

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

A insistência em um modelo esgotado [Insistence on an exhausted model]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Santos, João Vitor
Publisher	Instituto Humanitas Unisinos - IHU
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-09 11:56:27
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/158141

A insistência em um modelo esgotado

Para Evilasio da Silva Salvador, por insistir no tripé macroeconômico, o governo acaba tendo as políticas públicas sempre preteridas ao sistema do capital

Por João Vitor Santos

Discutir o sistema de previdência no Brasil exige antes um mergulho mais profundo nas questões de fundo. Em períodos de crise econômica, as estratégias de governo são sempre bradar pelo corte de despesas, pela ideia de ajuste fiscal. O economista Evilasio da Silva Salvador acredita que o que embasa essa ideia é a velha lógica de servir ao sistema capitalista. “Em momentos de crise, num país periférico como o nosso, de cessão passiva no capitalismo mundial, os rentistas passam a exigir cada vez mais recursos do fundo público para o pagamento de juros”, destaca. É por aí que a Previdência Social passa a ser atacada, sendo posta como deficitária e, na sequência, tendo as reformas como necessárias. “Prefiro, na verdade, chamar de contrarreforma, porque reforma é sempre no sentido de garantir direitos, e não o contrário”, completa Salvador, em entrevista concedida por telefone à IHU On-Line.

Segundo o professor e pesquisador, no Brasil, mesmo em meio a um governo dito progressista e de esquerda, o que há é uma atualização da ortodoxia - e de servidão ao capital - da política econômica. “Na realidade, não abandonaram o tripé macroeconômico. Bem ou mal, desde 1993 se estabeleceu esse regime de meta de inflação, com política macroeconômica composta por elevada taxa de juros, política cambial de não controle de entrada e saída de capital e, no campo fiscal, insiste-se no superávit fiscal primário de economia

de recurso por 15 ou 16 anos, de forma que, nessa crise, nenhum país tem feito”, explica. Salvador ainda destaca que, em função da crise, é ainda mais urgente o abandono dessa política para, de fato, adotar uma política progressista que favoreça o conjunto da população. “É preciso praticar um outro tipo de política econômica, para somente assim viabilizar uma outra política social”, dispara. “Financiamentos de saúde, de educação, de previdência, de assistência social, de seguro-desemprego e de outras políticas sociais têm de estar blindados contra qualquer tipo de cortes de recursos”.

Evilasio da Silva Salvador é economista formado pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, mestre em Política Social e doutor em Política Social pela Universidade de Brasília - UnB e pós-doutor em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Professor na UnB, integra o Programa de Pós-graduação em Política Social. Autor, entre outras publicações, do livro *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil* (São Paulo: Cortez, 2010). Ainda é vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho da UnB. Desenvolve pesquisa na área de Política Social e finanças públicas, principalmente nos temas: fundo público, orçamento público, tributação, seguridade social, previdência social, financiamento das políticas públicas e análise/avaliação de políticas sociais.

Confira a entrevista.



Esse tripé de política macroeconômica tem de ser abandonado se quiser se fazer um governo progressista e que favoreça o conjunto da população

IHU On-Line - Como avalia o sistema previdenciário brasileiro?

Evilasio da Silva Salvador - O sistema brasileiro de Previdência Social tem seu último desenho mais relevante na Constituição de 1988, mas cabe lembrar que é um sistema em construção desde a década de 1920, com a primeira legislação previdenciária chamada Lei Eloy Chaves¹. Tivemos as Caixas de Aposentadorias e Pensões, depois os Institutos de Aposentadorias e Pensões e a própria criação do ministério, passando pelo Sistema Simples até chegar ao desenho da Seguridade Social.

Assim, o Brasil, em 1988, vai dar um grande passo em direção à consolidação de um sistema de proteção social, de construção de cidadania. Ainda que a Seguridade Social em 1988 não seja das mais avançadas do mundo, foi um passo importante da nossa história, que indica que a Constituição pensou a previdência social juntamente com a assistência social, a saúde e o seguro-desemprego em um único sistema de proteção.

