

# Em defesa da Previdência Social Pública

## Comissão de Trabalho da Previdência Social - Fenafisco

### INTRODUÇÃO

Esse trabalho apresenta alguns conceitos para se entender e contextualizar a discussão que está sendo travada sobre a reforma da Previdência, os diversos discursos e posicionamentos envolvidos, informações e desinformações, verdades e mitos sobre o tema.

A abordagem aqui apresentada, porém, não se prenderá à demonstração da viabilidade econômica da Previdência Social no Brasil. Esse não é nosso objetivo. Outros pressupostos orientam nossa análise.

A Previdência não pode ser aprisionada dentro de uma lógica meramente fiscal ou financeira, ela é muito mais que um sistema de contribuições mantendo benefícios. Em primeiro lugar, a Previdência deve ser discutida a partir da noção de *Direito Universal*, que é aquele direito que todos têm independentemente de qualquer outra condicionante, bastando, para isso, ser cidadão.

Segundo a Constituição Federal, são direitos universais de todos os brasileiros, entre outros, a educação, a segurança, o saneamento básico, a moradia e a Seguridade Social, que engloba a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social. Essa última deve ser entendida como o direito que o trabalhador tem de ver seu salário substituído por uma aposentadoria quando perde sua capacidade laborativa. Considerando-se como trabalhador aquele que tem unicamente a sua força de trabalho para sobreviver, estamos falando também de desempregados e pequenos proprietários.

No Brasil, ainda segundo nossa Constituição, o custo financeiro da implementação dos direitos sociais e universais deve ser coberto pelo Orçamento Público. Assim, pela ordem, primeiro se define o direito; em seguida, o quanto ele vai custar; e, por último, as fontes para seu financiamento. Isso é o que acontece com nosso sistema previdenciário. Nessa perspectiva, perde qualquer significado falar em “déficits” da saúde, da educação, da assistência social ou da Previdência. Quando um determinado serviço público é considerado um *Direito Universal*, não se pode falar em “déficit”.

Nosso trabalho também parte do princípio de que a Previdência Social é uma conquista histórica da classe trabalhadora. Não só a Previdência, mas todo o conjunto dos direitos sociais não pode ser considerado um “presente” das elites ou do Estado. Pelo contrário, ele é fruto de mais de 200 anos de lutas.

Enfim, esperamos contribuir para a discussão sobre qual Previdência atende aos anseios de todos os trabalhadores brasileiros, pois ela existe para suprir as necessidades deles, não para gerar lucros para grupos econômicos e financeiros. Acreditamos que qualquer forma de privatização do sistema previdenciário será prejudicial ao interesse de toda a sociedade.

### Comissão de Reforma Previdenciária da FENAFISCO

Abílio Antunes Batista  
Ana Maria Rodrigues  
Eliel Barbosa dos Santos  
Elizabeth Rusche

Lindolfo Fernandes Castro

**Diretoria Executiva da FENAFISCO:**

Severino Ribeiro – Presidente  
Roberto Mello – Vice-Presidente  
Décio Brites – Secretário-Geral  
Ivan Oliveira – Suplente  
Cristina Fonseca – Diretora Financeira  
Eliel Barbosa – Diretor de Formação Sindical e Relações Intersindicais  
Fátima Prado – Suplente  
Jaime Sardinha – Diretor de Comunicação  
Lúcia Beltrão – Suplente

**FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual**

SCS – Q.6 – Bloco A – Ed. City Bank – 4º andar  
Brasília (DF) – 70.300-968  
Telefax: (61) 225 6554 – [fenafisco@fenafisco.org.br](mailto:fenafisco@fenafisco.org.br) , [www.fenafisco.org.br](http://www.fenafisco.org.br)

**EXPEDIENTE**

Jornalistas responsáveis: Aparecida Lira – 2.914/MG  
Oswaldo Braga – 4.916/DF

Diagramação: Carlos Domingos – 6050/MG  
Impressão: Bigráfica Editora Ltda (BH/MG)

**SITUAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL**

Para compreender e desmistificar o discurso oficial sobre a reforma da Previdência, precisamos conhecer a perspectiva dos formuladores da política econômica vigente.

Para os analistas econômicos do Governo, uma das razões do desequilíbrio orçamentário da União viria justamente da insuficiência das receitas da Previdência Social frente às despesas que ela precisa realizar. O equilíbrio orçamentário, obtido também a partir do ajuste na Previdência Social, abriria caminho para a baixa dos juros referenciais e, em consequência, para a volta do crescimento econômico a taxas significativamente maiores que hoje. Por outro lado, a desvinculação dos benefícios previdenciários de qualquer tipo de reajuste amenizaria impactos fortes nos índices de inflação.

Como veremos adiante, esse é um raciocínio equivocado.

**RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL- EXERCÍCIO DE 2002  
(VALORES EM MILHÕES DE REAIS)**

<b>Receita de Contribuições Sociais (Orçamento da Seguridade Social)</b>	
Contribuições Previdenciárias a cargo do INSS	70.921,4
COFINS	51.030,6

CPMF	20.264,7
PIS/PASEP	12.590,2
CSSL	12457,8
Adicional FGTS	1.425,8
Outras Contribuições Sociais	1.347,7
Receitas Próprias	1.840,0
<b>TOTAL</b>	<b>171.906,0</b>

<b>Despesas do orçamento da Seguridade Social</b>	
Benefícios Assistenciais LOAs e Renda Mensal Vitalícia	5.010,5
Benefícios do Regime Geral de Previdência	72.437,4
Ações de Saúde e Saneamento	20.157,6
Ações de Assistência Social.	350,4
Outras ações de Seguridade Social	2.892,7
Despesas de Pessoal do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistência Social e Assistência a Servidores	5.692,6
Ações do FAT	11.951,6
Ações do Fundo de Combate à Pobreza	2.130,0
Dívidas e Precatórios (inclui FGTS)	2.492,3
<b>TOTAL</b>	<b>123.115,1</b>
<b>SUPERÁVIT</b>	<b>48.790,9</b>

**Fonte:** Comissão de Orçamento do Congresso Nacional a partir dos Relatórios da Execução Orçamentária de 2002 da União

A tabela acima é muito clara ao demonstrar que não há déficit na Seguridade Social. O raciocínio dos economistas do governo e o discurso político dos ministros e parlamentares envolvidos no assunto partem de uma premissa equivocada. Eles ignoram a existência de um orçamento específico para a Seguridade Social previsto na Constituição Federal. Nossa Carta Magna prevê um orçamento distinto para tal finalidade porque o Regime de Seguridade adotado pelo Brasil é contributivo, isto é, com contribuições específicas que não devem se misturar aos demais tributos.

O orçamento da Seguridade Social, como todos os orçamentos no Brasil, segue o princípio da não vinculação entre fontes e despesas específicas. Todas as receitas da Seguridade devem cobrir o conjunto de suas despesas. Isto é tão evidente que os procedimentos técnicos adotados pelos atuários ao estudar os regimes de Seguridade tratam, em primeiro lugar, de estimar as despesas, depois, de verificar se as receitas serão suficientes, e, só aí, se for o caso, de recomendar alterações nas fontes de custeio.

Pelo contrário, o raciocínio dos economistas do governo é de que existe vinculação entre receitas e despesas da Seguridade. Assim, contra os princípios e a legislação que trata de orçamento público, eles tentam vincular a receita de contribuições sobre a folha de salários aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.

Essa análise distorcida das contas públicas é responsável por uma situação na qual ocorre uma transferência de renda bruta para o setor financeiro da economia às custas dos trabalhadores e das classes produtivas. Uma vez que o superávit primário foi de cerca de R\$ 59 bilhões, em 2002, e que a União não isola as receitas e as despesas da Seguridade Social, devemos fazer alguns questionamentos. - Será que os R\$ 47 bilhões da Seguridade Social respondem pela maior parcela do superávit primário, cabendo ao orçamento fiscal apenas R\$ 12 bilhões de contribuição para o superávit primário? Afinal, o superávit e o ajuste

das contas públicas estão sendo feitos majoritariamente às custas dos empregados e dos benefícios da Seguridade Social? Os economistas do governo desconhecem estes números ou apenas os estão usando com criatividade?

Essas perguntas devem ser respondidas pelos formuladores da atual política econômica.

Se retirarmos a premissa do déficit, teremos um orçamento equilibrado, capaz de sustentar aumentos dos benefícios tanto em valores reais quanto com as correções inflacionárias.

Desde 1994, quando o governo trocou o modelo econômico de elevadas taxas de inflação para outro, onde essas taxas eram combatidas via congelamento da taxa de câmbio, o trabalhador só vem perdendo. O novo modelo causou redução das reservas cambiais e elevou o endividamento, entre outras conseqüências. A Dívida Pública Interna deu um salto, saindo de R\$ 59,4 bilhões, em 1994, para R\$ 750 bilhões, em agosto de 2002. A Dívida Externa saltou de US\$ 148,29 bilhões para US\$ 260 bilhões, no mesmo período. A partir daí, o País ficou refém do mercado financeiro nacional e internacional, entrando no “cheque especial” e na agiotagem legalizada.

<b>Demonstrativo da Evolução das Dívidas internas e externas</b>			
Ano	Interna (R\$ bilhões)	Externa (US\$ bilhões)	Dívida Consolidada (R\$ bilhões)
1994	59,4	148,29	
1995	84,6	159,26	
1996	117,8	179,94	
1997	225,7	199,99	
1998	343,8	241,64	
1999	464,7	241,47	646,2
2000	555,9	236,16	817,9
2001	700,0	210,00	997,7
Até 08/02	750,0	260,00	

Fontes: Boletins do BACEN, Secretaria do Tesouro Nacional, Revista Conjuntura, Portaria do CCONT/STN – MF- outras.

O que se pagou de juros e amortizações durante duas décadas totalizam US\$ 542,83 bilhões. Mesmo assim, a Dívida Externa triplicou, passando de US\$ 73,96 bilhões, em 1984, para US\$ 236,16 bilhões, no ano 2000<sup>1</sup>. Para financiar a dívida, o governo vendeu quase todo o patrimônio nacional, privatizando estatais, reduzindo investimentos, achatando salários e diminuindo a geração de empregos. No período, praticamente não houve crescimento do PIB.

