

## A REFORMA DESNECESSÁRIA: INTER-RELAÇÕES ENTRE A PEC 287/2016 E A DÍVIDA PÚBLICA

Bruna Mayla Belarmino Vieira<sup>1</sup>, Juan Gabriel Albuquerque do Nascimento<sup>2</sup>, Alessandra Marchioni<sup>3</sup>

1. Estudante de Direito da Faculdade de Direito de Alagoas da UFAL

2. Estudante de Direito da Faculdade de Direito de Alagoas da UFAL

3. FDA-UFAL - Departamento de Direito / Orientadora

### Resumo:

Este trabalho pretende verificar as inter-relações entre a atual proposta de reforma na Previdência Social, em tramitação no Congresso Nacional através do Projeto de Emenda à Constituição nº 287/2016, e a necessidade de garantir o pagamento da dívida pública, externa e interna, brasileira. Trata-se de estudo acerca dos aspectos políticos e orçamentários que motivaram tal proposição, considerando-se os compromissos e a estrutura do endividamento público nacional, com vantagens ao capital financeiro, em detrimento à satisfação e à garantia de direitos sociais da população brasileira. Os principais objetivos da pesquisa relacionam-se à descrição da formação das receitas previdenciárias e de assistência social, bem como do processo de endividamento brasileiro, a partir do ponto de vista doutrinário e normativo e, posteriormente, análise dos impactos orçamentários deste sistema de proteção à dívida e consequente ataque aos direitos sociais, especificamente à seguridade social.

**Palavras-chave:** Reforma da Previdência; Dívida Pública; Direitos Sociais.

### Introdução:

O presente escorço elege como marco teórico o entendimento da estrutura econômica neoliberal para compreender a realidade e a necessidade de consolidação do capital financeiro na sociedade atual, haja vista que o referido modelo posiciona o Estado no papel de mero garantidor das condições necessárias para que o livre mercado e comércio predominem nas relações econômicas do país.

Neste sentido, no atual modelo neoliberal, é possível encarar o sistema de crédito como um sistema amadurecido e relacionado a diversas outras estruturas econômicas e políticas e seus agentes, como o próprio Estado e seu poder executivo e legislativo, os organismos internacionais, os fundos financeiros, etc. Recortou-se então, para fins de análise, o capital de empréstimo, em particular sua materialização em capital fictício por meio do mercado financeiro de títulos da dívida.

O endividamento público brasileiro constituiu-se ao longo de muitas décadas, por meio da contratação de acordos bilaterais e multilaterais. No final da década de 80, o financiamento externo passa a assumir uma nova conformação, por meio da negociação de títulos públicos. De qualquer forma, a ausência de informação clara sobre os valores principais e serviços ainda em débito permanece constante. Foi o que constatou a CPI da Dívida Pública em seu Relatório Final, em 2009. À época, 35,57% do Orçamento Público tinha como destinação a amortização e pagamento dos juros da dívida.

Nesses termos, tendo em vista a imensa destinação de receitas orçamentárias ao pagamento do montante da dívida pública e de seus serviços, em detrimento do atendimento às necessidades públicas e preservação dos direitos sociais, pergunta-se: existe alguma relação entre a manutenção desses pagos e a atual proposta de reforma na Previdência Social (PEC 287/16)?

Para responder a esse questionamento, o trabalho está estruturado no estudo da contração da dívida pública e seus processos de internalização no país, debruçando-se também nas normativas financeiras que a ela se ligam, para explicitar as possíveis inter-relações existentes entre aquela e a reforma da previdência, objetivando demonstrar que se trata apenas de uma restrição de direitos sociais para atendimento dos interesses do capital financeiro.

### Metodologia:

Inicialmente, buscou-se realizar leitura de manuais de Direito Financeiro, tendo em vista compreender os principais conceitos e institutos, dentre eles se destacaram: orçamento público e suas espécies; aplicação de recursos financeiros e responsabilidade fiscal; receitas e despesas orçamentárias; dívida pública; e, por fim, as formas de custeio do Estado.

Neste sentido, foram realizadas as leituras especializadas dos seguintes autores: Ricardo Lobo Torres e de Regis Fernandes de Oliveira, bem como de artigos científicos de José Raimundo Trindade e Renata Teixeira de Castro Tobaldini.

