

Seguridade social e déficit orçamentário: a reforma estrutural e seus reflexos no trabalho**Social security and budgetary deficit: the structural reform and its reflexes on work**

DOI:10.34117/bjdv6n2-056

Recebimento dos originais: 30/12/2019

Aceitação para publicação: 06/02/2020

João Paulo Zanin Júnior

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP

Instituição: Universidade de São Paulo

Endereço: Av. Bandeirantes, 3900 – Monte Alegre – Ribeirão Preto – SP – CEP 14040-906.

Campus USP – Rua Prof. Aymar Baptista Prado, 835

E-mail: jpzaninjr@usp.br

RESUMO

A seguridade social é um direito fundamental que abrange diversas áreas, como a Previdência Social; neste regime público há o sistema de repartição, que pode sofrer mudanças substanciais em um contexto de provável reforma estrutural na Previdência Social e em um contexto de flexibilização das leis trabalhistas. A principal justificativa para tais reformas, como a inclusão do regime de capitalização, é a mudança do quadro demográfico brasileiro. Levanta-se uma correlação entre o sistema previdenciário e o déficit fiscal da União; contudo, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o sistema de seguridade social não constituem as maiores despesas da União. Há outros fatores, como refinanciamento da dívida pública federal e renúncias fiscais, que prejudicam a arrecadação de recursos da União. No tocante aos interesses laborais, as alterações no Direito Previdenciário e no Direito do Trabalho produzem impactos diretos na vida dos trabalhadores, que têm como perspectivas a diminuição de garantias legais, menor acesso aos benefícios previdenciários e decréscimo na qualidade de vida. Ao final, conclui-se que é necessário o saneamento do déficit orçamentário da União, para voltar ao superávit, sem, contudo, afetar a qualidade de vida dos trabalhadores, de modo a equilibrar despesas em setores que geram mais encargos do que a Previdência Social, à medida do possível.

Palavras-chave: Previdência Social. Orçamento Público. Déficit Fiscal. Demografia. Interesses Laborais.

ABSTRACT

Social Security is a fundamental right in Brazil, characterized as a public regime in which prevails “partition system”, which may suffer substantial changes in a context of probable structural reform of Brazilian Social Security and in a context of flexibilization of Labour Law. The main justification to those reforms, as the inclusion of capitalization system, is the change of Brazilian demographic shape. The article makes a correlation between Social Security system and the Brazil’s Federal fiscal deficit; however, the General Regime of Social Security (GRSS) from INSS (National Institute of Health and Safety and Social Security) and the whole social security system are not the major expenses of Brazilian Federal Government. There are other matters, as refinancing of public debt and tax exemptions, which prejudice the Federal Government fund raising in Brazil. Concerning labor interests, the alterations on Social Security Law and Labour Law make direct impacts on worker’s life, that they have as perspectives the diminution of legal guarantees, lower access to pension benefits and decrease of quality of life. In the end, the conclusion is that it’s necessary to end up with Federal Government fiscal deficit, to come back to budget surplus, without affecting worker’s quality of life, in a way that it’s possible to equilibrate expenses in affairs that create more costs than Social Security, as far as possible.

Keywords: Social Security. Public Budget. Fiscal Deficit. Demography. Labor Interests.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive, nas últimas décadas, um contexto demográfico de envelhecimento da população. As taxas de fecundidade total declinaram nos últimos anos, de quase 2,4 filhos por mulher no ano de 2000, para 1,72 no ano de 2015, conforme dados do IBGE.

A mudança do perfil demográfico do Brasil, desta forma, pode levar o país a ter uma parcela muito grande da população fora do mercado de trabalho, visto que no futuro haverá um número elevado de pessoas idosas, com a diminuição do contingente da população economicamente ativa para contribuir com o sistema de seguridade social, o que ensejaria mudanças nesse sistema, notadamente a previdência.

Uma vez que dentro do sistema de seguridade social são propostas alterações significativas na Previdência Social, há perspectiva de fortalecimento da previdência privada. Inclusive um dos tópicos propostos para a chamada “Nova Previdência” é o regime de capitalização.

Embora seja evidente que a futura demografia do Brasil traga a necessidade de adequações no regime previdenciário e o déficit no orçamento público enseje a redução de determinados gastos para voltar ao superávit, é discutível até que ponto as medidas adotadas para sanar tais problemas não afetarão o sistema de seguridade social e os interesses laborais.