De dezembro de 1999 a junho de 2002, a Dívida Consolidada da União saltou de R\$ 646,2 bilhões para pouco mais de R\$ 1 trilhão. Esse crescimento corresponde a um acréscimo médio mensal de R\$ 15 bilhões; de R\$ 500 milhões por dia; de R\$ 20,83 milhões por hora; de R\$ 347.222,22 por minuto ou, ainda, de R\$ 5.787,04 por segundo. Traduzindo o Crescimento Médio Mensal (R\$15 Bilhões) da Dívida Consolidada da União, no período citado, em salários mínimos (SM) de R\$ 200, teremos: 29 SM/segundo; 1.736 SM/minuto; 104.167 SM/hora; 2.500.000 SM/dia ou 75 milhões de salários mínimos por mês.

<sup>1</sup> Dados extraídos da Revista Auditoria Cidadã da Dívida.

O crescimento exagerado da dívida exige superávits primários cada vez maiores para seu financiamento, já que o crescimento econômico vem se fazendo a taxas muito baixas e próximas daquelas do crescimento demográfico.

<b>Demonstrativo dos Juros, Amortizações e Encargos Financeiros da União (EFU) – R\$ Bilhões</b>									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Ac.95/01
Juros	16,9	18,5	21,0	30,8	45,3	38,8			224,0
Amortização	9,0	7,9	13,3	24,4	27,2	43,9	54,6		180,3
EFU	25,8	26,4	34,3	55,2	72,5	82,7	107,4		404,3
Fonte: Portarias da CCON/ST, em cumprimento do parágrafo 3, Artigo 165 da Constituição de 1988									

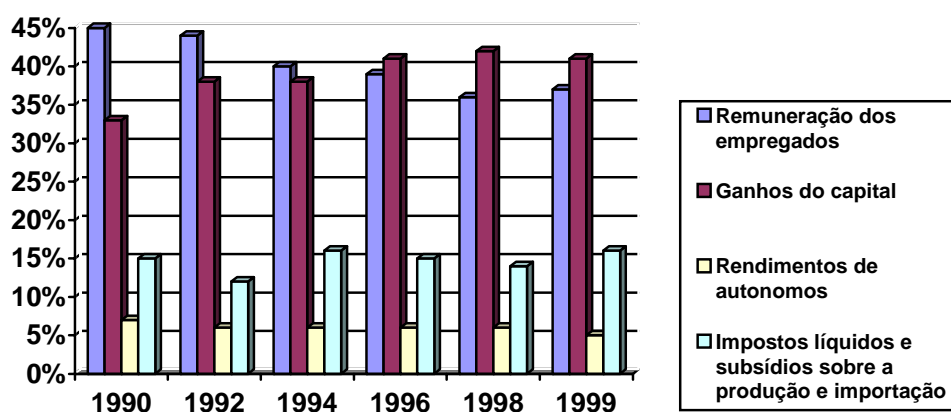
Nesse período, houve uma migração da renda do trabalho para o capital, via desemprego, arrocho salarial, aumento da tributação sobre os rendimentos dos trabalhadores (IRPF) e sobre o consumo (imposto regressivo). Por outro lado, reduziu-se a tributação sobre o capital. Para se ter uma idéia, de 1996 a 2001, houve um aumento de 27% na tributação sobre o trabalho, de 45% sobre o consumo e uma redução de 14% sobre o capital. Os tributos indiretos, cobrados especialmente sobre o consumo, já representam cerca de 70% da carga tributária brasileira.<sup>2</sup> O pior é que quem mais suporta o ônus desses tributos é o trabalhador, porque eles são regressivos, ou seja, atingem mais os que ganham menos.

Os rendimentos dos trabalhadores, que correspondiam a 45% de toda a riqueza nacional (sem descontar as contribuições sociais), em 1990, caíram para 37% do PIB, em 1999, e para 24%, em 2002. Só entre 1994 e 2002, por exemplo, a participação dos salários no PIB caiu 10,4%.

Os ganhos de capital cresceram de 33% do PIB, em 1990, para 41%, em 1999. Esses dados mostram a concentração de riqueza no País, principalmente a partir de 1996, quando os rendimentos decresceram para 39% do PIB e os ganhos de capital abocanharam uma fatia maior. A partir de então, a tendência acentuou-se. Os impostos líquidos e subsídios sobre a produção e a importação ampliaram a sua participação na renda gerada, passando de 13,94% do PIB, em 1998, para 16,04%, em 1999.<sup>3</sup> Esse aumento implicou na queda de todos os demais componentes da renda.

<sup>2</sup> Fonte: SRF – Elaborado pela Assessoria Econômica da Unafisco.

<sup>3</sup> Fonte: IBGE Diretoria de Pesquisas/Departamento de Contas Nacionais – Jornal *Estado de Minas* de 07/07/2002.



Agora, pretende-se diminuir ainda mais a minguada participação da renda do trabalho, já que, dentro da lógica vigente de superávits fiscais, retirar benefícios da Previdência (dos que não podem mais trabalhar) significará a transferência de recursos de programas sociais para o sistema financeiro.

