa previdenciária da União estão grandes corporações como a JBS S/A (dívida de R\$ 1,8 bilhão), Caixa Econômica Federal (R\$ 549 milhões), Banco Bradesco (R\$ 465 milhões), Mafrig (R\$ 811 milhões), Vale (R\$ 276 milhões), Banco do Brasil (R\$ 208 milhões) e o Município de São Paulo (R\$ 549 milhões).

De acordo com o SINPROFAZ, as instituições financeiras devem um total de R\$ 124 bilhões à União e, desse montante, a dívida ativa previdenciária destas instituições é de R\$ 7 bilhões, a dívida de FGTS é de R\$ 107,5 milhões e o restante alcança R\$ 117 bilhões.

Constata-se, ainda, pelos dados do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, que do total de R\$ 427,7 bilhões da dívida ativa previdenciária quase R\$ 100 bilhões poderiam ser arrecadados num esforço imediato, porque têm alta e média recuperabilidade.

O mais inquietante, entretanto, é que, enquanto debatem uma dura Reforma da Previdência (que objetiva fazer com que os brasileiros contribuam por muito tempo e, de preferência, não se aposentem), 86 parlamentares (deputados federais e senadores) estão associados a empresas que devem R\$ 372 milhões ao INSS.

Ao ingressar com a proposta de reforma da Previdência na Câmara dos Deputados, o governo recebeu a forte pressão para perdoar esses débitos em troca da aprovação do projeto de emenda constitucional e do apoio ao não afastamento do Presidente para julgamento no STF. Segundo levantamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 73 deputados e 13 senadores estão ligados a grupos devedores da Previdência – 1 em cada 7 congressistas. As empresas têm parlamentares como sócios, presidentes, fundadores ou administradores. Entre elas, há redes de televisão e rádio, hotéis, frigoríficos, companhias siderúrgicas e há diretórios de partidos políticos. Verificou-se que 4 senadores e 11 deputados têm empresas que somam dívidas superiores a R\$ 1 milhão de reais. O líder do ranking é o senador Fernando Collor (PTC-AL). Ele está associado a 5 empresas que devem R\$ 112 milhões à Previdência.

### 3.5 O gasto com propaganda de reforma da Previdência.

O presidente Temer gastou, em 2016, R\$17 milhões em publicidade para convencer a população da necessidade de aprovação da proposta de reforma da Previdência. Entre janeiro e junho de 2017 esse gasto subiu velozmente para R\$ 100 milhões. Estas despesas são quase dez vezes maiores do que o orçamento previsto para essa campanha (dados do portal da LAI - Lei de Acesso à Informação - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) e são superiores aos custos de programas sociais como o de defesa dos direitos das mulheres.

Para se ter uma ideia da magnitude dos números, foram gastos com propaganda na TV (R\$ 57,4 milhões), rádio (R\$ 19,3 milhões), mídia exterior (R\$ 10,7 milhões), internet (R\$ 4,9 milhões), jornal (R\$ 4,5 milhões) e revista (R\$ 3,08 milhões) de janeiro a junho de 2017.

Mais uma vez, a retórica é contraditória. Enquanto justificava que não havia verbas suficientes para amparar Estados que enfrentam grave crise fiscal e nem frear o desmantelamento dos serviços públicos essenciais assim como a suspensão de salários de servidores, o governo expandia gastos com propaganda de uma impopular reforma da Previdência.

### **3.6 O custo da aprovação da reforma da previdência se soma ao custo da sobrevivência política do Presidente**

Para aprovar sua proposta de reforma na Comissão Especial de Previdência da Câmara dos Deputados o governo federal concedeu uma série de favores políticos, que serão listados a seguir, feitos às custas da redução de receitas da Previdência Social e, portanto, em detrimento da oferta de benefícios e de serviços públicos à população.

Para culminar, em julho de 2017, foi apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) a acusação de corrupção passiva contra o Presidente Michel Temer. Para ter prosseguimento perante a Justiça, a acusação precisaria ser admitida pelos deputados em duas etapas: na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e no plenário da Câmara. Para conseguir votos de deputados da base aliada a seu favor, na semana em que foi feita a votação no plenário da Câmara (cuja maioria dos membros estão também envolvidos em investigações criminais), o Presidente concedeu benefícios fiscais na forma de parcelamento e perdão de dívidas de Estados, Municípios e empresas (inclusive as pertencentes a deputados e senadores), assim como liberação de verbas a deputados sem que estivessem minimamente pautadas pelo critério de atendimento às necessidades de uma população castigada pela depressão econômica. Grande parte desse pacote de favores políticos foi feito às custas da redução de receitas da Previdência Social. A seguir é elencada a parte conhecida das medidas de sustentação política ao Presidente.