A Constituição vai designar um conjunto de fontes de receitas para financiar essas despesas. Até então, tínhamos a previdência social sustentada pela folha de pagamen-

¹ **Lei Eloy Chaves:** a Lei Eloy Chaves foi publicada em 24 de janeiro de 1923. Consolidou a base do sistema previdenciário brasileiro, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Após a promulgação desta lei, outras empresas foram beneficiadas e seus empregados também passaram a ser segurados da Previdência Social. (Nota da IHU On-Line)

to, a saúde era vinculada a quem estava no mercado de trabalho e a assistência social não era sequer reconhecida enquanto sistema de política pública. No tocante especificamente à previdência social, há inúmeros avanços na Constituição. Por exemplo: igualou-se a condição do trabalhador rural à do trabalhador urbano, garantiu-se que o benefício de aposentadoria iria manter seu valor real, sem perdas em relação à inflação, e vinculou-se o valor do piso previdenciário ao salário mínimo.

Nasce a Previdência, nasce a “crise”

Entretanto, desde 1988 temos aquilo que alguns autores chamam de “cultura da crise da seguridade social”. A Constituição mal se estabeleceu e, acho que por volta de 1990, já estava instalada a primeira comissão do Congresso para tentar uma reforma - que prefiro na verdade chamar de contrarreforma, porque reforma é sempre no sentido de garantir direitos, e não o contrário - da Seguridade Social. Nem havia ainda regulamentação e já se alegava que o sistema era inviável.

Desde lá, vêm sendo feitas algumas modificações nessa contrarreforma, como a Emenda Constitucional nº 20, a nº 41 e algumas outras modificações realizadas no sistema previdenciário para enfraquecer esse desenho apontado pela Constituição de 88. Mas o que ainda temos hoje em termos de conquistas importantes?

A vinculação com o salário mínimo para preservação do valor real. Por outro lado, há um falso debate colocado pela imprensa e pelo próprio governo, defendendo que, primeiro, é preciso estabelecer aposentadoria por idade. Ora, como se no Brasil não tivesse aposentadoria por idade - homens aos 65 anos e mulheres aos 60 anos -, uma das mais elevadas do mundo, e não basta apenas ter idade, mas sim 15 anos de contribuição ao Sistema Previdenciário. Os trabalhadores, no mercado formal no Brasil, em média contribuem por 11 anos. Só aí já se relata uma enorme dificuldade.

A outra dificuldade: manteve-se a aposentadoria por tempo de contribuição, mas indica 35 anos de tempo de contribuição no caso de homens e 30 anos no caso de mulheres. Com mais o Fator Previdenciário² e a nova legislação, praticamente se extingue essa aposentadoria por tempo de contribuição. Leva todo mundo a se aposentar na idade fixada para aposentadoria por idade. O outro falso debate é o falacioso déficit da Previdência. São esses os dois grandes mitos.

IHU On-Line - O que embasa o governo federal e o leva a falar em déficit da Previdência?

Evilasio da Silva Salvador - O que o governo faz historicamente é julgar um tal de orçamento da Previdência que inexistente constitucionalmente. Se formos ver na Constituição, existem apenas três orçamentos: o fiscal, de seguridade social e de investimentos. O que o governo tem feito é pegar as receitas sobre as contribuições em folha de pagamento e mais algumas receitas periféricas e reduzir toda

² **Fator Previdenciário:** é uma fórmula matemática que tem o objetivo de reduzir os benefícios de quem se aposenta antes da idade mínima de 60 anos para mulheres e 65 anos para homens, e incentivar o contribuinte a trabalhar por mais tempo. Quanto menor a idade no momento da aposentadoria, maior é o redutor do benefício. (Nota da IHU On-Line)

a despesa ao regime geral de previdência, incluindo trabalhadores urbanos e rurais, além dos benefícios especiais. Assim se chega ao famoso déficit. Essa conta fica ainda mais confusa quando se coloca no mesmo barco o regime próprio de servidores públicos, incluindo estatutários do regime civil e os militares.

Qual o equívoco? Essa peça não deveria ser apurada dessa forma. O artigo 195 da Constituição é bastante claro: para além da folha de pagamento, há as contribuições sobre faturamento, sobre o lucro líquido, concursos e prognósticos, além de outras receitas a serem estabelecidas. Quando se apura isso e se segue o desenho constitucional, chega-se à conclusão de que há superávit.