O governo vem anunciando uma vitória na estabilização do que chama de “déficit” da Previdência Social, em especial do RGPS. Se o déficit realmente correspondesse a cerca de 1,6% do PIB, com pequenas oscilações ao longo dos próximos 30 anos, como indicam as projeções atuariais do Ministério da Previdência (MPAS), a melhor maneira de se resolver o problema seria com uma política econômica consistente de crescimento. Com a alíquota sobre folha correspondendo, em média, a 9,5%, entre 1994 a 2002, uma distribuição de renda vigorosa via salários poderia alcançar um crescimento da arrecadação da Seguridade Social de 3% do PIB, se contarmos apenas o resultado direto dos salários e deixando de lado os efeitos indiretos (aumento de consumo etc).

O ponto seguinte diz respeito à inflação. Os índices de preços apresentaram, em 2002, uma variação significativa. Em 2003, podemos esperar reajustes de tarifas públicas que reflitam estes índices, já que, sobretudo energia elétrica e telecomunicações, são atualmente indexadas, refletindo a variação da inflação passada de maneira a se aproximarem da variação cambial. Por outro lado, os preços dos derivados do petróleo dependem dos valores internacionais em mercados à vista e altamente especulativos.

A especulação financeira sobre o dólar, no período eleitoral de 2002, aumentou os preços e as tarifas públicas em um momento em que os salários não conseguem reposição suficiente para cobrir a parcela do orçamento abocanhada por estes preços e tarifas, obrigando os assalariados a reduzirem seu consumo significativamente.

O problema do Brasil não é a Previdência, é a falta de crescimento, o endividamento e o desemprego. A questão da Previdência também pode ser entendida dentro da luta entre o Capital e o Trabalho.

## SEGURIDADE SOCIAL

A *Seguridade Social* é um conceito universalizado a partir de várias Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) assinadas pelo Brasil. Em todo o mundo, a Previdência Social costuma oferecer um conjunto mínimo de garantias sob a forma de benefícios condicionados, entre outros, à velhice, invalidez, maternidade, acidente e doenças do trabalho, viuvez, orfandade, desemprego, doenças e acidentes em geral.

A definição corrente da Constituição Federal de 1988 diz que a “Seguridade Social é uma política social de confisco e distribuição de renda que se materializa através de ações de Previdência Social, assistência social e saúde”. Embora nossa Carta maior não inclua a habitação dentro da Seguridade, esta noção geral é compatível com o conceito internacional que costuma abarcar também esse item.

Contra nossa Constituição e contra várias convenções internacionais, o Brasil vem reduzindo ou eliminando algumas daquelas garantias.

## SISTEMAS EXISTENTES NO BRASIL

### Sistema de Previdência Social no Brasil (EC 20/98)



Conforme o organograma, existem no Brasil três sistemas de Previdência: o *Regime Geral de Previdência Social (RGPS)*, o *Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados e Municípios (RPPSP)* e o *Regime de Previdência Complementar (RPC)*.

## O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS (RPPSP)

Historicamente, a Previdência dos servidores públicos se caracterizou como uma instituição que, em linguagem jurídica, é denominada *pro labore facto*, isto é, o servidor tem direito à inatividade como uma extensão do fato de trabalhar para o serviço público. Essa relação tem profundas consequências nos países cujo ordenamento jurídico inspira-se no direito romano, como é o caso do Brasil.

Os funcionários públicos, aqueles que trabalham para o Estado, sempre foram remunerados com recursos dos tributos em geral, estejam eles trabalhando ou não. Além disso, a remuneração do servidor não é consequência de um contrato de trabalho entre ele e uma empresa, como ocorre na iniciativa privada. A relação de trabalho do funcionário público é definida unilateralmente pelo Estado, mediante lei. Assim, cabe ao Estado, quando fixa a remuneração de seu servidor, considerar não apenas aquele desembolso, mas, igualmente, o que se gastará na sua inatividade.

A continuidade entre as situações do ativo e do inativo, no serviço público, fica clara quando se observa, por exemplo, que o servidor não perde a sua condição profissional quando passa à inatividade, sendo, tão-somente, qualificado como servidor inativo. Ele

continua, inclusive, sujeito às normas do serviço público, podendo, até mesmo, ter a sua aposentadoria cassada em virtude de faltas ou ilícitos. Ou seja, o inativo pode ser julgado e punido pela sua condição de servidor. Em todos os entes federados, o servidor público passa à inatividade por um ato administrativo que conta com publicidade, mantém o funcionário plenamente vinculado e é examinado e homologado pelo Tribunal de Contas. Nesse caso, o servidor pode ser chamado de volta à atividade a qualquer momento.

Isso não faria sentido no sistema previdenciário convencional. No Regime Geral da Previdência, por exemplo, deixa de existir a ligação entre o empregado e o empregador e passa a haver uma relação entre o empregado e a pessoa de direito público criada pelo Estado para operar a instituição previdenciária.

Portanto, o servidor público inativo continua sendo um funcionário do Estado pago pelos cofres do Tesouro, com recursos do orçamento fiscal, e não um aposentado de fato, que perde todos os vínculos com o seu empregador e passa a ser sustentado pela sociedade mediante a Previdência Social.