Deve ser salientado também a questão da flexibilização das leis trabalhistas, além da possível aprovação de uma lei de terceirização irrestrita, que também trará impactos no sistema previdenciário, ainda mais se houver a inclusão do regime de capitalização após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 6/2019.

O presente artigo trata sobre a seguridade social, abrangendo as áreas de assistência social, saúde e previdência social, com ênfase recaindo sobre o sistema previdenciário público. Na presente obra, será abordada a mudança do perfil demográfico do Brasil; logo após, haverá uma correlação entre o sistema previdenciário e o déficit fiscal da União, com questionamento sobre a participação do RGPS e do sistema de seguridade social nesse déficit. Em seguida, serão traçados os impactos das alterações previdenciárias sobre os trabalhadores e quais seriam as perspectivas. Assim, a conclusão a que se chega é a da necessidade de sanar o déficit orçamentário da União, sem, contudo, afetar a qualidade de vida dos trabalhadores, equilibrando despesas em setores que geram mais encargos do que a Previdência Social, à medida do possível.

A metodologia a ser empregada é pesquisa bibliográfica, através da busca de textos de caráter acadêmico ou de relevante valor científico em revistas, *websites*, bibliotecas, legislações e textos oficiais. O método empregado será usado o indutivo, uma vez que a partir da análise de circunstâncias específicas como sistema previdenciário, demografia, orçamento público e interesses laborais, será extraída uma conclusão geral, englobando todas estas variáveis.

2 O ORÇAMENTO DA UNIÃO E A SEGURIDADE SOCIAL

Uma das premissas que será assentada é a de que o perfil demográfico constitui variável importante nas análises do sistema de seguridade social, notadamente a Previdência. Desta forma, a responsabilidade pelo desequilíbrio neste sistema seria transferida das gerações presentes para as gerações futuras.

É cediço que o envelhecimento populacional diminuirá o número de contribuintes para o RGPS. Alguns autores consideram que fatores demográficos em conjunto com fatores de ordem legal teriam causado um déficit previdenciário desde metade dos anos 90; afirma-se também que as mudanças promovidas em 1998 e em 2003 não foram suficientes para evitar esse déficit.

Contudo, cabe ressaltar que a demografia não se revela ser o problema em si; aspectos legais possuem um peso muito maior para debilitar o quadro da seguridade social, criando na atualidade um quadro artificial de saldo negativo neste sistema.

Outro pressuposto a ser considerado, no presente trabalho, é a necessidade de reverter o déficit no orçamento da União, que tem apresentado resultado desfavorável nos últimos anos. Conforme o Tribunal de Contas da União, ainda no ano de 2018, foi apurado pelo Tesouro Nacional o déficit primário de 120,2 bilhões de reais.

É notável que uma das grandes propostas para promover um saneamento nas contas públicas tem sido a mudança estrutural no sistema previdenciário. Desta forma, haveria alterações substanciais neste regime, no qual se cogitou incluir o sistema de capitalização individual adotados em países como o Chile. E embora o artigo que previa capitalização tenha sido retirado do texto da PEC nº 6/2019, pode haver sua reintrodução posterior.

A reforma proposta pela PEC nº 6/2019 é de caráter estrutural, uma vez que modifica a natureza do regime público de previdência, que é de repartição, tornando-o gradualmente privado, sendo que o regime de capitalização irá coexistir com o RGPS até substituí-lo gradativamente, conforme a proposta apresentada no Congresso Nacional. Se aprovada, esta PEC adicionará o art. 201-A na Constituição Federal, que torna lei o novo regime de previdência privada, a ser regulamentado por lei complementar.

Ainda cabe ressaltar que as reformas promovidas em 1998 e 2003 foram de caráter paramétrico, uma vez que não alteraram a natureza do regime previdenciário, mantendo-o público e em sistema de *solidariedade entre gerações*, com a permanência da universalidade da cobertura, de forma a mudar apenas a abrangência e estrutura dos benefícios.

Tendo em vista o discurso de rombo previdenciário e a ideia de reequilíbrio da contas públicas por meio de uma reforma estrutural que atingiria o sistema de seguridade social, notadamente o Regime Geral da Previdência Social (administrado pelo INSS e diferindo-se dos regimes previdenciários próprios), algumas considerações devem ser feitas sobre este quadro.