- Refis<sup>10</sup> de Estados e municípios: Parcelamento de R\$ 90,136 bilhões em dívidas de prefeituras e Estados com o INSS. Os descontos são de 25% em multas e encargos e de 80% nos juros. As Prefeituras devem R\$ 75 bilhões ao INSS. Terão um alívio fiscal que custará à Previdência uma perda de R\$ 30 bilhões. Os Estados devem R\$15 bilhões e o Ministério da Fazenda não tem a estimativa do desfalque para a Previdência com os descontos concedidos.
- Super-Refis das empresas (PRT): a previsão do governo com esse programa era arrecadar R\$ 8 bilhões, mas as negociações feitas sob pressão da votação do julgamento do Presidente acabaram com essa possibilidade. Os parlamentares pressionaram pela concessão de anistia total dos juros e multa. Com a desfiguração do PRT estima-se um prejuízo de R\$ 23 bilhões.
- Super-Refis dos produtores rurais: o governo Temer lançou a MP nº 733/16, concedendo privilégios aos ruralistas ao permitir que produtores inscritos na Dívida Ativa da União liquidem o saldo devedor com desconto de 60% a 95%<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Refis é o nome que foi dado ao Programa de Recuperação Fiscal que se destina a regularizar débitos de Pessoa Jurídica para com a União, relativos a tributos e contribuições administrados por três órgãos: Secretaria da Receita Federal (SRF), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

<sup>11</sup> A referida MP 733/2016 autoriza a concessão de rebate para liquidação de dívidas de crédito rural, que podem atingir até 95%, e a repactuação de dívidas rurais, com prazo de dez anos, carência até 2020, bônus de adimplência diferenciado e encargos financeiros variáveis de 0,5% a 3,5% ao ano. O ônus será assumido pelo FNE ou pela a União, suspendendo o encaminhamento para cobrança judicial dos débitos referentes às operações até 29/12/2017.

Antes disso, em 2014, a bancada ruralista já havia conquistado o benefício fiscal da isenção de 9,25% de PIS e Confins da venda de soja. Em julho de 2017 foi também lançada a MP nº 793 através da qual foi instituído o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR ou “Refis de produtores rurais”) que permite o parcelamento de dívidas com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural). O produtor rural pessoa física e o adquirente de produção rural poderão: a) pagar, no mínimo, 4% do valor da dívida em 4 parcelas iguais entre set e dez de 2017; b) pagar restante da dívida em 15 anos (176 prestações mensais) equivalentes a 0,8% da média mensal da receita bruta proveniente da comercialização de sua produção rural do ano anterior; c) desconto de 25% das multas de mora e de ofício e dos encargos legais; d) desconto de 100% dos juros de mora. Com o novo Refis dos ruralistas o governo abre mão de R\$ 5,4 bilhões. Essa cifra seria arrecadada entre 2008 e 2020 (dado informado pelo Estadão).

- Liberação de verbas de emendas parlamentares para os que se comprometeram a votar contra a denúncia ao Presidente. Houve concentração de liberação de verbas nos dois meses anteriores à votação da denúncia, o que significou empenho, em junho e julho, de 96,6% do total das emendas já autorizadas ao longo de 2017, ou seja, R\$ 4,03 bilhões dos R\$ 4,17 bilhões (dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados).
- Liberação de recursos do BB para o Plano Safra 2017/2018 no montante de R\$103 bilhões;
- Concessão de linhas de crédito para obras de infraestrutura (iluminação pública, saneamento e gestão de resíduos sólidos) no total de R\$ 11,7 bilhões.
- Realocação de recursos para Saúde (na forma de compra de ambulâncias e para atenção básica) em 1.787 municípios no valor de R\$1,7 bilhão.

O quadro 1, a seguir, procura fazer um resumo dos eventos que geraram perdas à Previdência Social e que não ingressam no debate dos fatores determinantes do seu resultado fiscal do sistema.