As contribuições existentes antes de 1988 pagas pelos servidores públicos não tinham natureza de contribuição social, mas caráter de “mútuo” ou de “tontina”<sup>4</sup>, e serviam para custear as pensões e assistência médica, que não eram obrigação do Estado. A Emenda Constitucional nº3 (EC nº 3), de março de 1993, criou a contribuição para o custeio da Previdência Social para os servidores públicos como uma contribuição distinta. A EC 3, entretanto, não promoveu alteração na forma como os servidores públicos se aposentam. Ou seja, apesar de haver uma contribuição dos servidores para a sua aposentaria, não há vínculo entre as duas. A aposentadoria continuou sendo integral e vinculada à remuneração dos ativos, independentemente de quanto e por quanto tempo o servidor contribuiu.

Como já vimos, tenta-se vincular o pagamento das contribuições ao dos benefícios no Regime dos Servidores Públicos. É preciso desfazer esta confusão. Se os servidores continuam inativos, ou seja, com vínculos com seu empregador, podendo ser chamados de volta ao trabalho e sujeitos a sanções administrativas, eles não foram “aposentados”.

Há que se considerar também que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que o Estado não pode cobrar contribuições que não tenham economicidade, isto é, cujo custo de arrecadação seja maior que o incremento de receita que propiciam.

Nunca é demais lembrar, essas contribuições não são utilizadas para pagar os servidores, pois as receitas que pagam aos inativos e aposentados são as do orçamento fiscal. Ativos, inativos e aposentados são pagos no mesmo dia. Antes, portanto, do fato gerador e do lançamento da receita de contribuição dos servidores, que só ocorre no dia da efetiva disponibilidade dos seus salários e proventos. O Tesouro não pode adiantar receitas para a Previdência, que, segundo a Constituição, não tem contas nem recursos em separado no orçamento fiscal. Devemos lembrar que a Constituição exige um orçamento da Seguridade Social distinto do orçamento fiscal. Nos entes federados, isto não acontece com a clara indicação de que as receitas da contribuição dos servidores vão para o orçamento fiscal e são geridas pelo Tesouro e não pelo regime de Previdência, que não tem recursos em separado.

Outro fator a ser considerado diz respeito à lógica do regime. Não é razoável criar vários órgãos para cuidar do pagamento de ativos, inativos e aposentados, quando, hoje, apenas um órgão faz todo o trabalho. Isto criaria ineficiências, triplicação de estruturas e normas conflitantes para a mesma atividade, na contramão de todo o esforço de reforma e simplificação do Estado.

---

<sup>4</sup> Associação na qual o capital dos sócios que morrem passam para os sobreviventes ou qualquer operação financeira que se baseia na duração da vida humana.

Quando se retira recurso do Caixa para pagar certa quantia a um funcionário e, no mesmo instante, desconta-se desse funcionário um determinado valor, tal fato não tem nenhuma lógica. Na verdade, o dinheiro nunca saiu dos cofres. Sua entrada como receita é feita de forma fictícia (dupla contagem), ocorrendo, na prática, apenas uma redução de despesas. Veja um exemplo. O Estado arrecada de tributos R\$ 100, 00 e esse valor é lançado em Receita Corrente. Os recursos que pagam a folha dos servidores ativos e inativos (despesas correntes) são provenientes das receitas correntes. Supondo que o Estado utilize todos esses recursos para pagar os servidores e, ao mesmo tempo, desconte 11% de contribuição previdenciária. O resultado dessa operação vai gerar uma receita fictícia de R\$ 11,00 e uma redução na despesa neste mesmo valor.

A aposentadoria dos servidores públicos, no sistema que existe e sempre existiu no nosso País, é um item da despesa pública. Assim, afirmar que as contribuições dos servidores públicos são insuficientes para arcar com as despesas de sua Previdência é o mesmo que dizer que a remuneração dos servidores ativos provoca déficit porque o que eles pagam de imposto não é suficiente para financiar os seus salários.

## **PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA: MAU EXEMPLO PARA TODOS**

Na América Latina, existem 11 países que adotam, atualmente, o modelo privatizado de Previdência Social, com contas individuais capitalizadas, contribuição compulsória e administração da iniciativa privada. Nesses 11 casos, podem ou não existir regimes públicos apenas com obrigações residuais ou em concorrência com os regimes privados.

Os países latino-americanos que privatizaram suas Previdências, entretanto, conseguem fazer com que apenas 40% ou 50% das pessoas que deveriam contribuir com o sistema o façam com regularidade. Para aqueles que contribuem regularmente, os benefícios obtidos ficam entre 40% e 50% do que foi prometido inicialmente. Além disso, nesses países, a rentabilidade das aplicações financeiras vem caindo e ficando abaixo da taxa referencial dos respectivos mercados. Em 2002, nos 11 países, foram registradas rentabilidades negativas nas aplicações financeiras e perdas de capital. A Argentina, por exemplo, teve perdas de capital de 82% e o Uruguai, de 30%, sem contar a rentabilidade negativa do agregado.

O exemplo dos nossos vizinhos é desalentador. Não há motivos que nos levem a crer que no Brasil a situação seria diferente.

É bom lembrar que fora da América Latina, temos regimes privatizados também na Europa Oriental e na Ásia Central. Mas os países da Europa Oriental que desejam aderir à União Européia estão voltando atrás na privatização, porque ela contraria as políticas de proteção social daquela federação.