Se o sistema fosse tão deficitário como se diz, o governo não teria concedido generosas renúncias tributárias para desonerar a folha de pagamento e previdência. Certamente, quando fez isso, imaginava que estava sobrando recurso no sistema, porque ninguém concede esses benefícios de outra forma. Essas renúncias tributárias foram mortais, nos últimos três ou quatro anos, para a seguridade social.

IHU On-Line - Como o senhor avalia essa proposta de reforma que vem sendo posta em discussão pelo governo?

Evilasio da Silva Salvador - O cerne da proposta é acabar com qualquer tipo de aposentadoria que não seja por idade e que seja feita aos 65 anos para homens e mulheres. Essa é a questão central da proposta. Acredito que todas as demais são questões periféricas que se apresentam no debate.

Assim, essa proposta se configura como um atentado aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras no Brasil. Primeiro porque se estima que 80% das aposentadorias já são por idade, lembrando que é preciso 15 anos de contribuição.

Outra questão que representa um retrocesso é igualar homens e mulheres, desconsiderando a situação diferenciada de todo o mercado de trabalho para as mulheres. Tem-se a situação de dupla jornada das mulheres, além da remuneração menor que a dos homens, por isso igualar a idade para aposentaria de homens e mulheres é um desrespeito e um absurdo.

Essa exigência que se quer estabelecer com base na idade é extremamente dura diante dos parâmetros internacionais. O Japão, por exemplo, tem uma idade de 62 anos para aposentadoria. E países com maior longevidade do que o Brasil nem consideram a possibilidade de aumentar e unificar a idade para aposentadoria de homens e mulheres.

“

A principal questão estrutural é: o que os chamados governos progressistas e de esquerda fizeram do ponto de vista de política econômica?

Desvinculação do salário mínimo

Outro ponto no debate diz respeito à desvinculação do salário mínimo. Isso seria mais um enorme retrocesso. A garantia do salário mínimo como um piso elementar para satisfazer as condições de sustentação do trabalhador e da sua família, ainda que tenha tido uma recuperação histórica nos últimos anos, está bem abaixo do mínimo necessário.

Interesse do mercado financeiro

E, por fim, mas não menos importante, é preciso ver qual o objetivo disso tudo. O que está por trás? Eu só posso enxergar um único interesse, que é o do mercado financeiro. Isso tanto para abrir espaço para a expansão de planos privados de previdência, principalmente sobre fundos de pensão e previdência complementar aberta e gerida pelo sistema financeiro, quanto para abrir, dentro do fundo público, dentro do orçamento, espaço para mais pagamentos de juros da dívida pública. Como nos próximos dois ou três anos a reforma não deve ter resultado fiscal prático, vejo que o único interesse do governo é agrandar o mercado financeiro, no sentido de mostrar alguma confiança no que diz respeito ao pagamento de sua dívida pública.

IHU On-Line - Quais os impactos da crise do capital na economia brasileira e como avalia a forma que o governo federal vem gerindo essa crise?

Evilasio da Silva Salvador - Um dos principais impactos da crise do capital está relacionado às próprias características que o capitalismo assume em meados dos anos 1970. Há um direcionamento no sentido de financeirização da riqueza, ou seja, em direção ao capital portador de juros. Isso não só no Brasil, mas no mundo inteiro. A diferença é que no Brasil o nosso fundo público está capturado pelo chamado capital portador de juros, que são os rentistas, os fundos de investimentos, os fundos de pensão, que dependem e vivem do combustível chamado juros da dívida pública. E o governo vem destinando bilhões de Reais para isso.

Em momentos de crise, num país periférico como o nosso, de cessão passiva no capitalismo mundial, os rentistas passam a exigir cada vez mais recursos do fundo público para o pagamento de ju-

ros. No ano passado, excluindo o refinanciamento da dívida, nós direcionamos para o pagamento da dívida R\$ 200 milhões, e para o pagamento de juros e encargos, R\$ 179 bilhões. Isso dá R\$ 379 bilhões, ou seja, 22%. Para cada R\$ 10 de despesa do orçamento público em dinheiro, R\$ 22 foram destinados ao pagamento de juros e amortizações. Possivelmente, em 2015, esses valores serão mais expressivos ainda.