Quadro 1: Resumo dos eventos que geram perdas de receitas da Previdência

Interferências nas receitas da Previdência	Efeitos
Política macroeconômica recessiva	14,2 milhões de desempregados
Desoneração das Receitas da Seguridade Social	R\$ 115 bilhões em 2015
Sonegação de contribuições previdenciárias	R\$ 103,7 bilhões em 2015
DRU	R\$ 63,8 bilhões em 2015
Dívida ativa previdenciária/sucateamento da PRFN	R\$ 374,9 bilhões em 2015
Dívida de Instituições Financeiras c/ a Previdência	R\$ 7 bilhões
Refis das Prefeituras	R\$ 30 bilhões
Refis dos Estados	Sem estimativas
Propaganda da reforma da previdência	R\$ 100 milhões (jan/jun de 2017)
Ausência concursos p/ auditores fiscais da Seguridade <sup>1</sup>	3.280 auditores a menos
Terceirização e reforma trabalhista	Sem estimativas
Programas de parcelamento da dívida previdenciária <sup>2</sup>	
Privatização da cobrança da dívida ativa (securitização) <sup>3</sup>	

Notas: (1) Em fev/2007 havia 4.180 auditores fiscais. Em dez/2016, apenas 900; (2) Poderão ser objeto do PRT os débitos inscritos em DAU até a data de adesão ao programa, de natureza tributária ou não, vencidos até 30 de novembro de 2016, de pessoas físicas e jurídicas, inclusive objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos ou em discussão judicial, mesmo que em fase de execução fiscal já ajuizada; (3) Será cobrada pelos bancos, grandes devedores da Previdência.

Ignorar ou minimizar os referidos determinantes da receita previdenciária apoiando o corte de gastos em argumentos que dependem exclusivamente do movimento demográfico é um reducionismo, uma vez que o fenômeno tem natureza política e social.

#### IV CONCLUSÃO

Este artigo se dedicou, inicialmente, a mapear o debate sobre previdência social no momento em que ocorre nova rodada de reformas profundas. Essa tarefa permitiu não apenas resumir os argumentos centrais de duas correntes que estão em campos opostos, mas também identificar as lacunas do debate. De fato, o ambiente de discussão é limitado e pouco democrático. Há forte imposição das ideias conservadoras pela mídia, que reverbera o jogo de poder existente dentro do Legislativo e do Executivo. Nestes espaços, grupos econômicos tradicionais, movidos por ideias liberal-radicais, articulam-se em *lobbies*, e são representados por bancadas de deputados e senadores que funcionam como um rolo compressor na aprovação de propostas demolidoras de instituições e de direitos sociais. O governo Temer, politicamente fragilizado por acusações de crime de corrupção passiva e com baixíssima aprovação pela sociedade, vive momentos de completa subserviência a tais interesses, escorando sua sustentação em uma política econômica deliberadamente recessiva, identificada com o novo consenso macroeconômico. Assim, a sociedade brasileira padece com a depressão econômica que decorre de corte de investimentos públicos, juros elevados e contração do crédito e amarga os efeitos cruéis do desemprego e do aumento da miséria.

A segunda parte deste artigo se dedicou à investigação de alguns determinantes do orçamento da previdência social nos anos que correspondem aos governos de Dilma Rousseff e de Michel Temer, que normalmente são seletivamente desconsiderados no debate de ideias, para viabilizarem conclusões tendenciosas na direção de um estouro do déficit. Neste sentido, os efeitos da política recessiva (a depressão econômica que já dura três anos) geraram queda abrupta do nível de emprego, redução da renda de salários, informalidade e empregos precários que têm repercutido sobre a receita da Previdência, provocando grande retração de receitas. Uma das conclusões centrais deste artigo é de que o resultado fiscal da Previdência tem sido determinado fundamentalmente pela diminuição brutal de receitas provocada pela depressão econômica, muito mais que pela elevação dos gastos, cujas taxas de crescimento real anual estavam em queda antes do anúncio da reforma.