## **A SEGURIDADE SOCIAL COMO UM PRODUTO SOCIAL**

Ao lado do valor pago ao trabalhador pelas suas necessidades de sobrevivência (alimentação, vestuário, moradia etc.), novos valores foram sendo incorporados historicamente à força de trabalho a partir da luta de classes e da disputa pela riqueza produzida. Nesse confronto, onde os sindicatos, partidos operários e demais organizações populares tiveram papel preponderante, consolidou-se a noção de que outros aspectos ligados às condições de vida e às necessidades dos trabalhadores, além da reprodução fisiológica, deveriam ser atendidos. O acesso ao lazer e à cultura começou a ser reivindicado

dentro de uma série de outros valores “histórico-morais”, incluídos, a partir de então, na pauta dos movimentos sociais.

Um dos elementos deste novo componente “histórico-moral” de maior significação foi concretizado no direito à chamada *Seguridade Social*, composto, basicamente, pela aposentadoria, assistência médica, seguro-desemprego e auxílio-doença. Uma das primeiras iniciativas no campo da Seguridade foram as chamadas “caixas de ajuda mútua”, organizadas pelos próprios trabalhadores. Com o decorrer do tempo, vários modelos de Seguridade Social foram sendo desenvolvidos, de acordo com as características de cada país.

No norte da Europa, a Seguridade teve origem em programas religiosos de assistência social. Como nos países dessa região a Igreja é uma instituição oficial cuja hierarquia faz parte do Estado, os programas assistenciais sempre foram serviços públicos que, aos poucos, foram sendo institucionalizados e integrados ao aparelho estatal.

Nos países anglo-saxões, o conceito de Seguridade nunca foi adotado, existindo apenas programas de caráter assistencial, em sua maioria inspirados nas *Poor Laws* inglesas, do século XVII. De forma geral, nesses países, os trabalhadores sempre tiveram de se organizar para suprirem suas necessidades sem participação do empregador.

Nas nações latinas influenciadas pelo direito romano, surgiu um novo modelo que, inicialmente, foi associado à poupança, as chamadas “tontinas”, que evoluíram para os “Montes Pios” independentes, ligados à Igreja Católica.

Em que pesem os diversos históricos e casos singulares, em geral, porém, podemos dizer que, com o desenvolvimento das lutas e da organização operárias, os custos da instituição previdenciária foram sendo progressivamente transferidos para os patrões e para o Estado. Em vários países latinos, por exemplo, a partir do final do século XIX, a Seguridade Social surgiu como um direito a ser implementado pelo Estado para a garantia da integridade dos trabalhadores.

Mais tarde, a Seguridade consolidou-se nos países centrais e, em menor escala, nos países subdesenvolvidos, constituindo o chamado Estado do Bem-estar Social (*Welfare State*). O fortalecimento desse amplo sistema de proteção social nos países desenvolvidos ocorreu principalmente devido ao formidável crescimento da produtividade, do produto e dos salários reais dos trabalhadores, do final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 70. Para se ter uma idéia, na França, as aposentadorias e pensões representavam 5% do PIB, em 1959, e passaram a representar 12,5% no final da década de 90, sem que o sistema tenha quebrado.

Dos anos 70 para cá, no geral, nesta fase do capitalismo caracterizada pelo baixo crescimento e pela dinâmica predominantemente financeira do capital, tem havido um crescente questionamento do caráter público e de repartição da Seguridade, especialmente da parte dos pensadores e políticos liberais e neoliberais.

No que se refere ao seguro-desemprego, os liberais pensam que este desestimula a procura por trabalho em um nível que corresponda às possibilidades da economia de mercado. Segundo estes senhores, o seguro-desemprego, o salário mínimo e os programas de renda mínima, existentes em alguns países capitalistas, atrapalhariam a “fluidez” do mercado de trabalho. Em relação à assistência à saúde, os liberais dizem que os serviços públicos são ineficientes e caros. Para eles, a aposentadoria no sistema de repartição simples é inviável pela alteração da pirâmide etária, pela diminuição do trabalho formal e pelo seu alto custo para o Estado, entre outras razões.

Nessa visão, a aposentadoria seria apenas uma escolha racional e individual, uma opção entre o consumo presente ou a poupança para o futuro. O modelo compatível com um

mercado moderno seria a capitalização individual, seja através de aplicações individuais ou de um fundo de pensão oferecido pelo mercado.

A discussão deve ser aprofundada. Para isso, devemos questionar se determinados bens e serviços devem ter caráter mercantil, isto é, se o direito à vida deve ser regulado pelo mercado ou se tem que ser garantido pelo Estado. Um exemplo concreto dos limites do mercado no campo da saúde pode ser encontrado nos Estados Unidos, onde os serviços de saúde tornaram-se proibitivos aos setores de baixa renda, que sobrevivem de caridade, apesar da penetração crescente do capital no setor.

Na realidade, o discurso neoliberal esconde alguns fatos, como a incapacidade atual do sistema capitalista de garantir emprego e taxas de crescimento mais elevadas, revela-nos o “obscuro objeto do desejo” do capital, ou seja, apropriar-se das formidáveis somas geradas pelo sistema de aposentadorias por capitalização e obtidas graças à compressão do nível de vida dos assalariados.