Enfrentamento dos juros

Os juros são as principais despesas dentro do orçamento público. Isso é que precisa ser enfrentado, pois praticamos uma das mais altas taxas de juros, que nos obriga a gastar 6 ou 7% do Produto Interno Bruto - PIB nessa direção. E o que o governo tem feito nos últimos anos é alimentar esse capital portador de juros, alimentar os rentistas. As medidas vão todas nesse sentido; mesmo em 2008 já houve algumas medidas monetárias e cambiais para atender o sistema financeiro.

Peso das renúncias

Agora, nos últimos quatro anos, a grande estratégia têm sido as renúncias tributárias, no sentido de permitir que o próprio capital faça uma recomposição de sua lucratividade. Em 2010, as renúncias tributárias eram da ordem de R\$ 184 bilhões. Chegamos, em 2014, a R\$ 263 bilhões. Isso dá 42% de acréscimo em cima da inflação, sendo que a seguridade social é a que mais perde sobre as contribuições sociais. Em 2014, as renúncias tributárias são da ordem de R\$ 143 bilhões. A estratégia principal do governo nessa crise tem sido abrir espaço para recomposição de taxa de lucro das empresas, sem nenhuma contrapartida. Não se pediu nenhuma geração de emprego, nenhuma outra meta, foi simplesmente uma desoneração dada.

IHU On-Line - É possível afirmar que a desoneração tributária concedida à indústria como forma de movimentar a economia, estimular o consumo, compromete os recursos da Previdência? Podemos afirmar que é mais uma ação para sustentar o capital?

“

O que vem ocorrendo é uma tentativa de retrocesso daquilo que foi estabelecido na Constituição de 1988

Evilasio da Silva Salvador - Exatamente. E não somente de estimular o consumo, mas garantir na prática que essas empresas que receberam a desoneração não percam lucratividade. A questão toda começou em 2011, com o chamado plano Brasil Maior, em que a desoneração teve início com a linha branca - geladeiras, fogões, máquinas de lavar, etc. - e depois com a redução de Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI para a indústria automobilística. Mais uma vez, este é um setor que o governo brasileiro vem privilegiando nos últimos 70 anos, sem maiores contrapartidas para a população brasileira como um todo.

Ocorre que, quando se desonera a folha de pagamento, ou seja, a contribuição do patrão sobre a folha de pagamento, a Previdência Social deixa de contar com esse recurso. A contribuição sobre folha de pagamento é a metade do financiamento da seguridade social. Então, esse recurso deixou de chegar aos cofres da Previdência nesses últimos dois anos, mesmo o governo dizendo que iria repor no mesmo patamar, o que acabou não fazendo.

Sem contar que, para além da Previdência, essa desoneração também agrava a situação do Fundo de Participação dos estados e municípios, que compõe parte importante dos orçamentos. São estados e municípios que têm de aplicar recursos em educação e saúde. Assim a desoneração acaba gerando perdas também em outras políticas sociais.

IHU On-Line - Qual a função do fundo público diante do capitalismo? Como assegurar políticas públicas e evitar que o fundo fique impreterivelmente a serviço do capital?

Evilasio da Silva Salvador - Primeiro é preciso entender: fundo público indica, em termos conceituais, a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos. Em geral é compulsoriamente vindo da sociedade, na forma de tributos pagos pela classe trabalhadora, seja pela tributação da renda direta ou por meio do consumo. É a partir desses recursos que cabe ao Estado fazer intervenções econômicas e sociais. As intervenções vão depender da correlação de forças, da luta histórica, em que se desloca entre políticas sociais ou para atender os interesses do capital.

Temos quatro grandes funções que o fundo público exerce numa economia capitalista, e isso é objeto de disputa de maneira permanente:

1ª) realização de desonerações. Como já destaquei, é permitir, por meio das desonerações, que se abra espaço para investimento capitalista ou para aumento da sua lucratividade;

2ª) outra função importante diz respeito à infraestrutura, pois o fundo público é que acaba sendo responsável pela construção de portos, aeroportos, estradas etc., e isso acaba sendo determinante para a economia capitalista;

3ª) a terceira função importante é da política social, pois o fundo

público permite reprodução da própria força de trabalho numa espécie de salário indireto. Ou seja, isso reduz o custo da própria produção capitalista. E salário indireto é o quê? Previdência, saúde, educação, tudo que chamamos de conjunto de políticas públicas sociais;

4ª) e por fim, e talvez o mais importante no capitalismo contemporâneo, é o fato de o fundo público ser responsável por transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial a classe dos rentistas.

