



Outubro de 2016
Número 163

Proposta das Centrais Sindicais para a reforma da Previdência Social

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Proposta das Centrais Sindicais para a reforma da Previdência Social

Em 6 de junho de 2016, as Centrais Sindicais CSB, FS, NCST e UGT apresentaram ao ministro chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, documento com nove medidas para a melhora da arrecadação e da gestão do sistema previdenciário brasileiro. Esse documento é uma resposta de parte do movimento sindical ao novo governo, que vem buscando colher, junto a várias entidades de representação social, sugestões sobre o que elas entendem ser os principais problemas da Previdência Social. O objetivo desta Nota Técnica é apresentar os antecedentes, os princípios básicos, o conteúdo, a fundamentação técnica e os contra-argumentos do governo a essa proposta sindical, de forma a compartilhar com os trabalhadores e a sociedade em geral o que tem sido sugerido até agora pelas centrais, em relação a essa temática.

Antecedentes

Em setembro de 2015, foi instalado, em Brasília, o **Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social**, conforme o Decreto nº 8.443, de 30 de abril. As Centrais Sindicais - juntamente com os representantes das confederações patronais, do poder Executivo Federal e dos aposentados e pensionistas - compuseram o Fórum, cuja finalidade era promover um debate “com vistas ao aperfeiçoamento e à sustentabilidade das políticas de emprego, trabalho e renda e de previdência social e a subsidiar a elaboração de proposições pertinentes” (artigo 1º). Especificamente em relação à Previdência Social, os objetivos eram debater, analisar e propor ações para os temas da sustentabilidade do sistema; ampliação da cobertura; fortalecimento dos mecanismos de financiamento; e regras de acesso, idade mínima, tempo de contribuição e fator previdenciário.

Na ocasião, cinco Centrais Sindicais participantes (CTB, CUT, FS, NCST e UGT) divulgaram breve nota ressaltando a importância do diálogo social para o alcance de compromissos com o desenvolvimento do país e rejeitando tentativas de mudanças nas políticas públicas que significassem prejuízos para os trabalhadores. No documento divulgado, a reforma da Previdência não constava entre os temas sugeridos como prioritários para tratamento na instância quadripartite que estava sendo instalada.

Três meses mais tarde, em dezembro de 2015, as Centrais Sindicais CSB, CTB, CUT, FS e NCST assinaram um documento mais elaborado para ser entregue ao Fórum, chamado **Compromisso pelo Desenvolvimento**. Nesse documento, as ações prioritárias estavam dirigidas à retomada dos investimentos em infraestrutura e em energia, no destravamento do setor da construção, na promoção da produção e da exportação industrial, nos mecanismos de crédito e no fortalecimento da produção e do mercado interno. Novamente, a questão previdenciária não estava incluída na lista de temas considerados mais importantes pelas Centrais Sindicais para a retomada do crescimento e o desenvolvimento do país.

Mas, já em fevereiro de 2016, o governo colocou em pauta, no Fórum, o debate sobre a reforma da Previdência Social. Diante da acalorada discussão e dos muitos questionamentos, o Fórum decidiu formar um Grupo Técnico (GT), sem poder deliberativo ou propositivo, com o intuito de construir um diagnóstico mais completo e atualizado sobre a Previdência Social brasileira. Para representá-las neste GT, as Centrais Sindicais indicaram o DIEESE. Os sete temas previstos para o debate eram os seguintes:

1. Demografia e idade média das aposentadorias;
2. Previdência rural: financiamento e regras de acesso;
3. Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS);
4. Pensões por morte no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e nos RPPS
5. Diferença de regras entre homens e mulheres;
6. Orçamento da Seguridade Social e financiamento da Previdência Social: receitas, renúncias e recuperação de créditos;
7. Convergência dos sistemas previdenciários.

Os trabalhos desse GT foram, no entanto, atropelados pela crise política e o processo de impedimento da então presidenta Dilma Rousseff. Das seis reuniões previstas, foram realizadas apenas três, nas quais foram tratados os cinco primeiros temas listados acima. E, em 8 de maio, foram entregues aos membros do Fórum as informações consolidadas pelo GT, abrangendo os cinco primeiros temas debatidos coletivamente, e informações do governo sobre os dois últimos. Esse conjunto de informações foi disponibilizado na internet pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Depois disso, na interinidade do governo Michel Temer, as Centrais Sindicais foram convidadas a participar de uma reunião com as novas equipes dos ministérios da Fazenda, do Trabalho e da Casa Civil, cuja pauta eram as reformas trabalhista e da Previdência Social. Com quatro Centrais presentes (CSB, FS, NCST e UGT), ficou decidido que a prioridade da agenda de discussões do grupo seria a reforma da Previdência e que a discussão dos temas trabalhistas ficaria para momento posterior. Ficou acertado também que, em até 15 dias, as entidades presentes enviariam à Casa Civil contribuições para enfrentamento dos problemas previdenciários e que, em mais 15 dias, o governo daria retorno às sugestões enviadas.

Desse modo, em 6 de junho de 2016, as Centrais Sindicais enviaram proposta ao ministro Eliseu Padilha, com nove itens para a melhoria da arrecadação e da gestão do sistema. Uma semana depois, no dia 14, foi realizada reunião em que o governo respondeu ao documento das Centrais e reafirmou a intenção de construir coletivamente uma solução para a sustentabilidade da Previdência, ao invés de apresentar sozinho uma proposta de reforma a ser apreciada pelo Congresso.

Depois disso, o governo e as quatro Centrais se reuniram mais uma vez e, diante dos poucos avanços, optaram por criar outro GT para seguir aprofundando o debate e acumulando informações e argumentações de ambas as partes. Outra vez, o DIEESE foi indicado para representar as Centrais no novo GT, que já se reuniu três vezes, mas sem nenhuma novidade digna de nota em relação à negociação dos temas inicialmente sugeridos pelas Centrais Sindicais.

Princípios básicos e conteúdo

A proposta das Centrais Sindicais para a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro parte do princípio de que a Previdência Social é parte integrante do conceito de Seguridade Social, nos termos do artigo 194 da Constituição Federal. Como tal, juntamente com os direitos relativos à saúde e à assistência social, a Previdência Social deve ser financiada por toda a sociedade, fazendo jus aos recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das contribuições sociais de empregados e empregadores, também como previsto na Constituição Federal, artigo 195.

Considerando essa ampla e diversificada base de financiamento - incluindo as receitas da Seguridade Social hoje desvinculadas pela União para aplicação em outros fins (como a DRU, as renúncias e as desonerações fiscais, por exemplo) - as Centrais Sindicais entendem que o orçamento

da Previdência Social é e sempre foi superavitário, **"sendo inoportuna qualquer proposta de reforma paramétrica que signifique supressão ou restrição de direitos adquiridos pelos trabalhadores"**. Do mesmo modo, elas entendem **"que a plena cobertura previdenciária é um objetivo permanente a ser buscado, demandando políticas e programas específicos"**. E para o alcance desse objetivo, propõem a criação do Conselho Nacional de Seguridade Social, com composição multipartite.

Além disso, visando contribuir para a melhoria da gestão e da arrecadação do sistema, bem como para o fortalecimento institucional dela, as Centrais Sindicais sugerem ao governo as seguintes medidas:

1. Revisão ou fim das desonerações das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento das empresas;
2. Revisão das isenções previdenciárias para entidades filantrópicas;
3. Alienação de imóveis da Previdência Social e de outros patrimônios em desuso, por meio de leilão;
4. Fim da aplicação da DRU - Desvinculação de Receitas da União - sobre o orçamento da Seguridade Social;
5. Criação de Refis para a cobrança dos R\$ 236 bilhões de dívidas ativas recuperáveis com a Previdência Social;
6. Melhoria da fiscalização da Previdência Social, por meio do aumento do número de fiscais em atividade e aperfeiçoamento da gestão e dos processos de fiscalização;
7. Revisão das alíquotas de contribuição para a Previdência Social do setor do agronegócio;
8. Destinação à Seguridade e/ou à Previdência das receitas fiscais oriundas da regulamentação dos bingos e jogos de azar, em discussão no Congresso Nacional;
9. Recriação do Ministério da Previdência Social.

Fundamentação Técnica

Situação do orçamento da Seguridade Social

Apesar de a Constituição Federal, no §5º do artigo 165, determinar a apresentação de três orçamentos da União (o Orçamento Fiscal, o das Empresas Estatais e o da Seguridade Social), os sucessivos governos brasileiros têm incluído na lei orçamentária anual enviada ao Congresso Nacional apenas duas peças: o Orçamento das Estatais e, de modo agregado, o Orçamento Fiscal e da Seguridade. Isso exige que estudiosos e especialistas “reconstruam” o que seria o Orçamento da Seguridade, considerando, por um lado, a diversificada base de financiamento e, por outro, o conjunto de despesas vinculadas à saúde, à assistência e à Previdência. Também são incluídas nesse orçamento as receitas e despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para viabilizar o seguro-desemprego e o abono salarial. Esse esforço de elaboração do orçamento da Seguridade, a partir dos dados disponibilizados no orçamento fiscal e da Seguridade, está sujeito a diferenças de contabilização de receitas e/ou despesas.

Segundo o auditor fiscal Vanderley Maçaneiro¹, o balanço de receitas e despesas da Seguridade Social tem sido superavitário nos últimos anos, inclusive em 2015. O excedente entre receitas e despesas oscilou entre R\$ 75 e 83 bilhões, entre 2011 e 2013, com queda para R\$ 54 bilhões em 2014. Mesmo em 2015, ano em que a recessão afetou a arrecadação previdenciária, houve superávit de R\$ 11 bilhões. As receitas da Seguridade subiram de R\$ 527 bilhões, em 2011, para R\$ 694 bilhões, em 2015. Enquanto isso, as despesas passaram de R\$ 451 para R\$ 683 bilhões. Dados processados pela professora Denise Gentil, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e publicados na Carta Capital² também confirmam que o orçamento da Seguridade Social tem sido superavitário pelo menos desde 2007, e assim se manteve em 2015, quando registrou saldo positivo estimado em R\$ 20 bilhões.

Por sua vez, os dados apresentados pelo governo ao GT constituído pelo Fórum Nacional de Debates, em maio de 2016 (ou seja, ainda sob a presidência de Dilma Rousseff), mostram orçamento da Seguridade deficitário. A diferença entre o resultado revelado por Maçaneiro e Gentil e o que aponta o governo reside, principalmente, em três pontos. Primeiro, o cálculo do governo inclui no balanço da Seguridade os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social

¹ (MAÇANEIRO, 2016).

² (DRUMMOND, 2016).

(RPPS) da União, com as despesas e receitas com servidores inativos civis e militares, mostrando que as despesas são muito maiores do que as receitas. Em segundo lugar, o governo considerou os efeitos da DRU, diminuindo contabilmente a arrecadação da Seguridade. Por fim, desconsiderou as renúncias tributárias, o que reduz, de fato, a arrecadação de receita que é destinada à Seguridade.

OS SALDOS POSITIVOS OCULTADOS *

A Previdência é superavitária, mostram cálculos feitos com as receitas e despesas estabelecidas pela Constituição, (em milhões de reais)

RECEITAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita previdenciária	140.493	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	308.557	337.553	364.396
CSLL	34.411	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	65.732	65.547	61.382
COFINS	102.463	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555	201.527	194.549	201.673
PIS/PASEP	26.709	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	51.065	51.955	53.781
CPMF	36.483	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	0	0	5
Receitas de órgãos de seguridade	14.255	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	10.923	7.415	20.534
Contrapartida do Orç. Fiscal p/ EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.391	2.226
RECEITA TOTAL DA SEGURIDADE	356.580	375.415	392.075	458.285	528.194	590.577	639.077	658.410	703.997
DESPESAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios Previdenciários	182.575	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	357.003	402.087	436.090
Benefícios LOAS e RMV	14.192	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	34.323	38.447	42.538
Bolsa-Família e outras transferências	8.756	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	23.997	26.156	26.921
EPU	1.766	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.273	1.439	2.226
FAT(Seguro-desemprego, abono etc)	17.957	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	46.561	51.833	48.686
Minist. da Saúde - MS	45.212	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	84.412	83.935	102.206
Minist. do Desenv. Social - MDS	2.278	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	6.719	3.986	5.389
Minist. da Previdência - MP	4.496	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.280	5.188	8.197
Outras ações da Seguridade	3.365	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	9.824	9.824	11.655
DESPESA TOTAL DA SEGURIDADE	280.596	310.716	359.195	401.609	450.999	512.436	571.392	622.895	683.908
RESULTADO DA SEGURIDADE	75.984	64.699	32.880	56.676	77.195	78.141	67.685	35.515	20.089

Elaboração: Denise L. Gentil. Fontes dos dados de receita: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, Ministério do Planejamento, SOF, "Resultado Primário da Seguridade Social", Ministério da Fazenda, Arrecadação, Análise Mensal da Receita. Fontes dos dados de despesa: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, SOF, Orçamento Federal, Informações Orçamentárias por Agregados Funcionais e Programáticos

Os dados retrospectivos indicam, porém, que, uma vez excluídos os valores relativos ao RPPS da União e acrescidos como receitas os recursos da DRU, teria havido déficit apenas em 2015. E mais: se fossem incluídos os valores que deixam de entrar no orçamento da Seguridade, por força das renúncias tributárias, esse quadro se inverteria para o campo positivo.

Por fim, vale frisar que as contas da Seguridade voltarão a ser substancialmente superavitárias se forem adotadas medidas de política econômica que estimulem o crescimento da produção e do emprego, que vão se refletir, com certeza, no aumento da arrecadação de contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos, o faturamento e o lucro das empresas.

Grau de cobertura previdenciária

Os dados produzidos pelo GT Previdência Social também indicam que é possível avançar na inclusão de trabalhadores no sistema. Segundo informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes a 2014, são quase 25 milhões de trabalhadores fora do sistema de proteção social e que precisam ser incluídos, se o objetivo é assegurar a todos os brasileiros os direitos previstos na Constituição Federal.

Essa questão tem relevância para a sustentabilidade da Seguridade Social, pois há um contingente expressivo de trabalhadores desprotegidos e que têm capacidade contributiva, cuja filiação ao sistema pode melhorar as condições de sustentabilidade. Estima-se em 13,5 milhões o total de trabalhadores nessa condição, 12,6 milhões no meio urbano.

Além disso, existe um contingente de pessoas adultas, especialmente mulheres, que estão fora do mercado de trabalho, ou seja, são economicamente não ativas. Caso a economia volte a crescer e sejam implantadas políticas que permitam que essas pessoas estejam disponíveis para o trabalho remunerado (como creches e formação profissional), elas podem vir a se empregar e contribuir para a Previdência.

Revisão ou fim das desonerações das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento das empresas

Os cálculos da Secretaria da Receita Federal (SRF) indicam que as desonerações previdenciárias atingiram um valor total de R\$ 62 bilhões em 2015, e o PLOA estima um valor de R\$ 55 bilhões em 2016. Só com a desoneração da folha, a SRF aponta para uma perda de receita de R\$ 22,4 bilhões, em 2015. Embora a lei garanta que o Tesouro compense a Previdência Social pela renúncia com esse tipo de desoneração, isso é feito com defasagens e, segundo alguns analistas, os valores repassados não cobrem toda a perda de arrecadação.

Vale dizer, ainda, que a recente modificação na legislação manteve a desoneração integral para as receitas de exportação, quando a empresa opta pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB). Talvez, por isso, a queda no montante de renúncia não tenha sido tão expressiva, apesar da elevação das alíquotas da CPRB.

O fim da desoneração da folha irá aliviar o Tesouro Nacional da compensação que deve ser feita em favor da Previdência Social.

No conjunto das desonerações, incluindo o Simples Nacional (ou Supersimples), as entidades filantrópicas, o microempreendedor individual (MEI) e a exportação rural, as desonerações não compensadas em favor da Previdência somaram R\$ 145 bilhões nos últimos cinco anos. Observe-se que se encontra em tramitação no Congresso o projeto de ampliação de setores abrangidos e de valores de faturamento para fins de enquadramento no Simples Nacional e no MEI³.

Revisão das isenções previdenciárias para entidades filantrópicas

As entidades filantrópicas foram beneficiadas com isenções de quase R\$ 11 bilhões, em 2015. O valor total, entre 2011 e 2015, atingiu quase R\$ 45 bilhões.

Alienação de imóveis da Previdência Social e de outros patrimônios em desuso, por meio de leilão

As Centrais Sindicais não têm as cifras exatas sobre o que a venda de imóveis da Previdência pode representar em termos de arrecadação, mas pode-se inferir que os imóveis em desuso geram despesas e representam ativos que vêm se deteriorando continuamente.

Fim da aplicação da DRU - Desvinculação de Receitas da União - sobre o orçamento da Seguridade Social

Como se disse, o fim da DRU viabiliza o equilíbrio das contas da Seguridade Social e, conseqüentemente, a sustentação das políticas e dos programas de saúde, assistência social e da própria Previdência. Ao GT Previdência, o governo informou que a DRU retirou receitas da Seguridade Social da ordem de R\$ 61 bilhões, em 2015. No entanto, depois que, em junho, houve aprovação na Câmara dos Deputados, o Senado Federal aprovou, em 24 de agosto de 2016, em segundo turno, a prorrogação (retroativa a 1º de janeiro de 2016) da DRU, agora estabelecida em 30% das receitas vinculadas, contra 20% na desvinculação que vigorou até o final de dezembro passado⁴. O prazo de vigência também foi prolongado e a DRU de 30% deve vigorar até de 2023.

³ (SENADO FEDERAL, 2016).

⁴ Idem.

Criação de Refis para a cobrança dos R\$ 236 bilhões de dívidas ativas recuperáveis com a Previdência Social

Segundo os dados produzidos pelo GT Previdência Social, de um estoque total de R\$ 374,9 bilhões de dívidas ativas com a Previdência Social, R\$ 236,4 bilhões, ou cerca de 63%, encontram-se classificados pela Receita Federal segundo o potencial de recuperação por parte da União (alto, médio, baixo e remoto). Desse montante já classificado, pouco mais de R\$ 100 bilhões apenas (cerca de 42%) são tidos como de alto e médio graus de chances de recebimento por parte do governo, por serem devidos por empresas e instituições ainda em funcionamento e com patrimônio disponível para saldar as dívidas, caso seja necessário. O restante, tido como de baixo ou remoto grau de reversão em prol do governo, são dívidas pertencentes a empresas inexistentes ou empresas sem patrimônio disponível para liquidação de compromissos fiscais.

Melhora da fiscalização da Previdência Social, por meio do aumento do número de fiscais em atividade e aperfeiçoamento da gestão e dos processos de fiscalização

A melhora da fiscalização da Previdência Social, em conjunto com a inspeção do trabalho, poderá reduzir a sonegação das contribuições previdenciárias no Brasil. Os professores da Universidade de Campinas, Dari Krein e Vitor Filgueiras⁵, estimaram que a sonegação decorrente da falta de registro em carteira de empregados assalariados provocou, somente em 2014, desfalque de R\$ 47 bilhões nas receitas da Previdência. Este valor corresponde a aproximadamente 50% do alegado déficit do RGPS. Mas os números da sonegação podem ser ainda maiores se forem considerados os trabalhadores por conta própria, inclusive na forma de PJ (pessoa jurídica), que, na verdade, exercem o trabalho como se assalariados fossem.

Revisão da contribuição para a Previdência Social do setor do agronegócio

Atualmente, todos os produtores rurais constituídos como pessoas jurídicas, independentemente do tamanho da produção, recolhem 2,5% sobre o valor das vendas no mercado interno, a título de contribuição previdenciária. Mas, no caso do agronegócio exportador, é concedida a isenção dessa contribuição sobre as parcelas da produção vendida no mercado externo.

⁵(FILGUEIRAS; KREIN, 2016).

Essa desoneração representou perda de receita estimada em R\$ 5,3 bilhões, em 2015, segundo dados apresentados pelo governo ao GT Previdência.

Embora se saiba que a intenção dessa desoneração seja tornar o preço do produto agrícola brasileiro mais competitivo no mercado internacional, estimulando as exportações, a prática não parece muito justa com o pequeno produtor, que acaba mais onerado em termos relativos. O agronegócio é superavitário, tem crescido bastante nos últimos anos e certamente pode contribuir de maneira mais expressiva para a aposentadoria dos trabalhadores e trabalhadoras do campo.

Destinar à Seguridade Social as receitas fiscais oriundas da regulamentação dos bingos e jogos de azar, em discussão no Congresso Nacional

O Projeto de Lei nº 186 que regulariza bingos e jogos de azar no Brasil está em tramitação no Senado e teve parecer favorável aprovado na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional. Segundo o substitutivo aprovado na Comissão, as receitas com tais jogos sofreriam a incidência de Contribuição Social com alíquotas de 10%, para os jogos realizados em ambiente físico, e de 20%, para os jogos *on line*. Se o projeto for aprovado da forma como está, os recursos serão destinados integralmente à Seguridade Social. O autor do projeto, senador Ciro Nogueira, estima que a arrecadação de impostos com a atividade vá alcançar a cifra de R\$ 15 bilhões por ano.

Recriação do Ministério da Previdência Social (MPS)

A recriação do MPS dará maior peso institucional à Previdência Social e permitirá maior coordenação entre a tomada de decisão e a execução das políticas. A quantidade de pessoas abrangidas pela Previdência, seja como beneficiários ou contribuintes, a massa de recursos envolvidos e os desafios para sustentação do sistema e efetivação do direito social à proteção justificam a recriação do MPS.