Tendo em vista o objeto da presente pesquisa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória acerca do conceito e dos instrumentos de proteção relativos ao “direito à seguridade social”, em contra partida identificou-se um conjunto de normas orçamentárias que privilegiam e asseguram o pagamento da dívida pública brasileira, como a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 9º, §2º, mesmo em detrimento das próprias finalidades da República Federativa do Brasil.

Com relação à estrutura do endividamento público brasileiro analisou-se o Relatório Final da CPI instaurada em 2009, e as análises realizadas pela associação Auditoria Cidadã da Dívida acerca da Reforma

da Previdência e os impactos sociais, considerando os moldes e as razões em que foi proposta.

### Resultados e Discussão:

No Brasil, a Previdência Social é um direito social, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 entre os Direitos e Garantias Fundamentais, que garante renda não inferior ao salário mínimo ao trabalhador e a sua família nas situações elencadas no art. nº 201 da Carta Magna. Desde a Constituição Federal (CF) de 1988, a previdência social juntamente as políticas de saúde e assistência social integra o sistema de seguridade social, sendo sustentada principalmente por meio do recolhimento ao INSS, pelas empresas, de 20% sobre o valor das remunerações pagas a cada mês, aos empregados, bem como mediante o recolhimento da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), do Programa de Integração Social (PIS), e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Entretanto, não raramente, se ouve falar de um suposto déficit existente no orçamento da seguridade social. Tal déficit tem sido largamente utilizado nos últimos anos como justificativa para imposição de uma dura reforma previdenciária, materializada no Projeto de Emenda à Constituição nº 287/2016 em tramitação no Congresso Nacional, fundamentando-se principalmente nos valores previstos no Orçamento Geral da União nos últimos anos para as despesas previdenciárias.

Do ponto de vista orçamentário, a Constituição estabeleceu no artigo 165, para os três níveis de administração, que a Lei Orçamentária Anual será composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos das empresas estatais e Orçamento da Seguridade Social, inexistindo, portanto, qualquer referência a um orçamento específico à previdência social.

Um dos avanços consagrados na Carta de 1988 refere-se às bases do financiamento da seguridade social, que foi ampliada para além da folha de pagamento dos empregados, passando a incluir as contribuições dos empregadores, conforme já explicitado acima. No entanto, se bem que tenham sido garantidas as fontes de receitas orçamentárias destinadas para fins da seguridade social, o que se observa é a reincidente apropriação dessas contribuições sociais para satisfazer outras políticas de cunho fiscal, principalmente o pagamento dos encargos financeiros da União (amortização e juros da dívida), e para realização de "caixa" visando garantir o superávit primário.

Dessa forma, em respeitando os dispositivos constitucionais, e segundo estudos realizados pela Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP), pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o orçamento da seguridade social é superavitário. Todavia, o que se constata a partir do modelo de política financeira aplicado pelo Estado Brasileiro é a progressiva redução do saldo superavitário da Previdência Social, por meio de sucessivas "manobras" políticas e legislativas, como a aprovação da PEC 93/2016, que ampliou o percentual de 20% para 30% das Desvinculações das Receitas da União (DRU) em 2016, e estendeu a competência executiva para redestinar receitas vinculadas por lei, incluindo as previdenciárias e de assistência social, à satisfação de outras finalidades, em especial para o **pagamento da dívida pública**.

A dívida pública compreende empréstimos contraídos pelo Estado em face de instituições financeiras, públicas ou privadas, com também junto a organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos. A dívida pública divide-se tradicionalmente em dívida interna ou dívida externa, de acordo com a localização dos seus credores e a moeda envolvida nas operações, entretanto, no Brasil tais dívidas se confundem dada a ausência de restrições ao ingresso e saída de moedas internacionais no Brasil por meio do sistema bancário, podendo bancos e instituições estrangeiras serem credoras da dívida "interna", da mesma forma que bancos e instituições brasileiros podem ser credores da dívida "externa" (Auditoria Cidadã, 2013)

O processo de endividamento brasileiro pode ser dividido em três fases: o endividamento obscuro da década de 70; o período das crises financeiras e renegociações que marcou as décadas de 1980 e 1990; e o contexto da dívida pública atual a partir da década de 1990.