A Lei Orçamentária Anual da União, conforme o art. 165, parágrafo 5^a da Constituição Federal, compreende três esferas, quais sejam, o *orçamento fiscal dos poderes da União*, adjunto aos seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta (inc. I); o *orçamento de investimento das empresas estatais* controladas pelo Governo Federal (inc. II) e o *orçamento da seguridade social*, que abrange todo tipo de entidade e órgão que a ela se

vincule, da administração direta e indireta, incluindo fundações públicas que o Poder Público instituiu e mantém (inc. III).

Entretanto, o orçamento da seguridade social acaba por ser divulgado junto com o orçamento fiscal dos poderes da União, e assim, os dirigentes da Previdência Social costumam divulgar o resultado financeiro do RGPS, através do contraste entre a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários concedidos pelo INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social).

Grande parte dos estudos contabiliza as receitas oriundas da folha de pagamento dos trabalhadores que são destinadas ao Regime Geral da Previdência Social. Contudo, o Sistema de Seguridade Social, da qual a Previdência pública faz parte, também conta com outras fontes de receitas, tais como a CSLL (contribuição social sobre o lucro líquido), o PIS/PASEP, a COFINS (contribuição para o financiamento da seguridade social), as Contribuições sobre Concurso de Prognósticos e a CPSS (contribuição para o plano de seguridade para o servidor público).

Conforme o gráfico a seguir, há uma discriminação entre receitas e despesas da seguridade social:

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

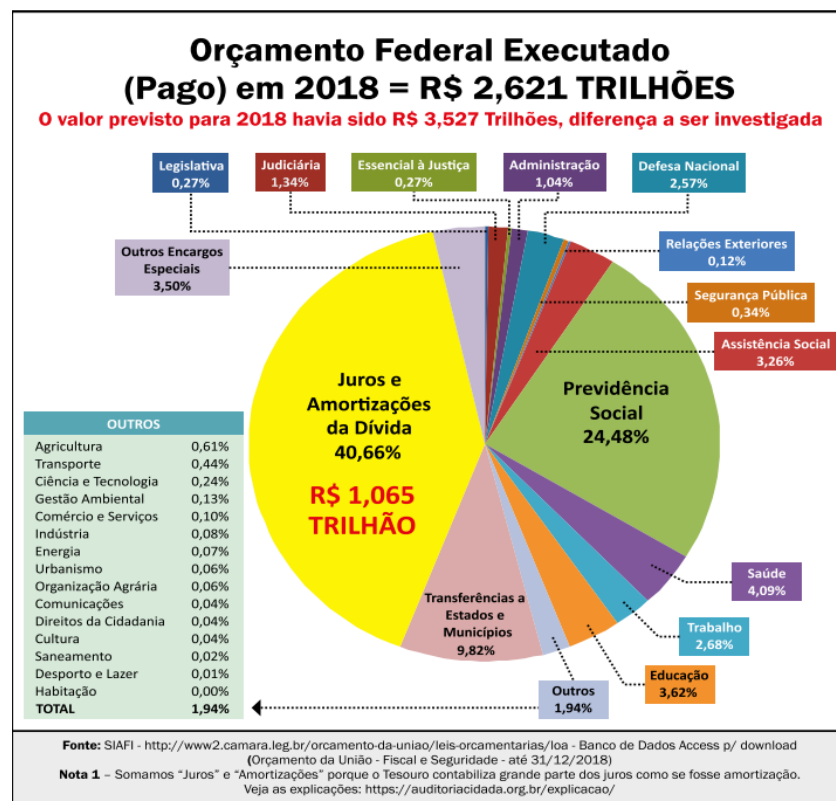
Elaboração: Denise L. Gentil. Fontes dos dados de receita: Ministério da Previdência, Boletins Estatísticos da Previdência Social, Ministério do Planejamento, SOF, "Resultado Primário da Seguridade Social", Ministério da Fazenda, Arrecadação, Análise Mensal da Receita. Fontes dos dados de despesa: Ministério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

A principal fonte para financiar a seguridade social no Brasil, desta forma, é uma espécie de recurso parafiscal denominado de contribuições sociais, que são custeadas tanto

pelos empregados quanto pelos empregadores. E apresentam menor potencial redistributivo do que recursos fiscais como impostos e taxas.

Tendo em vista a separação das fontes de recursos oriundos da contribuição direta de empregados e empregadores para o custeio da Previdência Social, e as contribuições que incidem sobre faturamento, lucro e a movimentação financeira para políticas de assistência e saúde, é perceptível que o financiamento da seguridade social continua fragmentado.

Ainda no que tange ao orçamento da União, é preciso abordar que o sistema previdenciário não representa a maior parcela dos gastos públicos, como é notável no gráfico a seguir:



É visível, desta forma, que outros são os fatores responsáveis pelo déficit nas contas públicas do governo federal, tais como os juros e amortizações da dívida pública (aproximadamente um trilhão de reais executados em 2018), sonegação fiscal (estimativa de 452 bilhões de reais que deixaram de ser arrecadados em 2015), desonerações fiscais excessivas (estimativa de 158 bilhões de reais que deixaram de ser arrecadados em 2015), e

desvinculação de receitas da União, as DRU's (63 bilhões em receitas desvinculadas da seguridade social no ano de 2015).

Ao se somar todos estes valores, o total de recursos “drenados” do orçamento federal chega a valores que poderiam compensar com folga o saldo negativo calculado para o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social, apontado em 290,2 bilhões de reais.

Tendo em vista as considerações sobre seguridade social e previdência em função do orçamento da União, em seguida será tecido um panorama sobre impactos e perspectivas para o trabalhador.

3 SEGURIDADE SOCIAL E INTERESSES LABORAIS

No que se refere aos interesses laborais, o Brasil vive um contexto de flexibilização do Direito do Trabalho, esboçadas na Lei 13.467/17, que altera significativamente a CLT, e na Lei 13.429/17, que permite terceirização da atividade-fim das empresas e dispõe sobre trabalho temporário em empresas urbanas.

Tais medidas irão trazer impactos diretos para as relações de trabalho e para a seguridade social. As perspectivas, desta maneira, são boas para o empregador; contudo, para os empregados, é esperado que haja diminuição do número de direitos, menor segurança do trabalho¹ e maior rotatividade de empregos. Ainda conforme Fagnani, o que se aduz de impactos para os empregados é que:

A Reforma da Previdência poderá desmotivar a adesão ao sistema público, expulsar atuais contribuintes e incentivar a migração para a Previdência privada. Todas essas possibilidades poderão ter consequências graves na quebra da arrecadação do RGPS, comprometendo a sobrevivência do sistema.² (grifos do autor)

Esta é outra das perspectivas trazidas pela PEC nº 6/2019, que, ao promover não uma reforma paramétrica, mas sim uma reforma estrutural no sistema previdenciário, promoverá um fortalecimento da previdência privada em detrimento do regime administrado pelo INSS.

Ainda cabe mencionar que apenas alguns regimes previdenciários próprios continuariam a ter um bom funcionamento, como o de determinados servidores públicos que

¹ KREIN, José Dari. **O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva.** Tempo Social, v. 30, n. 1, 2018. pp. 77-104. p. 83.

² Ibidem, p. 21.

constituiria uma parcela privilegiada, conforme Paula Tendolim de Camargo, que além de consumir grande parcela das arrecadações previdenciárias, ainda serão pouco atingidos pela PEC 6/2019.

Ao se levar em consideração que, se aprovada a PEC 6/2019 com a inserção de dispositivo que prevê o regime de capitalização (previdência privada), a tendência é que este substitua gradualmente o regime de repartição (previdência social); e tendo isto em vista, deve ser abordada a questão de que tal sistema é eficiente sob uma ótica econômica, contudo, haveria insuficiência de recursos para ter acesso à aposentadoria nos casos de desemprego ou exclusão do mercado de trabalho.

E essa insuficiência pode ser agravada em casos de alta rotatividade de empregos, que tende a aumentar em decorrência das alterações na legislação trabalhista e previdenciária dos últimos anos.

Diante de todo este quadro, a perspectiva é a de um grande número de pessoas que não conseguirá manter um emprego ininterrupto, o que tornará mais difícil de o empregado contribuir por tempo o bastante para angariar fundos suficientes para desfrutar de uma aposentadoria digna, levando, assim, a um decréscimo na qualidade de vida.

Esse decréscimo, assim, pode se tornar mais grave à medida que se envelhecer, uma vez que haverá menor acesso aos benefícios da seguridade social, decorrentes de uma reforma não apenas paramétrica (que viria a se somar às mudanças feitas em 1998 e 2003, que diminuíram o acesso aos benefícios previdenciários), mas estrutural, que inclusive elevará a idade mínima exigida para conseguir a aposentadoria voluntária, conforme a PEC 287/2016.

4 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é indiscutível que o sistema previdenciário deve ser analisado em função do perfil demográfico do Brasil; esta é uma variável relevante que não deve ser desconsiderada para promover adequações no sistema previdenciário, com a finalidade de manter sua sustentabilidade.

O sistema previdenciário, além disso, também precisa ser analisado em função do orçamento da União, tendo em vista a necessidade de desfazer o déficit no orçamento do governo federal, sem, contudo, reduzir drasticamente a qualidade das relações trabalhistas e previdenciárias; desta forma, a fim de restaurar o equilíbrio das contas do poder público, é

preferível promover alterações no sistema tributário, financeiro e orçamentário, uma vez que estes campos apresentam despesas ou perda de recursos maiores do que o RGPS.

As alterações promovidas no Direito do Trabalho e no Direito Previdenciário trarão significativos impactos para o trabalhador, de maneira que as perspectivas acabam sendo a diminuição de direitos, dificuldade de acesso aos benefícios previdenciários e queda na qualidade de vida.

Desta forma, poderia haver mudanças no sistema de seguridade social que não colidisse com garantias laborais e previdenciárias, tais como maior inclusão de trabalhadores do mercado informal no regime previdenciário, ampliando o número de contribuições e a cobertura; destinação de mais receitas de contribuições sociais aos regimes previdenciários, para assegurar a estes maior sustentabilidade financeira; e também mudanças de caráter paramétrico que não alterassem a natureza do sistema de repartição do sistema previdenciário.

REFERÊNCIAS

BERTUSSI, Luís Antônio Sleimann; TEJADA, César A. O. **Conceito, Estrutura e Evolução da Previdência Social no Brasil**. Vol. 11, n. 20. Passo Fundo: Teoria e Evidência Econômica, 2003, pp. 27-55.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal**. Observatório da Cidadania (IBASE), n. 11, 2007, pp. 91-98.

CAMARGO, Paula Tendolin de. **Previdência Social no Brasil**. Monografia de final de curso. UNICAMP, Campinas, Instituto de Economia, 2005.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017.

_____. **Terceirização, Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência: impactos nas receitas do RGPS Social**. Audiência Pública da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e Comissão de Assuntos Sociais (CAS) para debater o Projeto de Lei n.38 que altera a CLT (1943). Brasília, 23 de maio 2017.

FAVA, Virgínia; FLEURY, Sonia. **Capitalização: Segurança para o Mercado Financeiro, Insegurança para os Trabalhadores.** Seminário Internacional: Experiências em Previdência Social, Congresso Nacional – Brasília/DF – 04 de junho de 2019.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil:** uma análise financeira do período 1990 – 2005. UFRJ. In: Congresso Trabalhista Brasileiro. 2007.

_____. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira:** análise financeira do período 1990–2005. 2006. 358f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

KREIN, José Dari. **O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva.** Tempo Social, v. 30, n. 1, 2018. pp. 77-104.

MARTELLO, Alexandre. **Rombo previdenciário sobe para R\$ 290,2 bilhões em 2018 e bate recorde.** G1, Brasília. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/29/rombo-previdenciario-sobe-para-r-290-bilhoes-em-2018-e-bate-recorde.ghtml>

MATSUMOTO, Cristiane. **O sistema de capitalização será adotado pelo Brasil com a Reforma?** Valor Econômico, 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/reformadaprevidencia/6335619/o-sistema-de-capitalizacao-sera-adotado-pelo-brasil-com-reforma>

SALVADOR, Evilásio. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** Observatório da Cidadania, Rio de Janeiro, Relatório de 2007 n. 11, pp. 81-90.

SILVA, Guilherme. **Um Estudo da Sustentabilidade da Previdência Brasileira:** análise dos regimes próprios municipais. Monografia de final de curso. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil:** pautas para o trabalho do assistente social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 116, 2013, pp. 652-74.