Se observarmos a questão da Seguridade Social pela perspectiva histórica, concluiremos que a forma como certos economistas e a mídia colocam o problema, focalizando as alterações da pirâmide etária para justificar a retirada de direitos, percebemos que eles sonegam uma variável fundamental, que é o crescimento do produto social. A Seguridade é uma parte desse produto apropriada pelos trabalhadores, fruto do trabalho dos produtores diretos, na medida que toda produção tem origem no trabalho. A Seguridade deve ser contabilizada como custo de reprodução da força de trabalho, integrando seu componente “moral-histórico”.

## **DESEMPREGO, SONEGAÇÃO E RENÚNCIA TRIBUTÁRIA**

Hoje, no Brasil, existem quase 15 milhões de desempregados. Se dois terços dessa força de trabalho estivesse empregada com um salário médio de R\$ 300, o incremento anual das receitas previdenciárias seria de cerca de R\$ 10 bilhões. Além disso, cerca de 55 milhões de trabalhadores brasileiros estão na informalidade. Vamos considerar essa força empregada com os mesmos R\$ 300 mensais de salário: a Previdência teria um incremento anual de R\$ 55 bilhões.

Existem outros dois problemas que precisam ser enfrentados pelo governo. O primeiro é a enorme sonegação. Não existe um levantamento a respeito, mas muitas empresas usam o artifício de recolher a contribuição do trabalhador e não repassá-la ao INSS, além de sonegar a sua parte. As empresas também contestam suas dívidas judicialmente, usando brechas na lei. Quando a Previdência consegue finalmente condenar a empresa infratora, ela já está fechada e é muito difícil encontrar os responsáveis.

O outro problema a ser analisado diz respeito às chamadas renúncias tributárias. Fundações e organizações beneficentes e filantrópicas, que, várias vezes, funcionam como verdadeiras empresas, visando o lucro, não pagam os tributos previdenciários. O Estado assume o prejuízo para que as chamadas instituições “filantrópicas” escondam o lucro.

Muitos desses problemas poderiam ser resolvidos se a máquina fiscalizadora funcionasse a contento. Mas o governo FHC, na sua corrida para implantar o modelo neoliberal, enfraqueceu também este setor. Tanto é verdade que muitos técnicos especializados deixaram a vida pública e foram para a iniciativa privada, que paga salários maiores. O resultado é a boa vida para os sonegadores e fraudadores.

Ressalte-se que o orçamento da União poderia crescer se a fiscalização da Receita Federal fosse mais efetiva sobre os grandes sonegadores do País, empresas que não recolhem na fonte, como o trabalhador. Também é preciso acabar com as facilidades para se esconder dinheiro no exterior (contas CC5, remessas ilegais de dólares) e taxar a

especulação, já que um estrangeiro, por exemplo, investe nos títulos do governo e não paga Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) na hora de resgatar seu dinheiro.

## **CONCLUSÃO**

O eixo das propostas para a reforma da Previdência está equivocado. Uma reforma efetiva deve basear-se no resgate do conceito de Seguridade Social como direito universal, incluindo seus três principais componentes: a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde.

Os benefícios da Previdência Social devem abarcar todos os cidadãos brasileiros e os residentes no Brasil. Devem ter direito a esses benefícios aqueles que se encontrem em estado de necessidade, que deve ser definido como: velhice, invalidez, maternidade, acidente do trabalho, doença do trabalho, viuvez, orfandade, filhos, desemprego, doenças e acidentes em geral. Cada um desses eventos precisa estar bem definido na legislação para que qualquer pessoa possa pedir o benefício baseado apenas na sua necessidade. Esta abordagem garantiria a inclusão de todos aqueles que hoje estão fora do sistema.

Para os funcionários públicos, não é necessário nenhum regime, nem próprio nem complementar. O setor de pessoal da administração pública já cuida dos inativos e pensionistas. Não há razão lógica ou gerencial para que se criem novos órgãos, um para Previdência Social e outro para Previdência complementar, com um aumento de despesas e da burocracia para realizar o mesmo trabalho.

A discussão que precisa ser feita com a sociedade passa por determinar com que idade a maioria das pessoas deve parar de trabalhar e começar ser sustentada pela Previdência Social. Também é preciso debater se os aposentados devem poder continuar trabalhando ou não depois de receber a aposentadoria.

A Assistência Social deveria se concentrar em três focos: em primeiro lugar, a assistência em momentos especiais, como enchentes, inundações e outras catástrofes; em segundo lugar, aquelas atividades que permitem às pessoas trabalhar, como as creches onde são deixadas as crianças enquanto os pais trabalham; por último, a assistência aos idosos que vão perdendo a capacidade de realizar as tarefas básicas do cotidiano. Os programas atuais de Assistência Social também podem ser substituídos por valores equivalentes de seguro-desemprego, com resultados melhores para a economia.

Nas questões de financiamento, temos quase R\$ 49 bilhões para fazer os ajustes necessários. Somente depois de realizadas as avaliações atuariais com os cuidados técnicos necessários, seria possível trabalhar ajustes nas contribuições. De saída, apresentamos duas sugestões: ajustar a CSSL (Contribuição Sobre o Lucro Líquido) das instituições financeiras para 18%, como já foi no passado recente, e excluir, da base de cálculo do PIS-COFINS destas empresas, os seus prejuízos.

## **MANIFESTO DOS FISCAIS DE RENDAS ESTADUAIS EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA**

Entendemos que a discussão sobre a questão tributária deve preceder à reforma da Previdência, tendo em vista que a crescente dívida pública, a fragilidade financeira e a incapacidade de investimentos do Estado não devem continuar sendo solucionadas às custas dos direitos dos trabalhadores e da população mais carente, havendo, pelo contrário, necessidade de ampliar, entre outras, as fontes efetivas de custeio da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social).

Consideramos que o debate sobre a reforma previdenciária deve ser precedido pela discussão das formas de recuperação das perdas dos direitos dos trabalhadores, impostas principalmente durante o governo FHC e por meio da Emenda Nº 20/98, que permite a privatização de parte da Previdência, e de legislações correlatas, sobretudo a lei que instituiu o famigerado “fator previdenciário”, criado como norma de transição entre o regime de aposentadoria por tempo de serviço e o regime de aposentadoria por tempo de contribuição.

A realização de uma auditoria nas contas públicas brasileiras é imprescindível para que se possa identificar o destino das receitas vinculadas ao custeio da Seguridade Social, desmistificando, de vez, o tendencioso discurso de “déficit” no setor.

Defendemos o resgate da Previdência Pública como uma conquista histórica da classe trabalhadora destinada a substituir a renda em casos de incapacidade, seja por doença, invalidez, velhice ou morte, voltada para os superiores interesses dos contribuintes e da sociedade, em vez de uma visão mercantilista que condiciona o direito dos segurados ao arbítrio, especulação e lucro do capital nacional e internacional.

Concordamos com o sistema único de Previdência Pública, solidária, com paridade entre os ativos e inativos e proventos integrais para todos os trabalhadores, e como parte integrante da Seguridade Social.

Discordamos, veementemente, de quaisquer propostas que pretendam estabelecer a contribuição de inativos e a Previdência complementar.

Defendemos o fortalecimento de todos os princípios que norteiam a Seguridade Social, enfatizando o seu importante papel na distribuição de renda, redução de pobreza e garantia de velhice com dignidade, especialmente para todos aqueles que, por diversas razões, nunca contribuíram diretamente para a Previdência, a exemplo dos trabalhadores rurais e informais.

A Previdência pública com proventos integrais não é um privilégio, mas, ao invés disso, deve servir de referência para o Regime Geral, caso sejam corrigidas as verdadeiras distorções, tais como: a renúncia fiscal e os desvios de recursos para outras finalidades, no setor público; a sonegação, a fraude contra o sistema e a informalidade, no setor privado.

Compartilhamos com todas as análises que incluem entre os principais problemas do País a falta de crescimento econômico, o desemprego, o trabalho informal, o endividamento público e a vulnerabilidade externa da nossa economia.

Enfim, esperamos que o governo Lula, construído ao longo dos anos pelos movimentos populares e sindicais, não sirva para legitimar a substituição da Previdência Pública pela Previdência privada, garantindo uma sobrevida ao ciclo liberal, o que será mais uma fonte de iniquidade social e de sofrimento para a classe trabalhadora e para a população de baixa renda.

---

FONTE: SERHA/MG 1 – Evolução

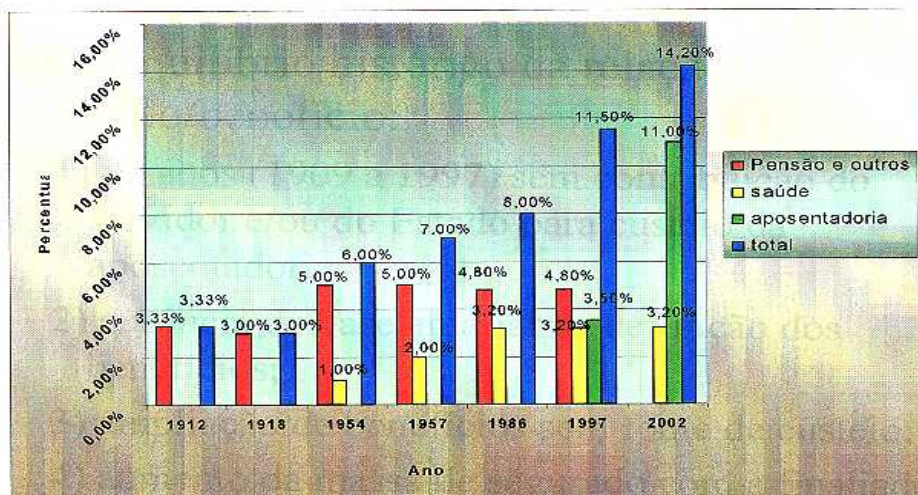
1-dados extraídos da revista Auditoria Cidadã da Dívida

2- Fonte: SRF – Elaborado pela Assessoria Econômica da UNAFISCO

3- Fonte: IBGE Diretoria de Pesquisas/Departamento de Contas Nacionais

4- Associação na qual o capital dos sócios que morrem passam para os sobreviventes ou qualquer operação financeira que se baseia na duração da vida humana.

## Evolução contribuição servidor



Fonte: SERHA/MG 1 – Evolução