No tangente a primeira fase, tem-se que o ingresso de capitais estrangeiros ocorreu primordialmente com a regulamentação da Lei 4.131/62 e a promulgação da Resolução 63, que permitiam, respectivamente: a tomada de empréstimos pelas empresas privadas diretamente no exterior, mediante prévia autorização do Banco Central; e, aos bancos privados, a captação, no mercado externo e repasse ao mercado interno, de recursos em moeda estrangeira. Já na segunda fase, referenciada entre os anos de 1980 e 1990, ocorrem as crises do petróleo e, junto a elas, a alta unilateral das taxas de juros internacionais simultaneamente pelos bancos privados de Nova Iorque e Londres, provocando aumento descomunal e ilegal na dívida pública. Além disso, são registradas renegociações escusas e incapazes de controlar a crescente recessão no país forçando o Brasil a recorrer ao Fundo Monetário Internacional e suas políticas monetárias para assegurar o pagamento dos empréstimos realizados.

Quanto ao terceiro momento, pode-se dizer que é marcado pela transformação da dívida pública externa brasileira em dívida pública interna através dos portfólios, principalmente em razão da troca de dívidas anteriores pelo bônus Brady em 1994, operação que resultou em expressiva perda ao país, uma vez que desconsiderado o valor baixo de mercado da dívida, que girava entre 20% e 30%. Outrossim, destaque-se também o fato de que, em 2005, o país realizou pagamento antecipado da dívida de quinze bilhões e meio de dólares devida ao Fundo Monetário Internacional ocasionando, com isso, graves prejuízos às contas públicas brasileiras, posto que se tratou de operação na qual o Banco Central comprou reservas com juros quase cinco vezes mais altos para pagar a dívida, trocando uma dívida mais barata por uma muito mais onerosa aos cofres públicos (VALENTE, 2010).

Nos últimos anos, a dívida pública – que possui como principais credores os bancos privados – tem

representado o mais relevante item constante do Orçamento Geral da União, representando o destino final da maior parte dos recursos financeiros, em detrimento de setores como a saúde, a educação e a própria previdência social, conforme pode-se perceber da análise do gráfico a seguir, elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida no ano de 2015:



Assim, é possível identificar a estrutura da dívida pública brasileira como sendo extremamente lesiva ao país e à própria essência do Estado no que pertine ao atendimento das necessidades públicas e direitos sociais, não tendo, desde sua origem, representado para a nação um modelo de financiamento, mas sim um mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado.

Diante disso, merece destaque os privilégios recebidos pelo setor financeiro ao longo das atuais negociações: manutenção de remuneração elevada, isenção tributária, liberdade de movimentação de capitais, desregulamentação de controles e restrições e prioridade de pagamento frente a outras despesas, como a penalização do administrador que descumpra a prioridade dos encargos da dívida pública, expressas no art. 163 da Constituição Federal de 1988 e no art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (FATORELLI, 2009). É nesse contexto que, buscando atender às prementes demandas do setor financeiro, surge o instituto da Desvinculação dos Recursos (Receitas) da União (DRU).

A DRU, à época denominada Fundo Social de Emergência (FSE), teve sua origem no início da década de 90, com a Emenda Constitucional de nº 01/1994, que alterava a redação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tornando obrigatória a desvinculação de pelo menos 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União para a composição do referido fundo. Tal alteração buscava claramente adequar o sistema financeiro e orçamentário do país aos anseios do capital financeiro global, gerando superávits primários e, conseqüentemente, redirecionando recursos para o pagamento de juros da dívida pública. Assim, se bem que o FSE visasse o direcionamento de recursos desvinculados para ações nas áreas da saúde, educação e benefícios previdenciários, entre outros, o que se viu, foi o seu uso para recompor e estabilizar as finanças públicas federais, bem como obter uma maior flexibilidade quando realizada a elaboração e execução do orçamento (TOBALDINI; SUGUIHIRO, 2011).

Anos mais tarde, a EC nº 27/00, criaria a Desvinculação dos Recursos da União (DRU), instituto que vem sendo sucessivamente prorrogado e, como explanado anteriormente, modificado em prol do crescimento das desvinculações.