O governo Temer, entretanto, insiste em ignorar a vinculação entre os dois fenômenos (políticas macroeconomias restritivas e diminuição de arrecadação). Age reforçando a queda de receitas, como demonstrado neste artigo, através da adoção de medidas que dilapidam os recursos da Previdência e que representam privilégios aos mais abastados, incabíveis diante da tragédia social que se abate sobre os mais pobres. Para se equilibrar no jogo de forças com o Legislativo e Judiciário, passou a adotar uma postura de rendição aos interesses das bancadas que dominam o Congresso, grande parte delas também sob acusação de crimes. É nesse contexto que ocorre a escalada das desonerações tributárias, o pouco empenho na cobrança dos grandes devedores, a concessão de parcelamentos e o perdão de vultosas dívidas às empresas do setor financeiro e dos setores rural e industrial (incluindo-se as empresas de propriedade de deputados e senadores) e o avanço do projeto de lei de securitização da dívida ativa.

O governo adota uma narrativa contraditória, já que destrói receitas de um sistema no qual diz haver um alarmante déficit. Acaba autorizando a inelutável

conclusão de que é o próprio governo quem está provocando o déficit que diz desejar combater.

Todos os muitos eventos políticos e os determinantes econômicos aqui levantados representaram a apropriação privada de receitas públicas, isto é, a entrega de recursos da Previdência para o setor privado. A Previdência está sendo utilizada para a transferência violenta de receitas (que pertencem aos cidadãos brasileiros) para o sistema bancário e para grandes corporações do setor produtivo. O que caracteriza a corrente hegemônica que dá suporte a esses mecanismos é a defesa da redução da oferta pública de bens e serviços para abrir espaço aos negócios privados, um objetivo que não consegue ser encoberto pelo biombo do ajuste fiscal.

Assim, a proposta de reforma da Previdência, ao invés de corrigir um suposto déficit fiscal e atuarial, vai gerar um déficit de cidadania, de valores éticos e morais e de esperança. Desamparar idosos não resolverá o problema do envelhecimento, a menos que a solução desejada pelos reformadores seja o roubo do fruto maduro da vida, mas certamente produzirá calamidades sociais que gerarão mais gastos (com saúde pública, contenção da violência e seguro-desemprego), sem realmente contornar a trajetória demográfica da sociedade brasileira, que é, afinal, o argumento central da reforma.

*Enviado em 24 de abril de 2017*

*Aprovado em 29 de junho de 2017*

## **REFERÊNCIAS**

CARNEIRO, L. (2016). Produtividade ainda menor: eficiência do trabalho no Brasil cai 3% em 2015. In: **Jornal O Globo**, 12/06/2016.

CESARATTO, S. (2005). **Pension Reform and Economic Theory - A Non-Orthodox Analysis**. Edward Elgar Publishing Limited.

DE PAULA, L. F.; SARAIVA, P. (2016) A Review of the Research Program of the New Consensus Macroeconomics: An Assessment of the Mainstream Debate after the US Financial Crisis. Artigo apresentado no **IX Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**.

GENTIL, D. L.; HERMANN, J. (2015). Política Fiscal no Governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada. Artigo apresentado no **VIII Encontro Internacional da AKB**, Universidade Federal de Uberlândia - 19 a 21/08/2015.

GENTIL, D. L. (2017). Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP)**, Nº 46, jan 2017- abr 2017.

LAVINAS, L. (2017). **The Brazilian Paradox: the takeover of social policy by financialization**. Palgrave Macmillan.

MICHL, T. R.; FOLEY, D. K. (2000). Social Security in a Classical Growth Model. **Center for Economic Policy Analysis (CEPA), New School University, Working Paper Series II, Working Paper Nº 11, June**.



NASSIF, A. (2017). An analysis of Brazil's economic situation: 2014-2017, the short-term outlook and policy alternatives. **Brazilian Keynesian Review**, 3(1), p. 95-108, 1st Semester.

SERRANO, F.; SUMMA, R. (2011). **A Desaceleração Rudimentar da Economia Brasileira desde 2011**. Disponível em:

[https://franklinserrano.files.wordpress.com/2012/08/desacelerac3a7c3a3o\\_rudimentar\\_brasil\\_summa\\_serrano\\_2012\\_28\\_0-8\\_2012.pdf](https://franklinserrano.files.wordpress.com/2012/08/desacelerac3a7c3a3o_rudimentar_brasil_summa_serrano_2012_28_0-8_2012.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015). Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Center for Economic and Policy Research (CEPR)**, agosto. <http://cepr.net/documents/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf>