

9 ERROS DA PEC 006/2019 E ALTERNATIVAS PARA A ECONOMIA, O EMPREGO E A PREVIDÊNCIA



BRÁULIO SANTIAGO CERQUEIRA

Mestre em Economia. Auditor Federal de Finanças e Controle.
Secretário Executivo do UNACON Sindical.

Apresentação

É com satisfação que o Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle – Unacon Sindical, que representa os servidores da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME) e da Controladoria-Geral da União (CGU), traz a público mais esta contribuição ao debate sobre a reforma da Previdência, agora reeditada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 006/2019.

Passados mais de dois anos do envio da PEC 287/2016 ao Congresso Nacional pelo governo Temer, o presidente Bolsonaro agora encaminha uma proposta ainda mais dura do que aquela, tanto no tocante às regras de acesso e às formas de cálculo dos benefícios previdenciários, como em relação ao tempo e às alíquotas de contribuição, assim como à idade de aposentadoria e outros parâmetros. Uma vez mais, omite-se a memória dos cálculos utilizados pelo governo e outras informações fundamentais para que os parlamentares e a sociedade em geral possam avaliar a pertinência da proposta.

Além disso, vale observar que o país ainda não superou a grave crise econômica iniciada há mais de quatro anos, contabilizando taxa de desemprego e de subocupação sem precedentes, o que afeta negativamente as receitas da seguridade e os resultados da Previdência. As políticas de austeridade, implementadas a partir de 2015, coincidiram com o agravamento da crise econômico-fiscal, o que por si só deveria servir de alerta ao governo e aos parlamentares: nada garante que o corte de direitos sociais, travestido em reforma da Previdência, poderá fazer com que o país retome o seu caminho de desenvolvimento, podendo ocorrer justamente o contrário, haja vista que os gastos previdenciários exercem um efeito multiplicador na economia, sobretudo, nos pequenos municípios brasileiros.

Desta forma, ao apontar os principais erros embutidos na PEC 006/2019, o Auditor Federal de Finanças e Controle Bráulio Santiago Cerqueira presta mais uma relevante contribuição a esse debate que consome a agenda pública há três anos. E mais do que apontar erros que agravariam as injustiças

sociais no país, o autor indica o caminho do diálogo franco e transparente como ingrediente fundamental para uma solução responsável à questão, ao tempo em que propõe alternativas de superação da crise econômica e fiscal baseado na premissa de que o país pode crescer com inclusão social.

Boa leitura!

Brasília, abril de 2019

Rudinei Marques, PhD

presidente do Unacon Sindical

1 Introdução

Em fevereiro deste ano, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 006/2019 que modifica substancialmente o sistema previdenciário no país por meio de regras transitórias, desconstitucionalizando a matéria. Leis Complementares disporão sobre as condições de acesso à aposentadoria, sobre os valores dos benefícios e sobre o novo regime de capitalização em substituição ao vigente mecanismo de repartição.

Ajustes na Previdência Social não são incomuns. A Seguridade Social, o sistema público e universal de proteção social composto por Previdência, assistência e saúde, sofre a influência dos grandes ciclos políticos, de mudanças na dinâmica do mercado de trabalho, das alterações nas taxas de fecundidade e na expectativa de vida da população, dentre outros fatores. Entre a promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988 e 2015, seis Emendas Constitucionais¹ alteraram diversos parâmetros do Sistema, introduzindo a contribuição de servidores públicos, incorporando microempreendedores individuais, equiparando o teto do setor público ao do setor privado, etc. Nesse intervalo, a cobertura previdenciária aumentou e a pobreza diminuiu, especialmente na população idosa².

.....

1 Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012 e 88/2015.

2 A cobertura previdenciária da população ocupada entre 16 e 59 anos saltou, entre homens, de 64,3% para 72,6%, de 2004 a 2014; entre mulheres ocupadas, de 60,2% para 72,5%. Já entre idosos com mais de 59 anos, a cobertura neste período se manteve no patamar de 86% para homens e 77% para mulheres. A pobreza, entendida como quantidade de pessoas com renda familiar inferior a meio salário mínimo, caiu, entre 2004 e 2014, de 50,1% para 24,2%; sem as transferências de previdência e assistência, a queda seria proporcionalmente menor, de 60,3% para 37,6%. *Informe de Previdência Social*, vol. 30, n. 6, Ministério da Fazenda, jun. 2018. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/10/Informe-de-Previdencia-junho-de-2018.pdf>>.

Reformar a Previdência e a assistência não implica desproteger a parcela majoritária da população que vive dos rendimentos do trabalho ou à margem da economia formal. No entanto é isso o que propõe a PEC 006/2019: a implosão da Seguridade Social no Brasil.

Seu diagnóstico, como o da PEC 287/2016 do governo Temer, se apoia em ótica míope da questão fiscal, centrada, sobretudo, na redução de despesas advinda da retirada de direitos sociais³. A suposta “economia” de R\$ 1,1 trilhão em 10 anos prometida pela reforma decorre daí, da restrição do acesso à aposentadoria e do corte nos valores dos benefícios. Corte nos benefícios do Regime Geral que paga, em média, R\$ 1.270,00 mensais ao segurado; corte na assistência, com benefícios médios de R\$ 952,00 destinados à população mais vulnerável; cortes no Regime Próprio dos Servidores Federais, onde o teto dos benefícios, desde 2013, é o mesmo do Regime Geral, e onde as necessidades de financiamento se encontram equacionadas no longo prazo com a introdução da Previdência Complementar⁴.

Nenhuma palavra sobre a recessão do biênio 2015-16 e sobre a pior retomada econômica da história brasileira, responsáveis pelo colapso das receitas da Previdência, que ainda hoje se encontram abaixo do patamar alcançado em 2012⁵; pouca coisa sobre as renúncias federais de receitas que chegarão a R\$ 305 bilhões

.....

3 Para uma análise detalhada dos problemas de diagnóstico fiscal da PEC 287/2016, ver *Previdência: excluir para crescer ou crescer com inclusão?*, Bráulio Santiago Cerqueira, UNACON Sindical, 2017. Disponível em <<file:///C:/Users/Dell/Downloads/tese-reforma-site-be439a9fa669a786e9a8ec7dbc24b46f.pdf>>

4 Dados de dez. de 2018, *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>>. Sobre as projeções das necessidades de financiamento do RPPS Federal, ver item 3 deste documento, gráfico 5.

5 Ver *Resultado do Tesouro Nacional*, STN, fev. 2019. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>.

em 2019, ou 4,17% do PIB, contra 3,60% em 2010⁶; nada sobre a contribuição de empregadores; também nada sobre a taxação do 1% mais rico.

As novas regras se concentram em dificultar o acesso à aposentadoria, aumentar a idade de aposentação, ampliar o tempo de contribuição, reduzir benefícios e recolher contribuições maiores dos rendimentos do trabalho⁷. Não são estimados custos fiscais associados à transição para a capitalização, que subtrai receitas da Seguridade Social e dos Regimes Próprios de Estados e municípios; não há avaliação do impacto da redução da cobertura previdenciária e da fragilização da assistência sobre a pobreza e a miséria na velhice; não se avaliam os efeitos do rebaixamento das aposentadorias sobre o consumo das famílias e sobre as economias locais num país onde as transferências da Previdência Social superam as receitas próprias e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na maioria das localidades⁸; trabalhadores e trabalhadoras, professores e professoras, conseguirão acumular 40 anos de contribuição para receber a média integral dos salários de contribuição?; o governo também não apresentou avaliação do impacto das propostas sobre as desigualdades de gênero.

Os nove erros da PEC 006/2019, apresentados a seguir (item 2), não esgotam, mas ajudam a entender os problemas por ela colocados, inclusive econômicos e fiscais (item 3). A última parte do texto (item 4) discute alternativas a partir de duas premissas: (i) sem crescimento inclusivo não há Previdência pública possível; e (II) sem diálogo de todas as partes – governo, empresários, trabalhadores e aposentados – não há reforma legítima.

6 *Demonstrativo de Gastos Tributários Bases Efetivas*, Receita Federal do Brasil. Disponível em <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios>>.

7 Para um resumo completo da proposta do governo, *Síntese e comentários à PEC 006/2019*, DIEESE, fev. 2019. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2019/PECO62019Previdencia.html>>.

8 *A Previdência Social e a Economia dos Municípios*, Álvaro Sólton de França, 6ª edição revisada, ANFIP, 2011. Disponível em <<https://www.anfip.org.br/publicacoes/a-previdencia-social-e-a-economia-dos-municipios/>>.

2 Nove erros da PEC 006/2019

2.1 Desconstitucionalização do direito fundamental à aposentadoria

A PEC 006/2019 retira da Constituição Federal (CF) os regramentos básicos da Previdência, remetendo à Lei Complementar temas como: 1) requisitos de elegibilidade para concessão de aposentadoria; 2) regras de cálculo e correção dos benefícios; 3) definição da alíquota das contribuições previdenciárias ordinárias e extraordinárias dos servidores públicos, dentre outros.

O governo justifica a desconstitucionalização apontando a experiência de outros países, onde não são encontrados exemplos iguais ao brasileiro. Mas pelo mesmo raciocínio, governo e Congresso não teriam aprovado o teto de gastos federais (Emenda Constitucional no 95/2016), caso único no mundo de congelamento, imposto pela Constituição, do investimento em educação e saúde, independentemente do comportamento das receitas e do crescimento das necessidades da população.

Incoerências à parte, desconsidera-se o fato de que o Brasil figura como um dos países mais resilientes do mundo à redução das desigualdades sociais, regionais, de gênero e raça. Daí esculpir-se o direito fundamental à Previdência Social na CF 1988, uma decorrência das lutas por justiça social e da evolução do Estado de Direito, que impõe limites de proteção diante das flutuações econômicas e sociais, e do abuso do poder estatal.

Remeter à legislação infraconstitucional a regulamentação da Previdência significará que nenhum dos critérios básicos para obtenção de aposentadorias ou pensões será resguardado pela Carta Magna. Instaurar-se-ia insegurança jurídica e social permanentes, uma vez que futuras alterações dependeriam da tramitação de Leis Complementares, que exigem maioria absoluta no Congresso (257 deputados e de 41 senadores), enquanto as PECs exigem quórum qualificado de 3/5 (308 deputados e 49 senadores, com duas votações em cada casa).

É imperioso, portanto, derrotar esta proposta.

2.2 Capitalização e crise fiscal permanente

A PEC 006/2019 apresenta a capitalização (baseada em poupanças individuais) em detrimento do regime de repartição (solidário) como uma alternativa voluntária e irrevogável no interesse do trabalhador. No entanto, países que adotaram esse modelo vêm passando por graves problemas fiscais e sociais, pois, por um lado, precisam lidar com enormes custos fiscais associados à transição de regimes e, por outro, em alguns casos condenaram milhões de aposentados e pensionistas à pobreza.

Os custos de transição derivam da perda de receita do regime de repartição. Se, por exemplo, 30% dos trabalhadores brasileiros migrarem para a capitalização, em 10 anos mais de R\$ 1 trilhão em receitas deixará de fluir para a Previdência Social indo para o sistema financeiro⁹. Será o fim da Seguridade Social e a instauração de um círculo vicioso de queda de receitas, crise fiscal e mais cortes de benefícios.

No Chile, exemplo de capitalização citado pelo governo como supostamente bem-sucedido, o benefício médio ao idoso caiu para 80% do salário mínimo, ampliando a pobreza, enquanto os recursos administrados pelos bancos são aplicados no exterior e não no desenvolvimento da economia¹⁰.

De acordo com estudo recente da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹¹, os bancos aparecem como os principais, senão os únicos, beneficiá-

9 Estimativa com base nas receitas de 2018 do RGPS, *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>>.

10 Ver *Entrevista de Andras Uthoff*, professor da Faculdade de Economia e Negócios da Universidade do Chile, dez. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-16/entrevista-andras-uthoff-economista-especialista-previdencia>>.

11 *Revertendo as privatizações da Previdência – reconstruindo os sistemas públicos na Europa Oriental e América Latina*, I. Ortiz, F. Duran-Valverde, S. Urban, W. Wosak, OIT, 2018. Disponível em <<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=55301>>.

rios da capitalização. Conforme o estudo, de 30 países que adotaram o sistema nas últimas décadas, 18 optaram pela reversão do modelo.

2.3 Mais pobres perdem mais

O governo afirma que a reforma da Previdência atinge os privilégios, porém, na realidade, a PEC 006/2019 afetará duramente a parcela mais vulnerável do mercado de trabalho e da sociedade.

A conjugação de idades mínimas maiores, 65 e 62 anos para homens e mulheres, respectivamente, com a exigência de 20 anos de contribuição, reduzirá dramaticamente a cobertura previdenciária no país. De acordo com estudo publicado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal¹², 19% dos homens e 39% das mulheres que se aposentaram em 2014 com 65 anos e 62 anos, respectivamente, não conseguiram acumular 20 anos de contribuição. Isto revela o viés da reforma contra os trabalhadores e, principalmente, as trabalhadoras mais desfavorecidas que, ou não irão se aposentar, ou terão que trabalhar mais tempo do que o requerido pela idade mínima, isso se sobreviverem até lá.

A proposta do governo também endurece o acesso a benefícios de caráter assistencial, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as aposentadorias rurais, que se destinam, respectivamente, aos deficientes e idosos em condições de pobreza e aos trabalhadores do campo. No caso do BPC, o valor do benefício cai de R\$ 998,00 para R\$ 400,00 para a faixa entre 65 a 69 anos. Para os trabalhadores rurais, passa-se a exigir 20 anos de contribuição monetária contra os 15 anos atuais declaratórios, o que, na prática, tornará a aposentadoria rural inatingível levando centenas de milhares de brasileiros do campo à pobreza extrema.

12 (Des)Proteção Social: impactos da reforma da Previdência no contexto urbano, de Jovana Mostafa e Mário Theodoro, Boletim Legislativo n. 65, 2017. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol65>>.

2.4 Mulheres perdem mais

As mulheres serão as grandes prejudicadas com a reforma da Previdência em curso, em todas as modalidades de benefícios (aposentadorias, pensões, BPC, aposentadorias rurais e por invalidez)¹³. Se as desigualdades de gênero no mercado de trabalho brasileiro já redundam em dupla jornada e menores rendimentos para mulheres com a mesma qualificação que a dos homens, elas serão ainda mais prejudicadas pela reforma, tanto pela elevação da idade mínima quanto pelo aumento do tempo de contribuição, bem como pela combinação desses dois requisitos e pelas novas regras de cálculo dos benefícios.

Atualmente, as aposentadorias refletem a média do salário de contribuição de trabalhadores e trabalhadoras, descartando-se os 20% menores salários. Pela proposta, todas as contribuições seriam consideradas, além de incidir um redutor de 40% para quem contribuiu exatamente 20 anos; somente com 40 anos de contribuição chegar-se-ia a 100% da nova média. Com isso, na prática, os benefícios convergirão para o piso do sistema, o salário mínimo, especialmente no caso das mulheres, discriminadas que são no mercado de trabalho.

Além disso, os cortes previstos nos valores das pensões, que passam a ser calculadas a partir de cota familiar de 50% da aposentadoria mais 10% por dependente, trarão mais prejuízos às mulheres, sua principal clientela, assim como nos casos das alterações no BPC, das aposentadorias rurais e por invalidez e da aposentadoria de professoras.

2.5 Professores e professoras mais sujeitos à exaustão no trabalho, mais velhos e com menores aposentadorias

A CF estabelece que os professores, em razão da importância da atividade e por estarem submetidos a situações penosas e exaustivas de trabalho, se

.....

13 *PEC 006/2019: as mulheres, outra vez, na mira da reforma da Previdência*, Nota Técnica n. 202 do DIEESE, de março de 2019. Disponível em < <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec202MulherPrevidencia.html>>.

aposentam, no setor público, com benefício integral aos 55 anos de idade e 30 anos de contribuição (homens), e aos 50 anos de idade e 25 anos de contribuição (mulheres), sendo que, na iniciativa privada, o tempo de contribuição é o mesmo e não há fixação de idade mínima.

Se a PEC 006/2019 for aprovada, os novos professores e professoras, para requererem aposentadoria, terão de trabalhar até os 60 anos acumulando pelo menos 30 de contribuição, com atividade comprovada em sala de aula, homens e mulheres indistintamente. Isso acrescenta incerteza e tempo de exposição do magistério às intempéries da atividade.

Os 30 anos mínimos de contribuição, além disso, em função da mudança do cálculo das aposentadorias, dariam direito a 80% do benefício previdenciário sobre a média de todas as contribuições. Para receberem 100% da média, professores e professoras terão que contribuir, como outros trabalhadores, por 40 anos.

Em síntese: a PEC 006/2019 amplia a exposição à penúria da atividade docente, eleva a idade de aposentação de professores e, principalmente, professoras, na única categoria onde as idades de homens e mulheres foi equiparada, além de reduzir seus benefícios.

2.6 Regras de transição desproporcionais ou inexistentes para servidores públicos

Hoje, nos Regimes Próprios (RPPS) dos servidores públicos, onde o teto de benefícios na União já é limitado ao do Regime Geral para aqueles que ingressaram depois de 2013, a regra geral¹⁴ de concessão de aposentadoria voluntária requer:

- » idades mínimas de 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente;
- » tempo de contribuição de 35 anos para homens e 30 para mulheres;

.....

14 Não inclui da regra de transição dos que ingressaram antes de 2003 no serviço público.

- » tempo no serviço público de 10 anos; e
- » tempo no cargo de 5 anos.

Pela regra de transição da PEC 006/2019, válida para os servidores que estarão na ativa quando de sua promulgação, os requisitos para a aposentadoria voluntária passam por significativo endurecimento:

- » idades mínimas de 61 e 56 anos, homens e mulheres, com aumento em 2022 para 62 e 57 anos;
- » tempo de contribuição de 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres);
- » pontuação mínima da soma idade + tempo de contribuição igual a 96 se homem ou 86 se mulher em 2019; para as mulheres, a pontuação aumenta 1 ponto por ano até 2033 (100 pontos), para os homens aumento de 1 ponto anual até 2028 (105 pontos);
- » tempo de serviço público de 20 anos; e
- » tempo no cargo de 5 anos.

Assim, enquanto pelas regras atuais um servidor com 56 anos em 2019 e 30 anos de contribuição poderia se aposentar em 2024, pela regra de transição só atingiria o somatório de pontos em 2029, ou seja, pagaria um pedágio de 100% sobre o tempo faltante para se aposentar, isso se até lá conseguir preencher os 20 anos no serviço público contra os 10 atuais.

Quanto ao valor dos benefícios, para os que entraram após 2013, permanece limitado ao teto do Regime Geral. Mas a PEC 006/2019 rebaixa, como no Regime Geral, as aposentadorias dos que ingressaram entre 2004 e 2013, ao definir o valor do benefício a partir da média de todas as contribuições e com desconto de 2% por ano para quem contribuiu por menos de 40 anos. Já para os servidores com direito à paridade e integralidade, aqueles que adentraram o serviço público antes da reforma de 2003, não há regra de transição: além de cumprir as exigências anteriores para acessar o benefício, só obterão integralidade se atingirem 65 (homens) e 62 (mulheres) anos. Essa última exigência, se mantida, fará com que, dependendo do caso, servidores mais antigos, a poucos meses de se aposentarem, tenham que esperar mais três, cinco, nove anos.

A desproporcionalidade das regras de transição para servidores civis é ainda mais ressaltada na comparação com a proposta do governo para as Forças Armadas, onde se prevê pedágio de 17% do tempo faltante para o militar da ativa ingressar na reserva¹⁵. Nos exemplos de civis acima, o pedágio varia de 100% a 1200%, o que poderá levar milhares de servidores a demandas judiciais para preservar o direito a regras de transição minimamente razoáveis.

2.7 Autorização para o confisco da remuneração de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas

A PEC 006/2019 traz aumento progressivo, até 22%, da alíquota previdenciária ordinária de servidores públicos federais, ativos e inativos, que ingressaram no RPPS antes de 2013 e que percebem remuneração (e já contribuem) acima do teto do Regime Geral. Além disso, possibilita a introdução e cobrança de alíquotas extraordinárias em caso de déficit atuarial na União, Estados e municípios. Não há previsão de limite superior, tanto para a progressão de alíquotas ordinárias como para o percentual das alíquotas extraordinárias.

Enquanto isso, as contribuições patronais não são alteradas, as isenções previdenciárias são mantidas, o 1% mais rico que não depende da Previdência Social permanece intocado pela reforma e o setor financeiro, altamente lucrativo, vislumbra expansão de negócios com a capitalização e a abertura ao mercado da Previdência Complementar dos servidores.

Ao elevar alíquotas previdenciárias dos servidores federais e possibilitar cobranças extraordinárias sem limite nos três níveis da Federação, o governo abre dois canais para o confisco das remunerações, o que é vedado na CF 1988, art. 150, inciso IV.

.....
15 *PL de Reestruturação das Forças Armadas*, Apresentação, Ministério da Defesa e Ministério da Economia, mar. 2019.

2.8 Preservação incerta do poder de compra das aposentadorias

A PEC 006/2019 suprime a garantia constitucional de preservar o valor real dos benefícios (CF, art. 40, § 8º), remetendo a matéria à legislação complementar.

Isto aponta para a subcorreção de aposentadorias, logo, para o aumento da vulnerabilidade do idoso, mesmo aposentado, à pobreza e à miséria. A reforma, por essa e outras vias, viola direitos e garantias fundamentais.

2.9 Extrapolação de matéria previdenciária com delegação indireta de atribuições de servidores públicos civis a militares da reserva

O governo, nas mais de 40 páginas da PEC 006/2019, termina por extrapolar a própria matéria previdenciária. Nesse sentido, chama a atenção a alteração do art. 42, § 3º, inciso I da CF 1988: “Lei do respectivo ente federativo poderá: I – estabelecer regras para o militar transferido para a reserva exercer atividades civis em qualquer órgão do respectivo ente federativo por meio de adicional...”

Além de extrapolar a Previdência, confundindo administração corriqueira da máquina com Seguridade Social, o dispositivo desconsidera os regramentos legais que disciplinam a gestão em diversos órgãos estatais, ao tempo em que cria, injustificadamente, reserva de mercado na gestão pública para militares da reserva.

Em suma, trata-se de uma aberração formal da PEC 006/2019, com conteúdo controverso.

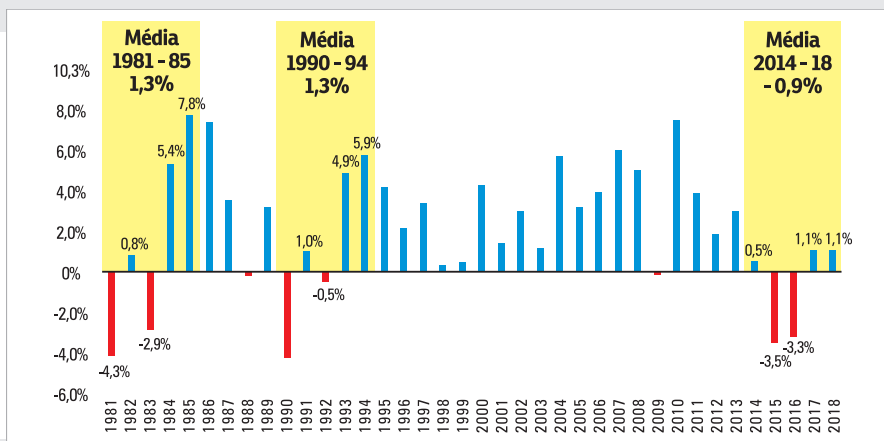
3 O agravamento da crise brasileira inscrito na PEC 006/2019

O Ministério da Economia tem afirmado que a reforma da Previdência, ao conter despesas e supostamente reequilibrar a situação fiscal, permitiria a redução de juros e a retomada da atividade, o que geraria, de acordo com estimativas, cerca de oito milhões de novos empregos até 2023¹⁶.

Também desde fins de 2014, quando a política econômica passou a se pautar pela austeridade, isto é, pela compressão do gasto público social e de investimento, seus porta-vozes, no governo e no mercado, sistematicamente preveem ganhos de crescimento, emprego e renda. Tais previsões, no entanto, nunca se concretizaram¹⁷. Para 2015 o mercado previa, em meio à troca de comando na Fazenda e ao ajuste fiscal anunciado, crescimento de 0,8% contra, na prática, 3,5% de queda do PIB aprofundada no ano seguinte. Ao final de 2017, já aprovadas a reforma trabalhista e o teto constitucional de gastos, as expectativas apontavam crescimento de 2,7% em 2018, enquanto, na realidade, a economia andou apenas 1,1% consolidando o pior desempenho econômico já registrado no Brasil após uma recessão¹⁸ (gráfico 1).

-
- 16 *Efeito da reforma da Previdência no crescimento do PIB*, Nota Informativa da Secretaria de Política Econômica, Ministério da Economia, fev. 2019. Disponível em <file:///C:/Users/Dell/Downloads/NI-Reforma%20da%20Previdencia.pdf>.
 - 17 *O mercado não está preocupado com o país, mas consigo mesmo*. Pedro Paulo Zahluth Bastos, Carta Capital, 29 de mar. 2019. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/economia/o-mercado-nao-esta-preocupado-com-o-pais-mas-consigo-mesmo>.
 - 18 Expectativas de mercado em *Focus – relatório de mercado*, BCB, 14 de nov. de 2014 e 29 de dez. de 2017. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>.

GRÁFICO 1: TAXA REAL DE CRESCIMENTO DO PIB (%)



Fonte: IBGE/Contas Nacionais Trimestrais

O problema da narrativa em defesa das políticas de austeridade, incluindo aí o apelo aos cortes na Previdência, é que, por um lado, não corresponde aos fatos e, por outro, promove políticas que agravam a crise econômica¹⁹, com a notável exceção do sistema financeiro, onde os bancos registram, ano após ano, lucros espetaculares²⁰.

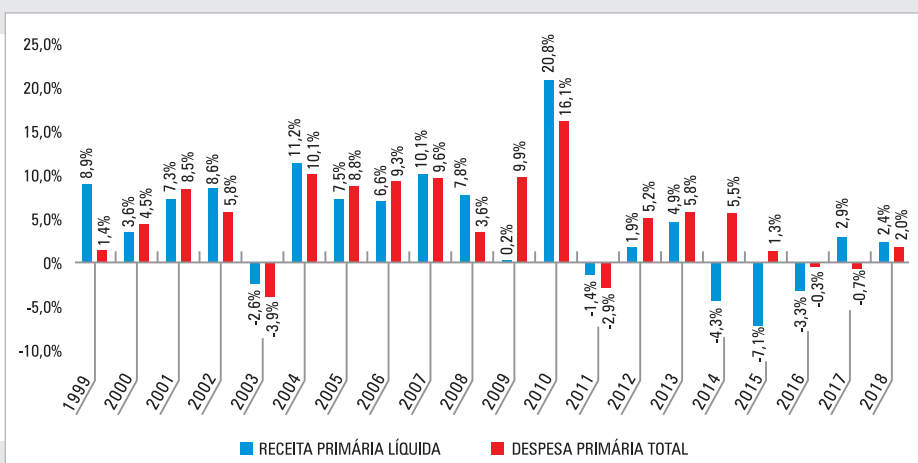
A característica central da trajetória fiscal brasileira recente não é e nem foi uma suposta explosão de despesas primárias com investimento, educação, saúde e Previdência, mas a perda de dinamismo da receita pública

19 *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Mark Blyth, São Paulo, Autonomia Literária, 2017.

20 Em 2017 o lucro dos 5 maiores bancos no Brasil cresceu 33%, conforme *Desempenho dos bancos em 2017*, Dieese, 2018. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/desempenhodosbancos/2018/desempenhoDosBancos2017.html>>. No ano passado, o aumento da massa de lucros dos quatro maiores bancos foi de 20%, conforme *Lucro dos quatro maiores bancos bate recorde, cresce 20% e vai a R\$ 69 bilhões*, Folha de São Paulo, 14 de fev. 2019. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/14/lucro-dos-maiores-bancos.htm>>.

(gráfico 2), incluindo, depois de 2014, o colapso das contribuições previdenciárias. Some-se a isso, na comparação internacional, o desproporcional peso das despesas com juros da dívida pública no país, que na média de 2015 a 2018 alcançaram 6,5% do PIB contra 1,9% das Economias Emergentes (gráfico 3), e tem-se, aí sim, um quadro real das origens da deterioração dos resultados fiscais.

GRÁFICO 2: GOVERNO CENTRAL – RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA* E DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (VAR. ANUAL REAL)**

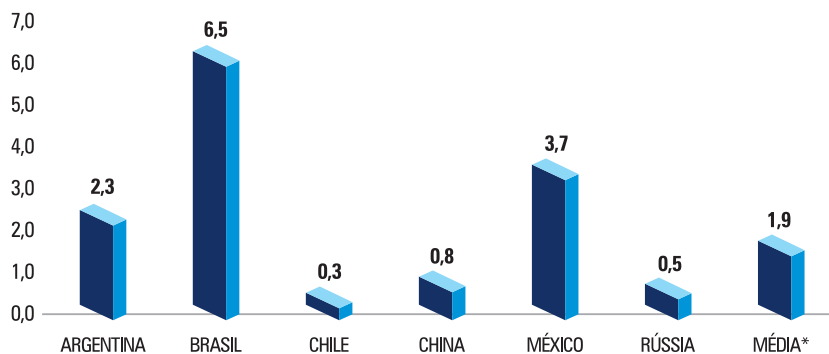


* Exclui compensação do Tesouro ao RGPS pela desoneração da folha de pagamentos implementada a partir de 2012

** Exclui despesas e receitas contábeis do Fundo Soberano do Brasil; também exclui a despesa meramente contábil com desoneração da folha de pagamentos

Fonte: STN/Resultado do Tesouro Nacional

GRÁFICO 3: DESPESA COM JUROS DO GOVERNO CENTRAL EM PAÍSES EMERGENTES E DE RENDA MÉDIA – MÉDIA 2015 A 2018 (% DO PIB)



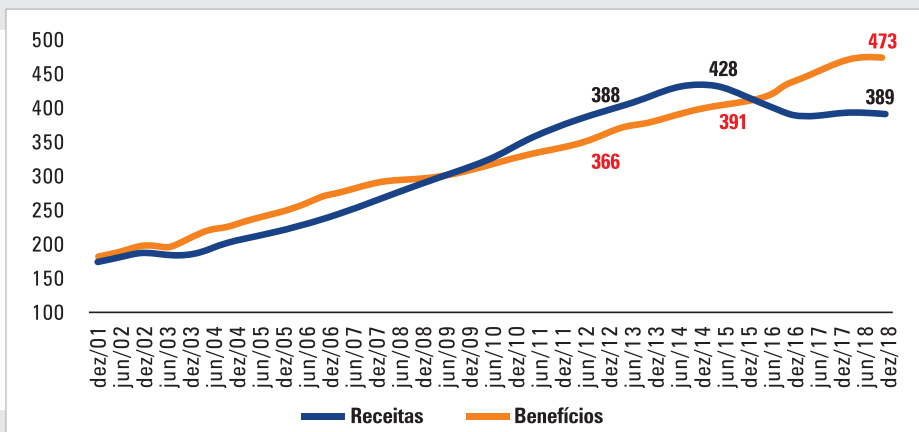
* Inclui todos os países emergentes e de renda média classificados como tal pelo FMI

Fonte: Fiscal Monitor, FMI, abr. 2019, tabelas A9 e A10.

Voltando à Previdência, com o crescimento econômico, as necessidades de financiamento do Regime Geral caíram, mesmo incluindo aposentadorias rurais e assistência: de 1,7% do PIB em 2006, para 1,0% em 2014. Sem estas últimas, considerando unicamente a parcela urbana contributiva do Regime, até 2015 as receitas superaram as despesas com benefícios (gráfico 4). No Regime Próprio Civil Federal, a redução das necessidades de financiamento no período foi de 0,8% do PIB para 0,6%²¹.

21 Receitas e despesas do Regime Geral em *Resultado do Tesouro Nacional*, STN, fev. 2019. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>. Resultado do Regime Próprio Civil Federal em *Relatório Resumido de Execução Orçamentária*, STN, vários anos. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO>>.

**GRÁFICO 4: RECEITAS E BENEFÍCIOS DO RGPS URBANO
(ACUMULADOS EM 12 MESES, R\$ BILHÕES DE FEV. 2019)**



Fonte: STN/Resultado do Tesouro Nacional

Depois de 2014, no entanto, na esteira da recessão e do desemprego, as despesas continuaram a crescer, até menos do que no passado, mas as receitas pela primeira vez na história se contraíram. No Regime Geral, os gastos com benefícios cresceram, entre 2015-2018, 4,0% a.a. em termos reais, um ritmo inferior ao dos 6,7% a.a. entre 1998-2014; do outro lado, as receitas caíram 2,3% a.a., em contraste com o crescimento de 6,0% real a.a. de 1998-2014 (tabela 1). Os dados mostram, portanto, uma quebra estrutural na dinâmica da receita, responsável pela piora dos resultados. No Regime Próprio Civil Federal, onde as necessidades de financiamento no longo prazo já foram equacionadas em reformas anteriores e tendem a zero (gráfico 5), os custos de transição associados à introdução da Previdência Complementar e a redução do número de concursos explicam a deterioração do resultado de 2015 em diante.

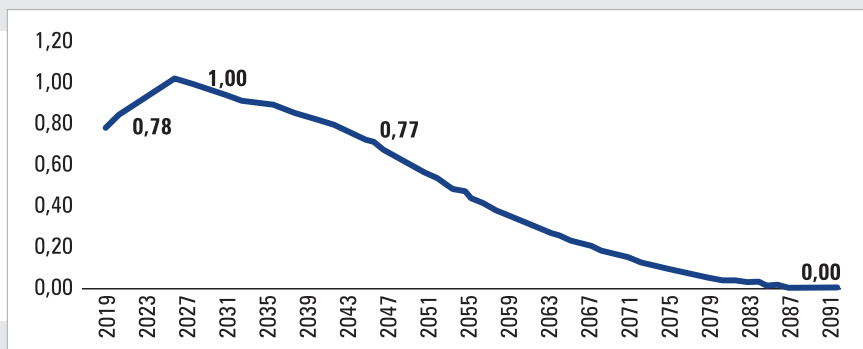
TABELA 1: RGPS – ARRECADAÇÃO LÍQUIDA E DESPESAS COM BENEFÍCIOS (VAR. ANUAL REAL MÉDIA POR PERÍODO)

	1998 - 2014	2015 - 2018
Arrecadação Líquida*	6,0%	-2,3%
Benefícios	6,7%	4,0%

* Exclui compensação do Tesouro ao RGPS pela desoneração da folha de pagamentos implementada a partir de 2012

Fonte: STN/Resultado do Tesouro Nacional

GRÁFICO 5: PROJEÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA AS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO RPPS CIVIL DA UNIÃO (% PIB)



Fonte: STN/Relatório Resumido de Execução Orçamentária, dez.2018

A agenda política do governo e do mercado de reduções de salários, de direitos e de despesas públicas em meio à crise não funciona porque medidas como essas prejudicam a demanda das famílias, comprimem o investimento público e deprimem o grau de utilização das empresas, prejudicando o investimento privado e o emprego. Depois de quatro anos de austeridade, o PIB *per capita* brasileiro se encontra abaixo do nível de 2010. Sem demanda e sem investimento público, a taxa de investimento global da economia despencou de 19,9% do PIB em 2014 para 15,8% em 2019. O desemprego, por seu turno, explodiu no período, de 6,4 milhões de pessoas para 13,1 milhões. Na esteira da estagnação e em meio à reforma trabalhista aprovada em 2017, a precarização avançou com destruição de mais de 3,5 milhões de

postos com carteira assinada (exclusive domésticas)²². Na iminência de retornar ao mapa da fome das Nações Unidas, o Brasil, depois de mais de uma década, voltou a experimentar aumento da taxa de pobreza.

A PEC 006/2019, ao fragilizar direitos desconstituindo-os, ao endu-
recer regras de acesso à Seguridade Social, e ao rebaixar as aposentadorias,
impactará negativamente o crescimento e o mercado de trabalho, seja pela
fragilização da demanda, seja por desproteger, empurrando mais pessoas
para ocupações precárias²³. A proposta de capitalização, em complemento,
destruirá as bases de financiamento da Previdência pública.

Nossos problemas não estão na suposta benevolência da Seguridade Social
que transfere cerca de um salário mínimo a mais de 60% dos beneficiários
do Regime Geral; também não estão no Regime Próprio Civil Federal com
teto igual ao do setor privado e ajustado financeiramente no longo prazo;
tampouco residem em suposto descontrole da folha da União, de ativos e
inativos, civis e militares, que em 2018 representou 4,3% do PIB contra 4,8%
em 2002²⁴. Nossos problemas decorrem da longa desaceleração da econo-
mia no pós-crise global de 2008, magnificados pelas crises política e insti-
tucional internas que desaguarão na opção por políticas de austeridade²⁵.

.....

22 Para o PIB e taxa de investimento, ver *Contas Nacionais Trimestrais*, IBGE, 4T 2018. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2018_4tri.pdf>. Números do mercado de trabalho obtidos da *PNAD Contínua*, IBGE, dez/mar/fev 2019. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/habitacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=24106&t=resultados>>.

23 *A reforma da Previdência vai aprofundar a crise*. Ana Luíza Matos de Oliveira, Bárbara Vallejos Vazquez e Euzébio de Sousa, *Brasil Debate*, 01 de abr. 2019. Disponível em <<http://brasildebate.com.br/a-reforma-da-previdencia-vai-aprofundar-a-crise/>>.

24 Ver *Resultado do Tesouro Nacional*, STN, fev. 2019. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>.

25 *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. Laura Carvalho, São Paulo: Todavia, 2018.

4 Alternativas para o crescimento e para a Previdência

4.1 É possível crescer com inclusão

Ao invés de cortar gastos e direitos, o que posterga a recuperação econômica e agrava a exclusão social, é possível, desde que haja vontade política, a adoção de rota alternativa contra a crise brasileira.

É possível em razão das potencialidades de um país com dimensões continentais, com infraestrutura por desenvolver, com uma das maiores biodiversidades do planeta e com a população experimentando o auge do *boom* demográfico²⁶. Território que abriga uma das maiores reservas de petróleo catalogadas no séc. XXI. Biodiversidade que convive, não sem conflitos, com agricultura comercial e pecuária entre as mais competitivas do globo. A Embraer, em parceria com a Aeronáutica, antes de sua venda para a Boing, colocou para voar o maior avião cargueiro já projetado no Brasil. Temos ainda uma população que, apesar das dificuldades e da subocupação atual, se apresenta cada vez mais alfabetizada, escolarizada e apta para o trabalho²⁷.

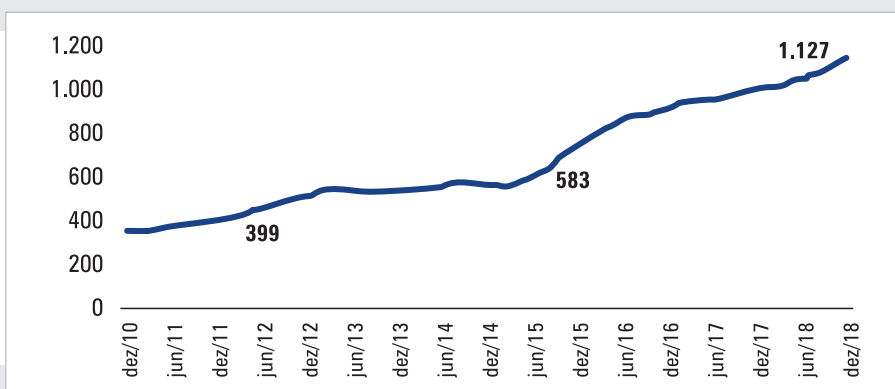
É possível porque diferentemente de famílias, de empresas, ou mesmo de governos regionais e locais, o Governo Central não “quebra” na própria moeda. Não quebra, pois arrecada impostos, emite moeda e define, via Banco

26 De acordo com a *Tábua de Mortalidade de 2013*, IBGE, na próxima década o Brasil contará com a maior proporção já registrada de trabalhadores em idade ativa, entre 15 e 64 anos, por jovens (0 a 14 anos) e idosos (65 anos ou mais). Disponível em < https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2013/defaulttab_xls.shtm>.

27 Em 1992, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais era de 17,2%, enquanto o número médio de anos de estudo dos maiores de 25 anos era de 4,8 anos. Em 2014, a taxa de analfabetismo chegou a 8,3%, enquanto o número médio de anos de estudo subiu para 7,7. Dados do IBGE.

Central, a taxa de juros da sua própria dívida²⁸. O caso brasileiro ilustra isso: depois da piora dos resultados fiscais, com a emergência de déficits primários desde 2014 e aumento da dívida pública, o caixa do Tesouro no Banco Central experimentou sucessivos recordes de disponibilidades, hoje em torno de R\$ 1,1 trilhão (gráfico 6), ao tempo em que a taxa de juros básica (Selic) bem como o custo médio da dívida alcançaram, apesar de ainda elevados na comparação internacional, mínimos históricos (gráfico 7).

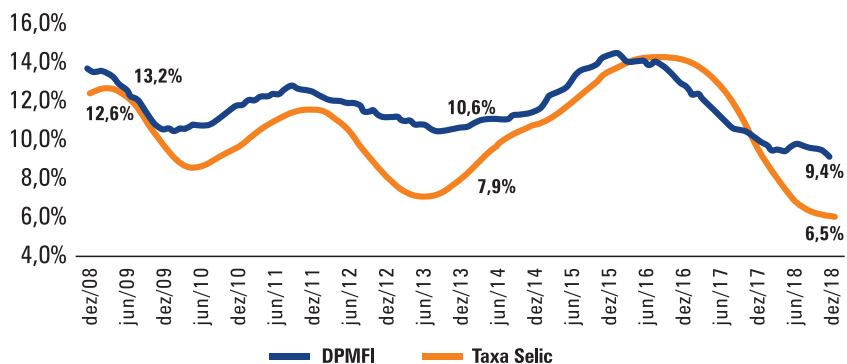
**GRÁFICO 6: CONTA ÚNICA DO TESOIRO
(SALDO MÉDIO EM 12 MESES, R\$ BILHÕES)**



Fonte: BCB

28 Esta é a ideia central das “finanças funcionais”. Se um governo não quebra na própria moeda, deve se preocupar menos com os resultados fiscais e mais com as funções do setor público na economia relacionadas à sustentação do emprego, controle da inflação e distribuição. Ver *Functional finance and the federal debt*, Abba Lerner, Social Research, Nova Iorque, Arien Mack Editor, vol. 10, n. 1, 1943, p. 38-51. Mais recentemente, ver os trabalhos da corrente de economistas da *Modern Monetary Theory*, citados em artigo de grande repercussão na imprensa brasileira por André Lara Resende, *Uma armadilha conceitual*, Valor Econômico, 8 de mar. de 2019. Disponível em < <https://www.valor.com.br/cultura/6149939/andre-lara-resende-escreve-sobre-crise-da-macroeconomia>>.

GRÁFICO 7: CUSTO MÉDIO DA DÍVIDA INTERNA E TAXA SELIC (ACUMULADOS EM 12 MESES, % A.A.)



Fontes: STN/Relatório Mensal da Dívida e BCB

Como pode estar quebrado um governo que possui R\$ 1,1 trilhão em caixa, com uma dívida pública denominada quase inteiramente na moeda que ele mesmo emite, e que, ademais, conta com mais de US\$ 370 bilhões de reservas internacionais, sendo credor da maior economia do mundo²⁹? Evidentemente o Brasil (e seu governo) não está quebrado, mas as regras fiscais de asfixia, sobretudo, do gasto primário que injeta demanda e renda na economia, assim como as políticas de alta taxa de juros e restrição de crédito, empoçam a riqueza no Banco Central e no sistema financeiro impedindo que a economia real se recupere.

Pode-se crescer com inclusão, mas para tanto é preciso que a política resgate o planejamento do desenvolvimento e que as finanças públicas sejam libertas das amarras institucionais auto-impostas ao seu uso em prol da sociedade e não apenas dos mercados.

.....
29 Dados de reservas internacionais nas *Séries Temporais*, BCB. Disponíveis em <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>.

Alternativas existem. Do lado monetário, acelerar a convergência da taxa de juros doméstica com a internacional. No crédito, descomprimir as linhas direcionadas ao investimento, à infraestrutura, à construção civil. Nas regras fiscais, revogar o teto de gastos federal e revisar a Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliando o espaço de atuação anticíclica da União, de Estados e municípios.

Por que não empregar a energia destinada à precarização do direito fundamental à aposentadoria noutra direção? A direção da pactuação do desenvolvimento inclusivo com revisão das disfunções do arcabouço macroeconômico definido em Leis Complementares, ordinárias e decretos. Afinal, é o crescimento sustentável no tempo que recupera as receitas da Seguridade Social viabilizando um sistema público e universal de proteção e promoção social.

4.2 Dialogar para preservar a Previdência pública

A despeito da PEC 006/2019 mexer com a vida de toda a população, com a exceção do 1% mais rico, sua construção não contou com qualquer tipo de participação da sociedade, exatamente como sua antecessora, a PEC 287/2016. Ocorre que o diálogo amplo e irrestrito é pré-requisito nas democracias para a legitimidade das políticas públicas, ainda mais daquelas que afetam o bem-estar geral.

Daí a importância da reabertura de um Fórum Nacional Permanente de Previdência, com a presença de representantes de aposentados, trabalhadores, empregadores e governo, para apresentação de alternativas paramétricas à PEC 006/2019, tais como:

- i idades mínimas que considerem as peculiaridades regionais, sociais, de gênero e os tipos de ocupação;
- ii tempo de contribuição compatível com a realidade do mercado de trabalho brasileiro, marcado pela intermitência e informalidade;
- iii regras de cálculo do benefício mais justas e equânimes;
- iv regras de transição que primem pela razoabilidade e respeito à expectativa de direito, tanto no RGPS e como no RPPS (a proposta do governo para militares serviria de parâmetro).

A desconstitucionalização e a capitalização previstas na PEC 006/2019, por redundarem na implosão da Seguridade Social, devem ser descartadas, assim como a minimização da assistência³⁰.

Do lado da receita da Seguridade, que reage diretamente à recuperação da economia e do emprego, pode-se também revisar as renúncias previdenciárias previstas na casa dos R\$ 54 bilhões só para 2019³¹.

No âmbito mais amplo da tributação, um caminho promissor de justiça fiscal foi traçado em documento público da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) em parceria com a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO)³². Nele defende-se, dentre outras medidas: o fim da isenção de lucros e dividendos no IRPF; a introdução do Imposto sobre Grandes Fortunas previsto desde 1988 na Constituição; a taxação da propriedade de iates, jatos e congêneres; a cobrança do Imposto Territorial Rural; revisão ampla das isenções tributárias, que só no Pré-Sal poderão alcançar R\$ 1 trilhão em 25 anos etc.

Em 2017, um conhecido porta-voz das políticas de austeridade assim se referiu à crise do emprego: “Há 14 milhões de desempregados no setor privado. Sabe quantos no setor público? Zero. Está mais do que na hora de repensar a estabilidade do funcionário público”³³.

30 PEC 06/2019: *a desconstrução da Seguridade Social*, Nota Técnica n. 203, DIEESE, mar. 2019. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec203Previdencia.html>>.

31 *Renúncias previdenciárias vão tirar R\$ 54 bilhões dos cofres do INSS*, Estado de São Paulo, 4 de fev. 2019. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,renuncias-previdenciarias-vaio-tirar-r-54-bi-dos-cofres-do-inss-em-2019,70002706428>>.

32 *Reforma Tributária Solidária*, ANFIP e FENAFISCO, 2018. Disponível em <<http://reformatributariasolidaria.com.br/>>.

33 Gustavo Franco, 7 de maio de 2017. Disponível em <<https://bordinburke.wordpress.com/2017/05/11/funcionario-publico-estavel-ou-nao-eis-a-questao/>>.

Para além da ausência de proposta para a retomada da produção e do emprego no país; para além do desconhecimento da realidade do serviço público, afetado pela crise via represamento de concursos, terceirização, desvalorização e atrasos de salários; para além da desconsideração da importância da estabilidade do servidor (que não impede a demissão por falta de desempenho) na salvaguarda de serviços essenciais à população, contra arbítrio injustificado do poder político; muito além disso tudo, a lógica do raciocínio, também presente na PEC 006/2019, a torna um emblema dos tempos atuais: vê-se direitos como privilégio, para propor-se, sem rodeios, precarização como solução da crise.

Previdência pública não é privilégio e sua destruição não será solução para a economia, para a situação fiscal, muito menos para o social. Alternativas existem e estão ao alcance do país. O que não há no momento é vontade de pô-las em prática, governo e mercado apostando ainda em mais sacrifícios de muitos em prol dos ganhos de poucos. Como indagou Keynes há exatos cem anos, no alvorecer do turbulento entre-guerras, “mas quem pode dizer o quanto ainda será possível suportar ou que direção os homens procurarão para finalmente fugir dos seus infortúnios?”³⁴

.....

34 *A Europa depois do tratado*, John Maynard Keynes. In: *Keynes: economia*, Tamás Smerecsányi, 2a edição, São Paulo: Ática, 1984 (1919). p. 54-69.

Realização



SINDICATO NACIONAL DOS
AUDITORES E TÉCNICOS FEDERAIS
DE FINANÇAS E CONTROLE

Apoio



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