Assim, essas quatro funções estão sempre em disputa numa sociedade capitalista. Quando os interesses dos setores vinculados ao capital conseguem impor a função ao Estado, os recursos da parte mais visível, que é o orçamento público, acabam capturados. É preciso destacar que o orçamento é muito além de uma peça técnica, é também uma peça política. Estamos tratando de como vai se arrecadar o recurso na sociedade, portanto, sobre quem vai recair essa carga tributária, e, por outro lado, para onde serão direcionados esses recursos.

Tudo para viabilizar o capitalismo

O que vem ocorrendo num período mais recente, nos últimos dois anos, é uma tentativa de retrocesso daquilo que foi estabelecido na Constituição de 1988. É preciso viabilizar um novo formato do capitalismo mundial e os recursos públicos têm de ser direcionados a serviço do capital. Pode parecer até ideologia neoliberal, algo como "não queremos estado", mas, na realidade, se alimenta diariamente de recursos do fundo público.

IHU On-Line - Como conceber uma política econômica que, para além do duro ajuste fiscal, possibilite passar pela turbulência de crises sem comprometer benefícios previdenciários e políticas públicas como um todo?

Evilasio da Silva Salvador - A principal questão estrutural é: o que os chamados governos progressistas e de esquerda fizeram do ponto de vista de política econômica? Na realidade, eles não abandonaram o tripé macroeconômico. Bem ou mal, desde 1993, portanto ainda no governo de Itamar Franco³, se estabeleceu esse regime de meta de inflação, com política macroeconômica composta por elevada taxa de juros, política cambial de não controle de entrada e saída de capital e, portanto, da especulação estrangeira contra a própria moeda nacional. E, no campo fiscal, insiste-se no superávit fiscal primário de economia de recurso por 15 ou 16 anos, de forma que, nessa crise, nenhum país tem feito. O Brasil é um dos cinco países no mundo que por cinco anos realizou superávit primário.

Quando os interesses dos setores vinculados ao capital conseguem impor a função ao Estado, os recursos da parte mais visível, que é o orçamento público, acabam capturados

Esse tripé de política macroeconômica tem de ser abandonado se quiser se fazer um governo progressista e que favoreça o conjunto da população. É preciso praticar um outro tipo de política econômica, para somente assim viabilizar uma outra política social. E isso que falo é o contrário do que diz o sen-

so comum, do que os economistas com espaço na grande mídia vêm defendendo. Cortar gastos? Não, eles dizem que temos de ampliar os gastos sociais.

Saídas para outra política econômica

Tem de haver uma reforma tributária, mas não essa que está na agenda nos últimos anos. É preciso uma reforma tributária que de fato onere aquele que tem elevada remuneração e renda e que não é tributado. Eu me refiro, por exemplo, a tributar lucros e dividendos recebidos por pessoa jurídica, instituir imposto sobre grandes fortunas, estabelecer elevado imposto sobre herança, que no Brasil é ridículo, e outros tributos patrimoniais. Uma primeira medida é restabelecer uma forma de financiamento do Estado cobrando de quem tem mais recurso.

Em segundo lugar, é preciso fazer uma política decente da taxa de juros, essa taxa tem de voltar a patamares civilizatórios. Em terceiro lugar, é preciso garantir vinculação de recursos para as políticas sociais. Ou seja, financiamentos de saúde, de educação, de previdência, de assistência social, de seguro-desemprego e de outras políticas sociais têm de estar blindados contra qualquer tipo de cortes de recursos. Orçamento social não pode ter teto físico ou financeiro. Temos que ter uma perspectiva e garantir que caminhará para o conjunto de políticas universais.

Em quarto lugar, não se pode deixar o controle de inflação somente sobre o Banco Central. É preciso mobilizar outras instituições de Estado para essa discussão. Por fim, em quinto lugar, é preciso estabelecer o orçamento da seguridade social conforme está na Constituição de 1988. Assim, teríamos um desenho de novos elementos para combater a crise estabelecida. ■

³ **Itamar Franco** (1930-2011): político brasileiro, foi o 33º presidente da República do Brasil, entre 1992 e 1994, após o impeachment de Fernando Collor de Mello. (Nota da IHU On-Line)