Nesse período, já é possível perceber o impacto direto da DRU no crescimento do superávit primário do país, que saltou de R\$ 38,160 bi em 2000 para R\$ 101 bi em 2007. Destes valores, 62,5% foi originário da Desvinculação das Receitas da União. Assim, faz-se impossível não correlacionar a garantia de pagos da dívida pública nacional e o desestabilização financeira de setores sociais como a seguridade social. O ajuste fiscal da desvinculação retirou das contas da seguridade e da assistência social: R\$ 24 bilhões, em 2004; R\$ 32 bilhões, em 2005; e para R\$ 33,8 bilhões, em 2006, causando um inevitável impacto no superávit das contas públicas.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que tramita no Congresso Nacional o referido projeto de emenda constitucional, esquece-se o debate acerca da dívida pública.

Segundo dados do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito acerca da dívida pública brasileira, bem como a partir das informações coletadas pela Auditoria Cidadã da Dívida, constata-se que, em 2009, 30,5% dos gastos públicos eram destinados ao pagamento da dívida pública, sobretudo para a

amortização de seus juros (BRASIL, 2008). Atualmente essa fatia de receitas orçamentárias direcionada para tal finalidade já alcança 47%, tendo em vista que em dezembro de 2017 os montantes devidos chegaram aos alarmantes números de R\$ 5.094.970.665.512,80, a título de dívida interna federal, e US\$ 550.775.126.164,84, referentes a dívida externa total (AUDITORIA CIDADÃ, 2018).

### **Conclusões:**

Essa pesquisa investigou o processo de endividamento público brasileiro e a atual estrutura da dívida pública interna e externa nacional, daí derivando os compromissos de segurança e garantia dos pagamentos e de seus serviços. Se bem que identificadas uma série de irregularidades, segue a alocação prioritária de recursos orçamentários para tais fins, de modo a impactar a garantia e satisfação de direitos sociais e prestação de serviços públicos. Nesse sentido, constatou-se que a proposta da Reforma da Previdência PEC nº 287/2016 também objetiva assegurar o sistema de garantia de pagamentos do mesmo montante, já que não há comprovação que confirme a existência de um déficit real nas contas previdenciárias.

Assim, evidencia-se que o governo brasileiro se mantém fiel ao modelo neoliberal adotado desde os anos 80, justificando na política de endividamento interno e externo, bem como na política monetária, o corte de direitos e garantias sociais para satisfazer os interesses rentistas.

### **Referências bibliográficas**

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Entenda os números do dividômetro e do estoque da dívida. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/entenda-os-numeros-do-dividometro-e-do-estoque-da-divida/>> Acesso em 08/02/2018.

BOUÇAS, Valentim F. História da Dívida Externa - 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Final. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>>. Acesso em 08/02/2018.

BRASIL. Auditoria Cidadã da Dívida. Reforma da Previdência, Reforma Trabalhista e Dívida Pública. Disponível em: <[http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Cartilha\\_Reformas-ultima-versao.pdf](http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Cartilha_Reformas-ultima-versao.pdf)> Acesso em 08/02/2018.

FATTORELLI, Maria Lúcia. Investigar a dívida pública. 2009. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/investigar-a-divida-publica/>> Acesso em 16/02/2018.

HARVEY, David. O Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Livro Terceiro: O Processo Global da Produção Capitalista. V. 5. 4. Ed. São Paulo: DIFEL, 1985.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

TOBALDINI, Renata Teixeira de Castro; SUGUIHIRO, Vera Tieko. A Desvinculação de Recursos da União e o (des)financiamento da seguridade social brasileira. In: II CODE Conferência do Desenvolvimento do IPEA, 2011, Brasília - DF. Anais da II CODE Conferência do Desenvolvimento, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário -19ª edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

TRINDADE, José Raimundo. A Dívida Pública como Componente Estrutural do Sistema de Crédito. Revista Econômica, Rio de Janeiro, v 13, n 1, junho 2011.

VALENTE, Ivan. Voto em separado. Câmara dos Deputados. 2010. Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Voto-em-separado.pdf>> Acesso em 18/02/2018.